

Unternehmenssteuerreform, Wachstum und Verteilung

Eine Unternehmenssteuerreform wirkt sich über das Investitions- und Finanzierungsverhalten der Unternehmen aus. Die Unternehmenssteuerreform II reduziert die wirtschaftliche Doppelbelastung von Dividenden beim Anteilseigner und verbessert so die Neutralität zwischen Selbst- und Anteilsfinanzierung. Sie dürfte aber je nach Variante nur einen moderaten und zeitlich verzögerten Wachstumseffekt erzielen.¹

Günstiges Steuermodell stärkt Standortqualität

Die Unternehmensbesteuerung beeinflusst die Rendite von privaten Investitionen als Triebkräfte für Kapitalbildung und Innovation. Dabei sind die Steuern sowohl auf Unternehmens- als auch auf Investorebene zu berücksichtigen, also die Gewinnsteuer, die Steuern auf Dividenden und Kapitalgewinne sowie die Vermögenssteuer.

Die Massnahmen der *Unternehmenssteuerreform II* (USTR II) setzen auf der Investorebene an. Die Gewinnsteuer bleibt im Wesentlichen unberührt, während im Ausland ein Trend zu niedrigeren Körperschaftsteuersätzen und günstigen Steuerregimes für multinationale Unternehmen festzustellen ist, um insbesondere die Standortattraktivität für ausländische Direktinvestitionen zu verbessern. Eine Entlastung auf Unternehmensebene stärkt die Standortattraktivität und erzielt grössere Wachstumseffekte als eine Entlastung auf der Stufe der Anteilseigner. Zwar hat die Standortstudie² für die Schweiz – insbesondere für

die steuergünstigen Kantone – ein insgesamt günstiges Bild mit verhältnismässig niedrigen effektiven Grenzsteuerbelastungen von Investitionen ergeben. Die Position der Schweiz im internationalen Steuerwettbewerb verschlechtert sich jedoch durch aggressive Steuerreformen im Ausland.

Unter dem Gesichtspunkt der Verteilungs- und Steuergerechtigkeit sind einerseits die Doppelbelastung der Dividenden und andererseits die grundsätzliche Steuerfreiheit privater Kapitalgewinne – insbesondere auf Unternehmensbeteiligungen – angesprochen. Der Abbau der wirtschaftlichen Doppelbelastung von Dividenden ist eine alte Forderung der Wirtschaft. Tatsächlich steht die Schweiz im internationalen Vergleich ziemlich einsam da; die allermeisten Länder sehen in der einen oder anderen Form Entlastungsmassnahmen vor. Auch die USA sind mit der Steuerreform 2003 auf eine niedrige Abgeltungssteuer von 15% auf Dividenden übergegangen. Demgegenüber sind private Kapitalgewinne in der Schweiz grundsätzlich steuerfrei, mit einer Reihe von Ausnahmen, die teilweise zu erheblicher Rechtsunsicherheit führen. Der verfassungsmässig verankerte Grundsatz der Gleichmässigkeit der Besteuerung erfordert hingegen, dass unterschiedliche Formen von (Kapital-)Einkommen, wenn sie in gleicher Höhe anfallen, auch gleich besteuert werden.

Gegenwärtige Verzerrungen im schweizerischen System

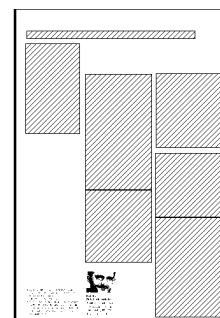
Um zu einer groben Abschätzung der quantitativen Auswirkungen der Reform zu gelangen, muss gezeigt werden, wie hoch die Verzerrungen gemessen an den effektiven Grenzsteuerbelastungen sind und wie sie sich als Folge der Reform ändern.

