

Schweizerische Steuerpolitik und EG '92

Von H. Schneider, Universität Zürich

1. Einleitung

1. Für den Binnenmarkt, den die Europäische Gemeinschaft bis 1992 schaffen will, sollen nicht nur die Zollgrenzen innerhalb der Gemeinschaft abgeschafft, es soll auch die völlige Freizügigkeit von Menschen und Kapital hergestellt werden. – Bei allen Vorbehalten bezüglich der Realisierungschance einer solchen Absichtserklärung muss man anerkennen, dass in ihrer Folge nicht nur eine Reihe von Integrationsmassnahmen bereits ergriffen worden ist, sondern dass der Integrationsprozess eine Eigendynamik zu entwickeln beginnt, die Politiker dazu zwingen kann, auch für sie unangenehme Probleme (wie z. B. die der Harmonisierung der direkten Steuern) zu lösen.

In der Schweiz ist in jüngerer Zeit – ähnlich wie in Österreich – eine intensive Diskussion darüber entbrannt, wie auf diese europäische Integration zu reagieren sei: Ist es zur Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit notwendig, den Anschluss an den Gemeinsamen Markt zu suchen und damit möglicherweise in Konflikt mit der Neutralitätspolitik zu kommen, oder genügt es, "die Integrationsfähigkeit zu erhalten"?

In diesem Zusammenhang soll hier der Frage nachgegangen werden, welche Konsequenzen das Entstehen des angekündigten europäischen Binnenmarktes für die schweizerische Steuerpolitik hätte. Das ist vor allem wegen des Zeitbedarfs notwendig, wenn dabei institutionelle Regelungen in der Schweiz verändert werden müssten.

2. Ob eine kleine offene Volkswirtschaft wie die Schweiz überhaupt einen Spielraum für eigenständige Steuerpolitik hat, hängt von den Auswirkungen ab, die von Unterschieden in den Steuersystemen der EG und der Schweiz verursacht werden. Sie leitet die Steuerwirkungslehre – wie üblich – aus den Überwälzungsversuchen ab, mit denen die Steuerpflichtigen sich von der vom Gesetzgeber bestimmten Verteilung der Steuerzahllast entlasten wollen¹. – Gerade bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung darf diese Analyse nicht vorschnell abgebrochen werden: Die partialanalytische Ableitung von Preis-

¹ Dabei wird vernachlässigt, daß die Reaktionen der Besteuerten ganz unterschiedlich ausfallen je nach dem, ob sie eine höhere Steuerbelastung als gerechtfertigten Preis für eine bessere Versorgung mit öffentlichen Gütern ansehen oder nicht. So ist es z. B. denkbar, dass Arbeitnehmer und/oder Unternehmen bereit sind, höhere Sozialversicherungsbeiträge ohne Folgen für ihre Standortwahl zu akzeptieren, wenn sie sie als "gerechtfertigten" Ausgleich für bessere Sozialversicherungsleistungen ansehen.

und/oder Mengenwirkungen auf isolierten Gütermärkten liefert zwar ein wichtiges Zwischenergebnis, letztlich muss aber die Interdependenz aller Güter- und Faktormärkte berücksichtigt werden. Die aus einer solchen Totalanalyse abgeleiteten Steuerwirkungen können sich beträchtlich von denjenigen der Partialanalyse unterscheiden, wie z. B. die Diskussion um den *excess burden* zeigt².

3. Im internationalen Rahmen sind Steuerbelastungsvergleiche, ohne Annahmen über die Wechselkursentwicklung nicht möglich: Bei Abwesenheit von Devisenmarkt-Interventionen der Währungsbehörden und von Kapitalströmen sorgt der sich frei bildende Wechselkurs für den Ausgleich der Handelsbilanz. – Internationale Unterschiede im Niveau der Steuerbelastung werden auf diese Weise durch den Wechselkurs ausgeglichen, so dass die internationalen Güterströme nur von den relativen Preisen bestimmt werden. Deshalb werden wir im folgenden auf die Unterschiede in der *Steuerstruktur* abstellen.

2. Indirekte Steuern in einer kleinen offenen Volkswirtschaft

2.1 Das Bestimmungslandprinzip

4. Nach dem Zweiten Weltkrieg hat man die Re-Integration der Weltwirtschaft mit der Liberalisierung des grenzüberschreitenden Güterverkehrs begonnen, weil man das Fortbestehen von Kapitalverkehrsbeschränkungen akzeptieren musste. Die internationalen Verträge jener Zeit beschäftigen sich deshalb (ausschliesslich) mit der steuerlichen Behandlung grenzüberschreitender Güterströme: Im GATT, in den Römer Verträgen zur EWG und in der Stockholmer Konvention der EFTA ist für die *Verbrauchsbesteuerung* das Bestimmungslandprinzip vorgesehen, das auch ausnahmslos angewendet wird: Alle Importe werden mit einer entsprechenden Importabgabe auf das Niveau der inländischen Verbrauchsbesteuerung hinaufgeschleust, und die Exporte bleiben (verbrauchs-) steuerfrei.

5. Der Grundgedanke dieser Regelung besteht darin, dass durch die Anwendung des Bestimmungslandprinzips das Inland seine Verbrauchsbesteuerung autonom festlegen kann, ohne seine Exportmöglichkeiten zu beeinflussen:

Unterstellen wir der Einfachheit halber eine kleine offene Volkswirtschaft, die sich auf dem Weltmarkt gegebenen Güterpreisen, d.h. unendlich elastischen Angebots- bzw. Nachfragekurven gegenübersteht. Die Erhöhung oder die

² Man vergleiche etwa die Auseinandersetzung um die Auswirkungen der Gewinnbesteuerung auf die Investitionen, die von einer steuerbedingten Veränderung des Kalkulationszinsfusses ausgehen. Vgl. D. Schneider/H.H. Nachtkamp, Zwei Beispiele für die preissenkende Wirkung höherer Gewinnsteuern, in: Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, NF 22(1970), 1499 – 1509.

Einführung einer neuen Verbrauchsteuer erhöht dann den inländischen Marktpreis genau im Ausmass dieser Steuererhöhung, der Nettopreis (Marktpreis nach Abzug der indirekten Steuern) bleibt unverändert, und damit die inländische Produktion.

Die Erhöhung des Bruttopreises führt zwar zur Reaktion der inländischen Verbraucher. Das ist aber solange unproblematisch, als alle Unterschiede zwischen der inländischen Produktion und der inländischen Güternachfrage über den Weltmarkt ausgeglichen werden können. Die Änderung der Verbrauchsbesteuerung beeinflusst die inländische Güternachfrage und darüber den Aussenhandel, nicht aber die inländische Produktion – und deshalb auch nicht die Faktornachfrage und -preise.

Das Ergebnis ändert sich bei der Existenz lokaler Güter, d.h. solcher, die international nicht gehandelt werden und/oder nicht handelbar sind. Ändert sich wegen der Verbrauchsbesteuerung die inländische Nachfrage nach ihnen, so muss ihre Produktion variieren. Gleichgewicht auf den Faktormärkten kann dann nur erhalten werden, wenn kompensierende Strukturänderungen im internationalen Sektor möglich sind. Bei konstanten Faktorpreisen ist das solange möglich, als im internationalen Sektor noch keine Vollspezialisierung stattgefunden hat. Tritt sie ein, müssen auf dem Faktormarkt die inländischen Faktorpreise auf die Nachfrageverschiebung reagieren: Die Verbrauchsteuern werden so auf die Faktorbesitzer überwältigt.

