

Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV, Eigerstrasse 65, CH-3003 Bern
Administration fédérale des contributions AFC, Eigerstrasse 65, CH-3003 Berne
Amministrazione federale delle contribuzioni AFC, Eigerstrasse 65, CH-3003 Berna
Swiss Federal Tax Administration FTA, Eigerstrasse 65, CH-3003 Bern

Moderne Steuersysteme Grundfragen und Reformvorschläge

Martin Daepf

Tel. +41 (0)31 322 73 88
Fax +41 (0)31 324 92 50
martin.daepf@estv.admin.ch

Christoph A. Schaltegger

Tel. +41 (0)31 322 73 89
Fax +41 (0)31 324 92 50
christoph.schaltegger@estv.admin.ch

10. September 2004

Executive Summary

Erkenntnisse der Optimalsteuertheorie: Mit der wohlfahrtstheoretischen Fundierung der Besteuerung befasst sich die Optimalsteuertheorie (Abschnitt 2.1.1). Dieser Zweig der Wirtschaftstheorie beurteilt Steuern aufgrund von Effizienzwirkungen, d.h. der von ihnen ausgehenden Zusatzlast (Abschnitt 2.1.1.1) und zielt darauf ab, „gute“ von „schlechten“ Steuern trennen. Dabei können auch Verteilungsüberlegungen einbezogen werden. Auf Grundlage der Optimalsteuertheorie können Aussagen darüber gemacht werden, auf welchen Steuerbasen ein rationales Steuersystem fassen soll.

Unmöglichkeit eines erstbesten Steuersystems: Die ideale Steuerwelt wird durch ein erstbestes Steuersystem charakterisiert, in dem keine Zusatzlast der Besteuerung auftritt und kein Zielkonflikt zwischen Effizienz und Gerechtigkeit besteht (Abschnitt 2.1.1.2). Wegen fehlender Information kann jedoch ein solches Steuersystem nicht implementiert werden.

Eigenschaften eines zweitbesten Steuersystems: Das Informationsproblem wird in einem zweitbesten Steuersystem überwunden, indem sich die Besteuerung auf beobachtbare Transaktionen beschränkt (Abschnitt 2.1.1.3). Als Preis dafür geht zum Einen die Harmonie von Effizienz- und Gerechtigkeitszielsetzungen verloren. Zum Anderen entsteht eine Zusatzlast der Besteuerung. Primäre Steuerbasen sind dabei das Einkommen oder der Konsum, während die Produktion nicht besteuert werden sollte. Negative externe Effekte dienen als zusätzliche, ergänzende Steuerbasen.

Konsum versus Einkommen als Steuerbasis: Für die weitere Konkretisierung des Steuersystems ist zu entscheiden, ob Kapitaleinkommen besteuert werden soll. Wird diese Frage negativ beantwortet, so stellt der Konsum die adäquate Steuerbasis dar. Andernfalls orientiert sich das zu wählende Steuersystem am Einkommen (Abschnitt 2.1.2.1).

Möglichkeiten einer Einkommensbesteuerung: Es schliesst sich dann die zweite Frage an, ob alle Einkommensarten mit dem gleichen Satz zu belasten sind. Ist dies der Fall, so fällt die Wahl auf die synthetische Einkommensteuer, welche auf der Reinvermögenszugangstheorie basiert. Ansonsten weist der Weg in Richtung einer dualen Einkommensteuer (Abschnitt 2.1.2.2). Die konkrete Wahl des Steuersystems wird darüber hinaus dadurch bestimmt, ob die Steuer bei den Haushalte oder bei den Unternehmen ansetzt (Abschnitt 2.1.2.3).

Rechtfertigung von Lenkungssteuern: Liegt ein negativer externer Effekt vor und findet sich eine adäquate Bemessungsgrundlage, lassen sich Lenkungssteuern begründen. Die Höhe des Steuersatzes hängt dann vom Ausmass des zu internalisierenden externen Effektes ab. Mögliche Anwendungsbeispiele sind Ökosteuern (Abschnitt 2.1.3.1) und bestimmte besondere Konsumsteuern (Abschnitt 2.1.3.2). Kontrovers geführt wird in diesem Zusammenhang hingegen die Diskussion über Sinn und Unsinn von Transaktionssteuern auf Finanzmärkten (Abschnitt 2.1.3.3).

Steuern und Umverteilung: Das Steuersystem lässt sich in den Dienst der Umverteilungspolitik stellen (Abschnitt 2.2). Die gegenwärtige Diskussion wird erstens von der Forderung geprägt, direkt progressive Steuertarife durch indirekt progressive oder proportionale Tarife zu ersetzen. Für eine solche Einheitssteuer oder Flat Rate Tax (Abschnitt 3.1.1.2) sprechen die niedrigeren Grenzsteuersätze, welche Effizienzgewinne erwarten lassen, sowie administrative Vorteile. Die Einheitssteuer verletzt jedoch weit verbreitete Gerechtigkeitsvorstellungen. Zweitens findet ein Trend weg von traditionellen hin zu erwerbsabhängigen sozialpolitischen Instrumenten statt. Dies hat der negativen

Einkommensteuer neuen Auftrieb verliehen. Im Vordergrund steht dabei ihre erwerbsabhängige Ausgestaltung (Abschnitt 3.1.1.3).

Reformen im Rahmen der Reinvermögenszugangsbesteuerung: Neben der Einheitssteuer und der negativen Einkommensteuer stellt die konsequentere Reinvermögenszugangsbesteuerung (Abschnitt 3.1.1.1) eine dritte mögliche Stossrichtung im Rahmen einer synthetischen Einkommensteuer dar. Sie basiert auf der Einsicht, dass bei gleichem Steueraufkommen ein Steuersystem mit einer breiten Bemessungsgrundlage und tieferen Steuersätzen weniger verzerrend wirkt als ein alternatives Steuersystem mit einer engeren Bemessungsgrundlage und höheren Steuersätzen. Die drei Reformstossrichtungen schliessen sich nicht gegenseitig aus und lassen sich daher miteinander kombinieren.

Duale Einkommensteuer: Bei einer dualen Einkommensteuer (Abschnitt 3.1.2) wird das Einkommen in die Komponenten Arbeits- und Kapitaleinkommen aufgespalten. Dahinter steht die Überlegung, dass die hohe Mobilität und die Austauschbarkeit des Kapitals die Anwendung niedriger und proportionaler Steuersätze verlangt, während die Immobilität der Arbeit und die ungleiche Verteilung des Humankapitals höhere und progressive Steuersätze möglich und wünschbar machen. Eine duale Einkommensteuer kann auf verschiedene Arten implementiert werden. Unterscheiden lassen sich Systeme, die direkt auf Kapitalerträge und Kapitalgewinne zugreifen, und Varianten, bei denen das Kapitaleinkommen im Rahmen einer Sollertragsbesteuerung indirekt über eine Vermögenssteuer belastet wird.

Reformen im Rahmen der konsumorientierten Besteuerung: Konsumorientierte Steuersysteme existieren in grosser Anzahl (Abschnitt 3.2), die meisten davon allerdings lediglich auf dem Papier. Wie eine Einkommensteuer kann auch eine Konsumsteuer auf persönlicher Ebene bei den Haushalten oder im Unternehmenssektor ansetzen. Zu Ersteren gehört die Ausgabensteuer in ihren spar- und zinsbereinigten Varianten (Abschnitt 3.2.1.1) sowie die Lohnsteuer (Abschnitt 3.2.1.2). Auf Unternehmensebene setzen die verschiedene Varianten der Cash-flow-Steuer (Abschnitt 3.2.2.1) sowie die zinsbereinigte Gewinnsteuer (Abschnitt 3.2.2.2) an. Die Mehrwertsteuer kann als eine Steuer auf den Konsumtransaktionen der Haushalte interpretiert werden, de facto setzt sie jedoch ebenfalls auf der Unternehmensebene an (Abschnitt 3.2.2.3).

Kombination der der Konsumbesteuerung auf Haushalts- und Unternehmensebene: Die Modelle der Konsumbesteuerung auf Haushalts- und Unternehmensebene lassen sich fast beliebig miteinander kombinieren. Einige dieser Kombinationen haben eine gewisse Prominenz erhalten. Es handelt sich um die Flat Tax (Abschnitt 3.2.3.1), einer Kombination aus Cash-flow- und Lohnsteuer, und um die USA Tax (Abschnitt 3.2.3.2), welche die Mehrwertsteuer mit einer sparbereinigten Einkommensteuer verbindet.

Beurteilung der konsumorientierten Steuermodelle: Breite Erfahrung bestehen mit der Mehrwertsteuer. Hier wären ein Abbau der unechten Befreiungen und eine Vereinfachung der Satzstruktur lohnende Reformansätze. Bei den direkten Steuern auf Haushaltsebene basiert die sparbereinigte Einkommensteuer auf dem theoretisch überzeugendsten Konzept. Sie ist der zinsbereinigten Einkommensteuer und der Lohnsteuer diesbezüglich überlegen. Zu ihrem Nachteil ist sie jedoch administrativ aufwändiger, insbesondere im Vergleich zur Lohnsteuer. Auf Unternehmensebene ist die zinsbereinigte Gewinnsteuer ein denkbare Konzept, während die verschiedenen Varianten der Cash-Flow-Steuer vor allem wegen der fehlenden internationalen Anrechenbarkeit verworfen werden müssen. Dies gilt infolgedessen auch für die Flat Tax.

Die Arbeitspapiere widerspiegeln nicht notwendigerweise die offiziellen Positionen des Amtes, des Departements oder des Bundesrats. Für die in den Arbeiten vertretenen Thesen und allfällige Irrtümer sind ausschliesslich die Autoren verantwortlich.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Grundfragen moderner Steuersysteme	1
2.1	Die Steuerbasis moderner Steuersysteme	1
2.1.1	Erkenntnisse der Optimalsteuertheorie	1
2.1.1.1	Die Zusatzlast der Besteuerung	1
2.1.1.2	Erstbeste Steuersysteme	2
2.1.1.3	Zweitbeste Steuersysteme	2
2.1.2	Besteuerung des Einkommens oder des Konsums	4
2.1.2.1	Soll Kapitaleinkommen besteuert werden?	4
2.1.2.2	Sollen in einem Einkommensteuersystem alle Einkommensarten gleich hoch besteuert werden?	7
2.1.2.3	Besteuerung der Haushalte oder der Unternehmen?	8
2.1.3	Besteuerung negativer externer Effekte	10
2.1.3.1	Ökosteuern	11
2.1.3.2	Besondere Konsumsteuern	11
2.1.3.3	Die Tobin-Steuer-Kontroverse	12
2.2	Steuersystem und Umverteilungspolitik	12
3	Konkrete Reformvorschläge	13
3.1	Einkommensbesteuerung	14
3.1.1	Reinvermögenszugangsbesteuerung	14
3.1.1.1	Konsequenterer Reinvermögenszugangsbesteuerung	14
3.1.1.2	Einheitssteuer (Flat Rate Tax)	16
3.1.1.3	Negative Einkommensteuermodelle	17
3.1.2	Duale Einkommensteuer	18
3.1.2.1	Grundprinzipien	18
3.1.2.2	Begründung der dualen Einkommensteuer	18
3.1.2.3	Formen der dualen Einkommensteuer	18
3.1.2.3.1	<i>Nordeuropäische duale Einkommensteuer</i>	19
3.1.2.3.2	<i>Duale Einkommensteuer mit Sollertragsbesteuerung des Kapitaleinkommens</i>	20
3.1.2.3.3	<i>Abgeltungssteuer-Modelle</i>	20
3.2	Konsumbesteuerung	21
3.2.1	Konsumbesteuerung auf Ebene der Haushalte	21
3.2.1.1	Ausgabensteuer	21
3.2.1.2	Lohnsteuer	22
3.2.2	Konsumbesteuerung auf Ebene der Unternehmen	22
3.2.2.1	Cash-flow-Steuer	22
3.2.2.1.1	<i>R-Cash-flow-Steuer</i>	22
3.2.2.1.2	<i>Die R+F-Cash-Flow-Steuer</i>	23
3.2.2.1.3	<i>Die S-Cash-flow-Steuer</i>	24
3.2.2.1.4	<i>Das Mischsystem von Sinn</i>	24
3.2.2.2	Die zinsbereinigte Gewinnsteuer	25
3.2.2.3	Die Mehrwertsteuer	25
3.2.3	Kombinierte Systeme im Bereich der Konsumbesteuerung	27
3.2.3.1	Die Flat Tax	27
3.2.3.2	Die USA Tax	29
3.2.3.3	Weitere Kombinationen	29
3.3	Fazit	29

Abbildungen

Abbildung 1:	Erst- und Zweitbeste Steuersysteme	3
Abbildung 2:	Einkommens- versus Konsumbesteuerung	4
Abbildung 3:	Stufenschema bei der Diskussion von Lenkungssteuern auf negativen externen Effekten	11
Abbildung 4:	Stossrichtung möglicher Reformen	14

Tabellen

Tabelle 1:	Soll Kapitaleinkommen besteuert werden?	6
Tabelle 2:	Sollen alle Einkommensarten gleich hoch besteuert werden?	8
Tabelle 3:	Argumente pro und contra (ergänzende) Unternehmensgewinnsteuern	9
Tabelle 4	Verschiedene Strategien der Umverteilungspolitik im Vergleich	13
Tabelle 5	Spar- und zinsbereinigte Einkommensteuer im Vergleich	22
Tabelle 6	Vor- und Nachteile der R-Cash-flow-Steuer	23
Tabelle 7	Vor- und Nachteile der Mehrwertsteuer in Relation zu anderen Modellen der Konsumbesteuerung	26
Tabelle 8:	Synoptische Darstellung der Vor- und Nachteile einer Flat Tax	29
Tabelle 9:	Übersicht über verschiedene Reformoptionen der Einkommensbesteuerung	30
Tabelle 10:	Übersicht über verschiedene Reformoptionen der Konsumbesteuerung	31

1 Einleitung

Steuern dienen in erster Linie zur Finanzierung öffentlicher Leistungen. Steuern sind für die Politik aber auch zur Beeinflussung der Wirtschaft von Interesse. Die Steuerkompetenz stellt dabei die eigentliche Macht zur Politikgestaltung dar und wird deshalb gelegentlich als das Skelett des Staates bezeichnet. Mit dem Papier „Moderne Steuersysteme“ sollen zwei Ziele verfolgt werden. Erstens geht es um die Erörterung von Grundfragen der Steuerpolitik. Zweitens werden konkrete Reformoptionen im Rahmen eines modernen Steuersystems für die Schweiz diskutiert. Damit bietet dieses Papier einen Beitrag zur Versachlichung der Diskussion über grundlegende Steuerreformen. Es soll die gesamte Bandbreite der verschiedenen Reformoptionen behandelt werden. Die Optik ist in dem Sinne radikal, als sie sich nicht an bestehenden, historisch gewachsenen Strukturen orientiert. Im Hinblick auf eine allfällige Umsetzung eines Vorschlages in der Schweiz ist die Perspektive langfristig ausgerichtet.

In Abschnitt 2 werden die Grundfragen, mit denen sich die aktuelle Diskussion befasst, erörtert. Anschliessend widmet sich Abschnitt 3 konkreten Reformvorschläge, stellt dar, auf welchen Antworten auf die Grundfragen sie beruhen, und was ihren ihre jeweiligen Vor- und Nachteile sind. Weiter findet sich eine Begründung dafür, ob ein bestimmter Vorschlag im Hinblick auf eine allfällige spätere Umsetzung in der Schweiz weiter verfolgt werden soll oder nicht.

2 Grundfragen moderner Steuersysteme

2.1 Die Steuerbasis moderner Steuersysteme

2.1.1 Erkenntnisse der Optimalsteuertheorie

Mit der wohlfahrtstheoretischen Fundierung der Besteuerung befasst sich die Optimalsteuertheorie. Dieser Zweig der Wirtschaftstheorie beurteilt Steuern aufgrund von Effizienzwirkungen, d.h. der von ihnen ausgehenden Zusatzlast auf die Volkswirtschaft. Dabei werden auch Verteilungsüberlegungen einbezogen. Auf Grundlage der Optimalsteuertheorie lassen sich Aussagen darüber machen, auf welchen Steuerbasen ein rationales Steuersystem basieren soll. Es werden „gute“ von „schlechten“ Steuern unterschieden.

2.1.1.1 Die Zusatzlast der Besteuerung

Jede Steuer mit positivem Aufkommen schädigt die Steuerträger durch einen Einkommenseffekt. Dieser ist unvermeidlich und widerspiegelt den mit der Steuer bezweckten Kaufkrafttransfer vom Bürger zum Staat. Verhaltensänderungen, die auf dem Einkommenseffekt beruhen, stellen keine Verzerrung, sondern eine effiziente Anpassung an das nunmehr geringere Einkommen dar.

Nahezu jede Steuer schädigt die Steuerträger darüber hinaus durch einen Substitutionseffekt. Dieser Substitutionseffekt verzerrt die Marktergebnisse. Es entsteht eine Zusatzlast der Besteuerung. Unter der Zusatzlast der Besteuerung versteht man jene über die Einkommenseinbusse hinausgehende Wohlfahrtseinbusse, die selbst bei einer erhebungs- und entrichtungskostenfreien Steuer auftritt. Dieser Zusatzlast kommt bei der Beurteilung von Steuern unter Effizienz Gesichtspunkten eine zentrale Rolle zu.

2.1.1.2 Erstbeste Steuersysteme

Die Zusatzlast fällt umso grösser aus, je besser die Individuen der Steuer ausweichen können. Bei vorgegebener Höhe des Steueraufkommens ist deshalb aus Sicht der Individuen jenes Steuersystem optimal, das keine Ausweichreaktionen zulässt. Es ist also erstbest. Ein erstbestes Steuersystem ist somit ein Regime, das nur aus Steuern besteht, die ausschliesslich Einkommenseffekte und keine Substitutionseffekte verursachen. Zu diesen erstbesten Steuersystemen gehören die allgemeine Verbrauchsteuer, d.h die lückenlose Besteuerung physischer Verbräuche, und die (persönlich differenzierte) Pauschalsteuer. Die zugehörigen Marktgleichgewichte sind pareto-optimal, so dass niemand besser gestellt werden kann, ohne dass mindestens eine andere Person schlechter gestellt wird. Ausserdem ist jedes Umverteilungsziel durch geeignete Differenzierung der Steuern auf die Anfangsausstattung erreichbar. Es besteht also kein Zielkonflikt zwischen Effizienz und Gerechtigkeit. Allerdings lässt sich ein solches erstbestes Steuersystem nur etablieren, wenn der Steuergesetzgeber die Verbräuche oder Anfangsausstattungen beobachten und besteuern kann. An dem mit der Nichtbeobachtbarkeit dieser Grössen verbundenen Informationsproblem scheitert letztlich der Versuch, ein erstbestes Steuersystem zu errichten.

