

# Finanzwissenschaftliche Prinzipien der Besteuerung<sup>1</sup> Oder: Die nächste Steuerreform

---

---

**Prof. Dr. Christian KEUSCHNIGG**

Universität St. Gallen, FGN-HSG  
Christian.Keuschnigg@unisg.ch

10. August 2015

**In Kürze:** Das Steuersystem soll leistungsfreundlich, fair und einfach sein. Mit diesen Anforderungen sind Zielkonflikte verbunden. Reformen sollen die Auswirkungen auf Haushalte und Unternehmen miteinbeziehen. Die leistungshemmenden Wirkungen lassen die Kosten der Besteuerung progressiv mit zunehmender Belastung ansteigen. Die Steuerüberwälzung kann die beabsichtigten Verteilungswirkungen einzelner Steuern neutralisieren. Reformen sollen daher nicht auf einzelne Steuern isoliert abstellen, sondern die Wirkungen des Steuersystems als Ganzes und zusammen mit den öffentlichen Ausgaben betrachten. Ein transparentes und einfaches Steuersystem senkt die Entrichtungs- und Verwaltungskosten, vermeidet versteckte und schwer nachvollziehbare Umverteilung, und pflegt die Akzeptanz und Steuerehrlichkeit.

---

<sup>1</sup> Beitrag „Steuern: Anspruch und Wirklichkeit“ anlässlich des Kolloquiums 100 Jahre Eidgenössische Steuerverwaltung am 27. 8. 2015 in Bern, erscheint in Archiv für Schweizerisches Abgaberecht, ASA 84, 1-2.

# 1 Baustelle Steuersystem

Das Steuersystem soll die Staatsausgaben nachhaltig finanzieren und effizient, fair und einfach sein. Effizient heißt leistungsfreundlich. Es soll die Bürger und Unternehmen darin unterstützen, Einkommen zu erzielen und ihre Aktivitäten dorthin zu lenken, wo sie nicht nur dem privaten Wohlstand, sondern gleichzeitig auch der Gesellschaft dienen (Schonung der Umwelt und Vermeidung gesamtwirtschaftlicher Risiken). Es soll fair sein, d.h. die Steuerlasten nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip bemessen und für eine ausgewogene Verteilung des Wohlstands sorgen. Und es soll einfach sein, damit die Erfüllungskosten für Bürger und Unternehmen und die Verwaltungskosten für den Staat gering bleiben.

Die Suche nach einem guten Steuersystem ist in der Finanzwissenschaft eine permanente Beschäftigung. Gerade jüngst ist mit dem Mirrlees Report (Mirrlees et al. 2011) ein neuer Versuch eines prominent besetzten Teams um den Nobelpreisträger James Mirrlees veröffentlicht worden. In einem Begleitband (Mirrlees et al., 2010) haben die Besten des Fachs in umfassenden Hintergrundanalysen den Stand der Forschung zu einzelnen Teilen des Steuersystems zusammengefasst. Schon der Name des Berichts „Tax by Design“ erhebt den Anspruch eines großen Entwurfs aus einem Guss. Wenn es also einmal geglückt zu sein scheint, ist es dennoch nur ein informierter Kompromiss zwischen unvermeidlichen Zielkonflikten. Das zeigen die unterschiedlichen Einschätzungen in der akademischen Diskussion (vgl. z.B. die Besprechungen von Atkinson, 2012, Feldstein, 2012, Gordon, 2011, Keuschnigg, 2011). Und was in der Realität davon vielleicht ankommt, wird unter dem Einfluss widerstrebender Interessensgruppen und dem Diktat des politisch Machbaren stark zerzaust, bleibt in der Diskussion isolierter Teile des Steuersystems stecken und ist weit entfernt von einer systemischen Betrachtungsweise, die von den Wirkungen des Steuersystems als Ganzes ausgeht.

---

## *1. Eine Reform soll nicht einzelne Steuern isoliert, sondern das System als Ganzes betrachten.*

---

Ein Steuerreformentwurf ist niemals dauerhaft und endgültig und für alle Länder gleichermaßen geeignet. Ständig tauchen neue Herausforderungen auf, die einen teilweisen Umbau des Steuersystems nahelegen. Die Finanzkrise wirft die Frage auf, ob die Überschuldung von Unternehmen und Haushalten nicht auch an der steuerlichen Bevorzugung von Fremdkapital liegt und hier eine Korrektur angezeigt wäre. Die Neigung von Banken und anderen Akteuren der Finanzwirtschaft zu hohem Risiko und Überschuldung lenkt die Aufmerksamkeit auf neue Lenkungssteuern, deren Berechtigung aber gleichzeitig davon abhängt, welche regulatorischen Maßnahmen die Politik beschließt (Basel III, Bankenunion). Die Spreizung der Einkommens- und Vermögensverteilung im Zuge der Globalisierung und des rascheren technologischen Fortschritts, als Folge eines möglichen Marktversagens bei der Bestimmung von Spitzengehältern, oder der zunehmenden Vermögenskonzentration nicht zuletzt als Folge eines zunehmenden Einflusses vermöglicher Gruppen auf die Politik lässt den Ruf nach einer stärkeren Umverteilung über das Steuersystem entstehen (vgl. Piketty, 2015, und die Kommentare im selben Band). Gerade in der Schweiz zwingen internationale Entwicklungen immer wieder zu Anpassungen des Steuersystems. Beispiele sind der Übergang zum automatischen Informationsaustausch bei der Besteuerung grenzüberschreitender persönlicher Kapitalerträge, die von der EU geforderte Aufgabe der steuerlichen Privilegierung von Spezialgesellschaften oder die schockartige Frankenaufwertung im Zuge der Eurokrise, welche eine Reform der Unternehmensbesteuerung zur Stärkung der Standortattraktivität dringlicher machen. Nachdem das Ausmaß der anzustrebenden Umverteilung letzten Endes eine Frage der Weltanschauung ist, können dauerhafte politische Verschiebungen Steuerreformen auslösen, um die damit verbundene Änderung des politischen Konsenses in der Besteuerung zu verwirklichen.

