

EINE STEUERREFORM
FÜR MEHR WACHSTUM IN DER SCHWEIZ

CHRISTIAN KEUSCHNIGG

MIT ANMERKUNGEN ZU EINEM
STEUERPOLITISCHEN PARADIGMENWECHSEL
VON HANS RENTSCH

VORWORT	5

01 / DAS SDES-KONZEPT: EINE WACHSTUMS- ORIENTIERTE STEUERREFORM	9
02 / DIE SCHWEIZ IM INTERNATIONALEN VERGLEICH	13
03 / VERZERRUNGEN IM UNTERNEHMENS- STEUERSYSTEM DER SCHWEIZ	23
04 / KRITERIEN FÜR EIN REFORMKONZEPT	33
05 / HERLEITUNG DER SCHWEIZERISCHEN DUALEN EINKOMMENSSTEUER	41
06 / AUSWIRKUNGEN AUF WACHSTUM, BESCHÄFTIGUNG, LÖHNE UND KONSUM	51
07 / DAS SDES-KONZEPT: FOLGERUNGEN IN FÜNF KERNPUNKTEN	67

TECHNISCHER ANHANG	71

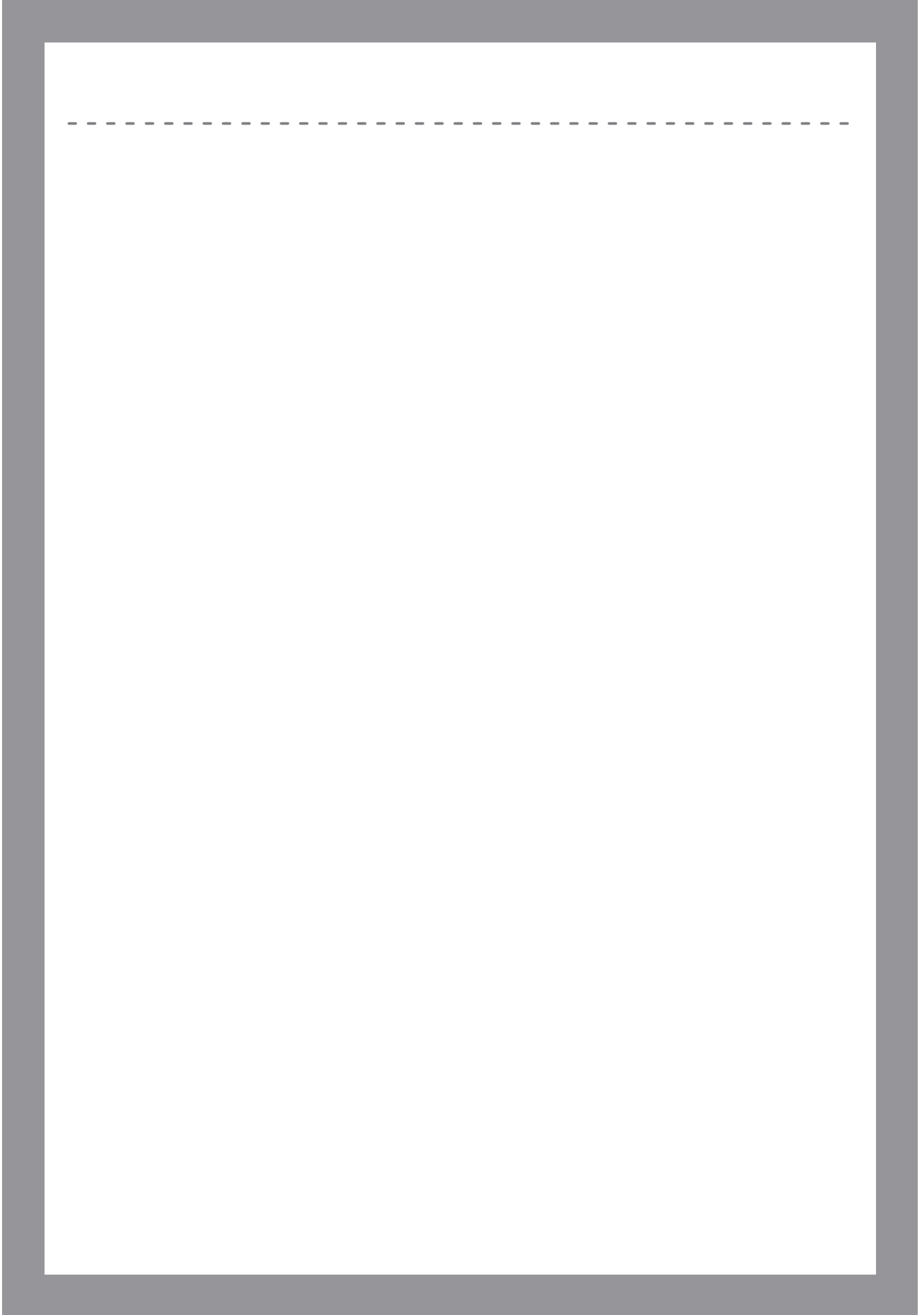
ANMERKUNGEN ZU EINEM STEUERPOLITISCHEN PARADIGMENWECHSEL	97

LITERATURVERZEICHNIS	111

CHRISTIAN KEUSCHNIGG

CHRISTIAN KEUSCHNIGG IST PROFESSOR FÜR NATIONALÖKONOMIE MIT SCHWERPUNKT ÖFFENTLICHE FINANZEN AM INSTITUT FÜR FINANZWISSENSCHAFT UND FINANZRECHT (IFF) DER UNIVERSITÄT ST. GALLEN. ER IST FORSCHUNGSPROFESSOR DES IFO-INSTITUTS IN MÜNCHEN UND RESEARCH FELLOW DES CENTRE FOR ECONOMIC POLICY RESEARCH, LONDON, SOWIE DES CESIFO NETZWERKES, MÜNCHEN. ER HAT WIRTSCHAFTSPOLITISCHE STUDIEN FÜR DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION UND EIN GUTACHTEN FÜR DIE EIDGENÖSSISCHE STEUERVERWALTUNG ZUR UNTERNEHMENSSTEUERREFORM II VERFASST. SEINE FORSCHUNG BETRIFFT DIE THEORIE UND POLITIK DER BESTEUERUNG, INSBESONDERE WAGNISFINANZIERUNG, KAPITALEINKOMMENS-BESTEUERUNG UND DYNAMISCHE STEUERREFORMEN.





Das hier skizzierte Szenario einer dualen Einkommenssteuer für die Schweiz zielt auf eine substanzielle Entlastung der Unternehmen und vor allem der Investitionen. Dieser SDES-Reformvorschlag bedarf der erklärenden Einbettung sowohl in einem global umfassenden wie auch im helvetisch-aktuellen Koordinatensystem.

Im Grossen, also in der europäischen, ja globalen Perspektive antwortet das SDES-Konzept von Christian KEUSCHNIGG auf den durch die zunehmende Mobilität der Produktionsfaktoren bedingten Trend zur Reduktion der Unternehmenssteuern und der Beseitigung von steuerlichen Investitionsbarrieren. Unter einem historischen Blickwinkel kann man diese Entwicklung – zumindest in den Ländern, die in den Weltmarkt eingebunden sind – auch als Teil eines noch umfassenderen Prozesses in die Richtung ökonomisch motivierter Reformen der Steuersysteme sehen. Auch wenn dabei die Hoffnung auf eine radikale Reduktion der steuerlichen Komplexitäten und Verzerrungen als gemeinsame volkswirtschaftliche Grundmotivation erkennbar ist, gibt es fundamentale Unterschiede in den wirtschaftspolitischen Stossrichtungen der Reformen. Im angelsächsischen Raum standen die Steuerreformen seit den historischen Weichenstellungen durch Margaret THATCHER und Ronald REAGAN im Zeichen des Wachstums, bei schwacher Konjunktur sogar auch zur Konjunkturankurbelung durch die Stärkung der verfügbaren Einkommen und der privaten Nachfrage. Die Aufkommensneutralität oder steuerpolitische Kriterien wie das Leistungsfähigkeitsprinzip und verteilungspolitische Überlegungen spielten allenfalls in der politischen Opposition gegen diese Reformen eine Rolle. Entsprechend werden diese Reformen auch von einer ökonomischen Schule getragen und propagiert, die auch in massiven Budgetdefiziten keine entscheidenden Gefahren sieht, solange Produktivitätssteigerungen, hohe Wachstumsraten und Geldwertstabilität aufrechterhalten werden können.

Im EU-Europa oder präziser: im wirtschaftspolitischen Klima des rheinischen Kapitalismus wird den Vorspiegelungen der Laffer-Kurve in der Regel Skepsis oder gar Verachtung entgegengebracht. Von der Linken werden die betreffenden Steuerreformen als Meilensteine einer «Starve the beast»-Strategie gesehen, welche die Abschaffung des Wohlfahrtsstaates im Auge hat. Entsprechend wird die Steuerreform-Diskussion im alten Europa, selbst dort, wo sie von der Wirtschaftswissenschaft geführt wird,

stark von verteilungspolitischen und fiskalischen Prinzipien geprägt. Selbst in den radikalen Vereinfachungsvorschlägen von Paul KIRCHHOFF oder bei der Einfachsteuer von Manfred ROSE geht es immer auch um die Beseitigung von «ungerechten Schlupflöchern». Die politische Unterstützung der Vorschläge beruht primär auf der Vorstellung, dass die vorgesehenen Senkungen der (Spitzen-)Steuersätze durch die Verbreiterung des Steuersubstrats mehr oder weniger wettgemacht werden. Gegenfinanzierung bedeutet hier gemeinhin einnahmenseitige Aufkommensneutralität. Im «neuen» Europa hingegen wird die Gnade der steuerpolitischen grünen Wiese benützt, um einfache, investitions- und wachstumsorientierte Fiskalregimes einzurichten. Auch wenn diese Chance unter dem Harmonisierungsdruck der europäischen Hochsteuerländer nur vorübergehend wahrgenommen werden könnte, bewirken die Experimente in den mittel- und osteuropäischen Ländern doch eine Intensivierung des internationalen Steuer- und Standortwettbewerbs.

Die Schweiz hat sich in diesem Wettbewerb bisher dank vernünftigen Steuerlasten für die Unternehmen und der föderalistisch-kommunal geprägten, bürger- und unternehmensnahen Steuerpraxis behaupten können. Der interkantonale Steuerwettbewerb sowie konstitutionelle Arrangements zur Eindämmung des Staatshaushalts vor allem in den Kantonen haben aber die beschleunigte Expansion der Staatsquote und der Schuldenlast nicht verhindern können. Diese durch die demographischen Trends verschärfte Entwicklung macht Aufkommensneutralität und verteilungspolitische Vorgaben in der politischen Praxis zu einschränkenden Randbedingungen jeder Steuerreform.

Damit ist die Positionierung des SDES-Szenarios *im Kleinen*, also in der aktuellen (steuer)politischen Diskussion in der Schweiz, angesprochen. Die vorliegende Studie, die schon vor zwei Jahren aufgelegt worden war, erscheint jetzt im Vorfeld der Diskussion über die Unternehmenssteuerreform II. Trotz der zeitlichen Koinzidenz soll aber mit dem Konzept einer dualen Einkommenssteuer gerade nicht eine weitere Variante zu den Reformmodellen des Bundesrates beziehungsweise den Vernehmlassungsantworten hinzugefügt werden. Das vorgeschlagene Konzept ist vielmehr ein Denkmodell, ein Szenario für eine umfassendere Steuerreform mit einem viel längeren Zeithorizont, vergleichbar der Einführung einer Flat Tax oder der Einfachsteuer

von Manfred ROSE. Es abstrahiert bewusst von politischen Einschränkungen, und auch die Umsetzungschancen im politischen Prozess stehen nicht im Vordergrund. Das SDES-Szenario stellt vielmehr auf die interne logische Konsistenz auf der Grundlage der modernen finanzwissenschaftlichen Steuertheorie ab. Darin spielen positive Verhaltensanreize eine zentrale Rolle. Das Konzept maximiert bewusst die Investitions- und Wachstumseffekte, auch wenn damit erhebliche Steuerausfälle verbunden sind, die kompensiert werden müssen.

AVENIR SUISSE will mit dem präsentierten SDES-Szenario die Reformdebatte aus der üblichen verteilungspolitischen Fixierung lösen und einer längerfristigen ökonomischen Sichtweise zum Durchbruch verhelfen. Aus dieser Perspektive lautet die entscheidende Frage nicht, wer eine Steuer bezahlt, sondern wer nach Abschluss der ausgelösten Anpassungs- und Überwälzungsprozesse die Steuerlast wirtschaftlich zu tragen hat. Speziell 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.

Das SDES-Konzept soll als gedankliche Vorlage dienen, um die aktuellen realpolitischen Vorschläge zu beurteilen und die Steuerdiskussion in Richtung einer fundamentalen Reform voranzutreiben, welche die Standortattraktivität der Schweiz im internationalen Wettbewerb spürbar verbessert. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen des SDES-Szenarios werden mithilfe von Simulationsrechnungen geschätzt. Zentrale Messlatte ist der langfristige volkswirtschaftliche Erfolg des Reformszenarios in der Dimension gesamtwirtschaftlicher Zielgrößen (Kapitalstock, BIP, Löhne, Konsum). Indem steuerpolitische Alternativen aufgezeigt und zur Diskussion gestellt werden, lässt sich das allgemeine Bewusstsein für den Nutzen mutiger Reformschritte schärfen.

.....

Die vorliegende Studie entstand in enger Zusammenarbeit mit dem Autor Christian KEUSCHNIGG, welcher den Haupttext und den technischen Anhang allein verantwor-

tet. Christian KEUSCHNIGG arbeitete in Kooperation mit einem Panel internationaler Steuerökonomien, welche Vorschläge für ein Reformkonzept und Kommentare zur SDES formulierten. Diesem Panel gehörten 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) an.

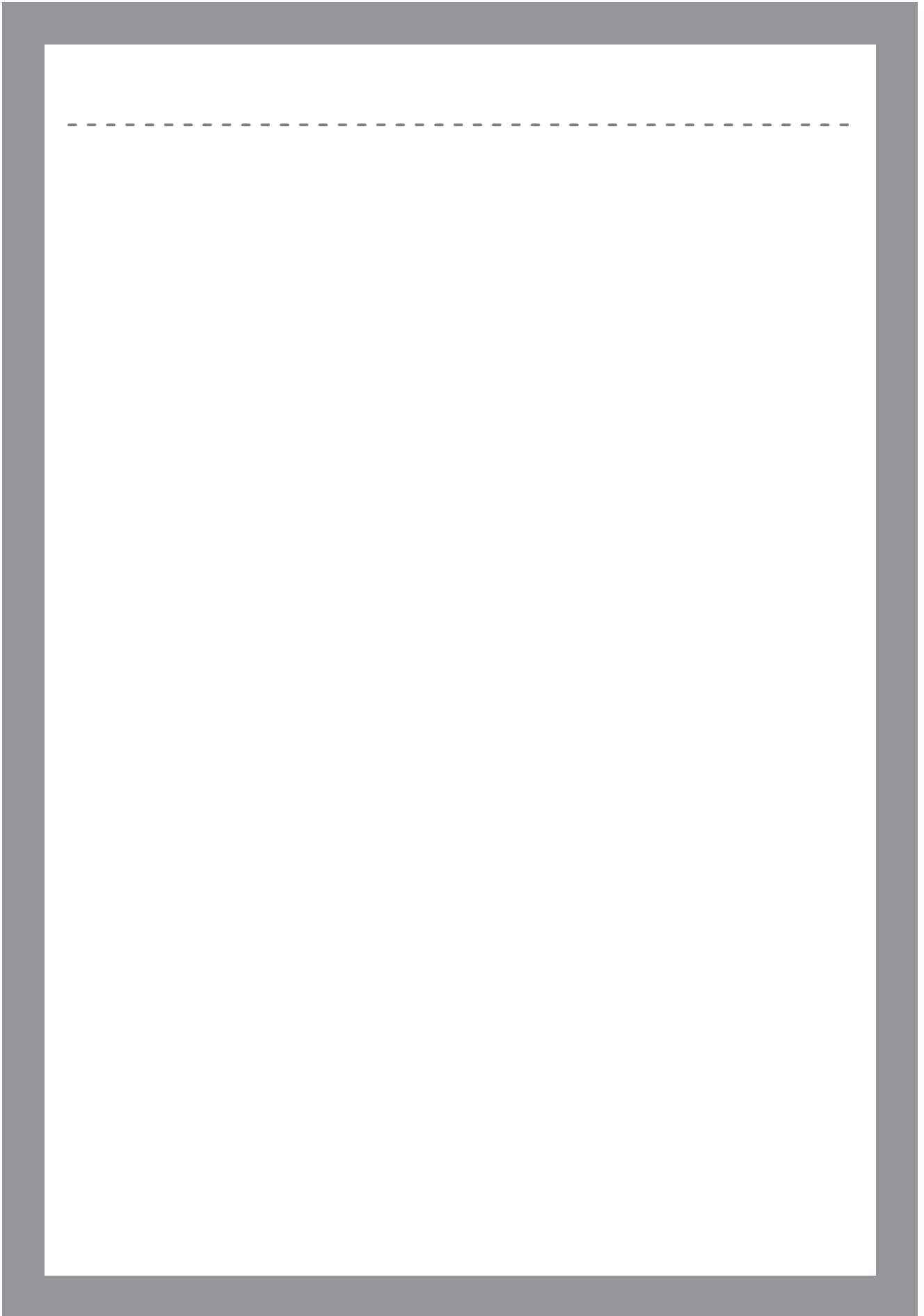
Um den technisch weniger versierten Leser in die Kernpunkte des Vorschlags und seine steuerpolitischen Konsequenzen einzuführen, hat Hans RENTSCH ein Nachwort mit Schlussfolgerungen verfasst. Für den eiligen Leser und als Basis für die französische Übersetzung wurde überdies, in enger Anlehnung an den Hauptbericht von Christian KEUSCHNIGG, eine mit zahlreichen Abbildungen und Tabellen illustrierte Kurzfassung erstellt.

Im Vorfeld der Untersuchungen von Christian KEUSCHNIGG verfasste Dominic ROHNER (unter der Leitung von Yves FLÜCKIGER und unter Mitarbeit von Alain SCHOENENBERGER, alle Université de Genève, faculté des sciences économiques et sociales) eine deskriptive Studie über die Unternehmensbesteuerung in der Schweiz auf allen drei staatlichen Ebenen. Diese unpublizierte Analyse, welche auch verschiedene Schwachpunkte des heutigen Systems identifizierte, diente als eine der Diskussionsgrundlagen für die Erörterungen in einer informellen Runde nationaler Steuerexperten und -praktiker, welchen das Projekt zahlreiche Hinweise und Anregungen verdankt. Zu dieser Runde zählten Paul AENISHÄNSLIN, Janwillem C. ACKET, Kurt ARNOLD, Ruedi BAUMANN, Peter BAUMGARTNER, Martin DAEPF, Angelo DIGERONIMO, Marco DUSS, Pascal GENTINETTA, Thomas HESS, Stephan HÜRLIMANN, Bruno JEITZINER, Daniel KÄSLIN, Walter STERCHI, Irene SALVI und Cinderella VASSILIADIS. Wie üblich wurde die Schlussredaktion von verschiedenen externen Lektoren unterstützt. Besonderer Dank gebührt Pascal GENTINETTA für die wiederholte Lektüre und zahlreiche detaillierte Hinweise, ferner Markus NEUHAUS, Peter BAUMGARTNER und Jean-Christian LAMBELET für ihre ausführlichen inhaltlichen Kommentare sowie Wolfram MEISTER für die redaktionelle Unterstützung.

Satz, Gestaltung und Produktion besorgten Susanne GMÜR und Yves WINISTOERFER von AVENIR SUISSE, das Korrekturat lag in den Händen von Marianne SIEVERT.

01 / DAS SDES-KONZEPT: EINE WACHSTUMS-
ORIENTIERTE STEUERREFORM

9



Seit mehr als einem Jahrzehnt bewegt sich die schweizerische Volkswirtschaft auf der Kriechspur. Ihren früheren Wohlstandsvorsprung hat die Schweiz inzwischen weitgehend eingebüsst. Andere Länder, etwa Irland oder Österreich, haben aufgeholt oder die Schweiz sogar bereits hinter sich gelassen. Es ist wenig realistisch, auf eine automatische Trendwende zu vertrauen. Gefragt sind mutige wirtschaftspolitische Initiativen. Der Wachstumsbericht des Bundesrats [SECO 2002] hat eine Reihe wichtiger Politikfelder aufgezeigt, auf denen Weichen neu gestellt werden müssen. Die Steuerpolitik ist eines davon, und dazu ein wichtiges. Was tief greifende Steuerreformen an positiven Trendbrüchen auszulösen vermögen, kennt man vor allem aus dem Ausland, besonders eindrücklich etwa aus dem einst rand- und 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. Gewiss enthält die Unternehmenssteuerreform II, die gegenwärtig unter dem Kürzel USTR II in der politischen Ausmarchung steckt, Elemente, die den Wirtschaftsstandort Schweiz stärken. Insgesamt sind jedoch die vorgeschlagenen Entlastungen und Systemoptimierungen wenig mutig. Die erwarteten Wachstumswirkungen, die mithilfe eines Simulationsmodells der Universität St. Gallen geschätzt worden sind, fallen deshalb je nach Variante eher bescheiden aus [Christian KEUSCHNIGG und Martin D. DIETZ 2003]. Eine kleine Teilreform wird wenig ausrichten. Gesucht ist ein mutiges Reformkonzept, das ein sichtbares Signal setzt und die steuerlichen Rahmenbedingungen für mehr Wachstum nachhaltig verbessert.

Steuern als Investitions- und Wachstumsbremse — Wirtschaftswachstum setzt in der einen oder anderen Form 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. Dabei sind Ersparnis und Investition weit zu fassen. Auch die Aus- und Weiterbildung ist eine Form der Ersparnis beziehungsweise Investition, denn sie erfordert zunächst, mehr Zeit für den Erwerb von neuen und besseren Qualifikationen zu reservieren und auf sofortigen Lohn zu verzichten. Der Ertrag besteht in der Sicherung

der Beschäftigungschancen auf höhere Löhne in der Zukunft. Die Investition der Unternehmen besteht nicht nur in der Erneuerung oder Erweiterung bestehender Anlagen und Ausrüstungen, sondern vielmehr noch in Forschung und Entwicklung, um mit neuen Produkten und Anwendungen höhere Gewinne in Zukunft zu erwirtschaften. Alle Wachstumsquellen, ob Humankapital, Anlagen und Ausrüstungen oder technologisches und organisatorisches Know-how, werden schliesslich aus Ersparnis und Investition gespeist, deren Erträge erst später anfallen. Die Besteuerung der Kapitaleinkommen, die den privaten Ertrag der Investition und Ersparnis mindert, wirkt als Wachstumsbremse, solange der Staat sich nur an den Erträgen, nicht aber an den Investitionskosten beteiligt. 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 zentrales Element der Wachstumspolitik ist. Dabei muss es keinen Konflikt zwischen Arbeitnehmern und Investoren geben. 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? Zudem erhöhen moderat besteuerte Erträge aus Vermögensanlagen auch für breite Bevölkerungsschichten die verfügbaren Einkommen.

SDES – Schweizerische Duale Einkommenssteuer — Diese Studie präsentiert ein Konzept für eine grundlegende Reform der Besteuerung der Kapitaleinkommen. Dabei stehen bewusst nicht die Einhaltung verschiedener politischer Beschränkungen oder die Umsetzungschancen im politischen Prozess im Vordergrund. Das vorgeschlagene Konzept stellt vielmehr auf interne logische Konsistenz auf der Grundlage der modernen, finanzwissenschaftlichen Steuertheorie ab. Darin spielen positive Verhaltensanreize eine zentrale Rolle. Das Konzept baut auf die Vorteile unverfälschter Märkte und unternehmerischer Initiative. Es soll als herausfordernder Masstab dienen,

um die in der politischen Wirklichkeit diskutierten Reformvorschläge zu bewerten und voranzutreiben.

Kernstück des Szenarios ist der Übergang zu einer dualen Einkommensbesteuerung mit moderater, proportionaler Belastung der Kapitaleinkommen und progressiver Besteuerung der Arbeitseinkommen. Fortan wird dieser Vorschlag als Schweizerische Duale Einkommenssteuer (SDES) bezeichnet. Das SDES-Konzept realisiert eine weitgehende Neutralität der Unternehmensbesteuerung bezüglich Investition, Finanzierung und Rechtsformwahl. Kapitaleinkommen werden ohne Doppelbelastung nur einmal, aber umfassend besteuert. Steuerarbitrage zwischen Kapital- und Arbeitseinkommen wird verhindert.

Die zu erwartenden kurz- und langfristigen Auswirkungen des SDES-Szenarios auf Wachstum, Verteilung und Steueraufkommen werden auf der Basis eines Steuer-simulationsmodells durchgerechnet. Das verwendete Wachstumsmodell der schweizerischen Wirtschaft berücksichtigt die nationalen und internationalen Aspekte der Unternehmens- und Kapitaleinkommensbesteuerung in grossem Detail. Die theoretische Modellstruktur ist in KEUSCHNIGG [2004b] dokumentiert.

Die Wirkungen einer Steuerreform hängen wesentlich von der Art ihrer Gegenfinanzierung ab. Dabei sind verschiedene Ansätze denkbar. Zunehmende volkswirtschaftliche Kosten der Besteuerung erfordern eine Einschränkung des Staatsanteils. Deshalb liegt es nahe, die Einnahmefälle der SDES-Reform nicht mit einer Erhöhung der Steuern, sondern mit einer Senkung konsumptiver, öffentlicher Ausgaben zu kompensieren, zumal die öffentlichen Ausgaben, insbesondere die Transferausgaben für soziale Wohlfahrt, in der Schweiz überdurchschnittlich stark angewachsen sind. Bei grösserem Finanzierungsbedarf dürfte es jedoch schwer sein, diesen allein durch Ausgabensenkungen zu decken. Zum Vergleich wird daher ein Szenario mit einer aufkommensneutralen Finanzierung über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer gerechnet, die im internationalen Vergleich in der Schweiz noch sehr niedrig ist.

Die Berechnungen zeigen, dass das SDES-Konzept in allen Varianten der Gegenfinanzierung im Vergleich etwa zur USTR II ein Vielfaches an Wachstum erwarten lässt. Das BIP steigt langfristig, je nach Art der Gegenfinanzierung, auf

Steuarbitrage

In den nordischen Ländern, die mit dualen Einkommenssteuersystemen schon länger Erfahrung haben, war es trotz verschiedenen Abwehrmassnahmen für Einzelunternehmer beziehungsweise beherrschende Anteilseigner von Kapitalgesellschaften attraktiv, hoch besteuertes Arbeitseinkommen in niedrig besteuertes Kapitaleinkommen umzuwandeln. Solche Steuerarbitrage führt zu spürbaren Steuerausfällen bei der Lohnsteuer.

ein um 2,3 bis 3,4 Prozent höheres Niveau an. Das Wachstum wird auf breiter Front durch die Investitionen heimischer und multinationaler Unternehmen abgestützt und verspricht langfristig einen deutlichen Anstieg der Bruttolöhne um etwa 2,9 bis 3,7 Prozent. Wie bei jeder wachstumsorientierten Reform kann jedoch der grösste Teil der Einkommensgewinne erst nach einer längeren Übergangsphase realisiert werden. Der Zeithorizont einer wachstumsorientierten Steuerreform ist nicht in Jahren, sondern eher in Jahrzehnten zu bemessen. Ohne langen Atem sind grundlegende Steuerreformen, die auf einen höheren Wachstumspfad führen sollen, nicht möglich. Höheres Wachstum ist auch nicht ohne kurzfristige Kosten zu haben. Die Vorteile einer wachstumsorientierten Steuerreform liegen in der Zukunft.

Zum Aufbau der Studie — In Kapitel 2 wird die Lage der Schweiz im internationalen Standortwettbewerb mit Bezug zur unterdurchschnittlichen wirtschaftlichen Dynamik untersucht. Kapitel 3 analysiert die Schwachstellen der schweizerischen Unternehmensbesteuerung, besonders die mangelnden Neutralitätseigenschaften. Kapitel 4 stellt die wichtigsten Elemente für ein wachstumsorientiertes Reformkonzept dar. In Kapitel 5 wird das Szenario einer Schweizerischen Dualen Einkommenssteuer (SDES) entwickelt. Kapitel 6 zeigt anhand von Modellsimulationen die zu erwartenden quantitativen Auswirkungen, speziell auf Wachstum, Löhne, Beschäftigung und Steueraufkommen. Dabei wird der gesamte Anpassungspfad berechnet, bis die Wirtschaft auf einen neuen Pfad des Trendwachstums auf höherem Niveau einschwenkt. Kapitel 7 fasst die grundlegende Stossrichtung der Reform und die wesentlichen Vor- und Nachteile zusammen. Im Anhang finden sich technische Erläuterungen zum Reformkonzept und zu den Simulationsrechnungen.

02 / DIE SCHWEIZ IM
INTERNATIONALEN VERGLEICH

13

MANGELNDE WIRTSCHAFTLICHE DYNAMIK	15
INTERNATIONALE BESTEUERUNG	18
ZAHLREICHE STEUERREFORMEN	
IM AUSLAND	19

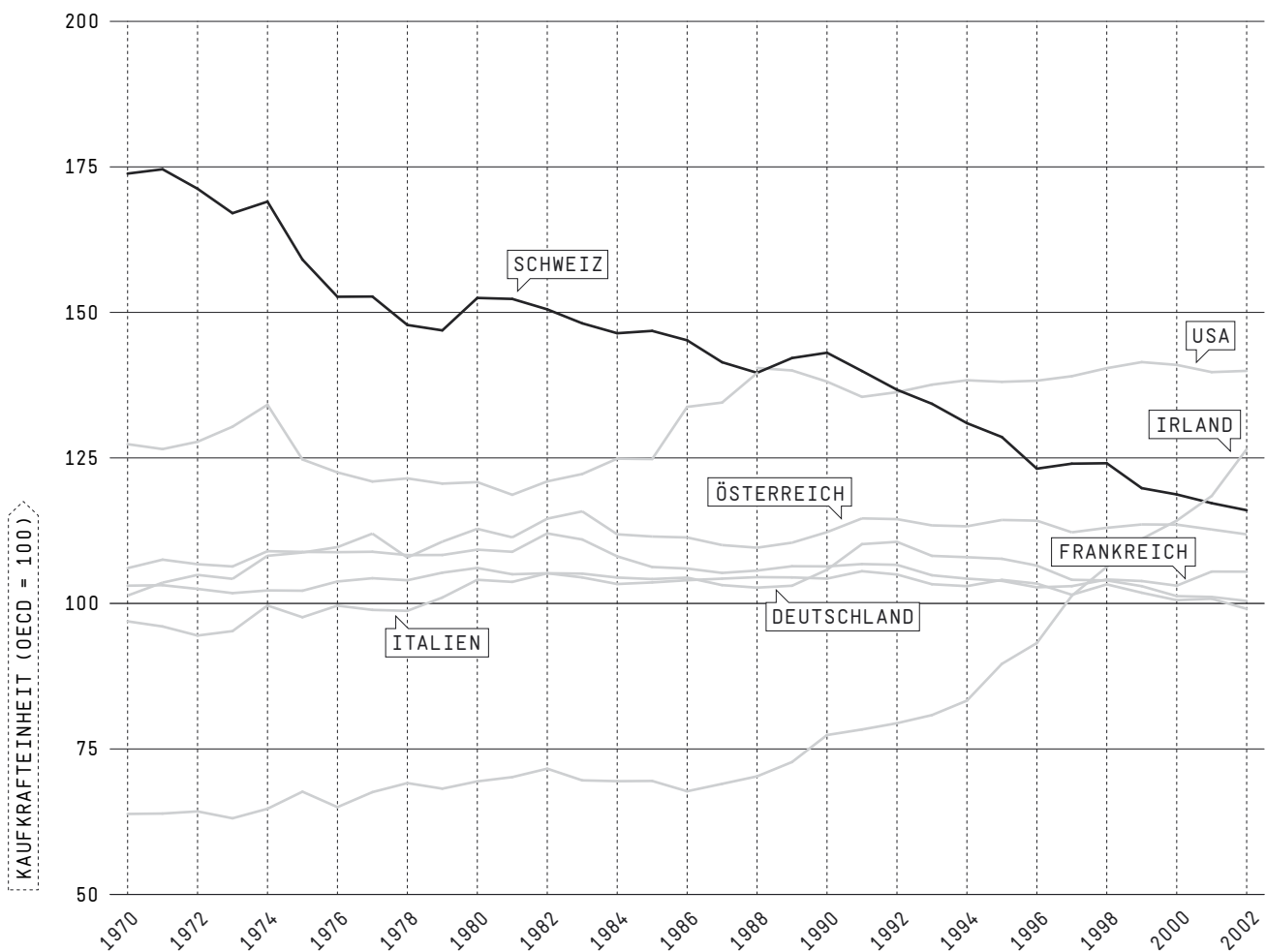
Mangelnde wirtschaftliche Dynamik

Die Schweiz zählt immer noch zu den reichsten Ländern. Der einst eindruckliche Vorsprung ist jedoch stark geschrumpft. Das Problem wurde ausreichend thematisiert [vgl. zum Beispiel SECO 2002, OECD 2004 oder WAGSCHAL et al. 2002]. Beunruhigend ist der Trend. Die Schweiz liegt heute nur mehr unwesentlich vor den Nachbarländern Frankreich, Italien und Deutschland, der Vorsprung zu

Österreich ist kaum mehr auszumachen. Wenn sich nichts Wesentliches ändert, wird die Schweiz in den nächsten Jahren hinter ihre Nachbarländer zurückfallen. Eine Trendwende ist ohne die Bereitschaft zu einschneidenden Veränderungen nicht realisierbar.

Irland auf der Überholspur — Was unterschiedliches Wirtschaftswachstum längerfristig bedeutet, zeigt eindrücklich Abbildung 1. In der Schweiz lag 1970 das durchschnittliche Einkommen um 74 Prozent höher

Abbildung 1 BIP pro Kopf in Kaufkräfteinheiten (OECD = 100): Schweizer Abstieg in die Durchschnittlichkeit



Dargestellt ist die Entwicklung des BIP pro Kopf für ausgewählte Länder, ausgedrückt in Kaufkraftparitäten, relativ zum OECD-Durchschnitt. Der recht dramatische Abstieg der Schweiz lässt sich nur beschränkt mit dem Argument erklären, der Wohlstand der Länder gleiche sich an, weil reiche Volkswirtschaften langsamer wachsen (Konvergenz). Der Rückfall hinter die USA und Irland widerspricht dem Konvergenzargument.

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

als im Durchschnitt der OECD-Länder. Bis 2002 war der Vorsprung auf bloss noch 16 Prozent geschrumpft. Im Kontrast zur Schweiz zeigt das Erfolgsbeispiel Irland, 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 unterschiedliche Wachstumsdynamik in den OECD-Ländern mag viele Ursachen haben, die Steuerpolitik ist sicher eine davon. Irland ist nicht zuletzt für seine sehr niedrigen Unternehmenssteuersätze und als bevorzugter Standort für Direktinvestitionen multinationaler Unternehmen in der EU bekannt.

In einer immer enger verflochtenen Weltwirtschaft mit integrierten Kapitalmärkten erlangen Direktinvestitionen multinationaler Konzerne und die Portfolioinvestitionen von institutionellen und privaten Investoren eine immer grössere Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung. Dies gilt besonders für kleine und offene Volkswirtschaften wie die Schweiz. Die Schweiz ist sowohl wichtiges Ziel als auch eine bedeutende Quelle für internationale Kapitalflüsse. Gemäss Statistiken der Schweizerischen Nationalbank haben im letzten Jahrzehnt starke Kapitalexporte stattgefunden. Die Schweiz hat in dieser Periode, gemessen am Bestand sowohl der Direktinvestitionen als auch der Portfolioinvestitionen, ein beeindruckendes Nettoauslandsvermögen aufgebaut.

Direktinvestitionen und Portfolioinvestitionen

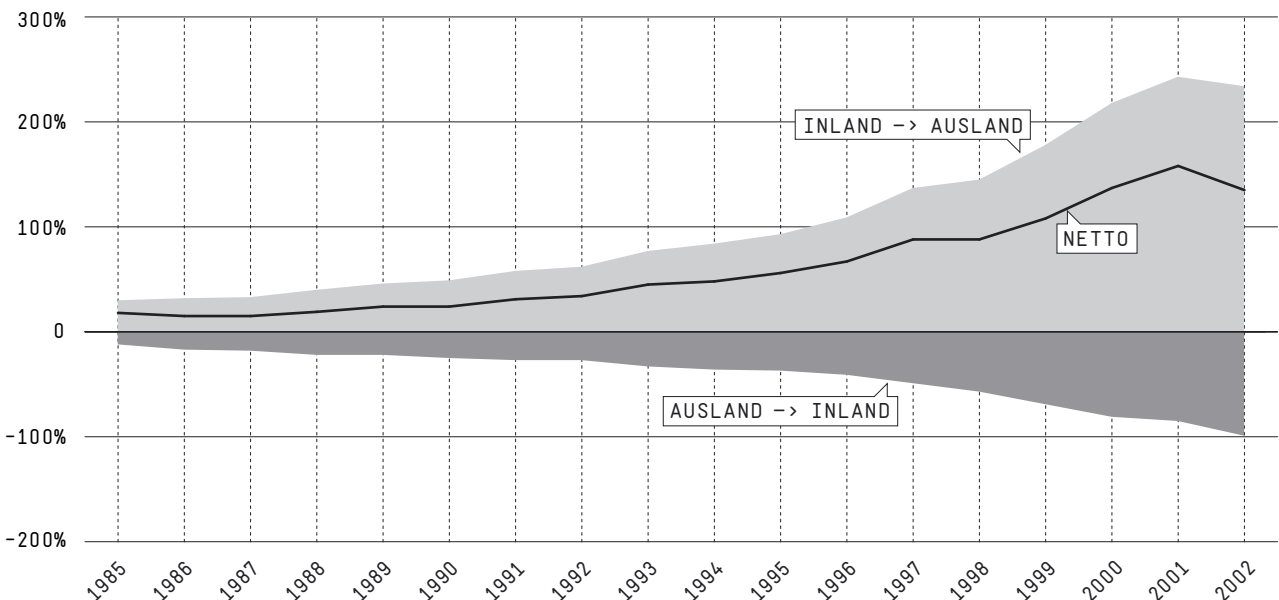
Direktinvestitionen sind Investitionen von ausländischen Unternehmen in neue oder bestehende Unternehmen im Inland (Zufluss) und dasselbe in der umgekehrten Richtung (Abfluss).

Portfolioinvestitionen sind grenzüberschreitende Finanzanlagen institutioneller und privater Anleger in alle Arten von ausländischen Wertpapieren (jeweils aus Sicht des Investors).

Direktinvestitionen erhöhen die Beschäftigung und generieren zusätzliche Lohneinkommen. Wie aus Abbildung 2 ersichtlich, verlief die Entwicklung bei den Direktinvestitionen wie die Schweiz. Die Schweiz ist sowohl wichtiges Ziel als auch eine bedeutende Quelle für internationale Kapitalflüsse. Gemäss Statistiken der Schweizerischen Nationalbank haben im letzten Jahrzehnt starke Kapitalexporte stattgefunden. Die Schweiz hat in dieser Periode, gemessen am Bestand sowohl der Direktinvestitionen als auch der Portfolioinvestitionen, ein beeindruckendes Nettoauslandsvermögen aufgebaut.

Direktinvestitionen erhöhen die Beschäftigung und generieren zusätzliche Lohneinkommen. Wie aus Abbildung 2 ersichtlich, verlief die Entwicklung bei den Direktinvestitionen

Abbildung 2 Bestand internationaler Direktinvestitionen als Anteil des BIP: Hohe Schweizer Kapitalexporte



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 Nettosition (dicke Linie). Aus Sicht der Standortattraktivität und Beschäftigung im Inland ist diese Konstellation eher problematisch.

Quelle: SNB (Statistisches Monatsheft)

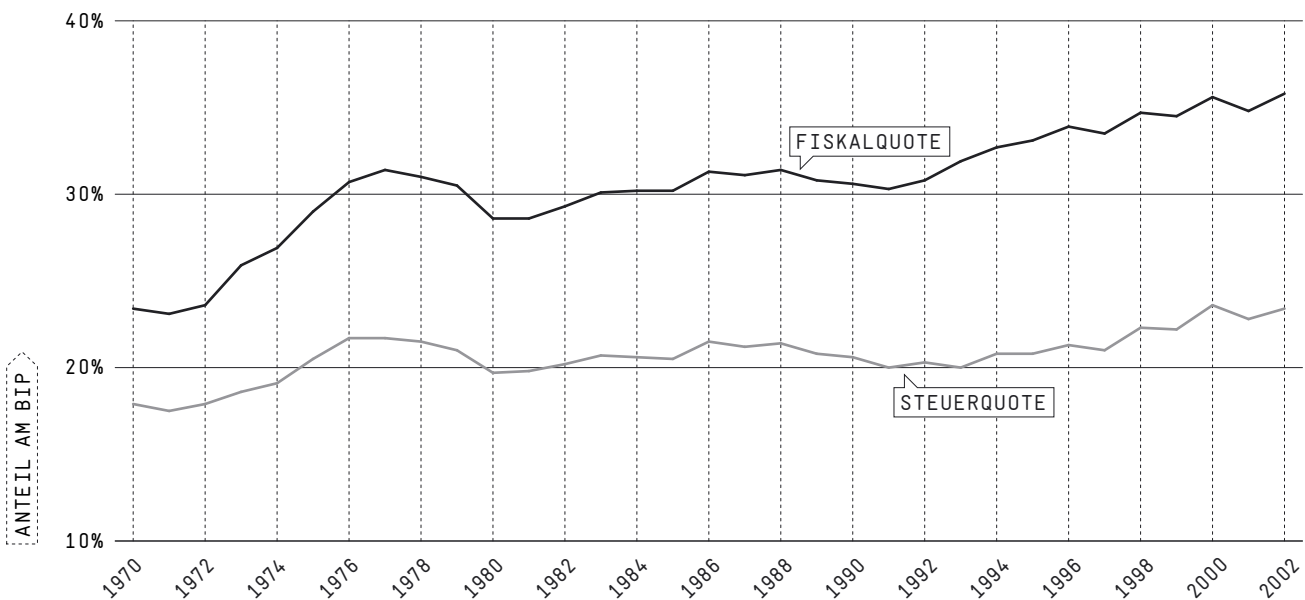
tionen für den Unternehmensstandort Schweiz eher ungünstig, denn die Direktinvestitionen von Schweizer Unternehmen im Ausland nahmen viel stärker zu als die Direktinvestitionen in umgekehrter Richtung. Während 1985 die externe Nettosition der Schweiz beim Bestand der Direktinvestitionen noch bei 18 Prozent des BIP lag, stieg dieser Anteil über eineinhalb Jahrzehnte auf nunmehr 135 Prozent des BIP an. Diese Entwicklung ist eine Folge der Globalisierung mit Produktionsverlagerungen ins Ausland, sie dürfte aber durch einen Verlust an steuerlicher Standortattraktivität verschärft werden. 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.

Bei den Portfolioinvestitionen verlief die Entwicklung ähnlich. Kein anderes OECD-Land weist relativ so hohe Kapitalexporte auf [vgl. OECD 2004, S. 102]. Diese parallelen Entwicklungen lassen eine sinkende Standortattraktivität

vermuten. Immerhin sichert auch das Auslandsvermögen zukünftiges Einkommen. Zudem schaffen ausländische Direktinvestitionen hochwertige Jobs in den schweizerischen Konzernzentralen. Für die gesamte Arbeitnehmerschaft in der Schweiz hängen jedoch Beschäftigung und erzielbare Löhne vorwiegend von Kapital und Know-how ab, welche in den Betriebsstätten im Inland investiert werden.

Höchste Wachstumsrate bei der Fiskalquote — Die Schweiz genießt 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 schweizerische Trend das Problem. Abbildung 3 zeigt den grossen Anstieg der Steuer- und der Fiskalquote. Die gesamten öffentlichen Einnahmen beliefen sich 1970 auf 23,4 Prozent des BIP.

Abbildung 3 Zunahme der schweizerischen Fiskal- und Steuerquote



In den letzten 30 Jahren nahmen die Fiskal- und 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 der Staatstätigkeit endet.

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

----- Staatsquote – Fiskalquote – Steuerquote -----

Die *Staatsquote* setzt den Anteil sämtlicher Staatsausgaben inkl. Sozialversicherungen, bereinigt um Doppelzählungen, ins Verhältnis zum BIP.

Die *Fiskalquote* drückt das Verhältnis aus zwischen den Fiskaleinnahmen (Steuern plus obligatorische Sozialversicherungsbeiträge, ohne Gebühren) und dem BIP.

Die *Steuerquote* misst den Anteil der Steuereinnahmen am BIP.

Inzwischen ist dieser Anteil auf 35,8 Prozent angewachsen. Damit liegt die Schweiz nur noch unwesentlich unter dem OECD-Durchschnitt. Schliesst man alle staatlichen Zwangsabgaben mit ein, stösst die Schweiz mit einer Fiskalquote von rund 50 Prozent gar in die Spitzengruppe vor [BORNER und BODMER 2004].

Die steigenden Einnahmen haben jedoch nicht gereicht, um die Expansion des öffentlichen Sektors zu finanzieren. Das Ergebnis ist 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. Die Schweiz verzeichnete im internationalen Vergleich die höchsten Wachstumsraten sowohl bei den Steuern als auch bei den Staatsausgaben [vgl. OECD 2002 und SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT 2002]. Der grösste Teil des Ausgabenwachstums floss jedoch nicht investieren, wachstumsfördernden Aufgaben wie Infrastruktur, Bildung, Grundlagenforschung zu, sondern dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates. Im Zeitraum 1990–2001 wuchsen die gesamten Staatsausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden um 50 Prozent, während die Ausgaben für soziale Wohlfahrt um beinahe 80 Prozent zunahm [vgl. EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG 2003]. Dies mag zwar die Wünsche der Bevölkerung zum Ausdruck bringen. Die längerfristigen volkswirtschaftlichen Effekte werden dabei allerdings gerne ausgeblendet. Die gestiegene Steuerquote stellt auf jeden Fall ein wichtiges Wachstumshemmnis dar und verringert das Einkommen, das zur Verteilung zur Verfügung steht.

Internationale Besteuerung

Um die Auswirkungen von Steuerreformen sowohl im Inland als auch im Ausland auf die steuerliche Standortattraktivität der Schweiz zu verstehen, müssen kurz die wichtigsten internationalen Aspekte der Besteuerung der Kapitaleinkommen geklärt werden.

Besteuerung von Zinserträgen — Zinserträge beim Anleger werden in der Schweiz nach dem Wohnsitzlandprinzip besteuert, wonach das weltweite Einkommen in der Schweiz zu versteuern ist. Zinsen, Dividenden und eventuell Kapitalgewinne auf schweizerische Portfolioinvestitionen im Ausland sind steuerpflichtig. Je nach Doppelbesteuerungsabkommen sind im Ausland bezahlte Steuern von der inländischen Steuer schuld, zumindest aber vom steuerbaren Einkommen abzugsfähig. Umgekehrt unterliegen Dividenden und Zinszahlungen, welche ausländische Investoren auf Anlagen in der Schweiz beziehen, der schweizerischen Verrechnungssteuer von 35 Prozent. Je nach Doppelbesteuerungsabkommen wird diese Steuer auf Antrag ersetzt. Aus schweizerischer Sicht ist allerdings entscheidend, welcher Anteil der im Ausland getätigten Portfolioinvestitionen tatsächlich im Inland versteuert wird. Da den Steuerbehörden nur sehr unvollkommene bis gar keine Kontrollmöglichkeiten zur Überprüfung von im Ausland veranlagten Vermögen zur Verfügung stehen, dürfte zumindest ein Teil der Besteuerung entgehen. Inzwischen gibt es eine Reihe von Ländern, die Zinserträge deutlich niedriger besteuern als die Schweiz.

