



EINE STEUERREFORM FÜR MEHR WACHSTUM IN DER SCHWEIZ

ILLUSTRIERTE KURZFASSUNG

AVENIR SUISSE

DIESE KURZFASSUNG BERUHT AUF DEM GLEICHZEITIG PUBLIZIERTEN
BERICHT «EINE STEUERREFORM FÜR MEHR WACHSTUM IN DER SCHWEIZ» VON
PROF. DR. CHRISTIAN KEUSCHNIGG (UNIVERSITÄT ST. GALLEN).





Eine radikale Unternehmenssteuerreform für die Schweiz

Seit mehr als einem Jahrzehnt bewegt sich die schweizerische Volkswirtschaft auf der Kriechspur. Ihren früheren Wohlstandsvorsprung hat die Schweiz weitgehend eingebüsst. Andere Länder haben stark aufgeholt oder die Schweiz gar bereits hinter sich gelassen. Es ist wenig realistisch, auf eine spontane Trendwende zu vertrauen. Gefragt sind mutige wirtschaftspolitische Initiativen. Der Wachstumsbericht des Bundesrats hat eine Reihe wichtiger Politikfelder aufgezeigt, auf denen Weichen neu gestellt werden müssen. Die Steuerpolitik gehört auch dazu, denn unter den weltwirtschaftlich ausgerichteten Staaten treibt der Steuerwettbewerb überall Reformen voran. Das «Massnahmenpaket Wachstum» des Bundesrates enthält mit der Unternehmenssteuerreform II ein Reformprojekt, das Verzerrungen im Steuersystem abbauen und die Investitionstätigkeit anregen soll.

Was tiefgreifende Steuerreformen an positiven Trendbrüchen auszulösen vermögen, kennt man vor allem aus dem Ausland, eindrucklich etwa aus dem einst rückständigen Irland. Auch viele andere Länder haben in jüngerer Zeit ihre Unternehmenssteuern und die Steuern auf Zinseinkommen deutlich gesenkt, um sich im internationalen Steuerwettbewerb zu behaupten und mit erhöhter Standortattraktivität Investitionen anzuziehen. Die steuerliche Attraktivität der Schweiz ist heute nicht mehr so günstig, wie es lange Zeit der Fall war.

Wirtschaftswachstum setzt die Bereitschaft von Haushalten und Investoren voraus, laufendes Einkommen nicht gleich auszugeben, sondern für Ersparnis und Investition zu verwenden. Nur so ist aus den zukünftigen Erträgen ein höherer Wohlstand zu finanzieren. Die Besteuerung der Kapitaleinkommen, die den privaten Ertrag der Investition und Ersparnis mindert, wirkt als Wachstumsbremse. Eine hohe Besteuerung der Kapitaleinkommen untergräbt die Standortattraktivität und begünstigt in einer globalen Wirtschaft mit integrierten Kapitalmärkten und zunehmender Bedeutung international operierender Unternehmen die Kapitalflucht. Aus diesen Überlegungen wird klar, dass die Unternehmensbesteuerung ein wichtiges Element einer jeden Wachstumspolitik ist.

AVENIR SUISSE will mit dem hier vorgestellten radikalen Reformszenario die Reformdebatte aus der üblichen verteilungspolitischen Fixierung lösen und einer längerfristigen ökonomischen Sichtweise zum Durchbruch verhelfen. Eine steuerliche Entlastung des mobilen Produktionsfaktors Kapital ist aus der Zeitperspektive von Wachstumsprozessen keine einseitige Bevorzugung der «Wirtschaft» oder der «Vermögenden». Die ökonomische Sichtweise betont die langfristigen Wachstumswirkungen von Reformen. So lautet die entscheidende Frage nicht, wer eine Steuer bezahlt, sondern wer nach Abschluss der ausgelösten Anpassungs- und Überwälzungsprozesse die Steuerlast wirtschaftlich zu tragen hat. Gerade in kleinen offenen Volkswirtschaften mit hoher Kapitalmobilität beeinträchtigt eine zu hohe Besteuerung des mobilen Produktionsfaktors Kapital die Investitionstätigkeit, begünstigt die Verlagerung unternehmerischer Aktivitäten ins Ausland und senkt im Inland Beschäftigung und Lohneinkommen. So endet die effektive Steuerlast in Form entgangenen Einkommens überwiegend beim wenig mobilen Produktionsfaktor Arbeit.

In einer langfristigen Perspektive gibt es somit keinen Konflikt zwischen Arbeitnehmern und Investoren. Denn woher kommen schliesslich hohe Löhne, wenn nicht aus der Ausstattung der Arbeitsplätze mit modernen Anlagen und dem Know-how-Vorsprung der Unternehmen? Und wie anders kann das zukünftige Steueraufkommen zur Finanzierung staatlicher Leistungen und sozialer Einrichtungen gesichert werden, wenn nicht aus der nachhaltigen Fähigkeit, hohe Lohneinkommen und Gewinne zu erwirtschaften, die besteuert werden können? Überdies erhöhen moderat besteuerte Erträge aus Vermögensanlagen auch für breite Bevölkerungsschichten die verfügbaren Einkommen. In der Schweiz sind bekanntlich, noch mehr als in den meisten anderen entwickelten Wohlfahrtsstaaten, auch praktisch alle Arbeitnehmer in irgendeiner Form Anleger mit Vermögenserträgen.

Das hier präsentierte Reformszenario stellt auf interne logische Konsistenz auf der Grundlage der modernen finanzwissenschaftlichen Steuertheorie ab. Darin spielen positive Verhaltensanreize zugunsten von Ersparnis und





.....

.....

Kapitalbildung eine zentrale Rolle. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen dieses Reformkonzepts werden mithilfe von Simulationsrechnungen auf der Basis eines Wachstumsmodells geschätzt. Zentrale Messlatte ist der langfristige volkswirtschaftliche Erfolg des Steuersystems bzw. der Steuerreform in der Dimension gesamtwirtschaftlicher Zielgrössen (Kapitalstock, BIP, Löhne, Konsum). Obwohl die Reformelemente am bestehenden schweizerischen Steuersystem anknüpfen, also nicht eine unrealistische Tabula rasa voraussetzen, liegt der Nutzen des radikalen Konzepts in seiner Modellfunktion für die Reformdebatte und nicht in der unmittelbaren Realisierungsmöglichkeit. Indem steuerpolitische Alternativen aufgezeigt und zur Diskussion gestellt werden, lässt sich das allgemeine Bewusstsein für den Nutzen mutiger Reformen schärfen.



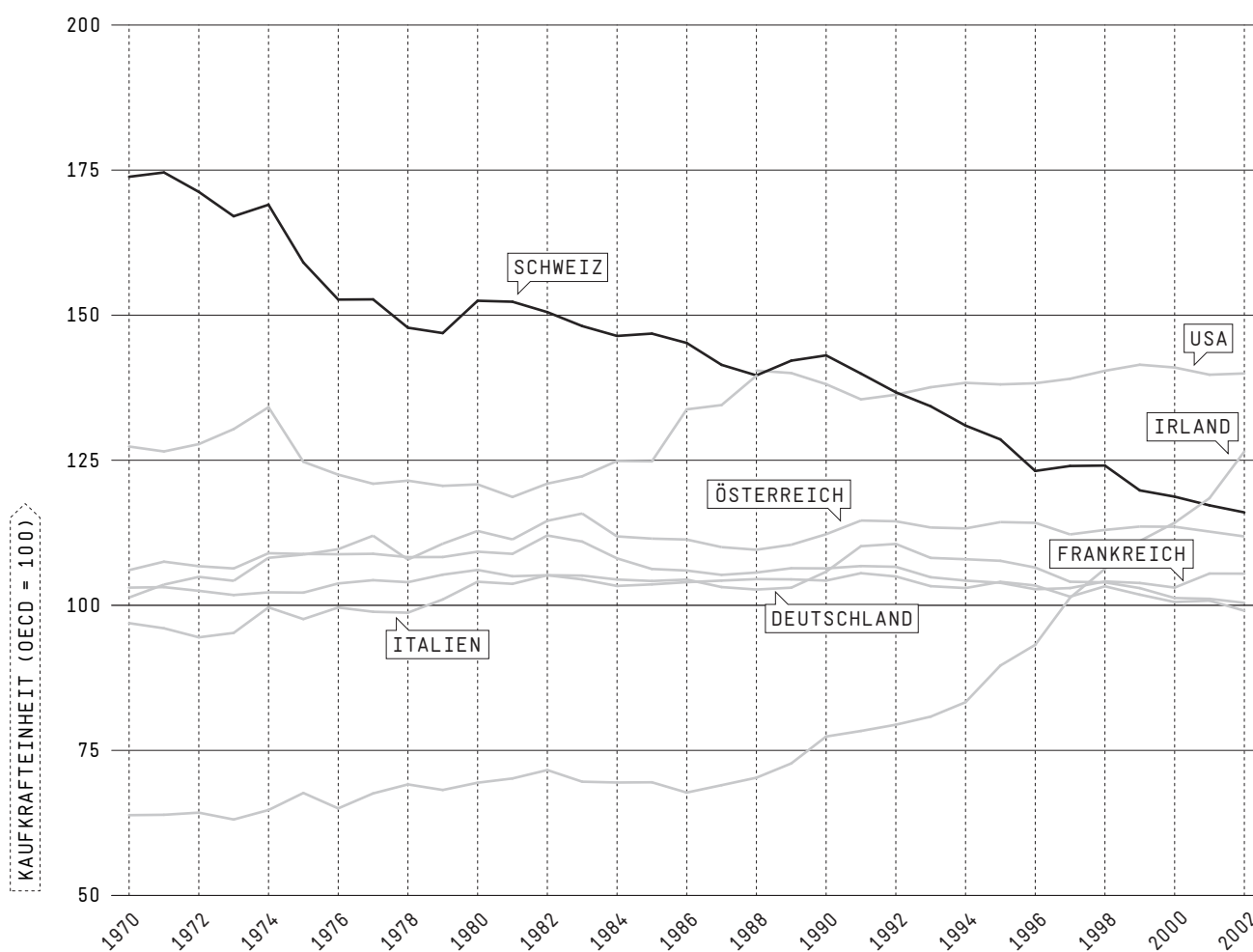
Die Schweiz auf der Kriechspur

Die Abbildung zeigt eindrücklich, was unterschiedliches Wirtschaftswachstum längerfristig bedeutet. In der Schweiz lag 1970 das am BIP gemessene Pro-Kopf-Einkommen um 74 Prozent höher als im Durchschnitt der OECD-Länder. Bis 2002 war der Vorsprung auf bloss 16 Prozent geschrumpft. Im Kontrast zur Schweiz zeigt das Beispiel Irlands, was überdurchschnittliches Wachstum über bloss anderthalb Jahrzehnte bewirken kann. Dieses Land verwandelte einen Einkommensrückstand von rund 30 Prozent auf den OECD-Durchschnitt Mitte der 1980er Jahre in einen Vorsprung von 26 Prozent im Jahr 2002 und überholte damit auch die Schweiz.

Die Schweiz zählt zwar immer noch zu den reichsten Ländern. Der einst eindrückliche Vorsprung ist jedoch stark geschrumpft. Beunruhigend ist der Trend. Die Schweiz liegt heute nur mehr unwesentlich vor den Nachbarländern Frankreich, Italien und Deutschland, und der Vorsprung zu Österreich ist kaum mehr auszumachen. Der dramatische Abstieg der Schweiz lässt sich nur zum Teil mit dem Argument erklären, der Wohlstand der Länder gleiche sich an, weil reiche Volkswirtschaften langsamer wachsen (Konvergenzargument). Der Rückfall hinter die USA und Irland steht sogar im Widerspruch zum Konvergenzargument.

Wenn sich wirtschaftspolitisch nichts Wesentliches ändert, wird die Schweiz in den nächsten Jahren weiter zurückfallen. Eine Trendwende ist ohne die Bereitschaft zu einschneidenden Reformen nicht realisierbar. Die unterschiedliche Wachstumsdynamik in den OECD-Ländern mag viele Ursachen haben, die Steuerpolitik ist sicher eine davon. Es gibt aber in entwickelten Industrieländern kaum Muster erfolgreicher Steuerreformen ohne flankierende finanz- oder wirtschaftspolitische Massnahmen. Praktisch alle erfolgreichen Reformbeispiele der vergangenen Jahrzehnte beweisen: Regierungen, die zu echten Steuerreformen fähig sind, packen auch andere strukturelle wirtschaftspolitische Reformen an. Auch die Schweiz befindet sich heute in einer Lage, in der selbst eine radikale Steuerreform nur als Teil eines umfassenden Revitalisierungsprogramms Erfolg verspricht.



**BIP pro Kopf in Kaufkräfteinheiten (OECD = 100): Schweizer Abstieg in die Durchschnittlichkeit**

Dargestellt ist die Entwicklung des Bruttoinlandprodukts (BIP) pro Kopf für ausgewählte Länder, ausgedrückt in Kaufkraftparitäten, relativ zum OECD-Durchschnitt.

- Das BIP misst den Wert der im Zeitraum eines Jahres im Inland hergestellten Waren und Dienstleistungen.
- Die Kaufkraftparität bezeichnet jenen Wechselkurs, bei dem die Kaufkraft einer bestimmten Geldsumme in verschiedenen Ländern gleich ist. Internationale Einkommensvergleiche stellen auf Kaufkraftparitäten ab, um Verzerrungen durch offizielle Wechselkurse zu eliminieren.
- Die Abbildung illustriert die Langfristigkeit von Wachstumstrends. Der (relative) Abstieg der Schweiz dauert nun schon über 30 Jahre. Im Kontrast dazu steht der dramatische Aufstieg Irlands. Auch die USA konnten, von einem bereits hohen Niveau, ihre Stellung noch verbessern und liegen heute beim BIP/Kopf bereits klar über dem Niveau der Schweiz.

Quelle: National Accounts of OECD Countries Vol. 1, OECD 2003





Kapitalexport als Beschäftigungs- und Know-how-Export

Eine der wichtigsten Investitionsentscheidungen in einer kleinen offenen Volkswirtschaft ist die Standortentscheidung multinationaler Unternehmen, die eine neue Betriebsstätte in dem einen oder anderen Land ansiedeln können. In der Schweiz tragen sowohl inländische wie ausländische multinationale Firmen bedeutend zur inländischen Wertschöpfung bei. Ein kleines, international integriertes Land kann die Auswirkungen der Unternehmensbesteuerung auf zufließende und abfließende Direktinvestitionen nicht vernachlässigen. In einer immer enger verflochtenen Weltwirtschaft mit integrierten Kapitalmärkten erlangen deshalb Direktinvestitionen multinationaler Konzerne eine zunehmende Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung.

