

Kapital wird überbesteuert

In der Schweiz werden Kapital und Erträge aus Kapital zu hoch besteuert. Diese Fehler im Steuersystem verursachen grosse und steigende volkswirtschaftliche Kosten. **REINER EICHENBERGER**

Unternehmenssteuerreform USRI I, II, III und nun Steuervorlage 17: Reformen der Kapitalbesteuerung haben Hochkonjunktur. Trotzdem hat das Schweizer Steuersystem weiterhin schwerwiegende Schwächen, deren Kosten mit wachsendem globalen Wettbewerb und drohender Inflation infolge Geldmengenausdehnung stark zunehmen werden. Höchste Zeit also, grundsätzlich nachzudenken.

Die Grundsätze moderner Besteuerung sind folgende: Erstens sollen die Einwohner entsprechend ihrer realen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit besteuert werden. Austauschbare Produkte, Leistungen und Handlungen sollen, zweitens, möglichst gleich besteuert werden, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Drittens soll die Steuerlast auf verschiedene Steuern verteilt werden, um Steuerumgehungen zu erschweren.

Das Steuersystem der Schweiz erfüllt diese Grundsätze relativ gut. So hat sie als eines von nur fünf europäischen Ländern eine Vermögenssteuer, und dazu noch die höchste; diese Steuer passt gut zum ersten und zum dritten Prinzip. Ähnlich erfüllt die aussergewöhnlich umfassende Besteuerung des Eigenmietwerts dank Gleichbehandlung von selbst- und fremdgenutzten Immobilien das zweite Prinzip. Gleichwohl ist der Reformbedarf gross.

Nominelles statt reales Einkommen

In der Schweiz ist die Besteuerung von Kapital und Kapitaleinkommen relativ hoch. Während die meisten Länder Einkommen aus Kapitalerträgen deutlich niedriger besteuern als solches aus Arbeit, gilt in der Schweiz vordergründig Gleichbesteuerung. Doch die ausgeschütteten Gewinne wurden zuvor schon als Unternehmensgewinn besteuert. Entsprechend werden sie doppelt und damit weit höher als Arbeit besteuert. Hingegen werden einbehaltene Gewinne nur mit der Unternehmensgewinnsteuer und Fremdkapitalzinsen bloss mit der Einkommenssteuer belastet.

Solche Ungleichheiten setzen völlig falsche Anreize. Zudem ist die Besteuerung oft konfiskatorisch, weil entgegen der ersten Regel statt des realen der viel höhere nominelle Kapitalertrag besteuert wird. Ein guter Teil davon – längerfristig wohl über die Hälfte – stellt aber gar kein wirkliches Einkommen dar, sondern kompensiert die Anleger für die Vermögensentwertung durch Inflation und den Nutzenverlust durch Konsumaufschub. Er müsste gemäss den grundlegenden Steuerprinzipien von der Besteuerung ausgenommen werden.

Ähnliches gilt für Liegenschaftsgewinne. Sie entstehen grossenteils aus der inflationsbedingten Aufblähung des nominalen Liegenschaftswerts. Dass sie trotzdem besteuert werden, verstösst gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip. Zur Rechtfertigung solcher Vermögensbesteuerung wird zuweilen argumentiert, sie sei ein Ersatz für die fehlende Besteuerung von Kapitalgewin-

nen auf Aktien. Das ist falsch. Denn die Wertsteigerung von Aktien ist grossenteils ein Spiegelbild langfristig steigender, erwarteter Dividenden. Diese aber werden ja schon doppelt besteuert. Wenn nun auch noch ihr Gegenwartwert besteuert würde, brächte das sogar eine Dreifachbesteuerung.

Aus dem Gesagten folgt: Kapital und seine Erträge werden in der Schweiz überbesteuert. Das hat grosse volkswirtschaftliche Kosten. Die stark betroffenen Gruppen kämpfen für Ausnahmen. Erfolgreich sind die gut organisierten, deren Interessen sich politisch gefällig verpacken lassen. Entsprechend haben Unternehmensbesitzer, die als sogenannte qualifizierte Aktionäre we-



«Die Überbesteuerung von Kapitaleinkommen unterwandert den freien Markt.»

nigstens 10% der Aktien einer Gesellschaft besitzen, in der USRI I unter dem Deckmantel «Entlastung von KMU» eine Teilbesteuerung ihrer Dividenden erwirkt. Die Ungleichbehandlung von qualifizierten und normalen Aktionären ist volkswirtschaftlich unsinnig und bringt gewichtige Fehlanreize, etwa zur übermässigen Konzentration statt zur Diversifizierung von Aktienbesitz. Aber wichtig: Das Problem sind nicht die qualifizierten Aktionäre, sondern die ungebührliche Überbesteuerung normaler Aktionäre.