Das Steuersystem ist eben eine permanente Baustelle und bleibt eine nicht endende Herausforderung für Ökonomen und Rechtswissenschaftler. Es gibt kein Steuersystem, das für alle Länder und alle Zeiten gleichermaßen richtig wäre. Nachdem es permanenten

Anpassungsbedarf gibt, tut sich ein neuer Zielkonflikt auf. Einerseits soll das Steuersystem stabile und verlässliche Rahmenbedingungen schaffen und nicht durch erratische Änderungen zur Planungs- und Investitionsunsicherheit von Haushalten und Unternehmen beitragen. Andererseits muss es anpassungsfähig bleiben, wenn sich das wirtschaftliche und politische Umfeld ändert. Entwürfe wie der Mirrlees Report sind nicht der Schlusspunkt jeder Steuerreform, sondern sind deshalb so wichtig, weil sie helfen, die einzelnen Reformprojekte der wirtschaftspolitischen Praxis in ein Ganzes einzuordnen. Sie arbeiten allgemeine Grundsätze heraus, welche den Wirtschaftspolitikern zu informierten und daher besseren Entscheidungen zwischen verschiedenen Alternativen verhelfen können. Die folgenden Abschnitte versuchen, solche Grundsätze der Steuerreform in der gebotenen Kürze darzustellen und im Lichte von aktuellen Herausforderungen zu diskutieren.<sup>2</sup>

## 2 Die Steuerquote

In der Steuerreformdiskussion werden oft zwei Fragen vermischt. Was ist das richtige Niveau der Besteuerung und was ist eine günstige Steuerstruktur, um ein gegebenes Aufkommen zu erzielen? Die erste Frage ist sehr weitreichend und fundamental. Der Staat verwirklicht mit seinen Leistungen wie Rechtswesen, Infrastruktur, Sicherheit, saubere Umwelt, Bildungs- und Gesundheitswesen und Sozialversicherungen die gemeinsamen Anliegen des Volkes und erbringt wichtige Vorleistungen für private Haushalte und Unternehmen. Auch die Umverteilung ist letzten Endes ein gemeinsames Anliegen der Bürgerinnen und Bürger, je nach demokratischem Konsens. Mit ihren Steuerzahlungen verzichten die Bürger auf privaten Wohlstand zugunsten öffentlicher Leistungen und Güter. Wenn die öffentlichen Ausgaben im richtigen Ausmaß geschehen, tragen sie wesentlich zur gemeinsamen Wohlfahrt bei. Aber da beginnt schon die erste Schwierigkeit. Die Staatsleistungen werden nicht auf dem Markt gehandelt, so dass es auch keinen Preis gibt, mit dem man die Zahlungsbereitschaft und Wertschätzung messen könnte. Im Staatsbudget stehen nur die Kosten und Ausgaben, die für die Staatstätigkeit anfallen. Diese sagen nicht sehr viel über den Wert der Staatstätigkeit aus. Die Bewertung der Staatstätigkeit ist unvollkommen, wenn sie überhaupt vernünftig möglich ist, so dass die Bürger schwer entscheiden können, ob sie ihren Steuerpreis wert sind. Die zweite Schwierigkeit ist, dass viele öffentlichen Leistungen nur in einem Umfang gleich für alle erstellt werden können, während die Bürgerinnen und Bürger vermutlich höchst unterschiedliche Vorstellungen über ihre Nützlichkeit haben. Dem einen ist es zu viel und dem anderen zu wenig.

Alles ist auch eine Frage des Preises. Steuern hemmen die Leistungsbereitschaft und stören die Verbrauchsentscheidungen. Eine zunehmende Steuerbelastung verhindert daher einen Teil des Einkommens, das ohne Besteuerung entstanden wäre. Ob damit die Wohlfahrt abnimmt, hängt davon ab, welche Werte mit der Staatstätigkeit geschaffen werden. Wachstum und Einkommen nehmen aber in jedem Fall ab. Auf diesem Weg nimmt auch die Ergiebigkeit des Steuersystems ab, d.h. mit zunehmender Belastung spült eine weitere Anhebung der Steuersätze immer weniger in die Staatskasse. Die leistungshemmende Wirkung der Besteuerung bedeutet letzten Endes, dass wir die Steuern zweimal zahlen. Einmal, indem wir sie an die Steuerbehörden überweisen, und ein zweites Mal, indem wir weniger Einkommen vor Steuern verdienen. Beides reduziert das verfügbare Einkommen. Wegen dieser sprichwörtlichen Mehrbelastung sind die Kosten der Besteuerung viel höher als die Milliarden an Steuereinnahmen, die im Budget stehen.<sup>3</sup> Umso höher ist die Messlatte für den Wert der Staatstätigkeit, damit ein weiterer Anstieg der Steuerbelastung noch gerechtfertigt werden kann. Wichtig für die Höhe der richtigen Steuerquote ist auch, dass die Kosten der Besteuerung mit zunehmender Belastung

---

<sup>2</sup> Vgl. Keuschnigg (2005) für einen systematischen Überblick. Diamond und Saez (2011) besprechen die Lehren der Theorie der optimalen Besteuerung für die Steuerpolitik.

<sup>3</sup> Saez et al. (2012) referieren die Literatur zur Elastizität des steuerbaren Einkommens und geben auf Basis der empirischen Schätzungen eine Mehrbelastung von 20 bis 70 Rappen für einen Franken an zusätzlichem Steueraufkommen an. Der tatsächliche Steuerpreis für einen Franken an Staatsausgaben beträgt also bis zu 1.7 Franken.

nicht linear, sondern progressiv ansteigen. Wenn die Steuerbelastung schon einmal ein hohes Niveau erreicht hat, wird es unverhältnismäßig schwierig, einen weiteren Anstieg ökonomisch noch zu rechtfertigen.

---

*II. Die Kosten der Besteuerung nehmen progressiv, nicht linear mit der Höhe der Steuersätze zu.*

---

Die zweite einleitende Frage betrifft die Steuerstruktur. Auch eine aufkommensneutrale Reform kann wesentliche Verbesserungen des Steuersystems ermöglichen und dazu beitragen, insgesamt die Kosten der Besteuerung zu begrenzen. Salopp ausgedrückt sollten die Steuern dort erhöht werden, wo es am wenigsten weh tut, und dort abgebaut, wo es am meisten schmerzt, bis es überall gleich weh tut. Eine wichtige Strukturreform wäre z.B. der Übergang zu einem stärker konsumorientierten Steuersystem, wie es die meisten internationalen Reformvorschläge empfehlen. Eine andere aufkommensneutrale Strukturreform wäre eine Absenkung der Steuersätze bei gleichzeitiger Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch Streichung von Vergünstigungen und Befreiungen, wie z.B. beim Projekt ideale Mehrwertsteuer.

### 3 Leistungsfreundlichkeit

Ein Steuersystem soll effizient und leistungsfreundlich sein. Einkommen und Wohlfahrt sollen möglichst groß werden, bevor wir uns darüber streiten, wie der Kuchen zu verteilen ist. Steuern sollen daher so gestaltet werden, dass sie Familien und Unternehmen möglichst wenig darin behindern, Einkommen zu erzielen. Aber sie tun es aus auf vielen Wegen. Die Erwerbstätigkeit sinkt, der Ruhestand wird vorgezogen, Jobsuche und Krankheit dauern etwas länger, die Karriere wird weniger ehrgeizig vorangetrieben, Unternehmensgründungen und selbständige Tätigkeiten werden seltener und einige mögen sogar in die weniger produktive Schattenwirtschaft abwandern oder sich gar zur Auswanderung entschließen. Sparen und Zukunftsvorsorge gehen zurück, die Ersparnisse fließen nicht mehr in die rentabelsten, sondern in die steuerlich günstigsten Anlagen, werden teilweise wegen steuerlicher Überlegungen im Ausland investiert, und die Bereitschaft fällt, privates Risikokapital bereitzustellen. Die Unternehmen investieren weniger und geben weniger für F&E aus, stellen daher weniger Leute ein, kaufen Vorleistungen aus dem billigen Ausland zu, anstatt mit eigenen Beschäftigten selbst zu produzieren, oder verlegen den Standort ganz ins Ausland. Es ist unvermeidlich, dass Steuern Einkommenserzielung, Wachstum und Standortattraktivität beeinträchtigen, aber die Schäden sollen wenigstens so klein wie möglich bleiben.