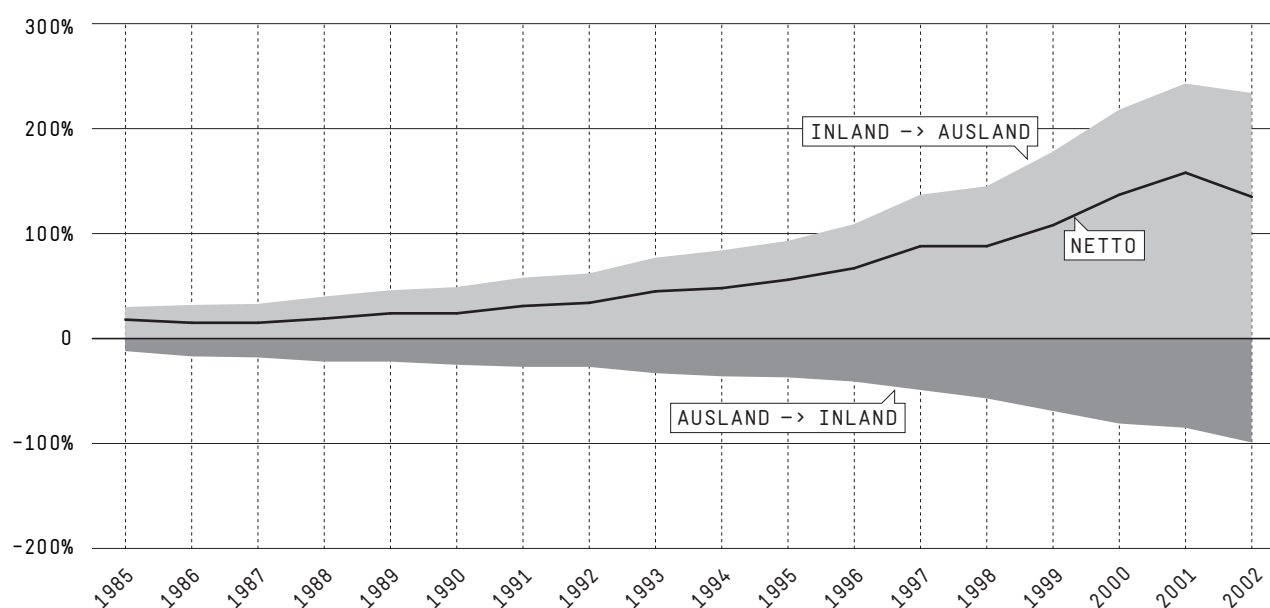
Die Schweiz ist sowohl wichtiges Ziel als auch eine bedeutende Quelle für internationale Kapitalflüsse. Die Abbildung macht deutlich, dass die Direktinvestitionen von Schweizer Unternehmen im Ausland viel stärker zunahmen als die Direktinvestitionen in umgekehrter Richtung. Gemäss Statistiken der Schweizerischen Nationalbank haben besonders im letzten Jahrzehnt hohe Kapitalexporte stattgefunden. Die Schweiz hat in dieser Periode, gemessen am Bestand der Direktinvestitionen, ein beeindruckendes Nettoauslandsvermögen aufgebaut. Während 1985 die externe Nettoposition der Schweiz beim Bestand der Direktinvestitionen noch bei 18 Prozent des BIP lag, stieg dieser Anteil über eineinhalb Jahrzehnte auf 135 Prozent an. Diese Entwicklung ist eine allgemeine Folge der Globalisierung mit zunehmenden Direktinvestitionen und Produktionsverlagerungen ins Ausland, sie könnte aber durch einen Verlust an relativer steuerlicher Standortattraktivität mit beeinflusst worden sein.

Der Langfristtrend bei den Direktinvestitionen verlief für den Unternehmensstandort Schweiz eher ungünstig, denn Direktinvestitionen erhöhen im Empfängerland die Beschäftigung und generieren zusätzliche Lohneinkommen. Immerhin sichert auch das Auslandsvermögen zukünftiges Einkommen. Zudem schaffen ausländische Direktinvestitionen in gewissen Fällen hochwertige Arbeitsplätze in den schweizerischen Konzernzentralen. Für die gesamte Arbeitnehmerschaft in der Schweiz hängen jedoch Beschäftigung und erzielbare Löhne vorwiegend vom Kapital und Know-how ab, das in den Betriebsstätten im Inland investiert wird.





Bestand internationaler Direktinvestitionen als Anteil des BIP: Hohe Schweizer Kapitalexporte



Gezeigt ist die Entwicklung des Bestandes an Direktinvestitionen als Prozentanteil am BIP in der Periode von 1985 bis 2002.

- Direktinvestitionen sind Investitionen von ausländischen Unternehmen in neue oder bestehende Unternehmen im Inland (Kapitalzufluss) und analog dasselbe in der umgekehrten Richtung (Kapitalabfluss).
- Die schweizerischen Direktinvestitionen im Ausland sind deutlich höher als die ausländischen Direktinvestitionen in der Schweiz.
- Gemessen am BIP, verfügt kaum ein anderes Land über ein so hohes Auslandsvermögen, auch in Bezug auf die Nettoposition (Linie «NETTO»).
- Aus Sicht der Standortattraktivität und Beschäftigung im Inland ist diese Konstellation eher problematisch. Rasch wachsende Länder zeigen ein umgekehrtes Muster der unternehmerischen Investitionsflüsse, weil einerseits ausländisches Kapital durch hohe Renditechancen angezogen und andererseits auch einheimisches Kapital eher im Inland investiert wird.

Quelle: SNB (Statistisches Monatsheft)





Verlorene Vorteile bei der Fiskal- und Steuerquote

Die Abbildung zeigt den grossen Anstieg der schweizerischen Steuer- und der Fiskalquote. Die Schweiz genießt zwar immer noch den Ruf, ein Land mit niedrigen Steuern und geringem Staatsanteil zu sein. Die ausgeprägt föderale Struktur mit der hohen Finanzautonomie der Kantone und Gemeinden fördert den Steuerwettbewerb, der nach gängiger Auffassung das Wachstum des öffentlichen Sektors bremst. Trotzdem steht die Schweiz im internationalen Vergleich der Staats- und Fiskalquoten heute nicht mehr in der vorteilhaften früheren Ausnahmeposition. Auch hier ist der ungünstige Trend das Problem. Die gesamten öffentlichen Einnahmen beliefen sich 1970 auf 23,4 Prozent des BIP. Inzwischen ist dieser Anteil auf 35,8 Prozent angewachsen (2002). Damit liegt die Schweiz nur noch unwesentlich unter dem OECD-Durchschnitt.

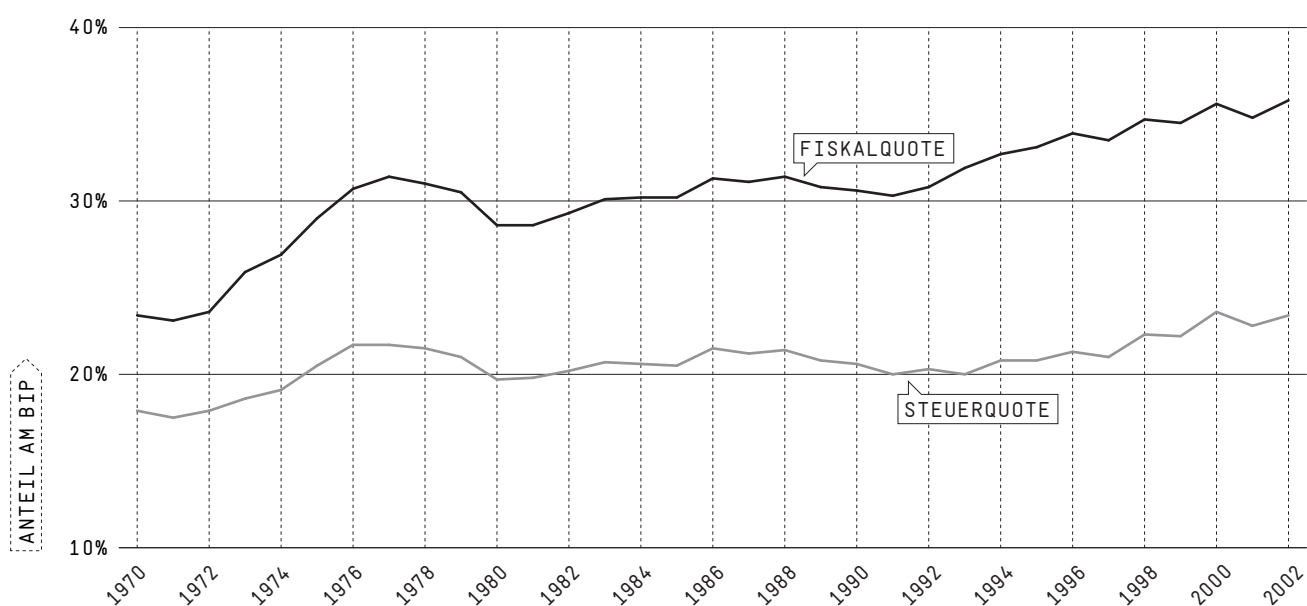
Die steigenden Einnahmen haben trotz den hohen Zuwachsraten nicht gereicht, um die Expansion des öffentlichen Sektors zu finanzieren. Die Schweiz verzeichnete auch bei den Staatsausgaben im internationalen Vergleich die höchsten Wachstumsraten. Das Ergebnis war eine rasch wachsende Staatsverschuldung. Ausgehend von 31 Prozent des BIP im Jahr 1990, hat die Schweiz in der Zwischenzeit eine Staatsschuld aufgehäuft, die mehr als 55 Prozent des BIP beträgt. Das Überschreiten der 60-Prozent-Schwelle des EU-Stabilitätspakts ist absehbar. Besonders problematisch sind jedoch die strukturellen Veränderungen. Der grösste Teil des Ausgabenwachstums floss nicht wachstumsfördernden investiven Aufgaben wie Infrastruktur, Bildung oder Grundlagenforschung zu, sondern dem Ausbau des Wohlfahrtsstaats. Im Zeitraum von 1990 bis 2001 wuchsen gemäss Daten der Eidgenössischen Finanzverwaltung die gesamten Staatsausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden um 50 Prozent, während die Ausgaben für soziale Wohlfahrt um beinahe 80 Prozent zunahmen. Dies mag zwar die gegenwärtigen Wünsche der Bevölkerung zum Ausdruck bringen. Die längerfristigen volkswirtschaftlichen Effekte werden dabei allerdings gerne ausgeblendet.

Im Gleichschritt mit der Steuer- und der Fiskalquote ist auch die Staatsquote stark angestiegen. Zur korrekten Berechnung der schweizerischen Staatsquote läuft seit einiger Zeit eine kontroverse Debatte, die auch von politischen Interessen geprägt ist. Näheres zu dieser Kontroverse enthält die AVENIR-SUISSE-Publikation «Wohlstand ohne Wachstum – eine Schweizer Illusion» von Silvio BORNER und Frank BODMER [2004].





Zunahme der schweizerischen Fiskal- und Steuerquote



Die Fiskalquote misst den Prozentanteil der Fiskaleinnahmen am BIP, die Steuerquote den Anteil der Steuereinnahmen am BIP. Die Staatsquote, die hier nicht abgebildet ist, zeigt den Anteil der Staatsausgaben am BIP.

- Die Fiskaleinnahmen umfassen die Steuern und die obligatorischen Sozialversicherungsbeiträge, enthalten jedoch nicht die staatlichen Gebühren.
- In den letzten 30 Jahren nahm sowohl die Fiskal- als auch die Steuerquote in der Schweiz schneller zu als in den meisten OECD-Staaten.
- Der besonders starke Anstieg in den wachstumsschwachen 1970er und 1990er Jahren verweist auf das Risiko, dass jede Stagnationsperiode auf einem höheren, inzwischen gesetzlich fixierten Niveau endet.

Quelle: EFD, www.efd.admin.ch/d/dok/medien/medienmitteilungen/2003/10/oecdtab.pdf





Internationaler Steuerwettbewerb «West»

Die Abbildung illustriert, wie viele westliche Industriestaaten mit Unternehmenssteuerreformen ständig an Terrain gutmachen. Dadurch verschlechtert sich die relative Position der Schweiz, ohne dass sie selber aktiv dazu beiträgt. Der internationale Steuerwettbewerb hat im Ausland einen veritablen Trend zu niedrigeren Körperschaftsteuersätzen ausgelöst. In vielen Fällen nahmen die Steuererträge nur geringfügig ab. Einerseits trägt gestärkte unternehmerische Dynamik zu höheren Steuereinnahmen bei. Andererseits wurden bei Steuerreformen zwar Sätze gesenkt, aber im gleichen Zug auch die Berechnungsregeln zur Ermittlung des steuerbaren Gewinns geändert, so dass die Steuersätze nun auf einer breiteren Bemessungsgrundlage anzuwenden sind. Internationale Steuervergleiche aufgrund von Steuersätzen zeigen somit nur einen Teil der Wahrheit. Für Standortentscheidungen fallen einerseits auch die unterschiedlichen Bestimmungen zur Berechnung des steuerbaren Ertrags (steuerliche Bemessungsgrundlage), andererseits die so genannten weichen Faktoren des Steuerklimas ins Gewicht.

Für die steuerliche Bemessungsgrundlage können länderspezifische Sonderregelungen – etwa bezüglich Bewertungen und Abschreibungen, Verlustbehandlung oder Abzügen – trotz gleichen Steuersätzen zu recht unterschiedlichen Belastungen führen. Der Steuerwettbewerb unter Staaten und Gliedstaaten in föderalistischen Ländern findet seit je gerade auch über solche Sonderregelungen statt – von Gestaltungsfreiheiten bei Abschreibungen bis hin zu gesellschaftsspezifischen Ausnahmetatbeständen. In der EU und in der OECD gibt es aber Bestrebungen, die steuerliche Bemessungsgrundlage zu vereinheitlichen – dies gerade mit dem Argument, den Steuerwettbewerb zu stärken. Dieser würde sich dann auf die Steuersätze beschränken, die weiterhin in nationaler Kompetenz bestimmt würden. Dadurch werde das Steuersystem erst transparent und ermögliche rationale unternehmerische Standort- und Investitionsentscheide.

Bei den «klimatischen» Faktoren der Unternehmensbesteuerung steht die Schweiz im Vergleich sicher noch vorteilhaft da. Die Beziehungen zwischen Steuersubjekt und Steuerbehörde gründen traditionell auf gegenseitigem Vertrauen. Dazu erleichtert der Steuerföderalismus direkte Kontakte zu den Behörden der kantonalen Kleinstaaten.

Der Steuerwettbewerb um den mobilen Produktionsfaktor Kapital betrifft kleine offene Volkswirtschaften besonders stark. Kleine Länder scheinen deshalb in den vergangenen 20 Jahren auch eher reformfreudiger gewesen zu sein als grosse. Zu den tonangebenden Akteuren gehören seit einiger Zeit die osteuropäischen Reformstaaten.





Sinkende Körperschaftsteuern im Ausland



Die Abbildung zeigt die durchschnittliche Entwicklung der Körperschaftsteuersätze in 16 ausgewählten westlichen OECD-Staaten zwischen 1982 und 2002.

- Die Körperschaftsteuer ist die Einkommenssteuer juristischer Personen, gewöhnlich erhoben auf dem Unternehmensgewinn.
- In den Datenreihen enthalten sind Belgien, Deutschland, Grossbritannien, Griechenland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Japan, Kanada, die Niederlande, Österreich, Portugal, Spanien, Schweden und die USA.
- Der Median ist der Wert in der Mitte einer aufsteigend oder absteigend geordneten Datenreihe. Das mit dem jeweiligen BIP gewichtete Mittel liegt höher als der Median, was darauf hinweist, dass kleine Länder mit Steuerreformen weiter gegangen sind als grosse Staaten.