Struktur der Steuersätze

Zunächst ist die Struktur der Steuersätze zu betrachten: Die Gewinne der Kapitalgesellschaften (KG) unterliegen – wie im



Prof. Dr. Christian Keuschnigg
Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft und Finanzrecht (IFF-HSG),
Universität St. Gallen



klassischen System der Körperschaftsbesteuerung – zunächst der Gewinnsteuer. Bund, Kanton und Gemeinde zusammengenommen, beträgt die Spitzenbelastung im schweizerischen Durchschnitt 23,2%. Auf der Investorebene unterliegen Dividenden, Zinsen und die Gewinne der Personenunternehmen (PU) der Einkommenssteuer mit einem Spitzensatz von 37,3% im schweizerischen Durchschnitt.

Kapitalgewinne auf bewegliches Privatvermögen – also auch auf privat gehaltene Beteiligungen – sind grundsätzlich steuerfrei. Dieses Prinzip wird in gewissen Fällen durchbrochen, wie z.B. bei gewerbsmässiger Anlagefähigkeit. Man schätzt, dass auf etwa 20% der Beteiligungen diese Tatbestände zutreffen und entsprechende Kapitalgewinne im Rahmen der Einkommenssteuer zu versteuern sind. Unter dieser Annahme erhält man einen effektiven Steuersatz auf Kapitalgewinne von $0,20 \times 0,37 \times 0,598 = 4,5\%$.³

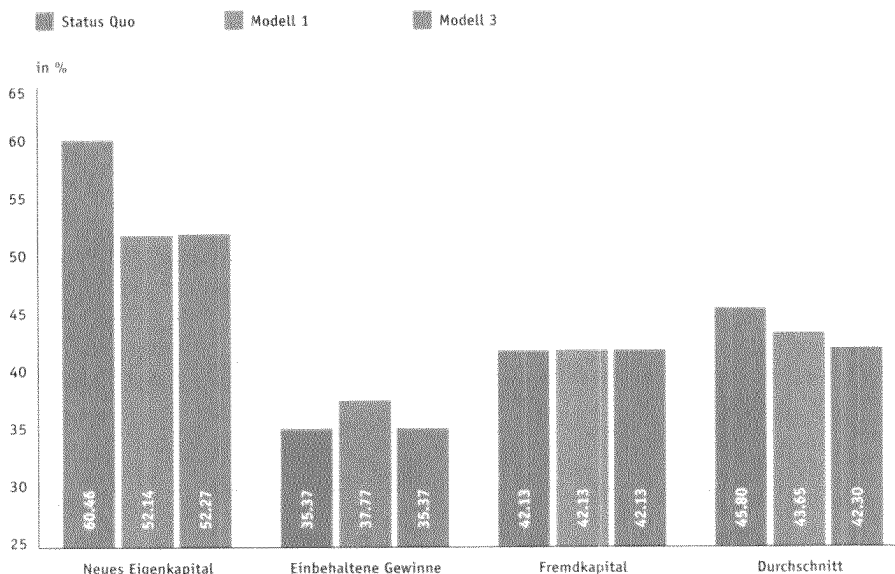
Grenzsteuerbelastung von Investitionen

Grafik 1 zeigt die effektiven Grenzsteuerbelastungen von Investitionen der KG.⁴ Bei Selbstfinanzierung mittels Gewinneinbehaltung erzielt der Investor den Investitionsertrag der KG in Form von Wertsteigerungen auf seine Anteile, die auf Personenebene neben der Vermögenssteuer einer sehr tiefen Kapitalgewinnbesteuerung unterliegen. Unter Berücksichtigung der Gewinnsteuer, der steuerlichen Abschreibungen und anderer Parameter berechnet sich eine sehr mässige Grenzbelastung von 35,4%.

1 Vgl. Keuschnigg (2004), Eine Unternehmenssteuerreform für mehr Wachstum in der Schweiz. Studie im Auftrag von Avenir Suisse.
2 Lammersen und Schwager, 2003.
3 Der Faktor 0,598 wandelt nach der üblichen Methode der OECD den gesetzlichen Steuersatz in einen niedrigeren äquivalenten Satz um und berücksichtigt damit den Zinsvorteil aus dem Steueraufschub nach dem Realisationsprinzip.

