



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD

**Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV**  
Abteilung Steuerstatistik und Dokumentation

# Welche langfristigen Steuerreformen für die Schweiz?

## Schlussbericht zu den Ergebnissen des Projektes ZUWACHS (Projektphasen I und II)

**Martin Daepf**  
(Projektleiter)

Tel. +41 (0)31 322 73 88

Fax +41 (0)31 324 92 50

[martin.daepf@estv.admin.ch](mailto:martin.daepf@estv.admin.ch)

11. September 2007

## Zusammenfassung

Im Rahmen des Projektes *zukunfts- und wachstumsorientiertes Steuersystem (ZUWACHS)* werden Antworten auf die Frage gesucht, in welche Richtung sich das Schweizer Steuersystem entwickeln soll. Die Grundstossrichtung des Projektes ist effizienz- und wachstumsorientiert. Es werden aber auch die Verteilungswirkungen aufgezeigt, so dass eine Abwägung zwischen dem Wachstums- und dem Verteilungsziel möglich ist. Das Projekt beschränkt sich auf die Einnahmenseite. Deshalb gilt für alle Reformszenarien der Grundsatz der Haushaltneutralität.

Losgelöst von einer solchen Gesamtkonzeption der Steuerpolitik sollen die Ergebnisse auch im Hinblick auf eine schrittweise und pragmatische Umsetzung genutzt werden können, indem sie der Steuerpolitik als Kompass dienen.

Das Projekt gliedert sich in drei Phasen: Qualitative Evaluation der Reformoptionen (Phase 1), Modellierung der Reformoptionen mittels berechenbarer allgemeiner Gleichgewichtsmodelle (Phase 2) und steuerpolitische Implikationen (Phase 3). Nach Abschluss der Phase 1 wurden drei Mandate für externe Gutachten vergeben. Das Gutachten Keuschnigg konzentriert sich auf verschiedene Reformoptionen im Bereich der direkten Steuern. Die Gutachten Ecoplan und Bodmer auf die indirekten Steuern, namentlich die Mehrwertsteuer.

Aus den Gutachten lassen sich fünf mögliche Stossrichtungen identifizieren, die unter dem Wachstumsaspekt empfehlenswert sind, im Einzelnen aber unterschiedlich grosse Wachstumsbeiträge leisten: (1) Abschaffung von Abzügen bei der Einkommensteuer bei gleichzeitiger Steuersatzsenkung; (2) Entlastungsmassnahmen auf Unternehmensebene; (3) Einführung von Elementen einer dualen Einkommensbesteuerung; (4) Stärkung des Konsumbesteuerungselementes durch eine Sparbereinigung oder einen Ausbau der Mehrwertsteuer; (5) der (aufkommensneutrale) Umbau der Mehrwertsteuer mit einem Abbau der unechten Befreiungen und einem Einheitssatz.

Die Ergebnisse der Gutachten zeigen, dass eine Steuerreform grössere Wachstumsgewinne bringen kann. Dies geht jedoch nur, wenn die Reform wirklich fundamental ausgestaltet ist. Dabei sind ausgeprägte Verteilungseffekte nicht zu vermeiden. Die Gewinne der Reform konzentrieren sich durchwegs bei den jüngeren Generationen. Weniger einheitlich sind die Ergebnisse der Gutachten bei den Verteilungswirkungen zwischen verschiedenen Einkommensgruppen innerhalb derselben Generationen. Da sich der Wachstumsprozess primär über die Kapitalakkumulation entfaltet, verläuft er sehr langsam. Im Zeitprofil fällt deshalb die Steuerbasis unmittelbar nach Einführung der Reform tiefer aus als im Status quo; erst im Laufe der Zeit wird dieser Umstand wachstumsbedingt wieder korrigiert. Von daher resultiert eine Übergangsproblematik der Gegenfinanzierung.