Dieser Belastung können sich jene Faktorbesitzer entziehen, die mit ihren Faktoren international (völlig) mobil sind: Sinkt der Reallohn für den mobilen Faktor unter das internationale Niveau, wandert er ins Ausland ab, was letztlich seinen (inländischen) Reallohn wieder auf das internationale Niveau anhebt. – Da für den internationalen Produktionssektor die Weltmarktpreise gegeben sind, kann die Reallohn-Konstanz des mobilen Faktors nur dadurch gewährleistet werden, dass die Reallöhne der immobilen Faktoren entsprechend sinken: Die Verbrauchsteuern müssen letztlich von den inländischen immobilen Faktoren getragen werden³.

Wir werden im folgenden deshalb davon ausgehen, dass das Inland bei Anwendung des Bestimmungslandprinzips das Niveau seiner Verbrauchsbesteuerung mindestens in einem gewissen Ausmass autonom festsetzen kann; die Verbrauchsteuern müssen jedoch ausschliesslich von den immobilen Faktoren getragen werden.

³ Nach dem *Stolper-Samuelson-Theorem* lässt sich auf diese Weise die Einkommensverteilung zugunsten desjenigen Faktors verändern, der bei dem lokalen Gut vergleichsweise intensiv eingesetzt wird – wobei hier offen bleibt, wie diese Aussage für den Mehr-Güter-/Mehr-Faktoren-Fall formuliert werden muss. Vgl. etwa *M. Chacholiades, International Trade Theory and Policy*, McGraw-Hill 1978, 490 – 491.

6. In der aktuellen Diskussion um die Finanzordnung des Bundes wird die schweizerische Warenumsatzsteuer nicht mehr als Verkehrsteuer auf den Warenumsatz, sondern als (allgemeine) Verbrauchsteuer aufgefasst. Deshalb wird auch die bei ihrer heutigen Konstruktion entstehende "*taxe occulte*" als störend empfunden, über deren Beseitigung (weitgehend) Einigkeit zu herrschen scheint. – Hauptgegenstand der Diskussion ist die Frage, ob die Schweiz bei einer modifizierten Warenumsatzsteuer bleiben kann oder ob sie durch die europäische Integration zur Einführung einer "Mehrwertsteuer" gezwungen wird, wobei eine Vorentscheidung zugunsten der Reform der Warenumsatzsteuer gefallen ist.

7. Eine allgemeine Verbrauchsteuer lässt sich grundsätzlich als Einphasen-Umsatzsteuer oder als Allphasen-Netto-Umsatzsteuer erheben; beide Steuern sind – bis auf Einzelheiten ihrer technischen Ausgestaltung – äquivalent. Die wichtigsten Unterschiede zwischen diesen beiden Steuern sind die folgenden:

Als Einphasensteuer zeichnet sich die Warenumsatzsteuer durch einen relativ kleinen Kreis von Steuerpflichtigen aus, die die Steuer entsprechend ihres Erlöses zu entrichten haben. Bei einer Allphasensteuer ist grundsätzlich jeder "Unternehmer" steuerpflichtig, der Kreis der Steuerpflichtigen ist also entsprechend grösser als bei der Einphasensteuer. Allerdings ist die Steuerzahlung jeweils niedriger, weil sie proportional zur Wertschöpfung des betreffenden Unternehmens erfolgt.

Dieser Kostenvorteil der Erhebung einer Einphasensteuer wird (teilweise) dadurch kompensiert, dass der Kreis der Steuerpflichtigen bzw. der die Steuerpflicht auslösende Tatbestand bestimmt werden muss: Das geschieht in der Schweiz durch die Feststellung der "Steurgrossisten" und des steuerpflichtigen Umsatzes⁴. – Bei einer Allphasensteuer wird dieses Problem dadurch gelöst, dass jeder, der gewerbsmässig ("im Rahmen eines stehenden Gewerbetriebes") Waren oder Leistungen gegen Entgelt veräussert, steuerpflichtig ist.

Deshalb wird behauptet, die Allgemeinheit der Steuerpflicht bzw. die grosse Zahl der Steuerpflichtigen führe zu wesentlich höheren Kosten der Steuerzahlung⁵. – Dieses Argument lässt sich anzweifeln, weil der grössere Teil der Unternehmen ohnehin über eine (doppelte) Buchhaltung verfügt – und dieser Teil müsste mit der zunehmenden Computerisierung des betrieblichen Rechnungswesens in den letzten Jahren eher grösser und damit diese Kosten vernachlässigbar klein geworden sein⁶.

Für die praktische Ausgestaltung einer Allphasen-Netto-Umsatzsteuer stehen verschiedene Möglichkeiten zur Auswahl: die additive Methode, die subtraktive

⁴ Schliesslich ist die *taxe occulte* nur eine Folge der gewählten Definition der steuerlichen Bemessungsgrundlage.

⁵ Vgl. dazu J. Hautle, Ausländische Erfahrungen mit der Mehrwertsteuer, Konsequenzen für die Schweiz, in: Neue Zürcher Zeitung Nr. 62 vom 15. März 1989 und die dort zitierten Artikel.

⁶ Ich weiss aber aus eigener Erfahrung, dass das Ängste der Praktiker vor der Einführung einer "neuen" Steuer nicht ausschliesst; sie erweisen sich aber später sehr schnell als unbegründet.

Methode mit dem Vorsteuer- und dem Vorumsatzabzug. Diese einzelnen Erhebungsformen brauchen hier nicht vorgestellt werden; es muss der Hinweis genügen, dass sie *nicht* äquivalent sind: Je nach angewendetem Verfahren ist die Allphasensteuer eine objektivierte (proportionale) Einkommensteuer oder eine Konsumsteuer, werden Steuersatzdifferenzierungen nach Gütergruppen und/oder Branchen ebenso wie Steuerhinterziehungen auf der nächsten Stufe automatisch kompensiert oder nicht⁷.

8. Die Einbeziehung von Energielieferungen in die Umsatzsteuerpflicht lässt sich im Rahmen einer allgemeinen Verbrauchsbesteuerung rechtfertigen. Die dazu erforderliche Steuerbefreiung von Energielieferungen an Produzenten wird bei einer Allphasen-Steuer mit Vorsteuerabzug automatisch erreicht. Bei einer Einphasen-Steuer wie der Warenumsatzsteuer sind dazu spezielle Regelungen erforderlich, will man das Entstehen einer neuen Art von *taxe occulte* vermeiden.

Sollen durch die Energiebesteuerung jedoch externe Kosten internalisiert oder auf eine sparsame Verwendung von Energie hingewirkt werden, dann erfordert das eine differenzierte Besteuerung, und zwar nicht nur zwischen den einzelnen Verbrauchsgütern, sondern auch nach dem Verwendungszweck der Energie. Das lässt sich im Rahmen der Warenumsatzsteuer prinzipiell einfacher realisieren, weil es keinen "Nachholeffekt" wie bei der Netto- Allphasen-Umsatzsteuer mit Vorsteuerabzug gibt⁸.

9. Ausserdem erfasst eine Allphasen-Steuer grundsätzlich das gewerbsmässige Erbringen von Dienstleistungen: Die Steuerpflicht wird durch jeden Verkauf (eines physischen Gutes oder einer Dienstleistung) ausgelöst. Zwar muss zugegeben werden, dass die automatische Kontrolle der Versteuerung bei Dienstleistungen, die ja immer auf der letzten Stufe erbracht werden, versagt. Aber auch im Rahmen einer Einphasensteuer ist es nahezu unmöglich, für Dienstleistungen einen "Steuergrossisten" zu definieren oder von einer bestimmten Wertschöpfung bei der Dienstleistung auszugehen.