Grafik 1

Effektive Grenzsteuersätze von Kapitalgesellschaften nach den Modellen der USTR II



Quelle: Keuschnigg / Die Volkswirtschaft

Bei einer *anteilsfinanzierten Investition* nach dem «Schütt-aus-hohl-zurück»-Prinzip gibt der Investor Risikokapital, erwirbt damit neue Anteile und erhält den Ertrag in Form von Dividenden anstatt Wertsteigerungen. Wegen der Doppelbelastung mit Gewinn- und Dividendenbesteuerung steigt die Grenzbelastung auf 60,5%. 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 Risikokapital von aussen angewiesen sind. Die Besteuerung behindert damit die wachstumsfördernde Funktion des Kapitalmarktes, knappe Investitionsmittel zu den gewinnträchtigsten Unternehmen mit dem grössten Wachstumspotenzial hinzulenken.

Bei einer *fremdfinanzierten Investition* fällt der Ertrag als Zinsertrag an. Dieser ist neben der Vermögenssteuer – die alle Finanzierungsformen betrifft – mit der hohen Einkommenssteuer belegt, während die Vorbelastung mit der Gewinnsteuer wegen der Abzugsfähigkeit der Fremdkapitalzinsen entfällt. Die Grenzsteuerbelastung beträgt 42,1%. Auf der Unternehmensebene wird das Fremdkapital wegen der Nichtabzugsfähigkeit von Eigenkapitalzinsen stark begünstigt. Auf Personenebene besitzt hingegen das Eigenkapital Vorteile, weil Zinserträge jeweils voll, der Eigenkapitalertrag aber nur sehr mässig besteuert wird, soweit er in Form von Kapitalgewinnen realisiert wird. Netto ergibt sich eine mässige Begünstigung der Fremdfinanzierung. Die steuerliche Verzerrung der Kapitalstruktur zugunsten des Fremdkapitals beeinträchtigt die wirtschaftliche Effizienz, indem sie zu übermässiger Verschuldung, höherem Konkursrisiko, stärkerer Konjunkturanfälligkeit und einer überhöhten Zahl von Insolvenzen beiträgt. Legt man schliesslich eine durchschnittliche Finan-

zierungsstruktur zugrunde, dann beträgt die effektive Grenzsteuerbelastung der KG für eine durchschnittlich finanzierte Investition 45,8%.

Das gegenwärtige System der Unternehmensbesteuerung unterscheidet nicht besonders stark zwischen Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen und verzerrt die Rechtsformwahl nur mässig. Diese Aussage trifft allerdings nur im Durchschnitt zu: Je nach Ausschüttungsquote kann die Doppelbelastung von Kapitalgesellschaften mehr oder weniger ins Gewicht fallen.

Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform II

Modell 1

Das Modell 1 liegt am nächsten beim «Urmmodell», wie es in Keuschnigg und Dietz (2003) untersucht worden ist. Es 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% nur mehr 60% der Dividenden steuerbares Einkommen. Die Steuerpflichtigen haben die Wahl, entweder nach den neuen Regeln oder wie bisher Dividenden voll, dafür Beteiligungsgewinne nicht zu versteuern. Dieses Wahlrecht gilt jedoch nur für qualifizierte Beteiligungen ab 10%. Aus einer statistischen Erhebung der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) kann man schliessen, dass etwa 65% der Dividendenzahlungen das Merkmal erfüllen, auch wenn diese Schätzung mit einiger Unsicherheit behaftet ist. Die nicht qualifizierten Beteiligungen werden wie bisher besteuert. Unter der weiteren Annahme, dass für alle qualifizierten Beteiligungen die Option tatsächlich ausgeübt wird, berechnet sich ein durchschnittlicher Dividendensteuersatz von $(0,65 \times 0,6 + 0,35 \times 1) \times 0,372 = 27,5\%$. Dies wäre eine Absenkung um etwa 10 Prozentpunkte gegenüber der bisherigen Spitzenbelastung von 37,2%.