Aus technischen Gründen musste im Verlauf der Arbeiten auf die Modellierung der CO<sub>2</sub>-Abgabe verzichtet werden. Dies ändert jedoch nichts daran, dass ökologisch motivierte Lenkungssteuern ebenfalls eine weiter zu verfolgende Stossrichtung darstellen. Nicht bearbeitet wurde auch die Option der erwerbsabhängigen Steuergutschriften. Dieses Thema wurde separat von einer Expertenkommission unter dem Vorsitz von Prof. Robert E. Leu bearbeitet.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Fragestellung des Projektes ZUWACHS</b>	<b>1</b>
1.1	Auftrag	1
1.2	Rahmenbedingungen	1
1.2.1	Steigerung der Effizienz, des Wachstums und der Wohlfahrt	1
1.2.2	Aufzeigen der Verteilungswirkungen	2
1.2.3	Haushaltsneutralität	2
1.3	Projektphasen	2
<b>2</b>	<b>Projektphase I: Eingrenzung möglicher Reformoptionen</b>	<b>3</b>
2.1	Reformstossrichtungen innerhalb der Einkommens- und Konsumbesteuerung	6
2.1.1	Reformen im Rahmen der existierenden synthetischen Einkommensteuer	7
2.1.1.1	Konsequenterer Reinvermögenszugangsbesteuerung	7
2.1.1.2	Flat Rate Tax (Einheitssteuer)	8
2.1.1.3	Negative Einkommensteuer	8
2.1.2	Übergang zur dualen Einkommensteuer	8
2.1.3	Stärkere Konsumorientierung	9
2.2	Abschaffung besonders verzerrender Steuern	9
2.2.1	Unilaterale Abschaffung der Zölle	9
2.2.2	Abschaffung der Stempelabgaben	10
2.3	Lenkungsabgaben: Die CO <sub>2</sub> -Abgabe	10
<b>3</b>	<b>Projektphase II: Externe Gutachten</b>	<b>11</b>
3.1	Aufgabenstellung der beiden Mandate	11
3.1.1	Ursprüngliche Mandatsvergabe	11
3.1.2	Anpassung der Fragestellung im Verlauf der Mandate	12
3.1.3	Zweitgutachten Bodmer zu den Reformszenarien der Mehrwertsteuer	12
3.2	Ergebnisse der Gutachten	13
3.2.1	Gutachten Keuschnigg	13
3.2.1.1	Reform der synthetischen Einkommensteuer	13
3.2.1.2	Duale Einkommensteuer	15
3.2.1.3	Reformvorschläge mit Sparvereinigung (Ausgabensteuer)	17
3.2.1.4	Synoptische Darstellung der Auswirkungen der Reformalternativen	20
3.2.1.5	Fazit	21
3.2.2	Gutachten Ecoplan	21
3.2.2.1	Die untersuchten Reformszenarien	21
3.2.2.2	Grundlegende Wirkungskanäle	22
3.2.2.3	Umbau-Szenario: Mehrwertsteuer-Einheitssatz	24
3.2.2.4	Ausbau-Szenario: Aufwertung der Mehrwertsteuer	26
3.2.2.5	Unilaterale Abschaffung der Zölle	27
3.2.3	Gutachten Bodmer	28
3.2.3.1	Die Bedeutung der Annahmen über die Kapitalmobilität	28
3.2.3.2	Die Bedeutung der Annahmen über die Aussenhandelselastizitäten	29
3.2.3.3	Ergebnisse der Simulationen	29
3.2.3.3.1	<i>Umbau-Szenario: Einheitssatz- und Zweisatz-Modell</i>	29
3.2.3.3.2	<i>Ausbau-Szenario: Aufwertung der Mehrwertsteuer</i>	31
3.3	Bewertung der Ergebnisse der Gutachten	33
3.3.1	Von den Gutachten nicht erfasste Fragestellungen	34
3.3.2	Unterschiedliche Ergebnisse bei gleichen oder ähnlichen Reformszenarien	35
3.3.3	Das Dilemma des Steuerreformers	35



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Zielsetzungen des Projektes ZUWACHS	1
Abbildung 2:	Projektphasen	2
Abbildung 3:	Was soll besteuert werden?	3
Abbildung 4:	Markteinkommen	4
Abbildung 5:	Steuerbasis und Verzerrungen	5
Abbildung 6:	Steuerbasis: Einkommen oder Konsum?	6
Abbildung 7:	Reformstossrichtungen im Bereich der Einkommens- und Konsumbesteuerung	7
Abbildung 8:	Mandate nach Anpassung der Fragestellung	12
Abbildung 9:	Das Dilemma des Steuerreformers	36

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Reform der synthetischen Einkommensteuer	14
Tabelle 2:	Reformoptionen im Bereich der synthetischen Einkommensteuer	15
Tabelle 3:	Duale Einkommensteuer	16
Tabelle 4:	Der Übergang zu einem System der dualen Einkommensteuer	17
Tabelle 5:	St.Galler-Vorschlag	18
Tabelle 6:	Vorschlag Keuschnigg / Avenir Suisse mit Sparvereinigung	19
Tabelle 7:	Synoptische Darstellung der Auswirkungen der Reformalternativen	20
Tabelle 8:	Ergebnisse des Gutachtens Ecoplan	25
Tabelle 9:	Ergebnisse des Gutachtens Bodmer: Umbau-Szenarien	30
Tabelle 10:	Ergebnisse des Gutachtens Bodmer: Ausbau-Szenarien mit Gegenfinanzierung via AHV-Abgaben	32
Tabelle 11:	Ergebnisse des Gutachtens Bodmer: Ausbau-Szenarien mit Gegenfinanzierung via Einkommensteuer	33

# 1 Fragestellung des Projektes ZUWACHS

## 1.1 Auftrag

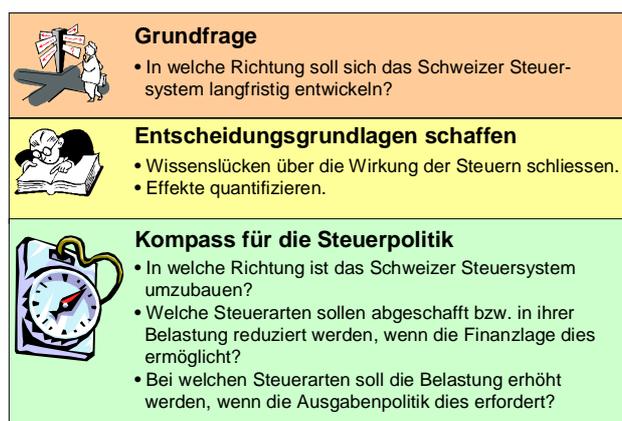
Im Projekt *zukunfts- und wachstumsorientiertes Steuersystem (ZUWACHS)* werden Antworten auf die Frage gesucht, in welche Richtung sich das Schweizer Steuersystem langfristig entwickeln soll. Zu diesem Zweck werden in systematischer Art und Weise Grundlagen für den Umbau des gegenwärtigen Steuersystems erarbeitet. Dabei geht es darum, Wissenslücken über die Wirkung von Steuern zu schliessen und die Effekte, welche von den Steuern ausgehen, zu quantifizieren. Abgedeckt werden soll dabei möglichst die gesamte Bandbreite der verschiedenen Reformoptionen. Die Optik ist in dem Sinne radikal, als sie sich nicht an bestehenden, historisch gewachsenen Strukturen orientiert. Im Hinblick auf eine allfällige Umsetzung eines Vorschlages in der Schweiz ist die Perspektive deshalb langfristig ausgerichtet.