Freistellungsmethode für Direktinvestitionen — Die Besteuerung von Direktinvestitionen erfolgt in der Schweiz im Wesentlichen nach der Freistellungsmethode. Danach werden ausländische Betriebsstätten von schweizerischen Muttergesellschaften von der Gewinnsteuer in der Schweiz befreit. Diese Gewinne unterliegen daher ausschliesslich der ausländischen Körperschaftssteuer. Umgekehrt werden Tochtergesellschaften von ausländischen Konzernen in der Schweiz normal besteuert. Die Gewinnsteuer bestimmt also entscheidend die steuerliche Standortattraktivität für ausländische Direktinvestitionen in der Schweiz und die Investitionsneigung dieser Unternehmen.

Zahlreiche Steuerreformen im Ausland

«A large country like the us can more or less choose the system of business taxation according to its own preferences. Small, European countries have to thoroughly consider the international dimensions of the choice of business tax system.»

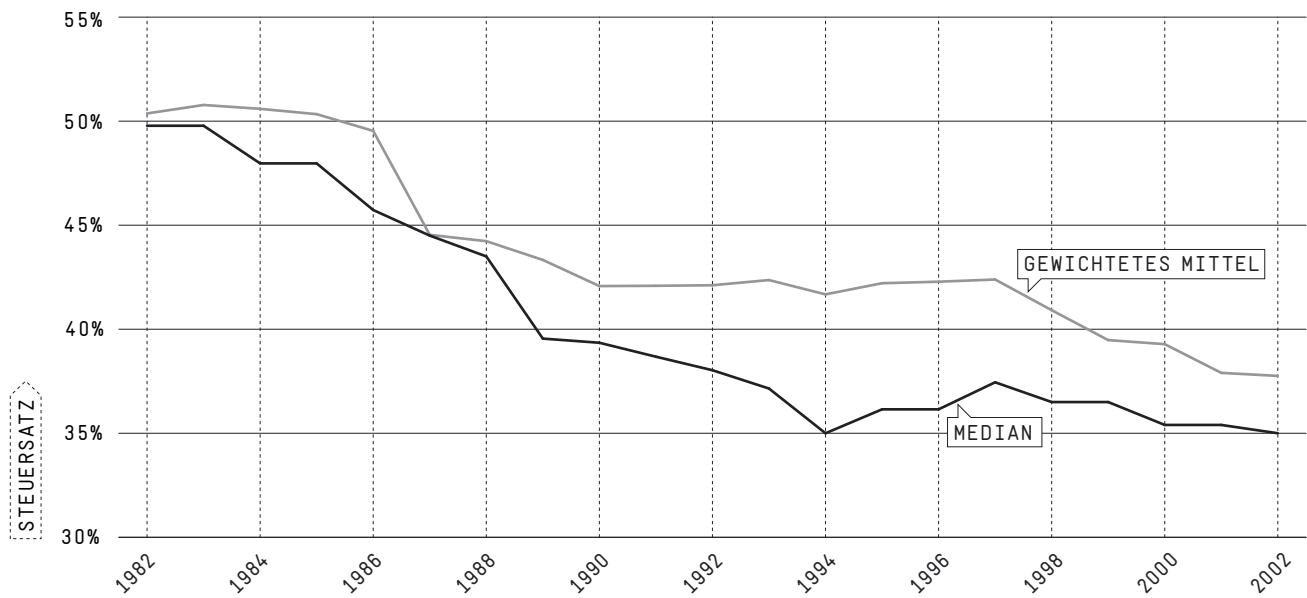
Soren Bo NIELSEN
Copenhagen Business School, Denmark

Die Steuersätze in der Schweiz werden im internationalen Vergleich noch als sehr moderat eingeschätzt und gelten als wichtiger Standortfaktor. Die umfangreichen Berechnungen von LAMMERSEN und SCHWAGER [2003] zu den effektiven Grenz- und Durchschnittsbelastungen in den Kantonen der Schweiz im Vergleich zu wichtigen Ländern im Ausland bestätigen, dass die steuergünstigsten Kantone wie Zug, Nidwalden oder Schwyz nach wie vor steuerlich sehr günstige Standortbedingungen bieten. Eine parallele Studie von ELSCHNER und SCHWAGER [2003] zeigt zudem, dass die für Unternehmen günstigen Standorte meist auch vorteilhafte steuerliche Bedingungen für hoch qualifizierte Arbeitnehmer bieten (können), was die Standortattraktivität zusätzlich verstärkt. Die genannten Kantone liegen, gemessen an der effektiven Grenz- und Durchschnittsbelastung von Unternehmen, nach wie vor auf ähnlich günstigem Belastungsniveau wie Irland und damit klar vor den Nachbarländern Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich oder auch den USA. Nimmt man schweizerische Mittelwerte der Steuerbelastung, verringern sich die relativen Vorteile.

Sinkende Unternehmenssteuern in anderen Ländern — Zudem drohen mutige ausländische Steuerreformen die relative Position der Schweiz zu erschüttern. Erste Zweifel an der unverändert hohen Standortattraktivität der Schweiz stellen sich ein, wenn man in Abbildung 2 den massiven Kapitalexport in den 1990er Jahren und dessen Niederschlag in der Entwicklung der Nettoauslandsposition für Direktinvestitionen betrachtet. Die Ursachen liegen vermutlich nicht vorwiegend, aber möglicherweise auch im steuerlichen Bereich.

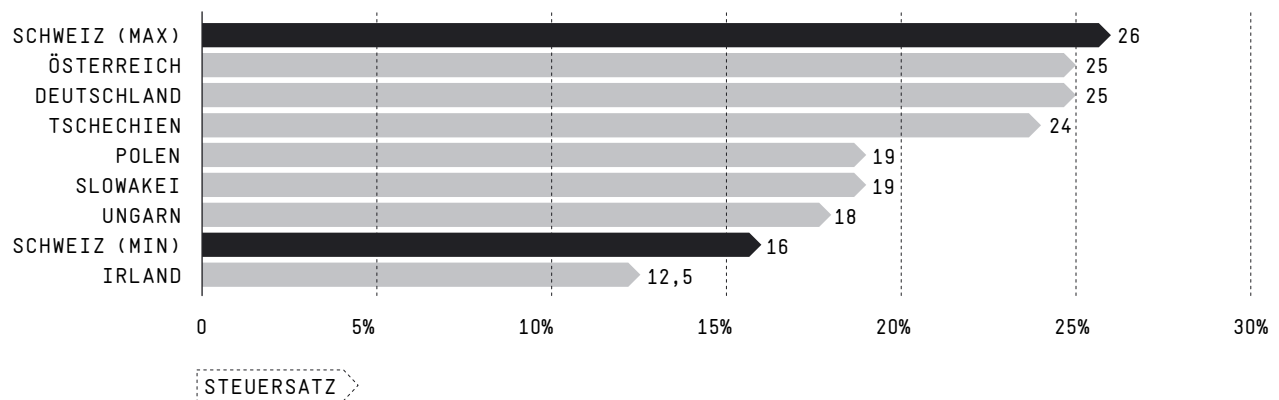
Der internationale Steuerwettbewerb hat im Ausland einen veritablen Trend zu niedrigeren Körperschaftssteuersätzen ausgelöst. Abbildung 4 [Seite 20] zeigt die durchschnittliche Entwicklung der gesetzlichen Steuersätze im Ausland [aus: DEVEREUX, GRIFFITH und KLEMM 2002]. Wenn das Ausland aufholt, verschlechtert sich die relative Position der Schweiz, ohne dass diese selber aktiv wird. Was einst eine ausgesprochen niedrige Steuerbelastung war, ist heute angesichts der Entwicklung im Ausland weniger beeindruckend. Zu einem ähnlichen Schluss kommt auch die KOMMISSION FÜR KONJUNKTURFRAGEN [2003].

Abbildung 4 Sinkende Körperschaftssteuern im Ausland



Im Ausland sind die Körperschaftsteuersätze in den letzten 20 Jahren stark gefallen. Die relative Position der Schweiz verschlechtert sich dadurch automatisch. In den Datenreihen enthalten sind Belgien, Deutschland, Grossbritannien, Griechenland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Japan, Kanada, die Niederlande, Österreich, Portugal, Spanien, Schweden und die USA. Das gewichtete Mittel liegt höher als der Median, was darauf hinweist, dass kleine Länder mit Steuerreformen offenbar schon weiter gegangen sind als grosse Staaten.

Abbildung 5 Aktuelle Körperschaftsteuersätze in ausgewählten Ländern: Schweiz ohne besondere Vorteile



Die Körperschaftsteuersätze zeigen die gesetzlichen Sätze zur Besteuerung der Unternehmensgewinne. Im Vergleich zu den gezeigten Reformländern bietet die Schweiz keine besonderen Vorteile mehr. Allerdings wird auch die Bemessungsgrundlage – man denke etwa an grosszügige Abschreibungsregeln – als Wettbewerbselement eingesetzt, was zu Belastungsunterschieden führen kann, die in dieser Abbildung nicht sichtbar werden.

Quellen (Abb. 4): DEVEREUX, GRIFFITH, KLEMM 2002; (Abb. 5): Eigene Recherchen

Günstige Steuerbedingungen in Osteuropa — Die Entwicklung hin zu niedrigerer Steuerbelastung für Unternehmen hält unvermindert an. Zahlreiche Länder haben in jüngster Zeit versucht, ihre Position im internationalen Wettbewerb um die günstigsten Investitionsbedingungen durch grössere Steuersenkungen zu verbessern und damit verstärkt internationale Direktinvestitionen und profitable Finanzgesellschaften anzuziehen. Abbildung 5 zeigt, dass die Schweiz für Unternehmen in Bezug auf die Steuersätze keine besonderen Steuervorteile mehr bietet. Irland wendet schon seit den frühen 1980er Jahren einen niedrigen Steuersatz an, der heute bei 12,5 Prozent liegt. Fast alle osteuropäischen Beitrittsländer sind dazu übergegangen, Unternehmensgewinne niedrig zu besteuern. Ungarn und die Slowakei offerieren einen Satz von nicht mehr als 18 beziehungsweise 19 Prozent. Die Tschechische Republik wird die Gewinne ab 2006 nur mehr mit 24 Prozent besteuern, Polen hat seinen Satz bereits von 27 auf 19 Prozent zurückgeschraubt. Die österreichische Entscheidung, den Körperschaftssteuersatz von 34 Prozent auf 25 Prozent zu reduzieren, kann als strategische Antwort auf die offensive Steuerpolitik der osteuropäischen Nachbarländer verstanden werden.

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. Auch die EU-Beitrittsländer haben eine gut ausgebildete Arbeitnehmerschaft, verfügen teilweise auch schon über eine ansprechende Infrastruktur und haben als künftige EU-Mitgliedsländer unbeschränkten Zugang zum grossen europäischen Markt.

.....

«Due to the international tax competition high corporate taxes will lead to migration of firms to other countries. In the future, this will impose strict limits on corporate tax rates. Given today's international situation where effective marginal and/or average tax rates in many countries are not much higher than 20 percent, and under the assumption that international tax competition will still increase, one can assume that in the long run it will be impossible to enforce (average) tax rates which are significantly above 20 percent.»

Gebhard KIRCHGÄSSNER
Universität St. Gallen

.....

03 / VERZERRUNGEN IM UNTERNEHMENS-
STEUERSYSTEM DER SCHWEIZ

23

STEUERKEIL: HÖHERE KAPITALKOSTEN DURCH GEWINNSTEUER	25
HOHE GRENZSTEUERBELASTUNG FÜR INVESTOREN	27
BETRÄCHTLICHE VERZERRUNGEN IM STEUERSYSTEM	29

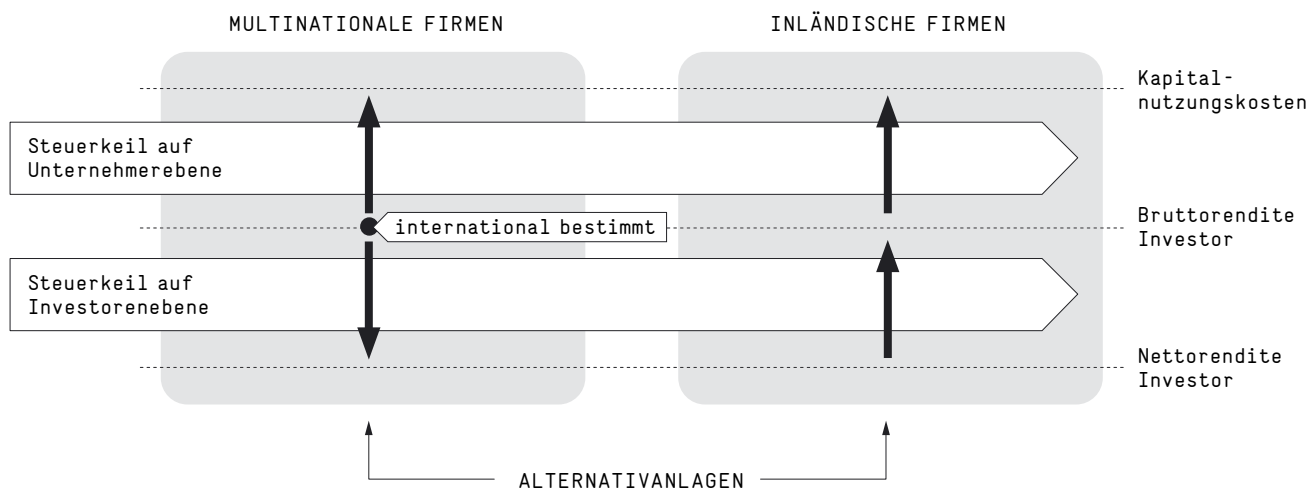
In einer kleinen offenen Volkswirtschaft ist die Gewinnsteuer für die Standortattraktivität von kritischer Bedeutung, weil damit ein Land die Investitionsanreize und Standortentscheidungen international tätiger Unternehmen mit hoher Wertschöpfung wesentlich beeinflussen kann. Diese Unternehmen operieren 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, die von der Dividenden- und Kapitalgewinnbesteuerung im Inland nicht erreicht werden, weil sie der Besteuerung im Ausland unterliegen.

Steuerkeil: Höhere Kapitalkosten durch Gewinnsteuer

Die Gewinnsteuer treibt einen Keil zwischen die Kapitalkosten des Unternehmens und die Bruttorendite der Investoren. Je höher die Gewinnsteuer, desto grösser ist der Steuerkeil auf Unternehmensebene, der die Kapitalkosten nach oben drückt. Je höher die persönlichen Steuern auf Zinsen, Dividenden und Kapitalgewinne, desto grösser ist der Steuerkeil auf Personenebene, der die Bruttoertragsrate des Investors nach oben, die Nettoertragsrate nach unten drückt.

Wenn die Nachfrage der ausländischen Anleger nach Beteiligungen an multinationalen Unternehmen äusserst empfindlich auf Renditeunterschiede reagiert, wie es für eine kleine offene Volkswirtschaft anzunehmen ist, dann wird die Bruttorendite dieser Anteile praktisch vollständig durch die internationalen Börsen fixiert, wie dies

Abbildung 6 Steuerkeil: Unternehmensbesteuerung und Kapitalnutzungskosten



Bei grossen multinationalen Unternehmen wird die Bruttorendite auf den internationalen Kapitalmärkten bestimmt. Die inländischen Personensteuern beeinflussen die Kapitalkosten der Multis nicht, denn die schweizerischen Personensteuern erreichen ausländische Investoren nicht. Sie senken die Nettoertragsrate nur für inländische Investoren, welche deshalb weniger in Aktien multinationaler Unternehmen investieren. Bei kleineren inländischen Unternehmen dagegen treibt die Besteuerung von Dividenden und Kapitalgewinnen einen Steuerkeil zwischen die Brutto- und die Nettoertragsrate, wodurch sich die Kapitalkosten der heimischen Unternehmen erhöhen.

Quelle: Eigene Darstellung

Steuerkeil

Als *Steuerkeil* bezeichnet man die Differenz zwischen der Bruttorendite vor Steuern und der Nettorendite nach Steuern. Der gesamte Steuerkeil lässt sich wie in Abbildung 6 in einen Steuerkeil auf Unternehmensebene und einen Steuerkeil auf Investorebene aufspalten. Der Keil auf Unternehmensebene misst die Differenz zwischen Kapitalnutzungskosten vor Unternehmenssteuern und der Bruttorendite des Investors. Die Grösse des Steuerkeils hängt nicht nur von den Steuersätzen, sondern auch von Investitionsbegünstigungen, wie zum Beispiel einer beschleunigten steuerlichen Abschreibung, und anderen Bestimmungen der Steuerbemessung ab. Der Steuerkeil auf Personenebene besteht aus der Differenz der Brutto- und der Nettorendite des Investors nach Berücksichtigung von persönlichen Steuern auf Dividenden, Kapitalgewinne und Zinserträge.

Effektive Grenzsteuersätze/Effective Marginal Tax Rates (EMTR): Der effektive Grenzsteuersatz ist der Anteil des gesamten Steuerkeils auf Personen- und Unternehmensebene an den Kapitalnutzungskosten. Er fasst alle relevanten steuerlichen Bestimmungen auf Unternehmens- und Personenebene zu einheitlichen Masszahlen zusammen, welche das Ausmass der steuerlichen Behinderung der Investitionen und Ersparnisbildung anzeigen. Nach Abbildung 6 kann das Gesamt-mass in einen effektiven Grenzsteuersatz auf Investitionen (Anteil des Steuerkeils auf Unternehmensebene an den Kapitalnutzungskosten) und auf Ersparnisse (Anteil des Steuerkeils auf Personenebene an der Bruttorendite des Investors) aufgespalten werden.

Milderung der Doppelbelastung zugunsten heimischer Unternehmen

Eine Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung durch günstigere Dividendenbesteuerung wird also im Wesentlichen nur die Investitionen der heimischen Unternehmen anregen, aber kaum die Aktivität der Multis beeinflussen. Ähnliches gilt für die Besteuerung von Kapitalgewinnen auf Unternehmensanteilen. Um die Auswirkungen einer Unternehmenssteuerreform auf die inländische Wirtschaft richtig zu erfassen, ist es also wichtig, die Heterogenität im Unternehmenssektor zu berücksichtigen. Wiewohl der überwiegende Teil der inländischen Wirtschaftsleistung von heimischen Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften erbracht wird, tragen die inländischen Produktionsstätten der schweizerischen und ausländischen multinationalen Unternehmen ebenfalls einen erheblichen Teil bei. Gemäss verfügbaren Quellen sind etwa 48 Prozent der heimischen Arbeitnehmerschaft in inländischen Kapitalgesellschaften und 30 Prozent in Personenunternehmen beschäftigt. Multinationale Unternehmen beschäftigen etwa 22 Prozent der heimischen Arbeitnehmerschaft, davon entfallen 15,7 Prozent auf die inländische Produktion der heimischen Multis und 6,3 Prozent auf die Niederlassungen ausländischer Konzerne.* Im internationalen Sektor liegt allerdings die durchschnittliche Wertschöpfung pro Kopf – die Schlüsselgrösse für den Beitrag zum allgemeinen Wohlstand – deutlich über derjenigen des Binnensektors.

* Nach eigenen Berechnungen auf der Basis der Betriebszählung 1995 des Bundesamtes für Statistik (1999), S. 31, 51, 102.

Abbildung 6 zum Ausdruck bringt. Weil die Bruttorendite ausländischer Investoren auf den internationalen Kapitalmärkten fixiert und unabhängig von den inländischen Personensteuern ist, können diese die Kapitalkosten der Multis nicht mehr weiter beeinflussen. Die inländischen Personensteuern senken die Nettorendite lediglich für die inländischen Investoren, so dass diese weniger in solche Aktien investieren werden.

Anders stellt sich die Situation für inländische Unternehmen dar, die zum überwiegenden Teil nicht an der Börse kotiert sind und an denen Inländer den grössten Unternehmensanteil halten. In diesem Fall 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 sehr sensibel auf unterschiedliche Ertragsraten der alternativen Anlagemöglichkeiten reagieren, kann die Nettoertragsrate an heimischen Unternehmensanteilen nur begrenzt von der üblichen Kapitalmarktrendite nach Steuern abweichen.

Die Besteuerung von Dividenden und Kapitalgewinnen schiebt einen Steuerkeil zwischen Netto- und Bruttorendite und drückt die Bruttorendite hoch; dies verteuert die Kapitalkosten der heimischen Unternehmen. Anders als bei multinationalen Unternehmen, für deren Anteile es einen internationalen Markt gibt, werden die Kapitalkosten nicht nur von der Gewinnsteuer, sondern auch von den Personensteuern bestimmt.

Hohe Grenzsteuerbelastung für Investoren

Tabelle 1 zeigt die Struktur der Steuerlasten in der Schweiz, wobei nur die heimischen Unternehmen aufgelistet sind. Multinationale Unternehmen können wie inländische Kapitalgesellschaften betrachtet werden, mit dem Unterschied, dass ausländische Aktionäre nicht von der Besteuerung der Dividenden und Kapitalgewinne im Inland erreicht werden. Der Spitzensatz der persönlichen Einkommenssteuer – Bund, Kanton und Gemeinde zusammengenommen – beträgt 37,3 Prozent [Zeile 1]. Dies ist ein Durchschnitt der Gesamtbelastung, wie sie für die Kantonshauptorte gilt, gewichtet mit dem kantonalen BIP. Dieser Satz kommt auf Lohneinkommen, Dividenden und Zinsen zur Anwendung.

Steuerlasten bei Personenunternehmen — Die Gewinne der Selbständigen und Personenunternehmen werden, im Unterschied zu Kapitalgesellschaften, als persönliches Einkommen des Inhabers betrachtet und unterliegen der Einkommenssteuer. Dazu kommt ein Zuschlag, der aus der ungünstigen Behandlung der Un-

ternehmer 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. Dies benachteiligt Selbständige im Vergleich zu Anteilseignern von Kapitalgesellschaften, die Einkommen oberhalb der Beitragsgrenze in Form von Gewinnanteilen anstatt als beitragspflichtige Geschäftsführer Gehalt beziehen können. Für Personenunternehmen ergibt sich ein Spitzensatz von 39,9 Prozent auf dem Gewinneinkommen [Tabelle 1, Zeile 6]. Der entnommene Gewinn wird bei Personenunternehmen nicht weiter belastet [Zeile 5].

Kapitalgewinne, die bei Verkauf oder Geschäftsübergabe von Personenunternehmen realisiert werden, sind voll zu versteuern. Allerdings entschärft das Realisationsprinzip die Wirkung des gesetzlichen Steuersatzes erheblich. Kapitalgewinne werden nicht schon zum Zeitpunkt ihres tatsächlichen Entstehens, sondern erst bei Realisation besteuert. Solange eine Beteiligung nicht veräussert wird, fällt auch bei Wertsteigerung der Anteile keine Steuerlast

.....
Tabelle 1 Spitzensteuersätze im Schweizerischen Durchschnitt
.....

STEUERART	KAPITALGESELLSCHAFTEN	PERSONENUNTERNEHMEN
1 PERS. EINKOMMENSSTEUER (T ^p)	37,32%	37,32%
2 MEHRWERTSTEUER (T ¹)	7,60%	7,60%
3 ZINSETRAGSTEUER (T ^z)	37,32%	37,32%
4 KAPITALGEWINNSTEUER (T ^g)	4,35%	15,35%
5 DIVIDENDENSTEUER (T ^d)	37,32%	–
6 GEWINNSTEUER (T ^f)	23,22%	39,94%
7 EMTR TOTAL (T ^e)	43,71%	47,84%
8 EMTR PERSONENEbene (T ^{es})	28,93%	17,63%
9 EMTR FIRMENEbene (T ^{ef})	20,79%	36,68%

Gezeigt werden die Spitzensteuersätze auf Unternehmens- und Personenebene im schweizerischen Durchschnitt und die daraus resultierenden effektiven Grenzsteuersätze auf Eigenkapital/Effective Margine Tax Rate (EMTR), jeweils für Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen. Die sich daraus ergebenden steuerlichen Verzerrungen von Unternehmensentscheidungen werden in Abbildung 7 illustriert.

.....
Quelle: Eidg. Steuerverwaltung, Bern 2003; eigene Berechnungen

an. Durch Aufschub der Besteuerung bis zum Zeitpunkt der Realisation entstehen dem Steuerpflichtigen Zinsgewinne, die bei laufender Besteuerung von Dividenden oder Lohneinkommen entfallen. Berücksichtigt man nach üblichen Methoden den Zinsvorteil aus dem Steueraufschub über die sehr lange mittlere Halteperiode bei Personenunternehmen, dann muss der gesetzliche Steuersatz um den Faktor 0,41 reduziert werden [vgl. OECD 1991; KEUSCHNIGG und DIETZ 2003]. Es ergibt sich ein deutlich geringerer effektiver Steuersatz von $0,41 \times 37,3$ Prozent, das heisst 15,3 Prozent [Zeile 4]. Insgesamt berechnet sich auf Investitionen von Personenunternehmen ein effektiver Grenzsteuersatz EMTR (Effective Marginal Tax Rate) von beinahe 48 Prozent [Zeile 7]. Je höher der effektive Grenzsteuersatz, desto geringer sind die Anreize, Ersparnisse dem Sektor der Personenunternehmen zur Verfügung zu stellen und dort in eine bessere Kapitalausstattung zu investieren. Vom gesamten effektiven Steuersatz entfallen allein auf die Einkommenssteuer, unter Berücksichtigung der Vorteile aus steuerlichen Abschreibungsregelungen, etwa 37 Prozent [Zeile 9], während die Kapitalgewinn- und Vermögensbesteuerung des Einzelunternehmers einen effektiven Grenzsteuersatz von rund 18 Prozent beiträgt [Zeile 8].

Steuerlasten bei Kapitalgesellschaften — Die Gewinne der Kapitalgesellschaften unterliegen – wie im klassischen System der Körperschaftbesteuerung – zunächst der Gewinnsteuer, die ausgeschüttete und einbehaltene Gewinne einheitlich belastet. Die Spitzenbelastung im schweizerischen Durchschnitt beträgt 23,2 Prozent [Zeile 6]. Die Anteilseigner müssen ausgeschüttete Gewinne noch einmal im Rahmen der persönlichen Einkommenssteuer versteuern [Zeile 5] und unterliegen daher einer vollen Doppelbelastung. Andererseits sind in der Schweiz Kapitalgewinne auf bewegliches Privatvermögen, das heisst auch auf privat gehaltene Anteile, grundsätzlich steuerfrei. Dieses Prinzip wird nach derzeitigem Recht in gewissen Fällen durchbrochen. Bei gewerbsmässiger Anlagentätigkeit zum Beispiel sind realisierte Kapitalgewinne zu versteuern [siehe dazu SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT 2000]. Man schätzt, dass für etwa 20 Prozent der Beteiligungen diese Tatbestände zutreffen und entsprechende Kapitalgewinne steuerbar sind. Unter dieser Annahme erhält man einen effektiven Steuersatz auf Kapitalgewinne von $0,20 \times 37\% \times 0,58$, also 4,3 Prozent [Zeile 4]. Der Faktor 0,58 wandelt den gesetzlichen Steuersatz in einen niedrigeren

äquivalenten Satz um, um den Zinsvorteil aus dem Steueraufschub nach dem Realisationsprinzip zu berücksichtigen [vgl. OECD 1991]. Dieser Faktor ist bei Kapitalgesellschaften wegen der kürzeren mittleren Haltedauer von Beteiligungen höher als bei Personenunternehmen.

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 daraus erwachsenden Kapitalgewinnen befriedigen. Wegen der grundsätzlichen Steuerfreiheit von Kapitalgewinnen wäre so der Beteiligungsertrag mit kaum mehr als der Gewinnsteuer, also 23 Prozent im schweizerischen Durchschnitt, belastet.

Der effektive Grenzsteuersatz des Eigenkapitals beträgt bei Kapitalgesellschaften auf Unternehmensebene nur 21 Prozent, da bei Kapitalgesellschaften die geringere Gewinnsteuer und nicht wie bei Personenunternehmen die Einkommenssteuer des Unternehmers relevant ist. Dafür ist auf der Personenebene der Steuerkeil wegen der Doppelbelastung der Dividenden mit 29 Prozent deutlich grösser als bei Personenunternehmen [Zeile 8 und 9].

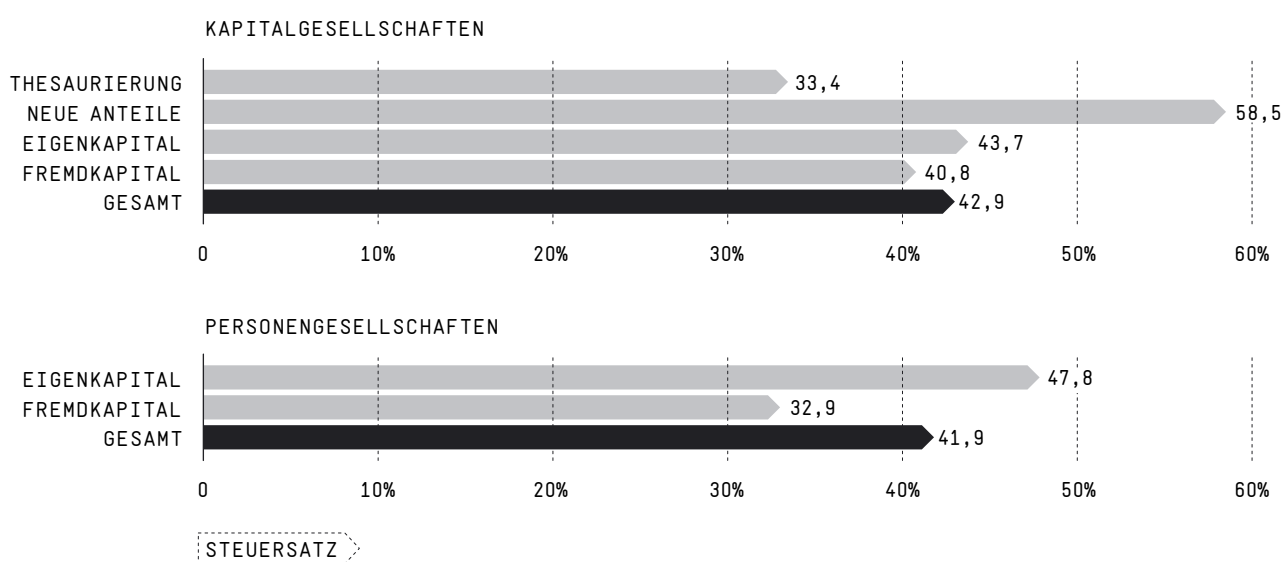
Beträchtliche Verzerrungen im Steuersystem

Abbildung 7 zeigt die effektiven Grenzsteuerbelastungen von Investitionen inländischer Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen, getrennt nach alternativen Finanzierungswegen, und weist auf die existierenden Systemmängel mit deutlichen steuerlichen Verzerrungen der Unternehmensentscheidungen hin. Ein gleiches Muster findet sich auch bei anderen Autoren [siehe etwa LAMMERSSEN und SCHWAGER 2003, S. 79]. Die steuerliche Verzerrung bezüglich der Investitions- und Sparneigung zeigt sich in der durchschnittlichen Höhe der Balken, während die Verzerrungen bezüglich Finanzierungsentscheidungen und Rechtsformwahl sich aus der unterschiedlichen Höhe der einzelnen Balken ergeben.

Selbstfinanzierung versus Anteilsfinanzierung — Bei Selbstfinanzierung mittels Gewinneinbehaltung (The-saurierung) erzielt der Investor den Investitionsertrag der Kapitalgesellschaft in Form von Wertsteigerungen auf seine Anteile, die auf Personenebene neben der Vermögenssteuer einer sehr niedrigen effektiven Kapitalge-winnbesteuerung unterliegen. Unter Berücksichtigung der Gewinnsteuer, der steuerlichen Abschreibungen und anderer Parameter berechnet sich eine sehr mässige Grenzbelastung von 33,4 Prozent.

Bei einer anteilsfinanzierten Investition nach dem «Schütt-aus-hol-zurück»-Prinzip gibt der Investor Risikokapital, erwirbt damit neue Anteile und erhält den Ertrag in Form von Dividenden anstatt Wertsteigerungen, so dass wegen der Doppelbelastung mit Gewinn- und Dividendenbe-

Abbildung 7 Effektive Grenzsteuerbelastung nach Rechtsform und Finanzierungsquelle



Das Steuersystem verzerrt bezüglich Investition und Ersparnisbildung, Finanzierungsarten und Rechtsform. Die gezeigten Durchschnittswerte glätten die effektiven Verzerrungen, die in der Realität der Einzelfälle deutlich grösser ausfallen können. Bei den Kapitalgesellschaften besteht die grösste Verzerrung zwischen der Finanzierung aus zurückbehaltenen Gewinnen (Thesaurierung) und aus der Ausgabe neuer Anteile. Die teure Anteilsfinanzierung 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.

Quelle: Eigene Berechnungen

--- Effektive Grenzsteuerbelastung bei Mischfinanzierung ---

Abbildung 7 zeigt die effektive Grenzsteuerbelastung von Investitionen, getrennt nach Finanzierungswegen und den Rechtsformen Kapitalgesellschaft (KG) und Personenunternehmen (PU). Diese Grenzbelastung hängt vom durchschnittlichen Finanzierungsverhalten ab. Aus den Daten ermitteln wir für die Nettoinvestitionen einen Fremdfinanzierungsanteil von 44 Prozent bei KG und 62 Prozent bei PU. Unter Berücksichtigung von Trendwachstum und Inflation folgt aus den Flussgrössen Nettoinvestition und Neuverschuldung für die Bestandsgrössen Fremdkapital und Realkapitalstock eine Verschuldungsquote von 28 Prozent bei KG und 40 Prozent bei PU, wie sie im Simulationsmodell berücksichtigt sind [vgl. Tabelle A8b im technischen Anhang].

Bei einer Ausschüttungsquote von 40 Prozent erhält der Investor 40 Prozent des Ertrags als Dividende und 60 Prozent als Kapitalgewinn. Verwendet man die Steuersätze in Tabelle 1, dann ergibt sich auf Personenebene ein gewogener Steuersatz auf den Eigenkapitalertrag der mischfinanzierten Investition von $(37,3 \times 0,4) + (4,3 \times 0,6) = 17,5$ Prozent. Legt man diesen Steuersatz zugrunde, so folgt unter Berücksichtigung auch der anderen steuerlich relevanten Aspekte eine effektive Grenzsteuerbelastung einer eigenkapitalfinanzierten Investition von 43,7 Prozent. Annäherungsweise kann die Grenzbelastung des Eigenkapitals einfach als gewogener Durchschnitt der separaten Grenzsteuerbelastungen berechnet werden: $(58,5 \times 0,4) + (33,4 \times 0,6) = 43,7$ Prozent. Bei einer Fremdkapitalquote von 28 Prozent für KG [siehe oben] ergibt sich schliesslich eine Grenzsteuerbelastung in der Höhe von $(43,7 \times 0,72) + (40,8 \times 0,28) = 42,9$ Prozent für eine mischfinanzierte Investition. PU weisen eine Fremdkapitalquote von 40 Prozent auf. Daraus resultiert eine Grenzsteuerbelastung von $(47,8 \times 0,6) + (32,9 \times 0,4) = 41,9$ Prozent für eine mischfinanzierte Investition.

steuerung die Grenzbelastung auf 58,5 Prozent steigt. Neue Anteile tragen eine um etwa 25 Prozentpunkte höhere Belastung. Die Besteuerung schafft dadurch einen mächtigen Anreiz, Gewinne einzubehalten und Investitionen selbst zu finanzieren, anstatt Gewinne auszuschütten und das notwendige Eigenkapital für neue Investitionen auf dem Kapitalmarkt zu beschaffen. 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 wachstumsfördernde Funktion des Kapitalmarktes, knappe Investitionsmittel den gewinnträchtigsten Unternehmen mit dem grössten Wachstumspotential zuzuführen, ausser Kraft zu setzen.

Eigenkapital versus Fremdkapital — Die Dividendenpolitik von Kapitalgesellschaften wird nicht nur von steuerlichen, sondern von anderen wirtschaftlichen Über-

legungen bestimmt. Trotz der steuerlichen Benachteiligung werden Dividenden ausgeschüttet. Im Durchschnitt beträgt in der Schweiz die Ausschüttungsquote etwa 40 Prozent des Unternehmensertrags, mit beträchtlichen Unterschieden zwischen grossen und kleinen Kapitalgesellschaften. Legt man diese mittlere Ausschüttungsquote zugrunde, erhält man eine effektive Grenzbelastung der Eigenkapitalfinanzierung als gewogenen Durchschnitt der Anteils- und Selbstfinanzierung von 43,7 Prozent.

Bei einer fremdfinanzierten Investition fällt der Ertrag als Zinsertrag an und ist damit neben der Vermögenssteuer, die bei allen Finanzierungsformen anfällt, mit der hohen Einkommenssteuer belastet, während die Vorbelastung mit der Gewinnsteuer wegen der Abzugsfähigkeit der Fremdkapitalzinsen entfällt. Es ergibt sich eine Grenzbelastung von 40,8 Prozent, die nur geringfügig unter der Belastung einer eigenkapitalfinanzierten Investition von 43,7 Prozent liegt. Legt man eine durchschnittliche Finanzierungsstruktur zugrunde, dann beträgt die gesamte effektive Grenzsteuerbelastung der Kapitalgesellschaften 42,9 Prozent.

Personenunternehmen sind keiner Doppelbelastung ausgesetzt. Der gesamte Gewinn unterliegt dem Einkommensteuersatz von 39,9 Prozent. Im Falle der Veräusserung müssen zusätzlich die Kapitalgewinne im Rahmen der Einkommenssteuer versteuert werden. Unter Berücksichtigung auch der Vermögensteuer und der steuerlichen Abschreibungen usw. berechnet sich eine Grenzsteuerbelastung des Eigenkapitals von 47,8 Prozent. Die Abzugsfähigkeit der Fremdkapitalzinsen ist bei Personenunternehmen wichtiger als bei Kapitalgesellschaften, da der Steuersatz der Einkommenssteuer den Gewinnsteuersatz klar übersteigt. Weil auch keine Kapitalgewinnbesteuerung anfällt, sinkt die Grenzbelastung einer fremdfinanzierten Investition auf 32,9 Prozent. Die Besteuerung begünstigt also die Nutzung von Fremdkapital gegenüber Eigenkapital wesentlich stärker als bei Kapitalgesellschaften. Auch deshalb dürfte die durchschnittliche Verschuldungsquote deutlich höher sein als bei Kapitalgesellschaften.

Legt man den 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 nicht unbe-

dingt, weil sie dieser durch übermässige Gewinneinbehaltung ausweichen. Der Nachteil liegt vielmehr in der starken Begünstigung der Selbstfinanzierung gegenüber der Anteilsfinanzierung. Personenunternehmen kennen zwar keine Doppelbelastung, dafür sind sie der hohen Einkommensteuerbelastung auf ihren gesamten Gewinn, einer gewissen Benachteiligung bei den AHV-Beiträgen und der umfassenderen Besteuerung der Kapitalgewinne ausgesetzt.

Bremswirkung bei Investition und Ersparnisbildung — Das gegenwärtige System der Unternehmensbesteuerung diskriminiert nicht besonders stark zwischen Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen und verzerrt die Rechtsformwahl nur mässig. Diese Aussage trifft allerdings nur im Durchschnitt zu, denn je nach Ausschüttungsquote kann die Doppelbelastung von Kapitalgesellschaften viel mehr oder weniger ins Gewicht fallen. Gerade kleine Personenunternehmen, die ein starkes Wachstum erwarten, aber dieses nicht selbst finanzieren können, benötigen dringend neues Risikokapital von aussen, welches bei Kapitalgesellschaften die steuerlich teuerste Finanzierungsform ist. Gerade für diese Unternehmen ist die Rechtsformwahl keinesfalls steuerlich neutral. Die hauptsächliche Verzerrung im Bereich der Besteuerung der Kapitaleinkommen liegt jedoch in der bremsenden Wirkung auf Investition und Ersparnisbildung und der starken Diskriminierung von Ausschüttungen gegenüber Gewinneinbehaltung bei Kapitalgesellschaften. Ausserdem diskriminiert die Unternehmensbesteuerung vor allem bei Personenunternehmen die Eigenkapitalausstattung und begünstigt die Finanzierung mit Fremdkapital. Im Wesentlichen ist dafür die Abzugsfähigkeit von Fremdkapitalzinsen bei der Gewinnsteuer beziehungsweise bei der Einkommenssteuer des Einzelunternehmers verantwortlich, während entsprechende Opportunitätskosten des Eigenkapitals nicht berücksichtigt werden.

04 / KRITERIEN FÜR
EIN REFORMKONZEPT

33

EFFIZIENZ UND FAIRNESS ALS LEITLINIEN FÜR EINE STEUERREFORM	35
MEHR NEUTRALITÄT IN DER BESTEUERUNG	35
ÖKONOMISCHE SICHT DES LEISTUNGSFÄHIGKEITSPRINZIPS	37

Eine Steuerreform ist nach drei Kriterien zu beurteilen: Einfachheit, wirtschaftliche Effizienz und Fairness bezüglich Belastungs- und Verteilungswirkungen. Das schweizerische Steuersystem ist komplex und genügt diesen Kriterien nur mangelhaft.

Effizienz und Fairness als Leitlinien für eine Steuerreform

Einfachheit bedeutet, dass das Steuersystem transparent und verständlich ist und dass die Erfüllungskosten bei Steuerpflichtigen und Steuerbehörden niedrig sind. Effizienz erfordert in einer wettbewerblichen Marktwirtschaft, dass die Besteuerung so wenig wie möglich die privaten Anreize zur Erzielung von Einkommen beeinträchtigt. Ein Steuersystem sollte effizient im Sinne einer optimalen Allokation sein, so dass mit den vorhandenen Kapital- und Arbeitsressourcen ein Maximum an Einkommen und Wohlfahrt erwirtschaftet wird, welches tatsächlich verteilt werden kann. Im Unternehmensbereich können Steuern eine ganze Reihe von Entscheidungen in eine Richtung lenken, die hauptsächlich Steuern sparen hilft, aber nicht unbedingt das Einkommen maximiert, welches insgesamt der Gesellschaft für Gewinne, Löhne und Steuern zur Finanzierung der staatlichen Leistungen zur Verfügung steht.

Was eine faire Verteilung der Steuerlasten darstellt, hängt weitgehend von persönlichen Werteinstellungen ab. Der demokratische Prozess wird in der einen oder anderen Form eine gesellschaftliche Übereinkunft über eine angestrebte Verteilung des verfügbaren Einkommens nach Besteuerung liefern. Für jeden Vorschlag zur Steuerreform ist zu prüfen, wie die Reform die Verteilung der verfügbaren Einkommen im Vergleich zum Status quo verändert. Die relevante Frage ist dabei nicht, wer die Steuer bezahlt, sondern wer die wirtschaftliche Last, gemessen an der Veränderung des verfügbaren Einkommens nach Besteuerung, tatsächlich trägt. Dieser Aspekt wird bei der Anwendung des Leistungsfähigkeitsprinzips als Richtlinie für eine faire Verteilung der Steuerlasten häufig vernachlässigt.

Mehr Neutralität in der Besteuerung

Der Entwurf einer Unternehmensbesteuerung für eine grösstmögliche Effizienz muss eine ganze Reihe von möglichen Verhaltensänderungen im Blick haben. In einer auf Wachstum angelegten Wirtschaft ist die langfristige Auswirkung der Unternehmensbesteuerung auf die verschiedenen Formen von Investitionen am wichtigsten.

Direktinvestitionen — 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 heimische wie ausländische multinationale Konzerne bedeutend zur heimischen Wertschöpfung bei. Ein kleines, international integriertes Land kann die Auswirkungen der Unternehmensbesteuerung auf zufließende und abfließende Direktinvestitionen nicht vernachlässigen.

Im Vergleich zu den Investitionen heimischer Firmen reagieren Direktinvestitionen deutlich elastischer auf steuerliche Änderungen. Dabei ist die Höhe der durchschnittlichen Steuerbelastung im Vergleich zu jener in anderen Ländern, und damit die Höhe des gesetzlichen Steuersatzes, entscheidend. Die Finanzwissenschaftler DEVEREUX und GRIFFITH haben ein Mass für die Durchschnittsbelastung entwickelt, das hauptsächlich vom gesetzlichen Steuersatz bestimmt wird. Sie haben nachgewiesen, dass die Standortentscheidungen sehr elastisch auf Änderungen in der Durchschnittsbelastung reagieren [DEVEREUX und GRIFFITH 1998, 2003]. Solche Masse der Durchschnittsbelastung werden auch im EU-Bericht zur Unternehmensbesteuerung ausgewiesen [vgl. EC 2001].

Fremdkapital versus Eigenkapital — Steuern beeinflussen die Entscheidungen der Unternehmen bezüglich der Wahl zwischen Fremd- und Eigenkapital. Sowohl der Ertrag des Fremdkapitals in Form von Zinsen als auch des Eigenkapitals in Form von Dividenden und Kapitalgewinnen unterliegt der Besteuerung auf der Ebene des Investors. Auf der Unternehmensebene sind Zinsen auf Fremdkapital abzugsfähig, die Opportunitätskosten des Eigenkapitals – also der Verzicht auf eine alternative Verzinsung des eingesetzten Kapitals auf dem Kapitalmarkt – hingegen nicht. Dies führt zu einer Bevorzugung der

Fremdfinanzierung. Auf der Ebene des Investors unterliegen hingegen die Zinseinkünfte wie Dividenden der Einkommenssteuer, während Kapitalgewinne aus Anteilen an Kapitalgesellschaften zum grösseren Teil steuerfrei sind. Der Ertrag des Eigenkapitals wird also nur unvollständig besteuert, so dass auf Investorebene derzeit eher das Eigenkapital begünstigt wird. Im Durchschnitt resultiert, wie in Abbildung 7 dargestellt, bei Kapitalgesellschaften eine mässige Bevorzugung des Fremdkapitals. Bei Personenunternehmen hingegen fällt der Vorteil des Fremdkapitals viel stärker aus, weil nur Fremdkapitalkosten, aber nicht Eigenkapitalkosten abgesetzt werden können. Beim Eigentümer jedoch wird der Ertrag des Eigenkapitals (Gewinn, Wertsteigerungen bei Veräusserung) und des Fremdkapitals (Zinsen) gleichmässiger besteuert. Insofern die Besteuerung die Fremdfinanzierung begünstigt, trägt sie zur Überschuldung der Unternehmen und damit zu einer höheren Krisenanfälligkeit sowie zu einer höheren Rate von Insolvenzen bei. Eine Steuerreform sollte Neutralität zwischen den beiden Finanzierungswegen sicherstellen.

Selbstfinanzierung versus Anteilsfinanzierung — Die Doppelbelastung der Dividenden und die grundsätzliche Steuerfreiheit der Kapitalgewinne führen zusammen zu einer ausgeprägten Begünstigung der Selbstfinanzierung gegenüber der Anteilsfinanzierung. Selbst in den Fällen, in denen Kapitalgewinne besteuert werden, schwächt das Realisationsprinzip wegen der damit verbundenen Zinsgewinne der Investoren während der Haltedauer der Beteiligung die Belastung der Besteuerung erheblich ab.