Gleichzeitig müssen nach Modell 1 auch 60% der realisierten Beteiligungsgewinne versteuert werden, was einer Steuererhöhung gleichkommt. Jene Erträge, die nicht auf qualifizierende Beteiligungen entfallen, werden wie bisher besteuert. Der effektive Steuersatz auf Beteiligungsgewinne steigt damit von bisher 4,5% auf $(0,65 \times 0,6 + 0,35 \times 0,1) \times 0,372 \times 0,598 = 9,5\%$. Dafür kann bei der Vermögenssteuer der niedrigere Buchwert statt dem Verkehrswert angesetzt werden. Dies ist nach Ansicht der ESTV eine äquivalente Entlastung im Vergleich zum «Urmodell», wonach nur 60% des Nettovermögenssteuerwertes einer qualifizierenden Beteiligung mit der Vermögenssteuer belastet werden sollten. Nach der erwähnten Erhebung der ESTV würden nur 54% der Vermögenssteuerwerte auf qualifizierende Beteiligungen entfallen. Dies würde eine Absenkung der Vermögenssteuer für KG von 0,7% auf durchschnittlich $(0,54 \times 0,6 + 0,46 \times 0,1) \times 0,007 = 0,55\%$ bedeuten. Es versteht sich von selbst, dass dies nur eine grobe Abschätzung des Szenarios sein kann. Grafik 1 zeigt die Neuberechnung der effektiven Grenzsteuersätze gemäss Modell 1.⁵

Modell 3

Das Modell 3 der Vorlage zielt ausschliesslich auf die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung von Dividenden ab, die aber auf alle Beteiligungen ohne Erfordernis einer Mindestbeteiligung ausgeweitet wird. Danach müssen die Steuerpflichtigen – unabhängig von der Höhe der Beteiligung – nur 70% der empfangenen Dividenden versteuern. In Modell 3 bleiben die Beteiligungsgewinne wie bisher im Prinzip steuerbefreit, es wird aber auch keine Entlastung bei der Vermögenssteuer gewährt. Dem Grundsatz der Gleichmässigkeit der Besteuerung wird dabei weniger Gewicht beigemessen. Modell 3 beschränkt sich also ausschliesslich auf eine Milderung der Doppelbelastung von Dividenden: Der effektive Satz fällt von 37,2% auf $0,7 \times 0,372 = 26\%$. Die effektive Grenzsteuerbelastung sinkt in diesem Szenario am stärksten, da die zusätzliche Belastung der Beteiligungsgewinnsteuer entfällt. Der Investitionsimpuls ist daher etwas stärker.

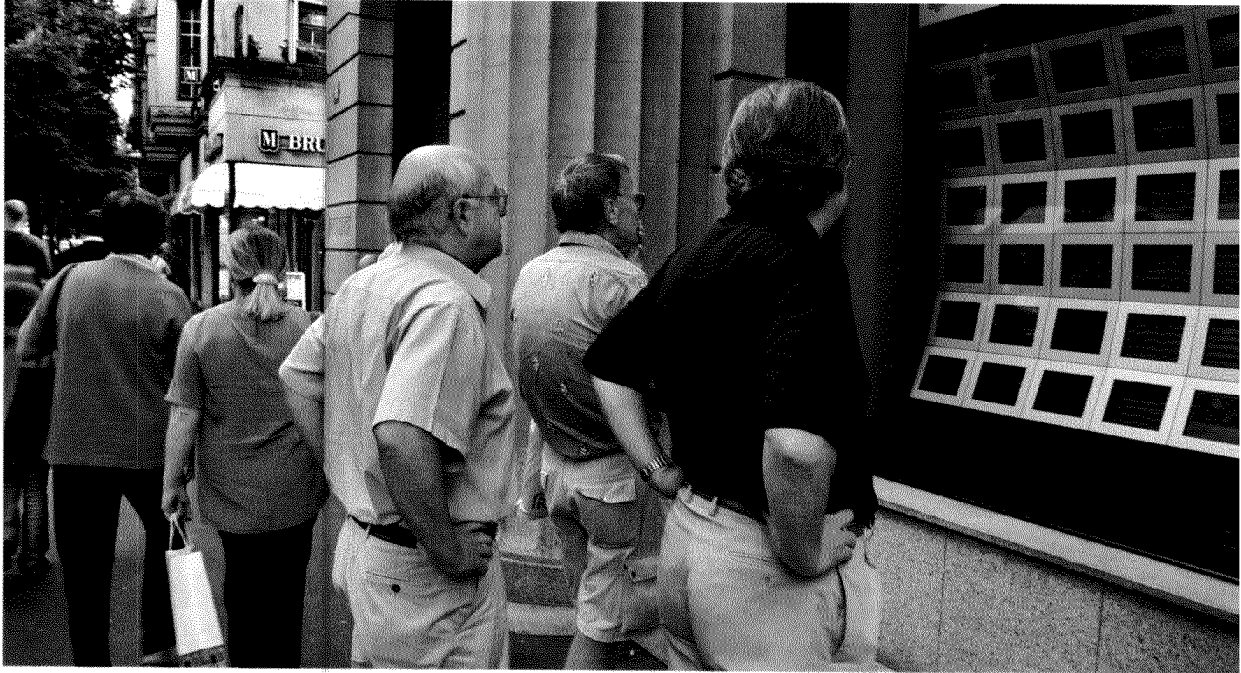
Geringe Investitions- und Wachstumsimpulse