Losgelöst von einer solchen Gesamtkonzeption der Steuerpolitik sollen die Ergebnisse auch im Hinblick auf eine schrittweise und pragmatische Umsetzung genutzt werden können, indem sie der Steuerpolitik als Kompass dienen. Konkret geht es hier um die Frage, welche Steuerarten ganz oder teilweise abgebaut werden sollen, wenn die Finanzlage Steuersenkungen ermöglicht; oder umgekehrt, bei welchen Steuerarten die Belastung erhöht werden soll, falls die Ausgabenpolitik Steuererhöhungen verlangt.

---

**Abbildung 1: Zielsetzungen des Projektes ZUWACHS**

---



---

## 1.2 Rahmenbedingungen

### 1.2.1 Steigerung der Effizienz, des Wachstums und der Wohlfahrt

Die grundsätzliche Stossrichtung des Projektes ist effizienz- und wachstumsorientiert. Es sollen die Möglichkeiten ausgelotet werden, wie das schweizerische Steuersystem umgestaltet werden

kann, so dass die Ressourcenallokation und damit das Wirtschaftswachstum möglichst wenig beeinträchtigt werden und die Wohlfahrt gefördert wird.

### 1.2.2 Aufzeigen der Verteilungswirkungen

Ausserdem sind die Verteilungswirkungen der Reformvorschläge zu analysieren. Dabei ist erstens aufzuzeigen, wie sich eine Massnahme auf die am schlechtest gestellten Wirtschaftssubjekte auswirkt. Zweitens ist zu analysieren, inwieweit die Verteilung durch eine Massnahme insgesamt gleichmässiger oder ungleichmässiger ausfällt. Dadurch wird im politischen Entscheidungsprozess eine Abwägung zwischen günstigen Effizienz- und Wachstumswirkungen einerseits und allfällig ungünstigen Verteilungswirkungen andererseits ermöglicht.

### 1.2.3 Haushaltsneutralität

ZUWACHS beschäftigt sich lediglich mit der Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte und setzt die Ausgaben und damit auch die Staatsaufgaben in ihrem derzeitigen Umfang als exogen vorgegeben voraus.

Damit ergibt sich als eine Rahmenbedingung des Projektes die Forderung nach der Haushaltsneutralität. Somit müssen die einzelnen Reformmassnahmen so aufeinander abgestimmt sein, dass insgesamt weder Mehr- noch Mindereinnahmen resultieren. Wenn eine Massnahme zuerst Mindereinnahmen generiert und erst, nachdem die Anpassungsprozesse zu greifen beginnen, als Folge der ausgelösten Wachstumsimpulse wieder vermehrt Einnahmen in die Staatskasse fliessen, sind diese dynamischen Effekte darzulegen.

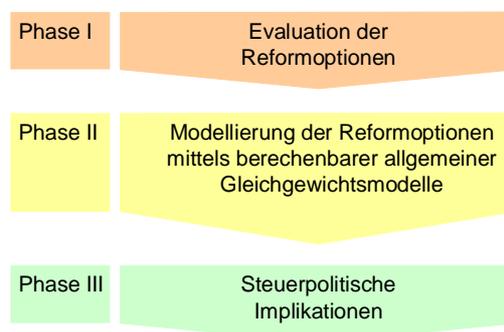
## 1.3 Projektphasen

Wie Abbildung 2 zeigt, gliedert sich ZUWACHS in drei Projektphasen. Phase I umfasste die Evaluation und Eingrenzung der möglichen Reformoptionen (vgl. Ziffer 2). Die so als prüfungswert erkannten Reformoptionen wurden dann in Phase II mittels berechenbarer allgemeiner Gleichgewichtsmodelle im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die Volkswirtschaft evaluiert (vgl. Ziffer 3). In Phase III sind die steuerpolitischen Implikationen aufzuzeigen, die sich aus dieser Evaluation ergeben. Phase III ist nicht Gegenstand dieses Berichts.