2.2 Das Ursprungslandprinzip

10. Zur Schaffung eines europäischen Marktes soll für die Verbrauchs- und die Verkehrsbesteuerung zum Ursprungslandprinzip übergegangen werden.

Dieses Vorgehen entspricht der Zielsetzung derjenigen Besteuerung, die der Internalisierung externer Effekte dient oder die steuerliche Leistungsfähigkeit

⁷ Das ist von grosser Bedeutung, will man etwa die Landwirtschaft und/oder bestimmte Güter des täglichen Bedarfs begünstigen.

⁸ Die Internalisierung externer Kosten sollte dann aber mit der Anwendung des Ursprungslandprinzips gekoppelt werden. Vgl. unten.

belasten soll, die sich durch die Vornahme gewisser Transaktionen – “Verkehrsvorgänge” – ausdrückt. Solche Verkehrsteuern bestehen in der Schweiz als eidgenössischen Stempelabgaben “auf Wertpapiere, einschliesslich Coupons, Wechseln und wechselähnlichen Papieren, auf Quittungen von Versicherungsprämien und auf anderen Urkunden des Kapitalverkehrs” (Art. 41^{bis} lit. 1a BV).

Für die Steuerwirkungen ist der Umstand, dass bei grenzüberschreitenden Güterlieferungen und Leistungen das Ursprungslandprinzip angewendet wird, wichtiger als die mit ihnen verfolgte Zielsetzung: Belastet werden soll die inländische Produktion; der Verkäufer eines Gutes oder einer Dienstleistung hat die Steuer immer zu zahlen, wobei es prinzipiell keine Rolle spielt, ob der Abnehmer im In- oder im Ausland wohnt.

11. Im Gegensatz zum Bestimmungslandprinzip werden deshalb beim *Ursprungslandprinzip* die einzelnen Güter mit den Steuern ihres Produktionsstandortes belastet. Der internationale Gütertausch sorgt dafür, dass die Bruttopreise der handelbaren Güter unabhängig davon, wo sie erzeugt worden sind, einander gleich werden. Damit ist für international handelbare Güter der erzielbare Nettopreis p_g eines Gutes g um so niedriger, je höher das Gut besteuert wird:

$$p_g = w \cdot \frac{p_g^{\text{Welt}}}{1 + t_g}$$

Wechselkursänderungen können dabei höchstens die durchschnittliche Steuerbelastung, nicht aber die Steuerdifferenzierung zwischen den einzelnen Gütern ausgleichen. – Cet. par. wird von dem am höchsten besteuerten Gut weniger als vorher produziert, was zu einem relativen Absinken des Preises desjenigen Faktors führt, der dort relativ intensiv eingesetzt wird. – Wird in dieser Branche wegen freien Marktzutritts gerade kostendeckend produziert und soll die Vollspezialisierung des Landes vermieden werden, müssen – abgesehen von der angedeuteten Einkommensumverteilung – (spezielle) Verbrauchsteuern über Senkungen der Faktorpreise von den Faktorbesitzern getragen werden.

Bei *international völlig immobilten Faktoren* und Anwendung des Ursprungslandprinzips treffen die Verbrauchsteuern nicht den Konsumenten, sondern die Faktorbesitzer, die ihre Preise an die gegebenen Bruttopreise der international gehandelten Güter auf dem Weltmarkt anpassen müssen.

12. Gibt es wenigstens einen *international mobilen Faktor*, treffen indirekte Steuern mit differenzierten Sätzen die Standortwahl: Die Produktion des am höchsten besteuerten Gutes wird unrentabel und deshalb ins Ausland verlegt. Beschäftigungsprobleme beim immobilten Faktor gibt es nicht, weil durch die

Wanderung des mobilen Faktors jede gewünschte Faktorrelation hergestellt werden kann⁹.

Man kann die Richtung der Faktorwanderungen bestimmen: Wird z. B. das kapitalintensiv erzeugte Gut im Inland besonders hoch besteuert, würde das *cet. par.* zu einer (relativen) Senkung des Zinssatzes und zu einer (relativen) Erhöhung des Lohnsatzes im Inland führen. Durch die internationale Mobilität kann sich der Faktor Kapital einer solchen Faktorpreisreduktion widersetzen: Der Kapitalexport sorgt dafür, dass im Inland die gewünschte Faktorrelation zwischen Kapital und der (immobilen) Arbeit erreicht wird.

Damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit bei der Anwendung des Ursprungslandprinzips erhalten bleibt, muss eine spezielle Verbrauchsteuer von dem immobilen Faktor über eine Reduktion seines Preises voll getragen werden.

13. Existiert ein lokales Gut, dessen Inlandspreis nicht durch den Aussenhandel festgelegt wird, so muss sich dessen Nettopreis an die geänderten Kosten anpassen: Die (bei einer linear-homogenen Produktionsfunktion waagrechte) Angebotskurve für das lokale Gut verschiebt sich – wegen der Lohnsatz-Senkung – nach unten, durch die Erhebung einer speziellen Verbrauchsteuer nach oben: Eine allgemeine Aussage über die eintretende Preisänderung ist deshalb nicht möglich. – Die Produktion des lokalen Gutes bestimmt sich nach der Nachfrage¹⁰.

Vollbeschäftigung der immobilen Faktoren kann aufrechterhalten werden, wenn sich die Faktornachfrage des internationalen Sektors gegenläufig ändert. Die Erhebung spezieller Verbrauchsteuern führt bei der Anwendung des Ursprungslandprinzips sicherlich zu Änderungen der Produktionsstruktur. Die (Brutto-) Preise der international gehandelten Güter lassen sich damit nicht beeinflussen, in diesen Branchen kommt es unter Umständen zu Verlagerungen der Produktion ins Ausland, was über entsprechende Preisreduktionen der immobilen Faktoren kompensiert werden muss. – Dagegen ändert die Besteuerung der lokalen Güter die Bruttopreise; sie muss von den Inländern voll getragen werden.

Verkehrssteuern belasten wegen der Anwendung des Ursprungslandprinzips also die inländischen Konsumenten oder die Besitzer der immobilen Faktoren. Für sie ist in einem modernen System der allgemeinen Einkommen- oder Verbrauchsbesteuerung nur insoweit Platz, als sie der Abgeltung der Bereitstellung bestimmter öffentlicher Güter für die private Produktion und/oder zur Inter-

⁹ Die Aufgabe dieser Produktion im Inland muss dabei nicht "schlecht" sein, wenn solche indirekten Steuern ausschliesslich zur Internalisierung der Kosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen bei der Produktion und/oder der von ihnen verursachten externen Kosten erhoben werden.

¹⁰ Angenommen, die Eigentümer des mobilen Faktors behielten ihren Wohnsitz im Ausland, so dass das inländische Einkommen identisch mit demjenigen der immobilen Faktoren ist. – Bei gegebenem Bestand an immobilen Faktoren muss das inländische Einkommen sinken – und damit *cet. par.* die Nachfrage nach dem lokalen Gut.

nalisierung externer Effekte dienen. Eine solche Internalisierung kann aber nur gelingen, wenn wirklich die ganze inländische Produktion – unabhängig von dem Ort ihres Absatzes – belastet wird; für eine Steuerbefreiung der Exporte ist deshalb kein Raum.