Im Modell 1 der USTR II kompensieren sich die steuersenkenden und -erhöhenden Elemente weitgehend, sodass die makroökonomischen Effekte bescheiden ausfallen. Auf der Basis der Berechnungen in Keuschnigg und Dietz (2003, Seite 78) kann langfristig eine Zunahme von maximal 0,5% des Bruttoinlandprodukts (BIP) erwartet werden. Diese Schätzung geht davon aus, dass die Einnahmehausfälle pauschal gegenfinanziert werden.

Falls andere verzerrende Steuern (z.B. Mehrwertsteuer) erhöht werden müssen, dürfte die Zunahme des BIP noch einmal geringer ausfallen und langfristig nicht mehr als 0,3% ausmachen. Auch wenn die Genauigkeit dieser Berechnungen nicht überschätzt werden darf, ergibt sich auch bei Neuberechnungen mit anderen Parameterwerten im Wesentlichen dasselbe Bild.

Die zu erwartenden Wirkungen sind also eher bescheiden. Weil sich die Reform auf eine Entlastung auf der Investorebene beschränkt, wird sie hauptsächlich inländische KG begünstigen, die Investitionen multinationaler Unternehmen jedoch kaum beeinflussen können. 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.

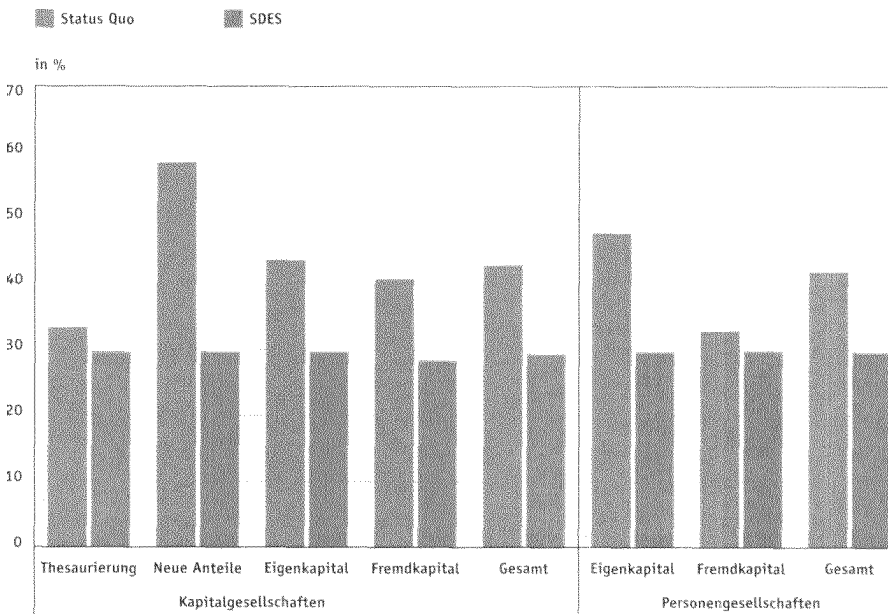
Modell 3 verstärkt die Investitionsanreize, vor allem, weil das bremsende Element einer höheren Kapitalgewinnbesteuerung wegfällt. Es dürfte eine merkliche Expansion insbesondere im Sektor der inländischen KG auslösen und eine langfristige Steigerung des BIP von maximal 0,7% ermöglichen.⁶ Wiederum ist dies eine eher optimistische Schätzung, weil dabei die Gegenfinanzierung nur in Form einer Pauschalbelastung berücksichtigt ist (z.B. geringere Transfers). Die Wachstumsgewinne werden sich erst nach einer längeren Anpassungsphase voll bemerkbar machen. Aus die-