Quelle: DEVEREUX, GRIFFITH, KLEMM 2002



Internationaler Steuerwettbewerb «Ost»

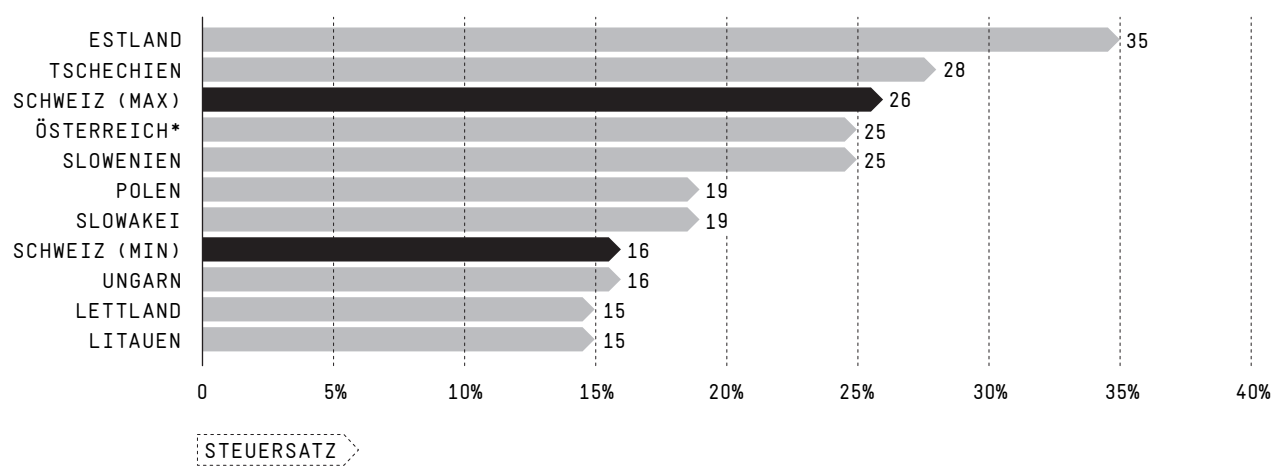
Die Abbildung zeigt, dass die Schweiz im veränderten Umfeld der osteuropäischen EU-Neumitgliedsstaaten für Unternehmen keine ausgeprägten Steuervorteile mehr bietet. All diese Länder sind im Begriff oder schon dazu übergegangen, Unternehmensgewinne niedrig zu besteuern. Nimmt man schweizerische Mittelwerte der Steuerbelastung und nicht die Werte typischer Niedrigsteuerkantone wie Zug, Schwyz oder Nidwalden, bewegen sich die meisten dieser Reformstaaten nahe beim oder bereits unter dem schweizerischen Niveau. Die Stossrichtung der Steuersenkungen zielt klar auf die Ansiedlung ausländischer Unternehmen, das heisst auf einen steuerlichen Anreiz für Direktinvestitionen. Die österreichische Entscheidung, den Körperschaftsteuersatz von 34 Prozent auf 25 Prozent zu reduzieren, kann als strategische Antwort auf die offensive Steuerpolitik der osteuropäischen Nachbarländer verstanden werden.

Die Entwicklung hin zu niedrigerer Steuerbelastung für Unternehmen hält unvermindert an. Zahlreiche Länder haben in jüngster Zeit versucht, ihre Position im internationalen Steuerwettbewerb um die günstigsten Investitionsbedingungen durch grössere Steuersenkungen zu verbessern und damit verstärkt internationale Direktinvestitionen und profitable Finanzgesellschaften anzuziehen. All diese Länder konkurrieren direkt mit der Schweiz um die Investitionen von international ausgerichteten Unternehmen, und sie tun dies mit einer Reihe von anderen strategischen Vorteilen. Diese Vorteile gehen, entgegen landläufigen Meinungen, oft über ein tiefes Lohn- und Kostenniveau hinaus. Auch die neuen EU-Mitgliedstaaten haben eine gut ausgebildete Arbeitnehmerschaft, verfügen teilweise schon über eine ansprechende Infrastruktur und haben als EU-Mitgliedsländer unbeschränkten Zugang zum grossen europäischen Markt.





Aktuelle Körperschaftsteuersätze in ausgewählten Ländern: Schweiz ohne besondere Vorteile



* Steuersatz gilt ab 2005

Dargestellt sind die heute geltenden gesetzlichen Sätze zur Besteuerung der Unternehmensgewinne (Körperschaftsteuersätze).

- Für die Schweiz gibt es je nach Kantonshauptort ein Minimum und ein Maximum.
- Österreich senkt ab 2005 den Gewinnsteuersatz von heute 34 Prozent auf 25 Prozent.
- In Estland sind thesaurierte Gewinne völlig steuerfrei; für ausgeschüttete Gewinne soll der Steuersatz ab 2007 auf 25 Prozent gesenkt werden.
- Tschechien plant für 2006 die Reduktion des Gewinnsteuersatzes auf 26 Prozent.
- Ungarn senkt den Gewinnsteuersatz bis 2006 schrittweise auf 12 Prozent.
- Allerdings wird auch die Bemessungsgrundlage als Wettbewerbselement eingesetzt – man denke etwa an mehr oder weniger flexible Abschreibungsregeln. Dies führt zu Belastungsunterschieden, die in dieser Abbildung nicht sichtbar werden.

Quelle: ECONOMIESUISSE; eigene Berechnungen



Höhere Kapitalkosten durch Steuerkeil

Die Abbildung illustriert die Wirkung der Unternehmensbesteuerung auf die Kapitalkosten von multinationalen und heimischen Gesellschaften.

Auf Unternehmensebene treibt die Gewinnsteuer einen Keil zwischen die Kapitalkosten des Unternehmens und die Bruttorendite der Investoren. Je höher die Gewinnsteuer, desto grösser ist der Steuerkeil, der die Kapitalkosten nach oben drückt. In einer kleinen offenen Volkswirtschaft ist die Gewinnsteuer für die Standortattraktivität von kritischer Bedeutung. Sie ist fiskalpolitisch der praktisch einzige Weg, wie ein Land die Standortentscheidungen international tätiger Unternehmen mit hoher Wertschöpfung beeinflussen kann. Diese Unternehmen operieren weltweit und sind in der Regel an den internationalen Aktienmärkten kotiert. Ein grosser Teil der börsengehandelten Eigenkapitalanteile befindet sich in der Hand ausländischer institutioneller und privater Grossanleger. Diese professionellen Investoren reagieren empfindlich auf Renditeunterschiede, so dass die Bruttorendite solcher Unternehmensanteile praktisch vollständig durch die internationalen Börsen fixiert wird. Die typischen Anteilseigner von multinationalen Firmen werden auf Personenebene von der Dividenden- und Kapitalgewinnbesteuerung im Inland nicht erreicht, weil sie der Besteuerung im Ausland unterliegen. Die inländischen Personensteuern senken die Nettorendite lediglich für die steuerpflichtigen inländischen Investoren, so dass diese weniger in Aktien von Multis investieren werden.

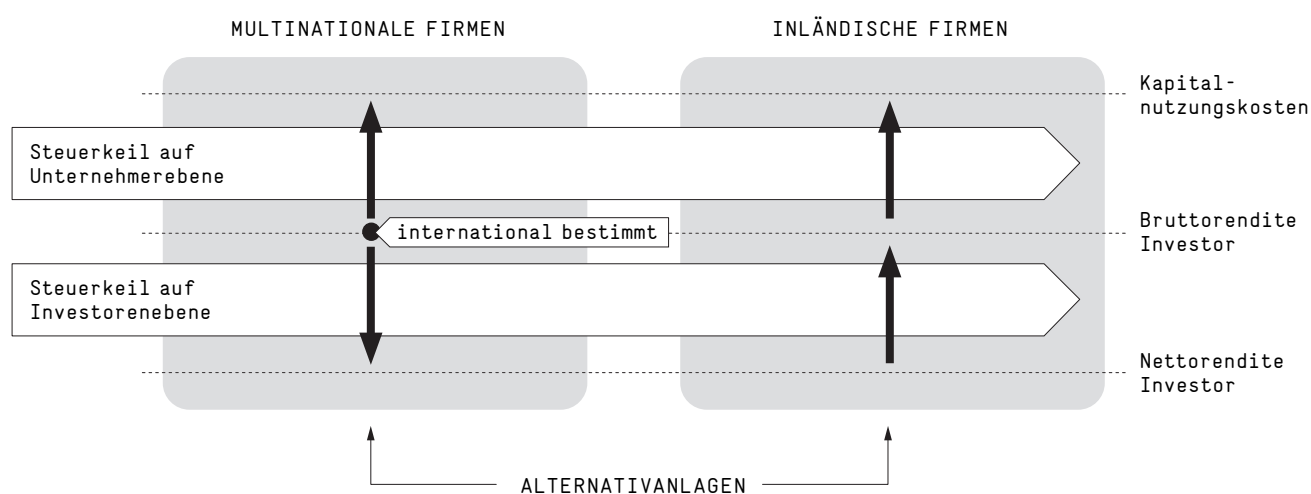
Anders stellt sich die Situation für inländische Unternehmen dar, die zum grossen Teil nicht an der Börse kotiert sind und an denen Inländer den grössten Unternehmensanteil halten. Für diese Anleger schiebt die Besteuerung von Dividenden und Beteiligungsgewinnen einen Steuerkeil zwischen Netto- und Bruttorendite und drückt die Bruttorendite hoch. Dies verteuert die Kapitalkosten der heimischen Unternehmen, denn hier bestimmen die inländischen Investoren die erforderliche Bruttorendite, die ihnen nach Personensteuern eine akzeptable Nettorendite im Vergleich zu anderen verzinslichen Kapitalmarktanlagen oder Anteilen an multinationalen Unternehmen sichert. Wenn die Investoren sensibel auf unterschiedliche Ertragsraten der alternativen Anlagemöglichkeiten reagieren, kann die Nettoertragsrate an heimischen Unternehmensanteilen nur begrenzt von der üblichen Kapitalmarktrendite nach Steuern abweichen.

Eine Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung durch günstigere Dividendenbesteuerung wird also im Wesentlichen nur die Investitionen der inländischen Unternehmen anregen, aber kaum die Aktivität der Multis beeinflussen.





Steuerkeil: Unternehmensbesteuerung und Kapitalnutzungskosten



Als Steuerkeil bezeichnet man die Differenz zwischen der Bruttorendite vor Steuern und der Nettorendite nach Steuern. Er ist ein Mass für die Verzerrungen durch die Unternehmensbesteuerung.

- Der gesamte Steuerkeil lässt sich in einen Steuerkeil auf Unternehmensebene und einen Steuerkeil auf Investorebene aufspalten.
- Der Steuerkeil auf Unternehmensebene misst die Differenz zwischen Kapitalnutzungskosten vor Unternehmenssteuern und der Bruttorendite des Investors. Je höher die Gewinnsteuer, desto grösser ist der Steuerkeil, der die Kapitalkosten nach oben drückt.
- Der Steuerkeil auf Personenebene besteht aus der Differenz der Brutto- und der Nettorendite des Investors nach Berücksichtigung von persönlichen Steuern.
- Die Grösse des Steuerkeils auf Unternehmensebene hängt nicht nur von den Steuersätzen, sondern auch von Investitionsbegünstigungen, zum Beispiel einer beschleunigten steuerlichen Abschreibung, und anderen Bestimmungen der Steuerbemessung ab.
- Die beiden Unternehmenskategorien bilden aus Sicht des Investors Anlagealternativen.

Quelle: Eigene Darstellung





Hohe Grenzsteuerbelastung für einheimische Investoren

In der Tabelle sind die heutigen Verhältnisse der Unternehmensbesteuerung, unterteilt nach Personen- und Kapitalgesellschaften sowie nach Finanzierungsarten, dargestellt. Der Spitzensatz der persönlichen Einkommenssteuer – Bund, Kanton und Gemeinde zusammengefasst – beträgt im schweizerischen Durchschnitt 37,3 Prozent. Dieser Satz kommt auf Lohneinkommen, Dividenden und Zinsen zur Anwendung.

Die Gewinnsteuer erfasst die Unternehmensgewinne. Die Spitzenbelastung beträgt bei Kapitalgesellschaften im Durchschnitt 23,2 Prozent. Ausgeschüttete Gewinne unterliegen noch einmal der persönlichen Einkommenssteuer. Kapitalgewinne auf privat gehaltene Anteile sind mit gewissen Ausnahmen steuerfrei. Unter der Annahme, dass 20 Prozent der Beteiligungsgewinne steuerbar sind, erhält man einen effektiven Steuersatz von 4,4 Prozent. Bei vollständiger Gewinnausschüttung würde die Doppelbelastung den kumulativen Steuersatz auf mehr als 50 Prozent anheben. Alternativ können Kapitalgesellschaften den Gewinn einbehalten, Investitionen selbst finanzieren und die Renditeerwartungen der Investoren aus den erwarteten Kapitalgewinnen befriedigen. Wegen der Steuerfreiheit von Kapitalgewinnen wäre der Beteiligungsertrag mit kaum mehr als der Gewinnsteuer, also im Durchschnitt 23,2 Prozent, belastet. Legt man eine mittlere Ausschüttungsquote zugrunde, erhält man eine effektive Grenzbelastung der Eigenkapitalfinanzierung als gewogenen Durchschnitt der Anteils- und Selbstfinanzierung von 43,7 Prozent. Der effektive Grenzsteuersatz des Eigenkapitals beträgt bei Kapitalgesellschaften auf Unternehmensebene nur 20,8 Prozent. Dafür ist auf der Personenebene der Steuerkeil wegen der Doppelbelastung der Dividenden mit 28,9 Prozent deutlich grösser als bei Personenunternehmen.

Die Gewinne der Personenunternehmen unterliegen beim Inhaber der Einkommenssteuer. Dazu kommt ein Zuschlag, der aus der ungünstigen Behandlung bei den Beiträgen zur Altersvorsorge resultiert. Selbständige müssen wie Arbeitnehmer auf das gesamte Einkommen AHV-Beiträge leisten, obwohl diese nur bis zur Beitragsgrenze von 84 000 CHF rentenbildend sind. Beiträge auf höhere Einkommensbestandteile haben daher Steuercharakter. Der entnommene Gewinn wird bei Personenunternehmen nicht weiter belastet. Für Personenunternehmen ergibt sich für die Gewinnsteuer eine Spitzenbelastung von 39,9 Prozent. Kapitalgewinne, die bei Verkauf oder Geschäftsübergabe von Personenunternehmen realisiert werden, sind als persönliches Einkommen zu versteuern, jedoch erst bei Realisation. Durch Aufschub der Besteuerung entstehen dem Steuerpflichtigen Zinsgewinne. Berücksichtigt man diesen Zinsvorteil, ergibt sich ein effektiver Steuersatz von bloss 15,4 Prozent. Insgesamt berechnet sich auf Investitionen ein effektiver Grenzsteuersatz EMTR von beinahe 48 Prozent.