Die Aufzählung der leistungsmindernden Wirkungen der Besteuerung auf Arbeitsangebot und Beschäftigung macht deutlich, dass die Steuern im Zusammenhang mit dem Sozialsystem zu betrachten sind. Wenn jemand von der Erwerbslosigkeit in die Beschäftigung wechselt, wie z.B. bei Aufnahme der Erwerbstätigkeit, Jobsuche und Aufschub des Ruhestands, muss er oder sie nicht nur Lohnsteuern zahlen, sondern gibt gleichzeitig die Ersatzleistungen des Sozialsystems wie Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe auf. Die Steuerpflicht und der Entzug von Sozialleistungen addieren sich zu einem zweifachen Nachteil bezüglich der Anreize zur Erwerbstätigkeit auf, die mit dem Konzept des Teilnahme- bzw. Partizipationssteuersatzes gemessen wird. Gerade am unteren Einkommensende schlägt der Verzicht auf Sozialleistungen besonders stark zu Buch und können Teilnahmesteuersätze von 50 bis 80% des aktiven Lohneinkommens ausmachen (vgl. Immervoll et al., 2007). Der zweifache Nachteil der Erwerbsfähigen wird zum doppelten Vorteil für den Staat, weil es mit jedem Wechsel in die Beschäftigung einen Steuerzahler mehr und einen Leistungsempfänger weniger gibt.

Die hohen Teilnahmesteuersätze sind allerdings der Grundverantwortung des Staates geschuldet, die Bürgerinnen und Bürger vor den großen Lebensrisiken wie Arbeitslosigkeit, Krankheit und Langlebigkeit zu schützen. Es ist eine zentrale Staatsaufgabe, über das Steuer- und Transfersystem einschließlich der Sozialversicherungen den Wohlstand in Zeiten der Erwerbslosigkeit zu erhalten und den Konsum zu glätten. Gleichzeitig mindert eben die großzügige Absicherung die Anreize zur Erwerbstätigkeit, so dass die Versicherungsaufgabe des

Staates kostspielig wird und Grenzen hat. Der Wechsel von der Erwerbslosigkeit in die Beschäftigung und umgekehrt ist allerdings nicht nur eine Frage der Anreize, sondern wird auch durch den Konjunkturverlauf diktiert. Der Steuer-Transfer-Mechanismus ist wesentlicher Bestandteil der automatischen Stabilisatoren, welche die Nachfrage stabilisieren, die Konjunkturschwankungen dämpfen und damit die Beschäftigungs- und Einkommensrisiken der Haushalte und Unternehmen mindern.

Ein progressives Steuer- und Transfersystem ist das zentrale Instrument der staatlichen Umverteilung. Dabei werden die negativen Auswirkungen auf Bildung und soziale Mobilität oft vernachlässigt. Die privaten Investitionen, deren wichtigster Bestandteil der Lohnausfall während der Ausbildungsphase ist, werden typischerweise zu Beginn der Karriere getätigt, wenn das Einkommen noch gering ist, während die Erträge in späteren Phasen in Form von steigenden Löhnen, selbständigen Einkommen und Unternehmergewinnen anfallen. Die Steuerersparnis in der Investitionsphase ist also sehr viel geringer als die Steuerbelastung in der Ertragsphase. Der Staat beteiligt sich nur wenig an den Kosten, aber überdurchschnittlich stark an den Erträgen. Es ist klar, dass dies das Karrierestreben nicht befördert und die Aussicht auf eine progressiv ansteigende Steuerbelastung den sozialen Aufstieg aus den unteren Einkommensklassen behindert. Auch diese Auswirkungen mindern die Einkommenserzielung und erhöhen die Kosten der Besteuerung. Dem stehen die Bildungsausgaben gegenüber, welche von vornherein Ungleichheit abbauen und gerade den unteren Einkommensgruppen zu mehr Chancengleichheit verhelfen sollen. Der Staat kann das Entstehen von Ungleichheit im Vorhinein bekämpfen oder eine einmal entstanden Ungleichheit im Nachhinein korrigieren. Aber eine allzu starke Umverteilung im Nachhinein hebt teilweise die Anstrengungen der Politik aus, sozialen Aufstieg zu fördern und der Armut und Ungleichheit von vornherein weitgehend vorzubeugen.

### *III. Hohe Teilnahmesteuersätze hemmen die Erwerbsbeteiligung am unteren Rand der Verteilung.*

Wachstum und Einkommensentwicklung sind zentral abhängig von Niveau und produktivem Einsatz des Realkapitals einschließlich der Immaterialgüter, die aus Innovationen entstehen. Die Besteuerung der Kapitaleinkommen, aber auch der Arbeitseinkommen, kann Investitions- und Finanzierungsentscheidungen stark beeinflussen. Dabei müssen alle relevanten Steuern gemeinsam betrachtet werden, angefangen von der Gewinnsteuer, den persönlichen Steuern auf Dividenden, Kapitalgewinne und Zinsen bis hin zu Kapitalverkehrs-, Vermögens- und Erbschaftssteuern, wobei letztere insbesondere bei Betriebsübergaben relevant werden. Dabei gibt es wenigstens drei Herausforderungen mit schwierigen Abwägungen. Erstens gilt es der enormen Unterschiedlichkeit der Unternehmen und der Kapitalanleger gerecht zu werden. Der Querschnitt der Unternehmen enthält KMUs, Wachstumsunternehmen und große multinationale Konzerne, die unter jeweils völlig anderen Verhältnissen wirtschaften und von der Besteuerung sehr unterschiedlich betroffen sind. Die KMUs sind groß in der Zahl, aber viele davon haben wenige Beschäftigte und sind nicht auf Wachstum ausgelegt. Ein Teil ist F&E-intensiv, hat sich einen Qualitätsvorsprung erarbeitet, ist im Exportgeschäft aktiv und in einer engen Marktnische oft sogar Weltmarktführer, und weist ein starkes Wachstumspotential auf. Die erfolgreichsten unter ihnen wachsen zu großen multinationalen Konzernen mit vielen Standorten auf der ganzen Welt heran. Diese Leitbetriebe sind gering in der Zahl, aber groß in der Beschäftigung, im Umsatz und in der Steuerleistung, und sind in der Gesamtwirtschaft überdurchschnittlich bedeutsam. Im Zuge des Unternehmenswachstums wächst der Kapitalbedarf und erfordert damit eine breitere Eigentümerstruktur. KMUs werden von wenigen Unternehmerpersönlichkeiten dominiert, bei denen der Anteilsbesitz konzentriert ist. In Großunternehmen werden von professionellen Managern geleitet und die Eigenkapitalanteile sind im Streubesitz oder werden jedenfalls von einer Mehrzahl von Eigentümern gehalten. Großunternehmen haben angesichts ihrer hohen Eigenmittel keine Schwierigkeiten, Investitionen zu finanzieren. Es geht eher darum, ob im Spannungsverhältnis von Managern und Aktionären die Gewinne einbehalten und intern reinvestiert oder ausgeschüttet werden. Das größte Problem der kleineren Wachstumsunternehmen ist die Knappheit des risikotragenden Eigenkapitals und der Zugang zu Fremdfinanzierung. Dabei ist Eigenkapital eine Voraussetzung

für neues Fremdkapital. Einem stark überschuldeten Unternehmen können Banken keinen weiteren Kredit geben. Angesichts der Eigenmittelknappheit ist die steuerliche Diskriminierung des Eigenkapitals gegenüber dem Fremdkapital gerade für die wachstumsträchtigsten Unternehmen ein besonderer Hemmschuh.