2.1.1.3 Zweitbeste Steuersysteme

Zweitbeste Steuersysteme minimieren die Zusatzlast unter der Nebenbedingung, dass nur Markttransaktionen besteuert werden können, während physische Verbräuche und Anfangsausstattung mangels Beobachtbarkeit nicht besteuert sind. Markttransaktionen wie die Erzielung von Einkommen oder der Kauf von Gütern sind gut beobachtbar.

Jedes zweitbeste Steuersystem hat die Eigenschaft, dass nur die Konsumentenentscheidungen, nicht aber die Produzentenentscheidungen verzerrt werden. Dieser Grundsatz basiert auf der Einsicht, dass Produzentensteuern letztlich ohnehin von den Konsumenten getragen werden, aber ausserdem Verzerrungen auslösen, welche das Sozialprodukt mindern. Sofern bei der Einkommens- bzw. der Konsumbesteuerung keine Steuerlücken und keine externen Effekte bestehen, gibt es in einem zweitbesten Steuersystem keine Daseinsberechtigung für Produzentensteuern (Produktionseffizienztheorem). Dazu zählen Steuern auf Zwischenprodukte und spezifische Unternehmenssteuern, nicht aber etwa eine allgemeine Steuer auf Unternehmensgewinne, die Teil eines Einkommensteuersystems sein kann.

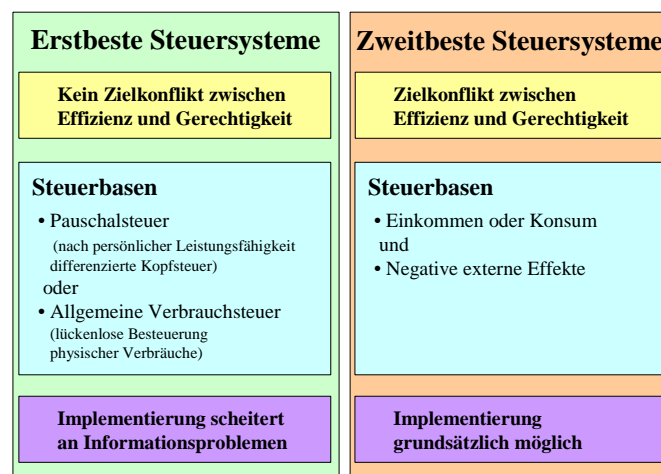
Als Teil des übergeordneten Ziels der Produktionseffizienz ergeht an ein effizienzorientiertes Steuersystem die Forderung, die aus betriebswirtschaftlicher Sicht optimalen Entscheidungen der Unternehmen nicht zu verzerren. Aus dieser Anforderung lassen sich eine Reihe von Neutralitätspostulaten der Besteuerung ableiten. Es geht hierbei um die Investitionsneutralität, die Finanzierungsneutralität und die Rechtsformneutralität. Die Investitionsneutralität verlangt, dass das Steuersystem die Entscheidung zwischen verschiedenen Investitionsprojekten nicht verzerren soll. Dies bedeutet, dass ein Investitionsprojekt, dessen Kapitalwert vor Steuern höher ist als derjenige eines beliebigen Alternativprojektes, auch nach Steuern einen höheren Kapitalwert als die Alternativprojekte aufweisen muss

(Rangfolgenneutralität). Ausserdem sollen positive Kapitalwerte vor Steuern auch nach Steuern positiv bleiben und negative negativ (Vorzeichenerhalt). Die Finanzierungsneutralität gliedert sich in die Kapitalstrukturneutralität, welche die Wahl zwischen Eigen- und Fremdkapital unverzerrt lässt, und in die Gewinnverwendungsneutralität, bei welcher der Entscheid zwischen Thesaurierung und Ausschüttung der Gewinne steuerlich unbeeinflusst bleibt. Konkret würde dies bedeuten, dass die Steuerlast für alle drei Finanzierungswege gleich hoch wäre. Rechtsformneutralität heisst, dass die Steuerbelastung eines Unternehmens und seiner Anteilseigner nicht von der Rechtsform abhängt.

Lenkungssteuern können aus Sicht der Individuen vorteilhaft sein, wenn sie die Folgen externer Effekte beheben. Externe Effekte liegen vor, wenn die Handlungen eines Wirtschaftssubjektes in die Nutzenfunktionen oder Produktionsfunktionen anderer eingehen, ohne dass dafür ein Marktpreis gezahlt wird. Liegt eine negative Externalität – z.B. in Form von Luftverschmutzung – vor, so kann die Inanspruchnahme des öffentlichen Gutes Luftreinheit als Produktionsinput mittels einer Pigou-Steuer (eine Lenkungssteuer) kostenpflichtig gemacht werden. Konkret zielt die Pigou-Steuer darauf ab, die Nutzung der Luftreinheit, d.h. Luftverschmutzung auf das optimale Niveau zu begrenzen. Der externe Effekt wird internalisiert. Wird die Luftreinheit auch von Unternehmen als Input genutzt, so stellt die Pigou-Steuer eine – in diesem Fall erwünschte – steuerliche Belastung der Zwischenprodukte dar.

Abbildung 1 fasst die bisherigen Ergebnisse zusammen:

Abbildung 1: Erst- und Zweitbeste Steuersysteme



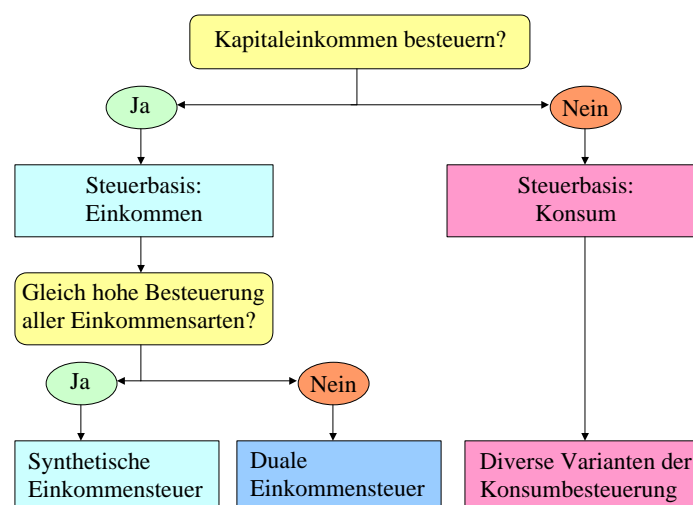
Die ideale Steuerwelt wird durch ein erstbestes Steuersystem charakterisiert, in dem keine Zusatzlast der Besteuerung auftritt und kein Zielkonflikt zwischen Effizienz und Gerechtigkeit besteht. Wegen fehlender Information kann jedoch ein solches Steuersystem nicht implementiert werden. Das Informationsproblem wird in einem zweitbesten Steuersystem überwunden, indem sich die Besteuerung auf beobachtbare Transaktionen beschränkt. Als Preis dafür geht zum einen die Harmonie von Effizienz- und Gerechtigkeitszielen verloren. Zum andern entsteht eine Zusatzlast der Besteuerung. Die Verzerrungen beschränken sich auf die Konsumentenentscheidungen. Primäre Steuerbasen sind dabei das Einkommen oder der Konsum, während die Produktion nicht besteuert werden sollte. Negative externe Effekte dienen als zusätzliche, ergänzende Steuerbasen.

2.1.2 Besteuerung des Einkommens oder des Konsums

Die Theorie der zweitbesten Besteuerung hat Einkommen und Konsum als mögliche Steuerbasen identifiziert, ohne eine verbindliche Antwort zu geben, welche dieser beiden Bemessungsgrundlagen vorzuziehen sei.

Für die weitere Konkretisierung des Steuersystems sind die Fragen zu beantworten, die im Schema der Abbildung 2 aufgeworfen werden. Es handelt sich erstens um die Frage, ob Kapitaleinkommen besteuert werden soll (Abschnitt 2.1.2.1). Wird diese Frage negativ beantwortet, so stellt der Konsum die adäquate Steuerbasis dar. Für die Umsetzung eines Konsumsteuersystems existieren verschiedene Möglichkeiten, auf die weiter unten näher eingegangen wird (Abschnitt 3.2). Beantwortet man die erste Frage hingegen positiv, so orientiert sich das zu wählende Steuersystem am Einkommen (Abschnitt 3.1). Es schliesst sich dann die zweite Frage an, ob alle Einkommensarten mit dem gleichen Satz zu belasten sind (Abschnitt 2.1.2.2). Ist dies der Fall, so fällt die Wahl auf die synthetische Einkommensteuer, welche auf der Reinvermögenszugangstheorie basiert (Abschnitt 3.1.1). Ansonsten weist der Weg in Richtung einer dualen Einkommensteuer (Abschnitt 3.1.2). Eine wichtige Frage ist ausserdem, ob die Besteuerung bei den Haushalten oder – ergänzend – auch bei den Unternehmen ansetzen soll (Abschnitt 2.1.2.3).

Abbildung 2: Einkommens- versus Konsumbesteuerung



2.1.2.1 Soll Kapitaleinkommen besteuert werden?

Zur Klärung der Frage, ob Kapitaleinkommen besteuert werden soll, sind zuerst die Einkommens- und die Konsumbesteuerungsphilosophien darzustellen.

Mit einer Einkommensteuer soll grundsätzlich das gesamte am Markt erwirtschaftete Einkommen steuerlich erfasst werden. Dieses Markteinkommen entspricht der Bruttowertschöpfung abzüglich den Abschreibungen, die den technischen und wirtschaftlichen Verschleiss ausgleichen. Die verbleibende Nettowertschöpfung wird als Einkommen an die Produktionsfaktoren ausgeschüttet. Die Arbeitskräfte erhalten

Arbeitseinkommen, die Eigen- und Fremdkapitalgeber Kapitaleinkommen¹, die Grundeigentümer Bodeneinkommen². Ein möglicher Rest bildet den Reingewinn³. Ausser auf die vier Einkommensarten Arbeitseinkommen, Kapitaleinkommen, Bodeneinkommen und Reingewinne kann eine Einkommensteuer darüber hinaus auch auf Einkünfte zugreifen, die kein Markteinkommen darstellen. Dazu zählen Transferzahlungen wie Erbschaften und Schenkungen, Unterhaltszahlungen, Pensionen und Renten sowie Wertänderungen im Vermögen.

Einkommen wird typischerweise durch eine persönliche Einkommensteuer besteuert. Diese kann mit einer Unternehmensgewinnsteuer ergänzt werden.⁴ Demgegenüber wird unter einer Konsumsteuer oft eine Steuer auf dem Verkauf oder Kauf von Gütern und Dienstleistungen verstanden. Dazu gehört z.B. die Mehrwertsteuer. Diese vordergründige Unterscheidung zwischen Einkommen- und Konsumsteuer verliert jedoch an Trennschärfe, wenn sie aus einer intertemporalen Perspektive betrachtet wird. Der Grund dafür ist, dass im Zeitablauf Konsum notwendigerweise aus Einkommen finanziert werden muss. Mit anderen Worten wird Einkommen, das in einer bestimmten Periode gespart wird, früher oder später dem Konsum zugeführt. Konsumbesteuerung heisst also nicht, Einkommen nicht zu besteuern; die Frage ist vielmehr, welche Einkommensarten von einer Konsumbesteuerung erfasst werden und welche nicht.

Im Rahmen einer intertemporalen Budgetbetrachtung lässt sich zeigen, dass der Gegenwartswert des Konsums über die gesamte Lebenszeit (zuzüglich einer allfälligen Hinterlassenschaft) gleich gross ist wie der Gegenwartswert des Einkommens unter Ausschluss des Kapitaleinkommens über die gesamte Lebenszeit (plus ein allfällig empfangenes Erbe). Die Kapitalmarktrendite, welche das Kapitaleinkommen speist, entspricht gerade dem Diskontierungssatz, der für die Berechnung des Gegenwartswertes verwendet wird, und fällt deshalb aus der Steuerbasis der Konsumsteuer heraus. Demzufolge ist eine Konsumsteuer eine Steuer auf Arbeitseinkommen, Bodeneinkommen, Reingewinnen

¹ Der in der Wirtschaftstheorie verwendete Begriff des Kapitaleinkommens unterscheidet sich vom demjenigen wie er etwa in der Betriebswirtschaftslehre, im Steuerrecht oder auch im Alltag gebräuchlich ist. Kapitaleinkommen im hier verstandenen wirtschaftstheoretischen Sinn ist jenes Einkommen, das sich durch zeitliche Umschichtungen ergibt. Die Rendite des Kapitaleinkommens ist ein Mass für den relativen Preis von Gegenwarts- und Zukunftskonsum. Ein denkbare Mass für diese Rendite ist z.B. der Zins auf Staatsanleihen. Manche Einkommen, die formal als Kapitaleinkommen gelten, enthalten einen Lohnanteil – wie z.B. bei Eigentümerunternehmern – oder einen Gewinnanteil – wie z.B. bei einer patentierten Erfindung. Andere Einkommen, die formal nicht als Kapitaleinkommen gelten, können Kapitaleinkommen im Sinne der Wirtschaftstheorie sein. Wenn z.B. jemand in seine Fortbildung investiert und hierdurch später ein höheres Arbeitseinkommen erzielt, liegt eine zeitliche Umschichtung vor. Das Arbeitseinkommen ist dann teilweise Kapitaleinkommen im theoretischen Sinn.

² Bei der Berechnung des Bodeneinkommens müssen bebaute Grundstücke gedanklich in Grund und Gebäude aufgespalten werden. Das Einkommen aus den Gebäuden gehört wirtschaftlich zum Kapitaleinkommen. Das Bodeneinkommen stellt eine ökonomische Rente dar. Darunter versteht man eine Zahlung an einen Produktionsfaktor, die nicht erforderlich ist, um die Faktorleistung hervorzubringen.

³ Man beachte, dass der volkswirtschaftliche Gewinnbegriff nicht dem handelsrechtlichen Gewinn entspricht. Der Reingewinn im volkswirtschaftlichen Sinn ergibt sich erst nach Abzug aller kalkulatorischen Kosten und ist dann jenes Extraeinkommen, das nach Abzug von Unternehmerlohn, Eigenkapitalverzinsung und Risikoprämie verbleibt. Der Reingewinn im volkswirtschaftlichen Sinn ist wie das Bodeneinkommen eine ökonomische Rente.

⁴ Daneben gibt es in einem System der Einkommensbesteuerung unter Umständen auch noch Platz für andere Steuerarten. Erbschaften und Schenkungen werden typischerweise nicht im Rahmen der persönlichen Einkommensteuer, sondern mittels einer gesonderten Erbschafts- und Schenkungssteuer besteuert. Bodeneinkommen lässt sich sehr effizient über eine Bodensteuer oder etwas weniger zielgenau mit einer Liegenschaftssteuer abschöpfen. Vermögenserträge und Kapitalgewinne können alternativ im Sinne einer Sollertragsbesteuerung statt über die Einkommensteuer auch durch eine Vermögensteuer belastet werden.

und Erbschaftssalden,⁵ während Kapitaleinkommen durch sie nicht belastet werden. Bei proportionalem und im Zeitablauf unverändertem Steuertarif garantiert die Konsumbesteuerung, dass zwei Steuerpflichtige, die denselben Lebenskonsum realisieren mit derselben Lebenssteuer belastet werden.

Der Entscheid für ein Einkommen- oder ein Konsumsteuersystem hängt davon ab, ob Kapitaleinkommen besteuert werden soll oder nicht. Dies wird sowohl unter dem Gerechtigkeitsaspekt als auch unter dem Effizienz Gesichtspunkt diskutiert. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Argumente, welche dafür bzw. dagegen sprechen. Es zeigt sich, dass es theoretisch offen ist, ob unter Effizienz Gesichtspunkten die Einkommens- oder die Konsumbesteuerung überlegen ist. Im Hinblick auf die Steuergerechtigkeit vertreten die Anhänger der Einkommens- und der Konsumbesteuerung zwei divergierende Positionen. Beide Auffassungen sind in sich schlüssig, aber nicht zwingend, weil sie auf Werturteilen beruhen.

Tabelle 1: Soll Kapitaleinkommen besteuert werden?

Pro	Contra
<p>+ Effizienz: Die Besteuerung des Kapitaleinkommens verbreitert die Steuerbasis. Dadurch können - bei gegebenem Einnahmenbedarf - tiefere Steuersätze angewendet werden. Tiefere Steuersätze sind gleichbedeutend mit geringeren Verzerrungen und einer niedrigeren Zusatzlast der Besteuerung. Das ermöglicht in der Gegenwart ein höheres BIP/BSP. Selbst ultra-langfristig vermag eine Abschaffung der Kapitaleinkommensbesteuerung kein höheres BIP/BSP zu garantieren, da über die notwendige höhere Besteuerung des Arbeitseinkommens auch das Humankapital höher besteuert wird, welches den Verlauf des Wachstumspfad es ebenfalls beeinflusst.</p>	<p>- Effizienz: Die steuerinduzierte Verzerrungen des Sparens und die Investitionen akkumulieren sich über die Zeit und können langfristig sehr gross werden. Der Kapitalstock einer Volkswirtschaft fällt langfristig wesentlich grösser aus, wenn Sparen und Investieren steuerfrei bleiben. Die kapitalintensivere Produktionsweise führt zu höheren Bruttolöhnen und mit der Zeit auch zu höheren Löhnen nach Steuern.</p>
<p>+ Horizontale Steuergerechtigkeit: Individuelle Leistungsfähigkeit kommt im Mittelverworb zum Ausdruck. Leistungsfähigkeit in diesem Sinne besteht nicht nur in Bedürfnisbefriedigung durch tatsächlichen Konsum, sondern ebenso in Bedürfnisbefriedigung durch Ersparnis, also potenziellen Konsum. Von einem (angesparten) Vermögen geht ein Nutzen aus, selbst wenn es sich nicht konsumtiv verbraucht. Dieser Nutzen besteht in erhöhter Sicherheit und Unabhängigkeit und - bei grossen Vermögen - in Form von Macht und Einfluss.</p>	<p>- Horizontale Steuergerechtigkeit: Die individuelle Leistungsfähigkeit ist durch den periodischen Konsum zu messen, also durch eine spezifische Form der Bedürfnisbefriedigung. Nur der Konsum stiftet Nutzen.</p>
<p>+ Intergenerationelle Steuergerechtigkeit: Im Sinne der obigen Effizienzaussage besteht kein Konflikt. Die Kapitaleinkommensbesteuerung gewährleistet kurz- und langfristig ein höheres BIP/BSP.</p> <p>+ Aber selbst wenn dies nicht der Fall wäre und deshalb der Lebensstandard künftiger Generationen ultra-langfristig tiefer ausfallen würde als in einer Referenzwelt ohne Kapitaleinkommensbesteuerung, ist diese Belastung künftiger Generationen gerechtfertigt, weil diese wegen des dennoch stattfindenden Wirtschaftswachstums reicher sind als die gegenwärtige Generation.</p> <p>+ Ausserdem kommt es nicht nur auf die langfristigen Wachstumsgewinne an, sondern mindestens ebenso sehr darauf, wie diese im langfristigen Gleichgewicht vertikal verteilt sind. Wenn, was zu erwarten ist, von der steuerlichen Freistellung des Kapitaleinkommens die reicheren Bevölkerungsschichten überproportional profitieren, so reicht das aggregierte Wohlfahrtsmass BIP/BSP nicht aus, um die Wohlfahrt im langfristigen Gleichgewicht zu beurteilen. Es könnte nämlich sein, das ärmere Steuerpflichtige im langfristigen Gleichgewicht schlechter gestellt wären als im Referenzszenario, in dem Kapitaleinkommen weiterhin besteuert würde.</p>	<p>- Intergenerationelle Steuergerechtigkeit: Die Besteuerung von Kapitaleinkommen vermindert die Kapitalakkumulation. Künftige Generationen verfügen deshalb über einen geringeren Kapitalstock als wenn Kapitaleinkommen nicht besteuert würde. Dies bedingt eine niedrigere Kapitalintensität der Produktionsweise und damit ein tieferes Lohnniveau und einen niedrigeren Lebensstandard. Diese Belastung der künftigen Generationen ist nicht gerechtfertigt.</p>

⁵ Gleichwohl liegt hier keine Erbschaftsbesteuerung im üblichen Wortsinn vor, denn eine Erbschaft, die zum Kapitalmarkt zins angelegt wird und an die Nachkommen weitergereicht wird, löst keine Belastung durch die Steuer aus. Belastet werden Personen mit einem positiven Erbschaftssaldo. Das sind Personen, die im Rahmen einer Barwertbetrachtung mehr erben als vererben.