Spitzensteuersätze im schweizerischen Durchschnitt

STEUERART	KAPITALGESELLSCHAFTEN	PERSONENUNTERNEHMEN
PERS. EINKOMMENSSTEUER (T ^p)	37,32%	37,32%
MEHRWERTSTEUER (T ⁱ)	7,60%	7,60%
ZINSTRAGSSTEUER (T ^z)	37,32%	37,32%
KAPITALGEWINNSTEUER (T ^g)	4,35%	15,35%
DIVIDENDENSTEUER (T ^d)	37,32%	–
GEWINNSTEUER (T ^f)	23,22%	39,94%
EMTR TOTAL (T ^e)	43,71%	47,84%
EMTR PERSONENEbene (T ^{es})	28,93%	17,63%
EMTR FIRMENEbene (T ^{ef})	20,79%	36,68%

Dargestellt ist die Struktur der Steuerlasten aufgrund der Spitzensteuersätze auf Unternehmens- und Personenebene im schweizerischen Durchschnitt. Daraus resultieren die effektiven Grenzsteuersätze (EMTR), jeweils für Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen.

- EMTR bedeutet «effective marginal tax rate».
- Es sind nur die heimischen Unternehmen aufgelistet. Multinationale Unternehmen können wie inländische Kapitalgesellschaften betrachtet werden, mit dem Unterschied, dass ausländische Aktionäre nicht von der Besteuerung der Dividenden und Beteiligungsgewinne im Inland erreicht werden.
- Der schweizerische Durchschnitt ist das Mittel der Gesamtbelastung, wie sie für die Kantonshauptorte gilt, gewichtet mit dem kantonalen BIP.
- Die resultierenden steuerlichen Verzerrungen von Unternehmensentscheidungen werden in der Abbildung auf Seite 19 illustriert.

Quelle: Eidg. Steuerverwaltung, Bern 2003; eigene Berechnungen





Grosse Verzerrungen durch das Steuersystem

Die Abbildung gibt einen Eindruck von den grossen steuerlichen Verzerrungen, denen unternehmerische Entscheidungen unterliegen. Bei den Kapitalgesellschaften wird die Selbstfinanzierung mittels Thesaurierung nur mit einem moderaten Grenzsteuersatz von 33,4 Prozent belastet. Dagegen tragen neue Anteile eine um etwa 25 Prozentpunkte höhere Belastung. Die Besteuerung schafft so einen Anreiz, Gewinne einzubehalten und Investitionen selbst zu finanzieren, statt Gewinne auszuschütten und das notwendige Eigenkapital für neue Investitionen auf dem Kapitalmarkt aufzunehmen. Aus steuerlichen Gründen zahlt sich die Selbstfinanzierung von Investitionen auch dann noch aus, wenn die Rendite geringer ist als bei jungen, rasch wachsenden Unternehmen, die auf dem Kapitalmarkt Risikokapital aufbringen müssen. So trägt die Besteuerung dazu bei, die zentrale Funktion des Kapitalmarktes, nämlich knappe Investitionsmittel den gewinnträchtigsten Unternehmen mit dem grössten Wachstumspotential zuzuführen, ausser Kraft zu setzen.

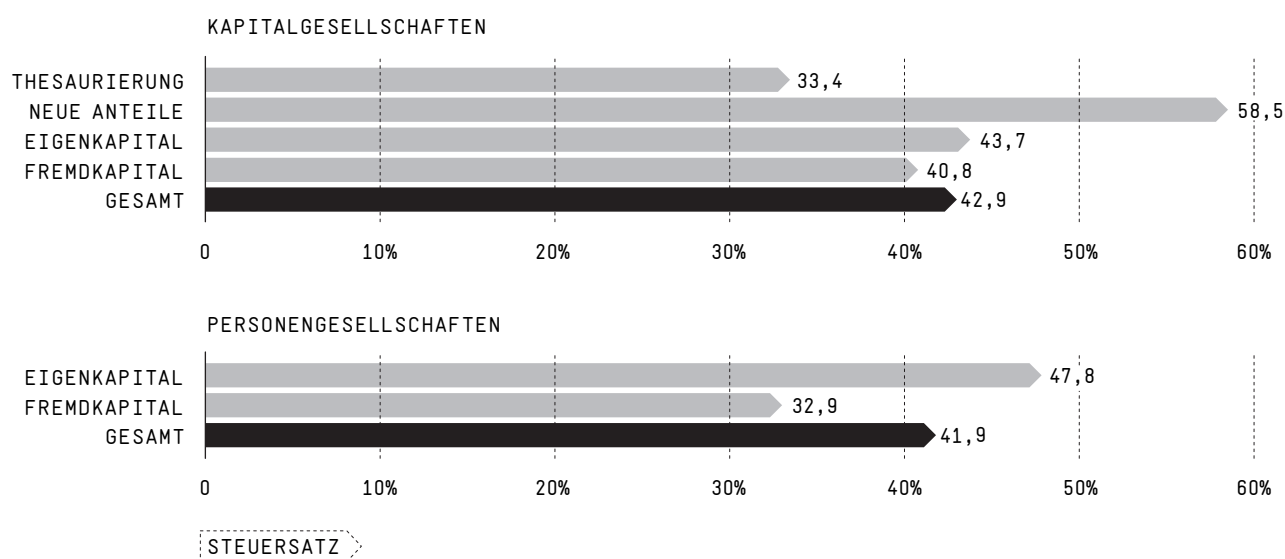
Bei Personenunternehmen beträgt der effektive Grenzsteuersatz auf Eigenkapital 47,8 Prozent, während Fremdkapital nur einer Grenzbelastung von 32,9 Prozent unterliegt. Die Abzugsfähigkeit der Fremdkapitalzinsen ist bei Personenunternehmen wichtiger als bei Kapitalgesellschaften, da der Steuersatz der Einkommenssteuer den Gewinnsteuersatz klar übersteigt. Daher begünstigt die Besteuerung die Nutzung von Fremdkapital gegenüber Eigenkapital bei Personenunternehmen wesentlich stärker. Auch deshalb dürfte die durchschnittliche Verschuldungsquote bei Personenunternehmen wesentlich höher sein als bei Kapitalgesellschaften. Legt man den tatsächlichen Finanzierungsmix zugrunde, so liegt die Grenzsteuerbelastung der Personenunternehmen mit 41,9 Prozent nur unwesentlich über dem Wert für Kapitalgesellschaften.

Die Doppelbelastung von Dividenden benachteiligt die Kapitalgesellschaften also nur begrenzt, weil sie dieser durch übermässige Gewinneinbehaltung ausweichen. Diese Aussage trifft allerdings nur im Durchschnitt zu, denn je nach Finanzierungsstruktur kann die Doppelbelastung von Kapitalgesellschaften viel mehr ins Gewicht fallen. Gerade kleine Personenunternehmen, die ein starkes Wachstum erwarten, aber dieses nicht selbst finanzieren können, benötigen dringend neues Risikokapital von aussen, welches jedoch bei Kapitalgesellschaften die steuerlich teuerste Finanzierungsform ist. Für diese Unternehmen ist die Rechtsformwahl – das heisst die Umwandlung in eine Kapitalgesellschaft – steuerlich keinesfalls neutral.





Effektive Grenzsteuerbelastung nach Rechtsform und Finanzierungsquelle



Die gezeigten effektiven Grenzsteuerbelastungen illustrieren die Verzerrungen im bestehenden Steuersystem.

- Verzerrungen bestehen erstens in der Rechtsformwahl zwischen Kapital- und Personengesellschaften, zweitens zwischen Eigen- und Fremdkapitalfinanzierung sowie drittens zwischen der Eigenkapitalfinanzierung aus einbehaltenen Gewinnen (Thesaurierung) und neuem Kapital durch Ausgabe neuer Anteile bei Kapitalgesellschaften.
- Bei den Kapitalgesellschaften besteht die grösste Verzerrung zwischen der Finanzierung aus zurückbehaltenen Gewinnen (Thesaurierung) und der Finanzierung aus der Ausgabe neuer Anteile. Die teure Eigenkapitalfinanzierung benachteiligt speziell die Versorgung junger Firmen mit Risikokapital.
- Bei den Personenunternehmen diskriminiert das Steuersystem primär zulasten der Eigenkapitalfinanzierung, was zur hohen Fremdverschuldung im KMU-Sektor beitragen dürfte.
- Die gezeigten Durchschnittswerte aufgrund von Standardannahmen glätten die effektiven Verzerrungen, die in der Realität der Einzelfälle deutlich grösser ausfallen können.
- Durch Gewöhnung an die bestehenden Verhältnisse werden die volkswirtschaftlichen Nachteile der mangelnden Neutralität der Unternehmensbesteuerung wohl eher unterschätzt.

Quelle: Eigene Berechnungen



Die «duale Einkommenssteuer» im Einklang mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip

Die einheitliche Besteuerung von Einkommen aus unterschiedlichen Quellen wird gewöhnlich mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit begründet. Betrachtet man jedoch das Einkommen von Individuen über mehrere Perioden hinweg – im Idealfall über den gesamten Lebenszyklus –, erfordert die Anwendung des Leistungsfähigkeitsprinzips gerade, dass Kapital- und Arbeitseinkommen ungleich zu besteuern sind. Eine «duale Einkommenssteuer» erfüllt dies, indem Arbeitseinkommen progressiv und Kapitaleinkommen proportional und niedriger besteuert werden.

Die Tabelle stellt in stark vereinfachter Form die Entscheidungen von zwei Individuen dar, die mit derselben Erwerbsfähigkeit ausgestattet sind. Konsumtyp K und Spartyp S erzielen über die gesamte Lebenszeit dasselbe Arbeitseinkommen und Konsumniveau. In der gebotenen Lebenszeitbetrachtung ist die Leistungsfähigkeit von K und S vollständig durch den gleichen Barwert der Lohneinkommen von 331 beschrieben. Sie sollten daher nach dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit gleich viel Steuern bezahlen. Die Besteuerung der Kapitaleinkommen im Rahmen der konventionellen Einkommenssteuer führt jedoch zu einer höheren Steuerbelastung von S, obwohl dessen Kapitaleinkommen bloss die Folge einer unterschiedlichen Verwendung desselben Arbeitseinkommens ist. Wenn die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit unabhängig von der Verwendung des Einkommens bleiben soll, darf das gesparte Arbeitseinkommen nicht noch einmal besteuert werden.

Nach dieser ökonomischen Sicht der Leistungsfähigkeit wären dann allerdings andere Quellen des Vermögens, zum Beispiel Erbschaften oder Schenkungen, konsequent zu besteuern. Ein empfangenes Erbe ist selbstverständlich Teil der Leistungsfähigkeit, die ja nicht allein aus dem eigenen Erwerbspotential hervorgeht. Für die Besteuerung dieses Vermögenszuwachses steht die Erbschaftssteuer zur Verfügung. Solange eine konsequente Besteuerung der Erbschaften nicht existiert, kann ersatzweise die Vermögenssteuer eine indirekte Besteuerung der Vermögensübertragungen zwischen Generationen ermöglichen.

Die konventionelle periodenbezogene Sicht des Leistungsfähigkeitsprinzips vernachlässigt auch die Steuerüberwälzung. Eine Besteuerung nach der konventionellen Sicht von Leistungsfähigkeit scheitert dann, wenn jene, denen die Steuerlast eigentlich zugedacht ist, nicht daran gehindert werden können, sie auf andere Bevölkerungsgruppen abzuwälzen. Solche Überwälzungsvorgänge sind gerade für die Unternehmensbesteuerung typisch, wenn dadurch die Investitionstätigkeit gehemmt wird und die Beschäftigung darunter leidet. Eine übermässige steuerliche Belastung von Kapitaleinkommen trifft so in längerer Frist wirtschaftlich vor allem die Arbeitnehmer.





Arbeits- und Kapitaleinkommen: Konsumtyp – Spartyp

	KONSUMTYP K				SPARTYP S			
	PER. 1	PER. 2	PER. 3	BARWERT	PER. 1	PER. 2	PER. 3	BARWERT
DISKONTFAKTOR 10%	1	1/1,1	1/1,21		1	1/1,1	1/1,21	
KONSUM	121	121	121		100	121	146,41 G	
BARWERT KONSUM	121	110	100	331 C	100	110	121	331 C
LOHNEINKOMMEN A	121	121	121		121	121	121	
BARWERT LEBENSEINK.	121	110	100	331 B	121	110	100	331 B
KAPITALEINKOMMEN D	0	0	0		0	2,1	2,31	
GESAMTEINKOMMEN E	121	121	121		121	123,1	123,31	
NEUE ERSPARNISSE	0	0	0		21	2,1	-23,1 F	
SPARKAPITAL	0	0	0		21	23,1	0	

Der modellhafte Vergleich mit bloss drei Perioden will zeigen, dass eine einheitliche Einkommenssteuer, die mit einer periodenbezogenen Sicht des Leistungsfähigkeitsprinzips begründet wird, das Sparen und die Vermögensbildung bestraft. Zur Berechnung von Barwerten und Vermögensertrag kommt durchwegs ein Zinssatz von 10 Prozent zur Anwendung.

- Konsumtyp K und Spartyp S erzielen in jeder Periode ein identisches Lohneinkommen von 121 **A**. Dies ergibt auch ein identisches Lebenseinkommen zum Barwert von 331 **B**.
- Auch der Konsum ist über den gesamten Lebenszyklus für K und S auf den gleichen Barwert von 331 beschränkt **C**.
- K realisiert schon in der ersten Lebensphase ein hohes Konsumniveau. Ohne Ersparnisse entsteht in späteren Perioden kein Kapitaleinkommen **D**. Das Gesamteinkommen besteht in jeder Periode nur aus dem Arbeitseinkommen **E**.
- S hingegen will durch Ersparnisbildung in jungen Jahren im Alter einen höheren Wohlstand erreichen. Daraus entstehen später Kapitaleinkommen **D**. In der letzten Lebensphase werden die akkumulierten Ersparnisse einschliesslich Zins und Zinseszins aufgebraucht **F**, um ein Konsumniveau über dem lohnbezogenen Arbeitseinkommen von 121 zu ermöglichen, nämlich 146,41 **G**.
- Entscheidend ist, dass K und S über ihren Lebenszyklus im Barwert genau dasselbe Konsumniveau **C** realisieren, das aus ihrer gleichen Fähigkeit resultiert, Arbeitseinkommen zu generieren.

Quelle: Eigene Darstellung





Eine Schweizerische Duale Einkommenssteuer

Das sDES-Konzept einer Schweizerischen Dualen Einkommenssteuer ist ein radikaler Reformansatz, der vor allem die Neutralität der Besteuerung bezüglich der wichtigsten Unternehmensentscheidungen systematisch verbessert und durch eine geringere Besteuerung von Zinserträgen die steuerliche Benachteiligung der Ersparnisbildung abbaut. Entscheidend für das Wachstum ist die Beseitigung steuerlicher Investitionshemmnisse, welche neben den heimischen auch die Inlandsinvestitionen der multinationalen Unternehmen anstösst.

Das sDES-Szenario beseitigt weitestgehend die existierenden steuerlichen Verzerrungen bezüglich

- Investitionen der heimischen und multinationalen Unternehmen,
- Finanzierung mit Fremd- und Eigenkapital,
- Eigenkapitalfinanzierung mittels einbehaltener Gewinne und neuer Anteile,
- Rechtsformwahl.