Kapitalgesellschaften wählen zwischen Gewinnausschüttung und Investitionsfinanzierung durch Ausgabe neuer Anteile einerseits und Gewinneinbehaltung und Selbstfinanzierung ihrer Investitionen andererseits. Bei der Anteilsfinanzierung erhalten die Investoren den Ertrag in Form von hoch besteuerten Dividenden, im Falle der Selbstfinanzierung in Form von niedrig besteuerten Kapitalgewinnen. Die steuerliche Begünstigung der Selbstfinanzierung behindert die wachstumsfördernde Funktion des Kapitalmarktes, knappe Investitionsmittel zu den Unternehmen mit den grössten Gewinnerwartungen und Wachstumsaussichten hinzulenken. Indem sie Gewinne einbehalten anstatt ausschütten, vermeiden es die Unternehmen, ihre Projekte dem Wettbewerb auf dem Kapitalmarkt um knappe Investitionsmittel zu un-

terwerfen, und entkommen so der Kontrolle und Evaluation neuer Kapitalgeber. Dies ist keine gute Voraussetzung zur Stärkung der Unternehmenskontrolle (Corporate Governance). Gleichzeitig führt die Kombination von hoher Dividendenbelastung und niedriger Besteuerung von Kapitalgewinnen dazu, dass die Investoren an ihren Anlagen festhalten, um eine Realisation und Besteuerung hinauszuschieben. Dieser sogenannte Lock-in-Effekt verhindert eine effiziente Risikoteilung in der Wirtschaft, weil er die Investoren daran hindert, ihre Portfolios nach Risikogesichtspunkten optimal zu diversifizieren. Dies ist keineswegs graue Theorie, wenn man sich vor Augen führt, mit welchem Aufwand auf den Märkten Risikoabsicherung betrieben wird. Ohne eine nicht diskriminierende Behandlung von Dividenden und Kapitalgewinnen auf Investorebene ist keine neutrale Unternehmensbesteuerung möglich.

Wahl der Rechtsform — 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.

Gewinnverlagerung — Die Besteuerung kann speziell grosse Unternehmen mit einer Mehrzahl von regional verteilten Betriebsstätten dazu veranlassen, Gewinne von hoch besteuerten zu niedrig besteuerten Standorten zu verlagern, um unterschiedliche Steuersätze auszunutzen und die gesamte Steuerlast des Konzerns zu minimieren.

Dies geschieht oft durch Gestaltung der Verrechnungspreise innerhalb des Unternehmens. Wenn zum Beispiel eine Niederlassung in Region A Dienste und Zwischenprodukte an eine Niederlassung in Region B liefert und einen Verrechnungspreis unterhalb der Gestehungskosten ansetzt, wird der Gewinn der Betriebsstätte in Region A geschmälert und jener am Standort B aufgebläht. Der Konzern kann dadurch den konsolidierten Gewinn nach Steuern steigern, wenn der Steuersatz in Region A höher ist als jener in Region B. Gewinnverlagerung ist auch über gewisse Finanztransaktionen möglich. Die Anreize zur Gewinnverlagerung hängen in diesem Fall von der relativen Höhe der gesetzlichen Steuersätze und weniger von den effektiven Grenzsteuersätzen ab.

Verhinderung von Steuerarbitrage — Nach ökonomischer Sichtweise ist Arbeitseinkommen der Ertrag des eigenen Humankapitals, also der ererbten und erworbenen Fähigkeiten, Einkommen zu erzielen. Diese Fähigkeiten werden am Arbeitsmarkt mit einem entsprechenden Lohn entgolten. Selbständige und dominierende Anteilseigner haben jedoch die Möglichkeit, ihr Geschäftsführergehalt weitgehend autonom festzulegen und damit die Zusammensetzung ihres Gesamteinkommens in Lohn- und Kapitaleinkommen zu bestimmen. Wenn Kapitaleinkommen mit einem niedrigeren Satz besteuert wird als Lohnesinkommen, wie beispielsweise in den nordischen Ländern, werden Selbständige und im Unternehmen tätige Eigentümer ein niedriges Geschäftsführergehalt festsetzen. So können sie ihr Einkommen als niedrig besteuerten Gewinn beziehen, obwohl dieser Gewinn in Wirklichkeit kein Kapitalertrag, sondern das Resultat des persönlichen Arbeitseinsatzes ist. Eine solche Steuerarbitrage kann das Aufkommen der Lohnsteuer untergraben und zu erheblichen Steuerausfällen führen, wie sich in den nordischen Ländern gezeigt hat, und muss daher durch eine entsprechende Gestaltung des Steuersystems verhindert werden.

Ökonomische Sicht des Leistungsfähigkeitsprinzips

Verschiedene Steuerexperten vertreten die Ansicht, eine duale Einkommenssteuer mit unterschiedlichen Steuersätzen für Arbeits- und Kapitaleinkommen verletze den Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Sie bevorzugen die globale synthetische Einkommenssteuer, die alle Einkommen unabhängig von ihrer Art gleich besteuert. Diese Auffassung beruht auf dem Grundprinzip, dass alle Einkommensarten in gleicher Weise zur Leistungsfähigkeit einer Person und damit zu ihrer Fähigkeit beitragen, Steuern zu bezahlen. Das Prinzip der Gleichmässigkeit verlangt, dass alle Personen, die sich in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen befinden, gleichmässig belastet werden. Meistens wird diesem Prinzip eine periodische Interpretation gegeben, wonach Leistungsfähigkeit an dem in einem Jahr insgesamt realisierten Einkommen abgelesen wird. Ohne die Diskussion hier stärker zu vertiefen, sind zumindest zwei Probleme mit der Anwendung des Leistungsfähigkeitsprinzips zu erwähnen, nämlich das realisierte Einkommen als Messlatte für Leistungsfähigkeit sowie die periodische Betrachtung.

Vernachlässigte Steuerüberwälzung — Wenn man das einer Person innewohnende Erwerbspotential als Leistungsfähigkeit betrachtet, ist zu berücksichtigen, dass ein und dasselbe Erwerbspotential eben mehr oder weniger ausgeschöpft werden kann – und von unterschiedlichen Personen auch unterschiedlich ausgeschöpft wird. Das realisierte Einkommen ist an sich schon das Resultat eines Steuerausweichverhaltens und kann ein verfälschter Ausdruck der tatsächlichen Leistungsfähigkeit sein. Häufig gehen die Anhänger einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit von einer gegebenen Verteilung der Einkommen vor Steuern aus und vernachlässigen die Steuerüberwälzung.

Die Anpassungsvorgänge auf dem Markt führen jedoch regelmässig zu mehr oder weniger grosser Steuerüberwälzung, so dass jene, welche zunächst die Steuer bezahlen, nicht mehr länger mit jenen identisch sind, die die Steuer nach Ablauf der wesentlichen Anpassungsprozesse auch tatsächlich wirtschaftlich tragen müssen. Die relevante Frage ist somit nicht, wer die Steuer bezahlt, sondern wer die wirtschaftliche Last, gemessen an der Veränderung

des verfügbaren Einkommens nach Besteuerung, tatsächlich trägt. In einer kleinen offenen Wirtschaft mit hoher Kapitalmobilität werden die Steuern auf Kapitaleinkommen weitgehend auf den wenig mobilen Faktor Arbeit überwältigt. In dem Ausmass, wie die Besteuerung Investitionen und Kapitalbildung hemmt, wird sie schliesslich Arbeitsproduktivität und Löhne reduzieren. Die Steuer wird dann zu einem grossen Teil von den Arbeitnehmern in Form von geringeren verfügbaren Reallöhnen getragen. Eine solche Steuerüberwälzung wird zwar oft eingestanden, aber zugleich durch die Annahme relativiert, dass das Ausweichverhalten bei allen Einkommensarten ähnlich elastisch sei. Empirisch trifft dies jedoch ganz und gar nicht zu. Kapitaleinkommen reagieren wesentlich elastischer auf Besteuerung als Arbeitseinkommen.

Wenn die Besteuerung die Investitionsneigung bremst oder die Investitionstätigkeit in das Ausland verlagert, dann werden angesichts grösserer Kapitalknappheit im Inland die Ertragsraten steigen, so dass die Investoren trotz höherer Besteuerung immer noch eine weitgehend gleiche Nettorendite erzielen. Neu investiertes Kapital entkommt daher weitgehend der Steuerbelastung. Allerdings führt eine Reform der Kapitaleinkommensbesteuerung in der Regel zu beträchtlichen einmaligen Vermögensgewinnen oder -verlusten zum Zeitpunkt ihrer Einführung. Da die Steuern in den Unternehmenswerten und den entsprechenden Anteilswerten kapitalisiert werden, bewirken Steuersenkungen einen einmaligen und sofortigen Vermögensgewinn auf bereits in der Vergangenheit investiertes Altkapital. Diese Überlegungen zeigen, dass die Verteilungswirkungen einer Steuerreform ganz anders sein können, als sie vielleicht bei einer statischen Anwendung des Leistungsfähigkeitsprinzips beabsichtigt sind.

Fiskalische Bestrafung des Sparens — Der zweite Schwachpunkt des konventionellen Leistungsfähigkeitsprinzips, nämlich die periodische Betrachtung, ist hier ebenso wichtig. Dabei geht es um die Frage, ob das Leistungsfähigkeitsprinzip tatsächlich eine gleiche Besteuerung von Kapital- und Arbeitseinkommen verlangt, selbst wenn man Ausweichverhalten beziehungsweise Steuerüberwälzung vernachlässigt. Das Problem kann anhand eines Vergleichs veranschaulicht werden. Verglichen werden zwei Individuen, die mit derselben Erwerbsfähigkeit ausgestattet sind und daher in jeder Lebensperiode ein identisches Lohneinkommen erzielen. Somit ist auch der

Barwert der über das ganze Erwerbsleben abgezinsten Arbeitseinkommen gleich. Schliesst man sonstige Mittelzu- oder -abflüsse aus (zum Beispiel Erbschaften), dann ist der Konsum über den gesamten Lebenszyklus auf diese Summe beschränkt.

Die beiden Individuen unterscheiden sich lediglich darin, dass das erste, der Konsumtyp, dieses Einkommen rasch verausgabt und schon in der ersten Lebensphase ein hohes Konsumniveau realisieren will. Deshalb werden keine Ersparnisse gebildet, so dass in späteren Perioden kein Kapitaleinkommen entsteht. Das Gesamteinkommen besteht in jeder Periode nur aus dem Arbeitseinkommen. Das zweite Individuum hingegen, der Spartyp, möchte im Alter einen höheren Wohlstand erreichen, den er durch Konsumverzicht und Ersparnisbildung in jungen Jahren realisiert. Daraus entstehen in den Folgejahren zusätzliche Kapitaleinkommen. In der letzten Lebensphase werden die akkumulierten Ersparnisse einschliesslich Zins und Zinseszins aufgebraucht, um ein Konsumniveau deutlich über dem Lohneinkommen zu ermöglichen.

Entscheidend an diesem Beispiel ist, dass die beiden Individuen mit genau derselben Erwerbsfähigkeit ausgestattet sind, jedoch das daraus entstehende Arbeitseinkommen unterschiedlich verwenden möchten. Der eine will es früher, der andere später konsumieren. Um den Konsum von heute in die Zukunft zu verlagern, muss der Spartyp Konsumverzicht leisten und sparen, um aus dem daraus entstehenden Kapitaleinkommen den höheren Konsum im Alter zu finanzieren. Der Barwert der Konsumausgaben bleibt dabei gleich. Das aus Ersparnissen gebildete Kapitaleinkommen bringt daher über den gesamten Lebenszeitraum betrachtet keine zusätzliche Leistungsfähigkeit zum Ausdruck, sondern ist lediglich das Instrument, um Konsum von heute in die Zukunft zu verlagern. Es drückt lediglich eine unterschiedliche zeitliche Verwendung desselben Arbeitseinkommens aus. Wenn die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit unabhängig von der Verwendung des Einkommens bleiben soll, dann darf das gesparte Arbeitseinkommen nicht noch einmal besteuert werden.

Dieser vereinfachte Vergleich zeigt, dass die periodenbezogene Sicht des Leistungsfähigkeitsprinzips den Spartyp bestraft. Die beiden Typen erzielen über die gesamte Lebensperiode genau denselben Barwert an Arbeitseinkom-

men und Konsumniveau und sollten daher gleich viel Steuern bezahlen. Der Spartyp erzielt aber in späteren Lebensphasen Kapitaleinkommen aus Ersparnissen. Diese Ersparnisse sind aus bereits versteuertem Lohneinkommen gebildet worden. Sie dürfen nicht noch einmal besteuert werden, wenn Spar- und Konsumtyp im Laufe des Lebens die gleiche Steuerlast tragen sollen. Die traditionelle Einkommenssteuer hingegen besteuert dieses Kapitaleinkommen genau gleich wie jedes Lohneinkommen, obwohl es lediglich aufgeschobenen Konsum darstellt. Der Sparer muss dann im Alter höhere Steuern bezahlen als der Konsumtyp, der jeden Lohn sofort ausgibt.

Eine niedrige Besteuerung von Kapitaleinkommen im Vergleich zu Lohneinkommen ist somit mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip durchaus vereinbar, ja sogar geboten, wenn dieses auf den ganzen Lebenszyklus bezogen wird. Umgekehrt führt die gleiche Besteuerung von Lohn- und Kapitaleinkommen im Rahmen der synthetischen Einkommenssteuer gerade zu einer höheren Belastung des Spartyps, obwohl dessen Kapitaleinkommen lediglich die Folge einer unterschiedlichen Verwendung desselben Arbeitseinkommens ist und, über den gesamten Lebenszyklus betrachtet, keine höhere Leistungsfähigkeit zum Ausdruck bringt. Betrachtet man also das Einkommen über mehrere Perioden hinweg, im Idealfall über den gesamten Lebenszyklus, erfordert die Anwendung des Leistungsfähigkeitsprinzips gerade nicht, dass Kapital- und Arbeitseinkommen gleich zu besteuern sind. Eine progressive Besteuerung der Arbeitseinkommen und eine niedrige, proportionale Besteuerung der Kapitaleinkommen sind mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip nicht nur vereinbar, sondern sogar geboten.

Im Wesentlichen sind dies auch die Argumente der Befürworter einer konsumorientierten Steuerreform wie zum Beispiel HALL und RABUSHKA [1985], SORENSEN [1994], KIRCHGÄSSNER [1999] oder jüngst ANGELINI et al. [2000]. In die gleiche Richtung weist zudem die Argumentation des DEUTSCHEN SACHVERSTÄNDIGENRATES [2003] zugunsten einer dualen Einkommensbesteuerung in Deutschland und zu deren Vereinbarkeit mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip beziehungsweise deren Verfassungsmässigkeit.

Nach dieser ökonomischen Sicht der Leistungsfähigkeit wären dann allerdings andere Quellen des Vermögens, zum Beispiel Erbschaften oder Schenkungen, konsequent

zu besteuern. Vermögensübertragungen zwischen den Generationen bestimmen die Vermögens- und Einkommensverteilung wesentlich mit. Ein empfangenes Erbe ist selbstverständlich Teil der Leistungsfähigkeit, die ja nicht allein aus dem eigenen Erwerbspotential hervorgeht. Für die Besteuerung dieses Teils des empfangenen Vermögenszuwachses steht die Erbschaftssteuer zur Verfügung. Solange eine konsequente Besteuerung der Erbschaften nicht gelingt, kann ersatzweise die Vermögenssteuer eine indirekte Besteuerung der Vermögensübertragungen zwischen Generationen ermöglichen und damit zu einer gewissen Korrektur der Vermögensverteilung beitragen.

05 / HERLEITUNG DER SCHWEIZERISCHEN
DUALEN EINKOMMENSSTEUER

41

GRUNDLAGEN DES SDES-KONZEPTS	43
RADIKALER ABBAU VON VERZERRUNGEN	45
TEILHABERSTEUER	
ALS ZENTRALES ELEMENT	46
ZWEI VARIANTEN	
DER GEGENFINANZIERUNG	50

Mit dem Konzept einer Schweizerischen Dualen Einkommenssteuer (SDES) wird ein weitgehend neutrales System der Unternehmensbesteuerung präsentiert, das die Standortattraktivität der Schweiz entscheidend stärken und einen wesentlichen Wachstumsbeitrag liefern könnte. «Dual» heisst das System, weil Einkommen aus den zwei Quellen Arbeit beziehungsweise Kapital ungleich besteuert wird. Dabei stehen ökonomische Erwägungen im Vordergrund, politische, institutionelle sowie finanzpolitische Beschränkungen werden zunächst bewusst hintangestellt. Es geht darum, eine Vorstellung zu entwickeln, wie ein die Investitionen stark förderndes und weitgehend neutrales System aussehen könnte, und wenigstens in den Grössenordnungen abzuschätzen, wie es sich gesamtwirtschaftlich auswirken würde und welche Folgen für die Verteilung zu erwarten wären.

Grundlagen des SDES-Konzepts

Eine duale Einkommensbesteuerung kombiniert die übliche progressive Besteuerung der Lohneinkommen mit einer moderaten, proportionalen Besteuerung der Kapitaleinkommen. In einer globalisierten Wirtschaft mit integrierten Kapitalmärkten und hoher Kapitalmobilität löst eine hohe Besteuerung der Kapitaleinkommen Kapitalflucht aus, reduziert inländische Investitionen, führt zu stagnierender Arbeitsproduktivität und begrenzt die möglichen Lohnsteigerungen. Längerfristig fällt die wirtschaftliche Last in Form von geringeren Marktlöhnen zum grossen Teil auf die Arbeitnehmer statt auf die Kapitaleigner. 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.

Erfahrungen in nordischen Ländern — Die duale Einkommenssteuer ist in den nordischen Ländern in verschiedenen Formen schon seit einiger Zeit erprobt. Die grundlegende Konzeption von SORENSEN stammt aus dem Jahr 1994 [SORENSEN 1994]. Etwas später untersuchte

.....

«In optimal taxation theory, different forms of investment should be taxed differently depending on the respective elasticities of capital supply. But these elasticities are not known with a degree of precision required for tax rate differentiation. In addition, the elasticities vary over time and between locations. Hence, there is a strong presumption in favor of taxing all investment income at the same tax rate. This tax rate should be low in view of the high mobility of capital. It should also be flat in view of the high degree of potential tax arbitrage, which enables firms and individuals to transform highly taxed capital income into lowly taxed capital income. Perhaps most importantly, the taxation of investment income should not be made hostage to the taxation of labor income. The separation of capital income from labor income implies that the tax on capital income can be used as a tool to accommodate changes in capital mobility and tax competition.»

Sijbren CNOSSEN
University of Maastricht, The Netherlands

.....

man die Optimalitätseigenschaften [NIELSEN und SORENSEN 1997]. Danach sind auch die praktischen Erfahrungen in den nordischen Ländern aufgearbeitet worden [SORENSEN 1998]. Letztes Jahr hat eine norwegische Steuerreformkommission Vorschläge gemacht, mit denen die duale Einkommenssteuer perfektioniert werden soll [SORENSEN 2003]. CNOSSEN sieht in der dualen Einkommenssteuer auch ein Modell für die Europäische Union [CNOSSEN 2000]. Inzwischen haben auch in Deutschland führende Ökonomen den Übergang zu einer Form der dualen Einkommenssteuer empfohlen [DEUTSCHER SACHVERSTÄNDIGENRAT 2003 und SINN 2003].

Vier Eckpfeiler — Das SDES-Konzept stellt auf Unternehmensebene einen normalen Kapitalertrag durch Berücksichtigung aller Finanzierungskosten steuerfrei, indem neben den Fremdkapitalzinsen auch eine normale Verzinsung des Eigenkapitals zum Abzug von der

Gewinnsteuer zugelassen wird. Nur übernormale Gewinne wie Renten oder monopolistische Gewinne sollen besteuert werden. Auf der Personenebene werden alle Kapitaleinkommen umfassend und gleichmässig, aber mit einem moderaten proportionalen Satz besteuert.

Das sDES-Konzept besteht aus folgenden Eckpfeilern:

1. *Progressive Lohnbesteuerung:* Die bisherige progressive Besteuerung von Arbeitseinkommen erfährt keine Veränderung. Der durchschnittliche Spitzensteuersatz von 37 Prozent entspricht dem heutigen schweizerischen Mittel der Kantonshauptorte.
2. *Proportionale Gewinnsteuer:* Eine proportionale Gewinnsteuer wird auf Unternehmensebene unabhängig von der Rechtsform erhoben, erfasst also Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen gleich. Im Vergleich zum heutigen Zustand wird somit der Geltungsbereich der proportionalen Gewinnsteuer auf Selbständige und Personenunternehmen ausgedehnt. Der heutige Satz der Gewinnsteuer – berechnet als gesamtschweizerischer Durchschnitt der Kantonshauptorte – bleibt unverändert bei durchschnittlich 23,2 Prozent.
3. *Abzug einer Normalverzinsung:* Das sDES-Konzept stellt auf Unternehmensebene einen normalen Kapitalertrag steuerfrei. Neben den Fremdkapitalzinsen wird auch eine normale Verzinsung des Eigenkapitals in der Höhe des langfristigen durchschnittlichen Nettozinses auf risikolose Staatspapiere zum Abzug von der Bemessungsgrundlage für die Gewinnsteuer zugelassen. Dadurch werden alle Finanzierungskosten steuerlich berücksichtigt. Nur übernormale Gewinne wie Renten oder monopolistische Gewinne werden besteuert.
4. *Niedrige proportionale Teilhabersteuer:* Auf der Personenebene werden alle Kapitaleinkommen umfassend und gleichmässig, aber mit einem moderaten proportionalen Satz von 18,3 Prozent besteuert. Dieser Teilhabersteuer unterliegen alle vom Investor realisierten Unternehmenserträge, also Ausschüttungen, Gewinnentnahmen und realisierte Kapitalgewinne bei Veräusserung oder Geschäftsübertragung, und zwar wiederum unabhängig von der Rechtsform des Unternehmens. Der gewählte Steuersatz verhindert

eine Steuerumgehung durch Verlagerung von Lohn- zu Kapitaleinkommen. 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.

Varianten der Gegenfinanzierung — 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, die in der Folge aber getrennt berechnet werden. In allen Fällen gehen von der gewählten Gegenfinanzierung mehr oder weniger nachteilige Wirkungen aus, die in Rechnung zu stellen sind. Eine pauschale Kürzung der staatlichen Transferausgaben belastet das private verfügbare Einkommen, löst aber sonst keine direkten Verhaltensanpassungen aus. Bezüglich der Wachstumswirkungen ist dies eine optimistische Variante, weil sie negative Beschäftigungswirkungen vermeidet. In einem alternativen Szenario wird die sDES-Reform mit einer höheren Mehrwertsteuer gegenfinanziert, die im internationalen Vergleich noch niedrig ist. 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.

Radikaler Abbau von Verzerrungen

Eine wachstumsorientierte Steuerreform muss die steuerlichen Investitionshemmnisse und die Störungen in der Kapitalallokation beseitigen. Das sDES-Konzept baut systematisch die oben dargelegten Verzerrungen der schweizerischen Unternehmensbesteuerung ab.

Rechtsformneutralität — Im sDES-Konzept wird der Geltungsbereich der Gewinnsteuer auf Selbständige und Personenunternehmen ausgedehnt, so dass Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften steuerlich gleich behandelt werden. Damit ist vollumfänglich Rechtsformneutralität hergestellt. Selbständige und Personenunternehmen erhalten genau dieselben steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten bezüglich Gewinnverwendung wie Kapitalgesellschaften. Solange ein Gewinn nicht entnommen wird, unterliegt er lediglich der niedrigen Gewinnsteuer. Die Gewinnentnahme und die Realisierung von stillen Reserven beziehungsweise von Kapitalgewinnen unterliegen wie bei Kapitalgesellschaften der Teilhabersteuer.

Investitionsneutralität — Das sDES-Szenario sieht vor, dass eine Normalverzinsung des Eigenkapitals in der Höhe des Nettozinses auf risikolose Staatspapiere beim Unternehmen steuerlich abzugsfähig ist. Die Gewinnsteuer erfasst damit nur mehr übernormale Erträge. Diese Massnahme stellt Investitionsneutralität auf der Unternehmensebene her, indem alle Finanzierungskosten von Investitionen gleichermaßen berücksichtigt werden, egal ob Fremd- oder Eigenkapital eingesetzt wird. Die Investitionsneutralität ist dadurch gesichert, dass der Fiskus sich sowohl an den Erträgen als auch an den Kapitalkosten der Investition zu gleichen Teilen beteiligt. 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.

Die steuerliche Berücksichtigung einer Normalverzinsung wurde vom Institute for Fiscal Studies unter dem Titel ACE (Allowance for Corporate Equity) popularisiert. BOND und DEVEREUX [1995] haben die Neutralitätseigenschaften dieser Massnahme auch für den Fall riskanter

«A main argument against abolition of source-based corporate taxation is that a source tax captures part of the pure rents accruing to the owners of foreign capital operating in the domestic economy. If such rent capture is seen as the main function of the corporation tax, there is a case for designing the tax so as to leave the normal return to capital free of tax. Ideally, exemption of the normal return could ensure that the source-based corporation tax no longer deters inward investment. More generally, taxation of pure rents is in principle non-distortionary, so exempting the normal return from tax should improve economic efficiency.»

Peter BIRCH SORENSEN
University of Copenhagen, Denmark

Investitionen bewiesen und gezeigt, dass die Eigenkapitalverzinsung gleich dem risikolosen Zins sein und keine Eigenkapitalprämie berücksichtigen sollte, solange die Abzugsfähigkeit sicher ist.

Höhere Attraktivität für multinationale Unternehmen — Im Bereich der Steuerpolitik können ausländische Direktinvestitionen primär durch Massnahmen bei 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 Kapitalgewinne nicht der Besteuerung in der Schweiz unterliegen. Anders als bei inländischen Firmen hat die Besteuerung auf der Investorebene in der Schweiz wenig bis gar keinen Einfluss auf die Eigenkapitalkosten von multinationalen Konzernen. Wenn die Eigenkapitalkosten auf den internationalen Aktienmärkten vorgegeben sind, führt eine Absenkung von persönlichen Steuern auf Beteiligungserträge im Inland lediglich zu einer höheren Nettorendite der inländischen Investoren und zu einer verstärkten Portfolionachfrage nach diesen

Anlagen, ohne dass dies auf die Kapitalkosten der Unternehmen durchschlägt.

Direktinvestitionen von multinationalen Unternehmen werden dagegen durch eine Reduktion der Grenz- und Durchschnittsbelastung bei der Gewinnsteuer angeregt. Ceteris paribus stellen die Standortentscheidungen vor allem auf die steuerliche Durchschnittsbelastung im Vergleich zu konkurrierenden Standorten ab. Erstens stärkt die Absenkung der Durchschnittsbelastung die Standortattraktivität der Schweiz für Direktinvestitionen beim Grundsatzentscheid für oder gegen eine Ansiedlung. Zweitens regt die Absenkung der Grenzsteuerbelastung die Folgeinvestitionen in bereits bestehenden schweizerischen Betriebsstätten von heimischen und ausländischen Unternehmen an. Die Absenkung der Gewinnsteuerbelastung durch Berücksichtigung einer Normalverzinsung des Eigenkapitals ist daher das zentrale Element, um einen breit abgestützten Wachstumsimpuls zu erzielen.

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 moderate Gewinnbesteuerung ist aber prinzipiell vertretbar, weil auch multinationale Unternehmen die heimische Infrastruktur in Anspruch nehmen. Zumindest ein Teil ihrer Gewinne fällt als Rente auf andere spezifische Standortvorteile an.

.....

«The traditional literature on the corporation tax in a closed economy misses the big costs of the corporation tax. The big costs for any country are likely to be in cross-country comparisons, involving average tax rates (and hence driven primarily by statutory tax rates), and strategic choices of multinationals.»

Michael DEVEREUX
University of Warwick, United Kingdom

.....

Teilhhabersteuer als zentrales Element

.....

Die niedrige, aber umfassende Teilhabersteuer mit einem proportionalen Satz von 18 Prozent ist das zentrale Element des Reformkonzepts auf der Personenebene. Alle Formen von Kapitaleinkommen werden auf Investorebene gleich besteuert. Die Funktionsweise und Neutralitätseigenschaften der Teilhabersteuer werden im Technischen Anhang anhand von Beispielen verdeutlicht.

Zinserträge — Das SDES-Konzept sieht für Zinserträge den niedrigen proportionalen Steuersatz der Teilhabersteuer vor. Die Befürworter eines konsumorientierten Steuersystems sehen in der Zinsbesteuerung eine Doppelbesteuerung von aufgeschobenem Arbeitseinkommen [vgl. Kapitel 4]. Eine solche Doppelbesteuerung wird durch den niedrigen Steuersatz zu einem grossen Teil beseitigt, auch wenn diese Massnahme nicht so weit geht wie bei einer vollständig zins- beziehungsweise sparbereinigten Einkommenssteuer. Die Absenkung des Steuersatzes beseitigt zu einem grossen Teil die steuerliche Diskriminierung der privaten Ersparnisbildung. Im Gegenzug könnten existierende steuerliche Sonderbegünstigungen diverser Sparformen gestrichen werden. Dies würde die Ersparnisbildung auf breiter Front stärken und gleichzeitig mehr Neutralität in der Allokation der privaten Ersparnisbildung auf verschiedene Sparformen und Anlagevehikel sicherstellen.

Ein niedriger Steuersatz auf Zinserträge vermeidet zudem eine übermässige Verlagerung von Portfolioinvestitionen ins Ausland, wo zumindest private Anleger zu einem erheblichen Teil der Besteuerung in der Schweiz entgehen dürften. Nicht zuletzt aus diesem Grund haben inzwischen eine Reihe von Ländern eine Abgeltungssteuer auf Zinserträge eingeführt, deren Satz wesentlich tiefer als der Spitzensteuersatz der Einkommenssteuer liegt, um so Kapitalflucht zu vermeiden. Andererseits bevorzugen private Investoren in ihren Portfolioentscheidungen verhältnismässig stark heimische Anlagen [vgl. ADLER und DUMAS 1983 oder FRENCH und POTERBA 1993], was einen gewissen Besteuerungsspielraum zulässt. Der niedrige proportionale Satz der Teilhabersteuer von 18,3 Prozent trägt zur Erhaltung der Steuerbasis für Zinserträge bei, was die Einnahmenverluste der öffentlichen Hand begrenzen sollte.

Es gibt noch zwei andere wichtige Gründe, warum Kapitalerträge niedriger zu besteuern sind. Nur der Realzins auf die Ersparnisse steigert die Kaufkraft, während die Besteuerung am Nominalzins ansetzt und somit einen Scheinertrag besteuert. Selbst bei geringer Inflation kann dies zu einer deutlich höheren effektiven Belastung des Realzinses führen, wie folgendes Beispiel verdeutlicht, welches der Einfachheit halber einen Nominalzins von 5 Prozent, eine Inflationsrate von 1 Prozent und einen Steuersatz von 30 Prozent annimmt. Der Realzins vor Steuern beträgt daher 4 Prozent und jener nach Steuern $(1-0,3) \times (0,05-0,01) = 0,025$ beziehungsweise 2,5 Prozent. Da die Besteuerung am Nominalzins ansetzt, kommt es zu einer Scheingewinnbesteuerung, die zu einem deutlich höheren effektiven Satz der Zinsertragsbesteuerung führt. Der Keil zwischen Realzinsen vor und nach Steuer beträgt $0,04 - 0,025 = 0,015$ und ergibt einen effektiven Steuersatz von $100 \times 0,015 / 0,04 = 37,5$ anstatt 30 Prozent. Je höher die Inflationsrate, desto grösser wird der Anteil der Scheingewinnbesteuerung.

Der zweite Grund, Kapitalerträge niedriger zu besteuern, liegt darin, dass die Vermögensteuer eine implizite Besteuerung der Kapitalerträge darstellt. Bei einem Steuersatz auf Vermögen von 0,7 Prozent und einem Zins von 5 Prozent beträgt der Nettozins 4,3 Prozent. Dies entspricht einem effektiven Steuersatz auf den Kapitalertrag von $100 \times 0,7 / 5 = 14$ Prozent. Das Problem der Vermögensteuer ist, dass sie als Substanzsteuer auch dann bezahlt werden muss, wenn der aktuelle Ertrag niedriger ist. Eine Vermögensbesteuerung kann aber unter Verteilungsgesichtspunkten Sinn machen, insbesondere wenn es mit der Erbschaftsbesteuerung nicht gelingt, Vermögensübertragungen zwischen Generationen effektiv zu besteuern.

Gleichbehandlung von Dividenden und Kapitalgewinnen — Einbehaltene Gewinne unterliegen unabhängig von der Rechtsform zunächst nur der Gewinnsteuer und werden erst bei Entnahme beziehungsweise Ausschüttung oder bei Realisierung der Kapitalgewinne im Zuge des Verkaufs beim Investor besteuert. Im Vergleich zum derzeitigen Zustand bedeutet der niedrige Satz der Teilhabersteuer eine erhebliche Entlastung bei den Dividenden. Im Vergleich zum Status quo setzt aber die Teilhabersteuer eine effektivere Besteuerung von Kapitalgewinnen durch, wobei wie bei Dividenden eine Doppelbelastung vollständig vermieden wird. Ausserdem wird

bei der Besteuerung von realisierten Kapitalgewinnen auch ein Verzugszins auf die in der Vergangenheit angewachsene Steuerschuld berechnet, womit der Zinsvorteil des Steuerpflichtigen aus dem Aufschub der Steuerschuld kompensiert wird. Nur so können Dividenden und Kapitalgewinne konsequent gleichmässig besteuert werden. Die Besteuerung der Kapitalgewinne mit Berücksichtigung eines Verzugszinses wird im Technischen Anhang illustriert.

Die effektive Besteuerung der Kapitalgewinne bedeutet im Vergleich zum derzeitigen Zustand eine Steuererhöhung, welche durch die Berechnung eines Verzugszinses noch verschärft wird und an sich investitionshemmend wirkt. Sie ist hier jedoch in ein radikales Gesamtkonzept eingebettet, welches die Kapitaleinkommen insgesamt deutlich niedriger besteuert und auf einen starken Wachstumseffekt abzielt. Sie ist zur Herstellung der steuerlichen Neutralität des sDES-Konzepts zwingend geboten und verwirklicht ausserdem den Grundsatz der Gleichmässigkeit der Besteuerung bei den Kapitaleinkommen. Dieser letzte Vorteil entzieht sich einer Quantifizierung, ist jedoch gleichwohl ein wichtiges Ziel einer rationalen Steuerpolitik.

Keiner Doppelbesteuerung von «übernormalen» Erträgen — Sofern der Gewinn eine normale Verzinsung des Eigenkapitals nicht übersteigt, fällt überhaupt keine Gewinnsteuer an, weil ein Normalertrag des Kapitals bei der Gewinnsteuer abzugsfähig ist. Dieser Gewinn wird dann auf Personenebene nur mehr mit dem moderaten Satz der Teilhabersteuer von 18,3 Prozent belastet. Dies geht wesentlich weiter als nur eine Beseitigung der Doppelbelastung von Gewinneinkommen. Die Gewinnsteuer belastet jedoch nach wie vor jenen Teil des Gewinns, der über eine Normalverzinsung des Eigenkapitals hinausgeht, denn es kann nur eine normale Verzinsung des Eigenkapitals abgesetzt werden. Der Steuersatz der Teilhabersteuer ist nun so gewählt, dass die Gesamtbelastung von übernormalen Gewinnen mit Gewinn- und Teilhabersteuer gerade der Spitzenbelastung der Lohnbesteuerung entspricht. Der Steuersatz erfüllt die Bedingung, oder in anschaulichen Zahlen ausgedrückt: Von 100 CHF eines zusätzlichen Arbeitseinkommens bleiben nach Belastung mit dem durchschnittlichen schweizerischen Spitzensteuersatz von ungefähr 37 Prozent 63 CHF übrig. Ein zusätzlicher Gewinn von 100 CHF, soweit er einen nor-

malen 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.

Wenig interessante Steuerarbitrage — Wenn der Abstand zwischen Lohnsteuer und der Gesamtbelastung der Gewinneinkommen gross wird, werden Unternehmer und Selbständige auf Unternehmerlöhne beziehungsweise Geschäftsführergehälter, die der Lohnsteuer unterliegen, verzichten und ihr Einkommen steuersparend als niedrig besteuerte Gewinnanteile beziehen. Die Möglichkeit der Verschiebung von höher besteuertem Arbeits- zu niedrig belastetem Kapitaleinkommen stellt eines der grössten Probleme einer dualen Einkommenssteuer dar. Solche Steuerarbitrage kann insbesondere bei Selbständigen und kleinen Kapitalgesellschaften mit dominierenden Unternehmerpersönlichkeiten zu erheblichen Einnahmeherausfällen bei der Lohnsteuer führen, wie sich in der Vergangenheit in den nordischen Ländern gezeigt hat.

Insoweit der Unternehmenserfolg auf den persönlichen Arbeitseinsatz des Unternehmers und nicht auf den reinen Kapitaleinsatz zurückzuführen ist, stellt er in Wirklichkeit ein Arbeitseinkommen dar und sollte als solches besteuert werden. Nach dem Konzept der sDES wird auf der Unternehmensebene ein Normalertrag steuerfrei gestellt, während auf Investorebene alle Erträge mit dem einheitlichen tiefen Satz belastet werden. Der Steuersatz der Teilhabersteuer ist mit 18,3 Prozent so bemessen, dass sich Steuerarbitrage zwischen Lohn- und Gewinneinkommen nicht mehr lohnt. Wenn ein Gewinn aufgrund der Nichtberücksichtigung eines Unternehmerlohns künstlich aufgebläht wird, erscheint er als übernormaler Gewinn und wird als solcher mit der Gewinnsteuer voll belastet. Anschliessend wird dieser Gewinn auf der Ebene des Anteilsinhabers noch einmal durch die Teilhabersteuer erfasst, so dass die Gesamtbelastung gerade dem durchschnittlichen Spitzensatz der Lohnsteuer entspricht.

Damit könnte allerdings ein Problem für Kleinunternehmer entstehen, die nicht in die höchste Progressionsstufe fallen, aber auf ihren Gewinn eine Gesamtbelastung hinnehmen müssen, die dem Spitzensatz der Einkommenssteuer entspricht. Dies lässt sich jedoch vermeiden, indem ein Unternehmerlohn angesetzt wird, der den Gewinn auf null absenkt. Der Lohn wird dann mit dem geringeren

Satz nach der zutreffenden Progressionsstufe der Einkommenssteuer belastet.

Finanzierungsneutralität auch auf Investorebene — 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. Deshalb belastet die Teilhabersteuer den Zinsertrag des Fremdkapitals und den Ertrag des Eigenkapitals mit dem gleichen Steuersatz.

Keine Diskriminierung zwischen Selbst- und Anteilsfinanzierung von Investitionen — Eines der schwierigsten Probleme der Unternehmensbesteuerung ist die neutrale Behandlung von Dividenden und Kapitalgewinnen. Wenn das Realisationsprinzip bei der Besteuerung von Kapitalgewinnen eingehalten werden soll, ist es nach herkömmlichen Methoden beinahe unmöglich, die steuerliche Bevorzugung von Kapitalgewinnen gegenüber Dividenden zu vermeiden. Nach dem Realisationsprinzip wird die Besteuerung von Kapitalgewinnen bis zum Zeitpunkt der Veräusserung aufgeschoben. Der damit verbundene Zinsgewinn führt trotz gleichem gesetzlichem Steuersatz zu einer niedrigeren effektiven Belastung von Kapitalgewinnen im Vergleich zu laufend besteuerten Dividenden.

Der kombinierte Effekt aus der steuerlichen Benachteiligung von Dividenden wegen der Doppelbesteuerung und der Steuerfreiheit von privaten Kapitalgewinnen macht es für den Investor attraktiv, den Gewinn zu thesaurieren und die Steuerschuld weiter hinauszuschieben. Dadurch kommt es zu einem ungünstigen Einsperreffekt (Lock-in-Effekt), welcher eine effiziente Portfoliodiversifikation der Investoren beeinträchtigt und zu einem höheren Anlegerisiko beiträgt. Daraus entsteht für Unternehmen ein starker Anreiz, Gewinne einzubehalten und Investitionen aus thesaurierten Mitteln zu finanzieren, weil dann der Beteiligungsertrag in Form von niedrig besteuerten Kapitalgewinnen anfällt. Alternativ könnten Unternehmen ihre Gewinne ausschütten und Investitionen mit neuem Eigenkapital von aussen finanzieren. In diesem Fall fällt der künftige Investitionsertrag in Form von höher besteuerten Dividenden an. Die Doppelbelastung der Ausschüt-

tungen und die steuerliche Begünstigung einbehaltener Gewinne behindern 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.

Um diese effizienzmindernden Nachteile zu beseitigen, sieht das sDES-Konzept für die aufgeschobene Steuerschuld die Verrechnung eines Verzugszinses vor, der bei Realisierung des Kapitalgewinns fällig wird. Der technische Anhang zeigt anhand von Berechnungsbeispielen einen praktikablen Weg für die Besteuerung von Kapitalgewinnen mit Berücksichtigung eines Verzugszinses auf, der vom Investor lediglich den Einstandspreis einer Beteiligung, den Veräusserungserlös und die Länge der Haltedauer benötigt. Dividenden und Kapitalgewinne werden damit steuerlich effektiv gleich behandelt. Auf diese Weise beseitigt die Teilhabersteuer zwei wesentliche Verzerrungen der Besteuerung. Einerseits diskriminiert sie nicht länger zwischen Ausschüttung und Gewinnthesaurierung und damit zwischen Selbst- und Anteilsfinanzierung von Investitionen. Sie stärkt daher die wachstumsfördernde Rolle des Kapitalmarktes bezüglich der Umlenkung von Investitionsmitteln zu den Unternehmen mit dem grössten Wachstumspotential. Andererseits vermeidet sie den Lock-in-Effekt bezüglich der Portfoliostruktur, reduziert das Investorrisiko mittels effizienter Portfoliodiversifikation und fördert damit die Aufbringung von Risikokapital.

Versicherungseffekt dank Verlustanrechnung — Im sDES-Konzept stellt die Berücksichtigung eines vollen Verlustausgleichs einschliesslich eines unbeschränkten Verlustvortrags und eines begrenzten Verlustrücktrags (beispielsweise drei Jahre) sicher, dass sich der Fiskus 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.

Die Eigenkapitalprämie, das heisst der Überschuss des Eigenkapitalertrags über den normalen Ertrag risikoloser

verzinslicher Anlagen, stellt eine Kompensation für die Risikoübernahme dar. Die Steuer reduziert nicht nur den Ertrag, sondern auch das Risiko der Anlage, sofern ein voller Verlustausgleich sichergestellt wird. In dem Ausmass, wie die Steuer die Varianz der Erträge dämpft und damit das Risiko mindert, entfaltet sie einen günstigen Versicherungseffekt und reduziert die Risikoprämie als notwendige Kompensation für die Risikoübernahme. Ein Investor, der das Risiko durch Portfoliodiversifikation auf dem Kapitalmarkt weitgehend abgesichert hat, braucht einen solchen Versicherungseffekt kaum. Die empirische Forschung zeigt jedoch, dass eine Versicherungswirkung gerade für kleinere Unternehmen wichtig sein kann, in denen ein dominierender Eigentümer einen konzentrierten Anteil hält, der einen grossen Teil seines Vermögens bindet, und auf eine Risikodiversifizierung mittels eines breit gestreuten Portfolios verzichten muss.

Aus diesem Grund argumentieren Experten [zum Beispiel GORDON 1998 sowie CULLEN und GORDON 2002], dass die persönliche Einkommenssteuer mit Verlustanrechnung die Entscheidung zur Selbständigkeit und zur unternehmerischen Tätigkeit fördern kann. Sobald ein Unternehmen an der Börse kotiert ist, können Anteile wesentlich leichter und mit geringeren Transaktionskosten gehandelt werden, was die Absicherung des Beteiligungsrisikos durch normale Portfoliodiversifikation erheblich erleichtert. Für multinationale Unternehmen dürfte dies relativ unwichtig sein. Der Versicherungseffekt sollte aber für kleine Unternehmen und nicht kotierte Gesellschaften, deren Anteile nur mit erheblich grösseren Transaktionskosten gehandelt werden können, viel wichtiger sein. Der Versicherungseffekt der Teilhabersteuer mit Verlustausgleich begünstigt daher einheimische Unternehmen.

Zwei Varianten der Gegenfinanzierung

Die Wirkungen einer Steuerreform hängen wesentlich von der Art ihrer Gegenfinanzierung ab. Das Basisszenario SDESⁿ geht von einer pauschalen Senkung der staatlichen Transferausgaben aus. Als Kontrapunkt wird ein alternatives Szenario SDES^m simuliert, welches eine aufkommensneutrale Erhöhung der Mehrwertsteuer vorsieht, so dass derselbe Strom an Staatsausgaben pro Kopf finanziert werden kann. Bei einem so grossen finanzpolitischen Vorhaben dürfte ein ganzes Bündel von Finanzierungsmaßnahmen realistisch sein.

Pauschale Senkung der Transferausgaben — Die volkswirtschaftlichen Kosten der Staatsfinanzierung nehmen in dem Ausmass zu, wie ein Land in einer zunehmend globalisierten Wirtschaft einem schärferen, internationalen Steuerwettbewerb ausgesetzt ist. Die Besteuerung des mobilen Kapitals gefährdet die steuerliche Standortattraktivität und wird zunehmend unergiebig. Steigende volkswirtschaftliche Kosten der Besteuerung erfordern eine Einschränkung des Staatsanteils, sofern nicht gleichwertige Argumente für einen höheren gesamtwirtschaftlichen Nutzen der Staatsaufgaben sprechen. Dieses Argument legt nahe, die Einnahmefälle im fundamental angelegten 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 Ausgaben für die soziale Wohlfahrt gewachsen. Das Basisszenario SDESⁿ zeigt die langfristigen Auswirkungen, wenn die Steuerreform mit Ausgabenkürzungen im Bereich von Subventionen und Sozialtransfers gegenfinanziert wird.

Die direkten Verteilungswirkungen geringerer Transferausgaben sind offensichtlich negativ. Die Verteilung der Arbeitseinkommen hängt allerdings in erster Linie von den verfügbaren Beschäftigungsmöglichkeiten und den erzielbaren Löhnen ab, bevor der Staat umverteilt. Wenn eine geringere Besteuerung der Unternehmensgewinne mit geringeren Transferausgaben finanziert wird, muss

den direkten Verteilungswirkungen die Sicherung der Arbeitseinkommen mit höheren Löhnen und nachhaltigen Beschäftigungsmöglichkeiten gegenübergestellt werden. Die geringere Besteuerung der Gewinneinkommen auf Unternehmensebene ist die zentrale Massnahme des Konzepts SDES für die Stärkung des Produktions- und Investitionsstandorts Schweiz als Quelle für nachhaltig hohe Arbeitseinkommen. Die geringere Besteuerung der Kapitaleinkommen auf Personenebene stärkt die Anreize zur Ersparnisbildung in Arbeitnehmerhand und ermöglicht auf diesem Weg eine stärkere Beteiligung der Arbeitnehmer am Einkommen aus dem Faktor Kapital.