---

**Abbildung 2: Projektphasen**

---



## 2 Projektphase I: Eingrenzung möglicher Reformoptionen

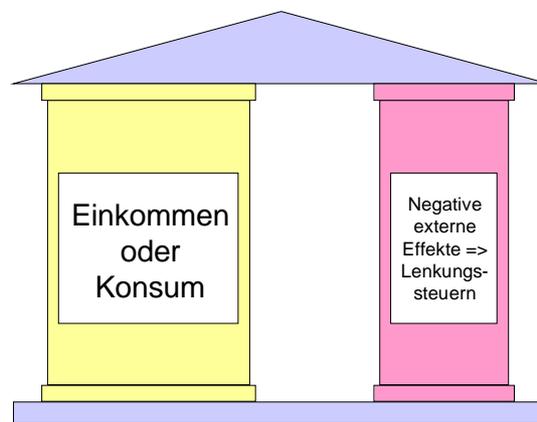
In einer ersten Projektphase wurden die einzelnen Steuerarten in ihrer derzeitigen und möglichen alternativen Ausgestaltung aufgrund der theoretischen und empirischen Literatur auf ihre Wachstumswirkungen hin untersucht. Gleichzeitig wurden Reformvorschläge aus der Verwaltung, von internationalen Organisationen, von Experten und von Interessengruppen unter die Lupe genommen. Auf diesen Grundlagen ergab sich eine Vorauswahl der weiter zu verfolgenden Varianten.

Die Theorie der zweitbesten Besteuerung liefert Antworten auf die Frage, wie ein modernes effizienzorientiertes Steuersystem aussieht.<sup>1</sup> Der moderne „Steuertempel“ ruht auf zwei Säulen: Einer breiten und einer schmalen. Die breite Säule trägt die Hauptlast der Einnahmenbeschaffung. Sie wird durch die Steuerbasen Einkommen oder Konsum gebildet. Ob Einkommen oder Konsum die bessere Bemessungsgrundlage darstellt, ist umstritten. Die schmale Säule steht für die Lenkungssteuern. Ihnen liegen als Steuerbasis negative externe Effekte zugrunde. Beispiele sind Ökosteuern, Steuern auf den Konsum von Tabak und Alkohol. Den Lenkungssteuern kommt bei der Einnahmenbeschaffung ein ergänzender Charakter zu, da ihre Ergiebigkeit beschränkt ist.

---

**Abbildung 3: Was soll besteuert werden?**

---



---

Die Bruttowertschöpfung definiert sich von der Entstehungsseite her als Differenz zwischen dem Wert der Produktion abzüglich den bezogenen Vorleistungen. Zieht man davon noch die Abschreibungen ab, so ergibt sich die Nettowertschöpfung, die man auch als Markteinkommen bezeichnet. Dieses Markteinkommen verteilt sich auf Arbeitskräfte und Kapitalgeber. Die Arbeitskräfte beziehen Arbeitseinkommen. Das restliche Markteinkommen beziehen die Kapitalgeber. Es umfasst das Kapitaleinkommen, das Bodeneinkommen und die Reingewinne.

---

<sup>1</sup> Die ideale Steuerwelt wird durch ein erstbestes Steuersystem charakterisiert, in dem keine Zusatzlast der Besteuerung auftritt und kein Zielkonflikt zwischen Effizienz und Gerechtigkeit besteht. Wegen fehlender Information kann jedoch ein solches Steuersystem nicht implementiert werden. Das Informationsproblem wird in einem zweitbesten Steuersystem überwunden, indem sich die Besteuerung auf beobachtbare Transaktionen beschränkt. Dadurch entsteht eine Zusatzlast der Besteuerung, so dass die Harmonie von Effizienz- und Gerechtigkeitszielsetzungen verloren geht. Primäre Steuerbasen sind in einem zweitbesten Steuersystem das Einkommen oder der Konsum, während die Produktion nicht besteuert werden sollte. Negative externe Effekte dienen als zusätzliche, ergänzende Steuerbasen.

**Abbildung 4: Markteinkommen**



Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen sind Faktorleistungen. Faktorleistungen müssen abgegolten werden, damit sie überhaupt erbracht werden. Eine Arbeitskraft benötigt einen hinreichend hohen Lohn nach Steuern, damit sie Arbeit anbietet; ein Sparer bzw. ein Investor eine hinreichend hohe Rendite nach Steuern, damit er überhaupt spart und das Kapital für Investitionen bereitstellt. Demgegenüber stellen das Bodeneinkommen und die Reingewinne ökonomische Renten dar. Das sind Zahlungen, die über das hinausgehen, was nötig ist, um die Faktorleistung hervorzubringen.

Wie wirkt sich nun die Besteuerung der einzelnen Komponenten des Markteinkommens auf das Ziel „niedrige Zusatzlasten“, d.h. geringe Verzerrungen aus?

Die Besteuerung des Arbeitseinkommens verzerrt die Entscheidung zwischen steuerbarem Arbeiten und steuerfreier Freizeit, aber auch zwischen Markt- und Haushaltsproduktion: Eine Person kann arbeiten und mit dem Lohn den Handwerker bezahlen, der ihr Haus renoviert. Das ist die Marktproduktionslösung. Oder sie kann alternativ ihr Arbeitspensum reduzieren und in der so gewonnenen freien Zeit ihr Haus selbst renovieren. Das ist die Haushaltsproduktionslösung. Diese kommt günstiger zu stehen, wenn Arbeitseinkommen besteuert wird.

Die Besteuerung von Kapitaleinkommen verzerrt die Entscheidungen zwischen Sparen (bzw. Investieren) und Konsum. Wird das Einkommen sofort konsumiert, so bleibt es einkommensteuerfrei, wird es gespart, so schmälert sich der Sparertrag um die Steuer. Ein Steuersystem, welches den Entscheid über die Einkommensverwendung – entweder als Konsum oder als Sparen – nicht verzerrt, ist intertemporal neutral. Es wird als Konsumsteuersystem bezeichnet.