Die Überbesteuerung von Kapitaleinkommen unterwandert den freien Markt und bringt eine übermässige Ausdehnung des Staates. Während die von den Bürgern privat gesparten und investierten Mittel überbesteuert werden und so die freie Vermögensbildung und die Altersvorsorge untergraben werden, schafft der Staat selbst Gefässe, in denen steuerbegünstigt gespart werden muss (zweite Säule) und kann (dritte Säule). Mit der Verstaatlichung des Sparens kommen auch umfangreiche wettbewerbsfeindliche Regulierungen, die ineffiziente Anlagestrategien mit viel zu kleinem Aktienanteil und viel zu hohen Verwaltungskosten bringen.

Noch schlimmer sind die Auswirkungen auf dem Liegenschaftsmarkt. Während die Überbesteuerung von Kapital die Attraktivität von Wohneigentum senkt und damit die Wohnraumknappheit erhöht, unterstützt der Staat ausgewählte Mieter mit hohen Wohnsubventionen auf Kosten der Allgemeinheit. So vermietet er ihnen staatliche Liegenschaften weit unter Marktwert, gibt Baugenossenschaften Bauland weit unter Marktwert

ab und zwingt private Investoren, Wohnungen unter Marktwert zu vermieten. Hässlich an diesen Subventionen sind nicht nur ihre bekannten negativen Wirkungen auf den Wohnungsmarkt, sondern dass die Grundsätze der Besteuerung ignoriert werden: Die Subventionsempfänger erhalten vom Staat einen geldwerten Vorteil.

Dadurch steigt ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit genauso, wie wenn Arbeitnehmer von ihrem Arbeitgeber Wohnungen unter Marktpreis mieten können oder Eigentümer ihre Wohnungen selbst nutzen. Nur: Während Arbeitnehmer und Eigentümer den betreffenden Nutzen als Einkommen versteuern müssen, gehen die Empfänger von staatlichen Geschenken steuerfrei aus. Das sollte schnell geändert werden.

Vermögens- und Konsumsteuer

Eine weitere Spielart der Doppelbesteuerung wurde bisher kaum thematisiert. Manche Vermögensarten unterliegen neben der Vermögenssteuer auch noch der Mehrwertsteuer. Die Mehrwertsteuer soll ja den Konsum besteuern. Folglich sollte auf Gütern, für die Mehrwertsteuer bezahlt wurde, keine Vermögenssteuer mehr anfallen. Aus steuerlicher Sicht sind sie ja verbraucht.

Die Schweizer Vermögenssteuer gilt aber auch für Vermögenswerte, auf die zuvor schon Mehrwertsteuer erhoben wurde, wie etwa wertvolle Bilder und andere Sammlungsgegenstände. Diese Doppelbesteuerung führt zu Ungleichbehandlung gegenüber anderen Wertanlagen, auf die nur Vermögenssteuer, aber keine Mehrwertsteuer erhoben wird, etwa Aktien und Obligationen.

Eine Ungleichbehandlung gibt es auch gegenüber denjenigen Luxusgütern, deren Konsum zwar der Mehrwertsteuer unterliegt, deren späterer Wert aber nicht der Vermögenssteuer unterliegt; bspw. wird so der Kauf von Kunst gegenüber teuren Luxusreisen steuerlich massiv benachteiligt. Während die Ausgaben für bleibende Kunst – wie auch die für Reiseerlebnisse mit der Mehrwertsteuer belastet werden, werden nur die Kunsterlebnisse mit der Vermögenssteuer belastet, einfach weil das nutzenstiftende Objekt noch greifbar ist. Dabei sollte der Umstand, dass das nutzenstiftende Objekt nicht verbraucht wird, Anlass bieten, es so wie Aktien, Obligationen oder auch Gold von der Konsumsteuer zu befreien.

Zu prüfen bleibt noch ein Einwand: Es kann argumentiert werden, dass auch Investitionen in Immobilien zuerst der Mehrwertsteuer und danach der Vermögenssteuer unterliegen. Die richtige Folgerung daraus ist aber nicht, dass Bilder und Sammlungsgegenstände richtig besteuert sind, sondern dass auch Liegenschaften überbesteuert sind. Die Baukosten sollten entweder nur der Mehrwertsteuer oder nur der Vermögenssteuer unterliegen.

Reiner Eichenberger ist Professor für Theorie der Finanz- und Wirtschaftspolitik an der Universität Freiburg i. Üe.



CLAUDIA LANZ-CARL
Ressortleiterin
zum Thema
Aktionärsdemokratie

Jede Stimme zählt

An den Generalversammlungen vieler Schweizer Unternehmen geben weniger als zwei Drittel der Aktionäre ihre Stimme ab, teils sind es unter 50%.

Das war 2018 unter anderem bei der Grossbank Credit Suisse der Fall und im Vorjahr beim Pharmakonzern Roche. Während Aktionärstreffen in diesem Jahr erst noch abhält.