Erhöhung der Mehrwertsteuer — Die Alternative zur Senkung des Staatsanteils durch eine Kürzung konsumptiver Verteilungsausgaben ist eine Steuererhöhung an anderer Stelle. Im internationalen Vergleich besteht der grösste Spielraum bei der Mehrwertsteuer. In diesem Szenario wird die Steuerstruktur weg von der Besteuerung der Kapitaleinkommen hin zu den indirekten Steuern verlagert, ohne an den staatlichen Leistungen zu rütteln. Eine Mehrwertsteuererhöhung bürdet die Last der Gegenfinanzierung nicht nur den Empfängern von Transferausgaben, sondern allen Haushalten auf und ist unter Verteilungsgesichtspunkten ausgewogener. Die Erhöhung der Mehrwertsteuer wird allerdings die Wachstumsgewinne merklich reduzieren.

06 / AUSWIRKUNGEN AUF
WACHSTUM, BESCHÄFTIGUNG,
LÖHNE UND KONSUM

51

ZUR SIMULATIONSMETHODE	53
MAKROÖKONOMISCHE AUSWIRKUNGEN DER SDES-SZENARIEN	55
ANPASSUNGSPROZESSE NACH EINFÜHRUNG DES SDES-KONZEPTS	60
ANMERKUNG ZUR UNTERNEHMENS- STEUERREFORM II	64

Zur Simulationsmethode

Eine quantitative Abschätzung der Auswirkungen auf Wachstum und Verteilung einschliesslich der unterschiedlichen kurz- und langfristigen Anpassungen verlangt nach einem aufwendigen Simulationsmodell, welches wenigstens drei wichtigen Ansprüchen genügt. Erstens muss das Modell die relevanten Aspekte des Steuersystems detailliert abbilden. Zweitens muss es das Anpassungsverhalten des Unternehmens- und Haushaltssektors bezüglich Investition, Finanzierung, Rechtsformwahl, Gewinnverlagerung, Spar- und Portfolioentscheidung sowie Erwerbsbeteiligung und Beschäftigung auf der Basis empirischer Erkenntnisse über die grundlegenden Verhaltenselastizitäten abbilden. Und drittens muss es die Rückwirkungen auf das Steueraufkommen unter Berücksichtigung der Veränderung der Steuerbasis als Resultat der ausgelösten Wachstums- und Beschäftigungseffekte ermitteln können. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Gegenfinanzierung, entweder durch eine pauschale Ausgabensenkung oder mit anderen Steuern, müssen in die Beurteilung der Reform eingehen.

Das Steuersimulationsmodell — Ein Simulationsmodell 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. Die notwendigen empirischen Informationen für ein solches Modell sind umfangreich. Das Vorhaben wird noch dadurch erschwert, dass die in der ökonometrischen Literatur ermittelten Schätzungen von grundlegenden Verhaltenselastizitäten teilweise erheblich streuen. Deshalb müssen die Ergebnisse mit entsprechender Vorsicht interpretiert werden. Eine Sensitivitätsanalyse kann jedoch aufzeigen, wie stark sich die Simulationsergebnisse ändern, wenn mit alternativen Parameterwerten gerechnet und damit unterstellt wird, dass Haushalte und Unternehmen bezüglich Investition, Ersparnisbildung, Erwerbsbeteiligung und anderer Verhaltensmuster entweder mehr oder weniger sensibel auf steuerliche Anreize reagieren. Mithilfe der Sensitivitätsanalyse kann die Robustheit der Ergebnisse aufgezeigt werden.

Das verwendete Wachstumsmodell der schweizerischen Wirtschaft bildet das Steuersystem und den Unterneh-

mens- und Haushaltssektor mit den entsprechenden Spar-, Investitions- und Finanzierungsentscheidungen in grossem Detail ab. Es berücksichtigt nicht nur die heimischen Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen, sondern auch in- und ausländische multinationale Unternehmen mit ihren Produktionsstätten im Inland. Das Modell ist geeignet, nicht nur die Wachstums- und Einkommensgewinne einer Reform der Kapitaleinkommensbesteuerung, sondern auch die volkswirtschaftlichen Kosten der Gegenfinanzierung zu quantifizieren. Eine Kompensation der Steuerausfälle mit Lohn- oder Konsumsteuern reduziert den verfügbaren Reallohn und hemmt damit Erwerbsbeteiligung und Arbeitsleistung. Dies ist im Modell mit einem endogen bestimmten Arbeitsangebot und Beschäftigungsniveau berücksichtigt. Der technische Anhang beschreibt ausführlicher, wie die Struktur des Simulationsmodells die grundlegenden Wirkungskanäle der Steuerpolitik berücksichtigt.

SDES-Szenario im Simulationsmodell — Mit dem verwendeten Wachstumsmodell lassen sich sowohl die langfristigen Auswirkungen von Steuerreformen als auch die Übergangsphase für die kurz- und mittelfristige Sicht berechnen. Im Vordergrund steht die Erklärung der Entwicklung des Potentialoutputs, so dass von kurzfristigen zyklischen Schwankungen abgesehen wird. Abbildung 8 veranschaulicht, wie sich eine Steuerreform auswirkt, welche die Investitionsanreize nachhaltig verbessert. Sie löst eine Wachstumsbeschleunigung aus, welche die Wirtschaft langfristig auf einen neuen Wachstumspfad auf höherem Niveau hebt. Man schätzt die Halbwertszeit dieser Anpassung auf rund acht Jahre [für einen Überblick über empirische Studien siehe HASSETT und HUBBARD 2002]. In dieser Übergangsphase finden strukturelle Anpassungen wie zum Beispiel 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.

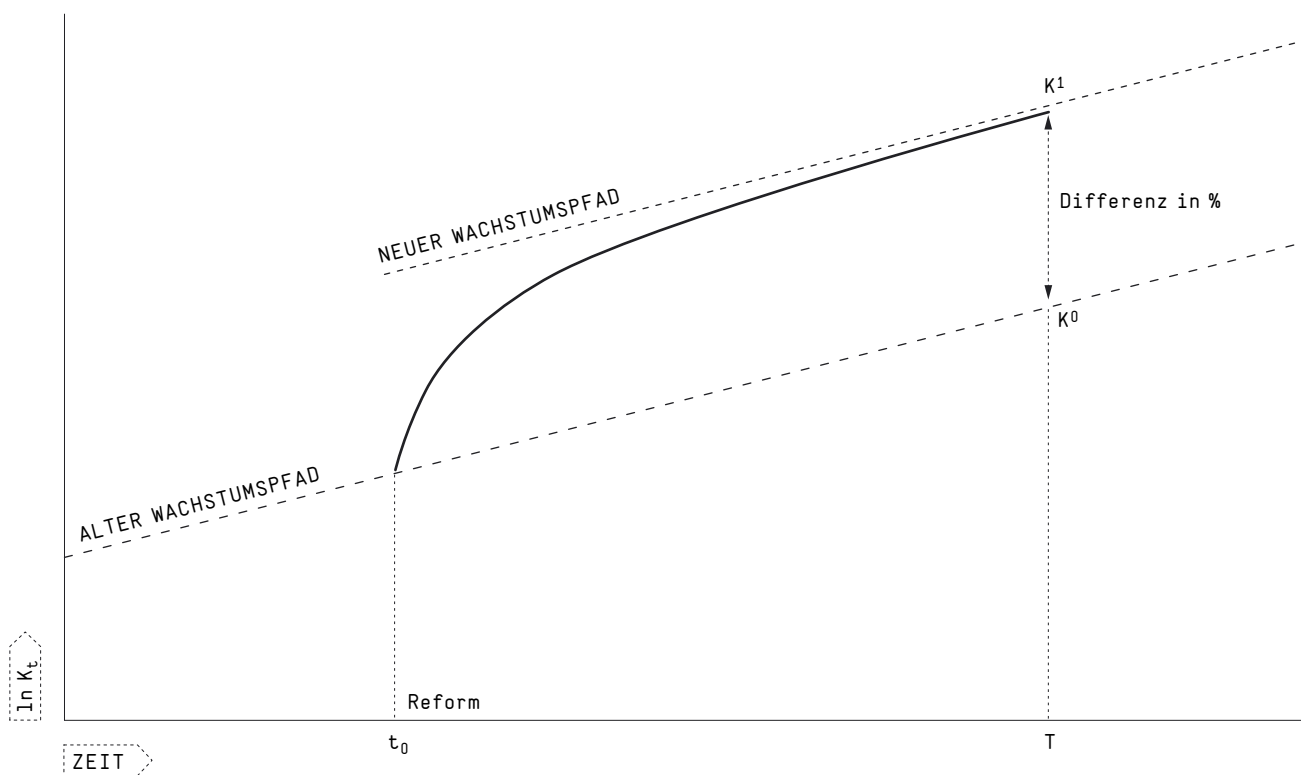
Das Modell erklärt also langfristige Unterschiede in Niveaus, nicht aber in Wachstumsraten. In den nachfolgenden Ergebnistabellen werden diese Niveaueffekte als prozentuale Veränderung einer volkswirtschaftlichen Kennziffer relativ zu ihrem Wert im Ausgangsgleichgewicht berechnet. Erfolgt kein wirtschaftspolitischer Eingriff, expandiert die Wirtschaft entlang des alten Wachstumspfades, entspre-

chend der gestrichelten Linie in Abbildung 8. Wenn im Zeitpunkt t_0 eine wachstumsbelebende Reform durchgeführt wird, folgt der Kapitalstock einem neuen Entwicklungspfad, der zunächst steil ansteigt und nach genügend langer Anpassungszeit den Wert K^1 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 K^0 auf dem alten Wachstumspfad berechnen. Diese prozentualen Veränderungen werden in den nachfolgenden Ergebnistabellen für die langfristigen Effekte ausgewiesen.

Der Anpassungspfad des Kapitalstocks folgt aus der Berechnung des dynamischen Gleichgewichts. Abbildung 8

zeigt, dass neben den langfristigen Auswirkungen auch kurz- und mittelfristige Effekte berechnet werden können. Diese Unterscheidung ist insofern entscheidend, als gewisse wirtschaftliche Auswirkungen einer Steuerreform nicht sofort, sondern erst später bedeutsam werden. Dies gilt speziell für wichtige Überwälzungsvorgänge wie die Auswirkungen der Kapitaleinkommensbesteuerung 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

Abbildung 8 Steuerreform für Investitionen: Wirtschaft auf höherem Wachstumspfad



Am Beispiel des Kapitalstocks zeigt der alte Wachstumspfad das Trendwachstum ohne Steuerreform. Eine investitionsbelebende Steuerreform hebt die Wirtschaft auf einen höheren Wachstumspfad. Wenn die Anpassungsprozesse abgeschlossen sind, wächst die Wirtschaft wieder mit ihrer gewohnten Rate des langfristigen Trendwachstums.

Quelle: Eigene Darstellung

einer Steuerreform vor allem in der Zukunft realisiert werden, während die Kosten in Form von Steuerausfällen sofort in voller Höhe anfallen.

Die Modellergebnisse sind keinesfalls als Prognose der tatsächlich zu erwartenden Anpassungen, sondern als Szenario zu verstehen. Die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung hängt von vielen Einflüssen ab, zum Beispiel von Wechselkursänderungen, Ölpreis, Geldpolitik und anderen finanzpolitischen Massnahmen, die mit einer Steuerreform an sich nichts zu tun haben. Darin liegt aber gerade der grosse Vorteil der Methode: die Auswirkungen einer Steuerreform können als Szenario unter isolierten Bedingungen frei von anderen Einflüssen berechnet werden.

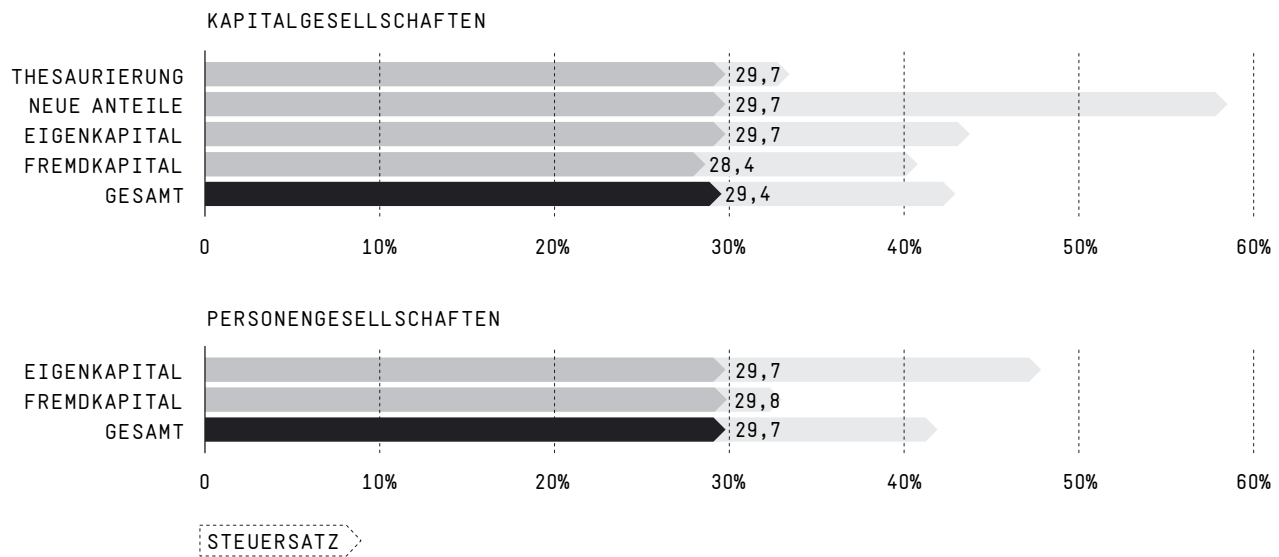
Makroökonomische Auswirkungen der sDES-Szenarien

Das sDES-Konzept einer schweizerischen, dualen Einkommenssteuer ist ein radikaler Ansatz. Entscheidend für das Wachstum ist die Beseitigung steuerlicher Investitionshemmnisse, welche neben den heimischen auch die Inlandsinvestitionen der multinationalen Unternehmen anstösst. Zudem baut das sDES-Konzept durch eine geringere Besteuerung von Zinserträgen die steuerliche Benachteiligung der Ersparnisbildung ab. Der Vorschlag beseitigt weitestgehend die existierenden steuerlichen Verzerrungen bezüglich a) Investitionen der heimischen und multinationalen Unternehmen, b) Finanzierung mit Fremd- und Eigenkapital, c) Eigenkapitalfinanzierung mittels einbehaltener Gewinne und neuer Anteile und d) Rechtsformwahl.

Systematische Neutralität — Die Vorzüge der steuerlichen Gleichbehandlung von Ausschüttungen und Gewinneinbehaltung, von Eigenkapital und Fremdkapital sowie von Kapital- und Personengesellschaften zeigen sich in Abbildung 9 [S. 54], welche die gesamte Grenzsteuerbelastung auf Personen- und Unternehmensebene im Status quo (hintere Balken) und gemäss dem sDES-Konzept darstellt. Der Reformvorschlag eliminiert die zuvor beobachteten Verzerrungen vollständig und führt zu gleichmässigen effektiven Grenzsteuerbelastungen über alle Finanzierungswege. Die verbleibenden geringfügigen Unterschiede gehen auf unterschiedliche Risikoprämien auf Eigenkapital von 4 Prozent und Fremdkapital von 3 Prozent zurück und sind daher nicht steuerlich, sondern ökonomisch bedingt. Zusätzlich zeigt sich, dass die gesamte Grenzsteuerbelastung systematisch über alle Finanzierungswege geringer ist. 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 in etwa halbiert. Das Konzept setzt daher einen kräftigen Anstoss für Ersparnisbildung, Investition und Kapitalakkumulation.

Stärkere Investitionsanreize — Die Einführung einer abzugsfähigen Eigenkapitalverzinsung bei der Gewinnsteuer ist der wichtigste Schritt in der Umsetzung des

Abbildung 9 Effektive Grenzsteuersätze nach sDES



Die hinteren Balken wiederholen die effektiven Grenzsteuersätze in der Ausgangssituation wie in Abbildung 7. Eine Steuerreform nach dem sDES-Konzept gleicht die effektiven Grenzsteuersätze weitestgehend an und sichert damit die Neutralität der Unternehmensbesteuerung, und zwar auf durchwegs tieferem Niveau, wie die Balken im Vordergrund zeigen.

Quelle: Eigene Berechnungen

Konzepts sDES. Entscheidend für die Wachstumseffekte ist, dass mit dem Abzug nicht nur eines Teils (Fremdkapital), sondern aller Finanzierungskosten die Besteuerung auf Unternehmensebene investitionsneutral wird. Der Fiskus beteiligt sich proportional an den Erträgen und an den gesamten Finanzierungskosten der Investition, so dass die Unternehmensbesteuerung für die Investitionsentscheidung irrelevant wird. Mit dieser Massnahme kann der Investitionssteuerkeil vollständig beseitigt werden. Auch die Durchschnittsbelastung sinkt kräftig, da ein Normalertrag des Kapitals steuerfrei gestellt wird und nur mehr Renten und übernormale Gewinne besteuert werden. Wie schon an früherer Stelle betont, ist eine geringe Durchschnittsbelastung für die Standortentscheidungen multinationaler Unternehmen entscheidend und damit ein wichtiger Faktor zur Stärkung der steuerlichen Standortqualität. Dies zeigen die empirischen Ergebnisse von DEVEREUX und GRIFFITH [1998] deutlich. Auch die Europäische Kommission misst in ihrem Bericht zur Unternehmensbesteuerung in Europa der Durchschnittsbelastung

grosse Bedeutung bei und hat diese für die Mitgliedsländer erheben lassen [vgl. EUROPEAN COMMISSION 2001].

Die Spalte «sDES» in Tabelle 3 zeigt, im Vergleich zum Status quo, die langfristigen quantitativen Auswirkungen des Konzepts sDES, wenn die entstehenden Steuerausfälle mit einer pauschalen Senkung der staatlichen Transferausgaben kompensiert werden. Die Spalte «sDES» stellt die Variante dar, in der die Gegenfinanzierung über eine entsprechende Erhöhung der Mehrwertsteuer erfolgt. Die Darstellung mit zwei Kommastellen dient lediglich der Kenntlichmachung von kleinen Änderungen, etwa bei den Renditen, und soll keine übermässige Genauigkeit vortäuschen. Eine Sensitivitätsanalyse weiter unten wird zeigen, dass sich die quantitativen Ergebnisse ändern, wenn das Modell mit anderen Parameterwerten gerechnet wird, ohne dass sich jedoch ein grundsätzlich anderes Bild ergibt. Der Technische Anhang geht separat auf einzelne Massnahmen des Gesamtpakets ein und schildert die Anpassungsvorgänge ausführlicher.

.....

Tabelle 3 SDES-Szenarien: Langfristige Auswirkungen im Vergleich zum Status quo

.....

	STATUS QUO	SDES ^P	SDES ^M
GEWINNSTEUER	23,22%	23,22%	23,22%
TEILHABERSTEUER	37,32%	18,36%	18,36%
ZINSERTRAGSSTEUER	37,32%	18,36%	18,36%
INDIREKTE STEUER	7,60%	7,60%	11,70%
VERSCHULDUNGSQUOTE	30,61%	29,20%	29,45%
AUSSCHÜTTUNGSQUOTE	40,00%	55,00%	55,00%
KAPITALNUTZUNGSKOSTEN INLÄND. KG	9,60%	8,75%	8,52%
EIGENKAPITALKOSTEN INLÄND. KG	8,68%	9,84%	9,60%
FREMDKAPITALZINSSATZ	9,83%	8,24%	7,98%
DURCHSCHNITTSERTRAG PORTFOLIO	5,26%	5,93%	5,80%
MARKTLOHN*	–	2,94%	3,68%
NETTOLOHN*	–	2,94%	-0,13%
BESCHÄFTIGUNG*	–	1,46%	-0,06%
AGGREGIERTER KAPITALSTOCK*	–	8,62%	8,18%
BRUTTOINLANDPRODUKT*	–	3,42%	2,34%
PRIVATER KONSUM*	–	4,13%	3,53%
GESAMTVERMÖGEN/BIP	4,10	4,53	4,68
AUSLANDSVERMÖGEN/BIP	0,65	0,84	0,94

* Prozentuale Änderungen gegenüber dem Status quo, andere Werte absolut. Status quo: Ausgangssituation; SDES^P: Schweizerische Duale Einkommenssteuer, mit Ausgabensenkungen gegenfinanziert; SDES^M: Schweizerische Duale Einkommenssteuer, mit Mehrwertsteuer gegenfinanziert.

.....

Die Tabelle zeigt die langfristigen Auswirkungen des SDES-Konzepts. Die Zunahme des Kapitalstocks um 8,6 beziehungsweise 8,2 Prozent entspricht der prozentualen Differenz der beiden Wachstumspfade in Abbildung 8. Die dynamischen Anpassungen des BIP und der Löhne sind in Abbildungen 10 und 12 ausgewiesen.

.....

Quelle: Eigene Berechnungen

Bedeutende langfristige Wachstumsgewinne — Die makroökonomischen Reaktionen sind in den SDES-Szenarios von den Investitionsanreizen getrieben. Die Abzugsfähigkeit einer Eigenkapitalverzinsung beseitigt den Investitionssteuerkeil auf Unternehmensebene und lässt damit die Kapitalnutzungskosten auf das Niveau der Bruttorendite der Investoren vor persönlichen Steuern absinken. In Abbildung 6 verschwindet daher der Steuerkeil auf Unternehmensebene, so dass der effektive Grenzsteuersatz auf Investitionen gleich null wird! Dieser deutliche Anstoss wächst sich langfristig zu beeindruckenden Reaktionen aus. Die allgemeine Expansion stärkt die Steuerbasis, so dass unter Berücksichtigung dieser indirekten Wirkungen die Einnahmefälle bei der Besteuerung der Gewinne,

Dividenden und Zinserträge zu einem Teil durch Mehreinnahmen an anderer Stelle wieder aufgefangen werden können. Trotzdem muss bei einer Gegenfinanzierung der Reform mit der Mehrwertsteuer der Steuersatz auf 11,7 Prozent angehoben werden.

Grössere Wachstumsgewinne im SDES^P-Szenario — Die Kürzung des Transfereinkommens reduziert im Basiszenario SDES^P das verfügbare Einkommen, aus dem gespart werden kann. Die Vermögensbildung nimmt etwas schwächer zu als im Szenario SDES^M, nämlich um 14,2 anstatt 16,9 Prozent [vgl. Tabelle A8a im Anhang]. Die nötigen gesamtwirtschaftlichen Ersparnisse müssen daher mit einem höheren durchschnittlichen Portfolioertrag

mobilisiert werden. Zinsen und Eigenkapitalrenditen ziehen entsprechend an und schlagen schliesslich auf etwas höhere Kapitalnutzungskosten durch (8,7 anstatt 8,5 Prozent im sDES^m-Szenario). So nimmt die Kapitalintensität, gemessen am Verhältnis Kapital–Arbeit, etwas weniger stark zu. Allerdings wird nun die Investitionstätigkeit und Akkumulation des Kapitalstocks von einer Ausdehnung des Arbeitsangebots begleitet, so dass der Kapitalstock trotz geringerer Kapitalintensität mit 8,6 Prozent etwas stärker expandiert als in der Mehrwertsteuer-Variante mit 8,2 Prozent. Das vermehrte Faktorangebot an Kapital und Arbeit steigert das BIP langfristig um beträchtliche 3,4 Prozent und damit um über einen Prozentpunkt mehr als im sDES^m-Szenario. Die kräftigen Wachstumsgewinne ermöglichen im Basisszenario sDES^p langfristig einen um 4,1 Prozent höheren aggregierten privaten Konsum, gegenüber nur 3,5 Prozent im sDES^m-Szenario.

Unterschiedliche Beschäftigungswirkungen — Im Unterschied zur Gegenfinanzierung mit der Mehrwertsteuer löst eine Kürzung der staatlichen Transferausgaben, die das privat verfügbare Einkommen mindert, keine negativen Anreizeffekte auf die Erwerbsbeteiligung und das Arbeitsangebot aus. Im Gegenteil, der Einkommenseffekt wird bei den Betroffenen die Anreize für eine höhere Erwerbsbeteiligung verstärken, damit das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot zusätzlich erhöhen und das Wachstum weiter unterstützen. Indem beim Basisszenario der negative Effekt der Mehrwertsteuererhöhung wegfällt, führt die Steuerreform nicht nur zu höheren Bruttolöhnen, sondern im selben Ausmass auch zu höheren verfügbaren Reallöhnen, mit denen jede Mehrleistung entgolten wird. Der Marktlohn und der Nettolohn steigen um denselben Prozentsatz, nämlich um jeweils 2,9 Prozent, und das Arbeitsangebot dehnt sich um 1,5 Prozent aus.

Im sDES^m-Szenario steigen zwar die Marktlöhne um fast 3,7 Prozent, die Kaufkraft der Nettolöhne sinkt jedoch leicht um 0,1 Prozent. Per saldo ist eine Beschäftigungswirkung praktisch nicht mehr auszumachen. Die geringere Besteuerung der Zinserträge begünstigt aber auch die Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand, so dass diese durch Ersparnisbildung mit höherer Rendite zu einem grösseren Lebensvermögen und, trotz stagnierenden Nettolöhnen, zu einem höheren Konsumniveau gelangen können.

Starke Sparanreize — Das sDES-Konzept halbiert in etwa den Steuersatz auf Zinserträge und Dividenden auf Investorebene. Auch wenn Kapitalgewinne nun deutlich stärker und damit 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. Die höheren Nettozinsen auf das verzinsliche Finanzvermögen stärken den durchschnittlichen Portfolioertrag nach Steuern.

Der Portfolioertrag steigt im Basisszenario sDES^p von 5,3 im Status quo auf 5,9 Prozent* und fördert damit die Ersparnisbildung der heimischen Haushalte langfristig um gut 14 Prozent [vgl. Tabelle A8a im Anhang]. Dieses zusätzliche Finanzvermögen dehnt die Portfolionachfrage nach allen Anlagevehikeln, sowohl Beteiligungen als auch Schuldpapieren, aus. Trotz höheren Nettozinsen erlaubt die Halbierung des Zinssteuerkeils gleichzeitig niedrigere Bruttozinsen auf Unternehmensanleihen, die einschliesslich einer Risikoprämie von 9,8 auf 8,2 Prozent fallen. Auf diese Weise kann die gestiegene Portfolionachfrage der Anleger mit vermehrter Kreditnachfrage der Unternehmen bedient werden. Schliesslich wird ein grosser Teil des zusätzlichen Finanzvermögens im Ausland angelegt, so dass die Nettoauslandsposition auf die lange Sicht kräftig zunimmt.

Geringere Fremdkapitalzinsen, höhere Eigenkapitalrendite — Die Fremdkapitalzinsen der Unternehmen fallen im Basisszenario um etwa 1,6 Prozentpunkte, im sDES^m-Szenario um 1,8 Prozentpunkte. Je höher die Verschuldungsquote, desto mehr profitieren die Unternehmen von einem geringeren Zins für heimisches Fremdkapital. Niedrigere Zinsen bedeuten günstigere Finanzierungskosten und stärken damit zusätzlich Investition und Wachstum. Für heimische Unternehmen ist mit einer weiteren Anpassung zu rechnen. Nicht an der Börse kotierte Unternehmen werden überwiegend von heimischen Investoren gehalten. Die Absetzbarkeit der Eigenkapitalverzinsung führt zu einer starken Absenkung der durchschnittlichen Gewinnsteuerbelastung. Dadurch

* In dieser hohen Nettorendite spiegeln sich auch Risikoprämien auf Beteiligungen und Unternehmensanleihen wider.

steigen die Unternehmenswerte stark an. Die Investoren müssen also ihre Portfolios umschichten, um die höheren Beteiligungswerte aufzunehmen. Damit sie bereit sind, einen grösseren Teil ihres Finanzvermögens in Anteile heimischer Firmen zu investieren, muss die Nettorendite von Beteiligungen merklich ansteigen, nämlich – ohne Berücksichtigung einer Eigenkapitalprämie – von 2,5 im Status quo auf 3,6 Prozent [vgl. Tabelle A8a im Anhang], im SDES^M-Szenario auf 3,4 Prozent.

Starkes Wachstum im internationalen Sektor — Die Absenkung der Kapitalnutzungskosten wird bei heimischen Kapitalgesellschaften teilweise wieder kompensiert, indem die Investoren eine höhere Eigenkapitalrendite fordern. Bei multinationalen Unternehmen können die Kapitalnutzungskosten jedoch ungebremst fallen, weil die Bruttorendite der Investoren auf dem Weltmarkt fixiert ist. Dadurch fällt der Investitionsanreiz und die angestossene Kapitalakkumulation bei den inländischen Produktionsstätten multinationaler Unternehmen bei weitem am stärksten aus. Heimische Personenunternehmen profitieren zwar ebenfalls von einer ähnlich grossen Absenkung der Kapitalnutzungskosten. Diese Unternehmen reagieren jedoch generell weniger elastisch auf Investitionsanreize, so dass deren Expansion im Vergleich zu multinationalen Unternehmen stärker begrenzt ist. Obwohl alle Sektoren nun wesentlich kapitalintensiver arbeiten, so dass die Marktlöhne ansteigen und zusätzliches Arbeitsangebot mobilisiert wird, führt die überproportionale Expansion der Multis zu einer teilweisen Verdrängung der nichtkотиerten heimischen Firmen auf dem Arbeitsmarkt [vgl. Tabelle A8e im Anhang].

Effizienzgewinne mit höherer Finanzierungsneutralität — Das SDES-Konzept behandelt Dividenden und einbehaltene Gewinne steuerlich vollkommen gleich. Die Unternehmen schütten einen deutlich grösseren Anteil der Gewinne aus. Die Ausschüttungsquote steigt von 40 auf 55 Prozent. Höhere Ausschüttungen kommen der Dividendenpräferenz der Investoren entgegen. Dementsprechend reduzieren sie ihre Ansprüche an die Höhe der Eigenkapitalprämie und tragen so zu geringeren Eigenkapitalkosten der Unternehmen und zu einer gewissen Wachstumsbelebung bei.

Wenn regelmässig und umfangreicher ausgeschüttet wird, können die Investoren leichter über eine Reinvestition

ihres Kapitals neu entscheiden und die knappen Investitionsmittel auch vermehrt in andere, speziell junge und rasch wachsende Unternehmen investieren, wenn eine höhere Rendite zu erwarten ist. Die Begünstigung der Selbstfinanzierung bindet die Mittel in den existierenden Unternehmen, selbst wenn dort eine geringere Rendite erzielt wird. Die höheren Ausschüttungen erleichtern die Re-Allokation des Kapitals auf die gewinnträchtigsten und wachstumsstärksten Unternehmen. Ein zusätzlicher Effizienzgewinn ist, dass eine effektivere Besteuerung von Kapitalgewinnen die effiziente Risikodiversifikation der Investoren mittels Portfolioumschichtung fördert, indem das Halten von Beteiligungsanteilen nicht mehr länger steuerlich gefördert wird (Beseitigung des Lock-in-Effektes). Angesichts der grossen Aufwendungen, die für Risikoabsicherung betrieben werden, ist dies kein zu vernachlässigender Vorteil.

Höhere Eigenkapitalquote — Neben der starken, von Investitionen getriebenen Expansion beseitigt der steuerliche Abzug der Eigenkapitalverzinsung einen starken Nachteil der Eigenkapitalfinanzierung. Dies führt zu einem deutlichen Rückgang der Fremdfinanzierungsquote insbesondere bei heimischen Personenunternehmen und bei den inländischen Betriebsstätten der Multis [vgl. Tabellen A8b und A8e im Anhang]. Bei einheimischen Personenunternehmen beispielsweise, die insgesamt eine höhere Verschuldungsquote aufweisen, fällt die Fremdkapitalquote von beinahe 40 auf knapp 36 Prozent. Die nichtkотиerten, heimischen Kapitalgesellschaften bauen hingegen ihre Verschuldung nicht ab. Einerseits wird Eigenkapital wegen der Abzugsfähigkeit einer Eigenkapitalverzinsung billiger. Andererseits fordern die Investoren als Folge der Kapitalmarktreaktionen eine höhere Eigenkapitalrendite, während die Anleihenzinsen fallen. Dadurch wird Fremdkapital billiger. Die beiden Effekte heben sich weitgehend auf, so dass die Verschuldung der inländischen Kapitalgesellschaften sich nur unwesentlich verändert. Trotzdem gilt auch für diese Unternehmen eine höhere Finanzierungsneutralität. Ohne die Beseitigung des steuerlichen Eigenkapitalnachteils würden diese Unternehmen auf die veränderten Zinsen und Eigenkapitalrenditen mit einer deutlich höheren Verschuldungsquote reagieren.

Unsicherheiten über Verhaltensreaktionen — Die quantitativen Simulationsergebnisse sind unvermeidlich mit Unsicherheit behaftet. Sie hängen von grundle-

Robuste Simulationsergebnisse

Die Simulationsergebnisse, wie sie für das SDES^M-Szenario neu berechnet werden, sind im Allgemeinen robust und ändern sich nur unwesentlich. Die Ausnahme ist die Zinselastizität der Ersparnisbildung, die durch die sogenannte Inter-temporale Substitutionselastizität (ISE) gesteuert wird. Das Modell verwendet einen ISE-Wert von 0,5 und folgt damit dem Konsens der empirischen Literatur. Die Schätzungen streuen allerdings, auch höhere Werte sind durchaus realistisch. Aus der Absenkung der Besteuerung der Zinserträge resultiert ein deutlich höherer Portfolioertrag auf die private Sparkapitalbildung. Ein höherer ISE-Wert von 0,65 [vgl. Spalte «ISE» in Tabelle A9 im Anhang] führt nun zu einer sehr viel elastischeren Reaktion der Ersparnisbildung und deshalb einem geringeren Anstieg der Nettozinsen im Inland. Diese geringeren Renditeansprüche der Investoren machen sich in der Folge in geringeren Eigenkapitalrenditen und Fremdkapitalzinsen bemerkbar und reduzieren die Kapitalnutzungskosten. Die dynamischere Investitionstätigkeit stärkt nun trotz Erhöhung der Mehrwertsteuer deutlich die Nettoeallöhne und stimuliert damit das Arbeitsangebot, so dass die Beschäftigung um etwa 1 Prozent zunimmt. Dies verstärkt die Kapitalbildung und die Expansion des BIP [3,1 anstatt 2,3 Prozent im Hauptszenario in Tabelle 3]. Die kräftigere makroökonomische Expansion dehnt die Steuerbasis aus, so dass die Reform mit einem um 1 Prozentpunkt geringeren Mehrwertsteuersatz gegenfinanziert werden kann. Die verfügbaren Reallöhne nehmen nun deutlich zu, während sie im Hauptszenario ganz geringfügig fallen. Der private Konsum steigt langfristig sogar um beinahe 5 Prozent. Dies spiegelt die höheren verfügbaren Reallöhne und die stärkere Vermögensbildung als Reaktion auf die halbierte Zinsbesteuerung wider.

genden Verhaltensparametern ab, für die es leider keine exakten Schätzungen gibt. Die empirischen Ergebnisse schwanken teilweise beträchtlich. Zwar stellen die im Modell verwendeten Parameter einen Konsenswert der ökonomischen Literatur dar. Dennoch können innerhalb einer gewissen Bandbreite auch andere Werte begründet werden. Daher ist es notwendig, das SDES-Szenario auch mit alternativen Parameterwerten durchzurechnen, um die Bandbreite der möglichen Ergebnisse auszuloten. Da die Steuerreform an der Kapitalbildung ansetzt und mit der Gegenfinanzierung den Faktor Arbeit belastet, müssen vor allem jene Parameter variiert werden, welche die Reagibilität der Investitionen und des Arbeitsangebotes beeinflussen. Tabelle A9 im Technischen Anhang zeigt, wie die Ergebnisse der Steuerreform sich ändern. Dieser Sensitivitätstest wurde mit der SDES^M-Variante durchgerechnet, um auch die Auswirkungen auf die notwendige Anpassung des Mehrwertsteuersatzes darzustellen. Die Sensitivitätsanalyse ergibt für das SDES-Szenario dasselbe Bild.

Anpassungsprozesse nach Einführung des SDES-Konzepts

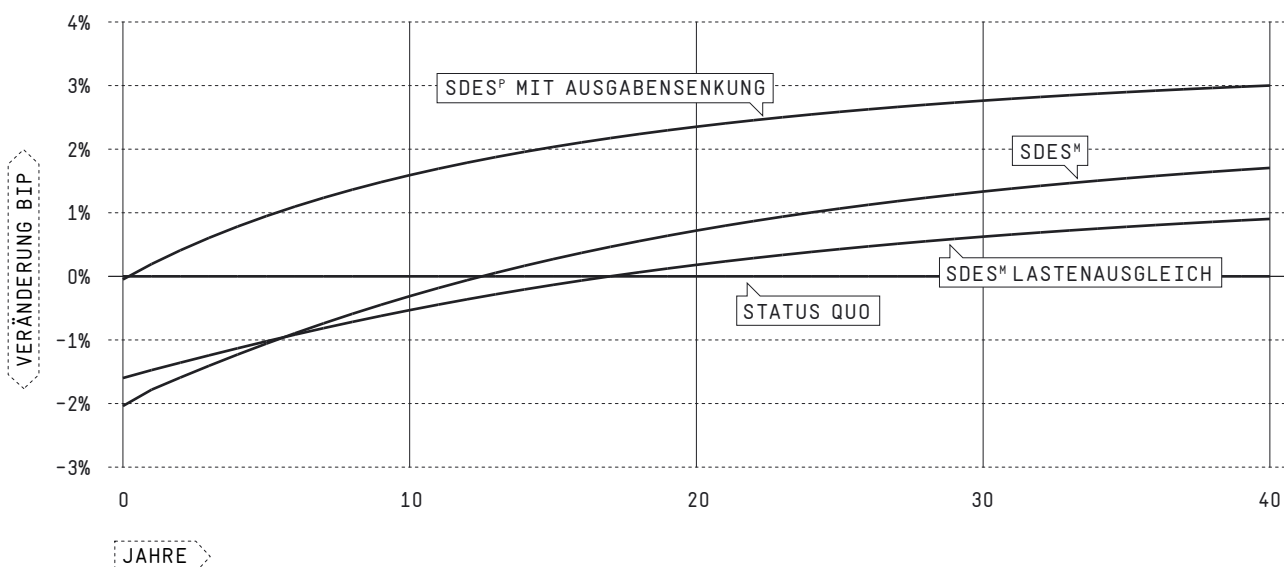
Jede Wachstumspolitik zeitigt ihre Wirkungen erst langfristig. Die Schwierigkeit liegt darin, dass die Kosten einer wachstumsorientierten Steuerpolitik sofort anfallen, während es Jahre dauert, bis die Erträge wirklich spürbar werden. Dies ist beim Übergang zu einer dualen Einkommenssteuer nicht anders. Aufgrund des langsamen Prozesses der Kapitalbildung können die expansiven Wirkungen der Reform erst nach einiger Zeit in grösserem Ausmass erwartet werden. Die empirische Forschung schätzt die Halbwertszeit der Kapitalakkumulation auf etwa acht Jahre. Dieser Zeitraum wird benötigt, bis etwa die Hälfte der langfristigen Wachstumsgewinne realisiert werden kann.

Kosten heute, Wachstumsgewinne in der Zukunft — Der Verlauf der BIP-Zeitreihen in Abbildung 10 zeigt die unterschiedlichen gesamtwirtschaftlichen Effekte der SDES-Szenarien in der Anfangsphase. Der langsame Anpassungsprozess bedeutet, dass die Steuerausfälle kurzfristig sehr viel höher als langfristig ausfallen und eine höhere Gegenfinanzierung erfordern.

Im SDES^P-Basisszenario reduziert die Kürzung der staatlichen Transferausgaben das verfügbare private Einkommen, setzt aber sonst keine besonderen Verhaltensanreize. Vor allem vermeidet dieses Szenario den negativen Effekt auf das Arbeitsangebot, wie er sich bei einer Mehrwertsteuererhöhung einstellt. Dies zeigt sich eindrücklich in der Entwicklung des BIP. Die Gegenfinanzierung mit einer pauschalen Ausgabensenkung erzeugt die höchsten Wachstumswirkungen, ohne dass zu Beginn ein Rückgang des BIP anfällt. Das SDES^M-Szenario führt dagegen zu einem kurzfristigen Rückgang des BIP um rund 2 Prozent, weil die Mehrwertsteuer-Erhöhung Arbeitsangebot und Beschäftigung mindert. Wenn die Gegenfinanzierung mit der Mehrwertsteuer ohne zeitliche Streckung erfolgen soll, muss der Steuersatz im ersten Jahr der Reform auf beinahe 18 Prozent angehoben werden. Der Anstieg des BIP auf den höheren Wachstumspfad mit einer maximalen Niveauperänderung von ungefähr 2,3 Prozent wird erst allmählich am Ende einer sehr langen Anpassungsfrist vollständig realisiert.

Um eine übermässige Erhöhung der Mehrwertsteuer in der Anfangsphase zu vermeiden und die Lasten und Ge-

Abbildung 10 Entwicklung des BIP: Varianten der Gegenfinanzierung im Vergleich



o-Linie: Status quo; SDES^p: Basisvariante mit pauschaler staatlicher Ausgabensenkung; SDES^m: Szenario mit Mehrwertsteuer-Erhöhung; SDES^m mit Lastenausgleich: geglättete Erhöhung der Mehrwertsteuer durch Staatsverschuldung in der ersten Anpassungsphase. Die horizontale Achse bezieht Jahre nach Einführung der Reform.

Die Abbildung zeigt die Prozentabweichungen vom Ausgangsniveau über eine Periode von 40 Jahren. Die o-Linie entspricht dem alten Wachstumspfad ohne Steuerreform. Die Anpassungsgeschwindigkeit wird von der Halbwertszeit der Kapitalakkumulation getrieben, so dass die Wachstumsraten in der ersten Phase nach der Reform am grössten sind. Die negativen Beschäftigungseffekte der Mehrwertsteuer-Erhöhung zeigen sich bei den Szenarien SDES^m und Lastenausgleich im anfänglichen Rückgang des BIP. (Da die Anpassungsprozesse gemäss Modell nach 40 Jahren noch nicht vollständig abgeschlossen sind, können die im Text genannten Niveauveränderungen aus der Abbildung nicht direkt abgelesen werden.)

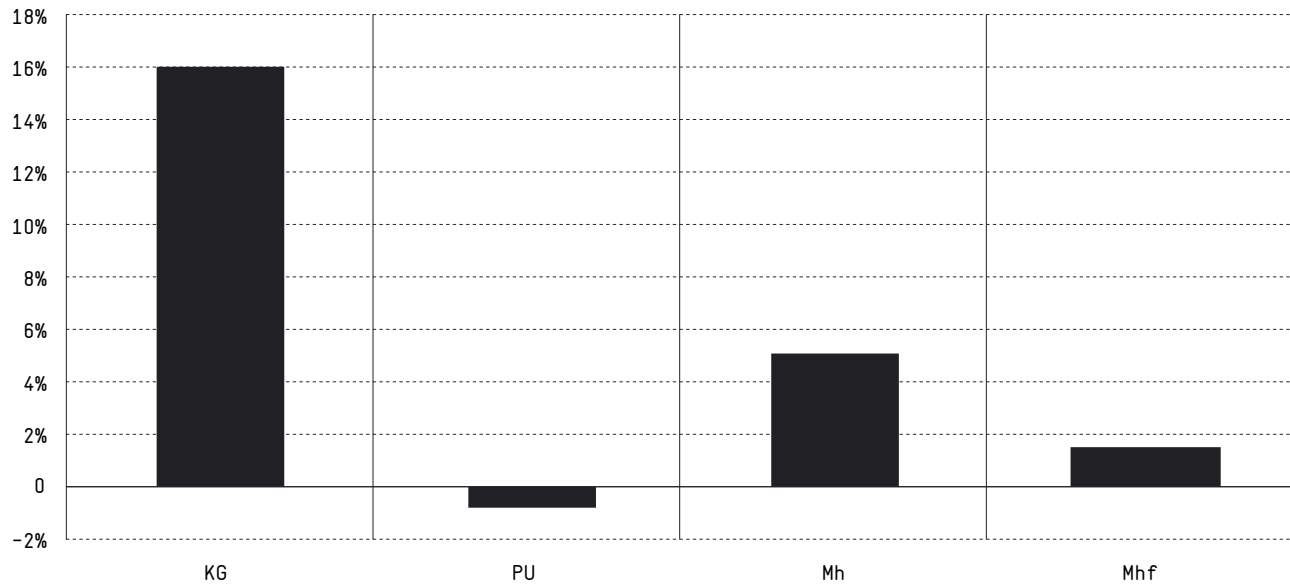
Quelle: Eigene Berechnungen

winne gleichmässiger auf gegenwärtige und zukünftige Generationen zu verteilen, wird im Szenario «SDES^m mit Lastenausgleich» auch eine Politik der Staatsverschuldung, das heisst Neuverschuldung in der ersten Anpassungsphase, 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.

Sensible Verteilungswirkungen — Die Verteilungswirkungen der Reformszenarien sind beträchtlich und zeigen ein spezifisches zeitliches Muster. Während die Vermögens-

gewinne der Kapitaleigner sofort anfallen, können die Vorteile höherer Einkommen bei Arbeitnehmern erst langsam im Zuge der angestossenen Kapitalbildung realisiert werden. Leicht geringeren verfügbaren Löhnen ist der Vorteil einer erleichterten Vermögensbildung aufgrund der geringeren Besteuerung von Zinserträgen gegenüberzustellen: aus dem gleichen Lohneinkommen kann ein höheres Lebensvermögen und Konsumniveau realisiert werden. Diese Vorgänge führen die politisch sensiblen Verteilungswirkungen vor Augen, mit denen im Prinzip jede wachstumsorientierte Steuerreform, die diesen Namen verdient, zu kämpfen hat. Es dauert längere Zeit, bis die getätigten Investitionen entsprechende Kapazitätseffekte entfalten und zu verbesserter Arbeitsproduktivität, höherem BIP und gesteigerten Arbeitnehmereinkommen führen.

Abbildung 11 Vermögensgewinne auf Beteiligungen: Unternehmenstypen im Vergleich



KG: Kapitalgesellschaften; PU: Personenunternehmen; mh: Inländische Betriebsstätten einheimischer Multinationaler; mhf: Inländische Betriebsstätten ausländischer Multinationaler.

Dargestellt sind die Vermögensgewinne nach Unternehmenstypen im Szenario SDES^p mit pauschaler Ausgabensenkung. Die Aufwertung ist die Folge der geringeren Steuerbelastung. Heimische Kapitalgesellschaften gewinnen am meisten an Wert, weil hier die Steuerentlastung am grössten ist.