Innovation treibt das Unternehmenswachstum von der Gründung bis zum großen Konzern und bestimmt die Produktivitätsunterschiede im Querschnitt. Im Vergleich zu den rein national ausgerichteten KMUs sind Exportunternehmen etwa 40% produktiver und multinationale Großkonzerne etwa 55% produktiver (vgl. Helpman et al., 2004). Weil sie innovativ sind, können sie im weltweiten Wettbewerb bestehen, und weil sie den Weltmarkt bedienen, sind Exporteure und Multis überall tätig und besonders mobil. Standortattraktivität ist für eine kleine offene Wirtschaft wie die Schweiz von herausragender Bedeutung, aber nicht für alle Unternehmen gleich relevant. Für die Standortentscheidung ist die Gesamtbelastung an einem Standort wichtig, nicht die Grenzsteuerbelastung.<sup>4</sup> Die Gesamtbelastung einer Betriebsstätte kann durch einen geringen Gewinnsteuersatz, aber auch durch Abzüge von der Bemessungsgrundlage abgesenkt werden, um die Standortattraktivität zu halten. Aber wie kann die steuerliche Standortattraktivität gezielt für die besonders mobilen Unternehmen gestärkt werden? Eine Absenkung des Gewinnsteuersatzes ist teuer, weil sie alle Unternehmen gleichermaßen entlastet, und auch solche, für die eine Abwanderung gar keine Option ist. Eine Möglichkeit ist die steuerliche Bevorzugung von F&E-Ausgaben, die bei den innovativen Exporteuren und Multis überdurchschnittlich stark vertreten sind. Die Alternative ist eine begünstigte Besteuerung der Innovationserträge z.B. in Form einer Lizenzbox. Solange es eine klare Verbindung zwischen reduzierter Besteuerung von Lizenzerträgen und den vorausgehenden F&E-Aufwendungen gibt, sind die beiden Maßnahmen gleichwertig. Aber Multis können leicht die F&E-Aktivitäten in einem Land konzentrieren und die Patente in einem anderen Land anmelden und dort die Lizenzerträge versteuern. Eine Lizenzbox ohne klare Verknüpfung mit den F&E-Ausgaben führt dann zu einem besonders aggressiven Steuerwettbewerb um das Steuersubstrat ohne Verbindung mit den zugrunde liegenden realen Aktivitäten. Damit würden F&E-Erträge steuerlich begünstigt, aber F&E-Aktivitäten nicht nur im eigenen Land, sondern auch im Ausland gefördert, was nicht wirklich ein gezielter Einsatz von schweizerischen Steuergeldern wäre.

---

*IV. Eine F&E Begünstigung bei der Gewinnsteuer stärkt die Standortattraktivität gezielt für die mobilen Firmen und stärkt zudem ein innovationsgetriebenes Wachstum.*

---

Eine Herausforderung für die internationale Unternehmensbesteuerung ist die Gewinnverschiebung durch Multis. Indem Multis durch Transferpreise und interne Verschuldung ihre Gewinne von Hoch- zu Niedrigsteuerrändern verschieben und ihre weltweite Steuerbelastung mindern, verschieben sie auch die Steuereinnahmen der Staaten in dieselbe Richtung und mindern das weltweite Gewinnsteueraufkommen. Die Staaten versuchen mit dem Fremdvergleichsgrundsatz (arm's length principle) diesen Praktiken einen Riegel vorzuschieben (vgl. OECD, 2013 zur BEPS Initiative). Das Problem dabei ist, dass Transferpreise und interne Verschuldung auch der Konzernsteuerung dienen und damit ganz unabhängig von Steuern das weltweite Einkommen der Multis vergrößern sollen. Offensichtlich gibt es bei alleinstehenden Unternehmen diese Möglichkeiten nicht, so dass das Fremdvergleichsprinzip schon von vornherein mangelhafter Ansatz ist, um die richtige Zuteilung der Gewinne auf die verschiedenen Standorte zu bemessen. Eine ökonomisch bedingte Gewinnverschiebung zu unterbinden kann zu Wachstumsverlusten führen. Das Problem dabei ist, dass nicht jede Gewinnverschiebung der Steuerminimierung geschuldet ist, sondern auch produktiven Zwecken dienen kann (vgl. dazu Keuschnigg und Devereux, 2013, und Egger et al., 2014). Einen

---

<sup>4</sup> Die steuerliche Standortattraktivität hängt nicht nur von Gewinnsteuern, sondern auch von Lohnnebenkosten in Form von Lohnsteuern und Sozialabgaben der Unternehmen ab, welche die Bruttolohnkosten an einem Standort in die Höhe treiben.

offensichtlichen Missbrauch gilt es zu bekämpfen, aber das Fremdvergleichsprinzip gilt es mit Augenmaß anzuwenden.

Ein effizientes Steuersystem sollte nicht nur das Volumen der Beschäftigung und Kapitalbildung möglichst wenig beeinträchtigen, sondern auch eine hohe Qualität des Faktoreinsatzes unterstützen. Etwa 50% des Produktivitätswachstums ist darauf zurückzuführen, dass Arbeit und Kapital an den richtigen Stellen eingesetzt werden.<sup>5</sup> Das ist eine permanente Herausforderung. Die Länder unterscheiden sich in ihrer Fähigkeit, Arbeit und Kapital tatsächlich auf die rentabelsten Verwendungen hinzulenken. Ein innovationsgetriebenes Wachstum hat einen permanenten Strukturwandel zur Folge. Kapital und Arbeit müssen von schrumpfenden Branchen und Unternehmen, wo die Rendite und Einkommensaussichten gering sind, hin zu expandierenden Unternehmen und Sektoren wandern, wo Löhne und Kapitalrenditen wesentlich besser sind. Junge innovative Wachstumsunternehmen haben typischerweise Schwierigkeiten, ausreichend Kapital aufzubringen. Sie können oft ihre profitablen Investitionsmöglichkeiten nicht vollständig ausschöpfen, obwohl die Renditen überdurchschnittlich hoch sind. Reife Großunternehmen haben genügend Eigenmittel, um ihre Investitionsmöglichkeiten zu finanzieren. Dort geht es eher darum, Gewinne auszuschütten und auf den Kapitalmarkt neu zu investieren, anstatt intern noch weitere Investitionen mit mäßiger Rendite zu tätigen.