2.1.2.2 Sollen in einem Einkommensteuersystem alle Einkommensarten gleich hoch besteuert werden?

Die traditionelle Einkommensteuer fusst auf der Reinvermögenszugangstheorie, gemäss der sich die Steuerbasis aus der Aggregation aller Einkommen unabhängig von ihrer Quelle ableitet. In diesem Einkommensaggregat werden dann alle Einkommensarten mit demselben Satz belastet. Das Konzept der Reinvermögenszugangstheorie ist in keinem Land integral implementiert worden. Die Abweichungen werden dabei aber in der Regel mit administrativen Beschränkungen und nicht mit theoretischen Argumenten begründet.

Die Reinvermögenszugangstheorie basiert auf dem Konzept der horizontalen Steuergerechtigkeit. Da alle Einkommensquellen gleichermaßen zur Leistungsfähigkeit eines Steuerpflichtigen beitragen, ist der Masstab für die horizontale Gleichbehandlung das aggregierte Einkommen. Überlegungen zur Effizienz eines Steuersystems sind in der Reinvermögenszugangstheorie nicht explizit enthalten. Implizit fliessen sie aber insoweit ein, als dass zwischen Effizienz und horizontaler Steuergerechtigkeit eine weitgehende, allerdings nicht vollständige Zielharmonie besteht.⁶

Die Ausnahme von dieser Regel leitet sich aus der Ramsey-Formel (inverse Elastizitäten-Regel) ab. Um die Zusatzlast der Besteuerung zu minimieren, sollten bei verschwindenden Kreuzpreiselastizitäten, also wenn die Nachfrage nach einem Gut nur vom Preis dieses Gutes und nicht vom Preis der anderen Güter abhängt, die Steuersätze umgekehrt proportional zu den direkten Elastizitäten gewählt werden. Einheitlich für alle Güter wäre der Steuersatz nur dann, wenn alle Nachfragen gleich elastisch wären. Übertragen auf die Einkommensbesteuerung besagt dieses Prinzip, dass die einheitliche Besteuerung der verschiedenen Einkommensarten nur optimal ist, wenn die ihnen zugrundeliegenden Angebotselastizitäten gleich gross sind. Das heisst etwa, dass die Elastizität des Arbeitsangebotes für das Arbeitseinkommen oder der Angebotselastizität des Sparens für das Kapitaleinkommen gleich gross sein müssten. Dies ist jedoch höchstens rein zufällig der Fall.

Die Ramsey-Formel ist als theoretisches Ergebnis seit langem bekannt, ihre praktische Signifikanz hat sich jedoch in jüngerer Zeit im Rahmen der zunehmenden Kapitalmobilität erhöht, da hohe Kapitalmobilität und grosse Kapitalangebotselastizität konzeptionell äquivalente Begriffe darstellen. Aufgrund der höheren Elastizität wäre dann Kapitaleinkommen niedriger zu besteuern als Arbeitseinkommen. Auf dieser Einsicht basiert das Konzept der dualen Einkommensteuer.

⁶ Je nach Lage des Einzelfalls kann zwischen den beiden Grundanforderungen an ein Steuersystem, Gerechtigkeit und Effizienz (Wachstum) Neutralität, Konflikt oder Harmonie bestehen. Weitgehende Zielharmonie besteht zwischen Effizienz und horizontaler Steuergerechtigkeit. Die unterschiedliche Belastung gleicher Sachverhalte ist einerseits ungerecht und andererseits fast immer ineffizient. Aus der horizontalen Steuergerechtigkeit ergibt sich die Forderung nach breiten Bemessungsgrundlagen ohne Ausnahmen (Steuerschlußflöcher), und auch aus Effizienzgesichtspunkten werden breite Bemessungsgrundlagen mit entsprechend tiefen Steuersätzen präferiert. Eine Einschränkung der Zielharmonie ergibt sich aus der Ramsey-Formel, die eine Steuersatzdifferenzierung aufgrund der Elastizitäten postuliert. Demnach wären z.B. mobile (elastischere) Steuerbasen tiefer zu besteuern als immobile (unelastische) Steuerbasen. Dies widerspricht der horizontalen Steuergerechtigkeit, es sei denn, dass zwei unterschiedlich elastisch reagierende Einkommenstatbestände nicht (mehr) als gleichartige Sachverhalte interpretiert würden. Zielkonflikte treten hingegen regelmässig bei Fragen der vertikalen Steuergerechtigkeit auf, wenn darunter, wie allgemein verbreitet, eine Umverteilung von Einkommen von leistungsfähigeren Steuerpflichtigen zu weniger leistungsfähigen Steuerpflichtigen verstanden wird. Immerhin relativiert sich der Zielkonflikt, soweit die Umverteilung die politische Akzeptanz erhöht und damit die Stabilität der Volkswirtschaft festigt oder die Startchancen von in wirtschaftlich benachteiligten Verhältnissen geborenen Personen verbessert.

Die inverse Elastizitäten-Regel lässt sich aber auch auf die anderen Einkommensarten anwenden. Da das Bodenangebot völlig inelastisch ist, wäre das Bodeneinkommen am stärksten zu belasten. Dies liesse sich am besten über eine Bodensteuer realisieren.⁷ Etwas weniger eindeutig ist die steuerliche Behandlung des Gewinneinkommens. Es stellt wie auch das Bodeneinkommen eine ökonomische Rente dar. Aus Sicht der statisch orientierten Wirtschaftstheorie kann diese Rente daher verzerrungsfrei und allokatonsneutral besteuert werden. Dies geschieht vorzugsweise mittels einer zinsbereinigten Gewinnsteuer. Sie spaltet den buchhalterischen Unternehmensgewinn durch den Abzug der Normalverzinsung auf dem investierten Kapital in die volkswirtschaftlichen Bestandteile Kapitaleinkommen und ökonomische Rente auf und greift in ihrer Bemessungsgrundlage nur auf letztere zu. Nimmt man hingegen eine dynamische Perspektive ein und misst man dem Schumpeter'schen Pionierunternehmer eine wichtige Rolle zu, der mit seinem Erfindungsreichtum keine Normalverzinsung, sondern ökonomische Reingewinne anstrebt, so reduziert eine höhere Belastung dieser Reingewinne die Innovationsbereitschaft im Unternehmenssektor. Dementsprechend wäre in dieser dynamischen Betrachtung die Besteuerung des volkswirtschaftlichen Gewinneinkommens nicht verzerrungsfrei und nicht allokatonsneutral.

In Tabelle 2 sind die Kernargumente pro und contra eine gleiche Besteuerung aller Einkommensarten zusammenfassend noch einmal festgehalten.

Tabelle 2: Sollen alle Einkommensarten gleich hoch besteuert werden?

Pro	Contra
+ Horizontale Steuergerechtigkeit: Alle Einkommensarten tragen gleichermaßen zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Steuerpflichtigen bei (Prinzip der Reinvermögenszugangstheorie).	– Effizienz: Um die Verzerrungen zu minimieren, sollten die Steuersätze invers zu den Angebotselastizitäten der besteuerten Faktoren festgelegt werden (Ramsey-Regel).

2.1.2.3 Besteuerung der Haushalte oder der Unternehmen?

Hat sich der Gesetzgeber entschlossen, Einkommen zu besteuern, so stellt sich die Frage, wo die Besteuerung ansetzen soll. Dies kann einerseits nach dem Wohnsitz-Prinzip im Rahmen der Einkommensteuer dort geschehen, wo der Kapitaleigentümer wohnt. Andererseits kann die Besteuerung auch nach dem Quellen-Prinzip mittels einer Unternehmensgewinnsteuer dort ansetzen, wo das Kapitaleinkommen entsteht. Im ersten Fall erfolgt die Besteuerung bei den einzelnen Haushalten, während im zweiten Fall die Steuer im Unternehmenssektor erhoben wird. Der unterschiedliche Ort der Steuererhebung ändert dabei selbstverständlich nichts an der Tatsache, dass die Steuerlast immer von natürlichen Personen getragen wird. Es liegt deshalb nahe, auf eine Besteuerung juristischer Personen zu verzichten und unmittelbar bei den natürlichen Personen anzusetzen. Ein solcher Schluss wäre jedoch voreilig. Es ist deshalb zu fragen, ob einer Unternehmensgewinnsteuer in einem Einkommensteuersystem nicht dennoch eine Rolle zukommen kann. Tabelle 3 enthält eine Darstellung der Argumente für und wider eine (ergänzende) Besteuerung auf Unternehmensebene.

Insgesamt gibt es gute Argumente für eine Besteuerung der Unternehmen. Dies ändert jedoch nichts daran, dass der internationale Steuerwettbewerb (und in der Schweiz auch der interkantonale Steuerwettbewerb) die Möglichkeiten für die Erhebung solcher Steuern

⁷ Auch eine Liegenschaftsteuer schöpft Bodeneinkommen ab, belastet daneben aber auch die Bauinvestitionen und ist deshalb weniger effizient als eine reine Bodensteuer. Um den regional unterschiedlich hohen Bodenrenten Rechnung zu tragen, empfiehlt es sich die Kompetenz zur Erhebung der Bodensteuer möglichst tief, d.h. auf Stufe Gemeinde anzusiedeln.

eingeschränkt hat. Daher ist längerfristig zwar nicht mit einem Verschwinden dieser Steuern zu rechnen, aber die Sätze dürften eher niedrig sein.

Tabelle 3: Argumente pro und contra (ergänzende) Unternehmensgewinnsteuern

Pro	Contra
<p>+ <u>Besteuerung ökonomischer Renten</u>: Die Unternehmensgewinnsteuer kann als eine Steuer auf ökonomische Renten, also auf den Überschuss der Erlöse über die gesamten Opportunitätskosten ihrer Erwirtschaftung, interpretiert werden. Mit ihr können nicht nur Windfall-Profits, sondern auch Marktlagengewinne erfasst, die sich z.B. bei unvollständigem Wettbewerb auf Güter- oder Faktormärkten ergeben. Die meisten ökonomischen Renten fallen im Unternehmenssektor an, wo sie einfach identifiziert und besteuert werden können. Sieht man einmal davon ab, dass solche Gewinne Anreize zur unternehmerischen Aktivität bieten können, ist ihre Besteuerung nicht mit allokativen Verzerrungen verbunden, wenn sie so ausgestaltet ist, dass die unternehmerischen Entscheidungen nicht verzerrt werden.</p> <p>+ <u>Begrenzung der Steuervermeidung und -hinterziehung</u>: Eine Unternehmensgewinnsteuer kann dazu dienen, die Steuervermeidung bzw. -hinterziehung zu begrenzen. Hierzu ist es notwendig, dass sie an der Quelle erhoben wird. Dieses Argument hat ganz allgemein dann Bedeutung, wenn es leicht ist, Kapitaleinkommen bei der persönlichen Einkommensteuer als Gewinne im Unternehmen zu verbergen. Es gilt aber auch dann, wenn Einkommen aus ausländischen Quellen nicht besteuert wird. Um zu verhindern, dass Kapitaleinkommen, welches im Inland anfällt, über Rechtskonstruktionen scheinbar im Ausland entstanden ist und damit der Steuerpflicht entzogen wird, kann es Sinn machen, dieses Einkommen direkt an der Quelle zu besteuern. Schliesslich kann ohne eine solche Steuer ein Anreiz bestehen, Gewinne im Unternehmen zurückzuhalten (und wieder zu investieren), um so den Wert der Firma zu steigern. Werden die daraus entstehenden Kapitalgewinne nämlich nicht oder zumindest deutlich geringer besteuert als das übrige Einkommen, kann z.B. ein Unternehmer auf diese Weise einen Teil seines Arbeitseinkommens der Steuerpflicht entziehen. Die Einführung einer Unternehmensgewinnsteuer kann daher als ein Versuch verstanden werden, die Möglichkeiten zur Hinterziehung von Arbeitseinkommen zu begrenzen. Gelegenheiten zur Steuervermeidung ergeben sich insbesondere für multinationale Unternehmen, da sie die Möglichkeit haben, z.B. durch die Ausgestaltung von Transferpreisen Gewinne formal dort anfallen zu lassen, wo die Steuern am niedrigsten sind. Ob vor dem Hintergrund der Existenz solcher Unternehmen die Einführung einer Quellensteuer auf Kapitaleinkommen (im Sinne der ökonomischen Effizienz) optimal ist, hängt vom Steuersystem ab. Eine solche Steuer macht – für eine kleine offene Volkswirtschaft – dann Sinn, wenn die von der ausländischen Tochter eines Unternehmens mit Sitz im Inland im Ausland entrichtete Steuer vom zu versteuernden Gewinn abgezogen oder auf die inländische Steuerschuld angerechnet werden kann. Der Grund dafür ist, dass damit die Steuerlast exportiert werden kann: Die Last, welche den im Inland angesiedelten Töchtern ausländischer Unternehmen aufgebürdet wird, wird von Ausländern getragen, ohne dass damit deren steuerliche Belastung überhaupt bzw. in vollem Ausmass der Steuererträge steigt. Diese „fiskalische Externalität“ führt zu höheren Steuersätzen als beim Verfahren der Steuerbefreiung, gemäss welchem die Gewinne nur in dem Land zu versteuern sind, in welchem sie anfallen.</p> <p>+ <u>Abgeltung für Leistungen der öffentlichen Hand</u>: Wenn keine Unternehmensgewinnsteuer erhoben würde, hätte dies selbstverständlich nicht zu bedeuten, dass die Unternehmen für die Leistungen, die sie von der öffentlichen Hand und insbesondere von den Gemeinden beziehen, keine direkten Zahlungen an diese Gebietskörperschaften leisten sollten. Solche Zahlungen sind schon deshalb erforderlich, damit eine kostengerechte Kalkulation der Preise für die von diesen Unternehmen produzierten Güter erfolgen kann. Sonst ist es kaum möglich, den eigentlichen Verursachern, den Konsumenten, die Kosten wirtschaftlicher Aktivitäten korrekt anzulasten. Auch hier würde eine indirekte Belastung Zusatzlasten erzeugen und somit Ineffizienzen produzieren. So weit als möglich sollte man solche Leistungen jedoch durch ihnen äquivalente Gebühren und Beiträge abdecken. Dort, wo dies nicht möglich ist, muss man freilich wieder zu Steuern greifen. Will man nicht die Substanz besteuern und auch nicht einzelne Produktionsfaktoren gesondert belasten, bietet sich als Bemessungsgrundlage nur der Gewinn an, womit man wieder bei der Unternehmensgewinnsteuer angelangt ist.</p> <p>+ <u>Widerstand gegen die Ansiedlung von Betrieben mit negativen externen Effekten</u>: Ohne eine Unternehmensgewinnsteuer, die dann freilich an die Gemeinden zu entrichten ist, finden Betriebe, deren Produktion die Umwelt erheblich belastet und die nur wenige Arbeitskräfte beschäftigen, nur noch unter erheblichen politischen Problemen einen Standort.</p>	<p>– <u>Die Unternehmensgewinnsteuer als ineffizienter Umweg</u>: Da letztlich immer natürliche Personen die Steuerlast tragen, sollen sie direkt und nicht über den Umweg über die ihnen gehörenden Unternehmen besteuert werden, zumal indirekte gegenüber direkten Belastungen die Zusatzlast der Besteuerung erhöhen und damit zusätzliche Ineffizienzen generieren.</p> <p>– <u>Ineffizienz der Unternehmensgewinnsteuer in der kleinen offenen Volkswirtschaft</u>: In einer kleinen offenen Volkswirtschaft ist es grundsätzlich effizienter, immobile anstelle mobiler Faktoren zu besteuern, da letztere die Belastung auf die immobilen Faktoren überwälzen können und durch diesen Umweg zusätzliche Ineffizienzen generiert werden. Ist Kapital vollständig mobil, der Faktor Arbeit dagegen immobil, bleibt die Belastung letztlich am Faktor Arbeit hängen. Da in einer kleinen offenen Volkswirtschaft bei vollständig mobilem Kapital die Nettorendite durch die internationalen Kapitalmärkte bestimmt wird und damit exogen vorgegeben wird, erhöht eine Quellensteuer auf den Gewinn die erforderliche Bruttorendite. Dies verringert den Kapitaleinsatz und damit den Lohnsatz und die inländische Produktion. Will man diese Wohlfahrtseinbusse vermeiden, darf Kapitaleinkommen nicht an der Quelle besteuert werden, d.h. auf eine Unternehmensgewinnsteuer ist zu verzichten.</p> <p>– <u>Unternehmensgewinnsteuer als Opfer des Race-to-the-Bottom</u>: Wegen des zunehmenden internationalen Steuerwettbewerbs ist eine Besteuerung von Kapitaleinkommen an der Quelle längerfristig gar nicht mehr möglich. Wenn die einzelnen Staaten sich um mobiles Kapital bemühen, ergibt dies einen allgemeinen Druck auf die Unternehmensgewinnsteuersätze, der zu einem „Race to the Bottom“ führen kann. Unternehmenssteuern können dann nur noch die den Ländern entstehenden Grenzkosten abdecken. Da zusätzlicher Gewinn in aller Regel für den Produktionsstandort nicht mit zusätzlichen Kosten verbunden ist, sind die entsprechenden Grenzkosten null. Daher ist es (bei vollständig mobilem Kapital) nicht möglich, Unternehmensgewinnsteuern zu erheben, es sei denn, es gelänge, diese Steuern international zu harmonisieren.</p>