Quelle: Eigene Berechnungen

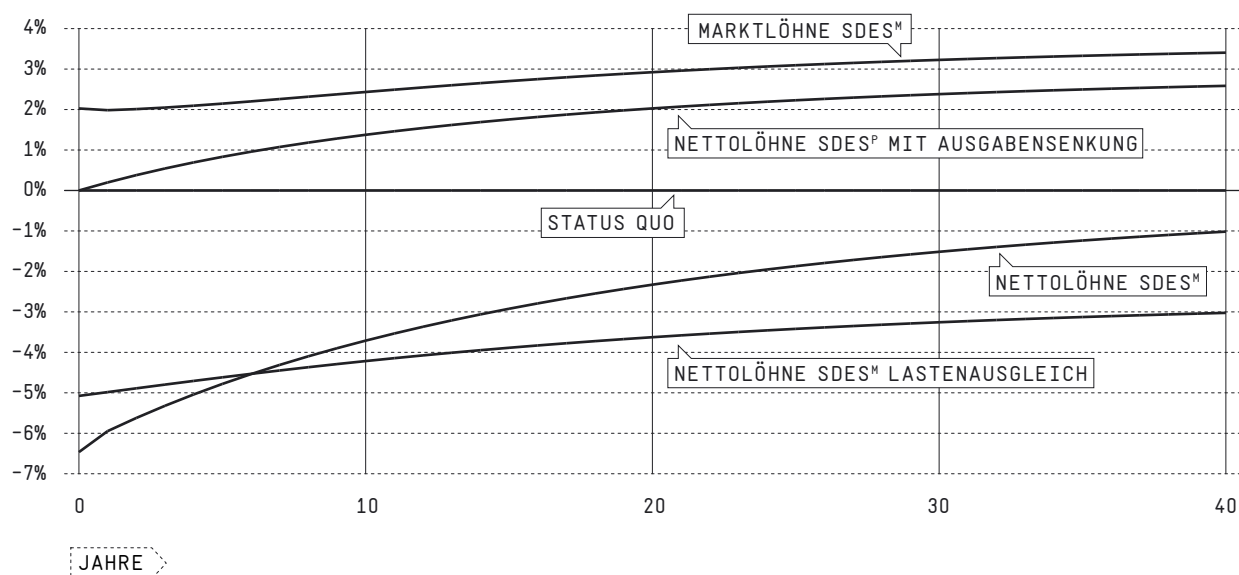
Steuerkapitalisierung und Vermögensgewinne — Die Absenkung der Steuersätze auf Kapitaleinkommen auf der Investorebene und die Freistellung eines Normalertrags auf Eigenkapital bei der Gewinnsteuer führen zu erheblichen unmittelbaren Steuerausfällen, die erst langfristig wieder durch die ausgelösten Wachstumseffekte reduziert werden. Das Spiegelbild dieser Steuerausfälle sind die Vermögensgewinne auf die existierenden Beteiligungen, wie sie in Abbildung 11 ausgewiesen sind.

Die Vermögensgewinne der Anteilseigner stammen aus einer geringeren Dividendenbelastung und aus dem Abzug einer Normalverzinsung auf das Eigenkapital, welcher die Durchschnittsbelastung mit der Gewinnsteuer senkt. Diese Begünstigungen werden in den Firmenwerten kapitalisiert und führen zu sofortigen Vermögensgewinnen. Die Kombination dieser beiden Massnahmen lässt

die Unternehmenswerte insbesondere für nicht kotierte, 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 Teilhabesteuer 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.

mwst-belastete Nettolöhne — Nach der Logik des Modells schränkt die Mehrwertsteuer-Erhöhung Erwerbsbeteiligung und Arbeitsangebot zunächst stark ein und

Abbildung 12 Lohnentwicklung: Varianten der Gegenfinanzierung im Vergleich



o-Linie: Status quo; SDES^P: Basisvariante mit pauschaler staatlicher Ausgabensenkung; SDES^M: Szenario mit Mehrwertsteuer-Erhöhung; SDES^M mit Lastenausgleich: geglättete Erhöhung der Mehrwertsteuer durch Staatsverschuldung in der ersten Anpassungsphase. Die horizontale Achse beziffert Jahre nach Einführung der Reform.

Die Abbildung zeigt die Prozentabweichungen vom Ausgangsniveau über eine Periode von 40 Jahren. Die o-Linie entspricht dem alten Wachstumspfad ohne Steuerreform. In den beiden Szenarios mit Mehrwertsteuer-Finanzierung reduziert die Mehrwertsteuer-Erhöhung die Kaufkraft der Nettolöhne und löst damit angebotsseitig negative Beschäftigungswirkungen aus. (Da die Anpassungsprozesse gemäss Modell nach 40 Jahren noch nicht vollständig abgeschlossen sind, können die im Text genannten Niveauveränderungen aus der Abbildung nicht direkt abgelesen werden.)

Quelle: Eigene Berechnungen

führt, wie oben gezeigt, sogar zu einem anfänglichen Rückgang des BIP. Bei vorerst unverändertem Kapitalstock steigert das geringere Arbeitsangebot die Kapitalintensität und hebt die Marktlöhne sofort um 2 Prozent und langfristig sogar um 3,7 Prozent an. Wie aus Abbildung 12 ersichtlich, lassen das SDES^M-Konzept und das Szenario SDES^M mit Lastenausgleich den verfügbaren Nettolohn unter Berücksichtigung der Mehrwertsteuerbelastung zu Beginn der Anpassung um rund minus 7 beziehungsweise 5 Prozent abstürzen. In den folgenden Jahren fällt der notwendige Mehrwertsteuersatz im Zuge der Expansion durch Kapitalakkumulation wieder ab, so dass sich die verfügbaren Reallöhne und die Beschäftigung wieder erholen. Es dauert aber sehr lange, bis die verfügbaren Nettolöhne im SDES^M-Szenario wieder so weit ansteigen, dass sie annähernd das Niveau auf dem ursprünglichen Wachstumspfad erreichen. Im Szenario SDES^M mit Lasten-

ausgleich dagegen verharren die Nettolöhne um mehr als 2 Prozent unter dem ursprüngliche Niveau, weil die in der Anfangsphase aufgenommene Staatsschuld mit höheren Steuern in der Zukunft bedient werden muss.

Werden die Steuerausfälle mit einer pauschalen Senkung der staatlichen Transferausgaben kompensiert, verläuft der Anpassungsprozess der Löhne gemäss Szenario SDES^P. Da die Lohnbesteuerung konstant gehalten wird, ändern sich die Nettoallöhne parallel mit den Marktlöhnen vor Steuern, so dass die prozentualen Änderungen gleich hoch sind. Der Lohnzuwachs endet bei einem Wert von 2,9 Prozent [vgl. Tabelle 3]. Nun müssen auch in diesem Fall die Auswirkungen der Leistungskürzungen auf die Verteilung und die Bedeutung dieser Ausgaben für das Wachstum mit berücksichtigt werden. Zwar wird der kurzfristige Einbruch bei den Nettolöhnen vermieden,

doch entstehen die kurzfristigen Einkommensausfälle nunmehr bei den Empfängern der staatlichen Transferausgaben, was in Abbildung 12 nicht zum Ausdruck kommt. Unter Berücksichtigung der Transferausgaben sind die kurzfristigen Kosten in diesem Szenario nicht anders als im Hauptszenario. Der positive Unterschied der Kürzung der Transferausgaben im Vergleich zur Mehrwertsteuerfinanzierung ist, dass die Reduktion des Arbeitsangebots und des BIP vermieden wird.

Die Simulation der Übergangsszenarien illustriert, dass es nicht möglich ist, die kurzfristigen Kosten zu vermeiden, ohne die langfristigen Wachstumsgewinne massgeblich zu beeinträchtigen. Wachstumspolitik hat ihren Preis. Jede Strategie der Abfederung der kurzfristigen Kosten hat den Nachteil, die langfristigen Einkommenszuwächse teilweise wieder zu beseitigen.

Anmerkung zur Unternehmenssteuerreform II

Wie das sDES-Konzept zielt auch die Unternehmenssteuerreform II gemäss Vernehmlassungsvorlage des Schweizerischen Bundesrats von 2004 (USTR II) auf ein verbessertes Investitionsklima im internationalen Standortwettbewerb und auf positive Wachstumswirkungen. Es liegt deshalb nahe, die berechneten Auswirkungen der radikaleren sDES-Szenarien mit den Grössenordnungen zu vergleichen, die für die USTR II erwartet werden. Das ursprüngliche Konzept der USTR II wurde bereits auf seine volkswirtschaftlichen Auswirkungen hin untersucht [KEUSCHNIGG und DIETZ 2003]. Die Schätzungen zum Urkonzept wurden in der Vernehmlassungsvorlage [Kapitel 5] auf die drei Modelle der USTR II übertragen. Die Vorlage sieht jetzt drei Varianten vor.

Drei Modelle der USTR II — Modell 1 mildert einerseits die wirtschaftliche Doppelbelastung von Dividenden, andererseits besteuert es die privaten Kapitalgewinne, die bis jetzt grundsätzlich steuerfrei sind. Die stärkere Besteuerung der Beteiligungsgewinne wird durch Erleichterungen bei der Vermögenssteuer teilweise kompensiert. Konkret sind gemäss Modell 1 anstatt bisher 100 Prozent nur mehr 60 Prozent der Dividenden steuerbares Einkommen. Gleichzeitig müssen neu 60 Prozent der realisierten Beteiligungsgewinne versteuert werden, was einer Steuererhöhung gleichkommt. Dafür kann bei der Vermögenssteuer der niedrigere Buchwert statt des Verkehrswerts angesetzt werden. Die Steuerpflichtigen haben ein Wahlrecht, entweder nach den neuen Regeln zu versteuern, oder wie bisher Dividenden voll, dafür Beteiligungsgewinne nicht zu versteuern. Dieses Wahlrecht gilt jedoch nur für qualifizierte Beteiligungen ab 10 Prozent.

Modell 2 lässt sich nur schwer mit dem Urkonzept vergleichen. Es ist in der politischen Diskussion praktisch nicht mehr präsent und wird hier nicht weiter betrachtet. Modell 3 der Vorlage USTR II zielt ausschliesslich auf die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung von Dividenden ab, die aber auf alle Beteiligungen ohne Erfordernis einer Mindestbeteiligung ausgeweitet wird. Nach Modell 3 müssen die Steuerpflichtigen, unabhängig von der Höhe der Beteiligung, nur 70 Prozent der empfangenen Dividenden versteuern. In Modell 3 bleiben die Beteiligungsgewinne wie bisher im Prinzip steuerbefreit,

es gewährt aber auch keine Entlastung bei der Vermögenssteuer. Dem Grundsatz der Gleichmässigkeit der Besteuerung wird dabei weniger Gewicht beigemessen.

Geringe Investitions- und Wachstumsimpulse — Im Modell 1 der USTR II kompensieren sich die steuersenkenden und -erhöhenden Elemente weitgehend, so dass die makroökonomischen Effekte bescheiden ausfallen. Auf der Basis der Berechnungen in KEUSCHNIGG und DIETZ [2003, S. 78] kann für das BIP langfristig eine Zunahme von maximal einem halben Prozentpunkt des BIP erwartet werden. Diese Schätzung nimmt an, dass die Einnahmefälle pauschal gegenfinanziert werden. Falls andere verzerrende Steuern (zum Beispiel Mehrwertsteuer) erhöht werden müssen, dürfte die Zunahme des BIP noch einmal geringer ausfallen und langfristig nicht mehr als 0,3 Prozent ausmachen. Immerhin werden die existierende steuerliche Bevorzugung der Selbstfinanzierung und die Diskriminierung der Anteilsfinanzierung zu einem erheblichen Teil beseitigt. Damit belebt die Reform die Ausschüttungen der Kapitalgesellschaften und fördert eine effizientere Kapitalallokation. Weil die Reform sich auf eine Entlastung auf der Investorebene beschränkt, wird sie im Wesentlichen nur den Sektor der heimischen Kapitalgesellschaften begünstigen und die Investitionen multinationaler Unternehmen kaum beeinflussen können. Aus diesem Grund müssen diese Schätzungen teilweise nach unten korrigiert werden.

Modell 3 verstärkt die Investitionsanreize, vor allem weil das bremsende Element einer höheren Beteiligungsgewinnbesteuerung wegfällt. Es dürfte eine merkliche Expansion insbesondere im Sektor der heimischen Kapitalgesellschaften auslösen und eine langfristige Steigerung des BIP von maximal 0,7 Prozent ermöglichen [vgl. KEUSCHNIGG und DIETZ 2003, S. 92; SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT 2004, Abschnitt 5.3]. Verschiedene Stellungnahmen aus der Wirtschaft fordern eine noch weitergehende Entlastung mit einer Teilbesteuerung von nur 50 Prozent der Dividenden («Modell 3 plus»). Dieses Szenario würde aufgrund des kräftigeren Anstosses die Wachstumswirkungen weiter verstärken und könnte die langfristige Zunahme des BIP auf mehr als 1,1 Prozent erhöhen. Allerdings sind dies optimistische Schätzungen, weil dabei die Gegenfinanzierung nur in Form einer Pauschalbelastung berücksichtigt ist (zum Beispiel geringere Transfers). Dies gilt umso mehr für «Modell 3

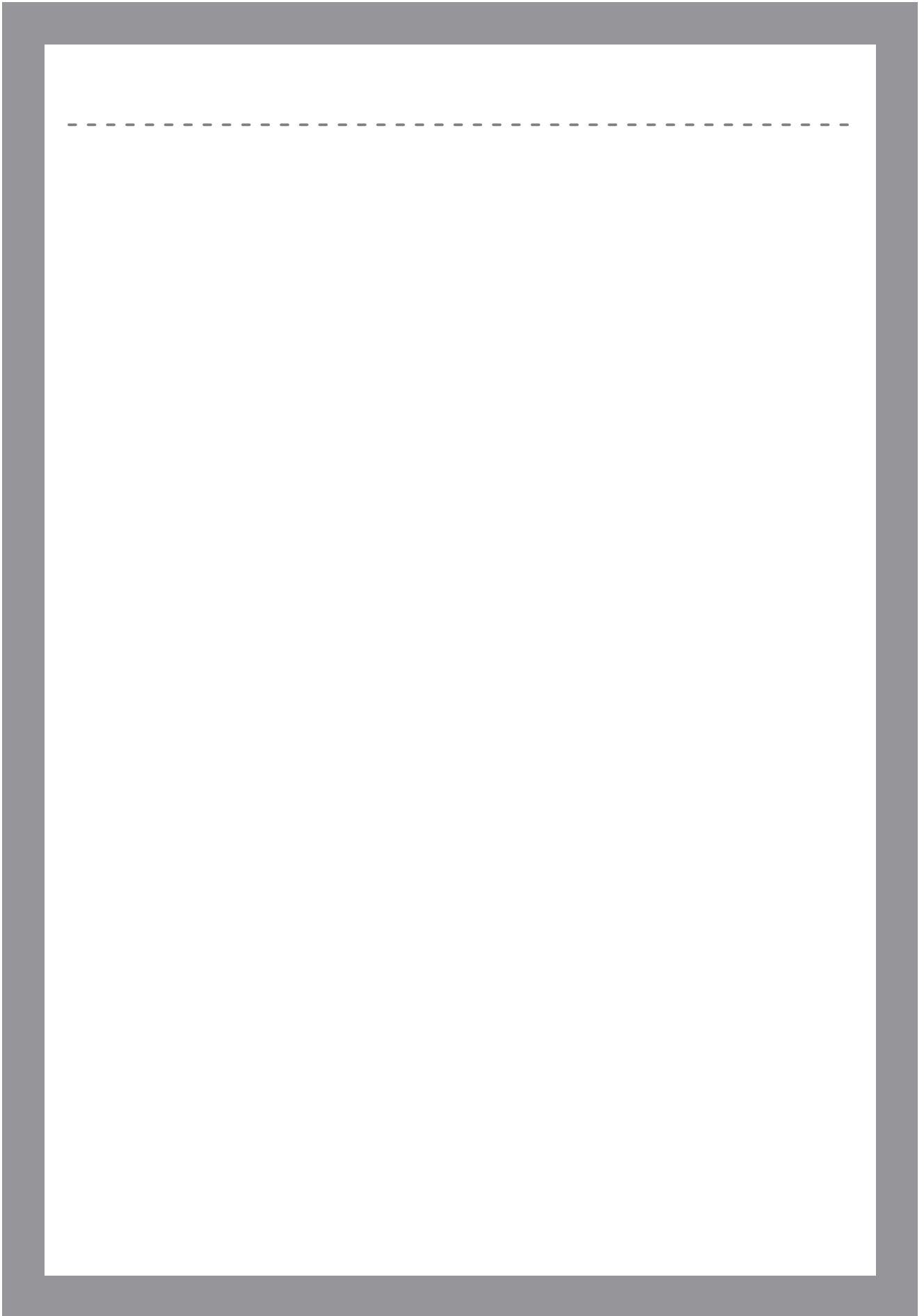
plus», welches zu deutlich höheren Steuerausfällen führt. Die Wachstumsgewinne werden sich erst längerfristig voll bemerkbar machen, die Anpassungszeiträume sind ähnlich lang wie in den sDES Szenarien. Daher werden die ohnehin geringfügige Lohnsteigerungen erst später spürbar werden, während die steuerliche Dividendenentlastung zu unmittelbaren Vermögensgewinnen bei den Anteilseignern führen sollten.

Zu kleiner Teilschritt — Die USTR II beschränkt sich auf steuerliche Massnahmen auf der Investorebene. Sie enthält keine besonderen Massnahmen, um die Standortattraktivität für die Inlandsinvestitionen multinationaler Unternehmen zu stärken. Vor allem wird sie die Investitionsneutralität der Unternehmensbesteuerung nur unwesentlich verbessern und kann die steuerlichen Wachstumshemmnisse kaum beseitigen, weil sie die Gewinnsteuer nicht in die Reform einbezieht. Die USTR II strebt zwar eine gleichmässiger Behandlung von Dividenden und Beteiligungsgewinnen an und verwirklicht damit mehr Steuerneutralität bezüglich der Selbst- und Anteilsfinanzierung heimischer Kapitalgesellschaften. Dies wäre ein kleiner Teilschritt für eine weitreichende Reform wie etwa nach dem sDES-Konzept, wo die Dividendenentlastung und die Besteuerung der Kapitalgewinne in einem umfassenden Reformansatz eingebettet sind, der die steuerlichen Rahmenbedingungen für nachhaltiges Wachstum entscheidend verbessert. Daher sind die erwarteten Wachstumseffekte des sDES-Konzepts um ein Vielfaches, das heisst um etwa das Siebenfache, grösser als bei der USTR II.

07 / DAS SDES-KONZEPT: FOLGERUNGEN
IN FÜNF KERNPUNKTEN

67





Beseitigung von steuerlichen Wachstumshemmnissen — Das SDES-Konzept ist auf eine weitestgehende Neutralität der Unternehmensbesteuerung bezüglich Investition, Finanzierung und Rechtsformwahl ausgerichtet und zielt auf eine nachhaltige Stärkung der Wachstumskräfte und der Standortattraktivität. Die Reform hat mehrere Stossrichtungen. Erstens wird die Gewinnsteuer auch bei Personenunternehmen erhoben, so dass alle Unternehmen unabhängig von ihrer Rechtsform gleich besteuert werden. Dies sichert systematische Rechtsformneutralität. Zweitens wird bei der Gewinnsteuer der Abzug einer Eigenkapitalverzinsung eingeführt. Dies hat wesentliche Vorteile: Die steuerliche Gleichbehandlung von Fremd- und Eigenkapital stellt auf der Unternehmensebene Finanzierungsneutralität her. Die steuerliche Berücksichtigung aller Finanzierungskosten beseitigt den Investitionssteuerkeil, so dass die Reform einen mächtigen Wachstumsimpuls entfaltet. Die deutliche Verringerung der Durchschnittsbelastung der Gewinnsteuer stärkt die Standortattraktivität der Schweiz insbesondere auch für multinationale Investitionen.

Gleichmässige Besteuerung von Kapitaleinkommen — Als Drittes sieht das SDES-Konzept eine moderate proportionale, aber umfassende Besteuerung von allen Formen von Kapitaleinkommen auf Personenebene vor. Dividenden, Kapitalgewinne und Zinserträge von Unternehmensanleihen und anderen verzinslichen Anlagen werden mit demselben proportionalen Satz besteuert, während Arbeitseinkommen wie bisher progressiv besteuert werden. Dadurch werden die Sparanreize systematisch gestärkt, ohne dass zwischen verschiedenen Anlageformen steuerlich diskriminiert wird. Existierende Begünstigungen spezieller Sparformen sowie die Steuerfreiheit von Kapitalgewinnen werden im Gegenzug beseitigt. Die steuerliche Gleichbehandlung sichert Finanzierungsneutralität auf der Investorebene.

Sofern Unternehmensgewinne nur in Höhe eines Normalertrags auf das Kapital anfallen, entfällt die Belastung mit der Gewinnsteuer ganz, denn eine Normalverzinsung des Eigenkapitals ist von der Gewinnsteuer abzugsfähig. Normale Gewinne werden nur mehr mit der niedrigen Teilhabersteuer belastet. Die Gewinnsteuer erfasst lediglich überdurchschnittliche Gewinne, soweit sie eine Normalverzinsung des Kapitals übersteigen. Für überrnormale Gewinne akkumulieren sich die Gewinn- und Teil-

habersteuer zu einer Gesamtbelastung gerade gleich dem Spitzensatz der Lohnsteuer. Aus diesem Grund ist eine steuersparende Umwandlung von unternehmerischen Lohneinkommen in niedrig zu versteuernde Kapitaleinkommen von Selbständigen und Einzelunternehmern nicht mehr lohnend.

Mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip vereinbar — Eine niedrige Besteuerung der Kapitaleinkommen auf Personenebene ist mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip vereinbar, sofern man die ökonomisch gebotene Lebenszeitperspektive anlegt und nicht bei der konventionellen, aber «künstlichen» jährlichen Betrachtung stehen bleibt. Heute muss eine Person, die für späteren Wohlstand im Alter spart, im Laufe ihres Lebens mehr Steuern zahlen als jemand, der nichts spart, auch wenn beide mit genau derselben Leistungsfähigkeit zur Erzielung eines Lohneinkommens ausgestattet sind. Der Spartyp verfügt später über eine Vermögensquelle aus dem gesparten Arbeitseinkommen, und diese Quelle wurde bereits im Rahmen der Lohnbesteuerung belastet. Dies widerspricht dem Leistungsfähigkeitsprinzip.

Bedeutende Wachstumsgewinne — Die quantitativen Ergebnisse zeigen für das SDES-Konzept deutliche langfristige Wachstumsgewinne. Diese liegen um Grössenordnungen über den entsprechenden Wirkungen der USTR II. Wird eine Aufkommensneutralität der Reform einnahmenseitig angestrebt, dämpft die Kompensation durch die notwendige Mehrwertsteuererhöhung um rund 4 Prozentpunkte die Reformwirkungen beträchtlich. Alternativ lassen sich die Einnahmenausfälle durch eine pauschale Absenkung der Transferausgaben und eine Einschränkung des Staatsanteils kompensieren. Die Simulationsberechnungen ergeben für diese Variante die grösseren Wachstumsgewinne, insbesondere weil sie zusätzliche Erwerbsbeteiligung mobilisiert.

Langfristige Perspektive — Die Vorbereitung und Finanzierung einer Steuerreform im Umfang des SDES-Konzepts stellt die Finanzpolitik vor beträchtliche Schwierigkeiten, vor allem wegen der grossen unmittelbaren Steuerausfälle. Sollen die Ausfälle auch kurzfristig voll mit anderen Steuern, zum Beispiel der Mehrwertsteuer, gegenfinanziert werden, können die negativen Auswirkungen zunächst sogar überwiegen, bevor nach einigen Jahren die angestossene Kapitalbildung zu höheren Ein-

kommen führt. Wird dagegen die Reform durch eine Absenkung der staatlichen Transferausgaben kompensiert, können die kurzfristig negativen Wirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot und damit der kurzfristige Rückgang des BIP weitgehend vermieden werden. Diesem Vorteil stehen allerdings unmittelbare Verteilungswirkungen mit Einkommenseinbussen bei den bisherigen Empfängern der Transferausgaben gegenüber.

Der Vergleich der kurz- und langfristigen Auswirkungen illustriert eine Schwierigkeit, mit der im Prinzip jede Wachstumspolitik zu kämpfen hat. Wachstum ist nicht ohne kurzfristige Kosten zu haben. Welche Strategie zur Finanzierung der Reform auch immer gewählt wird, die Vorteile schlagen in breiten Bevölkerungskreisen erst nach einer längeren Anpassungsphase zu Buch. Eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik braucht einen langen Atem. Diese Einsicht bestätigt sich auch aus einer negativen Gegenperspektive, und zwar gerade am Beispiel der Schweiz. Sie hat ihren einst eindrucklichen Einkommensvorsprung nicht in wenigen Jahren eingebüsst, sondern schleichend über einen Zeitraum von mehreren Jahrzehnten. So kann eine radikale Steuerreform nach dem Muster des sDES-Konzepts auch nicht innerhalb weniger Jahre zu allgemein spürbaren Wachstumsgewinnen führen. Die Vorteile einer wachstumsorientierten Steuerreform liegen in der Zukunft. Diese Zukunft liegt jedoch umso näher, je früher eine Reform angepackt wird.

TECHNISCHER ANHANG

71



TEILHABERSTEUER:	
ANTEILSFINANZIERUNG VERSUS SELBSTFINANZIERUNG	73
TEILHABERSTEUER: WEITERE NEUTRALITÄTSEIGENSCHAFTEN	76
ENTMUTIGUNG VON STEUERARBITRAGE	78
DAS STEUERSIMULATIONSMODELL	79
SDES SCHRITT 1: RECHTSFORM- NEUTRALE BESTEUERUNG	81
SDES SCHRITT 2: ABBAU DER ZINSBESTEUERUNG	85
SDES SCHRITT 3: ABZUG EINER EIGENKAPITALVERZINSUNG	87
AUSGABENSEITIGE FINANZIERUNG MIT PAUSCHALER SENKUNG STAATLICHER TRANSFERS	90
SENSITIVITÄTSANALYSE	91
LASTENAUSGLEICH BEI DER MEHRWERTSTEUER	94

MEMBERS OF THE INTERNATIONAL PANEL OF EXPERTS IN PUBLIC FINANCE	96

Die Kernidee der dualen Einkommenssteuer ist, durch niedrige Besteuerung von Kapitaleinkommen auf der Personenebene die Sparanreize zu erhöhen und die steuerlichen Rahmenbedingungen für Wachstum zu verbessern. Je geringer aber Kapitaleinkommen im Vergleich zu Lohnneinkommen besteuert werden, desto grösser ist für Selbständige und aktive Unternehmer mit einem dominierenden Beteiligungsanteil in kleineren Kapitalgesellschaften der Anreiz zur Steuerarbitrage, indem eigentliches Arbeitseinkommen in niedrig zu versteuerndes Kapitaleinkommen umgewandelt wird. Nachdem aber der Ertrag kleiner Unternehmen oder von selbständig Tätigen zu einem grossen Teil auf die persönliche Leistung des Unternehmers und nicht auf die Rendite des Kapitaleinsatzes zurückgeht, soll der Unternehmerlohn als Arbeitseinkommen besteuert werden. Der richtige Unternehmerlohn ist nicht leicht zu ermitteln. Dies ist das Kernproblem der dualen Einkommenssteuer [vgl. SORENSEN 2003].

Die Lösung dieses Problems führt im SDES-Konzept über die Teilhabersteuer. Sie belastet Dividenden beziehungsweise Gewinnentnahmen und realisierte Beteiligungsgewinne mit einem niedrigen, proportionalen Satz. Aufgrund der Abzugsfähigkeit einer Normalverzinsung des Eigenkapitals sind normale Gewinne von der Gewinnsteuer befreit und unterliegen nur mehr der Teilhabersteuer. Übernormale Gewinne, soweit sie einen Normalertrag des Kapitals übersteigen, sind weiterhin mit der Gewinnsteuer belastet. In diesem Fall akkumulieren sich Gewinn- und Teilhabersteuer zu einer Gesamtbelastung gerade gleich dem Spitzensatz der Lohnsteuer, aber nicht mehr.

Damit wird der Anreiz zur Einkommensverlagerung (Umwandlung von Lohn- in Kapitaleinkommen) wirksam beseitigt, weil ein umgewandeltes Arbeitseinkommen keinen Kapitalertrag darstellt und damit als übernormaler Ertrag mit der Gewinnsteuer belastet wird. Für übernormale Gewinne wird die existierende Doppelbelastung vollständig vermieden, normale Gewinne unterliegen nur mehr der niedrigeren Teilhabersteuer. Anhand von stilisierten Beispielen werden nun die Funktionsweise und die Neutralität der Teilhabersteuer beschrieben.

Teilhabersteuer: Anteilsfinanzierung versus Selbstfinanzierung

Die drei folgenden Rechenbeispiele bestätigen die Neutralität der Teilhabersteuer in Bezug auf die innere und die externe Finanzierung. Um die Berechnungen zu vereinfachen, werden folgende Annahmen gemacht: Die Kapitalrendite vor persönlichen Steuern und nach Gewinnsteuer beträgt $r = 10\%$. Staatsanleihen zahlen einen Marktzins von ebenfalls 10 Prozent gleich der Eigenkapitalrendite. Kapitaleinkommen werden mit einem niedrigen Satz von $t^s = 20\%$ besteuert (gleicher Steuersatz für Dividenden t^p , realisierte Beteiligungsgewinne t^c und Zinserträge t^z , $t^p = t^c = t^z = t^s$), womit sich ein Nettozins von $i = (1 - t^z)r = 8\%$ ergibt. Die Löhne unterliegen der progressiven Einkommenssteuer mit einem Spitzensatz von $t^w = 36\%$. Die Gewinnsteuer werde mit dem Satz $t^u = 20\%$ erhoben. Der Satz der Teilhabersteuer erfüllt die Bedingung $(1 - t^s)(1 - t^u) = (1 - t^w)$ beziehungsweise $t^s = (t^w - t^u) / (1 - t^u) = 20\%$ und unterbindet damit die Anreize zur Einkommensverlagerung. Dies wird in der Folge anhand eines Beispiels verdeutlicht. Zu Beginn der ersten Periode sei der Investor mit einem Vermögen $K_1 = 1000$ ausgestattet. Ein tiefgestellter Index bezeichnet die Periode. Alle Bestandsgrössen beziehungsweise Vermögenswerte sind jeweils am Beginn einer Periode gemessen.

Fall 1: Gewinnausschüttung und Reinvestition — Tabelle A1 berechnet zunächst das erzielbare Endvermögen eines Investors, der sein Vermögen $K_1 = 1000$ in einem Unternehmen investiert hat, alle Erträge vollständig als Dividende erhält und diese am Kapitalmarkt zum Nettozinsatz reinvestiert. Das Kapital erzielt im Unternehmen nach Gewinnsteuer einen Ertrag von $rK_1 = 100$, der ausgeschüttet wird und nach Belastung mit der Teilhabersteuer eine Nettodividende von $D_1 = (1 - t^s)rK_1 = 80$ ergibt. Die Dividende D_1 steht am Beginn der Periode 2 als akkumuliertes Dividendenvermögen V_2 zur Reinvestition auf dem Kapitalmarkt zur Verfügung, wo ein Nettozins von $i = 8\%$ erzielt werden kann. Das reinvestierte Dividendenvermögen am Beginn der Periode 1 ist per Definition Null, $V_1 = 0$. Im Anschluss wird dieses Vermögen mit Zins und Zinseszins akkumuliert und in jeder Periode durch die neuen Dividendenzahlungen aufgestockt. Es entwickelt sich somit nach der Vorschrift $V_t = (1 + i)V_{t-1} + D_{t-1}$ mit $V_1 = 0$. Gleichzeitig bleibt das im Unternehmen gebundene Vermögen $K_t = K_1 = 1000$ konstant, weil keine Gewinne einbehalten werden. Daher

entstehen auch keine Beteiligungsgewinne. Das am Beginn der Periode t erzielbare Endvermögen E_t besteht aus dem realisierten Beteiligungsvermögen K_t und dem reinvestierten Dividendenvermögen V_t , das heisst $E_t = K_t + V_t$. Nach dem ersten Jahr kann damit am Beginn der Periode 2 (oder gleichwertig am Ende der Periode 1) ein Endvermögen von $E_2 = K_2 + V_2 = 1080$ erzielt werden. Zu Beginn der Periode 3 beträgt das Endvermögen 1166,40, bestehend aus dem realisierten Beteiligungsanteil $K_3 = 1000$ und dem Dividendenvermögen 166,4, welches sich aus der Nettodividende $D_2 = 80$ und dem einmal verzinsten Vermögen der Vorperiode, $(1+i)V_2 = 1,08 \times 80 = 86,4$, zusammensetzt. Tabelle A1 führt nach dem gleichen Muster die Berechnung noch für eine Periode fort und ermittelt jeweils das erzielbare Endvermögen am Beginn der Periode t .

Fall 2: Selbstfinanzierung durch Gewinneinbehaltung —

Die alternative Strategie ist, dass der Investor die Beteiligung im Wert von K_t mehrere Perioden lang hält und alle Gewinne rK_t thesauriert werden. Dieser Fall wird in Tabelle A2 dargestellt. Die einbehaltenen Gewinne werden im Unternehmen reinvestiert (Selbstfinanzierung), was das Anlagevermögen und damit den Beteiligungswert im Umfang des einbehaltenen Gewinns steigert, $K_{t+1} = K_t + rK_t$. Am Beginn der Periode 1 beträgt der Beteiligungswert gleich dem Anlagevermögen $K_1 = 1000$, welches einen Gewinn von $rK_1 = 100$ abwirft, der reinvestiert wird. Damit beträgt das Anlagevermögen zu Beginn der Periode 2 $K_2 = 1100$ beziehungsweise allgemein $K_t = K_{t-1} + rK_{t-1}$. Würde der entstandene (und nicht realisierte) Vermögenszuwachs laufend besteuert, wäre eine Steuerschuld von $T_t^N = t^s rK_t = t^s (K_t - K_{t-1}) = 20$ fällig. Diese wird aber nach dem Realisationsprinzip aufgeschoben. Sie wird zunächst auf ein Konto geschrieben und dort mit Zins und Zinseszins (Nettozins) akkumuliert, solange die Beteiligung nicht realisiert wird. [Die Methode lehnt sich an die Analyse von AUERBACH 1991 und BRADFORD, AUERBACH 2004 an]. Damit wächst die Steuerschuld nach dem Gesetz $T_t = (1+i)T_{t-1} + T_{t-1}^N$ an, wobei am Beginn der Periode 1 mit einer Schuld von $T_1 = 0$ gestartet wird. Am Beginn der Periode 2 ergibt sich daher eine Schuld $T_2 = T_1^N = 20$. Wird die Beteiligung am Beginn der Periode 2 realisiert, wird die akkumulierte Schuld der Teilhabersteuer fällig, so dass der Investor ein Endvermögen von $1100 - 20 = 1080$ (allgemein $E_t = K_t - T_t$) erzielt. Wird nicht realisiert, entsteht ein Gewinn $rK_2 = 110$, der einbehalten und zur Selbstfinanzierung einer Anlageinvestition verwendet wird, so dass der

Beteiligungswert auf $K_3 = 1100 + 110 = 1210$ anwächst. Der entstehende Wertzuwachs $K_3 - K_2 = rK_2 = 110$ ergibt eine zusätzliche Steuerschuld $T_2^N = t^s rK_2 = 22$, welche wieder aufgeschoben wird, zur bestehenden und verzinsten Schuld $(1+i)T_2 = 1,08 \times 20 = 21,6$ dazukommt und am Beginn der nächsten Periode eine Steuerschuld von $T_3 = 21,6 + 22 = 43,6$ ergibt. Wenn nun am Beginn der Periode 3 realisiert wird, erzielt der Investor ein Endvermögen von $E_3 = K_3 - T_3 = 1210 - 43,6 = 1166,4$. Tabelle A2 führt die Berechnungen nach demselben Schema noch weiter fort.

Der Vergleich der letzten Spalten der Tabellen A1 und A2 zeigt, dass bei dieser Methode der Besteuerung der Beteiligungsgewinne der Investor genau dasselbe Endvermögen erzielt wie bei laufender Ausschüttung und Reinvestition auf dem Kapitalmarkt. Dies garantiert die Neutralität der Teilhabersteuer bezüglich Ausschüttung und Gewinneinbehaltung. Zwar wird die Steuer weiterhin erst bei Realisierung bezahlt, aber die während der Halteperiode aufgeschobene Steuerschuld auf den laufenden Wertzuwachs wird mit Zins und Zinseszins bis zum Zeitpunkt der Realisierung der Beteiligung akkumuliert und erst dann entrichtet. Das Problem dabei ist, dass der während der Halteperiode entstandene und noch nicht realisierte Wertzuwachs laufend anhand vergleichbarer Marktpreise ermittelt werden muss. Bevor eine äquivalente, aber viel praktikablere Methode zur Berechnung der Steuerschuld auf Beteiligungsgewinne vorgestellt wird, wird zuerst der Fall einer Mischstrategie erläutert.

Fall 3: Gemischte Finanzierung —

In dieser Mischvariante wird von den Gewinnen aus den Kapitalerträgen jeweils die Hälfte ($s = 0,5$) thesauriert und die andere Hälfte $(1-s)$ ausgeschüttet. Die Thesaurierung $R_t = s rK_t$ erhöht das Anlagevermögen und damit den Beteiligungswert um $K_{t+1} = K_t + R_t$. Daher entsteht eine zusätzliche aufgeschobene Steuerschuld von $T_t^N = t^s R_t$. Die aufgeschobene Steuerschuld auf den zugewachsenen Kapitalgewinn nimmt von Periode zu Periode mit $T_t = (1+i)T_{t-1} + T_{t-1}^N$ zu und wird bei Realisierung fällig. Bei einer Ausschüttungsquote von $1-s = 0,5$ beträgt die Nettodividende $D_t = (1-t^s)(1-s)rK_t$; das reinvestierte Dividendenvermögen nimmt daher mit $V_t = (1+i)V_{t-1} + D_{t-1}$ zu. Bei Realisierung am Beginn der Periode t kann der Investor ein totales Endvermögen gleich dem realisierten Beteiligungswert abzüglich der gesamten nun fällig werdenden Steuerschuld plus dem mit dem Nettozins reinvestierten Dividendenvermögen erzielen,

.....
 Tabelle A1 Fall 1: Erzielbares Endvermögen bei vollständiger Ausschüttung und Reinvestition

	K_t	D_t	V_t	E_t
t=1	1000,00	80,00	0,00	1000,00
t=2	1000,00	80,00	80,00	1080,00
t=3	1000,00	80,00	166,40	1166,40
t=4	1000,00	80,00	259,71	1259,71

Die Tabelle zeigt über vier Perioden das realisierte Endvermögen E_t , ausgehend vom Beteiligungswert K_t und von der Nettodividende D_t und erhöht um das reinvestierte Dividendenvermögen V_t .

.....
 Tabelle A2 Fall 2: Erzielbares Endvermögen bei vollständiger Gewinneinbehaltung

	K_t	T_t^N	T_t	E_t
t=1	1000,00	20,00	0,00	1000,00
t=2	1100,00	22,00	20,00	1080,00
t=3	1210,00	24,20	43,60	1166,40
t=4	1331,00	26,62	71,29	1259,71

Ausgehend vom Beteiligungswert K_t , berechnet sich aus dem einbehaltenen Gewinn rK_t , der neuen Steuerschuld T_t^N und der akkumulierten Steuerschuld T_t das Endvermögen bei Realisierung $E_t = K_t - T_t$ über 4 Perioden. Das Endvermögen entwickelt sich genau gleich wie bei vollständiger Gewinnausschüttung in Tabelle A1.

.....
 Tabelle A3 Fall 3: Erzielbares Endvermögen bei gemischter Finanzierung

	K_t	R_t	T_t^N	T_t	D_t	V_t	E_t
t=1	1000,00	50,00	10,00	0,00	40,00	0,00	1000,00
t=2	1050,00	52,50	10,50	10,00	42,00	40,00	1080,00
t=3	1102,50	55,13	11,03	21,30	44,10	85,20	1166,40
t=4	1157,63	57,88	11,58	34,03	46,31	136,12	1259,71

In der gemischten Strategie entsteht das Endvermögen bei Realisierung E_t ausgehend vom Beteiligungswert K_t , aus dem einbehaltenen Gewinn R_t , der neuen bzw. der akkumulierten Steuerschuld T_t^N beziehungsweise T_t , der Nettodividende D_t und dem akkumulierten Dividendenvermögen V_t .

.....
 Quelle (Tabellen A1, A2, A3): Eigene Berechnungen

.....
Tabelle A4 Schematische Ermittlung der Beteiligungsgewinnsteuer

	K_t	R_t	T_t^N	T_t
t=1	1000,00	50,00	10,00	0,00
t=2	1050,00	52,50	10,50	10,00
t=3	1102,50	55,13	11,03	21,30
t=4	1157,63	57,88	11,58	34,03

.....
Dargestellt ist das Ergebnis der direkten Berechnung von Beteiligungswert K_t , Wertzuwachs R_t , neuer Steuerschuld T_t^N und akkumulierter Steuerschuld T_t .

Quelle: Eigene Berechnungen

also $E_t = K_t - T_t + V_t$. Werden diese Vorschriften auf das gegebene Berechnungsbeispiel angewandt, erhält man je nach Halteperiode das in der letzten Spalte von Tabelle A3 gezeigte Endvermögen. Dieses ist wiederum identisch mit dem Endvermögen aus vollständiger Thesaurierung beziehungsweise vollständiger Ausschüttung.

Es gibt einen praktikablen und äquivalenten Weg zur Berechnung des Beteiligungswerts beziehungsweise Beteiligungsgewinns und der Steuerschuld mit wesentlich geringeren Informationsanforderungen für den Steuerpflichtigen beziehungsweise die Steuerbehörden. Die benötigten Informationen beschränken sich auf den Einstands- und Verkaufspreis und die Haltedauer der Beteiligung. Aus dem Einstandswert K_1 sowie dem Endwert K_t der Beteiligung bei Realisierung ergibt sich eine durchschnittliche Ertragsrate p , mit der der Kapitalgewinn angewachsen ist. Sie ist durch $K_t = K_1 \times (1+p)^{t-1}$ bestimmt und kann mit $p = (K_t / K_1)^{1/(t-1)} - 1$ einfach berechnet werden. Für den Mischfall nach Tabelle A3 mit $K_4 = 1157,625$ ergibt sich $p = (1157,625 / 1000)^{1/3} - 1 = 0,05$ beziehungsweise 5%. Nun kann für jede Periode der Haltedauer der entsprechende Beteiligungswert (bei durchschnittlichem Wertzuwachs) $K_t = K_1 \times (1+p)^{t-1}$ und der in dieser Periode anfallende Wertzuwachs $R_t = pK_t$, die darauf anfallende zusätzliche Steuerschuld $T_t^N = tR_t$ sowie die entsprechende akkumulierte Steuerschuld $T_t = (1+i)T_{t-1} + T_t^N$ ermittelt werden. Dies ist in Tabelle A4 dargestellt und kann mit einem einfachen Computerprogramm ohne Aufwand erfolgen.

**Teilhabersteuer:
 Weitere Neutralitätseigenschaften**

Fremd- versus Eigenkapital — Das sDES-Konzept ist auf der Ebene der Unternehmensbesteuerung neutral zwischen Fremd- und Eigenkapital, da alle Finanzierungskosten gleichermassen von der Gewinnsteuer absetzbar sind. Um Neutralität herzustellen, muss auch auf der Investorebene eine Gleichbehandlung hergestellt werden. Dies ist der Fall, weil derselbe proportionale Steuersatz der Teilhabersteuer gleichermassen auf Zinserträge aus Fremdkapital und auf Erträge aus Eigenkapital angewandt wird.

Wahl der Rechtsform — Die Neutralität der Rechtsformwahl ist per Konstruktion garantiert, denn Kapitalgesellschaften und Einzelunternehmen von Selbständigen werden vollkommen symmetrisch behandelt. Damit erhalten die Einzelunternehmer dieselben Gewinngestaltungsmöglichkeiten wie Kapitalgesellschaften. Auch Einzelunternehmer zahlen nach der sDES-Gewinnsteuer. Sobald der Teilhaber einen Ertrag realisiert, sei es durch Gewinnentnahme oder Realisierung eines Beteiligungsgewinns bei Verkauf oder Geschäftsübergabe, fällt die Teilhabersteuer an. Solange Gewinne nicht entnommen werden, unterliegen sie nur der niedrigen Gewinnsteuer. Nach der jetzigen Rechtslage unterliegen die Gewinne der Personenunternehmen, ob entnommen oder nicht, der Einkommenssteuer mit einem im Normalfall sehr viel höheren Satz.

.....
 Tabelle A5 Erzielbares Endvermögen bei lohnabhängiger Beschäftigung

	K_t	iK_t	w_t^n	H_t	E_t
t=1	1000,00	80,00	64,00	0,00	1000,00
t=2	1080,00	86,40	64,00	64,00	1144,00
t=3	1166,40	93,31	64,00	133,12	1299,52
t=4	1259,71	100,78	64,00	207,77	1467,48

.....
 Die Tabelle zeigt die Berechnung des Endvermögens $E_t = K_t + H_t$ aufgrund des reinvestierten Finanzvermögens K_t , des Nettozinseinkommens iK_t , des Nettolohns $w_t^n = (1 - t^w)w_t$ und des Humankapitals H_t (akkumuliertes, verzinstes Lohnneinkommen).

Quelle: Eigene Berechnungen

Selbständigkeit versus lohnabhängige Beschäftigung —

Die duale Einkommenssteuer wirft unter Umständen schwierige Probleme bei der Abgrenzung von Arbeits- und Kapitaleinkommen von Selbständigen auf (Steuerarbitrage). Die folgenden Beispiele zeigen zunächst, dass die Teilhabersteuer bezüglich der Entscheidung zur Selbständigkeit neutral ist, wenn der Steuersatz richtig gewählt ist.

Tabelle A5 berechnet das erzielbare Endvermögen bei lohnabhängiger Beschäftigung, wenn in jeder Periode ein Bruttolohn von $w = 100$ und bei einem Lohnsteuersatz von $t^w = 36\%$ ein Nettolohn von $w_t^n = (1 - t^w)w = 64$ verdient wird und ein Finanzvermögen $K = 1000$ auf dem Kapitalmarkt angelegt werden kann, welches ein Nettozinseinkommen von iK_t abwirft, also bei einem Nettozins von $i = (1 - t^p)r = 8\%$ einen Betrag von 80 in der ersten Periode. Bei ständiger Reinvestition wächst das Finanzvermögen mit $K_t = (1 + i)K_{t-1}$ an. Wenn zusätzlich das gesamte Lohn-einkommen gespart und mit dem Nettozins auf dem Kapitalmarkt reinvestiert wird, wächst das entsprechende «Humankapital» nach dem Gesetz $H_t = w_{t-1}^n + (1 + i)H_{t-1}$. Nachdem alle Bestandsgrößen auf den Beginn der Periode definiert sind, gilt die Anfangsbedingung $H_1 = 0$. Daher weist Tabelle A5 am Beginn der Periode 2 ein Humankapital von 64, am Beginn der Periode 3 ein solches von $64 + 1,08 \times 64 = 133,12$ aus. Damit wird jeweils ein Endvermögen von $E_t = K_t + H_t$ erzielt, also zum Beispiel 1299,52 am Beginn der Periode 3.