---

*V. Eine Steuerreform soll nicht nur das Niveau, sondern auch die Qualität des Faktoreinsatzes verbessern.*

---

Die Besteuerung darf dieser notwendigen Reallokation nicht im Wege stehen. Eine hohe Dividendenbesteuerung behindert Ausschüttungen und begünstigt die Reinvestition durch Selbstfinanzierung in den großen Unternehmen, selbst wenn die Rendite dort mäßig ist (vgl. Chetty und Saez, 2005, Becker et al., 2013). Eine geringe Besteuerung der Wertzuwächse begünstigt ebenfalls die Gewinneinbehaltung und Selbstfinanzierung von Investitionen in großen Unternehmen. Auf der anderen Seite wird Risikokapital gerade von den jungen Wachstumsunternehmen am dringendsten benötigt. Ohne neues Eigenkapital ist auch eine zusätzliche Fremdfinanzierung nicht möglich. Bei diesen profitabelsten Unternehmen wirkt sich die steuerliche Diskriminierung des Eigenkapitals am stärksten aus und steht dem weiteren Wachstum am meisten im Weg. Mehr Eigenkapital macht die Unternehmen krisenrobuster. Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich unter anderem gerade wegen der systematischen Überschuldung bzw. der mangelnden Eigenkapitalausstattung so verhängnisvoll ausgewirkt. Das Steuersystem kann den ertragreicheren Neueinsatz des Kapitals durchaus stärker unterstützen. Angesichts der Bedeutung der Faktorreallokation für das Produktivitätswachstum sollte diesen Wirkungen des Steuersystems stärkere Aufmerksamkeit gezollt werden.

Ein wichtiger Teil eines effizienten Steuersystems sind die Lenkungssteuern. Klassisches Beispiel sind die Umweltsteuern oder die speziellen Verbrauchsteuern auf Alkohol, Nikotin u.a. Sie sollen externe Kosten nach dem Verursacherprinzip anlasten, damit von Unternehmen und Haushalten tatsächlich alle Kosten und Erträge in die privaten Verbrauchs- und Investitionsentscheidungen eingehen. Zweck der Lenkungssteuern ist nicht die Einnahmenerzielung, sondern die Einschränkung der Nachfrage und der Produktion auf eine ökonomisch richtige Menge. Die Höhe der externen Kosten und damit die Höhe der korrigierenden Steuer sind allerdings oft schwer zu beziffern. Lenkungssteuern können auch leicht zur Einnahmenerzielung missbraucht werden. Wenn sie überschießend sind, werden sie diskriminierend und führen neue, vermeidbare Verzerrungen ein. Dann sollten sie durch allgemeine Steuern ersetzt werden. Der Lenkungseffekt kann außerdem entweder durch eine spezielle Steuer oder durch Regulierung erzielt werden, aber nicht beides. Ein Beispiel sind die speziellen Steuern auf den Finanzsektor und auf Banken, die nach der Finanzkrise in vielen Staaten eingeführt wurden, um den Banken und anderen Finanzmarktakteuren die externen

---

<sup>5</sup> Nach Bartelsman et al. (2013) ist die Arbeitsproduktivität mit der beobachteten Arbeitszuteilung um etwa 50% höher als bei einer zufälligen Allokation der Arbeit auf die Unternehmen.

Kosten für systemische Risiken anzulasten. Wenn aber mit der Umsetzung der strengeren Eigenkapital- und Liquiditätsvorschriften von Basel III und der Errichtung der Bankenunion in Europa das Problem mit Regulierung gelöst wird, ist es angesichts der Bedeutung gut entwickelter Finanzmärkte für das Wachstum kontraproduktiv, dasselbe Problem ein zweites Mal mit speziellen Bankensteuern zu lösen und damit dem Sektor eine überschießende Belastung aufzubürden.

---

*VI. Lenkungssteuern sollen Marktstörungen korrigieren und dienen nicht primär der Einnahmenerzielung.*

---

Um die Besteuerung wachstumsverträglicher zu gestalten, wäre ein mehr konsumorientiertes Steuersystem notwendig. Eine stärkere Konsumorientierung entsteht nicht nur durch eine Verlagerung der Steuerstruktur von Einkommens- zu Verbrauchssteuern, sondern kann auch durch eine Anpassung der Einkommen- und Gewinnsteuern erreicht werden. Konsum ist Einkommen abzüglich Ersparnis und Investition. Einkommen und Gewinne, die für Konsumzwecke verwendet werden, sind konsequent zu besteuern. Umgekehrt sollen alle Einkommen und Gewinne, die nicht konsumiert, sondern für Investition und Ersparnis zurückbehalten werden und daher der Erzielung zukünftiger Einkommen dienen, nicht besteuert werden. In der Altersvorsorge wird dieses Prinzip bereits konsequent angewandt. Beiträge zur Sozialversicherung stehen nicht für Konsum zur Verfügung, sondern sparen die künftigen Ansprüche auf Pensionen und andere Versicherungsleistungen an. Die Beiträge sind ein „gespartes Lohneinkommen“, sind von der Steuer abzugsfähig und werden daher nicht besteuert. Sobald Pensionen ausbezahlt werden, fällt die progressive Lohnsteuer an. Das ist das Paradebeispiel für eine konsumorientierte Besteuerung im Rahmen der Einkommensteuer.

Ganz parallel zur konsumorientierten Besteuerung des Alterssparens, wie wir es bei der Pensionsversicherung gewohnt sind, könnten Investitionen von der Gewinnsteuer abgezogen und damit entlastet werden, während ausgeschüttete oder reinvestierte Gewinne der Steuer unterliegen (Cash-Flow Besteuerung). Ähnlich könnten die Ersparnisse bei der Einkommensteuer behandelt werden. Eine Alternative wäre die Abzugsfähigkeit der Zinskosten nicht nur für Fremdkapital, sondern auch für Eigenkapital bei der Gewinnsteuer, denn beide Zinskosten dienen der Investitionsfinanzierung. Die Abzugsfähigkeit von Eigenkapitalzinsen wäre eine mächtige Maßnahme, Wachstum und Krisenrobustheit der Unternehmen zu stärken und die Standortattraktivität zu steigern. Auf Personenebene könnte ein normaler Zins von den persönlichen Kapitalerträgen abgezogen werden. Man könnte die Entlastung auch nur auf die Unternehmensebene beschränken, wenn Kapitalerträge weiterhin moderat besteuert werden sollen. Eine stärkere Konsumorientierung würde allerdings die Einnahmen aus Gewinnsteuer und Kapitalertragssteuern stark schmälern.