Der Abbau der wirtschaftlichen Doppelbelastung von Dividenden ist eine alte Forderung der Wirtschaft. Tatsächlich steht die Schweiz im internationalen Vergleich ziemlich einsam da; die allermeisten Länder sehen in der einen oder anderen Form Entlastungsmassnahmen vor.

Grafik 2

Effektive Grenzsteuersätze einer Schweizerischen Dualen Einkommenssteuer (SDES)



Quelle: Keuschnigg (2004) / Die Volkswirtschaft

- 4 Vgl. Keuschnigg und Dietz, 2003.
- 5 Modell 2 lässt sich nur schwer mit dem Urkonzept vergleichen und wird hier nicht weiter betrachtet.
- 6 Vgl. Keuschnigg und Dietz, 2003, Seite 92, und Schweizerischer Bundesrat, 2004, Abschnitt 5.3.
- 7 Vgl. Keuschnigg, 2004.

sem Grund ergeben sich kurzfristige Steuer- ausfälle, während längerfristig ein teilweiser Selbstfinanzierungseffekt eintritt. Auch die ohnehin geringen Lohnsteigerungen werden erst später eintreten, während die steuerliche Dividendenentlastung zu unmittelbaren Vermögensgewinnen bei den Anteilseignern führen sollte.

Für eine fundamentale Steuerreform

Im Auftrag von Avenir Suisse hat der Autor ein Konzept für ein weit gehend neutrales System der Unternehmensbesteuerung präsentiert, das die Standortattraktivität der Schweiz entscheidend stärken und einen wesentlichen Wachstumsbeitrag liefern könnte.⁷ Politische, institutionelle sowie finanzpolitische Beschränkungen werden zunächst bewusst hintangestellt. Es geht darum, eine Vorstellung zu entwickeln, wie ein stark investitionsförderndes und neutrales System im Prinzip aussehen könnte. Die vier Eckpfeiler des Konzepts einer *Schweizerischen Dualen Einkommenssteuer* (SDES) sind:

- *Progressive Lohnbesteuerung*: Sie bleibt unverändert. Der Spitzensteuersatz von 37% entspricht dem Mittel der Kantonshauptorte.
- *Proportionale Gewinnsteuer*: Sie wird unabhängig von der Rechtsform erhoben, d.h. der Geltungsbereich der Gewinnsteuer wird auf selbstständig Erwerbende und PU ausgedehnt. Der Steuersatz bleibt bei durchschnittlich 23,2%.
- *Abzug einer Normalverzinsung*: Neben den Fremdkapitalzinsen wird auch eine Verzinsung des Eigenkapitals in der Höhe des langfristigen durchschnittlichen Nettozinses auf risikolose Staatspapiere zum Abzug von der Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer zugelassen.
- *Niedrige proportionale Teilhabersteuer*: Sie wird mit einem proportionalen Satz von 18,3% erhoben. Ihr unterliegen alle vom Investor realisierten Erträge: Zinsen, Ausschüttungen, Gewinnentnahmen und realisierte Kapitalgewinne. Bei der Realisierung von Kapitalgewinnen wird ein Zins für die aufgeschobene Steuerschuld be-

rechnet. Neben dem vollen Ausgleich von Verlusten und Gewinnen sind ein unbegrenzter Verlustvortrag und ein begrenzter Verlustrücktrag möglich.