Dies sollte besonders für kleine offene Volkswirtschaft gelten, denen auch die Schweiz zuzurechnen ist. Eine solche Volkswirtschaft kann sich durch niedrigere Steuersätze im internationalen Steuerwettbewerb einen Vorteil gegenüber grösseren Volkswirtschaften verschaffen. Ausgehend von einer Situation des allgemeinen Optimums, in welcher für alle Länder einheitliche Steuersätze gelten, kann ein kleines Land sich dadurch besser stellen, dass

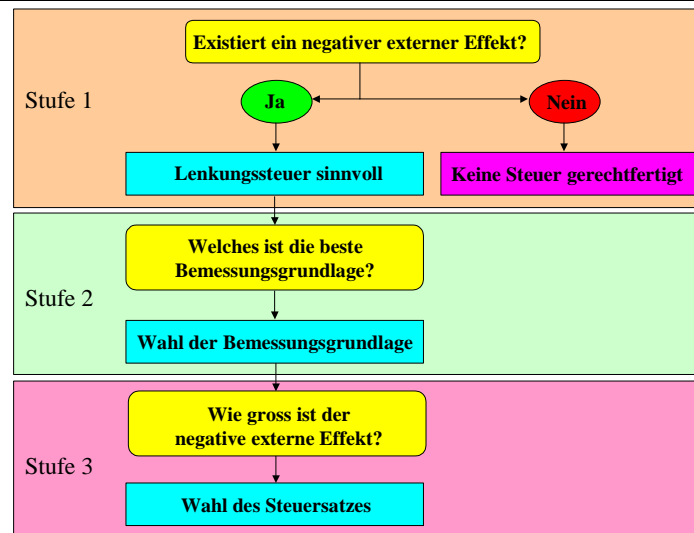
es die Steuersätze etwas senkt und zusätzliches Kapital anzieht. Würden die grossen Länder nachziehen, hätte keines der Länder dadurch etwas gewonnen; alle hätten wiederum die gleichen Steuersätze, sich aber durch die Reduktion schlechter gestellt. Tatsächlich werden die grossen Länder aber nicht voll nachziehen, sondern ihre Steuersätze weniger stark reduzieren als das kleine Land. Mit einer Steuersenkung verliert nämlich ein grosses Land relativ viel an Steueraufkommen durch die geringere Belastung der inländischen Unternehmen, kann aber – im Verhältnis zur Zahl der bereits bestehenden inländischen Unternehmen – nur wenige zusätzliche Unternehmen anziehen. Dagegen verliert ein kleines Land nur wenig Steueraufkommen, zieht aber relativ viele zusätzliche Unternehmen an. Im neuen Gleichgewicht haben daher zwar grosse wie kleine Länder niedrigere Steuersätze als im Ausgangsgleichgewicht; die Steuersätze sind jetzt aber unterschiedlich. Während das kleine Land sich insgesamt besser stellt als zuvor, verliert das grosse Land, wobei diese Verluste so gross sind, dass sie durch die Gewinne des kleinen Landes nicht kompensiert werden können. Dies aber bedeutet, dass es für kleine Länder sinnvoll ist, niedrigere Steuersätze zu haben als grosse Länder. Dieses Argument gilt grundsätzlich für alle Steuern, die Instrumente im internationalen (bzw. in der Schweiz auch im interkantonalen) Steuerwettbewerb sind, in besonderem Masse aber für die Unternehmens- bzw. die Unternehmensgewinnsteuern.

2.1.3 Besteuerung negativer externer Effekte

Sofern eine geeignete Bemessungsgrundlage gefunden werden kann und der Steuersatz so festgesetzt ist, dass die negative Externalität ganz oder teilweise internalisiert, und zugleich auch nicht überbesteuert wird, ist die Besteuerung negativer externer Effekte einer Besteuerung des Einkommens oder des Konsums überlegen, weil sie die Wohlfahrt sogar erhöht, wenn der Nutzen aus der internalisierten Externalität die Zusatzlast der Lenkungsabgabe übersteigt. Dies macht die Besteuerung der negativen externen Effekte zu einer attraktiven staatlichen Finanzierungsquelle. Allerdings ist das resultierende Steueraufkommen nicht hoch genug um die gesamten Staatsausgaben zu finanzieren, weshalb dieser Besteuerungsform nur eine ergänzende Rolle zukommt.

Die Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Besteuerung von externen Effekten stellen, folgen dem in Abbildung 3 dargestellten Stufenschema. Am Anfang steht die Frage, ob überhaupt ein negativer externer Effekt existiert, da nur dann eine Lenkungssteuer sinnvoll ist. Ist dies der Fall, so gilt es, eine geeignete Bemessungsgrundlage zu finden. Sie soll den externen Effekt zielgenau erfassen und daneben möglichst wenig Verzerrungen erzeugen. Die Grösse des externen Effektes bestimmt schliesslich die Wahl des Steuersatzes.

Abbildung 3: Stufenschema bei der Diskussion von Lenkungssteuern auf negativen externen Effekten



2.1.3.1 Ökosteuern

Allgemein anerkannt sind solche negativen externe Effekte im Zusammenhang mit der Nutzung von Umweltgütern. Die Nutzung der Umwelt, hat zumindest teilweise den Charakter eines öffentlichen Gutes. Ein öffentliches Gut wird dadurch charakterisiert, dass einerseits niemand vom Konsum ausgeschlossen werden kann und andererseits keine Rivalität im Konsum existiert. Beispiele dafür sind saubere Luft oder gute Wasserqualität. Ist eines dieser beiden Kriterien erfüllt, existiert kein Markt und somit auch kein Preis für die Nutzung des Umweltgutes. Keine Firma ist bereit, ein Gut zu produzieren, das jeder gratis konsumiert, da niemand vom Konsum ausgeschlossen werden kann. Dadurch, dass der Preis des Umweltgutes nicht existiert, wird zuviel konsumiert, das Umweltgut „übernutzt“ und somit die Wohlfahrt der Gesellschaft als Ganzes vermindert. Der Konsum des Umweltgutes geht einerseits durch dessen Verschmutzung oder andererseits durch dessen Übernutzung vorstatten. Eine marktgerechte Umweltpolitik setzt bei den Wurzeln des Übels an und eliminiert durch das Setzen der „richtigen“ Preise den verschwenderischen Konsum des Umweltgutes, indem jedem Gut seine externen Kosten aufgebürdet werden. Eine marktgerechte Umweltpolitik nutzt also die wirtschaftlichen Anreize und überlässt das Lenken den Marktkräften. Eine Möglichkeit, die externen Kosten zu Internalisieren, ist die Verschmutzung von Umweltgütern, also den Konsum der Umweltgüter, mit einer Steuer zu belasten.

2.1.3.2 Besondere Konsumsteuern

Zu negativen externen Effekten kann es auch im Zusammenhang mit dem Konsum bestimmter Güter und Dienstleistungen kommen. Sie treten beim Tabakkonsum (Passivrauchen), beim Alkoholkonsum (Verkehrsunfälle, soziale Desintegration) und eventuell weiteren weichen und harten Drogen sowie beim Glücksspiel (soziale

Desintegration bei Spielsucht) auf.⁸ In diesen Fällen ist eine besondere Konsumsteuer gerechtfertigt.⁹

2.1.3.3 Die Tobin-Steuer-Kontroverse

Kontrovers wird diskutiert, ob von spekulativen Handelsaktivitäten auf den Finanzmärkten – bzw. gewissen Formen davon – negative Externalitäten auf das Finanzsystem ausgehen. Im Rahmen dieser Debatte wurde eine Steuer auf Devisentransaktionen (Tobin-Steuer) sowie eine Steuer auf Wertschriftentransaktionen vorgeschlagen. Grundlegend für die unterschiedliche Beurteilung dieser beiden vorgeschlagenen Steuern sind v.a. unterschiedliche Vorstellungen über die Informationsverarbeitung an den Finanzmärkten sowie die Frage, ob die Steuern die Volatilität der Märkte erhöhen oder vermindern.

Losgelöst von den Überlegungen, ob diese Steuern auf Finanztransaktionen wünschbar sind oder nicht, lassen sie sich nur dann implementieren, wenn sie international koordiniert eingeführt und global durchgesetzt werden. Ansonsten wandern solche Finanzmarktaktivitäten einfach von Ländern mit Steuer in steuerfreie Staaten ab.

2.2 Steuersystem und Umverteilungspolitik

Das Steuersystem lässt sich in den Dienst der Umverteilungspolitik stellen. Dabei können grundsätzlich drei unterschiedliche Strategien verfolgt werden, die sich auch miteinander kombinieren lassen. Es handelt sich um:

- (1) die progressive Ausgestaltung von Steuern;
- (2) proportionale Steuertarife verbunden mit einer Umverteilungspolitik über die Staatsausgaben;
- (3) negative Einkommensteuersysteme mit oder ohne Erfordernis einer Mindestberufstätigkeit.

Die gegenwärtige Diskussion wird von zwei Fragestellungen geprägt. Erstens steht die Forderung im Raum, direkt progressive Steuertarife durch indirekt progressive oder proportionale Tarife zu ersetzen. Dahinter steht die Überlegung, dass so die Grenzsteuersätze gesenkt werden können, wodurch sich die Effizienz des Steuersystems erhöhen und dieses gleichzeitig vereinfacht würde. Darüber hinaus wird die Diskussion durch unterschiedliche Auffassungen über den Umfang der Umverteilungspolitik und über die Frage, ob sie über das Steuersystem oder die Staatsausgaben erfolgen soll, beherrscht.

Zweitens hat die im Zuge der Globalisierung in den Industrieländern einsetzende Lohnspreizung und rückläufige Nachfrage nach unqualifizierter Arbeit die Diskussion der sozialpolitischen Instrumente neu belebt. Der Trend geht dabei Weg von den traditionellen zu

⁸ Negative externe Effekte werden auch im Zusammenhang mit dem Waffengebrauch thematisiert. Hier geht es um die Opfer krimineller Gewalt bzw. kriegerischer Auseinandersetzungen. Zumindest für letzteres müsste die Steuer aber international koordiniert erhoben werden.

⁹ Die politische Diskussion dieser Steuern geht über die Internalisierung externer Kosten hinaus. Sie folgt dabei einer paternalistischen Konsumlenkung mittels derer beispielsweise ein Raucher vor sich selbst geschützt werden und von seinem für sich gesundheitsschädlichen Verhalten abgebracht werden soll. Leitbild einer solchen Politik ist das Begriffspaar meritorische und demeritorische Güter. Bei beiden Gütern liegen an sich keine externen Effekte und damit auch kein Marktversagen vor. Aus politischen Gründen wird das von den Konsumenten bevorzugte Marktergebnis aber nicht akzeptiert. Meritorische Güter werden deshalb subventioniert, um ihren Absatz zu fördern, demeritorische Güter besteuert, um ihren Absatz zu begrenzen. Eine solche Politik kann aus Effizienzgesichtspunkten nicht befürwortet werden und deshalb nicht Bestandteil eines zweitbesten Steuersystems sein.

den erwerbsabhängigen Instrumenten. Bei letzteren sind nur Haushalte, die in einem bestimmten Umfang erwerbstätig sind, anspruchsberechtigt. Dadurch sollen die negativen Arbeitsanreize der traditionellen Massnahmen überwunden werden. Diese Entwicklung verlieh der negativen Einkommensteuer, aber neu in ihrer erwerbsabhängigen Ausgestaltung Auftrieb. Tabelle 4 enthält eine Gegenüberstellung der verschiedenen Strategien der Umverteilungspolitik.

Tabelle 4 Verschiedene Strategien der Umverteilungspolitik im Vergleich

Strategie	Vorteile	Nachteile
Progressive Ausgestaltung von Steuern	<ul style="list-style-type: none"> + Erlaubt eine nach Leistungsfähigkeit abgestufte, differenzierte Belastung der Steuerpflichtigen. + Umverteilung erfolgt automatisch und im Sinne der Leistungsfähigkeit zielgerichtet, so dass keine diskretionären Entscheidungen über den Begünstigtenkreis getroffen werden müssen. 	<ul style="list-style-type: none"> – Relativ hohe Grenzsteuersätze; mit negativen Leistungsanreizen und einer entsprechend hohen Zusatzlast der Besteuerung verbunden. – Gerade die am stärksten belasteten Steuerpflichtigen sind international vergleichsweise mobil und daher latent abwanderungsgefährdet. – Verkomplizierung, vor allem bei direkt progressiven Steuersystemen. – Progressive Tarife sind nur für direkte Steuern für natürliche Personen geeignet.
Proportionale Steuertarife verbunden mit einer Umverteilungspolitik über die Staatsausgaben	<ul style="list-style-type: none"> + Grenzsteuersätze sind tiefer als in progressiven Steuersystemen. + Über Ausgaben kann Sozialpolitik zielgerichteter und häufig auch effizienter umgesetzt werden. + Proportionale Steuern können kostengünstig an der Quelle erhoben werden. 	<ul style="list-style-type: none"> – Umverteilung über die Staatsausgaben erfordert – bei gleich grosser Umverteilungswirkung wie bei einem progressiven Steuersystem – mehr Steuereinnahmen; erhöht daher die Staatsquote.
Erwerbsabhängige negative Einkommensteuersysteme	<ul style="list-style-type: none"> + Wirksame und im Vergleich zu alternativen Massnahmen volkswirtschaftlich vergleichsweise effizient (Arbeitsanreize, administrative Kosten) für die Armutsreduktion erwerbstätiger Haushalte (working poors). + Gezielt auf die untere Einkommensschicht ausgerichtet; negative Einkommensteuerkomponente wirkt dabei sehr effektiv. + Lässt sich mit proportionalem oder direkt progressiven Steuersystem kombinieren. + Ersetzt Fürsorgeleistungen: Für die Betroffenen weniger entwürdigend, im Vollzug kostengünstiger, Bürokratieabbau möglich. 	<ul style="list-style-type: none"> – Da die Massnahme nur auf erwerbstätige Personen ausgerichtet, wird nur ein Teil der Armut beseitigt. – Politische Restriktion: Nur eine Minderheit profitiert von der Massnahme direkt.
Nicht erwerbsabhängige negative Einkommensteuersysteme	<ul style="list-style-type: none"> + Armut kann vollständig eliminiert werden. + Ersetzt Fürsorgeleistungen: Für die Betroffenen weniger entwürdigend, im Vollzug kostengünstiger, Bürokratieabbau möglich. 	<ul style="list-style-type: none"> – Relativ grosse negative Arbeitsanreize, insbesondere im Tieflohnsegment. – Finanzierung relativ teuer; verlangt vergleichsweise hohe Steuersätze, die wiederum negative Anreizwirkungen haben.

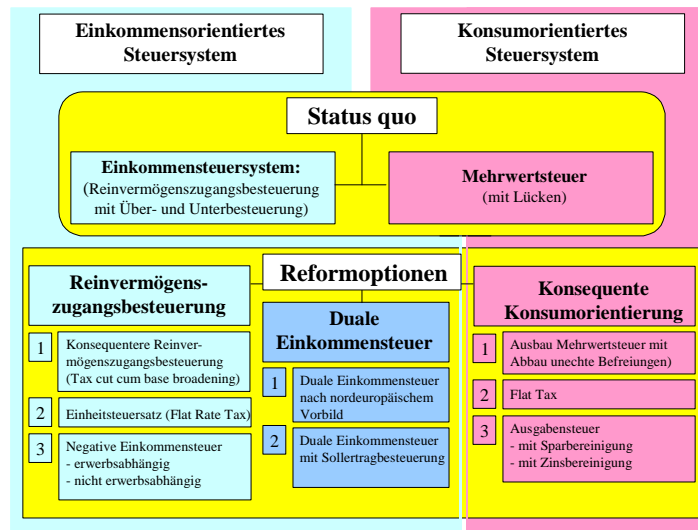
3 Konkrete Reformvorschläge

Abbildung 4 zeigt, ausgehend vom Status quo, mögliche Reformoptionen, je nachdem ob die grundsätzliche Stossrichtung die Reinvermögenszugangsbesteuerung, die duale Einkommensteuer oder ein konsumorientiertes Steuersystem sein soll. Optionen, die sich aus der Besteuerung negativer Externalitäten ergeben werden an dieser Stelle nicht mehr weiter vertieft.

Wenn an der Reinvermögenszugangsbesteuerung festgehalten werden soll, sind drei Reformstossrichtungen denkbar, die sich nicht gegenseitig ausschliessen und daher miteinander kombiniert werden können. Es handelt sich um eine konsequentere Reinvermögenszugangsbesteuerung (Abschnitt 3.1.1.1), der Übergang vom direkt

progressivem zu einem indirekt progressiven Steuersatz im Rahmen der Einheitssteuer, auch als Flat Rate Tax bezeichnet, (Abschnitt 3.1.1.2) sowie um die negative Einkommensteuer (Abschnitt 3.1.1.3). Eine duale Einkommensteuer (Abschnitt 3.1.2) kann auf verschiedene Arten implementiert werden. Unterscheiden lassen sich Systeme, die direkt auf Kapitalerträge und Kapitalgewinne zugreifen, und Varianten, bei denen das Kapitaleinkommen im Rahmen einer Sollertragsbesteuerung indirekt über eine Vermögenssteuer belastet wird. Konsumorientierte Steuersysteme existieren in grosser Anzahl, die meisten davon lediglich auf dem Papier (Abschnitt 3.2).