Ein Spezialfall sind Unternehmen mit Familien- oder anderen Ankeraktionären. Es gibt zahlreiche Beispiele für hohe Teilnahmequoten an den Generalversammlungen. Das ist etwa beim Pharmakonzern Roche, beim Fleischverarbeiter Bell (vgl. Artikel Seiten 8 und 9), beim Stromkonzern Alpiq oder beim Glasverpackungshersteller Vetropack der Fall. Allerdings gibt es auch Beispiele für eine eher niedrige Partizipation der Aktionäre in solchen Konstellationen, wie beim Uhrenhersteller Swatch Group, beim Derivatspezialisten Leonteq und beim Industriekonzern Burckhardt Compression.

Dabei hat sich das Interesse der Investoren an den Aktionärstreffen in den vergangenen Jahren erhöht. Diese Entwicklung hängt mit dem Inkrafttreten der Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei kotierten Unternehmen 2014 als Folge der Minder-Initiative und der damit einhergehenden Stimmpflicht für Pensionskassen zusammen.

Gerade für Privatanleger, die keine gesetzliche Verpflichtung haben, ist es sinnvoll, ihre Stimme ebenfalls in die Waagschale zu werfen.

Das gilt auch für den Fall, dass es einen oder mehrere grössere Investoren gibt – beziehungsweise gerade dann. Denn das Risiko ist das gleiche wie in der Politik – in einem passiven Umfeld sind einfache oder absolute Mehrheiten schnell beisammen. Umgekehrt bietet gelebte Aktionärsdemokratie einen Schutz davor, dass ein Unternehmen einseitig auf Partikularinteressen ausgerichtet wird.

Die Kurzsichtigkeit der Demokratie überwinden

Um wirtschaftlichen Risiken zu begegnen, braucht es langfristig angelegte Reformen. Diese fallen Demokratien schwerer als autoritären Systemen. **DAMBISA MOYO**

Trotz positiver Indikatoren ist die globale Wirtschaft immer noch gefährdet. Weil alle ökonomischen Probleme struktureller Natur sind, müssen die Politiker für ihre Lösung langfristig denken. Leider ist davon heute besonders in den Demokratien nicht viel zu sehen.

Das Problem liegt darin, dass die politischen Zyklen nicht mit den wirtschaftlichen Zyklen übereinstimmen. Ein normaler Wirtschaftszyklus dauert fünf bis sieben Jahre. Die durchschnittliche Amtszeit eines G-20-Spitzenpolitikers ist laut McKinsey Global Institute hingegen auf einen neuen Rekordwert von 3,7 Jahren gesunken (verglichen mit sechs Jahren 1946). Da sich die Politiker darauf konzentrieren, die nächste Wahl zu gewinnen, greifen sie oft zu Massnahmen, die kurzfristige Effekte bringen, aber langfristig auf Kosten des Wachstums oder der Stabilität gehen.

Wirksamkeit braucht Zeit

Ein Beispiel für diesen Zielkonflikt sind die immer grösseren Haushaltsdefizite. In den USA könnte sich laut dem Haushaltsbüro des Kongresses das Haushaltsdefizit in den nächsten dreissig Jahren verdreifachen – von 2,9% des BIP 2017 auf 9,8% im Jahr 2047. Die Gründe dafür sind Steuererhöhungen und andere haushaltsgefährdende Massnahmen, die eingeführt wurden, um den Wählern zu gefallen (oder, ebenso wichtig, die Parteigönner zufriedenzustellen). Dadurch wird die Fähigkeit der Regierung untergraben, in Bereichen

wie Ausbildung und Infrastruktur langfristige Investitionen vorzunehmen.

Dass Politiker so für kurzfristiges Denken belohnt werden, gefährdet das stabile, langfristige Wachstum in den westlichen Demokratien – im Gegensatz zu autoritären Ländern wie China. Um dieses Problem im Einklang mit demokratischen Grundsätzen zu lösen, gibt es mindestens zwei Methoden.

Erstens könnten die Regierungen fester an die politischen Entscheidungen ihrer Vorgänger gebunden werden. So hätten langfristige Gesetze, die diskutiert wurden und in Kraft getreten sind, mehr Zeit, wirksam zu werden – ohne dass die Gefahr bestünde, dass sie von einer Nachfolgerregierung einfach abgeschafft werden.

Ein Beispiel, wie langfristige Verpflichtungen funktionieren können, findet sich in der EU: Laut dem Vertrag von Maastricht von 1992 müssen die europäischen Regierungen ihre öffentlichen Schulden auf höchstens 60% des BIP und ihr jährliches Haushaltsdefizit auf 3% des BIP beschränken. An diese Vorgaben haben sich die Regierungen nach und nach angepasst.