2.3 Der steuerpolitische Spielraum bei indirekten Steuern

14. Bei der Anwendung des Bestimmungslandprinzips geht man davon aus, dass die von den Inländern nachgefragten Güter dort produziert werden sollen, wo sie – gesamtwirtschaftlich – am billigsten hergestellt werden können. Die *Verbrauchssteuern* berühren deshalb die Produktion – mindestens der international handelbaren Güter – nicht, getragen werden sie vielmehr ausschliesslich von inländischen Konsumenten und/oder den Besitzern der inländischen immobilien Faktoren. Insoweit kann die inländische Güternachfrage sowohl über das Niveau als auch über die Struktur der Verbrauchsbesteuerung beeinflusst werden.

Anders ist es bei dem Ursprungslandprinzip: Indirekte Steuern sind hierbei grundsätzlich eine Belastung der inländischen Produktion, unabhängig vom Ort des Absatzes. In einer kleinen offenen Volkswirtschaft, in der die Verkaufspreise der Exporteure (weitgehend) durch die Konkurrenz auf dem Weltmarkt determiniert sind, müssen *Verkehrsteuern* zu einer entsprechenden Reduktion der Rentabilität der inländischen Produktion führen. Die dadurch ausgelösten internationalen Faktorwanderungen sorgen dafür, dass die Steuern letztlich von den Besitzern der immobilien Faktoren getragen werden müssen. Daraus folgt, dass die inländische Produktionsstruktur¹¹ und darüber auch die Einkommensverteilung durch die indirekten Steuern festgelegt werden können.

Eine autonome nationale Steuerpolitik, d.h. eine eigenständige Bestimmung der Steuerlastverteilung, ist im Rahmen der indirekten Steuern nur für die international immobilien Faktoren möglich, wobei (unter Umständen) durch die Erhebung geeigneter spezieller Verbrauchssteuern auf importierte Güter die Realentlohnung der immobilien Faktoren erhöht wird (*Stolper-Samuelson-Theorem*).

3. Direkte Steuern in einer kleinen offenen Volkswirtschaft

3.1 Einleitende Bemerkungen

15. Soweit *direkte Steuern*, d.h. Steuern vom Einkommen oder Vermögen, die *Einkommensverwendung* betreffen, lassen sie sich durch ein geeignetes System

¹¹ Dabei muss die Fragen offenbleiben, ob eine Internalisierung externer Kosten der Produktion wünschenswert ist, solange das Ausland nicht ebenso verfährt.

spezieller Verbrauchsteuern ersetzen und brauchen im folgenden nicht weiter behandelt zu werden. Da die Einkommenserzielung äquivalent zur Bereitstellung bestimmter Faktorleistungen ist, kann man Einkommensteuern als Steuern auf den Faktoreinsatz auffassen, die bei den Faktorbesitzern erhoben werden. Dabei interessieren wir uns vor allem für den Einsatz von Arbeit, Unternehmerleistung und (Real-) Kapital, weil die Wanderung dieser Faktoren innerhalb der EG '92 von allen institutionellen Schranken befreit werden soll. Wenn die Schweiz nicht die Niederlassungsfreiheit, wie sie im Rahmen der EG '92 für alle Unternehmen angestrebt wird, einführen will, kann sie sich dann, ohne entsprechende Produktionsverlagerungen auszulösen, eine eigenständige Unternehmensbesteuerung leisten? Das hängt in erster Linie davon ab,

- a) ob es überhaupt zu einem einheitlichen System der Unternehmensbesteuerung innerhalb der EG kommen und, wenn ja, wie dieses aussehen wird,
- b) ob die Unterschiede zwischen diesem und dem schweizerischen Steuersystem irgendwelche Anpassungszwänge auslösen.

Die Besteuerung der Unternehmensgewinne innerhalb der EG ist zur Zeit gekennzeichnet durch das Nebeneinander von Systemen, deren Extreme durch das klassische System (in der Niederlande und Luxemburg) und das Vollanrechnungsverfahren der BRD gekennzeichnet sind; Teilanrechnungsverfahren irgendeiner Form werden in Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien und Spanien angewendet.¹² Die Harmonisierung der direkten Steuern innerhalb der EG bis 1992 wird wohl – trotz der unbestreitbaren Vorteile des Vollanrechnungsverfahrens – am ehesten auf ein Teilanrechnungsverfahren hinauslaufen. Da seine Ausgestaltung schwer abzuschätzen ist, wird im folgenden mit dem Vollanrechnungsverfahren – als die andere *extreme* Form der Unternehmensbesteuerung – argumentiert.

16. Ob die Gewinnbelastung durch die unterschiedliche Ausgestaltung der Gewinnsteuern zustandekommt oder durch spezielle Lohnsteuern (wie Sozialversicherungsbeiträge), eine Investitions- oder Vermögensteuer (wie etwa die schweizerische Ergänzungssteuer, die deutsche Gewerbe-(kapital)steuer, die Vermögensteuer für Kapitalgesellschaften) erfolgt, ist wegen des ausgelösten Überwälzungsprozesses irrelevant: Wird etwa der Gewinn über die Internalisierung externer Kosten hinaus stärker als im Ausland besteuert, kommt es wegen der internationalen Mobilität des Kapitals (mindestens auf Dauer) zu Verlagerungen des Produktionsstandorts ins Ausland. Dieser Abwanderungsprozess kommt erst dann zum Stillstand, wenn die Kosten für den Einsatz immobiler Faktoren so weit gesunken sind, dass der internationale mobile Faktor das gleiche Nettoeinkommen erhält wie vor der Steuererhöhung: Soll Vollbeschäftigung der

¹² Vgl. die Übersicht auf Seite 442/443

immobilen Faktoren aufrechterhalten werden, müssen sie die Besteuerung der mobilen Faktoren tragen.

In der Realität ist die Mobilität des (Real-) Kapitals (insbesondere wegen der Existenz multinationaler Unternehmen) besonders gross, durch die Aufhebung aller Beschränkungen innerhalb der EG '92 wird sie eher noch zunehmen. Zwar wird im Rahmen der EG '92 auch die Niederlassungsfreiheit für die Arbeit eingeführt werden, wegen kultureller und sprachlicher Hemmnisse wird die Mobilität der menschlichen Arbeit aber beschränkt bleiben. Deshalb wird man davon auszugehen haben, dass die Nettoverzinsung des Realkapitals im Inland der international üblichen entsprechend muss und die Besteuerung der Unternehmensgewinne (multinationaler Unternehmen) auf international weniger mobile Faktoren, wozu auch die menschliche Arbeit zählt, überwältigt wird.

17. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit wird – so wird behauptet – durch die direkten Steuern auf zweierlei Art beeinflusst:

- Sie entscheide über die Rentabilität von Unternehmen und so über die Wahl des Produktionsstandortes.
- Die unterschiedliche Behandlung von direkten und indirekten Steuern beim Export bzw. beim Import von Gütern führe immer dann zu einer Wettbewerbsverzerrung, wenn das Verhältnis zwischen direkten und indirekten Steuern in den beteiligten Ländern (sehr) unterschiedlich ist.

Eine Beurteilung dieser beiden Behauptungen ist deshalb schwierig, weil die Konkurrenz zweier Unternehmen auf dem in- oder ausländischen Markt, die wirklich sowohl den Sitz ihrer Verwaltung als auch ihre Produktionsstätte jeweils nur in einem Land haben, beinahe zur Ausnahme geworden ist. Üblicherweise wird der ausländische Markt über eine ausländische Niederlassung eines inländischen Unternehmens bedient, in der Teile der Produktion durchgeführt werden oder die nur Verwaltungs- und Vertriebsaufgaben wahrnimmt, die als unselbständige "Betriebsstätte" geführt wird oder eine eigene Rechtspersönlichkeit ("Tochter") besitzt.