Die Besteuerung ökonomische Renten löst demgegenüber keine Zusatzlasten aus, sondern nur Verteilungswirkungen. Eine Besteuerung des Bodeneinkommens mindert den Verkehrswert des Bodens, aber nicht das Bodenangebot. Dies gilt auch für die Besteuerung der Reingewinne, allerdings sind diese im Unterschied zum Bodeneinkommen zum Teil international mobil (z.B. Unternehmensgewinne, Einkommen aus Lizenzen). Von daher ist ihre Besteuerung standortrelevant.

---

## Abbildung 5: Steuerbasis und Verzerrungen

---

	Besteuerung von ...	Verzerrungen wirtschaftlicher Entscheidungen, welche unerwünschte Zusatzlasten erzeugen
Faktorleistungen	Arbeits-einkommen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arbeit vs. Freizeit</li> <li>• Markt- vs. Haushaltsproduktion</li> </ul>
	Kapital-einkommen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sparen (bzw. Investieren) vs. Konsum</li> </ul>
Ökonomische Renten	Boden-einkommen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine</li> </ul>
	Reingewinne	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Im Prinzip keine, Besteuerung kann aber standortrelevant sein</li> </ul>

---

Das Markteinkommen (oder Komponenten) davon eignet sich als Steuerbasis. Es können aber darüber hinaus auch Einkünfte besteuert werden, die nicht Markteinkommen sind. Wichtige Beispiele sind hier staatliche Transferzahlungen, Unterhaltszahlungen, Erbschaften und Schenkungen und Wertänderungen im Vermögen, die allesamt ja ebenfalls zur Leistungsfähigkeit beitragen.

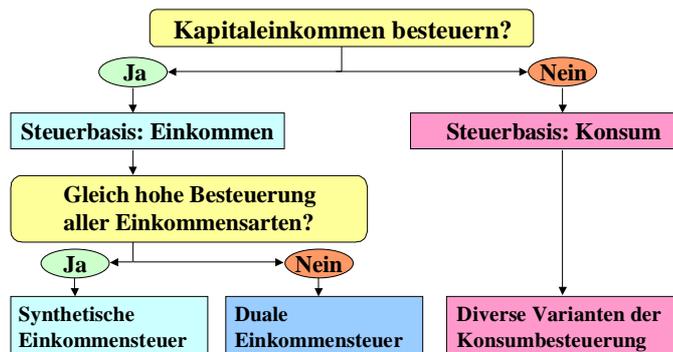
Eine grundsätzliche Frage ist, ob das Einkommen oder der Konsum besteuert werden soll. Der Unterschied zwischen einem Einkommen- und einem Konsumsteuersystem besteht darin, dass Kapitaleinkommen im Einkommensteuersystem besteuert wird, im Konsumsteuersystem hingegen nicht. Abstrakt betrachtet, gibt es grundsätzlich zwei Arten, ein Konsumsteuersystem zu implementieren. Die erste besteht darin, einen Steueraufschub zu gewähren. Dieser greift in der Zeitspanne zwischen der Entstehung des Einkommens und dessen Verwendung zu Konsumzwecken. Der Wert des Steueraufschubs entspricht dem Wert des Kapitaleinkommens auf dem aufgeschoben besteuerten Einkommen. Beispiele für dieses Prinzip sind die Mehrwertsteuer oder die sparsbereinigte Einkommensteuer. Die zweite Möglichkeit besteht darin, das Kapitaleinkommen direkt aus der Bemessungsgrundlage der Steuer herauszunehmen. Konsumsteuern dieses Typs sind die Lohnsteuer oder die zinsbereinigte Einkommensteuer. Da es technisch über diese beiden Grundvarianten hinaus verschiedene Möglichkeiten gibt, das Kapitaleinkommen steuerfrei zu belassen, existiert eine Vielfalt möglicher Varianten der Konsumbesteuerung.

Entscheidet man sich stattdessen für die Steuerbasis „Einkommen“, so landet man bei der synthetischen Einkommensteuer, wenn alle Einkommensarten gleich hoch besteuert werden. Sollen die Einkommensarten differenziert besteuert werden, so resultiert eine duale Einkommensteuer.