Abbildung 4: Stossrichtung möglicher Reformen



3.1 Einkommensbesteuerung

3.1.1 Reinvermögenszugangsbesteuerung

3.1.1.1 Konsequenterer Reinvermögenszugangsbesteuerung

Eine erste mögliche Reformstrategie setzt bei der Bemessungsgrundlage der Einkommensbesteuerung an. Die Grundlage dafür bildet die Einsicht, dass bei gleichem Steueraufkommen ein Steuersystem mit einer breiten Bemessungsgrundlage und tieferen Steuersätzen weniger verzerrend wirkt als ein alternatives Steuersystem mit einer engeren Bemessungsgrundlage und höheren Steuersätzen. Unter dieser Reformrichtung läuft die Forderung nach Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei gleichzeitiger Steuersatzsenkung (tax-cut-cum-base broadening). Im Sinne einer umfassenden Einkommensbesteuerung geht es bei dieser Reform neben der Beseitigung von Unterbesteuerungstatbeständen in Form von politisch bedingte Steuerfreistellungen, Abzügen und Sondertatbestandsmerkmalen auch darum, Überbesteuerungstatbestände zu eliminieren oder wenigstens zu mildern. Kerngedanke ist demnach, die Steuerrealität dem Konzept der Reinvermögenszugangstheorie anzunähern.

Diese Stossrichtung lag vielen Steuerreformen der achtziger Jahre zugrunde. An der Schweiz ist dieser Trend jedoch weitgehend spurlos vorüber gegangen. Konkrete Reformansätze im Rahmen dieser Strategie legte für die Schweiz die Expertenkommission Steuerlücken vor.

Konkret auf die Schweiz bezogen, würde die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage eine Kapitalgewinnbesteuerung, die Begrenzung des Vorsorgesparens und die bessere Erfassung der Fringe Benefits beinhalten. Gleichzeitig wäre die Doppelbelastung ausgeschütteter Gewinne zu beseitigen oder doch wenigstens zu mildern.

Die Beseitigung der wirtschaftlichen Doppelbelastung ausgeschütteter Gewinne erfolgt durch eine Integration der Unternehmensgewinnsteuer in die persönliche Einkommensteuer. Dabei stehen zwei Methoden zur Wahl. Unter der Anrechnungsmethode wird den Aktionären die auf den ausgeschütteten Gewinnen bezahlte Gewinnsteuer anteilmässig im Rahmen eines Steuerkredites angerechnet. Eine Integration kann auch durch die – wenig verbreitete – Dividendenabzugsmethode erreicht werden. Dabei werden ausgeschüttete Gewinne als Aufwand bei der Bemessungsgrundlage der Unternehmensgewinnsteuer abgezogen, während die Dividenden bei den Aktionären unter der persönlichen Einkommensteuer belastet werden.

Gegen die Anrechnung spricht, dass sie ausländische Aktionäre inländischer Firmen diskriminiert und daher ausländische Investitionen im Inland abhält, solange die Steuergutschriften, wie das üblicherweise der Fall ist, von den ausländischen Steuerbehörden nicht angerechnet werden. In jüngerer Zeit ist bei verschiedenen Steuerreformen ein Trend weg von der Vollarrechnung hin zur Teilbesteuerung der Dividenden – wie etwa im Rahmen des deutschen Halbeinküfteverfahrens festzustellen. Die Teilbesteuerung der Dividenden passt an sich nicht in das Konzept der umfassenden Einkommensteuer, in der die wirtschaftliche Doppelbelastung ausgeschütteter Gewinne vollständig beseitigt ist. Stattdessen wird die wirtschaftliche Doppelbelastung lediglich gemildert.

Darüber hinaus müsste sich die Besteuerung dann an den folgenden Prinzipien orientieren:

- Die Einkünfteermittlung muss möglichst nahe an den ökonomischen Gewinn heranzuführen. Dazu müssen sämtliche Wirtschaftsgüter in ihrem Beitrag zum Ertragswert erfasst und bewertet werden; entsprechend ist bei den Passiva (insbesondere bei den Rückstellungen) zu verfahren; Einschränkungen durch das Vorsichtsprinzip und andere konkurrierende Ziele sind auf ein Minimum zu begrenzen, so wie es auch der angloamerikanischen Bilanzierungstradition in stärkerem Masse entspricht („accrual principle“). Die Abschreibungsbedingungen sollten sich in Dauer und Verfahren an den betriebsüblichen Verhältnissen der Nutzung orientieren.
- Einkunftsspezifische Vergünstigungen wie Freibeträge, Tarifiermässigungen oder sonstige Sondervorschriften sowie Unterschiede in der Einkünfteermittlung sind zu beseitigen, sofern sie keine erkennbare Förderabsicht verfolgen oder aus Gründen der Steuervereinfachung zu rechtfertigen wären. Selbst im Falle einer grundsätzlich berechtigten Förderzielsetzung ist zu prüfen, ob diese statt durch Abzüge von den Bemessungsgrundlagen nicht besser durch direkte Fördermassnahmen (Transfers/Subventionen oder Steuerabzüge) erreicht werden können.

Eine Reform, die das Reinvermögenszugangsprinzip in Reinform umsetzt, stellt Finanzierungs- und Rechtsformneutralität her. Ausserdem wird das Prinzip der horizontalen und vertikalen Steuergerechtigkeit durchgesetzt. Sofern die Abschreibungsregeln dem Prinzip der Ertragswertabschreibung folgen, ist auch die Investitionsneutralität gewährleistet. Allerdings wenden Kritiker dieses Reformansatzes ein, dass eine Ertragswertabschreibung in

der Steuerpraxis gar nicht korrekt umgesetzt werden kann.¹⁰ Ein weiterer Einwand beruht auf dem Argument, dass die zum Teil weitreichende Nichterfassung bestimmter Einkommen administrative Probleme widerspiegelt, die nur bei Systemen der traditionellen Einkommensbesteuerung auftreten. Ein Beispiel dafür ist die Schwierigkeit der korrekten Erfassung von Kapitaleinkommen bei offenen Grenzen und hoher Kapitalmobilität.

3.1.1.2 Einheitssteuer (Flat Rate Tax)

Eine Einkommensteuerreform zur Einheitssteuer weist in der Regel zwei Charakteristiken auf.

- Erstens wird der Einkommensbegriff umfassend definiert, so dass keine Ausnahmetatbestände und steuerlichen Vorzugsbehandlungen die Steuerbasis schmälern.
- Zweitens wird auf diese Steuerbasis mit einem einheitlichen Steuersatz zugegriffen.

Kurz, bei einem Einkommens-Einheitssteuersystem handelt es sich um eine proportionale Steuer auf alle in einer Volkswirtschaft von natürlichen Personen erwirtschafteten Einkommen. Eine solche Reform weg von der progressiven Einkommensbesteuerung hätte verschiedene Auswirkungen auf die Volkswirtschaft:

- Der einheitliche Steuersatz vermindert steuerliche Anreize, Einkommen in bestimmten Perioden anfallen zu lassen oder auf andere Personen zu verlagern.
- Der einheitliche Steuersatz schafft eine hohe Transparenz über den zu versteuernden Anteil erwirtschafteten Einkommens.
- Der einheitliche Satz verhindert die regressive Wirkung von Abzügen von der Bemessungsgrundlage bei progressivem Tarif.
- Der einheitliche Steuersatz garantiert die Neutralität zwischen Einkommen- und Körperschaftsteuer. Damit werden Unternehmensgewinne unabhängig von der Rechtsform gleich besteuert, egal ob sie ausgeschüttet oder einbehalten, ob Investitionen eigen- oder fremdfinanziert werden.
- Der einheitliche Steuersatz entschärft die Probleme der Familienbesteuerung. Es ist egal, welchem Ehepartner welcher Teil des gemeinsamen Einkommens zugerechnet wird.
- Der einheitliche Steuersatz umgeht Probleme des direkt progressiven Tarifs bedingt durch den inflations- und wachstumsbedingten Anstieg der Steuerquote (kalte Progression und reale kalte Progression).

Es ist anzunehmen, dass die erwähnten Auswirkungen die Arbeitsangebots-, die Spar- und die Investitionsanreize positiv beeinflussen. Wie stark das Wirtschaftswachstum damit unterstützt wird, ist aber umstritten. Als Nachteil eines einheitlichen Steuersatzes werden die damit ausgelösten Verteilungswirkungen gewertet. Mit der Aufgabe des direkt progressiven Tarifs wird nämlich jedes zusätzlich verdiente Einkommen gleich besteuert. Dies verletzt Gerechtigkeitsvorstellungen weiter Kreise der Gesellschaft. Trotzdem ist zu betonen, dass ein Einheitssteuersatz verteilungspolitischen Erfordernissen Rechnung tragen kann. Dies

¹⁰ Die Ertragswertabschreibung scheitert in der Tat, weil die zukünftigen Nettoeinkommensströme aus den Anlagen nicht hinreichend bekannt sind. Ein liquider Gebrauchtanlagenmarkt, der hierüber Anhaltspunkte geben könnte, fehlt in den meisten Fällen. Aber selbst wenn ein solcher vorläge, wäre zu bedenken, dass die Anlagen als Ganzes, bewertet nach dem Fortführungsprinzip, in der Regel mehr Wert sind als ihre Einzelteile zu Liquidationswerten. Allerdings ist eine näherungsweise Implementierung dennoch möglich. Entscheidend ist weniger, ob die Information vollständig, sondern ob sie asymmetrisch verteilt ist. Nur im letzterem Fall treten systematische Verzerrungen auf.

geschieht mit einem Freibetrag (indirekte Progression), so dass der Durchschnittssteuersatz mit steigendem Einkommen ebenfalls steigt. Diese indirekte Progression ist umso stärker, je höher die Freibeträge ausgestaltet werden.

Es gibt verschiedene Länder wie auch nachgelagerte Gebietskörperschaften, deren Einkommensteuersystem heute einen Einheitssteuersatz aufweisen. Beispielsweise besteuert Estland alle Einkommen mit 26% und plant diesen Satz ab 2005 auf 20% zu senken. Lettland besitzt einen Einheitssteuersatz von 25%, Hong-Kong besteuert Einkommen einheitlich mit 15% und Russland kennt seit 2001 einen Einheitssteuersatz von 13%. Die Slowakei hat 2004 einen Einheitssteuersatz von 19% nicht nur auf alle Einkommen, sondern auch für die Mehrwertsteuer und die Körperschaftsteuer eingeführt. Auch verschiedene US-Bundesstaaten kennen eine Einheitssteuer. Es sind dies Colorado, Connecticut, Illinois, Indiana, Massachusetts, Michigan, New Hampshire, Pennsylvania und Tennessee.

Um das heute vorhandene Einkommensteuervolumen von Bund, Kantonen und Gemeinden in der Schweiz über einen Einheitssteuersatz aufbringen zu können, benötigte es nach statischen Berechnungen einen Steuersatz von ca. 24%. Ein derart zentral organisiertes Steuersystem wäre jedoch mit einer Abkehr vom heutigen Steuerföderalismus verbunden. Dies hätte gravierende Nachteile, weil das wettbewerbs- und innovationsgenerierende Element des Föderalismus aufgegeben würde. Bei einer isolierten Betrachtung der direkten Bundessteuer beläuft sich der Einheitssteuersatz auf 3.5% in der statischen Berechnung.

3.1.1.3 Negative Einkommensteuermodelle

Bei der negativen Einkommensteuer geht es um die Verbindung des Steuersystems mit den Zielen der sozialen Wohlfahrt. Das Konzept sieht eine in das Steuersystem integrierte Transferzahlung vor. Das heisst, der Steuertarif besteht dann aus einem positiven und einem negativen Bereich. Haushalte mit tiefem Einkommen fallen in den negativen Bereich und erhalten Transferzahlungen – sie bezahlen eine negative Steuer. Mit steigendem Einkommen nehmen die Transferzahlungen ab. Ab einer definierten Schwelle beginnt der positive Bereich. Dann beginnt der Bereich des Steuersystems, bei dem die Haushalte positive Steuern auf ihre Einkommen bezahlen müssen. Die negative Einkommensteuer stellt somit eine Möglichkeit zur Finanzierung der gesamten oder von Teilen der sozialen Wohlfahrt dar.

Da bei steigendem Einkommen die Transferzahlungen nicht um den selben Betrag gekürzt werden, besteht theoretisch immer ein Anreiz, die Erwerbstätigkeit auszudehnen. Damit vermeidet die negative Einkommensteuer die „Armutsfalle“ für untere Einkommen im heutigen Sozialsystem, bei dem Grenzsteuersätze von über 100 % entstehen können.

Proponenten der negativen Einkommensteuer sehen fünf grundsätzliche Vorteile:

- Erstens unterstützt die negative Einkommensteuer Haushalte mit geringem Einkommen einzig auf Basis des fehlenden Einkommens. Andere Kriterien sind nur ungenaue Indikatoren für Bedürftigkeit und sollten daher bei der Unterstützung durch Wohlfahrtsprogramme keine Rolle spielen. Dies hat auch den Vorteil, dass die zu unterstützenden Personen sozial nicht stigmatisiert werden.
- Zweitens erhalten die Sozialhilfeempfänger Bargeld, welches Ihnen die grösstmögliche Wahlfreiheit bei der Verwendung der Unterstützung garantiert.
- Drittens macht die negative Einkommensteuer alle existierenden Wohlfahrtsprogramme überflüssig.

- Viertens ist die negative Einkommensteuer kostengünstiger als das existierende Wohlfahrtssystem, weil alle administrativen Überprüfungen der Bedürftigkeit überflüssig werden und die Transferzahlungen zielgerichteter an die Bedürftigen ausgerichtet werden.
- Fünftens verzerrt die negative Einkommensteuer im Gegensatz zu Mindestlöhnen, Tarifverträgen und Subventionen die Marktpreise nicht.

In der Praxis ist die negative Einkommensteuer jedoch mit einem dreifachen Dilemma verbunden: entweder verursacht sie ein enorm hohes Finanzierungsvolumen oder sie geht von einem sehr tiefen Existenzminimum aus oder sie verursacht für die Ausdehnung der Erwerbstätigkeit unattraktiv hohe Grenzsteuersätze.

Eine Alternative zur negativen Einkommensteuer stellen Steuerkredite dar, bei welchen die Transferleistungen an die Bedingung einer Erwerbstätigkeit geknüpft sind. In den USA werden Steuerkredite in grossem Umfang eingesetzt. Gemäss aktuellen Untersuchungen scheint für die Schweiz das System eines Partizipationseinkommens am attraktivsten zu sein. Es stellt ein Basiseinkommen dar, in Verbindung mit der Verpflichtung, am Arbeitsmarkt teilzunehmen. Das System geht davon aus, dass jede erwerbstätige Person, die mindestens 30 Stunden pro Woche arbeitet, ein Zusatzeinkommen von 500 CHF pro Monat erhält. Zudem wird die direkte Bundessteuer durch eine Einheitssteuer von 14.6 % auf den das Existenzminimum von 23'690 CHF pro Jahr übersteigenden Teil des Einkommens ersetzt.

3.1.2 Duale Einkommensteuer

3.1.2.1 Grundprinzipien

Eine Alternative zur Reinvermögenszugangsbesteuerung stellt die duale Einkommensteuer dar, die auf den folgenden beiden Grundprinzipien basiert:

- (1) Das Einkommen wird in die zwei Komponenten Kapital- und Arbeitseinkommen aufgespalten. Unter das Kapitaleinkommen fallen dabei typischerweise Unternehmensgewinne, Dividenden, Kapitalzinsen, Mieteinkommen und Eigenmietwerte. Dem Arbeitseinkommen zugerechnet werden Löhne und Gehälter, auch von Selbständigerwerbenden, Fringe Benefits, Pensionen und Sozialversicherungsleistungen
- (2) Kapitaleinkommen wird proportional besteuert, während das Arbeitseinkommen zusätzlichen, progressiven Arbeitseinkommensteuersätzen unterliegt.

3.1.2.2 Begründung der dualen Einkommensteuer

Begründet wird die duale Einkommensteuer wie folgt:

- (1) Die hohe Mobilität und die Austauschbarkeit des Kapitals verlangt die Anwendung niedriger und proportionaler Steuersätze.
- (2) Die Immobilität der Arbeit und die ungleiche Verteilung des Humankapitals machen es möglich und wünschbar, höhere und progressive Steuersätze aufzuerlegen.

3.1.2.3 Formen der dualen Einkommensteuer

Grob lassen sich drei Formen der dualen Einkommensteuer unterscheiden. Es handelt sich um die nordeuropäische duale Einkommensteuer, duale Einkommensteuermodelle mit einer Sollertragsbesteuerung des Kapitaleinkommens sowie um Abgeltungssteuer-Modelle.

3.1.2.3.1 *Nordeuropäische duale Einkommensteuer*

Bei der nordeuropäischen dualen Einkommensteuer handelt es sich um eine durchdachte Konstruktion, die auf eine hohe Neutralität des Steuersystems ausgelegt ist. Implementiert wurde sie in den neunziger Jahren in Norwegen, Finnland und etwas weniger konsequent in Schweden und Dänemark.¹¹ Für die Schweiz hat Prof. Keuschnigg (Uni St. Gallen) im Auftrag von Avenir Suisse einen Vorschlag ausgearbeitet und die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft berechnet.