Die Fähigkeit Y zur Einkommenserzielung wird dem Arbeitnehmer als Lohn $w = Y$ entgolten. Wenn diese Fähigkeit in Form der Selbständigkeit ausgeübt und auch das Vermögen im eigenen Betrieb investiert wird, setzt sich der Gewinn einerseits aus Kapitaleinkommen rK und andererseits aus der Rente Y zusammen. Die Rente bringt den Ertrag des unternehmerischen Talents zum Ausdruck, also die Fähigkeit des Selbständigen, aus seinen persönlichen Kenntnissen und seiner Arbeit Einkommen zu generieren. Der Selbständige kann sich einen von ihm frei wählbaren Unternehmerlohn auszahlen. Nun wird angenommen, dass das Vermögen $K_t = 1000$ im eigenen Unternehmen investiert ist und ausserdem ein Teil $Y = 100$ des Gewinns aus eigener Arbeitsleistung stammt. Der gewählte Unternehmerlohn beträgt $w = 120$. Der Lohnsteuersatz liegt bei $t^w = 36\%$. Der Satz der proportionalen Teilhabersteuer beträgt 20% und erfüllt die Bedingung $(1 - t^p)(1 - t^s) = (1 - t^w)$, das heisst, er berücksichtigt genau die Vorbelastung mit der Gewinnsteuer. Für den Unternehmer ergibt sich die in Tabelle A6 dargestellte Rechnung. Wenn keine Normalverzinsung des Eigenkapitals möglich ist, dann muss das Betriebsvermögen im Unternehmen eine Rendite von $u = 12,5\%$ erwirtschaften, damit nach Gewinnsteuer die marktübliche Bruttoverzinsung des Kapitals gleich $r = (1 - t^p)u = 10\%$ möglich ist. Nach SDES werden jedoch nur übernormale Erträge oder Renten besteuert, da ein Normalertrag von der Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer abgezogen werden kann. Um die marktübliche Bruttorendite $r = 10\%$ nach Gewinnsteuer

Tabelle A6 Erzielbares Endvermögen bei Selbständigkeit mit voller Gewinnentnahme

	K_t	π_t	D_t	w_t^n	V_t	E_t
t=1	1000,00	84,00	67,20	76,80	0,00	1000,00
t=2	1000,00	84,00	67,20	76,80	144,00	1144,00
t=3	1000,00	84,00	67,20	76,80	299,52	1299,52
t=4	1000,00	84,00	67,20	76,80	467,48	1467,48

Die Tabelle zeigt die Berechnung des Endvermögens E_t aufgrund des reinvestierten Finanzvermögens K_t , des Gewinns nach Gewinnsteuer π_t , der Nettodividende $D_t = (1 - t^s)\pi_t$, des Nettolohns $w_t^n = (1 - t^w)w_t$, und des Vermögens aus reinvestierten Nettolöhnen und Nettodividenden V_t .

Quelle: Eigene Berechnungen

zu erzielen, genügt ein Kapitalertrag vor Gewinnsteuer von $r = u - t^u(u - r) \Rightarrow u = r = 10\%$. Unter der Annahme, dass alles ausgeschüttet wird, beträgt der Nettogewinn $\pi = (1 - t^u)(uK + Y - w) = 84$, die Nettodividende nach Belastung mit der Teilhabersteuer $D = (1 - t^s)\pi = 67,2$ und der Nettolohn des Unternehmers $w^n = (1 - t^w)w = 76,8$.

Das gesamte Einkommen aus Unternehmertätigkeit, $D + w^n = 144$, verzinst sich auf dem Kapitalmarkt mit der Nettorendite $i = (1 - t^b)r = 8\%$, so dass damit ein Vermögen von $V_t = (1 + i)V_{t-1} + D_{t-1} + w_{t-1}^n$ angehäuft werden kann. Am Beginn der Periode 2 ist ein Vermögen gleich der Nettodividende und dem Nettolohn aus Periode 1 vorhanden, also 144. Am Beginn der Periode 3 hat sich dieser Betrag einmal verzinst, dazu kommt das gesamte Nettoeinkommen 144 aus Periode 2 hinzu, so dass ein akkumuliertes, reinvestiertes Vermögen von 299,52 erreicht wird. Wenn der Unternehmer nun zu Beginn der Periode 3 seine Tätigkeit aufgibt, erzielt er ein Endvermögen von $1000 + 299,52 = 1299,52$. Dies entspricht genau dem Betrag in Tabelle A5. Mit dem Schritt in die Selbständigkeit wird dasselbe Endergebnis erzielt wie bei lohnabhängiger Beschäftigung. Die Teilhabersteuer ist bezüglich der Entscheidung zur Selbständigkeit neutral.

Entmutigung von Steuerarbitrage

Nachstehend wird demonstriert, dass der gewählte Satz der Teilhabersteuer den Anreiz zur Steuerarbitrage beseitigt. Das entscheidende Problem der dualen Einkommenssteuer ist, dass zu niedrige Unternehmerlöhne bezahlt werden, um der hohen Lohnsteuer auszuweichen. Diese Strategie wird durch die Teilhabersteuer wirksam verhindert. Tabelle A7 enthält die betreffenden Berechnungen. Wie zuvor sei das tatsächliche Arbeitseinkommen gleich $Y = 100$, aber der Unternehmer weist lediglich ein niedriges Geschäftsführergehalt von $w = 50$ aus, um Lohnsteuer zu sparen. Er bezieht einen Nettolohn von $w_t^n = (1 - 0,36) \times 50 = 32$. Das niedrigere Geschäftsführergehalt erhöht den Gewinn, der nun nach Gewinnsteuer $\pi = (1 - t^u)(uK + Y - w) = 140$ beträgt und nach Belastung mit der Teilhabersteuer eine Nettodividende von $D_t = (1 - t^s)\pi_t = 112$ ergibt. Unter Berücksichtigung des Nettolohns bezieht der Unternehmer ein Gesamteinkommen von 144, das er auf dem Kapitalmarkt zu 8% wieder anlegt. Dies ergibt zu Beginn der Periode 2 ein Vermögen von $V_2 = 144$ und in der darauffolgenden Periode von $V_3 = 1,08 \times 144 + 144 = 299,52$. Bei Betriebsaufgabe erzielt er ein Endvermögen $E_t = K_t + V_t$, welches genau dem Endvermögen in Tabelle A6 entspricht. Das Beispiel zeigt, dass sich eine Umwandlung von Lohn- in Kapitaleinkommen nicht lohnt. Mit dem entsprechend gewählten Steuersatz

.....
 Tabelle A7 Unattraktive Steuerarbitrage dank Teilhabersteuer

	K_t	π_t	D_t	w_t^n	V_t	E_t
t=1	1000,00	140,00	112,00	32,00	0,00	1000,00
t=2	1000,00	140,00	112,00	32,00	144,00	1144,00
t=3	1000,00	140,00	112,00	32,00	299,52	1299,52
t=4	1000,00	140,00	112,00	32,00	467,48	1467,48

Die Tabelle zeigt, dass ein künstlich tief angesetztes Geschäftsführergehalt steuerlich keinen Vorteil bringt. Der Satz der Teilhabersteuer ist so gewählt, dass das Endvermögen genau gleich hoch ist wie bei einem gleichen, aber anders ausbezahlten Gesamteinkommen gemäss Tabelle A6.

.....
 Quelle: Eigene Berechnungen

kann die Teilhabersteuer die Anreize zur Steuerarbitrage wirksam vermeiden. Weil Kapitalgesellschaften und Einzelunternehmer nach dem sDES-Konzept identisch behandelt werden, haben auch Selbständige dieselben Gestaltungsmöglichkeiten bezüglich Einbehaltung und Gewinnentnahme wie die Kapitalgesellschaften. Allerdings bringt dies steuerlich nichts, da das System bezüglich Einbehaltung und Entnahme neutral ist. Deshalb genügt es, die Verhinderung der Steuerarbitrage nur für den Fall der Ausschüttung zu zeigen.

Das Steuersimulationsmodell

.....

Die quantitativen Auswirkungen von Steuerreformen werden mit einem Wachstumsmodell der schweizerischen Wirtschaft berechnet, das den Unternehmens- und Haushaltssektor mit den entsprechenden Spar-, Investitions- und Finanzierungsentscheidungen in besonders grossem Detail modelliert. Das Modell berücksichtigt nicht nur die heimischen Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen, sondern auch die in- und ausländischen multinationalen Unternehmen mit ihren Produktionsstätten im Inland. Es enthält alle wichtigen Wirkungskanäle für Steuerreformen, die in der jüngeren finanzwissenschaftlichen Literatur als bedeutsam herausgearbeitet worden sind. Es bildet nicht nur das gegenwärtige Steuersystem in grossem Detail ab, sondern erlaubt auch, den Übergang zu grundlegend anders gearteten Steuerstrukturen zu simulieren und radikalere Reformansätze in ihren Auswirkungen zu studieren, wie zum Beispiel den Übergang zu einer Cashflow-Besteuerung [vgl. KEUSCHNIGG 1991], die Einführung einer Unternehmensbesteuerung nach cBIT [Comprehensive Business Income Tax, vgl. US DEPARTMENT OF THE TREASURY 1992] oder nach ACE mit steuerlicher Berücksichtigung einer Verzinsung des Eigenkapitals [Allowance for Corporate Equity, vgl. INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES 1991] oder einer dualen Einkommensbesteuerung.

Aufbauend auf eine frühere Version, welche im Gutachten von KEUSCHNIGG und DIETZ [2003] zur Bewertung der Unternehmenssteuerreform II angewandt wurde, berücksichtigt das Simulationsmodell für diese Studie eine Reihe von weiteren wichtigen Wirkungskanälen der Steuerpolitik, wie zum Beispiel ausländische Direktinvestitionen und Portfolioinvestitionen in- und ausländischer Anleger. Eine detaillierte technische Dokumentation ist in KEUSCHNIGG [2004] vorbereitet. Für die Zwecke dieser Studie sind folgende Aspekte des Modells besonders wichtig:

- Detaillierte Modellierung des Steuersystems.
- Berücksichtigung verschiedener Unternehmenstypen: Personenunternehmen, heimische Kapitalgesellschaften sowie in- und ausländische multinationale Unternehmen mit heimischen Produktionsstandorten.
- Investitions- und Finanzierungsentscheidungen aller Unternehmen. Die Finanzierungsentscheidungen betreffen die Wahl zwischen Fremd- und Eigenkapital sowie die Wahl zwischen Selbst- und Anteilsfinanzierung als alternative Formen der Eigenkapitalfinanzierung. Die Anreize für multinationale Unternehmen zur Gewinnverlagerung durch Manipulation von Verrechnungspreisen sind ebenfalls berücksichtigt. Diese Anreize hängen von der absoluten Höhe der Unternehmenssteuersätze im In- und Ausland ab.
- Portfolioentscheidungen der Investoren mit einer Präferenz für heimische Anlagen. Eigenkapitalanteile heimischer Unternehmen und in- und ausländischer Multis sowie in- und ausländische Unternehmensanleihen und Staatsschuldenpapiere sind unvollständige Substitute, so dass geringfügige Unterschiede in den Ertragsraten möglich werden.
- In- und ausländische Beteiligungen an multinationalen Unternehmen, die auf internationalen Börsen kotiert sind. Die ausländische Nachfrage (von privaten Grossinvestoren und Anlagefonds) nach Beteiligungen an Multis ist für ein kleines offenes Land perfekt elastisch. Nachdem ausländische Investoren nicht der heimischen Besteuerung auf Personenebene unterliegen, ist die Eigenkapitalrendite nach Unternehmensbesteuerung, aber vor persönlichen Steuern, exogen [vgl. Abbildung 6 im Hauptbericht]. Dabei kommt es nicht so sehr darauf an, ob heimische Investoren einen grossen oder kleinen Anteil am Beteiligungskapital halten. Dieser kann bei heimischen Multis durchaus beträchtlich sein. Entscheidend ist, dass die ausländische Nachfrage nach diesen Anteilen perfekt elastisch reagiert, wie es für eine kleine, offene Volkswirtschaft gemeinhin angenommen wird. Änderungen in der Besteuerung von Dividenden und Kapitalgewinnen im Inland können daher die Eigenkapitalrendite der Multis und damit ihre Kapitalkosten und Investitionsanreize nicht mehr erreichen. Diese Steuern werden lediglich die heimische Portfolionachfrage nach multinationalen Beteiligungen beeinflussen, indem sie die Nettorendite der heimischen Anleger reduzieren.
- Insofern als eine Absenkung von Steuern auf Kapitaleinkommen etwa mit indirekten Steuern gegenfinanziert werden muss, fällt an neuer Stelle eine zusätzliche Mehrbelastung an. Die volkswirtschaftlichen Kosten der Gegenfinanzierung mit anderen Steuern müssen in die Beurteilung der Reform eingehen. Sowohl Lohn- als auch Konsumsteuern reduzieren den verfügbaren Reallohn und hemmen damit Erwerbsbeteiligung und Arbeitsleistung. Dies ist im Modell mit einem endogenen Arbeitsangebot berücksichtigt.

Um die Bedeutung der einzelnen Bestandteile der Reform besser zu verstehen, wird das sDES-Gesamtpaket in den Simulationsrechnungen in drei Teilschritte zerlegt. Diese Zerlegung bezieht sich auf das Szenario, welches eine aufkommensneutrale Anpassung der Mehrwertsteuer als Gegenfinanzierung vorsieht. Das Gesamtszenario wird dann anschliessend mit dem Szenario einer pauschalen Ausgaben senkung zwecks Gegenfinanzierung verglichen.

SDES Schritt 1: Rechtsformneutrale Besteuerung

Die Spalte «DES» in Tabelle A8 weist die Ergebnisse für den ersten Schritt zur Verwirklichung des SDES-Konzepts aus. Danach werden alle Unternehmen unabhängig von ihrer Rechtsform gleich behandelt.

Eliminierte Doppelbelastung von Beteiligungserträgen — Sowohl Kapitalgesellschaften als auch Personenunternehmen zahlen zunächst die Gewinnsteuer von 23 Prozent. Auf Personenebene sind anschliessend die Beteiligungserträge, das heisst Dividenden, Gewinnentnahmen und Kapitalgewinne, einheitlich mit dem konstanten und proportionalen Satz der Teilhabersteuer von 18 Prozent zu versteuern. Beteiligungsgewinne werden zusätzlich mit einem Verzugszins belastet, um den Zinsvorteil aus dem Aufschub der Steuerschuld bis zur Realisation zu kompensieren. Anders lässt sich eine wirtschaftlich gleichmässige Steuerbelastung von Dividenden und Beteiligungsgewinnen, das heisst eine vollständige steuerliche Neutralität bezüglich der Gewinnverwendung, und damit bezüglich Selbst- und Anteilsfinanzierung, nicht erreichen. Der Satz der Teilhabersteuer berücksichtigt die Vorbelastung mit der Gewinnsteuer und führt zu einer Gesamtbelastung gleich dem Spitzensatz der Lohnsteuer von 37 Prozent. Eine wirtschaftliche Doppelbelastung von Beteiligungserträgen wird vollständig vermieden. Kleinunternehmer haben die Möglichkeit, durch Berücksichtigung eines entsprechenden Unternehmerlohns den Gewinn auf null zu drücken und ihr Einkommen entsprechend der Progressionsstufe der Lohnsteuer zu versteuern, wenn dies zu einer niedrigeren Belastung führen sollte.

Unterschiedliche Wirkungen für Kapital- und Personen-gesellschaften — Gegenüber dem Status quo bedeutet der erste Schritt für die Kapitalgesellschaften eine unveränderte Gewinnbesteuerung, aber eine deutliche Absenkung der Dividendensteuer einerseits und eine kräftige Anhebung der effektiven Besteuerung von Beteiligungsgewinnen andererseits. Der Steuerkeil zwischen Nettoertragsrate des Investors und Eigenkapitalkosten heimischer Kapitalgesellschaften hängt von dem mit der Ausschüttungsquote gebildeten Durchschnitt der Dividenden- und Kapitalgewinnsteuern ab, was in der Ausgangssituation eine effektive Belastung von 17,5 Prozent ergibt. Die Teilhabersteuer mit einer effektiv gleich-

mässigen Besteuerung der Beteiligungsgewinne ergibt einen um einen Prozentpunkt höheren Belastungssatz von 18,4 Prozent. Dieser bremsende Effekt wird gemildert, indem die Ausschüttungsquote nun stark zunimmt, da Dividenden nicht mehr länger diskriminiert werden, was aufgrund der Dividendenpräferenz der Investoren deren Eigenkapitalprämie und damit die Eigenkapitalkosten der Unternehmen wieder leicht senkt.

Für Personenunternehmen wirkt sich der erste Schritt zum neuen System der Besteuerung günstig aus. Das Szenario beseitigt nämlich den AHV-Nachteil der Einzelunternehmer im Ausmass von 2,7 Prozentpunkten, um so eine vollständige Rechtsformneutralität sicherzustellen. Diese geringere Spitzenbelastung von 37,2 Prozent wird lediglich in eine Gewinn- und eine Teilhabersteuer aufgespalten. Personenunternehmen mussten bisher Kapitalgewinne voll als Einkommen versteuern, wobei allerdings wegen der langen durchschnittlichen Beteiligungsdauer der Zinsvorteil nach dem Realisationsprinzip sehr gross wird und den effektiven Steuersatz auf 15,3 Prozent und damit weit unter den Spitzensatz der Einkommenssteuer drückt [vgl. Tabelle 1 im Hauptbericht]. Nunmehr werden Kapitalgewinne niedrig, aber umfassend besteuert, so dass der Zinsvorteil entfällt. Damit steigt der effektive Steuersatz auf Kapitalgewinne von 15,3 auf den Satz der Teilhabersteuer von 18,4 Prozent an. Alles in allem stellt man fest, dass der erste Reformschritt den gesamten Steuerkeil der Personenunternehmen von 47,8 auf 44,2 Prozent und damit um etwa dreieinhalb Prozentpunkte senkt. Der Reformschritt hat daher einen leicht günstigen Anstosseffekt auf die Personenunternehmen.

Multinationale Unternehmen werden von Änderungen bei den inländischen Personensteuern nicht erreicht. Ihre Eigenkapitalkosten werden auf internationalen Märkten bestimmt, so dass bei unveränderter Gewinnbesteuerung auch die Kapitalnutzungskosten und damit die Investitionsanreize unverändert bleiben.

Effizienzgewinne durch höhere Finanzierungsneutralität — Die Unternehmen schütten einen deutlich grösseren Anteil der Gewinne aus. Die Ausschüttungsquote steigt von 40 auf 55 Prozent [Tabelle A8]. Die höheren Ausschüttungen erleichtern die Reallokation des Kapitals auf die gewinnträchtigsten und wachstumsstärksten Unternehmen. Eine effektivere Besteuerung von Kapitalge-

.....

Table A8 sDES-Konzept: Langfristige Effekte nach einzelnen Reformschritten

.....

	STATUS QUO	DES	ZST	sDES ^p	sDES ^m
GEWINNSTEUER	23,22%	23,22%	23,22%	23,22%	23,22%
TEILHABERSTEUER	37,32%	18,36%	18,36%	18,36%	18,36%
ZINSERTRAGSSTEUER	37,32%	37,32%	18,36%	18,36%	18,36%
INDIREKTE STEUER	7,60%	9,24%	10,42%	7,60%	11,70%
VERSCHULDUNGSQUOTE	30,61%	31,52%	33,25%	29,20%	29,45%
AUSSCHÜTTUNGSQUOTE	40,00%	55,00%	55,00%	55,00%	55,00%
KAPITALNUTZUNGSKOSTEN INLÄND. KG	9,60%	10,28%	10,00%	8,75%	8,52%
EIGENKAPITALKOSTEN INLÄND. KG	8,68%	9,22%	9,00%	9,84%	9,60%
FREMDKAPITALZINSSATZ	9,83%	9,72%	8,74%	8,24%	7,98%
DURCHSCHNITTSERTRAG PORTFOLIO	5,26%	5,42%	5,73%	5,93%	5,80%
MARKTLOHN*	–	-0,53%	0,58%	2,94%	3,68%
NETTOLOHN*	–	-2,02%	-1,99%	2,94%	-0,13%
BESCHÄFTIGUNG*	–	-1,02%	-1,00%	1,46%	-0,06%
AGGREGIERTER KAPITALSTOCK*	–	-2,51%	-0,07%	8,62%	8,18%
BRUTTOINLANDSPRODUKT*	–	-1,39%	-0,72%	3,42%	2,34%
PRIVATER KONSUM*	–	-0,96%	1,63%	4,13%	3,53%
GESAMTVERMÖGEN/BIP	4,10	4,30	4,65	4,53	4,68
AUSLANDSVERMÖGEN/BIP	0,65	0,70	0,97	0,84	0,94

* Prozentuale Änderungen gegenüber dem Status quo, andere Werte absolut. Status quo: Ausgangssituation; DES: Duale Einkommenssteuer; ZST: Reduktion der Zinsbesteuerung; sDES^m: Schweizerische Duale Einkommenssteuer, mit Mehrwertsteuer gegenfinanziert; sDES^p: Schweizerische Duale Einkommenssteuer, mit Ausgabensenkungen gegenfinanziert.

Gezeigt werden die Wirkungen der einzelnen Reformelemente in einer schrittweisen Einführung.

.....

Quelle: Eigene Berechnungen

winnen fördert zudem die effiziente Risikodiversifikation der Investoren mittels Portfolioumschichtung, indem das Halten von Beteiligungsanteilen nicht mehr länger steuerlich gefördert wird (Beseitigung des Lock-in-Effekts). Angesichts der grossen Aufwendungen, die für Risikoabsicherung betrieben werden, ist dies kein zu vernachlässigender Vorteil.

Vermögensgewinne — Die makroökonomischen Auswirkungen sind zunächst überraschend deutlich negativ. Vor allem sind sie bei den heimischen Kapitalgesellschaften konzentriert. Zum einen dominiert die effektivere Besteuerung der Beteiligungsgewinne die Wirkung der Dividendenentlastung auf den durchschnittlichen Steu-

ersatz auf Anteilerträge, so dass die Eigenkapitalkosten der Unternehmen leicht zunehmen. Zum anderen wird die Halbierung der Dividendenbesteuerung in höhere Unternehmenswerte kapitalisiert. Damit die Investoren bereit sind, diese höheren Unternehmenswerte zu halten und nicht in andere Anlagen zu diversifizieren, muss ihnen eine höhere Nettoertragsrate geboten werden. Die Unternehmenswerte der heimischen Kapitalgesellschaften steigen um etwa 8 Prozent. Der Anstieg der Nettoertragsrate auf Eigenkapitalanteile um einen halben Prozentpunkt ermöglicht diese Portfolioumschichtung zugunsten von Anteilen an heimischen Kapitalgesellschaften. Dieser Anstieg der Nettoertragsrate fällt nur mehr bei heimischen multinationalen Unternehmen stärker

.....
Tabelle A8a sDES-Konzept: Auswirkungen auf die Portfoliostruktur

	STATUS QUO		DES		ZST		sDES ^p		sDES ^m	
	A ^j	p ^j	A ^j	p ^j	A ^j	p ^j	A ^j	p ^j	A ^j	p ^j
GESAMTES VERMÖGEN (A)	100,00	5,26	3,39	5,42	12,55	5,73	14,18	5,93	16,90	5,80
EIGENKAPITAL FIRMEN (A ^{VC})*	17,58	2,46	8,13	3,08	12,27	2,90	19,10	3,58	21,24	3,39
EIGENKAPITAL FIRMEN (A ^{VN})	22,42	2,46	2,98	2,58	6,50	2,36	6,88	2,47	9,06	2,30
EIGENKAPITAL MULTIS (A ^{mH})*	8,27	2,46	9,78	3,24	16,01	3,24	15,17	3,24	19,46	3,24
EIGENKAPITAL MULTIS (A ^{mF})	2,00	2,46	8,14	3,08	14,27	3,08	13,45	3,08	17,67	3,08
UNTERNEHMENSANLEIHEN (A ^{BH})*	7,54	2,46	1,11	2,39	18,25	3,43	12,85	3,03	14,67	2,81
UNTERNEHMENSANLEIHEN (A ^{BF})	20,52	2,46	1,79	2,46	22,04	3,76	21,16	3,76	25,67	3,76
STAATSSCHULDEN (A ^{GH})*	12,70	2,46	-2,30	2,04	0,89	1,80	9,54	2,72	9,31	2,32
STAATSSCHULDEN (A ^{GF})	8,97	2,46	1,79	2,46	14,62	3,11	13,79	3,11	18,03	3,11

* Einheimisch. Status quo: Ausgangssituation; DES: Duale Einkommenssteuer; ZST: Reduktion der Zinsbesteuerung; sDES^m: Schweizerische Duale Einkommenssteuer, mit Mehrwertsteuer gegenfinanziert; sDES^p: mit Ausgabensenkungen gegenfinanziert.

.....
 Die Spalte Status quo enthält Vermögensanteile des gesamten Vermögens A, die anderen Spalten zeigen die prozentuale Änderung der Nachfrage nach einzelnen Vermögensstypen. Die Nettoertragsrate p^j (ohne Steuern und Eigenkapitalprämie) ist absolut angegeben (der durchschnittliche Portfolioertrag nach Steuern enthält auch die Risikoprämien und beträgt 5,26% im Status quo). Vermögen wird gehalten als Eigenkapital von einheimischen und ausländischen Firmen (A^{VC} und A^{VN}), Eigenkapital heimischer und ausländischer Multis (A^{mH} und A^{mF}), einheimische und ausländische Unternehmensanleihen (A^{BH} und A^{BF}) sowie einheimische und ausländische Staatsschulden (A^{GH} und A^{GF}).

Quelle: Eigene Berechnungen

aus, was die Nachfrage der heimischen Investoren nach diesen Titeln um 9,8 Prozent expandieren lässt. Insgesamt tritt eine starke Portfolioumschichtung von verzinslichen Schuldpapieren hin zu Eigenkapitalanteilen ein [Spalte DES in Tabelle A8a].

Höhere Kapitalkosten heimischer Kapitalgesellschaften — Die höhere Nettoertragsrate auf Anteile an heimischen Kapitalgesellschaften kann nur mit einer höheren Bruttoertragsrate erzielt werden, was die Eigenkapitalkosten der Unternehmen von 8,7 auf 9,2 Prozent steigert [Tabelle A8] und sich in merklich höheren Kapitalnutzungskosten der Unternehmen niederschlägt; sie steigen von 9,6 auf 10,3 Prozent. Die Gewinnentnahmen heimischer Personenunternehmen werden durch die Umstellung vom bisherigen System auf die rechtsgleiche Besteuerung mit einheitlicher Gewinn- und Teilhabersteuer im Vergleich zur Verringerung der Dividendensteuer bei Kapitalge-

sellschaften weniger stark entlastet, so dass die Unternehmenswerte geringer ansteigen und die Nettoertragsrate nur unwesentlich zunimmt. Die besprochene Kürzung des Steuerkeils um 4 Prozentpunkte kann daher die Kapitalnutzungskosten der Personenunternehmen im langfristigen Gleichgewicht von 10,4 auf 9,9 Prozent absenken [Tabellen A8b und A8c]. Dies begünstigt Investitionen und Beschäftigung, so dass der Sektor der Personenunternehmen um 1,3 Prozent expandieren kann [Spalte PV in Tabelle A8c].

Erhebliche Steuerausfälle — Die Umstellung auf die duale Einkommenssteuer führt vor allem wegen der geringeren Dividendenbesteuerung zu erheblichen Einnahmenverlusten. Die höhere Kapitalgewinnbesteuerung kann diese Einnahmefälle keinesfalls kompensieren. Das sDES^m-Szenario sieht vor, dass die Reform mit indirekten Steuern gegenfinanziert wird. Zu diesem Zweck

.....

Tabelle A8b Status quo: Effektive Grenzsteuersätze und wichtige Kennzahlen des Unternehmenssektors

.....

	KG	PU	Mh	Mfh
EMTR TOTAL (t°)	43,71%	47,84%	51,77%	46,96%
EMTR SPAREN (t ^{es})	28,93%	17,63%	39,12%	33,05%
EMTR INVESTITIONEN (t ^{et})	20,79%	36,68%	20,78%	20,78%
VERSCHULDUNGSQUOTE (b)	28,04%	39,86%	29,06%	29,06%
KAPITALNUTZUNGSKOSTEN (u)	9,60%	10,36%	10,00%	10,00%
EIGENKAPITALKOSTEN (r)	8,68%	7,63%	9,00%	9,00%
ANTEIL DER ARBEITSKRÄFTE (1 ¹)	48,00%	30,00%	15,70%	6,30%

KG: Kapitalgesellschaften; PU: Personenunternehmen; mh: Heimische Niederlassungen einheimischer Multis; mfh: Heimische Niederlassungen ausländischer Multis; EMTR: Effektiver Grenzsteuersatz.

Die Tabelle zeigt die Aufspaltung der effektiven Grenzsteuersätze auf Personen- und Unternehmensebene (EMTR Sparen und Investitionen) und wichtige Kennzahlen des Unternehmenssektors im Status quo.

.....

Quelle: Eigene Berechnungen

müsste der Normalsatz der Mehrwertsteuer um beinahe 1,6 Prozentpunkte angehoben werden. Ausserdem drückt die geringere Arbeitsnachfrage der heimischen Kapitalgesellschaften den Marktlohn um etwa einen halben Prozentpunkt. Dies mindert die Kaufkraft der Löhne, so dass der verfügbare Nettolohn um 2 Prozent fällt und damit die Anreize zur Erwerbsbeteiligung und Arbeitsleistung beeinträchtigt. Deshalb weist Tabelle A8 eine um mehr als 1 Prozent sinkende gesamtwirtschaftliche Beschäftigung aus. Dieser Rückgang resultiert allerdings aus einer sehr heterogenen Reaktion verschiedener Unternehmenstypen. Die multinationalen Unternehmen profitieren von den geringeren Marktlöhnen und können daher ihre Inlandsaktivitäten um etwa 5 Prozent ausdehnen. Dieser Zuwachs kann nur aus dem Beschäftigungsabbau heimischer Kapitalgesellschaften kommen, der im langfristigen Gleichgewicht mit -5,6 Prozent entsprechend stark ausfallen muss [Tabelle A8c].

Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt — Darin kommt ein wichtiger Anpassungsmechanismus zum Ausdruck. Wenn eine Steuerreform nur einen Teil der im Inland tätigen Unternehmen erreicht, führt die Konkurrenz auf dem gemeinsamen Arbeitsmarkt zu Verdrängungseffekten. Gerade weil in diesem Teilszenario die Besteuerung der heimischen Kapitalgesellschaften zu einem Beschäftigungsabbau führt, müssen die Marktlöhne sinken, was

die von diesem Reformschritt nicht betroffenen multinationalen Unternehmen begünstigt. Die Expansion dieses Sektors zieht aber weiter Beschäftigung von den heimischen Sektoren ab und verstärkt damit die Schrumpfung bei den heimischen Kapitalgesellschaften. Wenn also eine Steuerreform nur einen Teil des gesamten Unternehmenssektors betrifft, kommt es zu Verdrängungseffekten und Folgewirkungen bei anderen Unternehmen, die zunächst nicht direkt angesprochen sind.

Negative makroökonomische Auswirkungen — Im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt stellt man für diesen ersten Reformschritt für Rechtsformneutralität zunächst negative Auswirkungen fest [Tabelle A8]. Erstens hemmt die effektivere Besteuerung der Kapitalgewinne die Investitionen. Zweitens führt die Beseitigung der Doppelbelastung bei Dividenden zu hohen Steuerausfällen, die mit einer höheren Mehrwertsteuer gegenfinanziert werden, was die Arbeitsanreize und die Beschäftigung mindert. Das BIP fällt daher langfristig um 1,4 Prozent. Die Vorteile dieses Teilszenarios liegen einerseits im Abbau der steuerlichen Diskriminierung von Dividenden und damit der Neutralität zwischen Selbst- und Anteilsfinanzierung. Andererseits wird mit dieser Massnahme der verfassungsmässig verankerte Grundsatz der Gleichmässigkeit der Besteuerung, hier bezüglich verschiedener Formen von Kapitaleinkommen, realisiert.

.....
Tabelle A8c sDES-Konzept: Sektorale Ergebnisse nach dem Reformschritt DES

	KG	PU	Mh	Mfh
EMTR TOTAL (t ^e)	43,84%	44,18%	44,08%	40,81%
EMTR SPAREN (t ^{es})	29,11%	29,53%	29,41%	25,28%
EMTR INVESTITIONEN (t ^{ei})	20,78%	20,79%	20,78%	20,78%
VERSCHULDUNGSQUOTE (b)	30,04%	38,19%	29,32%	29,32%
KAPITALNUTZUNGSKOSTEN (u)	10,28%	9,89%	10,00%	10,00%
EIGENKAPITALKOSTEN (r)	9,22%	8,92%	9,00%	9,00%
ARBEITSNACHFRAGE (L)*	5,65%	1,70%	5,40%	5,92%
KAPITALSTOCK (K)*	7,36%	1,65%	5,15%	5,03%
PRODUKTION (Y)*	5,97%	1,35%	5,03%	4,92%

* Prozentuale Änderungen gegenüber dem Status quo, andere Werte absolut. sDES: Schweizerische Duale Einkommenssteuer; kg: Kapitalgesellschaften; pu: Personenunternehmen; mh: Heimische Niederlassungen einheimischer Multis; mfh: Heimische Niederlassungen ausländischer Multis; EMTR: Effektiver Grenzsteuersatz.

.....
 Die Tabelle zeigt die sektoralen Reformeffekte nach Unternehmenstypen im Vergleich zum Status quo in Tabelle A8b.

Quelle: Eigene Berechnungen

.....
sDES Schritt 2: Abbau der Zinsbesteuerung

Gleichbehandlung verschiedener Kapitaleinkommen —

Die Stossrichtung des sDES-Konzeptes ist, Kapitaleinkommen auf der Investorebene niedrig, aber umfassend und gleichmässig zu besteuern. Alle Formen von Kapitaleinkommen werden gleich behandelt, unabhängig davon, ob sie als Zinserträge, Dividenden oder Kapitalgewinne anfallen. Diese Gleichbehandlung sichert die Finanzierungsneutralität auf der Investorebene. Die Besteuerung soll nicht zwischen verschiedenen Anlageformen der Ersparnisbildung diskriminieren und damit die Allokation der Finanzmittel auf verschiedene Verwendungsmöglichkeiten stören. Somit muss der Satz der Zinsertragsbesteuerung gleich hoch sein wie der Satz der Teilhabersteuer.

Steigende Nettozinsen, fallende Bruttozinsen —

Die Spalte «zst» in Tabelle A8 gibt den langfristigen, kumulativen Effekt einer Absenkung des Zinsertragssteuersatzes wieder, wenn auch die Zinserträge mit dem Satz der Teilhabersteuer belastet werden. Aus dem Vergleich mit der Spalte «des» erkennt man den zusätzlichen Effekt. Die Halbierung des Steuerkeils erlaubt einerseits einen An-

stieg der Nettozinsen der Investoren, andererseits einen fallenden Marktzins für heimische Anleihen und Kredite und löst damit eine Abnahme der Fremdfinanzierungskosten der Unternehmen aus.

Starke Sparanreize —

Die höheren Nettozinsen auf das verzinsliche Finanzvermögen stärken den durchschnittlichen Portfolioertrag. Dieser steigt von 5,26 auf 5,73 Prozent und fördert so die Ersparnisbildung der heimischen Haushalte, die um 12,5 Prozent zunimmt [Tabelle A8a]. Dieses zusätzliche Finanzvermögen dehnt die Portfolionachfrage nach allen Anlagevehikeln, sowohl Beteiligungen als auch Schuldpapiere, aus. Die Nettoertragsraten für multinationale Aktien bleiben gleich, aber wegen des grösseren Anlagevolumens wird auch mehr von diesen Beteiligungen nachgefragt. Insgesamt konzentriert sich die zusätzliche Portfolionachfrage aber auf die verzinslichen Anlagen. Bei heimischen Staatspapieren nimmt gemäss der exogen gewählten staatlichen Schuldenpolitik das Angebot nur geringfügig zu, so dass die Portfolionachfrage durch einen merklich geringeren Nettozins auf Staatsschulden rationiert werden muss. Auf dem inländischen Markt für Unternehmensanleihen steigen dagegen die Nettozinsen an. Trotz höheren Nettozinsen erlaubt die Halbierung des

Zinssteuerkeils gleichzeitig niedrigere Bruttozinsen auf Unternehmensanleihen, die einschliesslich einer Risikoprämie von 9,8 auf 8,7 Prozent fallen. Die gestiegene Portfolionachfrage der Anleger kann mit vermehrter Kreditnachfrage der Unternehmen bedient werden. Schliesslich wird ein grosser Teil des zusätzlichen Finanzvermögens im Ausland angelegt, so dass die Nettoauslandsposition auf lange Sicht deutlich zunimmt.

Geringere Finanzierungskosten, höhere Investitionen —

Da der Steuerkeil zwischen Brutto- und Nettozinsen halbiert wird, können die Nettozinsen der Haushalte steigen und gleichzeitig die Fremdkapitalzinsen der Unternehmen um mehr als 1 Prozentpunkt fallen. Dies führt einerseits zu einem Anstieg der durchschnittlichen Schuldenquote der Unternehmen um nicht ganz 3 Prozentpunkte gegenüber der Ausgangssituation [von 30,6 auf 33,25 Prozent, vgl. Tabelle A8] und andererseits zu geringeren Finanzierungskosten für Investitionen. Je höher die Verschuldungsquote (Anteil des Fremdkapitals an den gesamten Assets), desto mehr profitieren die Unternehmen von einem geringeren Zins für heimisches Fremdkapital. Da die Absenkung der Zinsenbesteuerung den gleichgewichtigen Marktzens mindert, fallen nun je nach Fremdkapitalanteil die Finanzierungskosten der Unternehmen. Davon profitieren auch die multinationalen Unternehmen, so dass ihre Kapitalnutzungskosten im Vergleich zum DES-Szenario ebenfalls fallen. Die heimischen Unternehmen profitieren zusätzlich noch von geringeren Eigenkapitalkosten als Folge der starken Zunahme der inländischen Finanzkapitalbildung. Daher konzentriert sich die Expansion vor allem auf die heimischen Unternehmen. Der Sektor der heimischen Kapitalgesellschaften schrumpft nun im Vergleich zum Ausgangsgleichgewicht deutlich weniger stark als im DES-Szenario, auch wenn der kumulative Effekt immer noch negativ ist [Tabellen A8c und A8d]. Dadurch, dass im Sektor der Kapitalgesellschaften weniger Arbeit freigesetzt wird, steht für die Expansion der anderen Sektoren weniger zur Verfügung, zumal sich das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot nur geringfügig erholt und immer noch um 1 Prozent sinkt.

Mehr Einkommen und Konsum durch Vermögensbildung — Obwohl wegen der geringeren Kapitalkosten alle Sektoren kapitalintensiver arbeiten und deshalb mit +0,6 Prozent leicht höhere Marktlöhne zahlen [Tabelle A8], sinken die verfügbaren Löhne der Arbeitnehmer

langfristig immer noch um beinahe zwei Prozent. Um den Steuerausfall aus der tieferen Besteuerung der Zinserträge im Budget aufzufangen, muss die Mehrwertsteuer angehoben werden. Dies macht den Kaufkraftgewinn der höheren Marktlöhne wieder zunichte, obwohl nun der Rückgang der verfügbaren Reallöhne etwas weniger stark ausfällt. Entsprechend erholt sich die Beschäftigung nur geringfügig. Das BIP fällt langfristig immer noch um 0,7 Prozent, dagegen steigt der aggregierte, private Konsum mit 1,6 Prozent überraschend kräftig an. Eine Senkung der Zinsertragsbesteuerung stärkt primär die Anreize zur Ersparnisbildung und wird die hauptsächlichen Effekte dort entfalten. Dies bedeutet, dass selbst bei einem geringeren verfügbaren Lohn Einkommen aufgrund der erleichterten Vermögensbildung ein höheres Lebenseinkommen erzielt und mehr Konsum finanziert werden kann.

.....
 Tabelle A8d sDES-Konzept: Sektorale Ergebnisse nach Abbau der Zinsbesteuerung

	KG	PU	Mh	Mfh
EMTR TOTAL (t ^e)	44,08%	44,49%	44,08%	40,81%
EMTR SPAREN (t ^{es})	29,41%	29,92%	29,41%	25,28%
EMTR INVESTITIONEN (t ^{ei})	20,78%	20,79%	20,78%	20,78%
VERSCHULDUNGSQUOTE (b)	31,72%	39,26%	31,71%	31,71%
KAPITALNUTZUNGSKOSTEN (u)	10,00%	9,56%	10,00%	10,00%
EIGENKAPITALKOSTEN (r)	9,00%	8,64%	9,00%	9,00%
ARBEITSNACHFRAGE (L)*	-3,73%	0,72%	2,63%	2,61%
KAPITALSTOCK (K)*	-3,20%	3,46%	4,18%	4,16%
PRODUKTION (Y)*	-3,37%	1,10%	3,02%	3,00%

* Prozentuale Änderungen gegenüber dem Status quo, andere Werte absolut. sDES: Schweizerische Duale Einkommenssteuer; kg: Kapitalgesellschaften; pu: Personenunternehmen; mh: Heimische Niederlassungen einheimischer Multis; mfh: Heimische Niederlassungen ausländischer Multis; EMTR: Effektiver Grenzsteuersatz.

Die Tabelle zeigt die sektoralen Reformeffekte und ist mit Tabelle A8c zu vergleichen.

.....
 Quelle: Eigene Berechnungen

sDES Schritt 3: Abzug einer Eigenkapitalverzinsung

Die Spalte «sDES» in Tabelle A8 zeigt die langfristigen, quantitativen Effekte, wenn zusätzlich zu den anderen Massnahmen des Konzepts sDES der Abzug einer Eigenkapitalverzinsung von der Gewinnsteuer zugelassen wird.

Investitions- und Finanzierungsneutralität — Die Einführung einer abzugsfähigen Eigenkapitalverzinsung bei der Gewinnsteuer ist der letzte und wichtigste Schritt in der Umsetzung des sDES-Konzepts. Mit diesem Teil wird eine weitestgehende Neutralität in der Unternehmensbesteuerung realisiert. Während die Fremdkapitalzinsen schon bisher abzugsfähig waren, soll nun auch eine normale Eigenkapitalverzinsung berücksichtigt werden. Damit werden Fremd- und Eigenkapital steuerlich vollständig gleichgestellt, so dass die Finanzierungsneutralität der Besteuerung sowohl auf Investor- als auch auf Unternehmensebene gesichert ist. Noch wichtiger für die Wachstumseffekte ist, dass mit dem Abzug nicht nur eines Teils (Fremdkapital), sondern aller Finanzierungskosten

die Besteuerung auf Unternehmensebene investitionsneutral wird. Der Staat beteiligt sich proportional an den Erträgen und an den gesamten Finanzierungskosten der Investition, so dass die Unternehmensbesteuerung für die Investitionsentscheidung irrelevant wird. Mit dieser Massnahme kann der Investitionssteuerkeil vollständig beseitigt werden.

Grössere Standortattraktivität — Auch die Durchschnittsbelastung sinkt, da ein Normalertrag des Kapitals steuerfrei gestellt wird und nur mehr übernormale Gewinne und Renten besteuert werden. Wenn der Steuersatz konstant bleibt, schrumpft die Bemessungsgrundlage und sinkt der Steuerertrag, was das Spiegelbild einer geringeren Durchschnittsbelastung darstellt. Eine geringe Durchschnittsbelastung ist für die Standortwahl multinationaler Unternehmen entscheidend. Dies zeigen die empirischen Ergebnisse von DEVEREUX und GRIFFITH [1998] deutlich. Auch die Europäische Kommission misst in ihrem Bericht zur Unternehmensbesteuerung in Europa der Durchschnittsbelastung grosse Bedeutung bei und hat diese für die Mitgliedsländer erheben lassen [EUROPEAN COMMISSION 2001].

Höhere Eigenkapitalrendite, geringere Fremdkapitalzinsen — Das Kapitalmarktgleichgewicht spiegelt die Portfolionachfrage der heimischen und ausländischen Investoren wider. Nicht kotierte Unternehmen werden ganz überwiegend von heimischen Investoren gehalten. Mit der Absenkung der durchschnittlichen Gewinnsteuerbelastung steigen die Unternehmenswerte stark an. Die heimischen Investoren müssen also ihre Portfolios umschichten. Im Vergleich zum Teilszenario «ZST» stossen sie inländisch emittiertes Fremdkapital ab und investieren stattdessen einen grösseren Anteil ihres Finanzvermögens in Beteiligungsanteile heimischer nicht kotierter Firmen, deren Unternehmenswerte stark gestiegen sind. Dies ist nur möglich, indem die Nettoerrendite von Beteiligungen steigt, nämlich von 2,9 im Szenario «ZST» auf 3,4 Prozent, während die Nettoverzinsung von im Inland ausgegebenem Fremdkapital von 3,43 auf 2,81 Prozent fallen muss [Tabelle A8a]. Der Zins einschliesslich der Risikoprämie auf Fremdkapital fällt daher auf 8 Prozent, was die Fremdkapitalkosten entlastet.

Gesteigerte Vermögensbildung — Im Vergleich zum Status quo wird um etwa 15 Prozent mehr inländisches Fremdkapital nachgefragt; der Wert der Portfolionachfrage nach heimischen Beteiligungen nimmt sogar um 21 Prozent zu, damit die stark gestiegenen Unternehmenswerte absorbiert werden. Die höhere Eigenkapitalrentabilität schlägt jedoch nur mässig auf den durchschnittlichen Portfolioertrag durch, weil nur ein Teil des Vermögens in nichtkotierte heimische Kapitalgesellschaften investiert ist. Diese mässige Zunahme des Portfolioertrags, aber mehr noch die höheren verfügbaren Einkommen, lassen das Finanzvermögen der Haushalte gegenüber dem vorherigen Szenario um etwa 4,5 Prozentpunkte und, im Vergleich zum Ausgangsgleichgewicht, um insgesamt 17 Prozent anwachsen.

Starkes Wachstum im internationalen Sektor — Die Abzugsfähigkeit einer Eigenkapitalverzinsung beseitigt den Investitionssteuerkeil auf Unternehmensebene und lässt die Kapitalnutzungskosten (gleich der notwendigen Investitionsrendite vor Gewinnsteuer) auf das Niveau der Finanzierungskosten des Eigen- und Fremdkapitals absinken. Deshalb wird der effektive Grenzsteuersatz auf Investitionen gleich null [vgl. dritte Zeile in Tabelle A8e]. In Tabelle A8 sind nominale Eigenkapitalkosten von 9,6 Prozent ausgewiesen. Unter Berücksichtigung einer

Inflationsrate von 1 Prozent betragen die realen Eigenkapitalkosten $100 \times (0,096 - 0,01) / (1 + 0,01) = 8,52$ Prozent und fallen damit exakt mit den realen Kapitalnutzungskosten zusammen. Die Absenkung der Kapitalnutzungskosten wird bei heimischen Kapitalgesellschaften teilweise kompensiert, indem die Investoren eine höhere Eigenkapitalrendite fordern. Bei multinationalen Unternehmen können sie jedoch ungebremst fallen, weil die Eigenkapitalrendite auf dem Weltmarkt fixiert ist. Aus diesem Grund fällt der Investitionsanreiz und die nachfolgende Kapitalakkumulation bei den inländischen Produktionsstätten multinationaler Unternehmen bei weitem am stärksten aus.

Heimische Personenunternehmen profitieren zwar ebenfalls von einer ähnlich grossen Absenkung der Kapitalnutzungskosten, doch weisen diese kleinen Unternehmen einen geringeren Kapitalanteil und einen höheren Rentenanteil auf, welcher die spezifische Bedeutung des Unternehmers für die Unternehmensentwicklung zum Ausdruck bringt und nicht akkumuliert werden kann. Deren Expansion ist daher im Vergleich zu multinationalen Unternehmen stärker begrenzt. Obwohl alle Sektoren nun wesentlich kapitalintensiver arbeiten, so dass die Marktlöhne ansteigen und zusätzliches Arbeitsangebot mobilisiert wird, führt die überproportionale Expansion der Multis nach Tabelle A8e zu einer Verdrängung der nichtkotierte heimischen Firmen auf dem Arbeitsmarkt.