---

**Abbildung 6: Steuerbasis: Einkommen oder Konsum?**

---



---

## 2.1 Reformstossrichtungen innerhalb der Einkommens- und Konsumbesteuerung

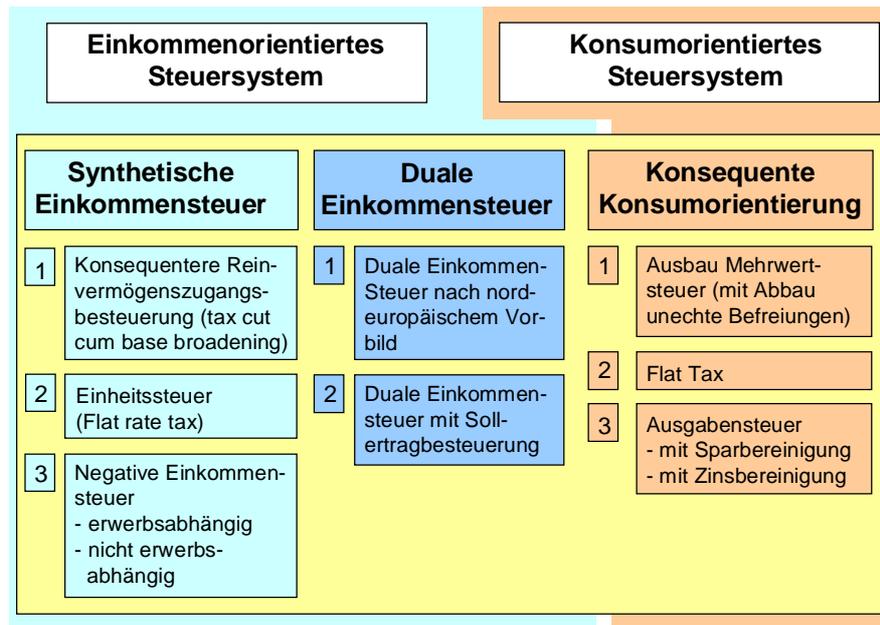
Innerhalb der Einkommens- bzw. Konsumbesteuerung, der breiten Säule, existieren drei mögliche Reformstossrichtungen:

- (1) Reformen im Rahmen der existierenden synthetischen Einkommensteuer;
- (2) der Übergang von der synthetischen zu einer dualen Einkommensteuer;
- (3) eine stärkere Konsumorientierung des Steuersystems.

Der grundsätzliche Unterschied zwischen diesen Reformstossrichtungen liegt in der steuerlichen Behandlung des Kapitaleinkommens. Bei der synthetischen Einkommensteuer werden alle Einkommensarten steuerlich gleichbehandelt. Bei der Konsumbesteuerung ist demgegenüber das Kapitaleinkommen steuerlich freigestellt. Kapitaleinkommen im hier verwendeten Sinne ist das Entgelt für das Halten von Eigen- und Fremdkapital. Der Ertrag des Kapitaleinkommens ist die Kapitalmarktrendite. Ein denkbare Mass dafür ist der Zins auf Staatsanleihen. Soweit Erträge die Kapitalmarktrendite übersteigen, stellen sie nicht Kapitaleinkommen, sondern ökonomische Renten dar. Sie können durchaus in die Steuerbasis einer Konsumsteuer eingehen. Die duale Einkommensteuer nimmt eine Zwischenstellung ein. Kapitaleinkommen wird besteuert, aber tiefer als Arbeitseinkommen.

Die drei Reformstossrichtungen werden in ihren Detailausprägungen in Abbildung 7 grafisch zusammengefasst und nachfolgend beschrieben.

**Abbildung 7: Reformstossrichtungen im Bereich der Einkommens- und Konsumbesteuerung**



## 2.1.1 Reformen im Rahmen der existierenden synthetischen Einkommensteuer

### 2.1.1.1 Konsequenterer Reinvermögenszugangsbesteuerung

Die Wachstumsstrategie bei Festhalten an der synthetischen Einkommensteuer lautet: „Bemessungsgrundlage verbreitern, (Grenz-)Steuersätze senken“ (tax cut cum base broadening). Für die Schweiz könnte die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage z.B. heissen:

- Sonderabzüge streichen
- Fringe Benefits besser erfassen
- steuerlich privilegiertes Vorsorgesparen begrenzen
- Kapitalgewinne besteuern

Im Gegenzug wäre die wirtschaftliche Doppelbelastung ausgeschütteter Gewinne zu beseitigen. Eine Überbesteuerung stellt auch der Umstand dar, dass die Einkommensteuer fälschlicherweise auf das nominale statt auf das reale Kapitaleinkommen zugreift. Dies kann im Prinzip im Rahmen einer synthetischen Einkommensteuer korrigiert werden. Alternativ lässt sich das Anliegen auch mittels einer dualen Einkommensteuer verwirklichen. Diese Lösung wäre administrativ einfacher.

Die Vorteile des tax cut cum base broadening sind

- die Senkung der effektiven Grenzsteuersätze, wovon ein gewisser Wachstumsimpuls ausgeht;
- die Verbesserung der horizontalen Steuergerechtigkeit;
- die Vereinfachung durch die Streichung der Sonderabzüge.

### **2.1.1.2 Flat Rate Tax (Einheitssteuer)**

In einem zusätzlichen Schritt ist die Einführung eines linearen Tarifs denkbar. Dann gelangt man zur Flat Rate Tax (Einheitssteuer). Davon erhofft man sich eine Vereinfachung des Steuersystems und niedrigere Grenzsteuersätze im oberen Einkommensbereich mit positiven Auswirkungen auf Sparen, Investieren und allenfalls auch auf das Arbeitsangebot.

### **2.1.1.3 Negative Einkommensteuer**

Die negative Einkommensteuer wird heute vor allem in ihrer erwerbsabhängigen Variante diskutiert. Die erwerbsabhängigen Steuergutschriften können grundsätzlich mit jedem System kombiniert werden, das eine direkte, persönliche Steuer auf Einkommen (auch spar- oder zinsbereinigt) oder auf Arbeitseinkommen kennt. In Frage kommen somit neben der direkt progressiven synthetischen Einkommensteuer auch die Flat Rate Tax oder die Ausgabensteuer in ihrer spar- oder zinsbereinigten Variante. Ausserdem kann die Steuergutschrift bei der dualen Einkommensteuer und bei der Flat Tax jeweils bei der Lohnsteuer ansetzen.