Das SDES-Konzept ist per Konstruktion rechtsformneutral, weil es alle Unternehmen systematisch gleich behandelt. Es sichert Investitions- und Finanzierungsneutralität auf der Unternehmensebene, weil die Finanzierungskosten sowohl des Fremd- als auch des Eigenkapitals abzugsfähig sind. Der Investitionssteuerkeil auf Unternehmensebene wird dadurch für alle Unternehmen – inländische KG und PU sowie in- und ausländische Multis mit ihren Betriebsstätten im Inland – vollständig abgebaut. Dadurch kann ein breit abgestützter Wachstumsimpuls erzielt werden. Die Teilhabersteuer besteuert auf Investorebene alle Formen von Kapitaleinkommen gleich und ist somit auch hier vollständig finanzierungsneutral. Dies erfordert allerdings, dass der Zinsvorteil aus der aufgeschobenen Besteuerung von Kapitalgewinnen nach dem Realisationsprinzip durch Verrechnung eines Verzugszinses kompensiert wird. Anders kann eine effektiv gleiche Belastung von Kapitalgewinnen und Dividenden nicht erreicht werden. Die Kombination von Teilhaber- und Gewinnsteuer vermeidet ausserdem ein typisches Problem der dualen Einkommenssteuer, nämlich die Steuerumgehung durch Verlagerung von Lohn- zu Kapitaleinkommen.

Die Neutralitätseigenschaften des SDES-Konzepts zeigen sich eindrücklich in *Grafik 2*. Das SDES-Konzept gleicht die effektiven Grenzsteuersätze an und stellt damit die weit gehende Neutralität der Unternehmensbesteuerung her.

Geschätzte Wirkungen

Anhand von Modellsimulationen wurden die Wachstumswirkungen des SDES-Konzepts abgeschätzt, und zwar in zwei Varianten der Gegenfinanzierung: einer pauschalen Ausgabenreduktion und einer Mehrwertsteuererhöhung. Die Reform stösst Vermögensbildung und Investitionen auf breiter Front an; der aggregierte Kapitalstock steigt langfristig um

8%, das BIP – je nach Szenario der Gegenfinanzierung – um 2,3% (Mehrwertsteuererhöhung) bis 3,4% (Senkung der Transferausgaben). Dies ist ein Vielfaches der für die USTR II erwarteten Effekte. Das MWST-Szenario belastet die Kaufkraft der Löhne und hemmt vor allem kurzfristig die Beschäftigung. Das Szenario mit der Ausgabensenkung vermeidet diesen negativen Beschäftigungseffekt.

Die zeitlichen Anpassungsmuster sind ähnlich wie bei der USTR II, denn die Wachstumsgewinne entfalten sich erst allmählich im Zuge der Kapitalbildung. Dementsprechend sind die Steuerausfälle kurzfristig deutlich höher als längerfristig. Zusammenfassend muss man feststellen, dass die Vorteile einer wachstumsorientierten Steuerreform für breitere Bevölkerungskreise erst verzögert zu Buche schlagen. ■

Kasten 1

Literatur

- Keuschnigg, Christian und Martin D. Dietz (2003), Unternehmenssteuerreform II. Quantitative Auswirkungen auf Wachstum und Verteilung, Bern: Verlag Haupt.
- Keuschnigg, Christian (2004), Eine Unternehmenssteuerreform für mehr Wachstum in der Schweiz, Avenir Suisse.
- Lammersen, Lothar und Robert Schwager (2003), The Effective Tax Burden of Companies in the Extended Alpine Space, Basel: IBC BAK International Benchmark Club.
- Schweizerischer Bundesrat (2004), Vernehmlassungsvorlage zur Unternehmenssteuerreform II, Bern.