Gemäss erstem Eckpfeiler belässt das sDES-Reformmodell die progressive Besteuerung der Arbeitseinkommen unverändert. Die unterschiedliche Besteuerung von Arbeits- und Kapitaleinkommen ist, wie weiter oben begründet, aus ökonomischer Sicht gerechtfertigt. Indem die Steuerstruktur weg von den Kapitaleinkommen hin zur Lohn- und Konsumbesteuerung verlagert wird, kann ein kleines offenes Land eine weitgehend ähnliche Verteilung der effektiven Steuerlast erreichen, ohne Kapitalflucht auszulösen und die Investitionstätigkeit zu hemmen. Die Besteuerung der Arbeitseinkommen und des Konsums höhlt die inländische wirtschaftliche Basis weniger aus als die Besteuerung von Gewinnen und Kapitaleinkommen. In einer globalisierten Wirtschaft mit integrierten Kapitalmärkten und hoher Kapitalmobilität ist es für eine kleine offene Volkswirtschaft schwierig und kostspielig, Kapitaleinkommen übermässig zu besteuern. Eine hohe Besteuerung der Kapitaleinkommen löst Kapitalflucht aus, reduziert inländische Investitionen, beeinträchtigt den Fortschritt der Arbeitsproduktivität und begrenzt die möglichen Lohnsteigerungen. Längerfristig fällt die wirtschaftliche Last einer hohen Kapitalbesteuerung in Form von geringeren Marktlöhnen zum grossen Teil auf die Arbeitnehmer statt auf die Kapitaleigner.





SDes-Szenario: Eckpfeiler 1/4

Eckpfeiler 1

Progressive Lohnbesteuerung bis zum derzeitigen Spitzensteuersatz von durchschnittlich $t^w = 37\%$, wie bisher im Rahmen der Einkommenssteuer.

Das Szenario einer Schweizerischen Dualen Einkommensbesteuerung (SDes) kombiniert eine progressive Besteuerung der Lohneinkommen mit einer moderaten, proportionalen Besteuerung der Kapitaleinkommen.

- Die progressive Lohnbesteuerung bleibt im SDes-Reformmodell unverändert auf dem bestehenden Niveau.
- Der gewählte Satz von 37 Prozent entspricht dem heutigen Spitzensteuersatz im schweizerischen Durchschnitt, alle drei Steuerhoheiten (Bund, Kanton, Gemeinde) zusammengekommen.





Herstellung der Rechtsformneutralität

Gemäss dem zweiten Eckpfeiler des sDES-Konzepts findet eine proportionale Gewinnsteuer unabhängig von der Rechtsform Anwendung, so dass Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften steuerlich gleich behandelt werden. Selbständige und Personenunternehmen erhalten dadurch genau dieselben steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten bezüglich Gewinnverwendung wie Kapitalgesellschaften.

Eine unterschiedliche steuerliche Behandlung von Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften beeinflusst die Entscheidung der Unternehmer, ob sie ihre Firma in eine Kapitalgesellschaft umwandeln sollen. Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften unterscheiden sich auch in ihrer Grösse. Selbständige und sehr kleine Betriebe sind weitgehend als Personenunternehmen organisiert. Sobald die Unternehmung wächst und mehr Kapital aufbringen muss, werden die Vorteile einer Kapitalgesellschaft wegen der beschränkten Haftung und aus anderen Gründen attraktiver und erleichtern das weitere Wachstum. Die Besteuerung sollte Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften gleich behandeln, das heisst eine Umwandlung in eine Kapitalgesellschaft weder fördern noch diskriminieren. Die geeignete Rechtsform hat nicht nach steuerlichen Gesichtspunkten, sondern nach rein betriebswirtschaftlichen Erwägungen, wie zum Beispiel Haftungsfragen oder die erleichterte Aufbringung von neuem Eigenkapital, zu erfolgen. Die Unternehmensbesteuerung soll zusätzliche Effizienzkosten durch eine Verzerrung der Rechtsformwahl vermeiden.





SDes-Szenario: Eckpfeiler 2/4

Eckpfeiler 2

Proportionale Gewinnsteuer unabhängig von der Rechtsform. Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen werden gleich behandelt. Der proportionale Satz bleibt bei durchschnittlich $t^U = 23,2\%$.

Der Geltungsbereich der proportionalen Gewinnsteuer wird auf Selbständige und Personenunternehmen ausgedehnt. Damit ist Rechtsformneutralität vollumfänglich hergestellt.

- Der heutige Satz der Gewinnsteuer – berechnet als gesamtschweizerischer Durchschnitt der Kantonshauptorte – bleibt im SDes-Konzept unverändert bei 23,2 Prozent.
- Solange ein Gewinn nicht entnommen wird, unterliegt er lediglich der niedrigen Gewinnsteuer. Die Gewinnentnahme und die Realisierung von stillen Reserven bzw. von Kapitalgewinnen auf Unternehmensanteilen unterliegen auf Investorebene der Teilhabersteuer (siehe Eckpfeiler 4).
- Für Personengesellschaften senkt sich durch diese Massnahme die Gewinnsteuerbelastung beträchtlich, da Unternehmensgewinne heute der progressiven Einkommenssteuer unterliegen. Auch die Grenzsteuerbelastung auf Firmenebene erfährt eine grosse Reduktion.



Attraktiv für multinationale Unternehmen

Der dritte Eckpfeiler des sDES-Modells – die Absenkung der Gewinnsteuerbelastung durch Berücksichtigung einer Normalverzinsung des Eigenkapitals – ist das zentrale Element, um einen breit abgestützten Wachstumsimpuls zu erzielen. Der steuerliche Abzug einer Eigenkapitalverzinsung senkt die Durchschnittsbelastung des Gewinns deutlich ab. Die Investitionsneutralität wird deshalb mit einer Schmälerung der Bemessungsgrundlage und mit entsprechenden Steuerausfällen erkaufte.

Diese Massnahme wirkt generell positiv auf Investitionen und Wachstum, ist aber für multinationale Unternehmen besonders interessant, denn ausländische Direktinvestitionen können fiskalpolitisch praktisch nur durch Massnahmen im Bereich der Gewinnsteuer angezogen werden. Multinationale Unternehmen sind auf internationalen Aktienmärkten kotiert, wo die Kursbildung durch die (perfekt elastische) Nachfrage von ausländischen Grossinvestoren und steuerbefreiten institutionellen Anlegern dominiert wird, deren Dividenden und Beteiligungsgewinne nicht der Besteuerung in der Schweiz unterliegen. Anders als bei inländisch orientierten Firmen hat deshalb die Besteuerung auf der Investorebene in der Schweiz wenig bis gar keinen Einfluss auf die Eigenkapitalkosten von multinationalen Konzernen.

Investitionen in inländische Produktionsstätten von multinationalen Unternehmen werden dagegen durch eine Reduktion der Grenz- und Durchschnittsbelastung bei der Gewinnsteuer angeregt. Die Standortentscheidungen stellen vor allem auf die steuerliche Durchschnittsbelastung im Vergleich zu konkurrierenden Standorten ab. Die Absenkung der Durchschnittsbelastung stärkt die Standortattraktivität für Direktinvestitionen beim Grundsatzentscheid für oder gegen eine Ansiedlung. Die Absenkung der Grenzsteuerbelastung dagegen regt die Folgeinvestitionen der bereits bestehenden Betriebsstätten von heimischen und ausländischen Unternehmen an.

Die Absenkung der Gewinnsteuer kann trotz gleich bleibendem Steuersatz als strategische Reaktion auf den Trend zu fallenden Sätzen der Körperschaftssteuern im Ausland verstanden werden. Eine gewisse Gewinnbesteuerung ist aber für multinationale Unternehmen vertretbar, weil auch sie die heimische Infrastruktur in Anspruch nehmen. Zumindest ein Teil ihrer Gewinne fällt als Rente auf andere spezifische Standortvorteile an.





SDes-Szenario: Eckpfeiler 3/4

Eckpfeiler 3

Abzug einer Normalverzinsung auf das Eigenkapital von der Gewinnsteuer in der Höhe einer Normalverzinsung gleich dem Zins auf risikolose Staatspapiere im langfristigen Durchschnitt.

Der SDes-Reformvorschlag sieht vor, dass eine Normalverzinsung des Eigenkapitals in der Höhe des Nettozinses auf risikolose Staatspapiere (im Modell 4 Prozent) beim Unternehmen steuerlich abzugsfähig ist.

- Die Gewinnsteuer erfasst nur mehr übernormale Erträge, also die Differenz zwischen der erzielten Rendite und der Nettorendite risikoloser Anlagen.
- Die steuerliche Abzugsfähigkeit einer Normalverzinsung des Eigenkapitals entspricht der bereits bestehenden steuerlichen Abzugsfähigkeit von Fremdkapitalzinsen.
- Damit wird auf der Unternehmensebene Investitionsneutralität hergestellt, indem alle Finanzierungskosten von Investitionen gleichermaßen berücksichtigt werden, egal ob Fremd- oder Eigenkapital eingesetzt wird.
- Die Investitionsneutralität ist dadurch gesichert, dass der Staat sich sowohl an den Erträgen als auch an den Kapitalkosten einer Investition zu gleichen Teilen beteiligt.



Mehr als die Beseitigung der Doppelbesteuerung

Gemäss Eckpfeiler 4 des sDES-Reformmodells belastet die proportionale Teilhabersteuer alle Formen von Kapitaleinkommen mit dem gleichen moderaten Steuersatz. Dieser Satz ist so gewählt, dass die Gesamtbelastung mit Gewinn- und Teilhaberbesteuerung gerade der Spitzenbelastung der Lohnbesteuerung entspricht. In Zahlen ausgedrückt: Von 100 Arbeitseinkommen bleiben nach Abzug eines durchschnittlichen schweizerischen Spitzensteuersatzes von ca. 37 Prozent 63 CHF übrig. Ein Gewinn von CHF 100, soweit er einen normalen Eigenkapitalertrag übersteigt, wird zunächst mit Gewinnsteuer belastet und auf 76,8 CHF reduziert. Nach Ausschüttung und Belastung mit der Teilhabersteuer verbleiben ebenfalls noch 63 CHF.

Die Kombination der Teilhabesteuer mit dem Abzug einer Normalverzinsung bei der Gewinnsteuer beseitigt nicht nur die Doppelbelastung von Ausschüttungen, sondern geht deutlich darüber hinaus. Kapitalerträge im Ausmass einer Normalverzinsung tragen keine Gewinnsteuer, so dass die Endbelastung beim Investor bloss 18,3 Prozent beträgt. Nur Erträge, die über die Normalverzinsung hinausgehen, sind mit der Gewinnsteuer belastet und unterliegen damit einer Gesamtbelastung von 37 Prozent. Nur in diesem Fall kann man von einer Beseitigung der Doppelbelastung sprechen.

Neutralität der Besteuerung verlangt die gleiche steuerliche Belastung aller Kapitalerträge. Zu diesen zählen auch Kapitalgewinne aus der Veräusserung von Unternehmensanteilen. Die steuerliche Begünstigung einbehaltener Gewinne behindert eine wichtige volkswirtschaftliche Funktion des Kapitalmarktes, nämlich Investitionsmittel aus den Unternehmen via Ausschüttung herauszuholen, zu anderen Unternehmen mit höherem Gewinnpotential hinzulenken und damit den produktivsten Verwendungen zuzuführen.

Die Berücksichtigung eines vollen Verlustausgleichs einschliesslich eines unbeschränkten Verlustvortrags und eines begrenzten Verlustrücktrags stellt sicher, dass sich der Staat zu gleichen Teilen an den Verlusten wie an den Erträgen beteiligt. Insofern kann die Besteuerung eine günstige Versicherungswirkung erzielen und damit die Ansprüche der Investoren an die Höhe der erforderlichen Eigenkapitalprämie reduzieren. Eine solche Verringerung der Eigenkapitalprämie wirkt als wachstumsförderndes Element, weil damit die Kapitalkosten der heimischen Unternehmen fallen.





SDes-Szenario: Eckpfeiler 4/4

Eckpfeiler 4

Proportionale Teilhabersteuer auf Kapitaleinkommen mit einem Satz von $t^s = 18,3\%$. Der Steuer unterliegen Zinserträge, ausgeschüttete Dividenden von Kapitalgesellschaften und entnommene Gewinne von Personenunternehmen sowie realisierte Kapitalgewinne bei Veräußerung von Anteilen oder bei Geschäftsübertragung. Bei der Realisierung von Kapitalgewinnen wird ein Zins für die aufgeschobene Steuerschuld berechnet. Neben dem vollen Ausgleich von Verlusten und Gewinnen ist ein unbegrenzter Verlustvortrag und ein begrenzter Verlustrücktrag möglich.

Die Teilhabersteuer ist das zentrale Element des Reformkonzepts auf der Personenebene. Sie stellt Investitionsneutralität auch auf Investorebene her.

- Eine systematische Finanzierungsneutralität der Besteuerung verlangt nach einer Gleichbehandlung von Eigen- und Fremdkapital sowohl auf der Unternehmensebene als auch beim Investor.
- Die Finanzierungsneutralität lässt sich auf Personenebene durch eine gleiche steuerliche Behandlung der Erträge aus Eigen- und Fremdkapital sicherstellen.
- Die Teilhabersteuer belastet den Zinsertrag des Fremdkapitals und den Ertrag des Eigenkapitals inklusive Kapital- oder Beteiligungsgewinnen mit dem gleichen Steuersatz von 18,3 Prozent.
- Mit dem gewählten Steuersatz wird die steuerlich motivierte Verschiebung von Lohn- zu Kapitaleinkommen, das heisst Steuerarbitrage, in Personenunternehmen uninteressant.
- Nach dem Realisationsprinzip wird die Besteuerung von Kapitalgewinnen bis zum Zeitpunkt der Veräußerung aufgeschoben. Der damit verbundene Zinsgewinn führt auch bei gleichem gesetzlichem Steuersatz zu einer niedrigeren effektiven Belastung von Beteiligungsgewinnen im Vergleich zu laufend besteuerten Dividenden. Um diesen effizienzmindernden Nachteil zu beseitigen, sieht das SDes-Konzept für die aufgeschobene Steuerschuld die Verrechnung eines Verzugszinses vor, der bei Realisierung des Kapitalgewinns fällig wird.





Unterschiedliche Kosten der zwei Gegenfinanzierungsszenarien

Das sDES-Konzept berücksichtigt, dass die reformbedingten Steuerausfälle entweder zu entsprechenden Ausgabenkürzungen führen oder mit höheren anderen Steuern gegenfinanziert werden müssen. Tatsächlich dürfte wohl eine Kombination der Varianten realistisch sein. In allen Fällen gehen von der gewählten Gegenfinanzierung mehr oder weniger nachteilige Wirkungen aus. Um die Bandbreite der Möglichkeiten auszuloten, werden im Simulationsmodell zwei Szenarien der Gegenfinanzierung gerechnet.