Erwerbsabhängige Steuergutschriften stellen eine wirksame und im Vergleich zu alternativen Massnahmen volkswirtschaftlich vergleichsweise effiziente Massnahme der Armutsreduktion dar. Da sich mit der Reformstossrichtung erwerbsabhängiger Steuergutschriften eigens eine Expertenkommission unter Vorsitz von Prof. Robert E. Leu befasst, wird diese Thematik im Rahmen von ZUWACHS nicht weiter verfolgt.<sup>2</sup>

## **2.1.2 Übergang zur dualen Einkommensteuer**

Wesentlich für eine duale Einkommensteuer sind die folgenden beiden Grundsätze:

- Kapitaleinkommen wird proportional besteuert;
- Arbeitseinkommen wird progressiv und höher als Kapitaleinkommen besteuert.

Begründet wird dies mit den beiden folgenden Argumenten:

- die hohe Mobilität und Austauschbarkeit des Kapitals verlangt die Anwendung niedriger und proportionaler Steuersätze;
- die relative Immobilität der Arbeit und die ungleiche Verteilung des Humankapitals machen es a) möglich und b) wünschbar, höhere und progressive Steuersätze aufzuerlegen.

Im Vergleich mit der Einheitssteuer geht die duale Einkommensteuer bei der Entlastung des Kapitaleinkommens weiter. Der Grund dafür ist die hohe Mobilität des Faktors Kapital und der Steuerwettbewerb. Sie geht beim Arbeitseinkommen weniger weit, indem sie am direkt progressiven Tarif festhält. Begründet wird dies verteilungspolitisch, wobei die geringe Mobilität des Faktors Arbeit diese Umverteilungspolitik ohne allzu grossen Friktionen möglich macht.

Diese Prinzipien lassen Raum für verschiedene konkrete Ausgestaltungen. Es gibt somit nicht eine duale Einkommensteuer, sondern viele verschiedene Formen. Je nach Ausgestaltung können sie näher bei der synthetischen Einkommensteuer oder bei der Konsumbesteuerung liegen; der Schwerpunkt kann bei der Vereinfachung oder bei Wachstum und Standortattraktivität gesetzt werden.

---

<sup>2</sup> Vgl. LEU et al. (2007).

### **2.1.3 Stärkere Konsumorientierung**

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

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

Breite praktische Erfahrungen bestehen mit der Mehrwertsteuer. Hier sind ein Abbau der unechten Befreiungen und eine Vereinfachung der Satzstruktur lohnende Reformansätze. Bei den direkten Steuern auf Haushaltsebene basiert die sparbereinigte Einkommensteuer auf dem theoretisch überzeugendsten Konzept. Sie ist der zinsbereinigten Einkommensteuer und der Lohnsteuer theoretisch überlegen. Gegen sie spricht jedoch der grössere administrative Aufwand, insbesondere im Vergleich zur Lohnsteuer. Auf Unternehmensebene ist die zinsbereinigte Gewinnsteuer ein denkbare Konzept, während die verschiedenen Varianten der Cash-flow-Steuer vor allem wegen der fehlenden internationalen Anrechenbarkeit verworfen werden müssen. Dies gilt infolgedessen auch für die Flat Tax, die aus diesem Grund im Rahmen von ZUWACHS nicht mehr weiter verfolgt wird.

## **2.2 Abschaffung besonders verzerrender Steuern**

Das Steuersystem kann überdies verbessert werden, wenn Steuern, die aus theoretischer Sicht schlechter zu beurteilen sind als die Einkommens- oder Konsumbesteuerung, abgeschafft werden. Dazu gehören die Zölle und die Stempelabgaben. Die daraus resultierenden Mindereinnahmen können dann durch eine Erhöhung der Einkommens- bzw. Konsumbesteuerung kompensiert werden.

### **2.2.1 Unilaterale Abschaffung der Zölle**

Die Theorie der zweitbesten Besteuerung beurteilt Zölle generell als unvorteilhaftes Instrument der staatlichen Einnahmenbeschaffung. Die Ausnahme von dieser Regel stellt lediglich das Optimalzollargument dar. Es kommt zum Tragen, wenn ein Land im internationalen Handel über Monopolmacht verfügt. Ein Exportzoll kann dann dem entsprechenden Land durch eine Veränderung der Terms of Trade einen Wohlfahrtsgewinn verschaffen. Für ein kleines Land wie die Schweiz ist das Argument jedoch kaum relevant, und die schweizerische Zollpolitik orientiert sich auch nicht daran.

Eine Abschaffung sämtlicher bestehender Zölle wäre deshalb für die Schweiz vorteilhaft, selbst wenn das Ausland seinerseits die Zölle nicht senkt. Die Schweizer Zölle konzentrieren sich vor allem im Agrar- und Nahrungsmittelbereich. Sie belasten daher ärmere Haushalte mit einem überdurchschnittlichen Anteil dieser Gütergruppen an den Konsumausgaben bzw. am Einkommen überproportional. Von daher wäre die Abschaffung der Zölle über das Effizienzargument hinaus

eine Möglichkeit, ungünstige Verteilungswirkungen einer wachstumsorientierten Steuerreform zu mildern.