Entsprechend differenziert ist die steuerlichen Behandlung: Die grundlegende Regelung findet sich im "Musterabkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung" der OECD¹³. Die genaue Aufteilung des Steuersubstrates auf die beteiligten Länder findet sich streng genommen nur im nationalen Steuerrecht, das aber an abgeschlossene Doppelbesteuerungsabkommen angepasst werden muss.

Im folgenden werden wir uns darauf beschränken, den Einfluss steuerlicher Regelungen auf die Wettbewerbsfähigkeit schweizerischer Unternehmen auf dem

¹³ Vgl. OECD, Model Convention for the avoidance of double taxation with respect to taxes on income and capital. Die am 11. April 1977 angenommene Konvention findet sich etwa in The Revised OECD Model Double Taxation Convention on Income and Capital, ed. by the International Fiscal Association, Rotterdam 1978.

europäischen Markt zu untersuchen, die direkt von ihrem Standort in der Schweiz aus in die EG exportieren oder sich dazu rechtlich selbständiger Niederlassungen innerhalb der EG (= "Tochtergesellschaften") bedienen. Als Beispiel dient dabei die steuerliche Behandlung schweizerischer Unternehmen in Deutschland.

3.2 Die Wettbewerbsfähigkeit eines schweizerischen Unternehmens

18. Die Schweiz kennt das klassische System der Unternehmensbesteuerung: Aus der eigenen Rechtspersönlichkeit von Kapitalgesellschaften (= Aktiengesellschaften) leitet man für sie eine eigenständige Steuerpflicht ab, sie unterliegen der direkten Bundessteuer und der kantonalen und kommunalen Gewinn- und "Vermögen"- oder "Kapital"-Steuer.

Die Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer ist der Reingewinn, wobei der Steuersatz mit der Rendite steigt, diejenige der Ergänzungssteuer das einbezahlte Grund- oder Stammkapital sowie die offenen und stillen Reserven, also – grob gesagt – das Aktiv-Vermögen der Aktiengesellschaft, vermindert um das Fremdkapital.

Wegen dieser Konstruktion werden – bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise – die ausgeschütteten Gewinne und das Eigenkapital der Aktiengesellschaft doppel besteuert, nämlich einmal bei der Aktiengesellschaft und ein zweites Mal beim Aktionär, während die einbehaltenen Gewinne nur der Gewinnsteuer der Aktiengesellschaft unterliegen. Der Versuch, die Doppelbelastung durch Fremdfinanzierung zu vermeiden, wird von den Steuerbehörden mindestens teilweise vereitelt:

"Die Rechtsprechung in Steuersachen ist dazu übergegangen, die Aktiengesellschaften nicht nur nach dem Aktienrecht, sondern auch nach den tatsächlichen wirtschaftlichen Gegebenheiten zu beurteilen. So sind die Steuerbehörden veranlasst worden, die von Aktionären anlässlich der Finanzierung an die Gesellschaft gewährten Darlehen – sofern diese ungewöhnlich hoch ausfallen – ganz oder teilweise zum Eigenkapital zuzurechnen."¹⁴

19. Im Vollarrechnungssystem, wie es z. B. in der BRD^{15,16} praktiziert wird, gibt es bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise keine eigenständige Körperschaftsteuer,

¹⁴ Zwingende Vorschriften dafür gibt es in den Kantonen Aargau, Basel-Land und Basel-Stadt. Vgl. A. Margairaz/R. Merkli, Die Besteuerung der Aktiengesellschaft in der Schweiz, Cosmos Verlag, 3. Aufl. Bern 1984, 35.

¹⁵ Das Vollarrechnungssystem wird auch in Italien bei der Staatssteuer angewendet. Vgl. die Übersicht auf Seite 442/443.

¹⁶ Vgl. hierzu Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Stellungnahme zur Tarifstruktur der Körperschaftsteuer vom 23. Januar 1987, abgedruckt in: Das Bundesministerium der Finanzen (Hrg.), Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten und Stellungnahmen 1974–1987, Tübingen 1988, 566.

sie ist vielmehr eine Kontroll- oder Vorsteuer ähnlich der schweizerischen Verrechnungssteuer: Die ausgeschütteten Gewinne unterliegen zwar bei der Kapitalgesellschaft der Körperschaftsteuer mit einem ermässigten Satz von 36 % und der Kapitalertragsteuer von 25 %, was zusammen eine steuerliche (Vor-) Belastung von 52 % ($= 0.36 + 0.25 \cdot 0.64$) ergibt. Sie kann jedoch bei der persönlichen Einkommensteuer des Aktionärs voll abgezogen werden, so dass die ausgeschütteten Gewinne ausschliesslich der persönlichen Einkommensteuer unterliegen^{17,18}.

Die einbehaltenen Gewinne von Aktiengesellschaften werden im Rahmen der Körperschaftsteuer mit dem im internationalen Vergleich sehr hohen Satz von 56 % (vom 1. Januar 1990 an mit 50 %) belastet – bei einem Spitzensatz der persönlichen Einkommensteuer von 56 % (ab 1. Januar 1990: 53 %). Allerdings ermöglicht es das deutsche Steuerrecht, diese hohe Thesaurierungsbelastung dadurch zu vermeiden, dass mit dem *Schütt-aus-hol-zurück-Verfahren* die Gewinne zunächst ausgeschüttet und danach als offene Kapitalerhöhung¹⁹ wieder in die Aktiengesellschaft eingebracht werden. Auf diese Weise wird die Selektionsfunktion des Kapitalmarktes gestärkt und knappes (Real-) Kapital mindestens vor steuerlich bedingter Fehlallokation bewahrt.

Im Gegensatz zur Gewinnbesteuerung kommt es bei der Vermögensbesteuerung zur Doppelbelastung: Grundlage der Vermögensteuer ist das Betriebsvermögen, also im wesentlichen das Aktiv-Vermögen der Aktiengesellschaft, vermindert um die aufgenommenen Kredite²⁰.

20. Was bedeutet das für die Gewinnbesteuerung eines schweizerischen bzw. eines deutschen Unternehmens, die beide als Aktiengesellschaft geführt werden?

Die Aussenfinanzierung von Unternehmen ist möglich durch die Aufnahme neuer Kredite (= Fremdkapital) oder eine (Eigen-) Kapitalerhöhung. Beides muss aus versteuertem Einkommen gebildet werden; allerdings unterliegen die Gewinnausschüttungen in Deutschland wegen des Schütt-aus-hol-zurück-Verfahrens nur der persönlichen Einkommensteuer, während sie in der Schweiz doppelt belastet werden, d. h. mit der Gewinnsteuer der Unternehmung und der persönlichen Einkommensteuer des Empfängers.

¹⁷ Bzw. der Körperschaftsteuer der empfangenden Aktiengesellschaft.

¹⁸ Das gilt auch für die Ausschüttung "alter" Gewinne: Innerhalb der Aktiengesellschaft wird die Versteuerung zunächst auf die Ausschüttungsbelastung von 36 % (zuzüglich Kapitalertragsteuer) reduziert, die dann beim Empfänger voll verrechnet wird.

¹⁹ Oder als Gesellschafter-Darlehen oder "normales" Fremdkapital, wodurch auch die Ausschüttungsbelastung vermieden werden kann – sofern das nicht als Missbrauch der rechtlichen Gestaltungsfreiheit aufgefasst wird und die Zinsen als verdeckte Gewinnausschüttungen besteuert werden.