Eine duale Einkommensteuer nach nordeuropäischem Vorbild weist die folgenden Merkmale auf:

- (1) Das Einkommen wird in die zwei Komponenten Kapital- und Arbeitseinkommen aufgespalten. Das Kapitaleinkommen umfasst die Unternehmensgewinne, welche den Ertrag auf dem Eigenkapital repräsentieren, Dividenden, Kapitalgewinne, Zinsen, Mieten und Eigenmietwerte. Das Arbeitseinkommen besteht aus Löhnen und Gehältern, einschliesslich des Wertes der Arbeitsleistung eines Selbständigerwerbenden, Fringe Benefits, Einkommen aus Pensionen und Sozialversicherungsleistungen.
- (2) Grundsätzlich wird das Kapitaleinkommen mit dem proportionalen Kapitaleinkommensteuersatz besteuert, während das Arbeitseinkommen zusätzlichen, progressiven Arbeitseinkommensteuersätzen unterliegt. Um die Steuerarbitrage zu minimieren, wird der niedrigste Steuersatz auf dem Arbeitseinkommen auf dem selben Niveau wie der proportionale Kapitaleinkommensteuersatz angesetzt.
- (3) Kapital- und Arbeitseinkommen können im Prinzip völlig separat oder alternativ auch gemeinsam besteuert werden. Im Rahmen der gemeinsamen Besteuerung wird zuerst das gesamte Einkommen mit dem Kapitaleinkommensteuersatz belastet, bevor anschliessend das Bruttoarbeitseinkommen mit zusätzlichen Arbeitseinkommensteuersätzen belegt wird. Die gemeinsame Veranlagung erlaubt die Verrechnung negativer Kapitaleinkommen mit positiven Arbeitseinkommen sowie die Anwendung eines gemeinsamen Grundfreibetrages. Demgegenüber ermöglicht die separate Besteuerung die Erhebung proportionaler Quellensteuern auf verschiedenen Formen des Kapitaleinkommens.
- (4) Die Doppelbelastung der Unternehmensgewinne auf Unternehmensebene und auf der Stufe des Aktionärs wird durch ein System der Vollarrechnung vermieden. Alternativ, aber äquivalent kann die Doppelbelastung durch die Steuerbefreiung der Dividenden auf Ebene des Aktionärs ausgeschaltet werden.
- (5) Die Doppelbelastung der einbehaltenen Gewinne auf der Unternehmensebene in Verbindung mit der Besteuerung realisierter Kapitalgewinne auf Stufe des Aktionärs wird vermieden, indem nach dem norwegischen Modell nur realisierte Gewinne, welche die einbehaltenen Gewinne nach Steuern übersteigen, steuerbar sind.
- (6) Die einfache Besteuerung des Kapitaleinkommens wird garantiert durch Verrechnungs- oder Quellensteuern auf Unternehmensstufe oder auf der Ebene anderer Einheiten, die Zinsen, Gewinnanteile oder anderes Kapitaleinkommen auszahlen. Im Prinzip werden die Verrechnungs- oder Quellensteuern auf dem Niveau des Kapitaleinkommensteuersatzes angesetzt. Demzufolge repräsentieren diese Sätze die endgültige Steuerforderung, sofern das Kapitaleinkommen und das Arbeitseinkommen separat besteuert werden und es keinen Grundfreibetrag gibt.
- (7) Steuerbare Gewinne von Einzelunternehmen und von Unternehmen mit engem Aktionärskreis werden konventionell berechnet und in eine Kapitaleinkommens- und

¹¹ Dänemark hat die duale Einkommensteuer inzwischen wieder abgeschafft.

eine Arbeitseinkommenskomponente aufgeteilt. Die Kapitaleinkommenskomponente wird berechnet, indem ein Sollertrag (Normalverzinsung) auf dem Brutto- oder Nettokapital der Firma angewandt wird. Der aus dieser Berechnung hervorgehende Residualgewinn wird als Arbeitseinkommen betrachtet.

Die nordeuropäische duale Einkommensteuer hat sich grundsätzlich als praxistauglich erwiesen. Gewisse administrative Schwierigkeiten wirft jedoch die Ermittlung des kalkulatorischen Unternehmerlohns – und allgemein die Abgrenzung zwischen Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen – auf. Zudem versuchen Unternehmen und Mitarbeiter, steuerlich höher belastete Arbeitseinkommen in Kapitaleinkommen umzuqualifizieren. Dies geschieht grundsätzlich in der Weise, dass die Arbeitnehmer Lohnverzicht im Austausch gegen Gewinnbeteiligung leisten.

Insgesamt verbleibt jedoch der Eindruck, dass es sich bei der dualen Einkommensteuer um ein durchdachtes System handelt, welches den unterschiedlichen Elastizitäten von Kapital und Arbeit Rechnung trägt. Es sollte daher grundsätzlich auch für die Schweiz in Betracht gezogen werden.

3.1.2.3.2 Duale Einkommensteuer mit Sollertragsbesteuerung des Kapitaleinkommens

Kapitaleinkommen lässt sich statt über Kapitalerträge und Kapitalgewinne auch über einen Sollertrag besteuern. Die Sollertragssteuer entspricht de facto einer persönlichen Vermögenssteuer.

Das niederländische Drei-Boxen-System stellt eine duale Einkommensteuer mit Sollertragskomponente dar. Für die Schweiz hat eine Gruppe von St.Galler Professoren eine Variante der dualen Einkommensteuer vorgeschlagen, die ebenfalls auf einer Sollertragsbesteuerung basiert.

Da im Schweizer Steuerwesen Kapitalgewinne im Privatvermögen steuerfrei sind, stösst eine nordeuropäische duale Einkommensteuer, welche die steuerliche Erfassung aller Kapitalgewinne bedingt, möglicherweise auf politischen Widerstand. Vor diesem Hintergrund könnte eine duale Einkommensteuer mit Sollertragsbesteuerung des Kapitaleinkommens eine ernsthafte Alternative sein, zumal sie an den existierenden kantonalen Vermögenssteuern anknüpfen kann.

3.1.2.3.3 Abgeltungssteuer-Modelle

Ferner existieren auch isolierte Abgeltungssteuer-Modelle, bei denen die reinen Kapitalerträge – Zinsen und Dividenden – niedrigen proportionalen Quellensteuern unterworfen sind. Diese haben Abgeltungswirkung; d.h. im Rahmen der Veranlagung zur Einkommensteuer werden sie nicht mehr beachtet. Abgeltungssteuer-Modelle werden in der Regel aus fiskalischer Not geboren. Absicht ist, wenigstens einen Teil des hinterzogenen Kapitaleinkommens steuerlich zu erfassen. Unternehmerische Einkünfte werden wie bisher besteuert. Entsprechend treten hier problematische Anreizwirkungen sowie Abgrenzungsprobleme zu den steuerbegünstigten Kapitaleinkünften auf.

Die Abgeltungssteuer dürfte für die Schweiz keine Option darstellen, da sie zusätzliche Verzerrungen in das Steuersystem einbringt. Die steuerliche Entlastung bei den Dividenden kann auf anderem Wege realisiert werden. Zudem sind aus fiskalischer Sicht keine Vorteile zu erwarten, da hier in der Schweiz die Verrechnungssteuer greift.

3.2 Konsumbesteuerung

Konsum kann auf unterschiedlichen Wegen besteuert werden, weil Konsum und Einkommen durch zahlreiche Budgetbedingungen und buchhalterische Identitäten mit einander verbunden sind. Entsprechend gibt es zahlreiche Modelle der Konsumbesteuerung. Wie eine Einkommensteuer kann auch eine Konsumsteuer auf persönlicher Ebene bei den Haushalten oder im Unternehmensektor ansetzen. Zu ersteren gehört die Ausgabensteuer in ihrer spar- und zinsbereinigten Varianten sowie die Lohnsteuer. Auf Unternehmensebene setzen die verschiedenen Varianten der Cash-flow-Steuer sowie die zinsbereinigte Gewinnsteuer an. Die Mehrwertsteuer kann als eine Steuer auf den Konsumtransaktionen der Haushalte interpretiert werden, de facto setzt sie jedoch ebenfalls auf der Unternehmensebene an.

3.2.1 Konsumbesteuerung auf Ebene der Haushalte

3.2.1.1 Ausgabensteuer

Die Ermittlung der Ausgabensteuer kann additiv erfolgen, indem alle Konsumausgaben, die der Steuerpflichtige in einem Jahr getätigt hat, aufsummiert werden. Aus administrativen Gründen wird jedoch vorgeschlagen, die Steuerbasis subtraktiv zu ermitteln, indem man vom Einkommen des Steuerpflichtigen die Ersparnis abzieht. Umgekehrt, erhöht allfälliges Entsparen die Bemessungsgrundlage. Besteuert wird die Differenz aus Einkommen und Nettosparen, weshalb man von einer sparbereinigten Einkommensteuer spricht. Bei der sparbereinigten Einkommensteuer wird das Einkommen nicht zum Zeitpunkt seiner Entstehung, sondern zum Zeitpunkt seiner Verwendung als Konsum der Steuer unterworfen. Da es sich um eine persönliche Steuer handelt, kann sie grundsätzlich ebenso progressiv ausgestaltet werden wie die Einkommensteuer.¹²

Eine Alternative zur Sparbereinigung stellt die Zinsbereinigung der Einkommensteuer dar. Bei ihr unterliegen Kapitalerträge (Zinsen, Dividenden usw.) nicht der Einkommensteuer, wobei häufig eine Beschränkung der Nichtbesteuerung auf das Niveau des „marktüblichen“ Kapitalertrags empfohlen wird. Bei vollkommenen Kapitalmärkten sind beide Besteuerungsmethoden in ihren Belastungswirkungen äquivalent, sofern man von Übergangsproblemen und Erbschaften absieht. Auf weniger abstraktem Niveau ergeben sich jedoch Unterschiede. Tabelle 5 zeigt, wie sich die beiden Besteuerungsformen von einander unterscheiden.

¹² Allerdings wird bei progressiven Tarifen und jährlicher Veranlagung das Leistungsfähigkeitsprinzip auf Konsumbasis (gleiche Lebenssteuer für gleichen Lebenskonsum) verletzt, weil Steuerpflichtige mit gleichmäßigem Konsumprofil weniger Steuern zahlen als Steuerpflichtige, die manchmal mehr und manchmal weniger konsumieren.

Tabelle 5 Spar- und zinsbereinigte Einkommensteuer im Vergleich

Sparbereinigte Einkommensteuer	Zinsbereinigte Einkommensteuer
<p><u>Administrative Einfachheit:</u> Die Sparbereinigung stellt sehr hohe Anforderungen an die lückenlose Erfassung aller Kapitalrückflüsse, die vor allem bei Auslandskonten schwierig sein dürfte. Zum Teil wurde deshalb vorgeschlagen, nur Anlagen auf gewissen qualifizierten Konten zum Abzug von der Bemessungsgrundlage zuzulassen. Dieser Weg stellt jedoch eine Marktspaltung dar und verzerrt die Wahl der Anlageinstrumente.</p> <p>Die Sparbereinigung bleibt so lange problematisch, wie sie nicht weltweit eingeführt wird. Erhebt nämlich ein Staat die traditionelle und ein anderer die sparbereinigte Einkommensteuer, haben Steuerpflichtige einen Anreiz zum Wohnsitzwechsel: Individuell rational ist es in diesem Fall, das Einkommen im letztgenannten Staat zu verdienen und im erstgenannten auszugeben. Jener Staat, der das sparbereinigte Einkommen besteuert, muss folglich Vorschriften über die Nachversteuerung beim Wegzug festlegen, deren Durchsetzung fraglos heikel ist.</p> <p><u>Übergangsproblematik:</u> Geringere Mindererträge bei der Einführung, da man bei der Sparbereinigung das Verfahren auf die neuen Ersparnisse beschränken kann. Theoretisch wäre es sogar möglich, Ersparnisauflösungen ohne Ausnahme zu besteuern. Dies würde jedoch kaum als fair angesehen und würde eine (Substanz-)Vermögensteuer auf den bestehenden Kapitalbestand bedeuten.</p> <p><u>Steuergerechtigkeit:</u> Sofern man der Philosophie der Konsumbesteuerung folgt, ergeben sich gegen eine sparbereinigte Einkommensteuer keine Einwände in Bezug auf die Steuergerechtigkeit. Allerdings wird bei progressiven Tarifen und jährlicher Veranlagung das Leistungsfähigkeitsprinzip auf Konsumbasis (gleiche Lebenssteuer für gleichen Lebenskonsum) verletzt, weil Steuerpflichtige mit gleichmäßigem Konsumprofil weniger Steuern zahlen als Steuerpflichtige, die manchmal mehr und manchmal weniger konsumieren.</p>	<p><u>Administrative Einfachheit:</u> Die zinsbereinigte Einkommensteuer ist administrativ einfacher zu realisieren als die Sparbereinigung.</p> <p><u>Übergangsproblematik:</u> Höhere Mindererträge bei der Einführung, da die Zinsbereinigung grundsätzlich auch auf die Erträge des zum Einführungszeitpunkt vorhandenen Kapitalbestands gewährt wird.</p> <p><u>Steuergerechtigkeit:</u> Bei genauerer Betrachtung führt die Zinsbereinigung weniger zu einer Besteuerung des Konsums, als vielmehr zu einer Steuerbefreiung des Nichtarbeitseinkommens. Faktisch bedeutet dies, dass Personen, die von den Erträgen ihres (z.B. ererbten) Vermögens leben, völlig unabhängig von ihrem Konsum nicht zur (direkten) Verbrauchsbesteuerung herangezogen werden. Die dadurch bewirkte faktische Steuerbefreiung der „leisure class“, ist mit dem Äquivalenzprinzip der Besteuerung in keiner Weise vereinbar.</p>

3.2.1.2 Lohnsteuer

Steuerbasis der Lohnsteuer sind die Löhne und Gehälter. Die Steuerbasis der Lohnsteuer ist mit derjenigen einer zinsbereinigten Einkommensteuer ohne Beschränkung der Nichtbesteuerung auf das Niveau des „marktüblichen“ Kapitalertrags identisch. Ansonsten ist die Bemessungsgrundlage der zinsbereinigten Einkommensteuer breiter, weil sie auch Bodeneinkommen, Gewinneinkommen und allenfalls Risikoprämien auf dem Kapitaleinkommen enthält.

Anders als die Ausgabensteuer kann die Lohnsteuer im Prinzip auch an der Quelle erfasst werden, womit administrative Vorteile verbunden wären. Die Lohnsteuer lässt sich ebenfalls progressiv ausgestalten. Setzt sie auf persönlicher Ebene an, kann sie mit einer Besteuerung von Transfereinkommen wie z.B. Pensionen kombiniert werden.

3.2.2 Konsumbesteuerung auf Ebene der Unternehmen

3.2.2.1 Cash-flow-Steuer

3.2.2.1.1 R-Cash-flow-Steuer

Analog zur Sparbereinigung im Haushaltssektor, kann im Unternehmenssektor eine Investitionsbereinigung implementiert werden, so dass die Grenzsteuerbelastung auf den Investitionen ebenfalls null ist. Dies verlangt eine Sofortabschreibung der Investitionen. Im Gegensatz dazu kann unter der traditionellen Unternehmensgewinnsteuer mit den Abschreibungen nur ein Teil der Investitionen von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden. Die Steuerbasis wäre daher anzupassen, indem zu den traditionell berechneten buchhalterischen Unternehmensgewinnen die Abschreibungen addiert und die Investitionen

subtrahiert werden. Wenn die Investitionen sofort abgeschrieben werden können, sollten allerdings die Fremdkapitalzinsen nicht mehr abzugsfähig sein (ausser für Finanzinstitutionen), weil ansonsten fremdkapitalfinanzierte Investitionen subventioniert würden. Für ein nicht-finanzielles Unternehmen sollte die Steuerbasis daher um die Fremdkapitalzinsen ausgeweitet werden. Eine Steuer auf dieser Bemessungsgrundlage wird als R-Cash-flow-Steuer bezeichnet. Das R steht für „real items“ im Gegensatz zu F, „financial items“.

Bei der R-Cash-flow-Steuer handelt es sich um eine Betriebs- oder Unternehmenssteuer, deren Bemessungsgrundlage aus dem Saldo aus betrieblichen Einzahlungen und Auszahlungen gebildet wird. Der Cash-flow im finanzwissenschaftlichen Sinn errechnet sich folglich als Einzahlungsüberschuss aus Umsatztätigkeit, der für nicht-investive Zwecke verausgabt werden kann. Dazu wird die Summe aller Auszahlungen einer Periode – einschliesslich der Ausgaben für Realinvestitionen – von der Summe aller Einzahlungen abgezogen. Unberücksichtigt bleiben demgegenüber Erträge und Aufwendungen, die in der Veranlagungsperiode nicht zu Zahlungsströmen führen, wie dies z.B. bei Forderungen und Verbindlichkeiten der Fall ist. Tabelle 6 listet die Vor- und Nachteile der R-Cash-flow-Steuer auf.

Tabelle 6 Vor- und Nachteile der R-Cash-flow-Steuer

Vorteile	Nachteile
<p>+ <u>Neutralitätseigenschaften</u>: Die R-Cash-flow-Steuer ist investitionsneutral, sofern der Steuersatz zeitlich konstant bleibt, und finanzierungsneutral. Wird die R-Cash-flow-Steuer als allgemeine Unternehmenssteuer eingeführt, so kann auch Rechtsformneutralität verwirklicht werden.</p> <p>+ <u>Administrative Einfachheit</u>: Verzerrungen der konventionellen Unternehmensbesteuerung werden vermieden, da zur Ermittlung des (Netto-)Einzahlungsüberschusses für die Cash-flow-Steuer die laufende Vermögensbewertung und damit auch Abschreibungsregeln sowie die Periodisierung von Aufwand und Ertrag überflüssig werden. Als Folge der Berechnungsvereinfachung sind Kostensenkungen für den Fiskus und die steuerpflichtigen Unternehmen zu erwarten, auch wenn für die Abgrenzung der Privatsphäre des Unternehmers vor dessen Gewerbe sowie zur Auslandsphäre nach wie vor Erträge und Aufwendungen abgegrenzt werden müssen.</p>	<p>– <u>Neutralitätseigenschaften</u>: Finanzintermediäre, also Banken und Versicherungen, bleiben fast gänzlich steuerfrei bzw. erhalten unter den Bedingungen des vollständigen Verlustausgleichs sogar regelmässig Erstattungen vom Fiskus. Der Grund liegt darin, dass die wesentlichen Gewinne z.B. der Banken durch die Zinsspanne zwischen Soll- und Habenzinsen erwirtschaftet werden. Zinseinnahmen unterliegen aber der R-Basis-Steuer nicht. Auf den ersten Blick mag dies ein gravierender Nachteil dieser Variante der Cash-flow-Steuer sein. Tatsächlich ist aber zu berücksichtigen, dass den nicht steuerpflichtigen Zinsgewinnen der Finanzintermediäre eine Nichtabzugsfähigkeit von Zinszahlungen steuerpflichtiger Unternehmen entgegensteht. In diesem Bereich ist also nicht mit nennenswerten Steuereinnahmeausfällen zu rechnen. Allerdings gilt diese Aussage nur für das Firmenkundengeschäft im Inland. Wenn das Geschäft der Finanzintermediäre – wie in der Schweiz der Fall – mit ausländischen Firmenkunden bedeutender ist als die Geschäftsbeziehungen der Schweizer Firmenkunden mit ausländischen Finanzintermediären, resultieren für den inländischen Fiskus Mindereinnahmen gegenüber dem Status quo, unabhängig davon ob die ausländischen Firmenkunden in ihrem Heimatland Schuldzinsen von der Bemessungsgrundlage abziehen können oder nicht. In jedem Fall verbleibt die unbefriedigende Steuerfreiheit von Zinsgewinnen der Finanzdienstleistungen im Geschäft mit privaten Haushalten. Hier wären im Vergleich zum Status quo deutliche Steuermindereinnahmen hinzunehmen.</p> <p>– <u>Neutralitätseigenschaften</u>: Es entstehen unerwünschte Anreize zur vertikalen Integration, weil reine Produktionsunternehmen der Steuer entgehen können, wenn sie ihre Geschäftstätigkeit auf Finanzdienstleistungen ausweiten.</p> <p>– <u>Übergangsprobleme</u>: Im Übergang stellt sich die Frage, wie alte Investitionen, die (steuerlich) noch nicht vollständig abgeschrieben sind, behandelt werden. Bei einer sofortigen Abschreibung resultieren im Einführungsjahr grosse Mindereinnahmen, bei einer zeitlichen Erstreckung, d.h. der parallelen sofortigen Abschreibung neuer Investitionen und der traditionellen Abschreibung alter Abschreibungen wird das System administrativ recht kompliziert.</p> <p>– <u>Steueranrechnung im Ausland</u>: Grosse Probleme ergeben sich, wenn die Steuer im Ausland nicht angerechnet wird. In Bolivien scheiterte die Einführung einer geplanten Cash-flow-Steuer an der Nicht-Anrechnung der Steuer in den USA.</p>

3.2.2.1.2 Die R+F-Cash-Flow-Steuer

Als Alternative zur R-Cash-flow-Steuer wurde die R+F-Cash-flow-Steuer untersucht. Die Bemessungsgrundlage der R-Steuer wird hier ergänzt um Kreditaufnahme, Kredittilgung anderer Unternehmen, erhaltene Zinszahlungen, Abnahme des Kassenbilanzsaldos und die Abnahme der Beteiligung an ausländischen Unternehmen, die als Einzahlungen jeweils die Bemessungsgrundlage erhöhen. Entsprechend reduzieren Auszahlungen, Kredittilgung,

Kreditvergabe an Unternehmen, Zinszahlungen, Zunahme des Kassenbilanzsaldos und die Zunahme der Beteiligung an ausländischen Unternehmen die Bemessungsgrundlage.

