

Wo die Steuersenkungen ansetzen sollten

Entlastung der Unternehmen statt der Aktionäre

Von Konrad Hummler und Peter Eisenhut*

Über die Teilentlastung der Aktionäre mit qualifizierter Beteiligung an einer Kapitalgesellschaft soll das Problem der wirtschaftlichen Doppelbelastung gemildert werden. Die Autoren des folgenden Beitrags zeigen auf, dass es klüger wäre, den Gewinnsteuertarif zu senken. (Red.)

Es sind hauptsächlich drei relativ gut abgrenzbare Bereiche des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens, die sich als steuerliche Anknüpfungspunkte eignen: der private Konsum, das private Einkommen und Vermögen sowie die Erträge der juristischen Personen. Da juristische Personen aber letztlich immer irgendwelchen natürlichen Personen gehören, steht die Unternehmensbesteuerung zwingend in einer systematischen Konkurrenz zur Besteuerung der Privatpersonen. Die steuerliche Doppelbelastung infolge der Ertragsbesteuerung von Unternehmungen und der Dividenden- sowie allenfalls Kapitalgewinnbesteuerung von Privaten ist somit primär ein logisches Problem. Wenn im Folgenden von Steuersenkungen die Rede ist, dann geht es um die Milderung oder Eliminierung einer krassen Fehlkonstruktion des Steuersystems, nicht um verteilungspolitische Absichten zugunsten der einen oder anderen Interessengruppe.

Rauer internationaler Steuerwettbewerb

Der internationale Steuerwettbewerb zielt stark in Richtung einer deutlichen Senkung der Gewinnsteuern von Unternehmungen. Trotzdem steht die Schweiz im internationalen Vergleich noch gut da, wenn man sich an der effektiven Grenzsteuerbelastung auf Unternehmensebene orientiert. Stellt man jedoch auch die Steuerbelastung des Investors in Rechnung, liegt die Grenzsteuerbelastung einer Investition erheblich höher. Je nach Kanton beträgt sie gemäss Berechnungen des Mannheimer Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschungen in der höchsten Steuerprogression zwischen 29,3% in Nidwalden und 77,5% in Genf. Der Vorteil der Schweiz schwindet also erstens unter Berücksichtigung der Doppelbelastung und zweitens, weil die Unternehmenssteuersätze gemäss einer Analyse von KPMG weltweit in 14 Jahren um nahezu 12 Prozentpunkte gesenkt wurden.

Der volkswirtschaftliche Verzerrungseffekt der Doppelbelastung des unternehmerischen Gewinns ist unbestritten. Zum einen führt die Besteuerung der Dividende bei gleichzeitigem Verzicht auf eine Besteuerung des Kapitalgewinns tendenziell dazu, dass sich zu viel Kapital in den als Kapitalgesellschaften organisierten Unternehmungen ansammelt. Die Folgen sind illiquide Kapitalmarktverhältnisse, Governance-Probleme (zu komfortable finanzielle Verhältnisse des Managements) sowie Schwierigkeiten bei Nachfolgeregelungen. Zum anderen benachteiligt die Doppelbelastung die Rechtsform der Kapitalgesellschaft. Auch wenn der Nettoeffekt der derzeitigen Besteuerung von der Höhe der Ausschüttungsquote abhängt, führt sie dazu, dass für zu wenig wirtschaftliche Aktivitäten die Kapitalgesellschaft gewählt wird. Ein zu grosser Teil der Wirtschaft ist deshalb in Personengesellschaften oder als Einzelfirma organisiert; es mangelt hier-

zulande deshalb tendenziell an liquiden Märkten für kleine und mittlere Unternehmungen (KMU). Dieser Sektor ist zu «gewerblich» strukturiert, und es ist vergleichsweise zu wenig attraktiv, eine eigene Unternehmung in Form einer Aktiengesellschaft zu gründen. Als Folge davon wächst die Schweizer Wirtschaft unter ihrem Potenzial.