²⁰ Etwa dieselbe Bemessungsgrundlage hat die Gewerbesteuer, bei der jedoch "Dauerschulden" zum steuerpflichtigen Eigenkapital addiert werden. – Allerdings führt die Gewerbesteuer nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung, da sie (als kommunale Steuer) von jedem Gewerbebetrieb unabhängig von seiner Rechtsform erhoben wird.

Einen Unterschied gibt es jedoch bei der Selbstfinanzierung: Einbehaltene Gewinne werden in der Schweiz nur mit der direkten Bundessteuer oder/und den kantonalen und kommunalen Gewinnsteuern²¹ belastet, in Deutschland mit dem Thesaurierungssatz von 56 % (bzw. 50 % ab 1. Januar 1990).

Unternehmen dienen Kapitalanlegern aber letztlich zur Einkommenserzielung: Während die Fremdkapital-Zinsen in beiden Ländern lediglich mit der persönlichen Einkommensteuer des Empfängers belastet werden, unterliegen die Gewinnausschüttungen (in der Schweiz und in Deutschland) der Gewinnsteuer beim Unternehmen und der Einkommensteuer beim Empfänger. Die in der Schweiz dadurch entstehende Doppelbelastung wird in Deutschland durch das Vollarrechnungsverfahren vermieden.

In der Schweiz kommt es also zu deutlichen "Einschlusseffekten", da die Selbstfinanzierung über einbehaltene Gewinne bei Aktiengesellschaften steuerlich auf doppelte Weise gefördert wird: Die "Thesaurierungsbelastung" ist bei Aktiengesellschaften (in der Regel) deutlich niedriger als die entsprechende (Grenz-) Belastung im Rahmen der persönlichen Einkommensteuer. Dieser Steuervorteil geht nicht nur bei der Ausschüttung verloren, sondern es kommt sogar zur Doppelbelastung, weil die Ausschüttung auch der persönlichen Einkommensteuer des Empfängers unterliegt. Die Besteuerung verleitet auf diese Weise dazu, angefallene Gewinne selbst dann nicht auszuschütten, wenn das von der Rentabilität der Anlage her erwünscht wäre; vielmehr werden Finanzinvestitionen, insbesondere Beteiligungen an anderen Unternehmen, vorgenommen. Das amerikanische Beispiel zeigt, dass das zu einer volkswirtschaftlich höchst unerwünschten Häufung von Firmenübernahmen führen kann²².

Mit der steuerlichen Begünstigung der Gewinnthesaurierung verspricht man sich einerseits eine Sicherung des Produktionsstandortes Schweiz, andererseits eine Anregung der Realkapitalbildung, was wegen der demographischen Belastungen der Zukunft sicherlich erwünscht wird²³. In beiden Fällen wird die Rentabilität des Realkapitals nach Abzug der Steuern vergrößert. Geht man davon aus, dass Realkapital und Unternehmensleistungen insbesondere innerhalb multinationaler Unternehmen genügend mobil sind, dann werden solche Rentabilitätsunterschiede durch Faktorwanderungen ausgeglichen: Mit der Einwanderung dieser Faktoren steigt *cet. par.* die Entlohnung der international weniger oder gar nicht mobilen (heimischen) Faktoren.

²¹ Die (gesamte) Steuerbelastung hat 1988 nach der beigefügten Übersicht im Kanton Zürich zwischen 11,1 % und 30,2 % betragen.

²² Aus diesem Grunde ist die weitgehende Steuerbefreiung der Selbstfinanzierung in den USA in der letzten Steuerreform wieder rückgängig gemacht worden.

²³ Vgl. H. Schneider, Können wir durch Sparen der Alterslast zukünftiger Generationen vermindern?, Finanzarchiv NF 46(1988), 368–396.

Die steuerliche Begünstigung der Selbstfinanzierung fördert aber über Ein-
 schlusseffekte die Konzentration und verzerrt die Allokation des knappen Real-
 kapitals in einer Volkswirtschaft: Der Kapitalmarkt kann seine Selektions-
 funktion nicht mehr wahrnehmen und das Kapital dorthin leiten, wo seine
 (volkswirtschaftliche) Rentabilität am höchsten ist. Die dadurch entstehenden
 Produktivitätsverluste gehen wegen der unterstellten Mobilität des Kapitals
 cet. par. zu Lasten der immobilen heimischen Faktoren. – Man kann zwar
 darüber streiten, in welchem Ausmass der schweizerische Kapitalmarkt in seiner
 gegenwärtigen Verfassung diese Kontrollfunktion überhaupt wahrnehmen kann.
 Immerhin sollte es unterlassen werden, diese Kontrollfunktion durch steuerliche
 Regelungen noch zu schwächen.

3.3 Die Wettbewerbsfähigkeit schweizerischer Tochtergesellschaften im Ausland

21. In der Realität wird der internationale Handel weitgehend über ausländische
 Niederlassungen abgewickelt, die – so nehmen wir im folgenden an – eigene
 Rechtspersönlichkeit besitzen (= “Tochtergesellschaft”). Als Beispiel betrachten
 wir ihre steuerliche Behandlung in Deutschland.

In den Verhandlungen zu Doppelbesteuerungsabkommen stellt sich der deut-
 sche Staat auf den Standpunkt, die deutsche Tochtergesellschaft einer schweizeri-
 schen Muttergesellschaft sei ein inländisches Steuersubjekt wie jedes andere und
 unterliege deshalb uneingeschränkt der deutschen Körperschaftsteuer. Deshalb
 werden die einbehaltenen Gewinne bei der Tochtergesellschaft ungeschmälert
 der deutschen Körperschaftsteuer mit dem Thesaurierungssatz, die Gewinnaus-
 schüttung an die schweizerische Mutter der deutschen Ausschüttungsbelastung
 unterworfen. Ob die deutsche Ausschüttungsbelastung bei der Feststellung der
 Steuerschuld der Muttergesellschaft in irgendeiner Weise angerechnet werden
 könne, sei Angelegenheit der für die Muttergesellschaft zuständigen schweizeri-
 schen Steuerbehörden: Im allgemeinen verzichten sie im Rahmen des interna-
 tionalen Schachtelprivilegs auf die Besteuerung der an die Mutter ausgeschütte-
 ten Gewinne. – Dann unterliegen diese Gewinnausschüttungen der deutschen
 Ausschüttungsbelastung im Rahmen der Körperschaftsteuer und einer ermässigten
 Kapitalertragsteuer (als Quellensteuer)^{24,25}.

²⁴ Nach dem am 18.5.1989 paraphierten Zusatzprotokoll zum deutsch-schweizerischen Doppel-
 besteuerungsabkommen wird die deutsche Kapitalertragsteuer für Dividenden an eine schweizerische
 Muttergesellschaft auf 10 % in den Jahren 1990/91 und auf 5 % ab 1992 gesenkt. “Ausschüttungen
 auf Genussrechte [können] – wie bereits bisher gewinnabhängige Vergütungen – ... im Quellenstaat
 bis zu höchstens 30 vH besteuert werden”, wobei es eine Übergangsregelung bis Ende 1992 gibt. Vgl.
 BMF, Finanznachrichten 29/89 vom 23. Mai 1989, S. 4.

²⁵ In gewisser Weise wird damit die Mutter-Tochter-Richtlinie, die im Rahmen der EG diskutiert
 wird, vorweg genommen.

Dieser "Ausländereffekt", der in Deutschland zu einer steuerlichen Bevorzugung ausländischer Muttergesellschaften führt, erlaubt es, die deutsche Thesaurierungsbelastung durch das internationale Schütt-aus-hol-zurück-Verfahren²⁶ auf 39,2 % (von 1992 an) zu senken. Bei der konkurrierenden deutschen Unternehmung unterliegen die einbehaltenen Gewinne der Körperschaftsteuer mit 50 % (vom 1. Januar 1990 an) oder bei entsprechender Anwendung des Schütt-aus-hol-zurück-Verfahrens der persönlichen Einkommensteuer der Eigentümer.