Höhere Eigenkapitalquote — Neben der starken, von Investitionen getriebenen Expansion beseitigt der Abzug der Eigenkapitalverzinsung einen grossen Nachteil der Eigenkapitalfinanzierung und führt zu einem Rückgang der Fremdfinanzierungsquote, insbesondere bei heimischen Personenunternehmen und bei den inländischen Betriebsstätten der Multis [vgl. die Verschuldungsquoten in Tabellen A8d und A8e]. Bei heimischen Personenunternehmen beispielsweise, die insgesamt eine höhere Verschuldungsquote aufweisen, fällt die Fremdkapitalquote von beinahe 40 auf knapp 36 Prozent. Die nichtkotierte Kapitalgesellschaften bauen hingegen ihre Verschuldung kaum ab, weil zwar einerseits die steuerliche Bevorzugung der Fremdfinanzierung fällt, aber andererseits die Investoren als Folge der Kapitalmarktreaktionen eine höhere Eigenkapitalrendite fordern. Allerdings drückt dies eine Reaktion auf Marktpreise aus; ohne die Beseitigung des Eigenkapitalnachteils würden diese Unternehmen mit einer deutlich

.....

Tabella A8e sDES-Konzept: Sektorale Ergebnisse nach Abzug einer Normalverzinsung (sDES^M)

.....

	KG	PU	Mh	Mfh
EMTR TOTAL (t ^o)	28,64%	30,03%	29,41%	25,28%
EMTR SPAREN (t ^{es})	28,64%	30,03%	29,41%	25,28%
EMTR INVESTITIONEN (t ^{ei})	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
VERSCHULDUNGSQUOTE (b)	28,39%	35,98%	26,91%	26,91%
KAPITALNUTZUNGSKOSTEN (u)	8,52%	7,50%	7,92%	7,92%
EIGENKAPITALKOSTEN (r)	9,60%	8,57%	9,00%	9,00%
ARBEITSNACHFRAGE (L)*	-4,07%	-2,64%	12,21%	12,15%
KAPITALSTOCK (K)*	2,18%	7,09%	22,57%	22,50%
PRODUKTION (Y)*	-1,77%	-0,31%	14,90%	14,84%

* Prozentuale Änderungen gegenüber dem Status quo, andere Werte absolut. sDES^M: Schweizerische Duale Einkommenssteuer, mit Mehrwertsteuer gegenfinanziert; KG: Kapitalgesellschaften; PU: Personenunternehmen; mh: Heimische Niederlassungen einheimischer Multis; mfh: Heimische Niederlassungen ausländischer Multis; EMTR: Effektiver Grenzsteuersatz.

Die Tabelle zeigt die sektoralen Reformeffekte nach Unternehmenstypen und ist mit Tabelle A8d zu vergleichen.

.....

Quelle: Eigene Berechnungen

höheren Verschuldungsquote fahren. Auch für diese Unternehmen gilt eine höhere Finanzierungsneutralität.

Bedeutende langfristige Wachstumsgewinne — Die makroökonomischen Reaktionen sind von den Investitionsanreizen getrieben und wachsen sich langfristig zu beeindruckenden Grössenordnungen aus [vgl. Tabelle A8]. Im Vergleich zum Wachstumspfad im Ausgangsgleichgewicht ist die Kapitalausstattung um insgesamt gut 8 Prozent höher, womit ein um 2,3 Prozent höheres BIP erwirtschaftet werden kann. Die allgemeine Expansion stärkt die Steuerbasis, so dass unter Berücksichtigung dieser indirekten Wirkungen die Steuerausfälle bei der Gewinnsteuer zu einem Teil durch Mehreinnahmen an anderer Stelle wieder aufgefangen werden können. Trotzdem muss der Mehrwertsteuersatz auf 11,7 Prozent angehoben werden. Die Marktlöhne steigen im Vergleich zum Ausgangsgleichgewicht um 3,7 Prozent an. Wegen des Anstiegs der Mehrwertsteuerbelastung kann der verfügbare Reallohn nicht zunehmen, er sinkt geringfügig um 0,13 Prozent. Die geringere Besteuerung der Zinser-

träge begünstigt dagegen die Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand, so dass diese durch Ersparnisbildung mit höherer Rendite zu einem grösseren Lebensvermögen und einem höheren Konsumniveau gelangen können. Das private Konsumniveau liegt um 3,5 Prozent höher als im Status quo.

.....

Tabelle A8f sDES-Konzept: Sektorale Ergebnisse nach dem Reformszenario sDES^p

.....

	KG	PU	Mh	Mfh
EMTR TOTAL (t ^o)	28,36%	29,72%	29,41%	25,28%
EMTR SPAREN (t ^{es})	28,36%	29,72%	29,41%	25,28%
EMTR INVESTITIONEN (t ^{e1})	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
VERSCHULDUNGSQUOTE (b)	28,33%	35,89%	26,28%	26,28%
KAPITALNUTZUNGSKOSTEN (u)	8,75%	7,70%	7,92%	7,92%
EIGENKAPITALKOSTEN (r)	9,84%	8,78%	9,00%	9,00%
ARBEITSNACHFRAGE (L)*	-3,77%	-1,56%	17,05%	16,88%
KAPITALSTOCK (K)*	1,14%	6,88%	26,93%	26,74%
PRODUKTION (Y)*	-1,93%	0,33%	19,29%	19,12%

* Prozentuale Änderungen gegenüber dem Status quo, andere Werte absolut. sDES^p: Schweizerische Duale Einkommenssteuer, mit Ausgabensenkungen gegenfinanziert; KG: Kapitalgesellschaften; PU: Personenunternehmen; mh: Heimische Niederlassungen einheimischer Multis; mfh: Heimische Niederlassungen ausländischer Multis; EMTR: Effektiver Grenzsteuersatz.

.....

Die Tabelle zeigt die sektoralen Reformeffekte nach Unternehmenstypen und ist mit Tabelle A8e zu vergleichen.

.....

Quelle: Eigene Berechnungen

Ausgabenseitige Finanzierung mit pauschaler Senkung staatlicher Transfers

.....

Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der ausgabenseitigen Gegenfinanzierung wurden bereits im Haupttext ausreichend besprochen. Dieses Szenario ist insgesamt expansiver, da eine Erhöhung der Mehrwertsteuer und die damit verbundenen negativen Auswirkungen auf Arbeitsangebot und Erwerbsbeteiligung vermieden werden. Der Anstieg der Bruttolöhne als Folge der starken Kapitalbildung mobilisiert nun zusätzliches Arbeitsangebot, welches die makroökonomische Expansion erheblich verstärkt. Dies wird etwas dadurch gemildert, dass die Kürzung der Transferausgaben die verfügbaren Haushaltseinkommen einschränkt und die daraus gebildeten Ersparnisse reduziert. Damit müssen die Zinsen und Eigenkapitalrenditen leicht anziehen, um die notwendigen Ersparnisse zu mobilisieren, wie Tabelle A8a zeigt. Während die höheren Fremdkapitalzinsen alle Unternehmen belasten, behindert der Anstieg der erforderlichen Eigenkapitalrenditen lediglich die heimischen Unternehmen. Die Eigenkapitalrenditen der multinationalen Gesellschaften werden dagegen hauptsächlich auf den

internationalen Aktienmärkten bestimmt, so dass dieser bremsende Effekt bei den Multis entfällt. Daher verlagert sich die Expansion tendenziell weg von den heimischen Unternehmen hin zu den inländischen Produktionsstätten der multinationalen Gesellschaften, wie aus Tabelle A8f im Vergleich zur Tabelle A8e deutlich wird.

Sensitivitätsanalyse

Die Simulationsergebnisse hängen von wichtigen Parametern ab, für die es leider keine exakten Schätzungen gibt. Zwar stellen die im Modell verwendeten Werte den Konsens der ökonometrischen Literatur dar. Dennoch ist es notwendig, das Reformszenario auch mit alternativen Parameterwerten durchzurechnen, um die Bandbreite der möglichen Ergebnisse auszuloten. Da die Steuerreform an der Kapitalbildung ansetzt und mit der Gegenfinanzierung durch die Mehrwertsteuererhöhung den Faktor Arbeit belastet, müssen vor allem jene Parameter variiert werden, welche die Reagibilität der Investitionen und des Arbeitsangebotes steuern. Tabelle A9 zeigt, wie die Ergebnisse sich ändern. Die Spalte «SDES^m» wiederholt zum Vergleich die Auswirkungen des Reformszenarios mit Gegenfinanzierung durch die Mehrwertsteuer in Tabelle A8.

Elastizität der Kapitalnachfrage — Wie reagibel die Kapitalbildung auf eine steuerliche Absenkung der Kapitalnutzungskosten reagiert, hängt von der Elastizität der Kapitalnachfrage ab. Nach FUCHS, FRÜGER und POTERBA [1998] beträgt die Konsensschätzung der Ökonomen -1 . Dieser Wert liegt dem Modell zugrunde und impliziert eine Substitutionselastizität zwischen Arbeit und Kapital von etwa $0,65$, also deutlich geringer als für den Fall der häufig verwendeten Cobb-Douglas-Produktionsfunktion. HASSET und HUBBARD [2002] fassen die umfangreiche empirische Literatur zusammen und geben eine Bandbreite von $-0,5$ und -1 an. Eine Neuberechnung des Szenarios in Spalte «KNE» von Tabelle A9 mit einem geringeren Wert von $0,75$ dämpft die expansiven Ergebnisse, aber nicht besonders stark. Am deutlichsten schlägt sich dies in einer geringeren Kapitalbildung nieder ($6,2$ anstatt $8,2$ Prozent). Mit der geringeren Kapitalintensität schwächt sich auch der Effekt auf das BIP ab, welches nur mehr um $1,8$ statt $2,3$ Prozent zunimmt. In den letzten vier Zeilen zeigt sich, dass die Verdrängungseffekte in der Produktion sich ebenfalls abschwächen. Nicht nur die Produktionsausdehnung der multinationalen Unternehmen im Inland, sondern auch der Produktionsrückgang der nicht kotierten heimischen Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen fällt schwächer aus.

Elastizität des Arbeitsangebots — FUCHS, FRÜGER und POTERBA [1998] befragten 65 Arbeitsökonominnen nach ihrer

Schätzung der Lohnelastizität des Arbeitsangebots und kamen dabei zu einem Mittelwert von $-0,66$ und einem Median von $-0,5$. Diese Werte liegen im Bereich der von HAMERMESH [1993] zusammengefassten empirischen Schätzungen, die allerdings auch geringere Werte einschließen. Das Modell ist mit einem Wert von $-0,5$ parametrisiert. Spalte «AAE» berechnet das Hauptszenario mit einem konservativen, tieferen Wert für die Arbeitsangebotselastizität von $-0,25$. Die Auswirkungen sind kaum erkennbar, weil schon das Grundszenario langfristig kaum einen Effekt auf die verfügbaren Löhne und das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot hatte. Während vorher ein geringfügiger Rückgang der Nettolöhne und des Arbeitsangebotes festzustellen war, bleiben diese negativen Reaktionen nun aus. Dies verstärkt geringfügig die expansiven Wirkungen des Szenarios.

Elastizität der Ersparnisbildung — Der Reformvorschlag SDES beseitigt nicht nur eine vorhandene Doppelbelastung von Dividenden, sondern halbiert auf der Sparer- und Investorebene ganz generell die Steuerbelastung auf Kapitalerträge, so dass die Zins- und Renditeelastizität der Ersparnisbildung von zentraler Bedeutung ist. Diese Elastizität wird durch die intertemporale Substitutionselastizität (ISE) der Haushalte bestimmt. Dynamische Makromodelle [sogenannte Real-Business-Cycle-Modelle, vgl. zum Beispiel KYDLAND und PRESCOTT 1982] verlangen in der Regel einen ISE-Wert zwischen $0,5$ und 1 , um typische makroökonomische Zeitreihen zu erklären. Diese Werte resultieren zum Beispiel aus den empirischen Schätzungen von HANSEN und SINGLETON [1982, 1983]. Ebenso argumentiert LUCAS [1990], dass makroökonomisch plausible Werte bei mindestens $0,5$ liegen müssen.

Mikroökonomische Schätzungen von HALL [1988] ergeben allerdings deutlich niedrigere Werte der Substitutionselastizität von etwa $0,1$. Neueste Arbeiten führen die recht unterschiedlichen Werte auf eine verborgene Heterogenität bezüglich des Haushaltsvermögens zurück. Eine einfache Durchschnittsbildung über alle Haushalte wie in HALL [1988] betont die Bedeutung der Haushalte mit nur geringen Ersparnissen. Die beobachtbaren Fluktuationen in der Kapitalbildung hängen jedoch stark vom Verhalten der Haushalte ab, die hohe Ersparnisse besitzen. Unter Berücksichtigung der Heterogenität der Haushalte in den mikroökonomischen Schätzungen gelangt VISING-JORGENSEN [2002] zu Werten in der Höhe von $0,3$ bis

Tabelle A9 sDES-Konzept: Sensitivitätsanalyse

	sDES ^m	KNE	AAE	ISE	ISE	PSE
ELASTIZITÄT						
KAPITALNACHFRAGE (KNE)	1,00	0,75	1,00	1,00	1,00	1,00
ARBEITSANGEBOT (AAE)	0,50	0,50	0,25	0,50	0,50	0,50
INTERTEMP. SUBSTITUTION (ISE)	0,50	0,50	0,50	0,35	0,65	0,50
INTERTEMP. SUBSTITUTION (ISE)	0,50	0,50	0,50	0,50	0,65	0,50
ASSETNACHFRAGE (PSE)	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	5,00
KAPITALNUTZUNGSKOSTEN, HEIM. KG	8,52%	8,52%	7,48%	8,73%	8,37%	8,66%
ZINS AUF UNTERNEHMENSSCHULD	7,98%	7,88%	7,96%	8,21%	7,82%	7,84%
DURCHSCHN. PORTFOLIORENDITE	5,80%	5,78%	5,79%	5,93%	5,72%	5,74%
INDIREKTER STEUERSATZ	11,70%	11,62%	11,59%	13,16%	10,71%	11,64%
MARKTLÖHNE*	3,68%	3,71%	3,71%	3,34%	3,92%	3,62%
NETTOLÖHNE*	-0,13%	-0,03%	0,00%	-1,74%	1,00%	-0,13%
BESCHÄFTIGUNG*	-0,06%	-0,01%	0,00%	-0,87%	0,50%	-0,06%
AGGREGIERTER KAPITALSTOCK*	8,18%	6,20%	8,33%	6,25%	9,54%	8,06%
BRUTTOINLANDSPRODUKT*	2,34%	1,80%	2,42%	1,29%	3,07%	2,29%
PRIVATER KONSUM*	3,53%	3,44%	3,68%	1,54%	4,92%	2,85%
PRODUKTION*						
KAPITALGESELLSCHAFTEN*	-1,77%	-1,10%	-1,57%	-4,37%	0,03%	-2,83%
PERSONENGESELLSCHAFTEN*	-0,31%	-0,22%	-0,30%	-0,54%	-0,16%	0,16%
HEIMISCHE MULTIS*	14,90%	10,83%	14,81%	16,11%	14,08%	16,41%
AUSLÄNDISCHE MULTIS*	14,84%	10,79%	14,75%	16,01%	14,05%	16,32%

* Prozentuale Änderungen, andere Werte absolut. sDES^m: Ergebnisse des Gesamtszenarios gegenfinanziert mit Mehrwertsteuer; KNE: Elastizität der Kapitalnachfrage; AAE: Elastizität des Arbeitsangebots; ISE: Intertemporale Substitutionselastizität (bestimmt die Zinselastizität der Ersparnisbildung); pSE: Elastizität der Portfolionachfrage.

Wesentliche Auswirkungen hat nur die Variation der intertemporalen Substitutionselastizität (Spalten ISE), welche die Zinselastizität der Ersparnisbildung bestimmt.

Quelle: Eigene Berechnungen

0,4 für Aktien und 0,8 bis 1 für Obligationen. GUVENEN [2003] ermittelt einen Wert für ISE von 0,4 bis 0,5. Zusammenfassend kann ein Wert von 0,5 für ISE, der intertemporalen Substitutionselastizität, als Konsens der ökonomischen Literatur gelten. Das Simulationsmodell ist mit diesem Wert parametrisiert. Nach der Bandbreite der vorliegenden Schätzungen können allerdings durchaus auch Werte von 0,35 oder 0,65 als realistisch gelten.

Die Ergebnisse der Sensitivitätsanalyse mit diesen alternativen Werten sind in den beiden Spalten ISE in Tabelle A9 ausgewiesen. Offensichtlich ist die Sensitivität der Simulationsergebnisse bezüglich der Elastizität der Ersparnisbildung und des intertemporalen Konsumverhaltens am grössten. Ein höherer Wert von 0,65 führt zu einer sehr viel elastischeren Reaktion der inländischen Ersparnisbildung und deshalb einem geringeren Anstieg der Nettozinsen im Inland. Im Vergleich zum sDES^M-Hauptzenario ist der durchschnittliche Portfolioertrag mit 5,7 anstatt 5,8 Prozent erkennbar geringer. Dies macht sich in tieferen Eigenkapitalrenditen und Fremdkapitalzinsen bemerkbar und ermöglicht geringere Kapitalnutzungskosten der heimischen Unternehmen. Multinationale Konzerne können zwar von den etwas geringeren Fremdkapitalkosten ebenfalls profitieren, ihre Eigenkapitalrenditen bleiben jedoch unverändert, da sie aufgrund der (perfekt) elastischen Portfolionachfrage ausländischer Anleger auf den internationalen Kapitalmärkten festgelegt sind. So konzentriert sich der stimulierende Effekt auf die Kapitalakkumulation primär auf die heimischen, nichtkотиerten Unternehmen. Deren dynamische Investitionstätigkeit führt zu deutlich höheren Löhnen, welche sich auf die inländischen Aktivitäten der Multis bremsend auswirken. Andererseits stimulieren die um 1 Prozent höheren verfügbaren Löhne das Arbeitsangebot, so dass die Beschäftigung insgesamt um 0,5 Prozent zunimmt, statt wie im Hauptzenario um 0,1 Prozent abzunehmen. Die aggregierte Kapitalbildung fällt mit 9,5 Prozent deutlich kräftiger aus als im Hauptzenario und verstärkt zusammen mit der höheren Beschäftigung die Expansion des BIP (3,1 anstatt 2,3 Prozent im Hauptzenario). Die kräftigere makroökonomische Expansion dehnt die Steuerbasis aus, so dass die Reform nun mit einem um 1 Prozentpunkt geringeren Mehrwertsteuersatz gegenfinanziert werden kann. Die verfügbaren Reallöhne nehmen um 1 Prozent zu, während sie im Hauptzenario um 0,1 Prozent fallen.

Deutlich ungünstiger fallen die langfristigen Wirkungen aus, wenn mit einer niedrigeren intertemporalen Substitutionselastizität von 0,35 und damit einer geringeren Zinselastizität der Ersparnisse und des Konsums gerechnet wird. Da die gesamtwirtschaftlichen Ersparnisse nun wesentlich träger reagieren, müssen die inländischen Zinsen und Renditen stärker ansteigen. Dies schwächt die Kapitalakkumulation ab, dämpft den Anstieg der Marktlöhne und des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebots und bremst die makroökonomische Expansion. Die Reform erfordert einen höheren Mehrwertsteuersatz zur Gegenfinanzierung, was den verfügbaren Reallohn um 1,7 Prozent fallen lässt und zu einer Schrumpfung der Beschäftigung um 0,9 Prozent führt. Zusammenfassend muss festgehalten werden, dass die Ergebnisse sehr stark von der intertemporalen Substitutionselastizität und damit der Reagibilität der Ersparnisbildung abhängen. Das Hauptzenario in Spalte sDES erscheint aber insgesamt angesichts der empirischen Evidenz am realistischsten.

Elastizität der Portfolionachfrage — Die unvollständige Substituierbarkeit heimischer und ausländischer Wertpapiere ist ein wichtiges Merkmal des Transmissionsmechanismus im Simulationsmodell. Dies bedeutet eine abgeschwächte Kapitalmobilität in den Portfolioinvestitionen, so dass ein gewisser Zinsspielraum im Inland entsteht. Eine unvollständige internationale Kapitalmobilität und daraus folgende Unterschiede in den Kapitalmarktrenditen belegen die empirischen Untersuchungen von FELDSTEIN und HORIOKA [1980]. GORDON und GASPAR [2001] entwickeln die Implikationen für die Steuerpolitik. Danach haben heimische Anleger eine gewisse Präferenz für heimische Wertpapiere selbst dann, wenn diese eine etwas geringere Rendite aufweisen sollten. Diese Präferenz für heimische Wertpapiere wird auch durch die empirischen Arbeiten von ADLER und DUMAS [1983] sowie FRENCH und POTERBA [1991] belegt. Es ist allerdings nicht klar, wie aus diesen Untersuchungen eine Elastizität für Portfoliosubstitution abgeleitet werden kann. Der überwiegende Teil der theoretischen Literatur geht von einer unendlichen Substitutionselastizität aus, welche eine perfekte Substitution und damit international eine vollständige Angleichung der Nettorenditen impliziert. Das Modell ist mit einem Wert von 10 parametrisiert und erlaubt damit bereits einen beschränkten Zinsspielraum für heimische Wertpapiere gegenüber den Weltmarktzinsen.

Die letzte Spalte «PSE» in Tabelle A9 dokumentiert die langfristigen Effekte der Steuerreform, wenn mit einem gegenüber dem Hauptszenario halbierten Wert der Elastizität der Portfoliosubstitution gerechnet wird. Dies vergrössert den inländischen Zinsspielraum sowie den Spielraum für unterschiedliche Nettoertragsraten verschiedener Assets ganz allgemein. Daher müssen die Nettoertragsraten jener Wertpapiere steigen, die als Folge der Reform einen grösseren Portfolioanteil beanspruchen. Umgekehrt fallen die Nettoertragsraten jener Wertpapiere, deren Portfolioanteil schrumpft. Nachdem die Reform die Unternehmenswerte heimischer nichtkotierter Kapitalgesellschaften als Folge der Absenkung der Dividendenbesteuerung überdurchschnittlich anwachsen lässt, muss die Eigenkapitalrendite dieser Unternehmen anziehen, damit die Investoren bereit sind, die Portfolionachfrage zugunsten dieser Unternehmenswerte auszudehnen. Dadurch verteuern sich die Eigenkapital- und Kapitalnutzungskosten der heimischen Kapitalgesellschaften und dämpfen deren Investitionen. Da auf diesen Sektor der grösste Teil der Kapitalbildung und Beschäftigung entfällt, wird auch die gesamtwirtschaftliche Kapitalakkumulation gebremst (8,06 anstatt 8,18 Prozent in Tabelle A9).

Eine geringere Elastizität der Portfoliosubstitution schwächt das Wachstum des Kapitalstocks und des BIP geringfügig ab. Ausserdem geht die Reform stärker als im Hauptszenario zulasten heimischer nicht kotierter Kapitalgesellschaften. Nun spricht allerdings empirisch einiges dafür, dass die Portfolionachfrage sogar elastischer als im Hauptszenario sein könnte. Dann würden sich die Wachstumseffekte auf Kapitalakkumulation und BIP verstärken, und die Expansion würde sich stärker auf den Sektor der heimischen nichtkotierten Kapitalgesellschaften verlagern. Die Veränderungen der quantitativen Effekte gegenüber dem Hauptszenario sind allerdings gering.

Lastenausgleich bei der Mehrwertsteuer

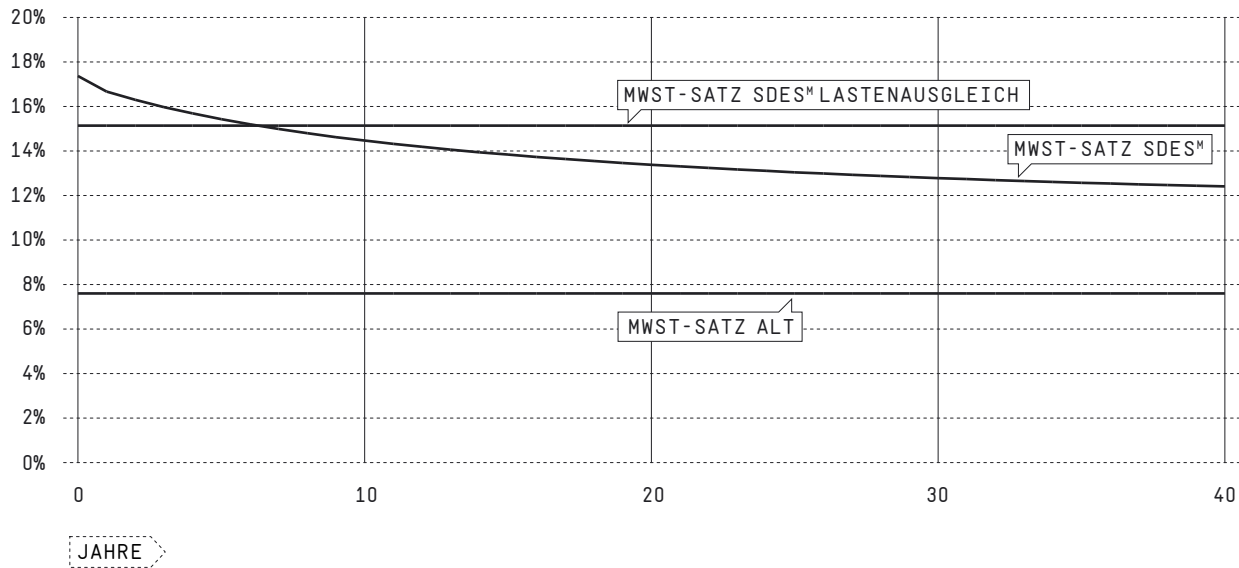
Es dauert längere Zeit, bis die getätigten Investitionen entsprechende Kapazitätseffekte entfalten und schliesslich zu gesteigerter Arbeitsproduktivität und höherem Lohnneinkommen und BIP führen. Der Verlauf der Zeitreihen in den Abbildungen 10 und 12 im Haupttext zeigt die hohen Kosten in der Anfangsphase, wenn die Reform mit einer laufenden Anpassung des Mehrwertsteuersatzes gegenfinanziert wird.

Um die Lasten und Gewinne gleichmässiger auf gegenwärtige und zukünftige Generationen zu verteilen, wird eine Politik der Staatsverschuldung durchgerechnet; durch Neuverschuldung wird eine übermässige Erhöhung der Mehrwertsteuer in der Anfangsphase vermieden. Allerdings erfordert die auflaufende Staatsschuld höhere Steuern in der Zukunft, als sie in Tabelle 3 beziehungsweise A8 aufgelistet sind. Eine geeignete Schuldenpolitik könnte theoretisch die notwendige Mehrwertsteuererhöhung gleichmässig über alle zukünftigen Perioden verteilen, wie das Szenario «Lastenausgleich» in den Abbildungen A1 sowie in 10 und 12 im Hauptteil illustriert.

Indem der Einnahmefall in den ersten Jahren nach der Reform mit Neuverschuldung abgedeckt wird, kann der notwendige Anstieg des Mehrwertsteuersatzes auf etwa 15 Prozent begrenzt werden. Daher sind zunächst die Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot und damit auf Beschäftigung und BIP deutlich weniger negativ. Im Anschluss muss jedoch der Satz auf diesem Niveau gehalten werden, um die öffentlichen Haushalte angesichts der gestiegenen Zinsbelastung nachhaltig zu finanzieren. Die Lastenstreckung erfordert eine höhere Neuverschuldung heute, welche die Schuldenquote von derzeit 55 auf langfristig etwa 80 Prozent ansteigen lässt. Deshalb muss, wie in Abbildung A1 gezeigt, der Steuersatz langfristig etwa drei Prozentpunkte höher liegen als im Hauptszenario SDES^M.

Gegenüber dem Grundszenario nach Tabelle 3 beziehungsweise A8 fallen die langfristigen Wachstumsgewinne deutlich schwächer aus. Im Lastenausgleichsszenario nimmt das BIP nur mehr um etwa 1,5 anstatt 2,3 Prozent zu [vgl. Abbildung 10 im Hauptteil]. Die langfristig höhere Mehrwertsteuer belastet die Nettolöhne stark, die in diesem Sze-

Abbildung A1 SDES-Konzept: Gegenfinanzierung mit der Mehrwertsteuer



Die horizontale Achse beziffert Jahre nach Einführung der Reform. Die Linie «MWST-SATZ ALT» zeigt den Verlauf des Steuersatzes im Status quo. Die Zeitreihe «MWST-SATZ SDES^M» gibt die Entwicklung bei laufender Gegenfinanzierung wieder. Die Linie «MWST-SATZ SDES^M LASTENAUSGLEICH» zeigt den geglätteten Verlauf des Steuersatzes, der mit Neuverschuldung in der Anfangsphase erzielt wird. In der Zukunft liegt der Steuersatz höher als im SDES^M-Szenario, weil zusätzliche Zinsen für die höhere Staatsschuld finanziert werden müssen.

Quelle: Eigene Berechnungen

nario um etwa 2,5 Prozent geringer ausfallen als nach dem Status quo [vgl. Abbildung 12]. Allerdings darf dies nicht als Wohlfahrtsverlust der Arbeitnehmer in gleicher Höhe aufgefasst werden, denn auch die Arbeitnehmer profitieren von der erleichterten Vermögensbildung aufgrund der geringeren Zinsbesteuerung. Dieser Vorteil gleicht zumindest teilweise die geringeren Nettolöhne aus.

Members of the international panel of experts in public finance

Sijbren CNOSSEN

is Professor of Economics and Tax Law at Maastricht University and Erasmus University in Rotterdam. He has been a consultant to the European Commission, the IMF, World Bank, US-AID and HIID. His research interests cover a wide variety of tax issues, in particular capital income and company taxation.

Michael P. DEVEREUX

is Professor of Economics at the University of Warwick, and Research Fellow of the Institute for Fiscal Studies and the Centre for Economic Policy Research, London. He has been closely involved in international tax policy issues in Europe and elsewhere, working at various times with the OECD's Committee of Fiscal Affairs and the European Commission. His research interests are primarily concerned with the impact of taxation on corporate investment and dividend policy, and the location decisions of multinationals.

Gebhard KIRCHGÄSSNER

is Professor of Economics and Econometrics at the University of St.Gallen (SIAW) and research fellow of CESifo, Munich. He is currently chairman of the Swiss Economic Council and has been a frequent advisor to Swiss government authorities. His main research interests include the economics of direct democracy and fiscal and economic policy in Switzerland.

Soren Bo NIELSEN

is Professor of Economics, Copenhagen Business School and a research fellow of the Centre for Economic Policy Research, London, and CESifo, Munich. He was member of the Danish Economic Council, chaired a government committee on tax policy and public finances in Greenland, and has acted as a consultant to the World Bank. His main research area is Tax Theory and Policy, mainly in the realm of capital income taxation.

Peter Birch SORENSEN

is Professor of Economics at the University of Copenhagen and Director of the Economic Policy Research Unit in Copenhagen, and a research fellow of CESifo, Munich. He has served on several tax reform committees in Denmark and Norway and as a consultant on issues of tax policy to the OECD, the European Commission and the International Monetary Fund. Professor SORENSEN is currently chairman of the Danish Economic Council. His main research interests are the economics of taxation and tax policy.

ANMERKUNGEN ZU
EINEM STEUERPOLITISCHEN
PARADIGMENWECHSEL

97

HANS RENTSCH

STEUERREFORMEN ALS DAUERPROZESS	99
DIE SCHWEIZ ALS STEUEROASE?	100
STEUERSÄTZE NUR EIN TEIL DER WAHRHEIT	102
KONJUNKTURELLE UND STRUKTURELLE STEUERREFORMKONZEPTE	104
STEUERREFORMEN IM POLITISCHEN KALKÜL	105
DAS SDES-SZENARIO ALS MESSLATTE FÜR STEUERREFORMEN	107
DEUTLICHE LANGFRISTIGE WACHSTUMSWIRKUNGEN	108
STEUERREFORMEN ALS TEIL EINES UMFASSENDEN WACHSTUMSPROGRAMMS	109

Steuerreformen als Dauerprozess

In zahlreichen Ländern, die für die Schweiz als wirtschaftliche Partner, aber auch als Standortalternativen von Bedeutung sind, stehen Reformen der Unternehmensbesteuerung entweder auf der politischen Agenda, befinden sich in der Realisierung oder sind bereits umgesetzt.

«*Work in progress*» — Im Gesamtblick auf die industrialisierte Staatenwelt erscheint die Unternehmensbesteuerung als «work in progress». Steuerreformen als Dauerprozess sind Ausfluss des internationalen Steuerwettbewerbs um den mobilen Produktionsfaktor Kapital. Selbst die politisch so bedächtige Schweiz ist im Zeitraum von wenigen Jahren bereits bei der Unternehmenssteuerreform II angelangt. Und auch diese erscheint im Lichte verwaltungsinterner Studien in langfristiger Perspektive nur als Zwischenschritt. Dies ist jedenfalls der Eindruck, den der Schlussbericht «Steuern als Standortfaktor» der ARBEITSGRUPPE STANDORTSTUDIE [2001] und weitere Projektaktivitäten in der Eidgenössischen Steuerverwaltung vermitteln.

«Work in progress» gilt somit auch für die Bemühungen um eine international wettbewerbsfähige Unternehmensbesteuerung in der Schweiz. Im föderalistischen Staatswesen tragen zudem die Kantone mit ihren eigenen Anstrengungen um attraktive Steuerverhältnisse dazu bei, dass die Unternehmensbesteuerung einem dauernden Reformwandel unterliegt. Auf Bundesebene nimmt die Eidgenössische Steuerverwaltung offensichtlich eine ausgeprägt volkswirtschaftliche Reformperspektive ein. Dazu gehört insbesondere auch, dass Steuerreformen heutzutage aktiv aus der Erkenntnis einer langfristigen gesamtwirtschaftlichen Notwendigkeit an die Hand genommen werden und nicht mehr einfach als Reaktion auf Druck von Sonderinteressen.

Gesamtwirtschaftliche Reformperspektive — Mit dem hier vorgestellten Reformprojekt verfolgt Avenir Suisse genau diesen langfristigen gesamtwirtschaftlichen Interessenstandpunkt. Indem steuerpolitische Alternativen aufgezeigt und zur Diskussion gestellt werden, lässt sich das allgemeine Bewusstsein für den Nutzen mutiger Reformen schärfen. Zentrale Messlatte ist der langfristige volkswirtschaftliche Erfolg des Steuersystems beziehungsweise

der Steuerreform in der Dimension gesamtwirtschaftlicher Zielgrössen (Kapitalstock, BIP, Löhne, Konsum). Die Verbesserung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz als Unternehmens- und Investitionsstandort spielt dabei eine zentrale Rolle. Eine Unternehmenssteuerreform, die unternehmerische Investitionen und Wachstum fördern will, muss die Renditeüberlegungen und Anlagealternativen der Risikokapitalgeber berücksichtigen.

Die ökonomische Sichtweise betont die langfristigen Wachstumswirkungen von Reformen. Steuerreformen, die den mobilen Produktionsfaktor Kapital entlasten, sind aus der Zeitperspektive der Wachstumsforschung keine einseitige Bevorzugung der «Wirtschaft» oder der «Vermögenden», wie etwa in Verlautbarungen zur offiziellen Unternehmenssteuerreform II (USTR II) bereits zu hören ist. In kleinen offenen Volkswirtschaften mit hoher Kapitalmobilität beeinträchtigt die Besteuerung des mobilen Produktionsfaktors Kapital die Investitionstätigkeit und begünstigt das «Outsourcing» unternehmerischer Aktivitäten ins Ausland. In der langen Frist endet damit die effektive Steuerlast in Form entgangenen Einkommens überwiegend beim wenig mobilen Produktionsfaktor Arbeit. Richtig angelegte Steuerreformen können sich überdies langfristig zumindest zum Teil selbst finanzieren, wenn das ausgelöste Wachstum die Steuereinnahmen ansteigen lässt und wohlfahrtstaatliche Transferausgaben senkt.

Die Schweiz als Steueroase?

Der Schweiz hat im Ausland vielerorts den Ruf einer Steueroase. Diese eher zwiespältige Reputation ist aus Sicht der meisten ansässigen natürlichen und juristischen Steuersubjekte sicher unverdient. In einem rationalen Steuersystem sollen Steuern nicht nur moderat und in Bezug auf wirtschaftliche Allokationsentscheidungen effizient, das heisst nicht verzerrend oder neutral sein. Das System soll auch einfach, transparent und fair sein. Wendet man diesen Massstab an, schneidet das föderalistische schweizerische Steuersystem nicht besonders gut ab.

Dem Gebot der Einfachheit und Transparenz steht schon die historisch gewachsene Struktur föderalistischer Vielfalt entgegen. Tabelle Z1 gibt einen Eindruck von der schweizerischen Steuervielfalt. Es gibt zu viele Sondersteuern, aber auch zu viele Steuersätze, zu viele Sonderregelungen und zu viele kleine Steuersubjekte. Schliesslich ist auch die Selbstdeklaration recht aufwendig.

Niedrige Besteuerung bloss punktuell — Eine wirklich moderate Steuerbelastung kennen im Grunde nur wenige Kantone wie Zug, Schwyz und Nidwalden. Allgemein sind die Steuer-, die Fiskal- und die Staatsquote in der Schweiz in den vergangenen Jahren rascher angestiegen als in fast allen anderen OECD-Ländern. In der Schweiz ist die «versteckte Fiskalität», das heisst staatliche Zwangsabgaben mit Steuercharakter und obligatorische Gebühren, besonders hoch [vgl. GENTINETTA 2004]. Problematisch ist auch die steuerliche Mehrfachbelastung, die aus der kantonalen Vermögenssteuer resultiert. Im Bereich der Unternehmensbesteuerung unterliegen Investoren wegen der Doppelbesteuerung von Dividenden einem hohen Grenzsteuersatz von rund 45 Prozent. Im Vergleich mit vielen Ländern, speziell auch den neuen osteuropäischen EU-Mitgliedern, verfügt die Schweiz mit Unternehmenssteuersätzen von, je nach Kanton, zwischen rund 16 und 26 Prozent nicht mehr über spürbare fiskalische Standortvorteile.

Effizienzverluste durch Verzerrungen — Im Bereich der Unternehmenssteuern bedeutet Neutralität eine möglichst geringe Verzerrung von Unternehmensentscheidungen durch steuerliche Einflüsse. In der Schweiz

ist Neutralität bezüglich Investitionen, Rechtsform und Finanzierung bei weitem nicht erfüllt, so dass knappe Ressourcen nicht durchwegs den volkswirtschaftlich vorteilhaftesten Verwendungen zufließen. Zudem besteht in der politischen Diskussion die Gefahr, dass die Herstellung von Neutralität als Nivellierung der Steuerlast nach oben missverstanden wird.

Dank Intransparenz wenig Fragen zur Fairness — Zur Prüfung der Frage, ob ein Steuersystem gerecht sei, werden gewöhnlich Kriterien der gleichmässigen Besteuerung und der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit angesetzt. Dabei trifft man auf mehrere Schwierigkeiten. Zunächst bedeutet echter Steuerföderalismus schon eine A-priori-Relativierung des Fairnessprinzips: Die Bevölkerung nimmt bewusst in Kauf, dass gleiche Einkommen und Vermögen je nach Domizil unterschiedlich besteuert werden. Die Differenzen sind nicht durch eine unterschiedliche Versorgung der Bevölkerung mit staatlichen Leistungen erklärbar. Die Tatsache, dass das heutige Steuersystem offenbar den Fairness-Vorstellungen der Mehrheit entspricht – die Widerstände gegen Veränderungen haben sich zuletzt in der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 deutlich manifestiert –, bedeutet aber noch keineswegs, dass die genannten Fairnesskriterien auch tatsächlich erfüllt sind. Die Intransparenz des Steuersystems vernebelt die realen Verteilungswirkungen in einem Ausmass, dass informierte Urteile in der breiten Bevölkerung nicht erwartet werden können. Immerhin gibt es Hinweise, dass die heutigen steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten einkommens- und vermögensstarke Steuerpflichtige eher bevorteilen, so dass trotz formaler Steuerprogression in der Realität auch degressive Gegenwirkungen zu vermuten sind. Und schliesslich behandelt die jahresperiodische Steuererhebung nach dem (ökonomisch fragwürdigen) konventionellen Leistungsfähigkeitsprinzip den Sparwilligen schlechter als den Konsumfreudigen mit dem gleichen Lebenseinkommen, weil das aus versteuertem Einkommen gebildete Vermögen und der Vermögensertrag des Spartyps jährlich immer wieder besteuert werden.

Trotz den oben genannten Nachteilen gilt das schweizerische Steuerniveau für Unternehmen und für Privatpersonen international immer noch als wettbewerbsfähig. Teilweise radikale Steuerreformen im Ausland haben aber die frühere schweizerische Vorzugsstellung inzwischen

.....

Table Z1 Schweizer Steuervielfalt: Übersicht über die erhobenen Steuern (2002, in Millionen Franken)

.....

	BUND	KANTONE	GEMEINDEN	TOTAL
STEUERN AUF EINKOMMEN UND VERMÖGEN	16 765	29 804	22 642	69 211
EINKOMMENSSTEUERN ¹	6 347	19 851	16 087	42 285
VERMÖGENSSTEUERN	–	2 467	2 118	4 585
ERTRAGSSTEUERN	4 971	3 933	2 409	11 312
KAPITALSTEUERN	–	876	602	1 477
GRUNDSTEUERN	–	187	569	756
VERMÖGENSGEWINNSTEUERN	–	591	468	1 059
VERRECHNUNGSSTEUERN	2 628	–	–	2 628
VERMÖGENSVERKEHRSSTEUERN	–	691	278	969
ERBSCHAFTS- UND SCHENKUNGSSTEUERN	–	1 210	112	1 322
EIDG. STEMPELABGABE	2 819	–	–	2 819
VERBRAUCHSSTEUERN	23 735	–	–	23 735
MEHRWERTSTEUER	16 857	–	–	16 857
MINERALÖLSTEUER UND -ZUSCHLAG	4 812	–	–	4 812
AUTOMOBILSTEUER	314	–	–	314
TABAKSTEUER	1 653	–	–	1 653
BIERSTEUER	100	–	–	100
VERKEHRSABGABEN	1 067	–	–	1 067
ZÖLLE	1 091	–	–	1 091
LANDWIRTSCHAFTLICHE ABGABEN	3	–	–	3
LENKUNGSABGABE UMWELTSCHUTZ	86	–	–	86
SPIELBANKENABGABE	65	–	–	65
BESITZ- UND AUFWANDSTEUERN	–	1 834	59	1 893
MOTORFAHRZEUGSTEUERN	–	1 774	–	1 774
VERGNÜGUNGSSTEUERN	–	16	26	42
ÜBRIGE AUFWANDSTEUERN ²	–	44	33	77
STEUERN, TOTAL	42 813	31 638	22 701	97 153

¹ Inbegriffen Nach- und Strafsteuern, Kopf- und Personalsteuern; ² Reklame-Plakatsteuer, Hundesteuer, Beherbergungssteuer usw.

Gezeigt werden alle Steuerarten im schweizerischen föderalistischen Steuersystem. Die Ertragssteuer ist auf allen drei Staatsebenen Bund, Kantone und Gemeinden die wichtigste Unternehmenssteuer. Mit der Kapitalsteuer zusammen macht sie jeweils zwischen 11 und 15 Prozent des gesamten Steueraufkommens aus.

.....

Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (auf Anfrage)

angekratzt. Speziell kleinere Staaten, denen ein grosser Heimmarkt als natürlicher Standortvorteil fehlt, sind mit Steuerreformen bereits weit gegangen. An diesen kleineren Staaten hat sich die Schweiz im Standortwettbewerb zu orientieren. Was die Steuersätze betrifft, zeigt sich bei der Unternehmensbesteuerung international eine allgemein sinkende Tendenz. Doch was können internationale Ranglisten, die bloss gesetzliche Steuersätze vergleichen, überhaupt aussagen?

Steuersätze nur ein Teil der Wahrheit

Internationale Steuerbelastungsvergleiche aufgrund von Steuersätzen zeigen nicht die ganze Wahrheit. Belastungsunterschiede können selbst bei gleichen Steuersätzen insbesondere durch unterschiedliche Bestimmungen zur Berechnung des steuerbaren Ertrags (steuerliche Bemessungsgrundlage) entstehen. Zur steuerlichen Standortqualität tragen auch die sogenannten weichen Faktoren des Steuerklimas bei, zum Beispiel eine hohe Rechtssicherheit sowie ein wenig bürokratischer Umgang mit den Steuerbehörden. Bei diesen «klimatischen» Faktoren der Unternehmensbesteuerung steht die Schweiz im Vergleich sicher noch vorteilhaft da. Die Beziehungen zwischen Steuersubjekt und Steuerbehörde gründen traditionell auf gegenseitigem Vertrauen. Der Steuerföderalismus ermöglicht direkte Kontakte zu den Behörden der kantonalen Kleinststaaten. Dennoch deuten ausländische Entwicklungen darauf hin, dass die relativen Vorteile der Schweiz auch hier abnehmen.

«Steuerferien» in den USA — Für die steuerliche Bemessungsgrundlage können länderspezifische Sonderregelungen – etwa bezüglich Bewertungen und Abschreibungen, Verlustbehandlung oder Abzügen – zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen führen. So berichtete kürzlich die NEW YORK TIMES über die Verhältnisse in den USA unter dem Titel «Corporate Tax Holidays». In den USA gilt auf Bundesebene eine im internationalen Vergleich hohe Gewinnsteuer von 35 Prozent – wobei die Gliedstaaten auch noch Körperschaftssteuern erheben –, aber nur eine Minderheit der Kapitalgesellschaften zahlte in jüngerer Zeit gemäss dem Bericht der NEW YORK TIMES Steuern. Die Abzugsmöglichkeiten seien gross, die legalen Schlupflöcher zahlreich und würden auch ausgenützt, und zudem seien die Steuerbehörden offenbar bisher sehr tolerant gewesen. Als Ergebnis nennt der Zeitungsbericht, dass selbst in den Boomjahren vor der Jahrtausendwende 9 von 10 Firmen effektiv weniger als 5 Prozent Steuern auf ihrem Gewinn zahlten.

Tiefe Steuersätze in Osteuropa — Im Gegensatz zu den USA streben die osteuropäischen EU-Neumitglieder offensichtlich mit Erfolg danach, mit sehr wettbewerbsfähigen gesetzlichen Unternehmenssteuersätzen eine Signalwirkung für Unternehmensansiedlungen zu erzie-

len. Weniger bekannt ist aber, dass diese Länder bei der steuerlichen Gewinnermittlung in der Regel nur eher geringe Spielräume zulassen. Dies kann etwa bedeuten, dass den Unternehmen wenig Wahlrechte bei Abschreibungen eingeräumt werden oder dass für die steuerliche Verlustanrechnung eher restriktive Regeln gelten.

Derart unterschiedliche Unternehmenssteuerstrategien sind nicht zuletzt die Folge unterschiedlicher Voraussetzungen und Ziele. Grosse Länder verfügen aus Sicht internationaler Unternehmen über gewisse natürliche Standortvorteile, insbesondere einen grossen Heimmarkt. Die Steuerpolitik ist somit mehr inlandorientiert als in kleinen Staaten. Vor allem für noch weniger entwickelte kleine Länder stehen Unternehmensansiedlungen von Multis und internationalisierenden KMU im Vordergrund des Interesses. Für die Gestaltung der Steuerpolitik erfordert diese Konstellation vor allem günstige durchschnittliche Steuersätze, da diese für die Standortwahl verglichen werden. Die Reaktion der österreichischen Regierung mit ihrem «Akt der fiskalpolitischen Notwehr» (NZZ) gegen die aggressiven Reformen der osteuropäischen Nachbarstaaten stützt die Aussagen zur Strategiewahl. Die rasch beschlossene Senkung der Körperschaftssteuer von 34 auf 25 Prozent ab 2005 richtet sich speziell auf Standortentscheidungen, nicht zuletzt gegen drohende Wegzüge.