Die volkswirtschaftlichen Kosten der Staatsfinanzierung nehmen in dem Ausmass zu, wie ein Land in einer globalisierten Wirtschaft einem schärferen internationalen Steuerwettbewerb ausgesetzt ist. Dies legt nahe, die Einnahmefälle im sDES-Konzept zunächst nicht mit einer Erhöhung der Steuern an anderer Stelle, sondern mit einer Senkung der öffentlichen Ausgaben zu kompensieren, zumal der öffentliche Sektor in der Schweiz überdurchschnittlich stark angewachsen ist. Einsparungen bei den investiven Staatsausgaben wie etwa Bildung, Grundlagenforschung oder öffentliche Infrastruktur kommen angesichts der Wachstumsschwäche nicht in Frage. Überdurchschnittlich stark sind in der Vergangenheit die staatlichen Konsum- und Transferausgaben gewachsen. Die als Basisszenario bezeichnete Variante sDES^p geht deshalb von einer pauschalen Senkung der staatlichen Transferausgaben aus. Eine solche Ausgabenkürzung belastet zwar das private verfügbare Einkommen, löst aber sonst keine direkten Verhaltensanpassungen beziehungsweise Verzerrungen aus.

Das als Variante zum Basisszenario berechnete Szenario sDES^m sieht eine aufkommensneutrale Erhöhung der Mehrwertsteuer vor, so dass derselbe Strom an Staatsausgaben pro Kopf finanziert werden kann. Die Berechnung der Variante mit mwst-Gegenfinanzierung dient auch dazu, die Ergebnisse mit den Resultaten der Simulationsrechnungen für die USTR II vergleichen zu können. Im sDES^m-Szenario erfolgt somit eine Verlagerung der Steuerstruktur hin zu den indirekten Steuern. Die Mehrwertsteuer verursacht allerdings wieder ihre eigenen Verzerrungen. Eine Mehrwertsteuererhöhung bremst die Beschäftigung, verursacht andere volkswirtschaftliche Kosten und führt zu anderen Verteilungswirkungen der Reform. Die Wachstumsgewinne fallen in diesem Szenario entsprechend geringer aus. Im Vergleich mit einer Besteuerung der Kapitaleinkommen verursacht eine Konsumbesteuerung jedoch im Prinzip langfristig weniger Schaden für Wachstum und Effizienz in der Wirtschaft.





SDES-Konzept: Gegenfinanzierung

Als Bedingung enthält das SDES-Szenario die Forderung nach Kompensation der Steuerausfälle im Anpassungsprozess. Diese verlangt nach einer möglichst neutralen Form der Gegenfinanzierung. Die beiden betrachteten Varianten der Gegenfinanzierung haben unterschiedliche volkswirtschaftliche Konsequenzen.

- Die Basisvariante SDES^P geht von der Gegenfinanzierung durch eine pauschale Senkung der staatlichen Transferausgaben aus. Bezüglich der Wachstumswirkungen ist dies eine optimistische Variante, und sie setzt einen Kontrapunkt zur Variante einer Gegenfinanzierung durch eine Steuererhöhung.*
- In einem alternativen Szenario SDES^M wird die SDES-Reform mit einer höheren Mehrwertsteuer gegenfinanziert, die in der Schweiz im internationalen Vergleich noch niedrig ist. Die Gegenfinanzierung mit der Mehrwertsteuer ist ein vorsichtiges Szenario, das von relativ hohen Kosten der Gegenfinanzierung ausgeht.*
- In der Praxis einer Steuerreform wird eine Kombination der beiden Varianten der Gegenfinanzierung realistisch sein.*





Systematische Neutralität der Unternehmensbesteuerung

Die Abbildung illustriert die Vorzüge der steuerlichen Gleichbehandlung von Ausschüttungen und Gewinneinbehaltung, von Eigenkapital und Fremdkapital sowie von Kapital- und Personengesellschaften.

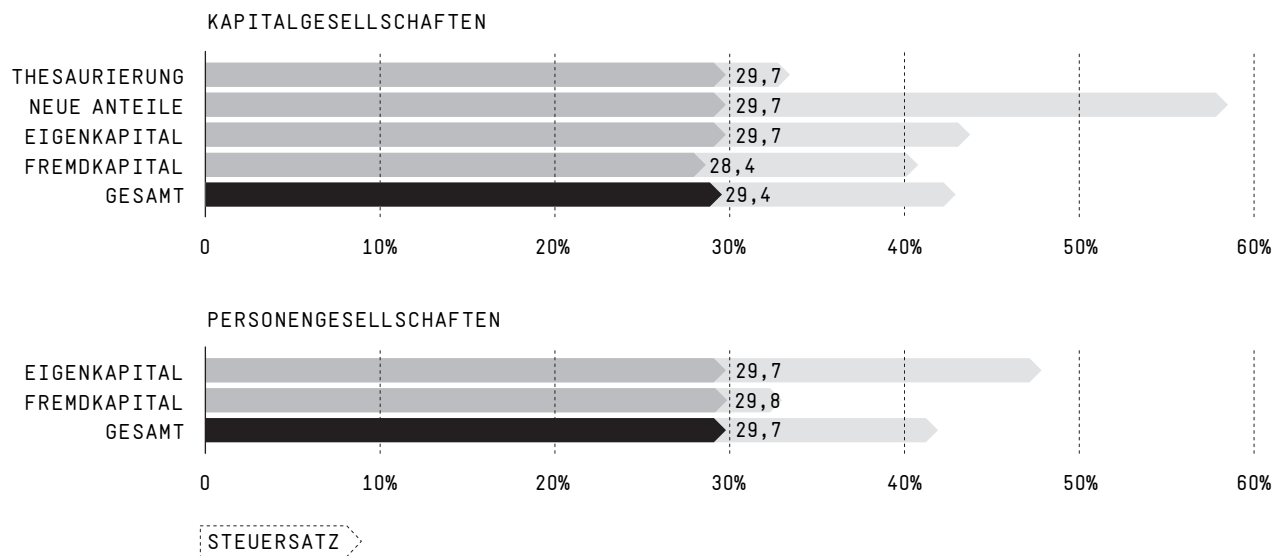
Der Reformvorschlag eliminiert die heute bestehenden Verzerrungen vollständig und führt zu gleichmässigen effektiven Grenzsteuerbelastungen über alle Finanzierungswege. Die verbleibenden geringfügigen Unterschiede gehen auf unterschiedliche Risikoprämien auf Eigenkapital und Fremdkapital zurück und sind daher nicht steuerlich, sondern ökonomisch bedingt. Zusätzlich ist auch die gesamte Grenzsteuerbelastung systematisch über alle Finanzierungswege geringer. Einerseits baut das Konzept den Steuerkeil auf Unternehmensebene vollständig ab, indem eine normale Eigenkapitalverzinsung bei der Gewinnsteuer abzugsfähig wird. Andererseits wird auf Personenebene der Steuersatz auf Kapitaleinkommen etwa halbiert. Das sDES-Konzept setzt daher einen kräftigen Anstoss für Ersparnisbildung, Investition und Kapitalakkumulation.

Die Realisierung systematischer Neutralität der Besteuerung, zudem auf einem allgemein reduzierten Niveau, ist volkswirtschaftlich viel bedeutender als die Einführung einer steuerlichen Erfassung bisher nicht besteuarter Kapitalgewinne. Per Saldo ist die breit wirkende Entlastung von Kapitaleinkommen durch eine sDES-Reform immer noch beträchtlich. Wenn dadurch Steuervermeidungsmöglichkeiten für bestimmte Gruppen von Steuersubjekten verschwinden, ist zu bedenken, dass ein verzerrendes Steuersystem durch Fehlanreize auch entsprechende Verhaltensverzerrungen hervorruft, die mit der Reform korrigiert werden. Gleichzeitig verwirklicht die Gleichbehandlung von Dividenden und Kapitalgewinnen auf Beteiligungen den verfassungsmässig verankerten Grundsatz der Gleichmässigkeit der Besteuerung.





Effektive Grenzsteuersätze nach sDes



Gezeigt wird die Neutralität des sDes-Konzepts für Kapital- und Personengesellschaften im Vergleich zum Status quo.

- Die hellgrauen Balken stellen die effektiven Grenzsteuersätze in der heutigen Ausgangssituation ohne Steuerreform dar [entspricht Abbildung auf S. 19].
- Die sDes-Steuerreform gleicht die effektiven Grenzsteuersätze weitestgehend an und sichert auf einem generell abgesenkten Niveau der Grenzbelastung die Neutralität der Unternehmensbesteuerung (Balken im Vordergrund).

Quelle: Eigene Berechnungen



Aufstieg auf einen höheren Wachstumspfad

Die Abbildung veranschaulicht, wie sich eine Steuerreform auswirkt, welche die Investitionsanreize nachhaltig verbessert. Eine quantitative Abschätzung der Auswirkungen auf Wachstum und Verteilung einschliesslich der unterschiedlichen kurz- und langfristigen Anpassungen verlangt nach einem aufwendigen Simulationsmodell. Dieses kann jedoch nicht jedes institutionelle Detail der Steuergesetzgebung und nicht jeden Aspekt wirtschaftlichen Verhaltens berücksichtigen. Es soll aber die systematisch wirkenden Einflüsse der Besteuerung einfangen..

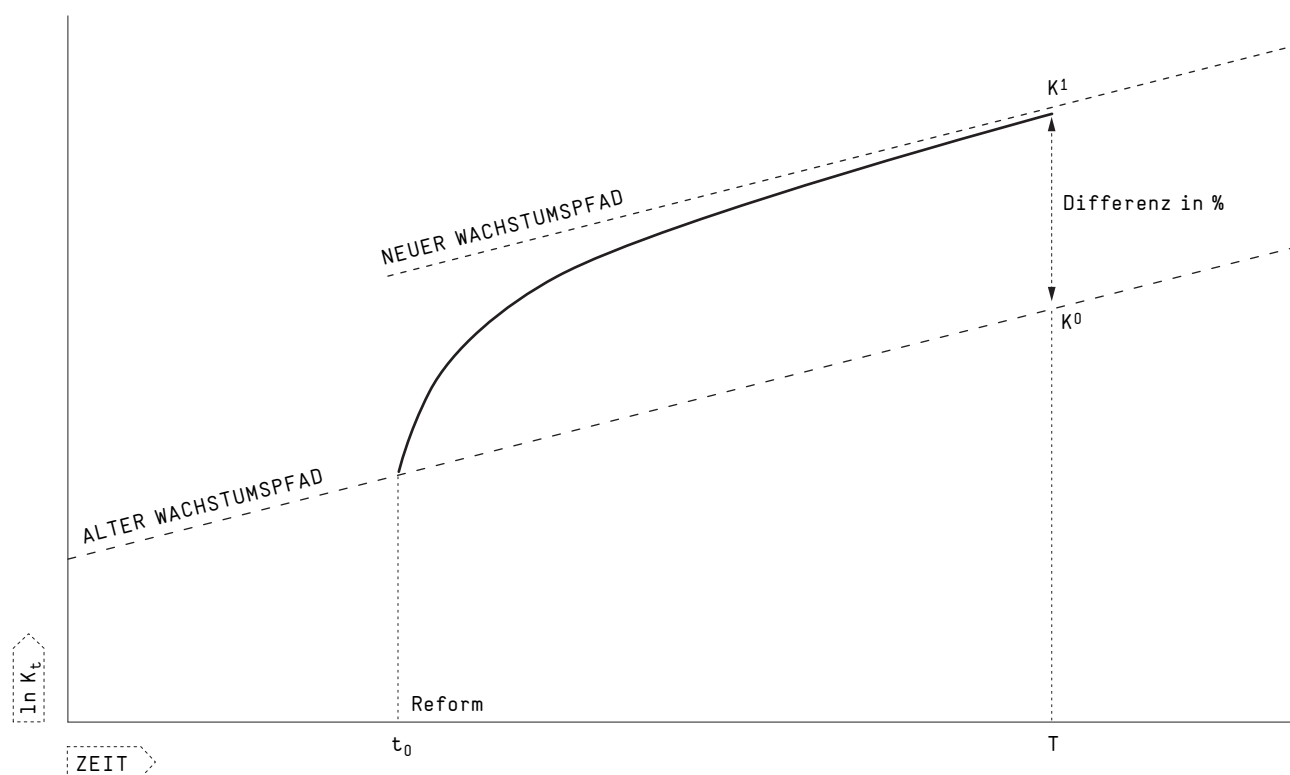
Das Modell erklärt langfristige Unterschiede in Niveaus, nicht aber in Wachstumsraten. Erfolgt kein wirtschaftspolitischer Eingriff, expandiert die Wirtschaft entlang des alten Wachstumspfad, entsprechend der gestrichelten Linie in der Abbildung. Wenn im Zeitpunkt eine wachstumsbelebende Reform durchgeführt wird, folgt der Kapitalstock einem neuen Entwicklungspfad, der zunächst steil ansteigt und nach genügend langer Anpassungszeit den Wert auf dem neuen Wachstumspfad erreicht. Wenn im fernen Endzeitpunkt T alle strukturellen Anpassungen vollständig abgeschlossen sind, lässt sich die prozentuale Abweichung des Kapitalstocks von seinem hypothetischen Wert auf dem alten Wachstumspfad berechnen. In den nachfolgenden Ergebnistabellen werden diese Niveaueffekte als prozentuale Veränderung einer volkswirtschaftlichen Kennziffer relativ zu ihrem Wert im Ausgangsgleichgewicht berechnet.

Mit dem verwendeten Wachstumsmodell lassen sich sowohl die langfristigen Auswirkungen von Steuerformen als auch die Übergangsphase für die kurz- und mittelfristige Sicht berechnen. Im Vordergrund steht die Erklärung der Entwicklung des Potential-Outputs, so dass von kurzfristigen zyklischen Schwankungen abgesehen wird. Die Unterscheidung in langfristige und kurz- und mittelfristige Effekte ist aber insofern relevant, als gewisse wirtschaftliche Folgen einer Steuerreform nicht sofort, sondern erst später bedeutsam werden. Dies gilt speziell für wichtige Überwälzungsvorgänge wie die Auswirkungen auf die Löhne. Diese werden sich in grösserem Ausmass erst mittel- bis langfristig verändern, nachdem die angestossenen Investitionen Kapazitätseffekte entfalten und die Kapitalintensität in der Produktion angestiegen ist. Dementsprechend werden sich die an die Lohnsumme geknüpften Rückwirkungen auf die Steuereinnahmen ebenfalls erst im Laufe der Zeit einstellen. Schon an dieser Stelle lässt sich voraussehen, dass die Wachstumsgewinne einer Steuerreform vor allem in der Zukunft realisiert werden, während die Kosten in Form von Steuerausfällen sofort in voller Höhe anfallen.





Steuerreform für Investitionen: Wirtschaft auf höherem Wachstumspfad



Eine investitionsbelebende Steuerreform löst eine Wachstumsbeschleunigung aus, welche die Wirtschaft langfristig auf einen neuen Wachstumspfad auf höherem Niveau hebt. Der Anpassungspfad des Kapitalstocks folgt aus der Berechnung des dynamischen Gleichgewichts in einem Wachstumsmodell.

- Der alte Wachstumspfad zeigt das Trendwachstum ohne Steuerreform.
- Die Steuerreform regt die Investitionstätigkeit an und beschleunigt unmittelbar das Wachstum des Kapitalstocks.
- In der Folge wachsen auch, mit unterschiedlicher Verzögerung, das BIP, die Kapitaleinkommen, die Beschäftigung, die Lohneinkommen und der Konsum.
- Die Forschung schätzt die Halbwertszeit dieser Anpassung auf rund acht Jahre. In dieser Übergangsphase finden strukturelle Anpassungen wie die Umstellung auf eine kapitalintensivere Produktion und die Verbesserung der Arbeitsproduktivität statt, bis ein langfristiger Wachstumszustand erreicht ist und die Wirtschaft wieder mit ihrer natürlichen Wachstumsrate expandiert.