Insoweit kommt es zu keiner steuerlichen Benachteiligung schweizerischer Unternehmen.

3.4 Der steuerpolitische Spielraum bei direkten Steuern

22. Dass eine Reform der schweizerischen Unternehmensbesteuerung durch das Entstehen eines grossen europäischen Binnenmarktes erforderlich werden könnte, wird im allgemeinen mit dem Hinweis darauf verneint, im internationalen Vergleich liege die Steuerbelastung schweizerischer Unternehmen eher in der Mitte²⁷. Das wird von den oben angestellten Überlegungen bestätigt, die ganz auf den Vergleich nomineller Steuersätze abstellen²⁸. Allerdings sind alle internationalen Vergleiche der Steuerbelastung insoweit problematisch, als bei ihnen ein bestimmtes Finanzierungs- und Ausschüttungsverhalten unterstellt werden muss und die steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten nur für einzelne Branchen bestimmt werden können.

Trotzdem ist aus folgenden Gründen eher mit einem grossen Anpassungsdruck zu rechnen:

- a) Es könnte sein, dass es im Rahmen der EG '92 zu einer prononcierten Begünstigung der Selbstfinanzierung kommt: Die oben abgeleitete steuerliche Benachteiligung deutscher Unternehmen geht auf die hohe Thesaurierungsbelastung zurück. Sie wird im wesentlichen dadurch begründet, dass man steuerlich das entstandene Einkommen unabhängig von seiner Verwendung erfassen möchte. – Der Thesaurierungssatz der Körperschaftsteuer wird mit 50 % vom

²⁶ Die steuerliche Belastung der auf diese Weise wieder eingelegten Gewinnanteile beträgt 39,2 % (= $36 + 0,64 \cdot 5$ %).

²⁷ Vgl. etwa L. Fischer, Die Steuerbelastung der deutschen Unternehmen im internationalen Vergleich, in: Wirtschaftsdienst 1985, 33 ff.; W. Leibfritz, Die Unternehmensbesteuerung im internationalen Vergleich, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 33, Steuersystem und wirtschaftliche Entwicklung, Berlin 1987, 101 – 131; W. Leibfritz/R. Parsche, Steuerbelastung der Werkzeugmaschinenindustrie im internationalen Vergleich, in: IFO-Studien zur Finanzpolitik Nr. 46, 1988; L. A. Boss, Unternehmensbesteuerung und Standortqualität, ein internationaler Vergleich, Kieler Diskussionsbeiträge 145/6, 1988; W. Fuest/R. Kroker, Internationaler Vergleich der Unternehmensbesteuerung – Stand Ende 1988, IW-Trends Nr. 4/1988.

²⁸ Ein Vergleich findet sich in der Übersicht auf Seite 442/443

1. Januar 1990 an vom Spitzensatz der persönlichen Einkommensteuer “abgekoppelt”: Dort beträgt die Grenzbelastung dann – ohne Kirchensteuer – 53 %.

Ausserdem ist versucht worden, Zinseinkünfte mit einer Kontrollsteuer von 10 % – der “kleinen” Kapitalertragsteuer – zu unterwerfen. Offensichtlich ist man dabei in der Öffentlichkeit auf weitgehendes Unverständnis für eine allgemeine Einkommensbesteuerung gestossen. Der durch diese Meinung und die massive Kapitalflucht verursachte politische Druck hat die Aufhebung dieser Steuer erzwungen, bevor sie überhaupt in Kraft getreten ist. – Es könnte sein, dass sich hinter dieser Haltung nicht nur Staatsverdrossenheit versteckt, sondern ein Einstellungswandel hin zur Konsumbesteuerung. Soweit das der Fall ist, muss mit einer allgemeinen Begünstigung investiv verwendeter Einkommensteile und damit eine weitere Senkung des Thesaurierungssatzes erwartet werden.

- b) Die Forcierung der Integration wird die internationale Mobilität der Faktoren, insbesondere diejenige des Kapitals erhöhen. Das wird innerhalb der EG den Zwang zur Harmonisierung verstärken, aber auch Druck auf die Schweiz ausüben, Belastungsunterschiede abzubauen. – Dabei wird es nicht nur darum gehen, das Niveau der Unternehmensbesteuerung auf annehmbarer Höhe zu halten, sondern auch um die steuerliche Behandlung von Eigen- und Fremdfinanzierung.
- c) Der Druck der Länder der Dritten und Vierten Welt auf Liberalisierung der Importe der Industrieländer lässt sich aus deren Hoffnung erklären, so ihr Pro-Kopf-Einkommen zu erhöhen. Er brigt für die Industrieländer die Gefahr von Realeinkommenseinbussen in sich. – Da die Bevölkerung in den westlichen Industrieländern stagniert oder in absehbarer Zeit sogar sinken wird, diejenige der Entwicklungsländer eher stärker wachsen wird, können die westlichen Industrieländer ihr Realeinkommensniveau nur durch entsprechend hohe Investitionen sichern. Wir werden aus diesem Grund in nächster Zeit nicht nur alle möglichen Massnahmen zur Investitionsförderung, sondern vor allem auch die Beseitigung aller Diskriminierungen der Investitionen, insbesondere derjenigen durch die Unternehmensbesteuerung, erleben.

Aus diesen Gründen ist zu erwarten, dass die Investitionstätigkeit durch die Förderung der Risikobereitschaft über die Eigenkapitalbildung gefördert und die Verteilung des knappen Realkapitals auf die verschiedenen Verwendungszweige verbessert werden wird.

23. Die Probleme der schweizerischen Unternehmensbesteuerung sind seit langem bekannt. Dass sie bisher für die Investitionstätigkeit in der Schweiz bzw. für den Produktionsstandort Schweiz keine ausschlaggebende Rolle gespielt haben, spricht nicht gegen die These, dass sie es in Zukunft tun werden:

Schliesslich entsteht durch die EG '92 ein einheitlicher Wirtschaftsraum, in dem die grösseren schweizerischen Unternehmen bereits durch eigene Betriebsstätten vertreten sind. Im Rahmen solcher multinationaler Unternehmen wird über Verlagerungen des Realkapitals einfach durch die Entscheidung über die Reinvestition von Abschreibungen entschieden: Die Integration der EG wird, wenn sie zustande kommt, den Anreiz für die internationale Mobilität des Kapitals vor allem der multinationalen Unternehmen wesentlich erhöhen.

4. Abschliessende Bemerkungen

24. Aus den angestellten Überlegungen folgt, dass der steuerpolitische Spielraum einer kleinen offenen Volkswirtschaft wie der Schweiz sowohl bei den indirekten wie den direkten Steuern recht klein und im wesentlichen auf die Besteuerung der nicht mobilen Faktoren beschränkt ist. Es ist damit zu rechnen, dass der Anpassungsdruck bei einer vollen Integration der EG eher zunehmen wird.

Fraglich bleibt, ob die erforderlichen Anpassungen des Steuersystems in der Schweiz überhaupt erfolgen können, wenn die Aufteilung der Steuern auf Bund, Kantone und Gemeinden und die Bestimmung der Steuersätze in Volksabstimmungen festgelegt werden, oder ob wirtschaftliche Zwänge nicht zu einer Änderung der Kompetenzverteilung führen müssen. Deshalb erscheint es immerhin ratsam, sich mit dem Gedanken auseinanderzusetzen, ob unter diesen Umständen nicht der Verzicht des Bundes auf die Erhebung einer direkten Bundessteuer, kombiniert mit einer kompensierenden Erhöhung der Umsatzsteuer (was dann sicherlich eine Netto-Allphasen-Umsatzsteuer voraussetzt), ratsam sein könnte.