Im Vergleich zur R-Steuer erfasst die R+F-Steuer finanzwirtschaftliche Transaktionen, was positiv zu bewerten ist: Gegenüber einer reinen R-Steuer ist die Bemessungsgrundlage breiter, so dass der Steuersatz niedriger sein könnte. Der Übergang zur R+F-Steuer wäre aber aufwändig. So müsste u.a. gewährleistet sein, dass sämtliche finanzwirtschaftlichen Bewegungen dokumentiert werden. Ohne strenge Kontrollmechanismen käme es womöglich zu nicht unerheblichen Steuerausfällen, da der Anreiz zur Steuerhinterziehung durch Fehlangaben enorm ist.

3.2.2.1.3 Die S-Cash-flow-Steuer

Statt der Einführung einer (R+F)-Basis-Steuer kann mit gleicher Wirkung eine S-Basis-Steuer eingesetzt werden, welche die Netto-Ausschüttung an die Eigner zur Bemessungsgrundlage erhebt. Das S steht für „share items“. Diese Steuerbasis ist leichter zu errechnen als die (R+F)-Zahlungsströme. Besteuert wird dabei unmittelbar nicht mehr der realwirtschaftliche oder finanzwirtschaftliche (fremdfinanzierungsbezogene) Zahlungsüberschuss, sondern der Überschuss aus Entnahmen, Kapitalherabsetzungen und Gewinnausschüttungen an die Eigner einerseits und den von diesen getätigten Einlagen und Kapitalerhöhungen andererseits.

Die S-Steuer ist in ihrer Wirkungsweise äquivalent zur R+F-Steuer. Der Übergang bei der Unternehmenssteuer von der traditionellen Gewinnermittlung zum S-basierten Cash-flow ist revolutionär und mit erheblichen Kosten bei Steuerpflichtigen und Verwaltung verbunden. Insbesondere gilt zu prüfen, ob sich in diesem System nicht neue Steuervermeidungs- oder gar Steuerhinterziehungsmöglichkeiten auftun. Ungeklärt ist auch die steuerliche Behandlung von Selbständigen und Kleinunternehmern. So ist offen, ob eine Anwendung dieses in erster Linie für Körperschaften vorgesehenen Systems auch für diese Gruppierung praktikabel ist.

3.2.2.1.4 Das Mischsystem von Sinn

Das Mischsystem geht vom bestehenden Steuersystem aus, erlaubt aber den Abzug der betrieblichen Zinszahlungen bei gleichzeitiger Belastung der Zinseinnahmen beim Empfänger. Diese Belastung hat über eine gesonderte Kapitalertragsteuer zu erfolgen, die den gleichen Grenzsteuersatz aufweisen muss wie die Besteuerung der einbehaltenen Gewinne. Sie könnte im Wege des Quellenabzugs von zinsauszahlenden Unternehmen für Rechnung des Kapitaleigners abgeführt werden. Neben dieser Angleichung der Grenzsteuerbelastungen der Zinseinkünfte der Haushalte und der einbehaltenen Gewinne muss noch eine steuerliche Sofortabschreibung von Investitionsausgaben der Unternehmen eingeführt werden, um den Anforderungen an ein konsumorientiertes Steuersystem zu genügen. Das Mischsystem erlaubt eine Umsetzung der Forderungen der Cash-flow-Steuer mit geringfügigeren Änderungen als bei der Systemtransformation, wie sie für die andern Formen der Cash-flow-Besteuerung erforderlich ist.

Das Mischsystem kann alle Vorzüge der Cash-flow-Steuern für sich in Anspruch nehmen. Aus administrativer Sicht hat es den anderen Cash-Flow-Vorschlägen hingegen voraus, dass es mit weniger grossen Umstellungen implementiert werden kann. Die diskutierten Probleme einer Cash-Flow-Steuer bleiben jedoch.

3.2.2.2 Die zinsbereinigte Gewinnsteuer

Bei der zinsbereinigten Gewinnsteuer wird die Normalverzinsung des eingesetzten Kapitals steuerfrei gestellt. Die Unternehmen ermitteln dabei den Gewinn in bisheriger Form und ziehen neben Vorleistungen, Löhnen und Gehältern sowie Fremdkapitalzinsen auch die kalkulatorischen Eigenkapitalzinsen ab. Die nominale Rendite langfristiger Staatsobligationen ist dafür eine sinnvolle Grösse.

Die Steuerbasis der zinsbereinigten Gewinnsteuer besteht dann also aus dem Gewinneinkommen, dem Bodeneinkommen, soweit dieses im Unternehmenssektor anfällt, und der Risikoprämie auf dem Kapitaleinkommen. Aus statischer Sicht ist dies optimal, da von solchen Besteuerungen keine Verzerrungen ausgehen. Ihre Belastung ist allokatonsneutral. Nimmt man hingegen eine dynamische Perspektive ein und misst man dem Schumpeter'schen Pionierunternehmer eine wichtige Rolle zu, der mit seinem Erfindungsreichtum keine Normalverzinsung, sondern ökonomische Reingewinne anstrebt, so reduziert eine höhere Belastung der inframarginalen Gewinne die Innovationsbereitschaft im Unternehmenssektor. Sieht man die Zinseinkommen der Rentiers als eher statisches Element des Wirtschaftssystems, geht im Ergebnis die steuerliche Schonung dieses statischen Bereichs zulasten des dynamischen Unternehmers.

3.2.2.3 Die Mehrwertsteuer

Die Mehrwertsteuer ist eine weltweit verbreitete Form der Konsumbesteuerung. Seit 1995 existiert sie auch in der Schweiz. Im Unterschied zu den anderen Modellen der Konsumbesteuerung, die oft lediglich auf dem Reissbrett existieren, blickt die Steuerpraxis bei der Mehrwertsteuer auf langjährige Erfahrungen zurück. In der Praxis weicht die Mehrwertsteuer vom Ideal der reinen Konsumsteuer ab, so dass der Konsum nur unvollständig erfasst wird, dafür aber auch Investitionsgüter und Zwischenprodukte der Steuer unterliegen. Letzteres ist die Folge der sogenannten unechten Steuerbefreiungen, durch welche die innere Logik der Mehrwertsteuer ausgehöhlt wird.

Die Herausnahme bestimmter Güter aus der Umsatzbesteuerung kann auf zwei völlig verschiedene Weisen erfolgen, die in steuerrechtlicher Terminologie echte bzw. unechte Befreiung heissen. International wird hier auch von Nullsatzbesteuerung (zero-rating) bzw. Steuerbefreiung im engeren Sinn (exemption) gesprochen.

Auf Umsätzen, die dem Nullsatz unterliegen, wird keine Mehrwertsteuer erhoben, doch berechtigen jene Vorumsätze, die mit den steuerfreien Umsätzen in wirtschaftlichem Zusammenhang stehen, weiterhin zum Vorsteuerabzug. Die Nullsatzbesteuerung ist ein Sonderfall der Anwendung eines ermässigten Steuersatzes. Sie lässt sich in eine Besteuerung zum Normalsatz und eine Subvention in Höhe des Normalsatzes umrechnen.

Bei der Steuerbefreiung im engeren Sinn wird keine Mehrwertsteuer berechnet; das Unternehmen darf jedoch für jene Vorumsätze, die mit den steuerfreien Umsätzen in wirtschaftlichen Zusammenhang stehen, auch keine Vorsteuer geltend machen. Somit unterscheidet sich die unechte Steuerbefreiung wesentlich von der echten Steuerbefreiung. Während im letzten Fall das Endprodukt völlig unbelastet bleibt, tritt bei der formellen Steuerbefreiung nur eine Teilentlastung ein, weil die in den Vorumsätzen enthaltene Mehrwertsteuer nicht erstattet wird. Der Umfang der effektiven Entlastung hängt vom Anteil der Wertschöpfung der letzten Stufe am Produktpreis ab. Betrifft die unechte Steuerbefreiung Güter, die als Vorleistungen von mehrwertsteuerpflichtigen Unternehmen gekauft werden, bewirkt die Steuerbefreiung sogar eine effektive Mehrbelastung im Vergleich zur Normalbesteuerung.

Tabelle 7 gibt einen Überblick über die Vor- und Nachteile der Mehrwertsteuer in Relation zu anderen Modellen der Konsumbesteuerung.

Tabelle 7 Vor- und Nachteile der Mehrwertsteuer in Relation zu anderen Modellen der Konsumbesteuerung

Vorteile	Nachteile
<p>+ Effizienz: Die Mehrwertsteuer beeinflusst die Wahl der Rechtsform der Unternehmen oder deren Geschäftsmethoden nicht. Die Steuerrechnung bleibt gleich, unabhängig davon, ob ein Produkt von einer Kapitalgesellschaft oder einer Personengesellschaft, mit einer kapital- oder mit einer arbeitsintensiven Technologie, in einer Wertschöpfungskette mit mehreren spezialisierten Firmen oder von einem integrierten Unternehmen hergestellt worden ist.</p> <p>+ Effizienz: Für die Mehrwertsteuer sprechen namentlich die tieferen Grenzsteuersätze und die niedrigeren Vollzugskosten. Gegenläufig wirken vor allem die Verzerrungen im Produktionsbereich (siehe rechte Spalte). Es ist daher unklar, ob die Mehrwertsteuer in der Praxis unter Effizienzgesichtspunkten wirklich besser abschneidet als etwa eine (progressive) Einkommen- oder Ausgabensteuer.</p> <p>+ Administrative Einfachheit: Da die Mehrwertsteuer bei den Unternehmen erhoben wird, ist die Zahl der Steuerpflichtigen niedriger und die Steuerzahlung pro Steuerpflichtigen höher als bei einer Einkommen- oder Ausgabensteuer. Dementsprechend sind die Erhebungs- und Entrichtungskosten tiefer.</p> <p>+ Administrative Einfachheit: Der Degressivität der Entrichtungskosten kann mit einer unechten Befreiung für Firmen mit sehr kleinen Umsätzen und mit Saldosteuersätzen für etwas höhere Umsätze leicht Rechnung getragen werden, ohne dass dadurch die grundlegende Systematik der Mehrwertsteuer ausgehöhlt würde.</p> <p>+ Internationale Aspekte: Eine nach dem Bestimmungslandprinzip (destination principle) erhobene Mehrwertsteuer garantiert die Neutralität auch im Aussenhandel, indem die Exporte echt von der Steuer befreit und die Importe steuerlich gleich wie im Inland erzeugte Güter behandelt werden. Das Problem der Steueranrechnung im Ausland stellt sich daher nicht.</p> <p>+ Übergangsproblematik: Aus Effizienzgesichtspunkten ist die Mehrwertsteuer überlegen, weil die Doppelbelastung des akkumulierten Vermögens keine Verzerrungen mit sich bringt, sofern die Steuerreform nicht antizipiert worden ist.</p> <p>+ Übergangsproblematik: Im Übergang ist die Mindereinnahmenproblematik bei der Mehrwertsteuer weniger ausgeprägt als bei der sparbereinigten Einkommensteuer oder gar der zinsbereinigten Einkommensteuer.</p>	<p>– Effizienz: In der Praxis weicht die Mehrwertsteuer wegen der unechten Befreiungen vom Ideal der reinen Konsumsteuer ab. Bestehende unechte Steuerbefreiungen werden mit sozialpolitischen Argumenten (Gesundheit, Sozialfürsorge, Unterricht und Ausbildung sowie Kultur und Sport), administrative Vereinfachung (öffentlicher Sektor, Landwirtschaft) und steuertechnisch Schwierigkeiten, die Mehrwertsteuer korrekt zu implementieren (Finanzdienstleistungen, Immobilien) begründet. Die ersten beiden Begründungen sind fragwürdig; die allokativen Kosten der Massnahmen sind wahrscheinlich grösser als deren Nutzen. Die Besteuerung der Finanzdienstleistungen stellt hingegen ein echtes, bisher nicht befriedigend gelöstes Problem der Mehrwertsteuer dar. Die Nichtbesteuerung der Wohnungsmieten und der Eigenmietwerte ist weniger gravierend, da sie am Ende der Wertschöpfungskette unterbleibt. So kommt es lediglich zu einer an sich unerwünschten Steuerfreiheit der entsprechenden Immobiliendienstleistungen. Demgegenüber treten infolge der unechten Befreiung der Finanzdienstleistungen, die auf allen Stufen der Wertschöpfungskette greift, zu schädlichen Taxe-occulte-Effekten, welche sich über die Wertschöpfungskette aufkumulieren.</p> <p>– Vertikale Steuergerechtigkeit: Die in der Realität bei der Mehrwertsteuer existierenden differenzierten Steuersätze werden in aller Regel verteilungspolitisch begründet. Durch reduzierte Steuersätze für Güter des Grundbedarfs und erhöhte Sätze für Luxusgüter lassen sich in eine Mehrwertsteuer progressiv wirkende Elemente einbauen. Diese Konzeption leidet darunter, dass sie nicht zwischen horizontaler und vertikaler Gerechtigkeit unterscheidet. Es mag sein, dass gewisse Luxusgüter vorwiegend von wohlhabenden Bürgern nachgefragt werden, und man kann sich eine stärkere steuerliche Belastung der Wohlhabenden durchaus vorstellen, aber dies führt nicht an der Tatsache vorbei, dass auch manche Armen die Luxusgüter kaufen, während manche Reichen sie nicht kaufen. Steuern und ebenso Subventionen auf spezielle Güter, und als solche lassen Steuern und ebenso Subventionen auf spezielle Güter, und als solche lassen sich differenzierte Mehrwertsteuersätze interpretieren, schliessen horizontale Gerechtigkeit aus und verletzen damit das Leistungsfähigkeitsprinzip. Für Umverteilungspolitik eignet sich eine progressive direkte persönliche Steuer besser als die Mehrwertsteuer. Alternativ lässt sich eine Umverteilungspolitik auch über Staatsausgaben, die mit einer Mehrwertsteuer mit Einheitssatz finanziert werden, verwirklichen.</p> <p>– Administrative Einfachheit: Unecht steuerbefreite Umsätze verkomplizieren die Erhebung der Mehrwertsteuer bei Unternehmen, die sowohl steuerpflichtige als auch steuerfreie Umsätze ausführen, weil die Vorsteuer in diesen Fällen anteilig abgezogen wird – und werden muss.</p> <p>– Administrative Einfachheit: Eine Vielzahl von Steuersätzen verteuert die Erhebung und Entrichtung der Steuer ebenfalls.</p> <p>– Internationale Aspekte: Ein Problem bei einer Mehrwertsteuer nach dem Bestimmungslandprinzip sind die Dienstleistungsimporte sowie die digitalisierten Waren, welche direkt an Endverbraucher geliefert werden. Während bei den übrigen Warenimporten eine Grenzkontrolle erfolgt, können elektronisch erbrachte Dienstleistungsimporte und digitalisierte Waren von den Steuerbehörden kaum kontrolliert werden. Faktisch bleiben daher solche Güter, soweit sie direkt an den Endverbraucher gelangen, beim Import aus dem Ausland steuerfrei.</p> <p>– Übergangsproblematik: Aus Sicht der intergenerationellen Steuergerechtigkeit ist wegen der Doppelbelastung des als Einkommen versteuerten Vermögens die Mehrwertsteuer der sparbereinigten Einkommensteuer unterlegen. Der Konsum einer Periode wird aus dem in Vorperioden akkumulierten Vermögen und dem laufenden Einkommen finanziert. Vor diesem Hintergrund ergibt sich eine interessante Implikation, wenn ein Einkommensteuersystem ganz oder teilweise durch eine Konsumbesteuerung ersetzt wird. Erfolgt die Konsumbesteuerung im Rahmen der Mehrwertsteuer erleidet die ältere Generation eine Doppelbelastung auf dem akkumulierten Vermögen. Es wurde bereits bei seiner Entstehung im Rahmen der Einkommensteuer belastet und mit dem Übergang zur Mehrwertsteuer wird nun die Verwendung der Ersparnisse zu Konsumzwecken erneut besteuert. Bei der sparbereinigten Einkommensteuer kann die Doppelbelastung vermieden werden. Bei der zinsbereinigten Einkommensteuer wird der aus dem Vermögen finanzierte Konsum sogar tiefer besteuert, da Personen, die von den Erträgen ihres (z.B. ererbten) Vermögens leben, völlig unabhängig von ihrem Konsum nicht zur (direkten) Verbrauchsbesteuerung herangezogen werden.</p>

Die derzeitige Schweizer Mehrwertsteuer in der Schweiz könnte durchaus verbessert werden: Auch wenn es sich dabei nicht um eine radikale Umwandlung des bestehenden Steuersystems handelt, sei die Stossrichtung einer solchen Reform kurz skizziert. Sie betreffen die Steuerbasis und die Satzstruktur:

- Die Steuerbasis ist zu verbreitern, indem die bisher steuerbefreiten Umsätze in den Bereichen Gesundheit, Sozialfürsorge, Unterricht und Ausbildung sowie Kultur und Sport der Mehrwertsteuer unterstellt werden.
- Im Bereich der öffentlichen Verwaltung ist die Übernahme des neuseeländischen Systems der konsequenten Unterstellung der öffentlichen Verwaltung unter die Mehrwertsteuer zu prüfen.
- Im Bereich der Immobilienbesteuerung sollte die bisher angewandte „exemption method“ durch die „tax method“ abgelöst werden.
- Im Finanzsektor ist die Möglichkeit der optionalen Besteuerung auf Transaktionsbasis nach deutschem Vorbild einzuführen. Darüber hinaus ist zu prüfen, inwieweit weitere Dienstleistungen, welche über Gebühren oder Kommissionen abgegolten werden, der Steuer unterstellt werden sollen.
- Die bisherige Steuersatzstruktur mit Normalsatz, reduziertem Satz und Sondersatz ist durch einen Einheitssatz zu ersetzen. Effizienzüberlegungen im Sinne der inversen Elastizitätenregel sprechen an sich für differenzierte Sätze, allerdings scheitert ihre konkrete Umsetzung an den zu hohen Anforderungen an die Information und an den zu hohen Erhebungs- und Entrichtungskosten. Die verteilungspolitischen Argumente für eine Satzdifferenzierung, die, grob gesagt, eine den Effizienzüberlegungen entgegengesetzte Satzdifferenzierung verlangen,¹³ sind einfacher zu realisieren und in der Praxis zumindest teilweise auch verwirklicht. Sie sind aber schwächer begründet, da der Umverteilungspolitik effektivere Mittel zur Verfügung stehen. Aus polit-ökonomischer Sicht und von der Warte der Erhebungs- und Entrichtungskosten spricht manches für einen Einheitssatz. In Abwägung aller Argumente erscheint daher ein Einheitssatz als die pragmatisch beste Lösung.