Verschiedene Vorzüge

Die Bereinigung der Doppelbelastungs-Problematik kann an den erwähnten zwei Anknüpfungspunkten erfolgen: bei der natürlichen Person durch Verringerung der Dividendenbesteuerung oder bei der juristischen Person durch Senkung der Gewinnsteuer. Der zweiten Variante ist eindeutig der Vorzug zu geben. Eine Senkung der Gewinnsteuer – in einzelnen Kantonen könnte sie sogar auf ein absolutes Minimum reduziert werden – beseitigt nicht nur die Doppelbelastung, sondern stärkt die Investitionsanreize und verspricht Wachstumsgewinne. Die Kapitalintensität nimmt zu, die Arbeitsproduktivität wird gesteigert, die Löhne steigen, der Konsum erhöht sich, und Beschäftigungschancen wachsen. Der Option Senkung der Ertragssteuer ist auch deshalb der Vorzug zu geben, weil jegliche Sonderbehandlung von Einkünften bei natürlichen Personen klassenkämpferisches Unheilpotenzial in sich birgt. Der «normale» Lohnempfänger geht leer aus, und selbst wenn lediglich eine verzerrende und ungerechte Doppelbelastung entschärft würde, haftet Lösungen wie dem Halbsatzverfahren oder anderen Sondersätzen für Kapitaleinkünfte der Geruch einer Privilegienwirtschaft an.

Demgegenüber erweist sich die Senkung der Gewinnsteuer von Kapitalgesellschaften als verteilungspolitisch bei weitem weniger brisant. Für die Unternehmungen bedeuten diese Steuern ja nichts anderes als vom Staat auferlegte Kosten. Sie reihen sich in dieselbe Kategorie wie die Lohnkosten, die Lohnnebenkosten und der Sachaufwand. Jegliche Senkung der Gewinnsteuer erhöht deshalb die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmungen. Ob die Steuersenkung dem Kapitaleigner, dem Arbeitnehmer oder dem Konsumenten zugute kommt, ist a priori unsicher – vermutlich allen drei zugleich, zumal vom zusätzlich ausgelösten Wachstum alle profitieren.

Etwelche Wachstumseffekte

Für die öffentliche Hand entsteht zunächst ein Steuerausfall. Erst mit der Zeit führen die Einkommenssteuern und die indirekten Steuern zu Mehreinnahmen. Selbst dann, wenn sich ein «race to the bottom» in dem Sinne ergäbe, dass letztlich die Gewinnsteuern auf Kantonsebene abgeschafft würden, wären davon Wachstumseffekte zu erwarten, durch die ein grosser Teil der Steuersenkung finanziert würde. In einer kleinen offenen Volkswirtschaft ist die Gewinnsteuer für die Standortattraktivität von kritischer Bedeutung und fiskalpolitisch der einzige Weg, auf dem man die Standortentscheidungen international tätiger Unternehmen mit hoher Wertschöpfung beeinflussen kann. Zugleich nimmt eine Senkung bzw. Abschaffung der Gewinnsteuer dem Kampf der OECD und der EU gegen schädliche Steuerpraktiken, namentlich der steuerlichen Entlastung von Holdinggesellschaften, den Wind aus den Segeln.

Einzelne Kantone und Gemeinden würden zu

den Gewinnern gehören, andere zu den Verlierern; die Lastenausgleichsströme müssten also umgelenkt werden. Vor allem ist daran zu erinnern, dass die Unternehmen für die Leistungen, die sie von der öffentlichen Hand beziehen, eigentlich bezahlen sollten, und zwar auf direktem Weg, über Gebühren und Beiträge; eine indirekte Belastung über Gewinnsteuern erzeugt Ineffizienzen. Im Bereich der direkten Abgeltung von staatlichen Leistungen besteht durchaus Spielraum zur besseren Abrechnung.

Vorstoss in eine Tabuzone

Eine Senkung der Ertragssteuer würde zudem die Tür in eine Tabuzone der schweizerischen Steuerpolitik öffnen: Durch den weitgehenden Wegfall der Doppelbesteuerung müsste von der Sachlogik her die Gleichbehandlung von Gewinnen, die über Dividenden ausgeschüttet werden, und Kapitalgewinnen, die durch Thesaurierung entstehen, bei der Einkommensbesteuerung natürlicher Personen zum Thema werden. Es wäre politisch unklug und unredlich, sich dieser Diskussion zu verschliessen. Zur Herstellung der Rechtsformneutralität zwischen Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften sollte der Gewinn – unabhängig von der Rechtsform – mit demselben proportionalen Satz besteuert werden. Selbständige und Personenunternehmen wären dann denselben steuerlichen Bedingungen ausgesetzt.

► *«Reflexe» Seite 32*

* Konrad Hummler ist Banquier und Präsident der Industrie- und Handelskammer St. Gallen-Appenzell, Peter Eisenhütleren Chefökonom.