Übersicht der Körperschaftssteuern 1988

Systeme Entlastung	Staaten	Steuersätze ¹	Arten und Umfang der
"Klassisches" System mit Besteuerung des Gesamteinkommens	Luxemburg Niederlande Schweiz (Zürich) USA (New York)	36 vH ² 42 vH 11,1 vH bis 30,2 vH ³ 39,9 vH ⁴	
System des "gespaltenen" Steuersatzes	Österreich	30 vH bis 55 vH ⁵ ; auf Ausschüttungen die Hälfte der Tarifsätze	Ermäßigung der Einkommensteuer auf Ausschüttungen um die Hälfte
System der "Teilanrechnung" der auf Ausschüttungen entfallenden Körperschaftsteuer auf die Einkommensteuer des Anteilseigners	Belgien Dänemark Frankreich Großbritannien Irland Kanada Spanien	43 vH ⁶ 50 vH 42 vH 35 vH ⁷ 47 vH ⁸ 42 vH ⁹ 35 vH	Anrechnung mit 50 vH der Ausschüttung (nach Abzug der Kapitalertragsteuer von 25 vH) Anrechnung mit 25 vH der Ausschüttung Anrechnung mit 50 vH der Ausschüttung Anrechnung mit 25/75 der Ausschüttung Anrechnung mit 32/68 der Ausschüttung Anrechnung mit 16,67 vH der Ausschüttung auf Einkommensteuer des Bundes und der Provinz ¹⁰ Anrechnung mit 10 vH der Ausschüttung ¹¹
System der "Teilanrechnung" mit mit "gespaltenem" Steuersatz	Japan	37,536 vH bis 49,266 vH ¹²	Anrechnung von 7,4 vH bis 12,8 vH der Ausschüttung ¹¹
System des Vollabzugs der Ausschüttung von der Bemessungsgrundlage	Griechenland Portugal	49 vH ¹³ 34,2 vH bis 42,8 vH ¹⁴	Körperschaftsteuer auf Gewinn nach Abzug der Ausschüttung. Auf Ausschüttungen werden Kapitalertragsteuern in einer etwa der Körperschaftsteuer entsprechenden Höhe erhoben, die definitiv oder anrechenbar sind, falls Option für Besteuerung der Dividende im Rahmen des Gesamteinkommens. Ergänzungssteuer auf Gewinn nach Abzug Ausschüttung; bei Schedulensteuer keine Doppelerfassung von Ausschüttungen
System der "Vollanrechnung"	Italien	46,368 vH ¹⁵	Anrechnung mit 9/16 der Ausschüttung bei Staatssteuer ¹⁶ ; bei lokaler Steuer sind Ausschüttungen beim Anteilseigner einkommen- bzw. körperschaftsteuerfrei.
System des "gespaltenen" Steuersatzes mit "Vollanrechnung"	Bundesrepublik Deutschland	56 vH 36 vH auf Ausschüttungen	Vollanrechnung der Ausschüttungsbelastung beim Anteilseigner

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Informationsdienst zur Finanzpolitik des Auslandes Nr. 1 vom 18.7.1988, S. 10.

¹ Einschliesslich Steuern nachgeordneter Gebietskörperschaften; eine etwaige Abzugsfähigkeit dieser Steuern bei der (Staats-) Bundessteuer wurde berücksichtigt.

² Auf Einkommen über 1,312 Mio. lfr; ermässigte Eingangssätze 20 vH (Einkommen bis 600 000 lfr) und 30 vH (Einkommen zwischen 600 000 lfr und 1,312 Mio. lfr) mit Grenzberichtigung; zuzüglich Zuschlag 2 vH des Steuerbetrags für Arbeitslosenfonds.

³ Progressive Staffelung der Steuersätze nach Rendite (Verhältnis von Ertrag und Kapital): Bund 3,63 vH bis 9,8 vH, Kanton und Gemeinde 7,8 vH bis 22,6 vH; alle Steuern sind bei Einkommensermittlung zur Bundessteuer absetzbar.

⁴ Corporation Income Tax des Bundes 34 vH mit ermässigten Eingangssätzen von 15 vH und 25 vH auf Einkommensteile bis 75 000 \$; zuzüglich weitere 5 vH (höchstens 11 750 \$) auf Einkommen über 100 000 (hier nicht berücksichtigt); Corporation Franchise (Income) Tax des Staates New York 9 vH (von Bemessungsgrundlage Bundessteuer absetzbar); New York City General Corporation Tax 8,85 vH (von Bemessungsgrundlage Staats- und Bundessteuer absetzbar) wurde nicht erfasst;

⁵ Progressiver Durchrechnungstarif; Höchstsatz 55 vH bei Einkommen über 1 142 800 ö.S.

⁶ Auf Einkommen über 16,6 Mio. bfr; ermässigte Eingangssätze 30 vH und 38 vH.

⁷ 25 vH auf Einkommen bis 100 000 £; dieser Satz erhöht sich bis 500 000 £ kontinuierlich auf 35 vH.

⁸ 40 vH auf Einkommen bis 25 000 ir£; dieser Satz erhöht sich bis 35 000 ir£ kontinuierlich auf 47 vH.

⁹ Bundessteuer 38 vH, abzüglich 10 vH des Einkommens; 14 vH Provinzsteuer (Durchschnittssatz); ohne Steuerzuschlag von zur Zeit 3 vH bei der Bundessteuer (surtax).

¹⁰ Erfassung der um 25 vH erhöhten Dividende im Einkommen der Anteilseigner.

¹¹ Ohne Einbeziehung der Gutschrift für das Einkommen.

¹² Staatssteuer 42 vH auf das nichtausgeschüttete Einkommen, 32 vH auf Ausschüttungen; Zuschläge auf den Steuerbetrag; Präfekturen Standardzuschlag 5 vH (Höchstsatz 6 vH), Gemeinden Standardzuschlag 12,3 vH (Höchstgrenze 14,7 vH). Für Steuerpflichtige mit einem Gesellschaftskapital bis 100 Mio. Yen ermässigen sich die Sätze der Staatssteuer auf die ersten 8 Mio. Yen auf 30 vH (Gewinneinbehaltungen) bzw. 24 vH (Gewinnausschüttungen).

¹³ Für bestimmte griechische Aktiengesellschaften Ermässigung auf 44 vH bzw. 39 vH.

¹⁴ Schedulensteuer auf Gewerbeeinkünfte (bei Bemessungsgrundlage Ergänzungsteuer absetzbar) mit zwei Teilmengensätzen von 30 vH und 35 vH und Ergänzungsteuer auf nicht ausgeschüttetes Einkommen mit progressivem Teilmengentarif von 6 vH bis 12 vH; ohne Gemeindezuschläge und ohne zeitlich begrenzte Sondersteuer von 2,5 vH auf gewerbliche Einkünfte.

¹⁵ 36 vH Staatssteuer; 16,2 vH lokale Steuer, die von der Bemessungsgrundlage der Staatssteuer absetzbar ist.

¹⁶ 9/16 der Bruttodividende (vor Abzug der Kapitalertragsteuer von 10 vH) entspricht der Körperschaftsteuer von 36 vH auf die Ausschüttung (36/64).