Quelle: Eigene Darstellung





Bedeutender Wachstumsschub durch die sDES-Reform

Die Tabelle zeigt die langfristigen quantitativen Auswirkungen des sDES-Konzepts aufgrund von Simulationsrechnungen. In einer solchen Simulation können die Auswirkungen einer Steuerreform als Szenario unter isolierten Bedingungen frei von anderen Einflüssen berechnet werden. Die präsentierten Modellergebnisse sind aber nicht als Prognose der tatsächlich zu erwartenden Anpassungen, sondern als Reformszenario zu verstehen. Die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung hängt von vielen anderen Einflüssen und politischen Entscheidungen ab, die mit einer Steuerreform direkt nichts zu tun haben.

Die sDES-Reform hat für das Wachstum zwei Hauptwirkungen: Erstens beseitigt die Abzugsfähigkeit einer Eigenkapitalverzinsung den Investitionssteuerkeil auf Unternehmensebene, so dass der effektive Grenzsteuersatz auf Investitionen gleich null wird. Dies lässt die Kapitalnutzungskosten auf das Niveau der Bruttorendite der Investoren vor persönlichen Steuern absinken. Zweitens wird der Steuersatz auf Zinserträge und Dividenden auf Investorebene ungefähr halbiert. Auch wenn Kapitalgewinne nun gleich wie andere Kapitalerträge besteuert werden, löst die niedrige Teilhabersteuer starke Sparanreize aus. Der halbierte Steuerkeil erlaubt einen Anstieg der Nettozinsen. Gleichzeitig verringert die zusätzliche Ersparnisbildung den Marktzins für heimische Anleihen und Kredite und ermöglicht damit eine Abnahme der Fremdfinanzierungskosten der Unternehmen.

sDES[®]-Basisszenario: Im Vergleich zum Wachstumspfad im Ausgangsgleichgewicht steigt die Kapitalausstattung um über 8 Prozent, womit ein um 3,4 Prozent höheres BIP erzielt werden kann. Für den privaten Konsum rechnet das Modell langfristig mit einem Anstieg um 4,1 Prozent. Die allgemeine Expansion stärkt die Steuerbasis, so dass unter Berücksichtigung dieser indirekten Wirkungen die Einnahmehausfälle bei der Besteuerung der Gewinne, Dividenden und Zinserträge zu einem Teil durch Mehreinnahmen an anderer Stelle wieder aufgefangen werden können.



SDes^p-Szenario: Langfristige Auswirkungen im Vergleich zum Status quo

	STATUS QUO	SDes ^p
GEWINNSTEUER	23,22%	23,22%
TEILHABERSTEUER	37,32%	18,36%
ZINSETRAGSSTEUER	37,32%	18,36%
INDIREKTE STEUER	7,60%	7,60%
VERSCHULDUNGSQUOTE	30,61%	29,20%
AUSSCHÜTTUNGSQUOTE	40,00%	55,00%
KAPITALNUTZUNGSKOSTEN INLÄND. KG	9,60%	8,75%
EIGENKAPITALKOSTEN INLÄND. KG	8,68%	9,84%
FREMDKAPITALZINSSATZ	9,83%	8,24%
DURCHSCHNITTSERTRAG PORTFOLIO	5,26%	5,93%
MARKTLOHN*	–	2,94%
NETTOLOHN*	–	2,94%
BESCHÄFTIGUNG*	–	1,46%
AGGREGIERTER KAPITALSTOCK*	–	8,62%
BRUTTOINLANDPRODUKT*	–	3,42%
PRIVATER KONSUM*	–	4,13%
GESAMTVERMÖGEN/BIP	4,10	4,53
AUSLANDSVERMÖGEN/BIP	0,65	0,84

* Prozentuale Änderungen gegenüber dem Status quo, die anderen Werte sind absolut.

In der Tabelle sind die Veränderungen der sDes-Reform im Vergleich zum Status quo zusammengefasst. Die Spalte «SDes^p» beschreibt das Szenario, in dem zur Gegenfinanzierung der Reform die staatlichen Transferausgaben um den entsprechenden Betrag pauschal gekürzt werden.

- Die obersten vier Zeilen enthalten die Reformauswirkungen auf die durchschnittlichen Steuersätze.
- Die folgenden fünf Zeilen zeigen die Anpassungsreaktionen bezüglich Fremdverschuldung, Gewinnausschüttung, Kapitalnutzungskosten, Fremdkapitalzinssatz und Portfolioertrag.
- Die untersten acht Zeilen enthalten die Auswirkungen auf gesamtwirtschaftliche Schlüsselgrößen wie Beschäftigung, Löhne, Konsum, Kapitalstock, BIP (alle in %) und Vermögensbildung (als Verhältniszahl).
- Interpretationsbeispiel: Die Zunahme des Kapitalstocks um 8,62 Prozent entspricht der Differenz der beiden Wachstumspfade in der Abbildung auf Seite 35.

Quelle: Eigene Berechnungen





Das sDES^M-Szenario im Vergleich

Die Tabelle zeigt die langfristigen quantitativen Auswirkungen des sDES-Konzepts aufgrund der Simulationsrechnungen, diesmal für das sDES^M-Szenario. Auch in diesem Szenario stärkt die allgemeine Expansion die Steuerbasis, so dass unter Berücksichtigung dieser indirekten Wirkungen die Steuerausfälle zu einem Teil durch Mehreinnahmen an anderer Stelle wieder aufgefangen werden können. Trotzdem muss der Mehrwertsteuersatz permanent auf 11,7 Prozent, vorübergehend sogar auf gegen 18 Prozent, angehoben werden.

Die Wachstumswirkungen fallen durchwegs tiefer aus als im Basisszenario sDES^S, da der negative Einfluss einer Mehrwertsteuererhöhung auf die Beschäftigung durchschlägt. Dies zeigt sich ausgeprägt bei den negativen Veränderungen für die makroökonomischen Grössen Beschäftigung und Lohneinkommen. Zudem wächst auch der Kapitalstock um etwa einen halben Prozentpunkt weniger stark als im Basisszenario. Die Modellrechnungen ergeben nun einen Anstieg des BIP um bloss noch 2,3 Prozent, verglichen mit 3,4 Prozent im Basisszenario. Der private Konsum liegt nach Abschluss aller Anpassungsprozesse auf einem gut rund 3,5 Prozent höheren Niveau als unter dem Status quo; im Basisszenario liegt dieser Wert jedoch noch um einen halben Prozentpunkt höher.

Wie das sDES-Szenario zielt auch die Unternehmenssteuerreform II des Schweizerischen Bundesrats auf ein verbessertes Investitionsklima im internationalen Standortwettbewerb und auf positive Wachstumswirkungen. Im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung berechneten Christian KEUSCHNIGG und Martin D. DIETZ von der Universität St. Gallen die makroökonomischen Effekte der USTR II für zwei Varianten (Modelle 1 und 3), allerdings mit einem früheren Simulationsmodell. Diese methodische Einschränkung der Vergleichbarkeit ist jedoch kaum von Belang, da sich das sDES-Szenario in den Grössenordnungen der Auswirkungen sehr markant von der USTR II abhebt. In der USTR II kompensieren sich die steuersenkenden und -erhöhenden Elemente weitgehend, so dass die makroökonomischen Effekte nur bescheiden ausfallen. Modell 3 verstärkt die Investitionsanreize etwas mehr als Modell 1, weil das bremsende Element der umfassenden Kapitalgewinnbesteuerung wegfällt. Für beide Modelle ergeben die Simulationsrechnungen jedoch bloss einen Anstieg des BIP von weit unter 1 Prozent. Dazu verstreichen bis zum Erreichen dieses Niveaueffekts erst noch Jahrzehnte. Die USTR II lässt sich somit in dieser Ausgestaltung kaum als wachstumsfördernde Reform propagieren. So ist es denn wenig überraschend, dass in der Vernehmlassung zur USTR II unter der Bezeichnung «Modell 3 plus» auch eine weitergehende Steuerentlastung für Investitionen gefordert wird. Nach diesem Vorschlag sollen Dividenden nur zu 50 Prozent teilbesteuert werden statt zu 60 Prozent (Modell 1) beziehungsweise 70 Prozent (Modell 3) in den offiziellen Varianten. «Modell 3 plus» würde die Wachstumswirkungen gemäss Modellrechnungen verstärken und könnte die langfristige Zunahme des BIP auf etwas über 1 Prozent erhöhen. Allerdings ist dies eine optimistische Schätzung, weil die Gegenfinanzierung der Steuerausfälle als Pauschalbelastung berücksichtigt ist, etwa in Form geringerer staatlicher Transfers. Dagegen würde eine Kompensation durch eine entsprechende Erhöhung der Mehrwertsteuer die Wachstumswirkungen klar senken.



SDES^M-Szenario: Langfristige Auswirkungen im Vergleich zum Status quo

	STATUS QUO	SDES ^M
GEWINNSTEUER	23,22%	23,22%
TEILHABERSTEUER	37,32%	18,36%
ZINSERTRAGSSTEUER	37,32%	18,36%
INDIREKTE STEUER	7,60%	11,70%
VERSCHULDUNGSQUOTE	30,61%	29,45%
AUSSCHÜTTUNGSQUOTE	40,00%	55,00%
KAPITALNUTZUNGSKOSTEN INLÄND. KG	9,60%	8,52%
EIGENKAPITALKOSTEN INLÄND. KG	8,68%	9,60%
FREMDKAPITALZINSSATZ	9,83%	7,98%
DURCHSCHNITTSERTRAG PORTFOLIO	5,26%	5,80%
MARKTLOHN*	–	3,68%
NETTOLOHN*	–	–0,13%
BESCHÄFTIGUNG*	–	–0,06%
AGGREGIERTER KAPITALSTOCK*	–	8,18%
BRUTTOINLANDSPRODUKT*	–	2,34%
PRIVATER KONSUM*	–	3,53%
GESAMTVERMÖGEN/BIP	4,10	4,68
AUSLANDSVERMÖGEN/BIP	0,65	0,94

* Prozentuale Änderungen gegenüber dem Status quo, die anderen Werte sind absolut.

In der Tabelle sind die Veränderungen der sDes-Reform im Vergleich zum Status quo zusammengefasst. Die Spalte «SDES^M» beschreibt das Basisszenario, das zur Gegenfinanzierung den Satz der Mehrwertsteuer im erforderlichen Ausmass anhebt.

- Die obersten vier Zeilen enthalten die Reformauswirkungen auf die durchschnittlichen Steuersätze.
- Die folgenden fünf Zeilen zeigen die Anpassungsreaktionen bezüglich Fremdverschuldung, Gewinnausschüttung, Kapitalnutzungskosten, Fremdkapitalzinssatz und Portfolioertrag.
- Die untersten acht Zeilen enthalten die Auswirkungen auf gesamtwirtschaftliche Schlüsselgrössen wie Beschäftigung, Löhne, Konsum, Kapitalstock, BIP (alle in %) und Vermögensbildung (als Verhältniszahl).

Quelle: Eigene Berechnungen





Kostspielige Mehrwertsteuererhöhung

Jede Wachstumspolitik zeitigt ihre Wirkungen erst langfristig. Dies ist beim Übergang zu einer dualen Einkommenssteuer nicht anders. Der Verlauf der BIP-Zeitreihen in der Abbildung zeigt die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Reform in der Anfangsphase. Die Schwierigkeit liegt darin, dass die Kosten einer wachstumsorientierten Steuerpolitik sofort anfallen, während es Jahre dauert, bis die Erträge auf breiter Front spürbar werden. Aufgrund des langsamen Prozesses der Kapitalbildung können die expansiven Wirkungen der Reform erst nach einiger Zeit in grösserem Ausmass erwartet werden. Die Anpassungsgeschwindigkeit wird von der Halbwertszeit der Kapitalakkumulation getrieben. Die empirische Forschung schätzt diese Halbwertszeit auf etwa acht Jahre. Dieser Zeitraum wird benötigt, bis die Hälfte der langfristigen Wachstumsgewinne realisiert werden kann. Weitere acht Jahre dauert es, bis $\frac{3}{4}$ der Wachstumsgewinne erzielt sind. Die Wachstumsraten sind somit in der ersten Phase nach der Reform am grössten.

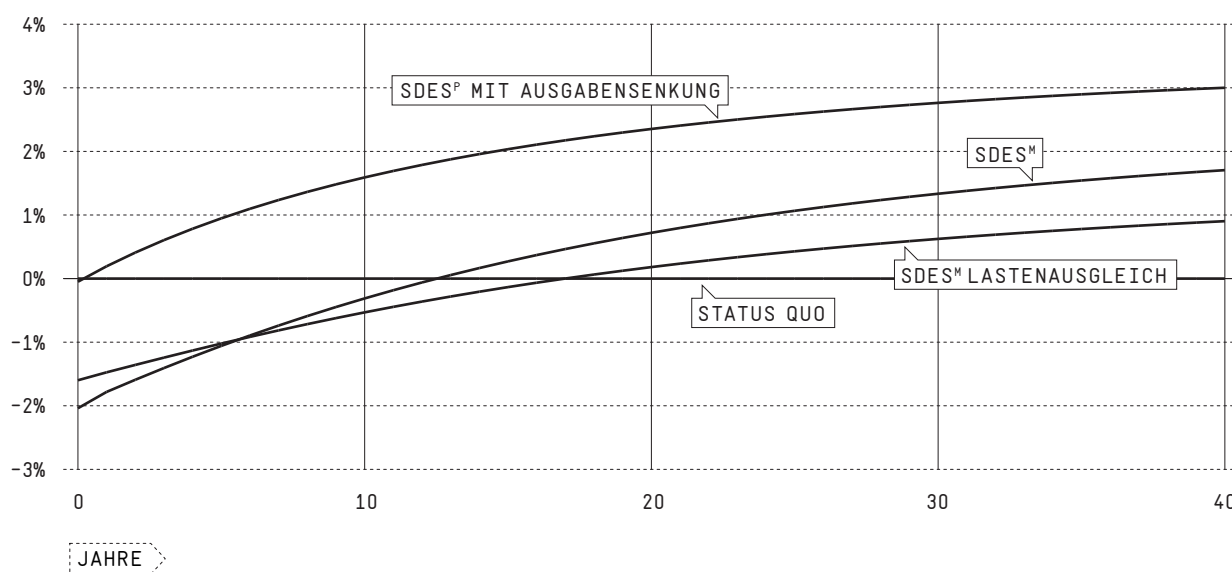
Der langsame Anpassungsprozess bedeutet, dass die Steuerausfälle kurzfristig viel höher als langfristig ausfallen und eine höhere Gegenfinanzierung erfordern. Zur vollen Gegenfinanzierung muss der Mehrwertsteuersatz im ersten Jahr der Reform auf fast 18 Prozent angehoben werden. Um eine übermässige Erhöhung der Mehrwertsteuer in der Anfangsphase zu vermeiden und die Lasten und Gewinne gleichmässiger auf gegenwärtige und zukünftige Generationen zu verteilen, wird im Szenario mit Lastenausgleich eine Politik der Staatsverschuldung durchgerechnet. Eine geeignete Schuldenpolitik kann theoretisch die notwendige Mehrwertsteuererhöhung gleichmässig über alle zukünftigen Perioden verteilen. Allerdings erfordert die auflaufende Staatsschuld höhere Steuern in der Zukunft. Die Abfederung durch den Lastenausgleich reduziert zwar die Anfangsbelastung, jedoch auch die späteren BIP-Gewinne.