Allerdings zeigt die Erfahrung innerhalb der EU auch, dass solche «verbindlichen» Verpflichtungen nicht immer als unanfechtbar betrachtet werden, besonders in Zeiten wirtschaftlicher Probleme. Nach der Finanzkrise von 2008 wurde klar, dass Länder wie Griechenland, Italien, Spanien und Portugal ihre Maastricht-Verpflichtungen nicht erfüllen würden.

Trotzdem können Verpflichtungen, die über die Wahlzyklen hinausreichen,

der Gesetzgebung eine längerfristige Perspektive geben, da sie parteipolitisch motivierte Veränderungen verringern. Für das Vorzeigeprojekt des ehemaligen US-Präsidenten Barack Obama, den Affordable Care Act (ACA, Obamacare), wäre ein solcher Ansatz jedenfalls sicherlich hilfreich gewesen. Dieses Gesetz ist anfällig dafür, von der Regierung unter Donald Trump sofort abgeschafft zu werden. Wäre es hingegen für einen be-

«Das Problem liegt darin, dass die politischen Zyklen nicht mit den wirtschaftlichen Zyklen übereinstimmen.»

stimmten Mindestzeitraum festgelegt worden, hätte es einen grundlegenden Wandel des mangelhaften amerikanischen Gesundheitssystems ermöglichen können – auch durch Verbesserungen von Obamacare selbst.

Längere Amtszeiten

Ein anderer Weg, Politiker zu längerfristigem Denken zu bewegen, könnte darin bestehen, ihre Amtszeit auf beispielsweise sechs Jahre zu verlängern – was etwa der Länge der wirtschaftlichen Zyklen entspricht. Statt ihre gesamte Amtszeit zur

Vorbereitung ihrer Wiederwahl zu verwenden, hätten sie dann genug Zeit und politische Möglichkeiten, die Details komplexer struktureller Probleme zu berücksichtigen und Massnahmen zu ergreifen, die das Wachstumspotenzial der Wirtschaft verbessern.

In einigen Ländern ist die Amtszeit führender Politiker bereits länger: In Brasilien beispielsweise werden die Senatoren der Zentralregierung für acht Jahre gewählt. In Mexiko und auf den Philippinen beträgt die Amtszeit des Präsidenten sechs Jahre. In den USA hingegen stehen die Mitglieder des Repräsentantenhauses alle zwei Jahre zur Wahl. Dadurch werden auch der Präsident und die Senatoren – deren Amtszeit vier bzw. sechs Jahre beträgt – in einen Zeithorizont von zwei Jahren gezwungen.

Längere Wahlzyklen sind natürlich riskant, weil so auch inkompetente oder anderweitig problematische Politiker länger an der Macht bleiben können. Daher muss eine solche Änderung durch eine andere Reform ergänzt werden: Auch die Anforderungen an politische Kandidaten müssen erhöht werden. Führende Politiker sollten genug Erfahrung besitzen, um nicht nur ihr Amt auszufüllen, sondern auch die Herausforderungen der realen Welt bewältigen zu können.

2012 schrieb Philip Cowley von der Universität von Nottingham in einem Artikel, dass die Vorsitzenden der grossen britischen Parteien Ende 2010 weniger Erfahrung hatten als alle anderen in der Nachkriegszeit. Eine Studie der Bibliothek

des britischen Unterhauses enthüllte 2012, dass sich die Anzahl der Karrierepolitiker im Parlament zwischen 1983 und 2010 von zwanzig auf neunzig mehr als vervierfacht hat.

Fataler Vertrauensverlust

Zeitgleich mit diesem Aufstieg der Karrierepolitiker ist auch der Zweifel an der Effektivität gewählter Politiker gewachsen. Tatsächlich kam eine Umfrage des Weltwirtschaftsforums 2016 zum Ergebnis, dass die Bürger ihren Politikern in den demokratischen Ländern weniger vertrauen als anderswo. Gemäss einer Pew-Umfrage von 2015 trauen über 80% der US-Bürger der Bundesregierung nicht zu, dauerhaft das Richtige zu tun. Dieses Misstrauen trug wahrscheinlich auch dazu bei, dass der politische Neuling Donald Trump in den amerikanischen Präsidentschaftswahlen von 2016 gegen Hillary Clinton gewann.

Auf jeden Fall werden die wirtschaftlichen Risiken der heutigen Zeit nicht einfach verschwinden, und verringert werden können sie nur mit Reformen, die Teil einer langfristigen politischen Agenda sind. Solche Programme aufzustellen, scheint den Demokratien schwerer zu fallen als anderen Ländern. Aber dies muss nicht unbedingt so sein.

Dambisa Moyo, Ökonomin und Autorin, ist Verwaltungsratsmitglied mehrerer globaler Konzerne.
Copyright: Project Syndicate.