---

*VII. Ein konsumorientiertes Steuersystem fördert Wachstum durch nachgelagerte Besteuerung der Kapitalerträge. Der Staat beteiligt sich zu gleichen Teilen an den Kosten und Erträgen der Vermögensbildung.*

---

Zur Konsumorientierung gehört aber auch eine konsequente Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen, die den Steuerausfall wenigstens teilweise kompensiert. Das simple Prinzip ist, Ersparnis, Investition und Vermögensaufbau zu Lebzeiten steuerlich zu entlasten, und die Verwendung des Einkommens und den Vermögensabbau für Konsumzwecke einschließlich der Schenkung und Vererbung konsequent zu besteuern. In diesem Fall ist es die Aufgabe der Erbschafts- und Schenkungssteuer, die geringere Besteuerung der Vermögensbildung zu Lebzeiten am Lebensende nachzuholen. Die Schweiz geht gerade den umgekehrten Weg. Der Staat belastet jedes Kapitaleinkommen, egal ob es gespart, investiert oder konsumiert wird, schon zu Lebzeiten konsequent mit Kapitalertrags- und Gewinnsteuer. Man kann aber nicht Beides haben, Besteuerung zu Lebzeiten und am Lebensende, ohne die Wachstumsfreundlichkeit des Steuersystems zu beschädigen. Angesichts der anhaltenden Wachstumsschwäche wäre es sinnvoll, über eine stärkere Konsumorientierung des



Steuersystems nachzudenken, wie es von bedeutenden internationalen Vorschlägen für ein gutes Steuersystem regelmäßig propagiert wird.

## 4 Fairness

Das Steuersystem soll fair sein. Dieser Anspruch wird in der Finanzwissenschaft unter den Begriffen horizontale und vertikale Gerechtigkeit diskutiert und meint eine Besteuerung nach den Prinzipien der Gleichmäßigkeit und Leistungsfähigkeit. Horizontale Fairness postuliert, dass Steuerpflichtige mit gleich hohem Einkommen und in gleichen Verhältnissen (z.B. Familienstand) gleich viel Steuer zahlen sollen. Was ein allgemein akzeptiertes Prinzip zu sein scheint, ist in der Praxis oftmals verletzt. Die vielen Ausnahmen und Begünstigungen bei der Einkommen- und Mehrwertsteuer höhlen die Gleichmäßigkeit der Besteuerung aus. Die einen nehmen die Begünstigung in Anspruch, die anderen nicht, und am Ende zahlen Personen mit gleich hohem Einkommen unterschiedlich viel Steuer. Ähnliches gilt für die Begünstigungen bei der Mehrwertsteuer, so dass am Ende Haushalte mit gleich hohem Einkommen je nach ihren Verbrauchsentscheidungen unterschiedlich belastet sind. Bei den Unternehmen könnte man Gleichmäßigkeit der Besteuerung mit Wettbewerbsneutralität gleichsetzen. Ausnahmen und Begünstigungen führen dazu, dass Unternehmen in einer begünstigten Branche nicht nur weniger Steuer zahlen, sondern auch Nachfrage von anderen Branchen abziehen. Letzten Endes sind die allermeisten Ausnahmen eine selektive Begünstigung für eine kleine Gruppe, die mit höheren Steuersätzen von der Allgemeinheit bezahlt werden, und führen tendenziell zu einer Umverteilung in Richtungen, die mit den allgemeinen Anforderungen der Fairness nicht vereinbar sind.

Ähnliches gilt für die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, wonach Personen mit viel Einkommen und hoher Leistungsfähigkeit viel Steuer zahlen sollen, und jene mit geringem Einkommen wenig Steuer zahlen oder sogar Unterstützungszahlungen erhalten sollen. Das richtige Instrument zur vertikalen Umverteilung ist der Steuer-Transfer-Mechanismus mit progressiver Einkommensteuer und Ersatzzahlungen für die wenig Leistungsfähigen. Der Steuer-Transfer-Mechanismus knüpft an das individuelle Einkommen und die Familiensituation an und kann gezielt umverteilen. Befreiungen und Begünstigungen bei der Mehrwertsteuer werden ebenfalls oft mit Umverteilungsargumenten gerechtfertigt, wie z.B. die reduzierten Sätze für Güter des täglichen Bedarfs oder für Gesundheitsleistungen, die von einkommensschwachen Personengruppen überdurchschnittlich stark nachgefragt werden. Sie mögen im Durchschnitt eine gewisse Umverteilungswirkung entfalten, führen aber zu beträchtlichen Steuerausfällen aufgrund erheblicher Mitnahmeeffekte und sind nur ein zweitbestes, sehr teures Instrument. Eine gezielte und treffsichere Umverteilungspolitik bedient sich der progressiven Einkommensteuer und einkommensabhängiger Transfers.

---

*VIII. Begünstigungen und Befreiungen unterlaufen die Gleichmäßigkeit der Besteuerung und beeinträchtigen die Treffsicherheit der Umverteilung.*

---

Gerade aber die Umverteilungspolitik braucht einen systemischen Ansatz, der alle Instrumente aufeinander abstimmt und die Gesamtleistung des Staates im Blick hat. In der Praxis findet Umverteilung auch in der Sozialversicherung mittels erheblicher Quersubventionierung statt. Sie ist aber nicht klar ausgewiesen und transparent dargestellt, so dass weder die Bürger noch die Politik genau wissen, in welche Richtung und wieviel insgesamt umverteilt wird. Wenn mit Quersubventionierung Versicherung und Umverteilung vermischt sind, wissen die Bürger auch nicht genau, in wieweit sie einen mit eigenen Beiträgen erworbenen Anspruch auf Gegenleistung einlösen, und in wieweit sie einen Beitrag zur Allgemeinheit leisten oder von dieser unterstützt werden. Ein anderes Beispiel sind steuerfinanzierte private Güter und Leistungen, die individuell zurechenbar sind, aber von allen gezahlt werden. Die höhere Bildung wird mit Steuern und nicht bzw. nur unzureichend mit Studiengebühren finanziert. Da höhere Bildung überdurchschnittlich oft von Kindern aus reichen und gut gebildeten Familien genutzt wird, verteilt kostenlose Bildung tendenziell von unten nach oben um und hebt die beabsichtigte

Umverteilung über den Steuer-Transfer-Mechanismus teilweise wieder aus. Eine stärkere Ausreizung der Gebührenfinanzierung könnte die Kosten den Nutznießern bzw. Verursachern anlasten und die Steuerbelastung für alle senken. Durch das unkoordinierte Nebeneinander von verschiedenen Mechanismen der Umverteilung ist die gesamte Umverteilungsleistung nur mehr im Aggregat, aber nicht mehr individuell nachvollziehbar feststellbar. Bürger können dann nicht mehr genau einschätzen, was ihre gesamte Nettoposition gegenüber dem Staat tatsächlich ist.