Die grossen Anpassungslasten der Mehrwertsteuer-Gegenfinanzierung zeigen sich am stärksten bei den kaufkraftbereinigten Nettolöhnen (aus der nebenstehenden Abbildung nicht ersichtlich). Diese sinken zu Beginn der Anpassung um rund 7 (sDES^M-Szenario) beziehungsweise 5 Prozent (Szenario Lastenausgleich). In den folgenden Jahren fällt der notwendige Mehrwertsteuersatz im Zuge der Expansion wieder ab, so dass sich die verfügbaren Reallohne und die Beschäftigung wieder erholen. Es dauert aber sehr lange, bis die Nettolöhne wieder so weit ansteigen, dass sie annähernd das Niveau auf dem ursprünglichen Wachstumspfad erreichen. Im Szenario Lastenausgleich dagegen verharren die Nettolöhne um mehr als 2 Prozent unter dem ursprünglichen Niveau. Allerdings profitieren auch die Arbeitnehmer von der erleichterten Vermögensbildung, die das sDES-Konzept mit sich bringt.





Entwicklung des BIP: Varianten der Gegenfinanzierung im Vergleich



Gezeigt sind die unterschiedlichen Wachstumseffekte und Anpassungspfade der drei betrachteten Varianten der Gegenfinanzierung anhand des BIP. Die Abbildung zeigt die Anpassungsprozesse als Prozentabweichung vom Ausgangsniveau. Die 0-Linie entspricht dem alten Wachstumspfad ohne Steuerreform. Die horizontale Achse bezieht Jahre nach Einführung der Reform.

- SDES^p bezeichnet das Basisszenario mit einer pauschalen staatlichen Ausgabensenkung, SDES^m das Szenario mit Mehrwertsteuer-Erhöhung. Die Variante «Lastenausgleich» bedeutet eine geglättete Erhöhung der Mehrwertsteuer, kombiniert mit einer staatlichen Neuverschuldung.
- Das Basisszenario SDES^p schneidet bezüglich Wachstum am besten ab, insbesondere weil es die nachteiligen Wirkungen der anderen Szenarien auf die Beschäftigung vermeidet.
- Die Mehrwertsteuer-Erhöhung schränkt die Erwerbsbeteiligung und das Arbeitsangebot zunächst stark ein und führt zu einem kurzfristigen Rückgang des BIP. Beim SDES^m-Szenario ist in der Anfangsphase ein Rückgang des BIP von 2 Prozent in Kauf zu nehmen. Die maximale Niveauveränderung des BIP von rund 2,3 Prozent wird erst am Ende der sehr langen Anpassungsfrist erreicht.
- Die Wachstumswirkungen sind beim Szenario Lastenausgleich am geringsten.

Quelle: Eigene Berechnungen





Sofort anfallende Vermögensgewinne

Neben den intertemporalen sind auch die interpersonellen Verteilungswirkungen der Reformszenarien beträchtlich. Diese Vorgänge führen die politisch sensiblen Verteilungswirkungen vor Augen, mit denen im Prinzip jede wachstumsorientierte Steuerreform, die diesen Namen verdient, zu kämpfen hat.

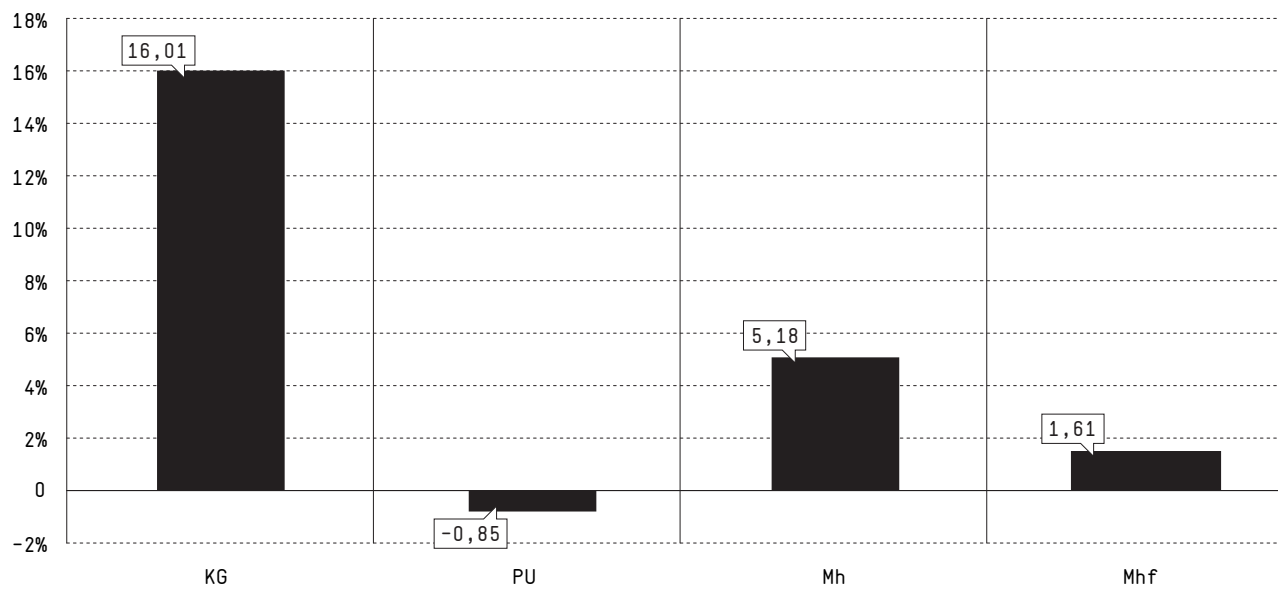
Die Absenkung der Steuersätze auf Kapitaleinkommen auf der Investorebene und die Freistellung eines Normalertrags auf Eigenkapital bei der Gewinnsteuer führen zu erheblichen unmittelbaren Steuerausfällen, die erst langfristig wieder durch die ausgelösten Wachstumseffekte reduziert werden. Das Spiegelbild dieser Steuerausfälle sind die Vermögensgewinne auf die existierenden Beteiligungen, wie sie in der Abbildung ausgewiesen sind. Die steuerlichen Begünstigungen werden in den Firmenwerten kapitalisiert und führen zu sofortigen Vermögensgewinnen bei den Anteilseignern. Die Kombination der beiden Reformmassnahmen lässt die Unternehmenswerte insbesondere für nichtkотиerte, inländische Kapitalgesellschaften ausserordentlich stark ansteigen. Die entsprechenden Kapitalgewinne sind einmaliger Natur und fallen bei den Anteilseignern an, die heute die Beteiligungen halten. Sie sind allerdings zum Zeitpunkt ihrer Realisierung zum Satz der Teilhabersteuer zu versteuern. Die Kapitalgewinne auf inländisch gehaltene Beteiligungen an multinationalen Konzernen fallen wesentlich moderater aus, weil aus der Sicht des heimischen Investors lediglich die geringere Besteuerung der Dividenden auf Personenebene relevant ist, die zum grossen Teil durch die höhere Besteuerung der Kapitalgewinne wieder aufgewogen wird.

Während die Vermögensgewinne der Kapitaleigner sofort anfallen, können die Vorteile höherer Einkommen bei Arbeitnehmern erst langsam im Zuge der angestossenen Kapitalbildung realisiert werden. Es dauert aber längere Zeit, bis die getätigten Investitionen entsprechende Kapazitätseffekte entfalten und zu verbesserter Arbeitsproduktivität, höherem BIP und gesteigerten Arbeitnehmereinkommen führen. Leicht geringeren verfügbaren Löhnen ist der Vorteil einer erleichterten Vermögensbildung aufgrund der geringeren Besteuerung von Zinserträgen gegenüberzustellen: aus dem gleichen Lohneinkommen kann durch Ersparnisbildung mit höherer Rendite ein höheres Lebensvermögen und Konsumniveau realisiert werden.





Vermögensgewinne auf Beteiligungen: Unternehmenstypen im Vergleich



Dargestellt sind die Vermögensgewinne nach Unternehmenstypen. Die Aufwertung ist die Folge der geringeren Steuerbelastung.

- kg sind inländische Kapitalgesellschaften, pu Personenunternehmen, mh inländische Betriebsstätten einheimischer Multinationaler und mhf inländische Betriebsstätten ausländischer Multinationaler.
- Inländische Kapitalgesellschaften gewinnen am meisten an Wert, weil hier die Steuerentlastung am grössten ist.

Quelle: Eigene Berechnungen





Kernelement eines umfassenden Wachstumsprogramms

Es gibt in entwickelten Industrieländern kaum Muster erfolgreicher Steuerreformen ohne flankierende finanz- oder wirtschaftspolitische Massnahmen. In den meisten Ländern sind entlastende Steuerreformen zumindest von ausgabenseitigen Massnahmen begleitet. In anderen Fällen bilden Steuerreformen sogar nur ein Element in einem umfassenden und abgestimmten wirtschaftspolitischen Programm. So wäre es auch vermessen, von einer Steuerreform nach dem Muster des sDES-Szenarios zu erwarten, allein damit sei das schweizerische Wachstumsproblem zu überwinden.

Eine strukturelle Hauptursache der schweizerischen Wachstumsschwäche liegt in der international unterdurchschnittlichen Wettbewerbsintensität, daraus resultierend zu hohen Kosten und Preisen, was wiederum protektionistische Reflexe begünstigt und die strukturelle Wettbewerbsschwäche zu perpetuieren droht. Die dänische Wettbewerbsbehörde publizierte 2003 eine vergleichende Studie über die Wettbewerbsintensität in verschiedenen Ländern. Benützt wurden makro- und mikroökonomische Indikatoren sowie OECD-Daten über Regulierungen zur Berechnung eines «Competition Index». Das Ergebnis ist in der Tabelle zusammengefasst und fällt für die Schweiz alarmierend aus. Sie steht – mit einem dramatischen Rückstand auf die EU15 und die USA – am Ende der Rangliste, hinter Ländern wie Tschechien, Griechenland, Mexiko und Polen.

Die Schweiz mit ihrer wettbewerbsschwachen Binnenwirtschaft braucht ein umfassendes wirtschaftspolitisches Liberalisierungsprogramm, damit der Wettbewerbsrückstand auf das europäische Umfeld nicht noch weiter anwächst. Selbst umfassende Steuerreformen nach dem Muster des sDES-Modells können dieses nicht ersetzen. Als Bestandteil eines solchen Revitalisierungsprogramms, das die Reaktionsfähigkeit und die Innovationsneigung der wirtschaftlichen Akteure erhöht, verspricht eine Unternehmenssteuerreform jedoch auch mehr Wirkung, da veränderte steuerliche Anreize auf flexiblere Verhaltenselastizitäten treffen. Höheres Wachstum lässt zudem die Steuereinnahmen ansteigen und schafft damit grössere finanz- und verteilungspolitische Spielräume für tiefgreifende Steuerreformen. Zur Vergrösserung solcher Handlungsspielräume tragen schliesslich auch die unumgänglich gewordenen Massnahmen zur nachhaltigen Sanierung der in Schieflage geratenen öffentlichen Finanzen bei.





«Competition Index»

	EFFECTIVE COMPETITION	PUBLIC SERVICES EXPOSED TO COMPETITION	TOTAL INDEX
LUXEMBURG	73	64	71
ISLAND	78	48	70
NIEDERLANDE	75	55	70
AUSTRALIEN	69	70	69
BELGIEN	66	73	68
PORTUGAL	69	61	67
NEUSEELAND	60	82	66
USA	70	51	65
DEUTSCHLAND	65	65	65
IRLAND	59	78	63
ITALIEN	67	53	63
EU15	63	59	62
ÖSTERREICH	66	48	61
SPANIEN	63	54	61
SCHWEDEN	55	74	60
GROSSBRITANNIEN	62	54	60
TSCHECHIEN	60	54	59
FRANKREICH	58	59	59
KANADA	66	36	58
DÄNEMARK	58	52	57
FINNLAND	57	50	55
NORWEGEN	57	48	54
UNGARN	59	37	54
GRIECHENLAND	44	65	49
MEXIKO	51	37	47
POLEN	47	34	44
SCHWEIZ	43	34	41

Die Tabelle enthält die Ergebnisse einer Benchmark-Studie, welche die dänische Wettbewerbsbehörde durchgeführt und 2003 veröffentlicht hat. Obwohl die Autoren noch gewisse methodische Vorbehalte machen, zeigen die Resultate in den Grössenordnungen sicher zutreffende Rangierungen und Differenzierungen bezüglich Intensität des Wettbewerbs.

- Die Indikatoren für «Effective Competition» (wirksamer Wettbewerb) und «Public Services Exposed to Competition» (Wettbewerb bei den öffentlichen Diensten) setzen sich aus Teilindikatoren zusammen, die primär aus OECD-Daten, anderen offiziellen Datenbanken (AMADEUS) und Erhebungen der dänischen Wettbewerbsbehörde stammen.
- Für jeden Indikator erhält ein Land eine Bewertung zwischen 0 und 100; 0 für den niedrigsten, 100 für den höchsten Wert. Fehlen bei einem Land die Daten für einen Indikator, wird dieser Indikatorwert geschätzt.
- Die Schweiz steht bei beiden Indikatoren mit grossem Rückstand auf die USA und die EU15 am Schluss der Rangliste. Dies reflektiert die bekannte Wettbewerbsschwäche des überdimensionierten geschützten Binnensektors.

Quelle: Danish Competition Authority







ILLUSTRIERTE KURZFASSUNG

[illegible]



DIESE KURZFASSUNG BERUHT AUF DEM BERICHT «EINE STEUERREFORM FÜR MEHR WACHSTUM IN DER SCHWEIZ» VON CHRISTIAN KEUSCHNIGG, DIE INHALTLICHE VERANTWORTUNG LIEGT JEDOCH BEI AVENIR SUISSE. AUTOR DER KURZFASSUNG IST HANS RENTSCH.

DER HAUPTBERICHT ENTSTAND IM AUFTRAG VON AVENIR SUISSE. NEBEN CHRISTIAN KEUSCHNIGG ALS HAUPTVERANTWORTLICHEM WIRKTE IN BERATENDER FUNKTION AUCH EIN PANEL VON INTERNATIONALEN FINANZWISSENSCHAFTERN MIT, NÄMLICH DIE PROFESSOREN SIJBREN CNOSSEN (UNIVERSITÄT MAASTRICHT), MICHAEL P. DEVEREUX (UNIVERSITÄT WARWICK), GEBHARD KIRCHGÄSSNER (UNIVERSITÄT ST. GALLEN), SOREN BO NIELSEN (UNIVERSITÄT KOPENHAGEN) UND PETER BIRCH SORENSEN (COPENHAGEN BUSINESS SCHOOL).

SEPTEMBER 2004