3.2.3 Kombinierte Systeme im Bereich der Konsumbesteuerung

Die Modelle der Konsumbesteuerung auf Haushalts- und Unternehmensebene lassen sich fast beliebig miteinander kombinieren. Einige dieser Kombinationen haben eine gewisse Prominenz erhalten.

3.2.3.1 Die Flat Tax

Der Vorschlag, die traditionelle Unternehmensgewinnsteuer durch eine R-Cash-Flow-Steuer und gleichzeitig die traditionelle persönliche Einkommensteuer durch eine Lohnsteuer mit dem gleichen Satz, aber mit einem Freibetrag zu ersetzen, ist als Flat Tax bekannt geworden. Die Flat Tax enthält also bei der Lohnsteuer ein indirekt progressives Element. Die Flat Tax ist eng mit der Mehrwertsteuer verwandt: Werden die Löhne statt separat im Haushaltssektor gleich bei den Unternehmen besteuert, so wird die R-Cash-flow-Steuer zur Mehrwertsteuer und die Lohnsteuer fällt weg.

¹³ So würde die Ramsey-Regel nahe legen, die Güter des Grundbedarfs höher zu besteuern, da ihre Nachfrage vergleichsweise inelastisch ist. Verteilungspolitische Überlegungen würden demgegenüber tendenziell für einen reduzierten Satz bei den Gütern des Grundbedarfs sprechen.

Bei der Flat Tax handelt es sich um einen Vorschlag für eine Steuerreform, der in den USA viel Beachtung gefunden hat. Der Begriff Flat Tax für sich genommen ist etwas irreführend, da man darunter auch ein traditionelles Steuersystem mit einheitlichem Steuersatz (Flat Rate Tax) verstehen könnte. Tatsächlich ist unter Flat Tax, wie sie vor allem von den Ökonomen Hall und Rabushka 1981 vertreten wurde, ein Gesamtreformansatz zu sehen.

Der Vorschlag sieht eine Abkehr von der Bemessungsgrundlage der herkömmlichen Einkommensteuer hin zu einer Konsumorientierung vor. Das heisst, anstelle der Einkommenserzielung wird die Einkommensverwendung steuerlich einmal mit einem konstanten Steuersatz an der Quelle belastet, mit dem Ziel, ein einfaches, gerechtes, effizientes, entscheidungs- und rechtsformneutrales, ergiebiges und damit auch wachstumsförderndes Steuersystem zu etablieren.

Um das Ziel einer breitestmöglichen Bemessungsgrundlage mit niedrigstmöglichem Steuersatz zu erreichen, unterscheidet die Flat Tax zwischen Unternehmens- und Haushaltsseite. Diese Unterscheidung bedeutet keine Aufteilung der Besteuerung nach juristischen und natürlichen Personen, sondern dient lediglich der lückenlosen Erfassung allen konsumtiven Einkommens unabhängig der Rechtsform. Hinsichtlich des Steuertarifs plädieren die Verfechter für einen einheitlichen linearen Tarif, was zur populären Bezeichnung des vorgeschlagenen Systems als Flat Tax geführt hat.

Den Grundstein der Flat Tax bildet das Unternehmen. Besteuert wird der sogenannte R-Cash-Flow (R für "real"). Damit bezieht sich die Bemessungsgrundlage der R-Steuer auf alle Ein- und Auszahlungen aus realwirtschaftlicher Geschäftstätigkeit. Nicht besteuert werden finanzwirtschaftliche Zahlungsströme (Zinsen, Dividenden). Ermittelt wird die Bemessungsgrundlage aus der Differenz von Einzahlungen und Auszahlungen. Zu den Einzahlungen gehören die Erlöse aufgrund des Einsatzes von Mitarbeitern, Maschinen, Gebäuden sowie Veräusserungserlöse von materiellem und geistigem Eigentum (Maschinen, Gebäude, Patente, etc.). Zu den Auszahlungen gehören Löhne, Vorprodukte und Dienstleistungen ebenso wie Auszahlungen für Investitionen (Grundstücke, Ausrüstungen, Fabriken, Maschinen, etc.). Der Differenzbetrag wird dann mit einem linearen Steuersatz besteuert.

Auf der Haushaltsseite wird eine Lohnsteuer erhoben. Damit unterliegen Löhne, Gehälter und Pensionen der persönlichen Einkommensteuer. Bei der Besteuerung der Pensionen folgt die Flat Tax der Sparvereinbarung. Erst bei der Auszahlung unterliegen die Pensionen inklusive Zinsen der Besteuerung.

Tabelle 8 enthält eine synoptische Darstellung der Vor- und Nachteile einer Flat Tax.

Tabelle 8: Synoptische Darstellung der Vor- und Nachteile einer Flat Tax

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> + Eine Flat Tax garantiert, dass jegliches konsumtive Einkommen nur einmal versteuert werden muss. Damit geht ein Abbau steuerlicher Verzerrungen einher. + Familien mit einem Einkommen unter einer bestimmten Schwelle werden aufgrund eines Freibetrags gar nicht besteuert. + Die Besteuerung eines grossen Teils des Einkommens an der Quelle reduziert den administrativen Aufwand beim Steuerpflichtigen und bei der Steuerbehörde. + Der Steuersatz ist für alle Steuerpflichtigen der selbe. Wer ein zehn mal höheres steuerbares Einkommen hat, bezahlt auch zehn mal mehr Steuern. + Steuerliche Sondertatbestände und Steuerlücken für einflussreiche Lobbies verschwinden. + Langfristig ist mit positiven Wachstumsimpulsen zu rechnen. 	<ul style="list-style-type: none"> – Die Komplexität des Steuersystems nimmt mit einer Flat Tax nicht ab. Die Bewertung der realwirtschaftlichen Tätigkeit des Finanz- und Versicherungssektors ist beispielsweise arbiträr. – Die Umstellung von der progressiven Einkommensteuer zur indirekt progressiven Flat Tax belastet tendenziell die unteren und mittleren Einkommenschichten stärker als die Reichen. – Die Umstellung belastet den Faktor Arbeit zusätzlich. Dies führt zu einer Reallokation des Faktorinputs weg vom Produktionsfaktor Arbeit hin zum Produktionsfaktor Kapital. – Die Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage eröffnet die Möglichkeit eines ungehinderteren steuerlichen Zugriffs auf die Steuerbasis. Dies kann zu Steuererhöhungen führen. – Die Flat Tax schafft den Steuerwettbewerb ab, falls sie für alle Staatsebenen gelten soll. Sie ist damit nicht mit dem Schweizer Steuerföderalismus kompatibel. Wollte man den Steuerwettbewerb in das Modell der Flat Tax integrieren, würden wichtige Postulate verloren gehen. – Eine Flat Tax nur auf Bundesebene wäre schwer praktikabel, weil die Kantone selbst Einkommen und Vermögen besteuern. – Eine isolierte Einführung der Flat Tax in der Schweiz schafft Probleme im Rahmen der internationalen Besteuerung. Die Cash-flow-Steuer wird in der Regel nicht als anrechnungsfähige Gewinnsteuer anerkannt.

3.2.3.2 Die USA Tax

Der Vorschlag, eine sparbereinigte Einkommensteuer auf Haushalts- mit einer Mehrwertsteuer auf Unternehmensebene zu kombinieren ist als USA Tax bekannt geworden. USA steht dabei für „unlimited savings allowances“ und ist gleichzeitig ein Appell an den Patriotismus des Steuerzahlers des Landes für den diese reformvariante ausgearbeitet worden ist. Die USA Tax unterscheidet sich von der Flat Tax in dreierlei Hinsicht. Der Konsum wird doppelt auf Haushalts- und Unternehmensebene besteuert. Auf Haushaltsebene ist ein direkt progressiver Tarif vorgesehen. Die Mehrwertsteuer erlaubt einen Grenzausgleich, so dass Exporte im Ursprungsland von der Steuer befreit werden und hernach nach dem Bestimmungslandprinzip im Bestimmungsland zum dortigen Mehrwertsteuersatz belastet werden. Bei der R-Cash-Flow-Steuer der Flat Tax ist dies so gut wie unmöglich. Dies bedeutet, dass Exporte doppelt belastet werden: Durch die R-Cash-Flow-Tax im Ursprungsland und die Mehrwertsteuer im Bestimmungsland.

3.2.3.3 Weitere Kombinationen

Ebenfalls naheliegend wäre eine Kombination von sparbereinigter Einkommenssteuer oder Lohnsteuer und zinsbereinigter Gewinnsteuer. Im Unterschied zur USA Tax wurde der Konsum nur einmal auf Haushaltsebene besteuert. Die zinsbereinigte Gewinnsteuer wurde dann eine zusätzliche Belastung der ökonomischen Renten Boden- und Gewinneinkommen darstellen. Ebenfalls denkbar wäre im Rahmen einer solchen Kombination, den Konsum statt über die Ausgabensteuer oder die Lohnsteuer über die Mehrwertsteuer zu belasten.

3.3 Fazit

Im Sinne eines Fazits seien die möglichen Reformmodelle der Einkommens- und der Konsumbesteuerung in den nachfolgenden Tabellen nochmals zusammenfassend dargestellt.

Gleichzeitig wird eine Empfehlung abgegeben, ob der jeweilige Ansatz für die Schweiz weiter verfolgenswert ist oder nicht.

Tabelle 9: Übersicht über verschiedene Reformoptionen der Einkommensbesteuerung

	Konsequenterer Reinvermögenszugangsbesteuerung	Einheitssteuer (Flat Rate Tax)	Negative Einkommensteuermodelle	Duale Einkommensteuer
Besteuerungsphilosophie	Einkommensbesteuerung	Einkommensbesteuerung	Verbindung des Steuersystems mit dem Sozialsystem	Einkommensbesteuerung
Besteuerungsprinzip	Reinvermögenszugangsbesteuerung	Reinvermögenszugangsbesteuerung	Integration der Sozialtransfers in die Einkommensteuer	Duale Einkommensteuer
Institutionelle Anknüpfung	Haushalte und Unternehmen	Haushalte und Unternehmen	Haushalte	Haushalte und Unternehmen
Promotoren	Expertenbericht Steuerlücken	Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (Deutschland)	Milton Friedman	Sachverständigenrat (Deutschland); Christian Keuschnigg (Uni St. Gallen), Avenir Suisse, Gruppe St. Galler Professoren (Variante mit Sollertragsbesteuerung)
Anwendungsbeispiele	In reiner Form nirgends umgesetzt, dient aber weit verbreitet als steuerpolitisches Leitbild	Estland, Lettland, Hong Kong, Slowakei, verschiedene US-Bundesstaaten	„Welfare-to-work“-Programme als Weiterentwicklung der NIT kennen v.a. die USA, Grossbritannien, Kanada, Neuseeland, Irland, Australien und die Niederlande in unterschiedlichen Formen	Norwegen, Finnland, Schweden, Dänemark (nordeuropäische duale Einkommensteuer); Niederlande (3-Boxen-System mit teilweiser Sollertragsbesteuerung des Kapitaleinkommens)
Vorteile	Horizontale Steuergerechtigkeit integral verwirklicht, starke Umverteilungskomponente im Steuersystem möglich	Arbeitsangebots-, Spar- und Investitionsanreize nehmen zu	Vermeidet die „Armutsfalle“ für untere Einkommen des heutigen Systems, bei dem Grenzsteuersätze von über 100 % entstehen können	Investitionsanreize nehmen stark zu, hohe Neutralität des Steuersystems, geht den internationalen Steuerwettbewerb offensiv an
Nachteile	Aus Effizienzgesichtspunkten eine recht gute, aber nicht die beste Lösung	Verteilungswirkungen zu Lasten unterer Einkommen. Ein Freibetrag (indirekte Progression) kann aber die Belastung unterer Einkommen mildern, ohne die Nachteile steigender marginaler Steuersätze bei einem progressiven Tarif in Kauf nehmen zu müssen.	Praxis mit einem dreifachen Dilemma verbunden: entweder verursacht NIT ein enorm hohes Finanzierungsvolumen oder geht von einem sehr tiefen Existenzminimum aus oder verursacht für die Ausdehnung der Erwerbstätigkeit unattraktiv hohe Grenzsteuersätze. Nachteile können durch die Bedingung der Teilnahme am Arbeitsmarkt teilweise umgangen werden	Widerspricht traditioneller Auffassung vom Leistungsfähigkeitsprinzip
Prüfungswert für die Schweiz?	Ja	Ja	Ja, in der Ausgestaltung von „Welfare-to-work“-Programmen	Ja, nordeuropäisches Modell und Sollertragsbesteuerung, nicht aber isolierte Abgeltungssteuern

Tabelle 10: Übersicht über verschiedene Reformoptionen der Konsumbesteuerung

	Ausgabensteuer	Lohnsteuer	Zinsbereinigte Gewinnsteuer	Cash-flow-Steuern	Mehrwertsteuer
Besteuerungsphilosophie	Konsumbesteuerung	Konsumbesteuerung	Konsumbesteuerung	Konsumbesteuerung	Konsumbesteuerung
Besteuerungsprinzip	(Progressive) Besteuerung des spar- oder des zinsbereinigten Einkommens	(progressive) Besteuerung der Löhne und Gehälter	Besteuerung des über der Normalverzinsung liegenden Unternehmensgewinns	Besteuerung	Indirekte Konsumbesteuerung im Rahmen einer Netto-Allphasen-Umsatzsteuer
Institutionelle Anknüpfung	Haushalte	Haushalte; bei Ausgestaltung als Quellensteuer auch bei Unternehmen denkbar	Unternehmen	Unternehmen	Unternehmen
Promotoren	Manfred Rose (Uni Heidelberg); Gebhard Kirchgässner (Uni St.Gallen), letzterer tritt aber nur für die Sparbereinigung ein und dies auch nur im Rahmen eines dualen Einkommensteuerkonzeptes	Hall / Rabushka (Flat Tax: Lohnsteuer in Kombination mit Cash-Flow-Steuer)	Boadway/Bruce; Wenger	Hall / Rabushka (Flat Tax: Lohnsteuer in Kombination mit Cash-Flow-Steuer) für die USA; Meade Committee (S-Cash-Flow-Steuer für Grossbritannien); Aaron / Galper (R+F-Cash-flow-Steuer für die USA), beide in Kombination mit sparbereinigter Einkommensteuer	Sachverständigenrat (Deutschland); Christian Keuschnigg (Uni St. Gallen), Avenir Suisse, Gruppe St. Galler Professoren (Variante mit Sollertragsbesteuerung)
Anwendungsbeispiele	Sparbereinigung als Element für die Besteuerung von Vorsorgegeldern gebräuchlich (z.B. Schweiz, USA); integral jedoch irgends umgesetzt; Zinsbereinigung nirgends umgesetzt	Schweiz (Sozialbeiträge)	Kroatien bis 2000	Nirgendwo	Global verbreitet, wichtigste Ausnahme: USA
Vorteile	Sparbereinigung: Progressiver Tarif möglich; unter Gerechtigkeitsüberlegungen das beste System der Konsumbesteuerung Zinsbereinigung: Progressiver Tarif möglich; administrativ einfacher als Sparbereinigung	Administrativ einfacher als Spar- und Zinsbereinigung; kann an der Quelle erhoben werden; progressiver Tarif möglich	Besteuert lediglich ökonomische Renten; daher bei statischer Betrachtung verzerrungsfrei; das Argument ist bei dynamischer Betrachtung aber bestreitbar	Neutralitätseigenschaften; administrativ einfach (gilt nur für R-Cash-flow-Steuer und Mischsystem)	Etabliert und erprobt; effizient dank niedrigen Grenzsteuersätzen; ergiebig; geringe Probleme im internationalen Kontext
Nachteile	Sparbereinigung: Administrativ aufwändig; Wegzugsproblematik Zinsbereinigung: Übergangsproblematik (Mindereinnahmen); widerspricht gängigen Vorstellungen über Steuergerechtigkeit	Der Sparbereinigung und auch der Zinsbereinigung konzeptionell unterlegen	Bei niedrigen Sätzen wenig ergiebig, daher relativ hohe Erhebungs- und Entrichtungskosten; Bei hohen Sätzen abschreckend für gewinnstarke mutinationale Konzerne	Nicht erprobt; fehlende bzw. höchst fragliche internationale Anrechenbarkeit; Probleme beim Einbezug der Finanzdienstleister	Verzerrungen und Effizienzverluste durch unctione Befreiungen; Umverteilungspolitik über Mehrwertsteuer schwer möglich und ineffizient
Prüfungswert für die Schweiz?	Sparbereinigte Einkommensteuer: Ja Zinsbereinigte Einkommensteuer: Nein	?; nur in Kombination mit einer zinsbereinigten Gewinnsteuer als Teil eines Konsumbesteuerungssystem denkbar	Ja	Nein, da zu grosse Probleme bei der Umsetzung, insbesondere im internationalen Kontext; das „Nein“ erstreckt sich damit auch auf die Flat Tax	Ja: Ausbau zulasten anderer Steuern, sowie Verbesserungen in der Ausgestaltung