Eine Trennung von Umverteilung und Versicherung in den Sozialwerken mit einer strengeren Beitrags-Leistungskoppelung nach dem Äquivalenzprinzip könnte die Quersubventionierung reduzieren und über den Steuer-Transfer-Mechanismus eine transparentere, treffsichere und sparsamere Umverteilung ermöglichen, und zwar in jenem Ausmaß, wie es eben politisch gewollt ist. Ein Ausbau der Gebührenfinanzierung im Abtausch gegen eine Absenkung der Steuerbelastung hätte denselben günstigen Effekt. Die Streichung von Begünstigungen und Ausnahmen im Steuerrecht im Gegenzug zu einer aufkommensneutralen Absenkung von Steuersätzen würde das Steuersystem etwas leistungsfreundlicher machen, die Gleichmäßigkeit der Besteuerung verbessern und auch eine zielgenauere vertikale Umverteilung ermöglichen.

---

*IX. Das Äquivalenzprinzip in der Sozialversicherung und Gebührenfinanzierung von individuell zurechenbaren Leistungen verhindern versteckte Quersubventionierung und verbessern die Treffsicherheit der Verteilungspolitik.*

---

Eines der schwierigsten Kapitel der Steuerlehre ist die Besteuerung von Arbeits- und Kapitaleinkommen. Die Gleichmäßigkeit der Besteuerung verlangt, dass ein Arbeitnehmer und ein Selbständiger, die ganz ähnliche Tätigkeiten verrichten und gleich hohes Einkommen realisieren, auch gleich hoch besteuert werden. Ein Manager und ein KMU-Unternehmer sollten ebenfalls gleich viel Steuer zahlen. Das erfordert, dass die Spitzenbelastung der Einkommensteuer auf Löhne der Gesamtbelastung aus Gewinnsteuer und persönlicher Steuer auf Kapitalerträge, vor allem Dividenden, entsprechen soll. Ist dieses Prinzip verletzt, kann es leicht zu Steuerarbitrage kommen, indem hoch besteuertes Arbeitseinkommen als niedrig besteuertes Kapitaleinkommen deklariert wird, was zu erheblichen Steuerausfällen führen kann (vgl. die Diskussion einer dualen Einkommensteuer in Keuschnigg und Dietz, 2007). Angesichts der zunehmenden Bedeutung der Standortattraktivität könnte eine gleich bleibende Gesamtbelastung stärker von der Gewinnsteuer auf die Besteuerung der persönlichen Kapitalerträge verlagert werden.

Eine grundsätzliche Frage ist, wie hoch Kapitalerträge besteuert werden sollen, wenn sie aus einem bereits einmal versteuerten Einkommen entstehen. Das diskriminiert die Sparer relativ zu jenen, die sofort konsumieren, und schadet dem Wachstum und der Zukunftsvorsorge. Mit 20 Jahren tritt man in den Arbeitsmarkt ein und hat typischerweise noch wenig Vermögen. Im Laufe der Karriere hat man bis 60 ein erhebliches Vermögen gesammelt. Sozialer Aufstieg ist mit Vermögensaufbau zu Lebzeiten verbunden, und eine Behinderung der Vermögensbildung durch hohe Steuern auf Kapitaleinkommen mag auch die soziale Mobilität nach oben beeinträchtigen. Für Deutschland wurde jüngst ermittelt, dass die Vermögen zu etwa zwei Drittel auf Eigenleistung und einem Drittel auf Erbschaften zurückgehen, wobei dieses Verhältnis über alle Einkommensgruppen in ähnlicher Form zutrifft (vgl. Bönke et al, 2015). Nachdem also der Großteil des Finanz- und Sachvermögens aus den Ersparnissen und der Reinvestition von erfolgreichen Arbeitnehmern und Unternehmern stammt, fallen auch die Steuern auf Kapitaleinkommen teilweise wieder auf die Arbeitseinkommen zurück.

Ein Problem der Politik ist die Steuerüberwälzung, welche die beabsichtigten Verteilungseffekte weitgehend aushebeln kann. Ziel muss es sein, die Verteilung der Wohlfahrt und damit schwergewichtig des verfügbaren Einkommens gleicher zu gestalten. Um die Reichen stärker zu belasten und mehr Einkommen von oben nach unten umzuverteilen, werden regelmäßig hohe Steuern auf Kapitaleinkommen und Vermögen gefordert. Mit dieser Zielsetzung wird meist auch eine Absenkung der Gewinnsteuern heftig abgelehnt. Es ist klar, dass eine Erhöhung der Gewinnsteuer die Unternehmenswerte reduziert und damit die Vermögenden zum Zeitpunkt

der Reform trifft, soweit sie Unternehmensanteile halten. Danach setzen Anpassungsprozesse ein. Die Steuer mindert Investitionen und mit geringerem Wachstum auch die Beschäftigung, und die abnehmende Kapitalintensität drückt auf die Löhne. Das trifft die Arbeitnehmer vielleicht nicht sofort, aber sicher längerfristig. Nach Arulampalan et al. (2012) reduziert ein Anstieg der Körperschaftssteuer um einen Euro die Löhne um 49 Cents und steigert die Bruttolöhne vor Steuer um 25 Cents. Damit schlägt eine Steuer, die die vermögenden Eigentümer und reichen Unternehmer treffen soll, auf die Arbeitnehmer zurück. Ähnliche Überwälzungen passieren auch umgekehrt. Eine hohe Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit steigert die Arbeitskosten, macht die Unternehmen weniger wettbewerbsfähig und reduziert die Unternehmenswerte. Damit trifft sie die reichen Vermögenden, die in Unternehmensbeteiligungen investiert sind. Wir sitzen eben alle in einem Boot.

---

*X. Steuerüberwälzung kann die Verteilungseffekte einzelner Steuern verändern. Steuerreformen sollen auf die Wirkungen des Steuersystems als Ganzes zusammen mit den Überwälzungsvorgängen zielen.*

---

Wohlfahrt und verfügbare Einkommen der Reichen sinken, wenn die Steuerbelastung angehoben wird, sie nehmen aber wieder zu, wenn es den Betroffenen gelingt, mit Preisanpassungen ihr Bruttoeinkommen auf dem Markt zu steigern und so die Steuer auf andere Gruppen abzuwälzen. Letzten Endes kommt es in der Verteilungspolitik auf das Endresultat an. Eine Steuer bleibt nicht bei jenen liegen, die sie zahlen und abliefern müssen. Die Belastung breitet sich über das Marktgeschehen auf verschiedenen Wegen der Steuerüberwälzung auf andere Gruppen aus, die gar nicht belastet werden sollten. Die Politik sollte in der Wahl der Instrumente diese Anpassungsvorgänge von vornherein mit einbeziehen, um das gewünschte Endresultat zu erreichen.

## 5 Einfachheit und Transparenz

Das Steuersystem soll einfach und transparent sein. Die Komplexität des Steuersystems hängt aber weniger von der progressiven Tarifgestaltung ab, sondern von der Definition und Ermittlung der Bemessungsgrundlage. Ausnahmen und Begünstigungen machen das Steuersystem komplex. Es tauchen schwierige Abgrenzungsprobleme auf, was begünstigt ist und was nicht, so dass kostspielige Abklärungen notwendig werden und die Steuererhebung anfällig für Einsprüche wird. Die Verwaltungs- und Erfüllungskosten beim Staat und bei den Unternehmen und Bürgern nehmen zu. Größere Unternehmen müssen ganze Steuerabteilungen einrichten, und Privatpersonen kommen ohne Steuerberater nicht mehr aus. Auch Leistungen und zustehende Begünstigungen werden oft gar nicht genutzt, weil schlicht der Überblick fehlt.