Fokus Grenzsteuerbelastung — Geht es jedoch um zusätzliche Investitionen an einem bereits bestehenden Standort, kommt die effektive Grenzsteuerbelastung vermehrt ins Spiel. Sie verarbeitet alle Steuern und die für die Grenzbelastung relevanten Bestimmungen der Bemessungsgrundlage zu einem einheitlichen Mass. Dann interessiert, welche zusätzliche Steuerlast eine geplante Erweiterungsinvestition auslösen wird. Entwickelte skandinavische Hochsteuerstaaten wie Norwegen sind wohl vor allem deswegen zu einer (moderaten) proportionalen Besteuerung von Kapitaleinkommen übergegangen, was die effektive Grenzsteuerbelastung stark absenkt.

Für die Schweiz als bereits hoch entwickelte Volkswirtschaft sind die Bedingungen für die strategische Gestaltung der Unternehmensbesteuerung mit dem Fokus auf der Grenzsteuerbelastung ähnlich einzuschätzen. Doch auch bei den Durchschnittssätzen hat die Schweiz nach unten noch Spielraum, wobei diese Aussage allerdings kantonal zu differenzieren wäre. Jedenfalls sinkt im vor-

geschlagenen Szenario einer Schweizerischen Dualen Einkommenssteuer (SDES) auch bei gleich bleibenden Gewinnsteuersätzen die Durchschnittsbelastung beträchtlich, da die Bemessungsgrundlage durch den Abzug einer Normalverzinsung auf dem Eigenkapital stark beschnitten wird. Selbst mit einer solchen Zinsbereinigung plädiert etwa der St. Galler Ökonom Gebhard KIRCHGÄSSNER für einen Steuersatz von nicht mehr als 10 bis 20 Prozent (Bund und Kanton), was deutlich unter dem heutigen schweizerischen Mittel liegt.

Veränderungen als Auslöser positiver Effekte — In ihrem Schlussbericht stellte eine von der Bundesverwaltung eingesetzte ARBEITSGRUPPE STANDORTSTUDIE fest, ein gesicherter Zusammenhang zwischen der Steuerbelastung und volkswirtschaftlichem Erfolg, üblicherweise gemessen an gesamtwirtschaftlichen Zielgrössen wie Beschäftigung, Pro-Kopf-Einkommen und Konsum, sei in der empirischen Literatur nicht eindeutig nachgewiesen. Jedoch sei einer niedrigen Belastung in der Standortpolitik – also bei Ansiedlungen beziehungsweise der Verhinderung von Wegzügen – eine dominante Rolle zuzuweisen [vgl. ARNOLD 2002]. Auf den ersten Blick klingen diese Einschätzungen nicht ohne weiteres plausibel und auch etwas widersprüchlich, und man müsste sich fragen, ob eine wachstumswirksame Steuerpolitik überhaupt möglich ist. Doch fügt der Schlussbericht auch weiter aus, die strukturelle Zusammensetzung der Steuerlast sei wichtiger als die in einer Zahl ausgedrückte Steuerquote. Dies könnte immerhin so ausgelegt werden, dass bei gleicher Steuerlast verschiedene Steuersysteme unterschiedliche Bedingungen in Bezug auf allokativen Neutralität generieren, somit entzerrende Steuerreformen gesamtwirtschaftlich positive Wirkungen auslösen.

Unabhängig davon, wie die Interpretationen im Schlussbericht der ARBEITSGRUPPE STANDORTSTUDIE zu verstehen sind, gehen einschlägige Wachstumsmodelle davon aus, dass Steuerreformen dynamische Anpassungsprozesse anstossen. Verbesserungen im Steuersystem, sei es durch Steuersenkungen oder durch den Abbau von Verzerrungen (wozu Steuersenkungen meist auch beitragen), lösen bei den betroffenen Wirtschaftssubjekten Anpassungsreaktionen aus. In Hochsteuerstaaten sind die fiskalischen Verzerrungen bis hin zur Arbeits- und Investitionsverweigerung in der Regel besonders ausgeprägt. Deshalb ist die positive Wirkung von reformerischen

Trendwenden in solchen Staaten wahrscheinlich grösser als in Niedrigsteuerländern. Die Reformerfolge der skandinavischen Hochsteuerstaaten scheinen dies zu bestätigen. Ihre Steuerquote liegt zwar immer noch überdurchschnittlich hoch, doch schafften sie die Trendwende zurück von einem noch höheren Niveau. In Schweden gelang es der Regierung gleichzeitig, den defizitären Staatshaushalt zu sanieren.

Attraktiv für wen? — Im Konkreten stellt sich schliesslich immer auch die Frage, für welche Gruppen von Steuerpflichtigen ein Steuersystem attraktiv sein soll. Wenn steuerliche Massnahmen als Standortpolitik gezielt eingesetzt werden, um gewisse wirtschaftliche Aktivitäten zu fördern oder bestimmte Unternehmenstypen zu begünstigen, bedeutet dies manchmal auch, dass das Steuersystem in seinen Anreizwirkungen differenziert oder gar diskriminiert und bestehende Verzerrungen zumindest nicht abbaut. Dies wird schon daraus einsichtig, dass nicht allen Steuersubjekten die gleichen Reaktionsmöglichkeiten auf veränderte Steuerlasten offen stehen. So kann es zwischen der standortpolitischen Perspektive, die oft über Spezialregelungen auf bestimmte Steuersubjekte zielt, und allgemeinen Interessen eines einfachen, rationalen Steuersystems durchaus einen Konflikt geben.

Konjunkturelle und strukturelle Steuerreformkonzepte

Für eine nachhaltig wachstumsfördernde Steuerreform sind die Zeitdimensionen von angebotsseitig wirksamen Wachstumsprozessen in Kauf zu nehmen. Die Schweiz leidet bekanntlich primär an strukturellen Defiziten, die sich in einem notorisch schwachen Trendwachstum ausdrücken, das in jüngerer Zeit zusätzlich durch konjunkturelle Schwächephase überlagert wurde.

Angebotsseitiger Reformansatz — Wirtschaftspolitische – das heisst auch fiskalpolitische – Reformen in einer Volkswirtschaft mit strukturellen Wachstumsproblemen verlangen nach einem angebotsseitigen Reformansatz. Allgemein ausgedrückt geht es um ungenügende Produktivitätsfortschritte, die in der Regel mit ungünstigen Angebotsstrukturen beziehungsweise mit einer Behinderung des Strukturwandels zusammenhängen. Deshalb eignen sich die USA nur bedingt als Vorbild für Steuerreformen in der Schweiz. Für die USA mit ihrer wettbewerbsintensiven Volkswirtschaft und einem hohen Trendwachstum spielen weniger strukturelle als konjunkturelle, das heisst nachfrageseitige fiskalische Anreize die Hauptrolle. Die jüngsten Steuerreformen der Bush-Administration zeigen dies. Da das Wirtschaftswachstum in der jüngsten Abschwungphase unter dem Potentialwachstum lag, sollte mit Steuersenkungen auf der Personenebene den Haushalten sofort mehr verfügbares Einkommen zufließen, um den Konsum anzukurbeln. Der Vorteil der USA liegt darin, dass vorübergehend höhere Haushaltsdefizite dank einer dynamisch wachsenden Volkswirtschaft leichter zu verkraften sind als in wachstumsschwachen Volkswirtschaften.

Im Kontrast zu den USA stehen in der Schweiz – wie übrigens auch in anderen europäischen Volkswirtschaften – strukturelle wirtschaftspolitische Reformen im Vordergrund. Solche Reformen setzen angebotsseitig bei Investitionen und Kapitalbildung an. Ziel einer fundamentalen Steuerreform ist der Aufstieg der Volkswirtschaft auf einen langfristig höheren Wachstumspfad. Damit sind immer auch strukturelle Anpassungsprozesse verbunden, nicht zuletzt weil jede mehr als kosmetische Unternehmenssteuerreform nicht alle Kategorien von Unternehmen beziehungsweise Steuersubjekten gleich betrifft. Dass die-

ser durchaus erwünschte Strukturwandel als Folge einer ökonomisch gut begründeten Steuerreform stattfinden muss, ist auch intuitiv leicht einzusehen. Jedes real existierende Steuersystem verzerrt mehr oder weniger stark die unternehmerischen Entscheidungen bei Investoren und Geschäftsführungen und prägt so eine bestimmte Wirtschaftsstruktur mit. Da der Abbau solcher Verzerrungen zu den Anliegen jeder ökonomisch vernünftigen Unternehmenssteuerreform gehört, werden sich die Strukturen zwingend auch verändern.

Verknüpfung mit nachfrageseitigen Steuermaßnahmen — Eine zu strikte Abgrenzung zwischen nachfrageseitig-konjunkturellen und angebotsseitig-strukturellen Steuerreformen scheint allerdings kaum sinnvoll. Auch in den USA gibt es nicht nur die konjunkturelle, sondern auch eine angebotsseitige Reformschiene: Der Abbau der Doppelbesteuerung von Dividenden auf einen proportionalen Satz von 15 Prozent zielt auf die Beseitigung von Verzerrungen bei Investitionsentscheidungen und erhöht die verfügbaren Ressourcen in den Händen der Investoren. Zudem löst die Konjunktur immer auch strukturelle Effekte aus. Positive Absatz- und Gewinnaussichten fördern bei Unternehmen die Investitionstätigkeit. So stellt sich die Frage der Verknüpfung von konjunkturellen und strukturellen Steuerreformen. Arbeitet die Volkswirtschaft unter ihrem Potential, können Steuersenkungen – zum Beispiel in Form von rasch wirkenden Steuerrabatten – günstige Wirkungen entfalten. Läuft die Wirtschaft dadurch besser, sollte dies auch strukturelle Reformen erleichtern, denn Wachstum schafft Reformspielräume für längerfristige wirtschaftspolitische Programme, auch im Staatshaushalt.

Steuerreformen im politischen Kalkül

Ablauf und Chancen von Reformprozessen sind von den politischen und institutionellen Bedingungen geprägt, die im betreffenden Staat herrschen. Die politische Ökonomie von Reformen zeigt auf, welche Hindernisse in demokratischen Staaten politischen Reformen generell entgegenstehen [vgl. RENTSCH et al. 2004]. Dabei gibt es je nach Entwicklungsstand eines wirtschaftlichen und politischen Systems allerdings deutliche Unterschiede. In alten Demokratien mit ausdifferenzierten und politisch etablierten Interessenstrukturen sind grundlegende Reformen besonders schwierig. Dies gilt auch für den Umbau des Steuersystems.

Intransparenz zugunsten des Status quo — Es ist kein Zufall, dass eine radikale Systemvereinfachung mit dem Übergang zu einer Flat Tax gerade in jungen Demokratien der osteuropäischen Transitionsländer gelingt. Jedoch hat ein solcher Radikalschritt weder in Deutschland noch in der Schweiz in absehbarer Zeit eine reelle politische Chance, auch wenn dazu bereits Studien und diverse Vorschläge vorliegen. Die bestehenden komplizierten Steuersysteme sind das langfristige Ergebnis des politischen Prozesses: die hohe Komplexität ergibt sich aus dem erfolgreichen Druck von Sonderinteressen für massgeschneiderte Steuerregeln. Steuervereinfachung ist für Politiker uninteressant, weil die Nachteile gut organisierte Sonderinteressen betreffen, während sich die Vorteile auf eine grosse Zahl von politisch nicht organisierten und schlecht informierten Steuerpflichtigen verteilen. Einfachsteuer-Konzepte kranken daran, dass sie unter den Bedingungen korporatistischer Verhandlungsdemokratien mit gefestigten Interessenstrukturen politisch nicht einträglich sind.

Gegen radikale Steuerreformen wirkt eine doppelte Asymmetrie, jene der Betroffenheit und jene der Informiertheit, die sich gegenseitig beeinflussen. Profiteure des undurchsichtigen Status quo sind Minderheiten, sie sind gut informiert und verteidigen konkrete Interessen, während die Interessen der Mehrheit als diffus wahrgenommen werden, umso mehr, als darüber erst noch wenig Wissen vorhanden ist, weil sich ein grösserer Informationsaufwand für den gewöhnlichen Steuerpflichtigen mit seinen marginalen Einflussmöglichkeiten nicht lohnt. Über die tatsächlichen

Steuerlasten und Verteilungswirkungen des Steuersystems herrscht ein verbreitetes Erkenntnisdefizit. Die Intransparenz ist im föderalistisch potenzierten Steuerdschungel der Schweiz besonders ausgeprägt und verfälscht in der breiten Bevölkerung die Wahrnehmung und Wertung der eigenen Interessen an Veränderungen. Dieser Zustand rationaler Uninformiertheit verstärkt generell, aber auch bei Steuerreformen die ohnehin beträchtliche Neigung einer alternativen risikoaversen Bevölkerung zum Status quo.

Steuerprinzipien als Reformhindernis — In der Schweiz wirken zudem «anerkannte» Steuererhebungsprinzipien als Reformhindernis. Erschwerend ist vor allem die konventionelle Auffassung des Leistungsfähigkeitsprinzips. Diese populäre Sichtweise unterstellt erstens, dass nur progressive Steuersätze dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit genügen. Zweitens ignoriert sie die Überwälzungseffekte bezüglich Steuerlast. Drittens führt die heute geltende jahresperiodische Abgrenzung bei der Steuerveranlagung zur Bestrafung des Sparens. Aus einer ökonomisch gebotenen lebenszeitlichen Sicht werden beim Sparenden das aus bereits versteuertem Einkommen gebildete Vermögen und dessen Ertrag nochmals besteuert. Im Vergleich zu einem Nichtsparer mit gleichem Lebenseinkommen bezahlt der Sparer deshalb mehr Steuern, was dem Leistungsfähigkeitsprinzip klar widerspricht. Eine reduzierte Besteuerung von Kapitaleinkommen, wie im SDES-Modell vorgeschlagen, steht somit nicht im Konflikt, sondern gerade im Einklang mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip.

Selbstaufgelegte Reformfesseln — Hinzu kommt in der Schweiz mit ihrer wachstumsschwachen Wirtschaft und sich häufenden staatlichen Defizitproblemen eine starke Fokussierung auf eine statisch konzipierte Aufkommensneutralität. Für Reformen einengend scheint sich auch die stillschweigende Respektierung von Regeln fiskalpolitischer Korrektheit auszuwirken, selbst unter föderalistischem Steuerwettbewerb in den Kantonen. Von einer Flat Tax ist beispielsweise in kantonalen Steuerreformen nirgends die Rede, auch in den bekannten Niedrigsteuern kantonen nicht. Eine progressive Steuerskala gilt bei der Einkommens- und Vermögensteuer offenbar als zwingendes Gebot der steuerlichen Fairness. Und in diesen selbst auferlegten konzeptionellen Fesseln bringt auch kantonaler Steuerwettbewerb keine wirklich innovativen Systemreformen hervor.

Das schweizerische politische System ist in erster Linie eine ausgeklügelte Mechanik des Interessenausgleichs. Die institutionell abgesicherten verteilungspolitischen Restriktionen für politische Reformen sind sehr eng, wie auch zahlreiche Nullentscheide der jüngeren Zeit illustrieren: Veränderungen sind eigentlich nur dann möglich, wenn dadurch keine artikuliert Interessengruppe schlechter gestellt wird oder wenn eine Verschlechterung alle gleich trifft. Beides ist praktisch unmöglich zu realisieren. In einer verteilungspolitisch derart blockierten Gesellschaft driften das politisch Machbare und das volkswirtschaftlich Gebotene aber immer weiter auseinander, und dies gefährdet den künftigen Wohlstand. Die Dominanz kurzfristiger Verteilungsaspekte ist kontraproduktiv, weil damit Steuerreformen zugunsten dynamischer Effekte verunmöglicht werden.

Widerstand trotz klarem Reformbedarf — Allein die grossen Verzerrungen im schweizerischen Unternehmenssteuersystem legen eine Reform nahe. Der Abbau von Verzerrungen dient dem Ziel einer höheren Effizienz des Steuersystems. Bei den Kapitalgesellschaften besteht die grösste Verzerrung zwischen der Finanzierung aus zurückgehaltenen Gewinnen (Thesaurierung) und der Finanzierung aus der Ausgabe neuer Anteile. Der Grund für die deutliche Höherbelastung von Neukapital liegt in der Doppelbesteuerung von Dividenden. Berechtigterweise setzt denn auch die offizielle USTR II an dieser Stelle an. Die teure Eigenkapitalfinanzierung benachteiligt speziell die Versorgung junger Firmen mit neuem Risikokapital von aussen. Bei den Personenunternehmen diskriminiert das Steuersystem primär zulasten der Eigenkapitalfinanzierung, was zur hohen Fremdverschuldung im KMU-Sektor beitragen dürfte.

Massnahmen zugunsten von mehr Neutralität treffen aber trotz dem volkswirtschaftlich sinnvollen Anliegen auf Widerstand. So verkürzt die politische Propaganda den Abbau der Doppelbesteuerung von Dividenden mit Vorliebe zum «Steuer Geschenk an die Vermögenden». Andererseits profitieren von Verzerrungen immer auch gewisse wirtschaftliche Sonderinteressen, während für sie die konkreten Folgen von umfassenden, vereinfachenden Steuerreformen entweder negativ oder nicht genau abschätzbar sind.

Das SDES-Szenario als Messlatte für Steuerreformen

Der Vorschlag für eine Schweizerische Duale Einkommenssteuer (SDES) als wachstumsfördernde Steuerreform entspringt weitestgehend den Erkenntnissen der ökonomischen Forschung. Der Nutzen des radikalen Konzepts liegt in seiner Modellfunktion für die Reformdebatte und nicht in der unmittelbaren Realisierungsmöglichkeit.

Die Einführung einer SDES bedeutet für das schweizerische Steuersystem allerdings einen echten Paradigmenwechsel, und dies in mehrfacher Hinsicht. Die beträchtliche Entlastung bei der Kapitalbesteuerung verändert die Steuerstruktur, in dem eine Verschiebung hin zu einem höheren Anteil an indirekten Steuern (Konsumsteuern) eintreten würde. Insbesondere wird aber das Leistungsfähigkeitsprinzip neu, nämlich ökonomisch, definiert und damit ein Grundpfeiler für die Begründung einer dualen Einkommenssteuer eingeschlagen.

SDES und Leistungsfähigkeitsprinzip — Die unterschiedliche Behandlung von Arbeits- und Kapitaleinkommen durch die duale Einkommenssteuer dürfte in der politischen Debatte Kritik auslösen, weil auf den ersten Blick Fairnessgrundsätze verletzt zu werden scheinen. Doch verlangt insbesondere das Prinzip der Besteuerung nach der individuellen Leistungsfähigkeit eine solche Differenzierung. Die übliche jährlich abgegrenzte Betrachtung der steuerlichen Leistungsfähigkeit verleitet hier zu falschen Schlüssen. Heute muss eine Person, die für späteren Wohlstand im Alter spart, im Laufe ihres Lebens mehr Steuern zahlen als jemand, der nichts spart, auch wenn beide mit genau derselben Leistungsfähigkeit zur Erzielung eines Lohneinkommens ausgestattet sind. Dies widerspricht dem ökonomisch verstandenen Leistungsfähigkeitsprinzip, das für das zu besteuern Einkommen eine Lebenszeitperspektive anlegt. Wenn zudem eine zu hohe Besteuerung der Kapitaleinkommen die Investitionstätigkeit beeinträchtigt und Wachstum und Beschäftigung bremst, tragen am Ende die Arbeitnehmer über geringere Löhne die wirtschaftliche Steuerlast.

Beseitigung von steuerlichen Wachstumshemmnissen — Das SDES-Modell verändert die Steuerstruktur ebenso, wie Belastungen gesenkt werden. Zur Verbesserung des Investitions-

klimas auf breiter Front werden sowohl die Grenzsteuersätze wie auch die Durchschnittssteuersätze gesenkt. Das SDES-Konzept ist auf eine weitestgehende Neutralität der Unternehmensbesteuerung bezüglich Investition, Finanzierung und Rechtsformwahl ausgerichtet. Damit zielt es auf eine nachhaltige Stärkung der Wachstumskräfte und der Standortattraktivität. Das Reformmodell hat mehrere Stossrichtungen:

- Die Gewinnsteuer wird auch bei Personenunternehmen erhoben, so dass alle Unternehmen unabhängig von ihrer Rechtsform gleich besteuert werden. Dies sichert systematische Rechtsformneutralität.
- Bei der Gewinnsteuer wird der Abzug einer Eigenkapitalverzinsung eingeführt. Dies stellt durch die steuerliche Gleichbehandlung von Fremd- und Eigenkapital Finanzierungsnutralität auf Unternehmensebene her. Die steuerliche Berücksichtigung aller Finanzierungskosten löst einen mächtigen Wachstumsimpuls aus. Die deutliche Verringerung der Durchschnittsbelastung stärkt die Standortattraktivität insbesondere auch für multinationale Investitionen.
- Mit der Teilhabersteuer verwirklicht das SDES-Konzept auf Personenebene eine moderate proportionale, aber umfassende Besteuerung von allen Formen von Kapitaleinkommen (Dividenden, Kapitalgewinne auf Unternehmensbeteiligungen und Zinserträge). Die steuerliche Gleichbehandlung sichert Finanzierungsneutralität auf der Investorebene. Der Steuersatz ist so gewählt, dass eine Doppelbelastung von Dividenden auf jeden Fall vermieden wird sowie Zinserträge stark entlastet werden.

International kompatibel — Das SDES-Modell ist nach den Kriterien des «schädlichen Steuerwettbewerbs» der EU und der OECD international kompatibel. Es werden weder auf Unternehmens- noch auf Personenebene übermässig stark abgesenkte Steuersätze eingeführt, auch wenn die Zinsvereinigung bei der Gewinnsteuer die Durchschnittsbelastung deutlich reduziert. Weder damit noch bei anderen Elementen des Reformszenarios ist irgendeine Form von Inländerdiskriminierung («ring fencing») gegeben. Schliesslich werden im SDES-Modell auch keine Sonderregelungen für bestimmte Unternehmens- oder Personenkategorien eingeführt. Gewisse SDES-Elemente der steuerlichen Entzerrung wie die Kapitalgewinnsteuer auf Beteiligungen könnten im Gegenteil die internationale Kompatibilität des Steuersystems sogar erhöhen.

Deutliche langfristige Wachstumswirkungen

Eine radikale Unternehmenssteuerreform benützt als konzeptionelle Basis die Sichtweise der komparativen Wachstumsdynamik. Reformziel ist der Aufstieg auf einen höheren Wachstumspfad mithilfe eines durch die Steuerreform induzierten Wachstums. Grundlage für die durchgeführten Simulationsrechnungen ist ein dynamisches Wachstumsmodell der schweizerischen Volkswirtschaft. Die Wachstumsforschung rechnet aufgrund empirischer Daten mit sehr langen «time lags» beziehungsweise Halbwertszeiten. Bis gemäss Modell die Hälfte des berechneten Wachstumseffekts beim Kapitalstock realisiert ist, dauert es rund acht Jahre. Weitere acht Jahre vergehen, bis vom verbleibenden Zuwachs nochmals 50 Prozent anfallen.

Reformszenarien im Vergleich — Die Wirkungen einer Steuerreform hängen wesentlich von der Art ihrer Gegenfinanzierung ab. Darin unterscheiden sich die beiden sDES-Szenarien. Das Basisszenario sDES^p geht von einer pauschalen Senkung der staatlichen Transferausgaben aus. Als Kontrapunkt wird ein alternatives Szenario sDES^m simuliert, welches eine aufkommensneutrale Erhöhung der Mehrwertsteuer vorsieht, so dass derselbe Strom an Staatsausgaben pro Kopf finanziert werden kann. Berechnet werden die Wachstumswirkungen als prozentuale Niveaueveränderung, bezogen auf verschiedene volkswirtschaftliche Aggregate (Kapitalstock, BIP, Löhne, Konsum).

Bedeutende Wachstumsgewinne — Die dynamischen Wachstumseffekte, gemessen am Kapitalstock, fallen mit über 8 Prozent Zuwachs beträchtlich aus. Die Simulationsberechnungen ergeben für das sDES^p-Basisszenario die grösseren Wachstumsgewinne, insbesondere weil sie zusätzliche Erwerbsbeteiligung mobilisiert. Beim BIP lässt die sDES-Reform im Basisszenario über die lange Frist einen positiven Niveaueffekt von rund 3,4 Prozent erwarten, während sich beim privaten Konsum ein Zuwachs von ungefähr 4,1 Prozent ergibt. Im sDES^m-Szenario dämpft die Kompensation durch die Mehrwertsteuererhöhung die Reformwirkungen. Dies zeigt sich an den reduzierten Niveaueffekten, die beim BIP 2,3 Prozent und beim Konsum 3,5 Prozent betragen.

Kein Trendbruch ohne Kosten — Der Realisierungszeitraum für die volkswirtschaftlichen Gewinne einer

Umgestaltung des Steuersystems nach dem Muster des sDES-Konzepts ist sehr lang. Es entstehen Steuerausfälle, die überbrückt werden müssen. Sollen diese auch kurzfristig voll mit anderen Steuern, zum Beispiel der Mehrwertsteuer, gegenfinanziert werden, können die negativen Auswirkungen zunächst sogar überwiegen, bevor die angestossene Kapitalbildung zu höheren Einkommen führt. Die Vorteile einer tiefgreifenden Steuerreform schlagen in breiten Bevölkerungskreisen erst nach einer längeren Anpassungsphase zu Buch. Politisch sensibel sind deshalb besonders die ersten Anpassungsjahre. Werden dann Steuerreformen aus opportunistischen Motiven gekappt, besteht die Gefahr von Reformverlusten ohne Realisierung eines Reformgewinns – die schlechteste aller Welten.

Geringe Wirkungen der Unternehmenssteuerreform II — Die im Ansatz moderate USTR II zielt im Gegensatz zum sDES-Konzept nicht auf einen strukturellen Umbau des Steuersystems. Hauptstossrichtung der USTR II ist die Milderung der Doppelbesteuerung von Dividenden (Teilbesteuerung je nach Modell 60 oder 70 Prozent). Damit liegt sie immerhin auf einer Marschrichtung, die in kleineren Schritten zu einer Reform nach dem Muster des sDES-Konzepts führen kann. Dass allerdings weitere Schritte notwendig sind, zeigen die bescheidenen makroökonomischen Wirkungen der USTR II [vgl. KEUSCHNIGG und DIETZ 2003]. Mit dem inkrementalistischen Ansatz der USTR II wird es nicht gelingen, das Wachstum nachhaltig zu stärken. Dass eine noch weiter gehende steuerliche Entlastung der Dividenden mit einer Teilbesteuerung von nur 50 Prozent einen etwas stärkeren Wachstumseffekt auslöst, leuchtet ein. In der aktuellen Vernehmlassung wird deshalb ein solches «Modell 3 plus» vorgeschlagen. Auch diese Variante bedeutet aber noch keinen echten Paradigmenwechsel, wie ihn das sDES-Szenario anstrebt.

Steuerreformen als Teil 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 – meist zur strukturellen Sanierung des Staatshaushalts. In anderen Fällen bilden Steuerreformen sogar nur ein Element in einem umfassenden und abgestimmten wirtschaftspolitischen Programm.

Steuerreformen im Rahmen grösserer Reformprogramme — Praktisch alle Reformbeispiele der vergangenen 25 Jahre beweisen: Regierungen, die zu echten Steuerreformen fähig sind, packen auch andere strukturelle wirtschaftspolitische Reformen an:

- Die USA und Grossbritannien lieferten vor über 20 Jahren unter dem Label Supply-Side-Politik die klassischen Muster für «eingebettete» Steuerreformen. Die besonderen institutionellen Bedingungen in diesen beiden Ländern begünstigten eine Programmpolitik, die als zentrales Element die Liberalisierung und Deregulierung auf wichtigen Märkten zum Ziel hatte.
- Irland hatte mit einer ersten Steuerreform, trotz den Vorteilen tiefer Lohnkosten und seiner angelsächsischen Kultur, keinen Erfolg gehabt. Die zweite Steuerreform war dann von einem wirtschaftspolitischen Reformprogramm begleitet, das teilweise Thatcher'sche Züge aufwies: Abbau des Staatsdefizits, Inflationsbekämpfung sowie Einschnitte beim Sozialstaat.
- In den osteuropäischen Transitionsländern, wo der wirtschaftspolitische Reformbedarf besonders hoch war, bilden Steuerreformen stets nur einen Teil umfassender wirtschaftspolitischer Reformprogramme.
- Die erfolgreichen fiskalpolitischen Reformen der skandinavischen Hochsteuerstaaten Schweden und Dänemark in den 1990er Jahren waren von zusätzlichen Massnahmen begleitet: Einsparungen im Staatshaushalt, Einschnitte beim Wohlfahrtsstaat, flexibilisierende Arbeitsmarktreflexionen.
- In Norwegen leitete die Regierung im Frühjahr 2004 ein umfassendes, generell entlastendes Reformprogramm in die Wege, das praktisch allen Steuerpflichtigen Vorteile bringen soll und das gesamte System gleichzeitig

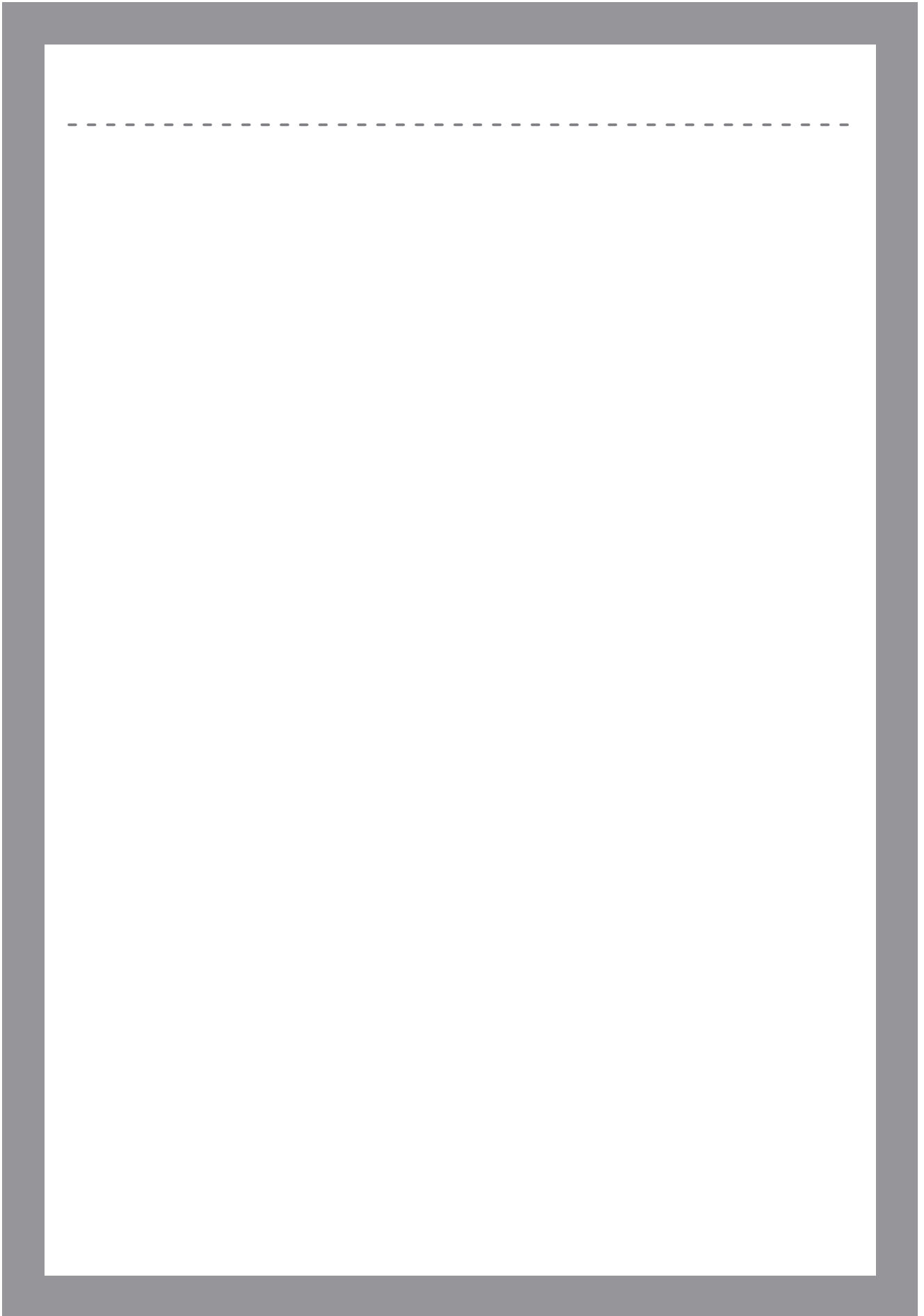
rationaler gestaltet. Es geht in der Breite weit über das schweizerische «Steuerpaket 2001» hinaus, das in der Volksabstimmung vom 16. Mai abgelehnt wurde.

Für die Beurteilung von volkswirtschaftlichen Reformwirkungen muss somit auch die Einbettung von Steuerreformen in ein grösseres Programm interessieren. Im Kontrast zu den genannten Länderbeispielen ist in der schweizerischen föderalistischen Referendumsdemokratie systembedingt nur eine Reformpolitik des Stückwerks möglich, die auf Interdependenzen und Synergien wirtschaftspolitischer Massnahmen nur ganz begrenzt Rücksicht nehmen kann. Zusammenhängende wirtschaftspolitische Reformprogramme scheitern schon am verfassungsmässigen Gebot der Einheit der Materie, das für Volksabstimmungen gilt. Überdies lässt das Konkordanzsystem mit seiner übergrossen, aber politisch heterogenen Regierungskoalition eine programmatisch ausgerichtete Politik kaum zu. Und schliesslich setzt die Kantons- und Gemeindeautonomie gerade auch in der Fiskalpolitik Reformprogrammen «von oben» formal und materiell klare Grenzen.

Wachstumspolitik als Gesamtprogramm — Es wäre vermessen, selbst von einer fundamentalen Unternehmenssteuerreform in der Schweiz zu erwarten, damit sei das gleichsam säkulare Wachstumsproblem zu überwinden. Eine Hauptursache der schweizerischen Wachstumsschwäche liegt in der international unterdurchschnittlichen Wettbewerbsintensität, daraus resultierend zu hohe Kosten und Preisen, was wiederum protektionistische Reflexe begünstigt und das Problem der strukturellen Wettbewerbschwäche zu perpetuieren droht. Die dänische Wettbewerbsbehörde publizierte 2003 eine vergleichende Studie über die Wettbewerbsintensität in verschiedenen Ländern [LAURITZEN 2003]. Benützt wurden makro- und mikroökonomische Indikatoren sowie OECD-Daten über Regulierungen. Das Ergebnis ist quantitativ in einem «competition index» zusammengefasst und fällt für die Schweiz alarmierend aus. Sie steht am Ende der Rangliste, hinter Ländern wie Tschechien, Griechenland, Mexiko und Polen und mit einem grossen Rückstand auf die EU 15 und die USA.

Für die träge Volkswirtschaft der Schweiz mit ihrer wettbewerbschwachen Binnenwirtschaft braucht es ein umfassendes wirtschaftspolitisches Revitalisierungsprogramm,

damit der Wettbewerbsrückstand auf das europäische Umfeld nicht noch weiter anwächst. Selbst radikale Steuerreformen nach dem Muster des sDES-Modells können dieses nicht ersetzen. Doch als wichtiger Bestandteil eines solchen Programms, das die Reaktionsfähigkeit und die Innovationsneigung der wirtschaftlichen Akteure erhöht, verspricht eine Unternehmenssteuerreform auch mehr Wirkung, da veränderte steuerliche Anreize auf flexiblere Verhaltenselastizitäten treffen. Höheres Wachstum lässt zudem auf breiter Front die Steuereinnahmen ansteigen und schafft damit grössere finanz- und verteilungspolitische Spielräume für echte Steuerreformen. Zur Vergrößerung solcher Handlungsspielräume tragen schliesslich auch die unumgänglich gewordenen Reformen zur nachhaltigen Sanierung der in Schieflage geratenen öffentlichen Finanzen bei. Dazu enthält etwa das umfassend angelegte Ausgabenkonzept von *ECONOMIESUISSE* zahlreiche fundierte konkrete Überlegungen [*ECONOMIESUISSE* 2002]. Der programmatische Zusammenhang zwischen Steuerreform und Haushaltsanierung ist im sDES⁹-Basiszenario mit der ausgabenseitigen Gegenfinanzierung der Steuerausfälle ebenfalls signalisiert, auch wenn die pauschale Senkung der Transferausgaben die Problematik einzelner Sanierungsmassnahmen auslöst.



- ADLER, Michael und Bernard DUMAS (1983): International Portfolio Choice and Corporation Finance: Synthesis, in: *Journal of Finance* 38, S. 925–984
- ANGELINI, Terenzio und Lars P. FELD, Heinz HAUSER, Gerhard KIRCHGÄSSNER, Klaus A. VALLENDER, Robert WALDBURGER (2000): Ein neues Steuerrecht für die Schweiz: Ökonomische Grundlagen und Grundzüge der rechtlichen Ausgestaltung, Universität St. Gallen
- ARBEITSGRUPPE STANDORTSTUDIE (2001): Steuern als Standortfaktor: Reformbedarf für die Schweiz, Schlussbericht, Bern
- ARNOLD, Kurt (2002): Der Schlussbericht Steuern als Standortfaktor: Reformbedarf für die Schweiz?, in: *IFF Forum für Steuerrecht* 2002, S. 332
- AUERBACH, Alan J. (1991): Retrospective Capital Gains Taxation, in: *American Economic Review* 81, S. 167–178
- AUERBACH, Alan J. und David F. BRADFORD (2004): Generalized Cash-Flow Taxation, in: *Journal of Public Economics* 88, S. 957–980
- BOADWAY, Robin und Neil BRUCE (1984): A General Proposition on the Design of a Neutral Business Tax, in: *Journal of Public Economics* 24, S. 231–239
- BORNER, Silvio und Frank BODMER/AVENIR SUISSE (2004): Wohlstand ohne Wachstum – eine Schweizer Illusion, Zürich: Orell Füssli
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (1999): Betriebszählung 1995; Die Klein- und Mittelunternehmen als Träger der schweizerischen Volkswirtschaft, Neuenburg
- CNOSSEN, Sijbren (2000): Taxing Capital Income in the Nordic Countries: A Model for the European Union?, in: CNOSSEN, Sijbren (Hrsg.): *Taxing Capital Income in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, S. 180–213
- CULLEN, Julie B. und Roger H. GORDON (2002): Taxes and Entrepreneurial Activity: Theory and Evidence for the U.S., University of Michigan and University of California at San Diego, DP
- CUMMINS, Jason G. und Kevin A. HASSETT, R. Glenn HUBBARD (1996): Tax Reforms and Investments: A Cross-Country Comparison, in: *Journal of Public Economics* 62, S. 237–273
- DEVEREUX, Michael P. (2000): Issues in the Taxation of Foreign Portfolio and Direct Investment, in: CNOSSEN, Sijbren (Hrsg.): *Taxing Capital Income in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, S. 110–134
- DEVEREUX, Michael P. und Rachel GRIFFITH, Alexander KLEMM (2002): Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition, in: *Economic Policy* 35, S. 451–495
- DEVEREUX, Michael P. und Rachel GRIFFITH (1998): Taxes and the Location of Production: Evidence from a Panel of US Multinational Firms, in: *Journal of Public Economics* 68, S. 335–367
- DEVEREUX, Michael P. und Rachel GRIFFITH (2003): Evaluating Tax Policy for Location Decisions, in: *International Tax and Public Finance* 10, S. 107–126
- ECONOMIESUISSE (2002): Ausgabenkonzept. Diskussionsplattform der Wirtschaft zu den öffentlichen Finanzen
- EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG (2003): Öffentliche Finanzen der Schweiz 2001, Bern
- ELSCHNER, Christina und Robert SCHWAGER (2003): The Effective Tax Burden on Highly Qualified Persons – An International Comparison, Basel: IBC BAK International Benchmark Club
- EUROPEAN COMMISSION (2001): Company Taxation in the Internal Market, in: *Commission Staff Working Paper (COM [2001] 582 final)*
- FELDSTEIN, Martin S. und Charles Y. HORIOKA (1980): Domestic Savings and International Capital Flows, in: *Economic Journal* 90, S. 314–329
- FJAERLI, Erik und Diderik LUND (2001): The Choice Between Owner's Wages and Dividends under the Dual Income Tax, in: *Finnish Economic Papers* 14, S. 104–119
- FRENCH, Kenneth R. und James M. POTERBA (1991): Investor Diversification and International Equity Markets, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings* 81, S. 222–226
- FRENCH, Kenneth R. und James M. POTERBA (1993): Investor Diversification and International Equity Markets, in: THALER, R.H. (Hrsg.): *Advances in Behavioral Finance*, New York: Russel Sage Foundation
- FUCHS, Victor R., und Alan B. KRUEGER, James M. POTERBA (1998): Economists' Views about Parameters, Values, and Policies: Survey Results in Labor and Public Economics, in: *Journal of Economic Literature* 36, S. 1387–1425
- GENTINETTA, Pascal (2004): Mythen und Realitäten in der Finanzpolitik, in: *Die Volkswirtschaft* 2-2004, S. 35–37
- GORDON, Roger H. und Vitor GASPAR (2001): Home Bias in Portfolios and Taxation of Asset Income, in: *Advances in Economic Analysis & Policy* 1, S. 1–29
- GORDON, Roger H. (1998): Can High Personal Tax Rates Encourage Entrepreneurial Activity?, in: *IMF Staff Papers* 45, S. 49–80

- GUVENEN, Fatih (2003): Reconciling Conflicting Evidence on the Elasticity of Intertemporal Substitution: A Macroeconomic Perspective, in: Rochester Working Paper 491
- HALL, Robert E. (1988): Intertemporal Substitution in Consumption, in: *Journal of Political Economy* 96, S. 339–357
- HALL, Robert E. und Alvin RABUSHKA (1985): *The Flat Tax*, Stanford: Hoover Institution Press
- HAMERMESH, Daniel S. (1993): *Labor Demand*, Princeton: Princeton University Press
- HANSEN, Lars P. und Kenneth J. SINGLETON (1982): Generalized Instrumental Variable Estimation of Nonlinear Rational Expectations Models, in: *Econometrica* 50, S. 1269–1286
- HANSEN, Lars P. und Kenneth J. SINGLETON (1983): Stochastic Consumption, Risk Aversion, and the Temporal Behavior of Asset Returns, in: *Journal of Political Economy* 91, S. 249–265
- HASSETT, Kevin A. und Glenn R. HUBBARD (2002): Tax Policy and Business Investment, in: AUERBACH, A.J. und M. FELDSTEIN (Hrsg.): *Handbook of Public Economics* 3, Amsterdam: Elsevier, S. 293–1343
- INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES (1991): *Equity for Companies: A Corporation Tax for the 1990s*, London
- KEUSCHNIGG, Christian (2004a): *Fundamental Business Tax Reform in Switzerland*, Universität St.Gallen, IFF-HSG
- KEUSCHNIGG, Christian (2004b): *IFF Tax Model Version II*, Universität St. Gallen, IFF-HSG
- KEUSCHNIGG, Christian (1994): Dynamic Tax Incidence and Intergenerationally Neutral Reform, in: *European Economic Review* 38, S. 343–366
- KEUSCHNIGG, Christian (1991): The Transition to a Cash Flow Income Tax, in: *Swiss Journal of Economics and Statistics* 127, S. 113–140
- KEUSCHNIGG, Christian und Martin D. DIETZ (2003): *Unternehmenssteuerreform II: Quantitative Auswirkungen auf Wachstum und Verteilung*, Schriftenreihe Finanzwirtschaft und Finanzrecht 96, Bern: Haupt
- KOMMISSION FÜR KONJUNKTURFRAGEN (2003): *Jahresbericht 2003*, Die Volkswirtschaft, Beilage, S. 56
- KIRCHGÄSSNER, Gebhard (1999): *Eine moderne Steuer- und Abgabenordnung für die Schweiz*, Chur: Rügger
- KYDLAND, Finn E. und Edward C. PRESCOTT (1982): Time to Build and Aggregate Fluctuations, in: *Econometrica* 50, S. 1345–1370
- LAMMERSSEN, Lothar und Robert SCHWAGER (2003): *The Effective Tax Burden of Companies in the Extended Alpine Space*, Basel: IBC BAK International Benchmark Club
- LAURITZEN, Finn (2003): Referat an der XI. Internationalen Kartellkonferenz «Wettbewerbspolitik am Scheideweg?», Dokumentation des Bundeskartellamts, S. 131ff.
- LUCAS, Robert E. (1990): *Supply Side Economics*, Oxford Economic Papers 42, S. 293–316
- NIELSEN, Soren Bo und Peter Birch SORENSEN (1997): On the Optimality of the Nordic System of Dual Income Taxation, *Journal of Public Economics* 63, S. 311–329
- OECD (2004): *OECD Economic Surveys 2003–04: Switzerland*, Paris
- OECD (2002): *Revenue Statistics 1965–2001*, Paris
- OECD (1991): *Taxing Profits in a Global Economy*, Paris
- RENTSCH, Hans und Stefan FLÜCKIGER, Thomas HELD, YVONNE HEINIGER, Thomas STRAUBHAAR/AVENIR SUISSE (2004): *Ökonomik der Reform. Wege zu mehr Wachstum in der Schweiz*, Zürich: Orell Füssli
- ROHNER, Dominic und Yves FLÜCKIGER, Alain SCHOENENBERGER (2003): *Reform der Unternehmensbesteuerung*, unveröffentlichtes Manuskript, AVENIR SUISSE
- SACHVERSTÄNDIGENRAT (2003): *Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren*, Jahresgutachten 2003/2004, Wiesbaden
- SCHWEIZERISCHER BUNDES RAT (2004): *Vernehmlassungsvorlage zur Unternehmenssteuerreform II*, Bern
- SCHWEIZERISCHER BUNDES RAT (2002): *Botschaft zur Staatsrechnung 2001*, Bern
- SCHWEIZERISCHER BUNDES RAT (2000): *Botschaft über die Volksinitiative «Für eine Kapitalgewinnsteuer»*, Bern
- SECO (2002): *Der Wachstumsbericht. Determinanten des Schweizer Wirtschaftswachstums und Ansatzpunkte für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik*, in: Studienreihe des Staatssekretariats für Wirtschaft, Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 3D, Bern
- SINN, Hans-Werner (2003): *Ist Deutschland noch zu retten?*, München: Econ
- SORENSEN, Peter Birch (1994): From the Global Income Tax to the Dual Income Tax, in: *International Tax and Public Finance* 1, S. 57–80
- SORENSEN, Peter Birch (Hrsg.) (1998): *Tax Policy in the Nordic Countries*, London: MacMillan
- SORENSEN, Peter Birch (2003): *Neutral Taxation of Shareholder Income: A Norwegian Tax Reform Proposal*, in: CESifo WP, No. 1036
- VISSING-JORGENSEN, Annette (2002): *Limited Asset Market*

Participation and the Elasticity of Intertemporal Substitution, in: NBER Working Paper 8896

US DEPARTMENT OF THE TREASURY (1992): Integration of the Individual and Corporate Tax Systems: Taxing Business Income Once, Washington D.C.: us Government Printing Office

WAGSCHAL, Uwe und Daniele GANSER, Hans RENTSCH/ AVENIR SUISSE (2002): Der Alleingang – Die Schweiz 10 Jahre nach dem EWR-Nein, Zürich: Orell Füssli

© 2004 AVENIR SUISSE, Zürich

www.avenir-suisse.ch

Alle Rechte vorbehalten

Gestaltung und Satz: AVENIR SUISSE, Zürich

Druck: Hürlimann Druckerei, Zürich

Printed in Switzerland