Eine Beseitigung von Begünstigungen würde das Steuersystem vereinfachen, Lücken schließen und es ergiebiger machen, so dass die Sätze sinken können. Eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage würde auch die Gleichmäßigkeit und horizontale Gerechtigkeit der Besteuerung verbessern. Damit schwinden auch die Möglichkeiten, mit einer selektiven Begünstigung, die von allen bezahlt wird, die Position in der Einkommensverteilung zu verbessern. Der Tarif würde wieder die Verteilung der Steuerlasten nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip transparenter machen, und der Bürger würde leichter erkennen, wo er in der Einkommensverteilung steht und ob er ein Nettozahler oder Nettoempfänger ist. Diese Transparenz sorgt eher für ein korrektes Verhältnis der Bürger und zum Staat und kann die Steuermoral nur fördern.

## 6 Die nächste Steuerreform

Das Steuersystem ist voller Zielkonflikte und bleibt eine Dauerbaustelle. Die politischen Prioritäten in der Wirtschaftspolitik verschieben sich, die internationalen Rahmenbedingungen ändern sich, und die Wirtschaft durchläuft Strukturbrüche. Die nächste Steuerreform kommt bestimmt und wird auch nicht die letzte sein. Es gilt, die steuerliche Standortattraktivität zu

verbessern, die Verschuldungsanreize zu beseitigen, der ständigen Aushöhlung der Bemessungsgrundlage mit Begünstigungen und Befreiungen Einhalt zu gebieten und damit die Besteuerung einfacher und transparenter zu gestalten, und die Verteilungswirkungen des Steuersystems und der Sozialwerke insgesamt zu betrachten.

## Literatur

- Arulampalan, W., M.P. Devereux und G. Maffini (2012), The Direct Incidence of Corporate Income Tax on Wages, *European Economic Review* 56, 1038-1054.
- Atkinson, A. B. (2012), The Mirrlees Review and the State of Public Economics, *Journal of Economic Literature* 50, 770-780.
- Bartelsman, E., J. Haltiwanger und S. Scarpetta (2013), Cross-Country Differences in Productivity: The Role of Allocation and Selection, *American Economic Review* 103, 305-334.
- Becker, B., M. Jacob und M. Jacob (2013), Payout Taxes and the Allocation of Investment, *Journal of Financial Economics* 107, 1-24.
- Bönke, T., G. Corneo und C. Westermeier (2015), *Erbschaft und Eigenleistung im Vermögen der Deutschen: Eine Verteilungsanalyse*, Freie Universität Berlin.
- Chetty, R. und E. Saez (2005), Dividend Taxes and Corporate Behavior: Evidence from the 2003 Dividend Tax Cut, *Quarterly Journal of Economics* 120, 791-833.
- Diamond, P. und E. Saez (2011), The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations, *Journal of Economic Perspectives* 25, 165-190.
- Egger, P., C. Keuschnigg, V. Merlo und G. Wamser (2014), Corporate Taxes and Internal Borrowing Within Multinational Firms, *American Economic Journal: Economic Policy* 6, 1-42.
- Feldstein, M. (2012), The Mirrlees Review, *Journal of Economic Literature* 50, 781-790.
- Gordon, R. H. (2011), Commentary on Tax by Design: the Mirrlees Review, *Fiscal Studies* 32, 395-414.
- Helpman, E., M.J. Melitz und S.R. Yeaple (2004), Exports Versus FDI with Heterogeneous Firms, *American Economic Review* 94, 300-316.
- Immervoll, H., H.J. Kleven, C.T. Kreiner, E. Saez (2007), Welfare Reform in European Countries: A Microsimulation Analysis, *Economic Journal* 117, 1-44
- Keuschnigg, C. (2011), The Design of Capital Income Taxation: Reflections on the Mirrlees Review, *Fiscal Studies* 32, 437-452.
- Keuschnigg, C. (2005), *Öffentliche Finanzen: Einnahmepolitik*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Keuschnigg, C. und M. Devereux (2013), The Arm's Length Principle and Distortions to Multinational Firm Organization, *Journal of International Economics* 89, 432-440.
- Keuschnigg, C. und M. D. Dietz (2007), A Growth Oriented Dual Income Tax, *International Tax and Public Finance* 14, 191-221.
- Mirrlees, J. et al. (2010), *Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review*, Institute for Fiscal Studies, London, und Oxford University Press.
- Mirrlees, J. et al. (2011), *Tax By Design. The Mirrlees Review. Conclusions and Recommendations for Reform*, Institute for Fiscal Studies, London, and Oxford University Press.
- OECD (2013), *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*, OECD, Paris.
- Piketty, T. (2015), About Capital in the Twenty-First Century, *American Economic Review* PP 105, 48-53.
- Saez, E., J. Slemrod und S. H. Giertz (2012), The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review, *Journal of Economic Literature* 50, 3-50.
- U.S. President's Advisory Panel on Federal Tax Reform (2006), *Simple, Fair, and Pro-Growth: Proposals to Fix America's Tax System*, Washington, D.C.

## Wirtschaftspolitisches Zentrum WPZ

---

*Forschung und Kommunikation auf Spitzenniveau für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*

Das Wirtschaftspolitische Zentrum (WPZ) ist eine Initiative der Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie (FGN-HSG) an der Universität St. Gallen und ist folgenden Aufgaben gewidmet:

- Spitzenforschung mit Anwendungsbezug
- Wissenstransfer in die wirtschaftspolitische Praxis
- Förderung der wissenschaftlichen Nachwuchstalente
- Information der Öffentlichkeit

Unsere Aktivitäten in der Forschung reichen von wegweisenden Studien in Kooperation mit international führenden Wissenschaftlern bis hin zu fortlaufenden wirtschaftspolitischen Kommentaren. Damit wollen wir die wirtschaftspolitische Diskussion mit grundlegenden Denkanstößen beleben und eine konsequente Reformagenda für Österreich entwickeln, um die großen Herausforderungen besser zu lösen. Die Erkenntnisse und Ergebnisse der modernen Theorie und empirischen Forschung sollen zugänglich aufbereitet und kommuniziert werden, damit sie von Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit wahrgenommen und genutzt werden können und für die politische Entscheidungsfindung Relevanz entwickeln.

Wir freuen uns, wenn Sie unsere Initiativen unterstützen und das WPZ weiterempfehlen. Informieren Sie sich auf [www.wpz-fgn.com](http://www.wpz-fgn.com) über unsere Aktivitäten und kontaktieren Sie uns unter [office@wpz-fgn.com](mailto:office@wpz-fgn.com).

---

Wirtschaftspolitisches Zentrum | [www.wpz-fgn.com](http://www.wpz-fgn.com) | [office@wpz-fgn.com](mailto:office@wpz-fgn.com)

---