### **2.2.2 Abschaffung der Stempelabgaben**

Bei den Stempelabgaben handelt es sich um Transaktionssteuern. Die damit verbundenen Verzerrungen sind aus theoretischer Sicht grösser als diejenigen, welche bei der Einkommens- oder Konsumbesteuerung resultieren. Von daher drängt sich die Abschaffung der Stempelabgaben als eine weitere Zusatzoption auf.

### **2.3 Lenkungsabgaben: Die CO<sub>2</sub>-Abgabe**

Liegt ein negativer externer Effekt vor und findet sich eine adäquate Bemessungsgrundlage, lassen sich Lenkungssteuern begründen. Die Höhe des Steuersatzes hängt dann vom Ausmass des zu internalisierenden externen Effektes ab. Allgemein anerkannt sind negative externe Effekte im Zusammenhang mit der Nutzung von Umweltgütern. Als potenzielle Steuerbasen mit Breitenwirkung kommen in diesem Zusammenhang der Energieverbrauch oder der CO<sub>2</sub>-Ausstoss in Frage. Grundsätzlich ist eine Inputsteuer – wie die CO<sub>2</sub>-Abgabe – einer Outputsteuer – wie einer Energieabgabe – überlegen, weil sie direkt beim Produzenten ansetzt, während bei der Outputsteuer die Umwandlungsverluste steuerfrei bleiben, weshalb die sozialen und die privaten Grenzkosten nicht übereinstimmen. Voraussetzung für die Überlegenheit der Inputsteuer ist, dass der Zusammenhang zwischen Input, Emission (und externem Effekt) bekannt ist. Diese Bedingung ist im Fall der CO<sub>2</sub>-Abgabe erfüllt, weil sich bei fossilen Energieträgern die CO<sub>2</sub>-Emission physikalisch berechnen lässt.

Es stellt sich die Frage, ob eine solche Ökosteuer neben der unbestrittenen ersten Dividende, die der Verbesserung der Umweltqualität entspringt, noch eine zweite Dividende generiert, wenn dank ihren Einnahmen, andere stärker verzerrende Steuern abgebaut werden können. Die doppelte Dividende kann aus theoretischer Sicht nur unter sehr restriktiven Bedingungen existieren; nichtsdestotrotz ist es angesichts einzelner starken Verzerrungen im Schweizer Steuersystem sehr wohl möglich, dass eine doppelte Dividende eingefahren werden kann.

Konkret soll als Zusatzoption die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Brennstoffen mit einem Satz von zuerst 30 Franken pro Tonne und später 50 Franken pro Tonne sowie die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Treibstoffen mit einem Satz von 30 evtl. 20 Rappen pro Liter berechnet werden. Dabei soll jeweils eine Variante mit Rückverteilung der Steuereinnahmen an nicht befreite Unternehmen (gemäss AHV-Lohnsumme) und Haushalte (Köpfe) sowie ohne Rückverteilung der Steuereinnahmen evaluiert werden. Im Lichte der Optimalsteuertheorie und dabei speziell im Hinblick auf die Realisierung einer allfälligen doppelten Dividende schneidet letztere besser ab, während die Variante mit Rückverteilung dem Wortlaut des CO<sub>2</sub>-Gesetzes entspricht.

## 3 Projektphase II: Externe Gutachten

### 3.1 Aufgabenstellung der beiden Mandate

#### 3.1.1 Ursprüngliche Mandatsvergabe

Um die Auswirkungen der weiter verfolgten Alternativen quantifizieren zu können, müssen diese im Rahmen eines berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodells abgebildet und evaluiert werden. Zu diesem Zweck wurden zwei externe Mandate vergeben.

Die zu modellierenden Massnahmen wurden in vier Grundpakete und drei Zusatzoptionen zusammengefasst:

Grundpaket 1: Reformmassnahmen im Bereich der synthetischen Einkommensteuer

- (a) Konsequenterer Reinvermögenszugangsbesteuerung (tax cut cum base broadening);
- (b) Flat Rate Tax (Einheitssteuer);

Grundpaket 2: Duale Einkommensteuer nach nordeuropäischem Vorbild;

Grundpaket 3: St.Galler-Modell (Sparbereinigung mit Sollertragsbesteuerung des Kapitaleinkommens auf Haushaltsebene und zinsbereinigter Gewinnsteuer auf Unternehmensebene); es handelt sich um ein Konsumbesteuerungsmodell auf Basis der direkten Steuern;

Grundpaket 4: Massnahmen im Bereich der Mehrwertsteuer; es handelt sich um ein Konsumbesteuerungsmodell auf Basis der indirekten Steuern;

Zusatzoption 1: unilaterale Abschaffung aller Zölle;

Zusatzoption 2: Abschaffung der Stempelabgaben;

Zusatzoption 3: Einführung einer CO<sub>2</sub>-Abgabe.

Die Stossrichtungen der Grundpakete schliessen sich gegenseitig aus. Allenfalls lassen sich die Massnahmen des Grundpaketes 4 mit denjenigen eines anderen Grundpaketes kombinieren. Demgegenüber sind die Zusatzoptionen mit den vier Grundpaketen voll kompatibel.

Von den beiden vergebenen Mandaten umfasste das Mandat Ecoplan alle vier Grundpakete sowie die beiden Zusatzoptionen CO<sub>2</sub>-Abgabe und Zölle. Das Mandat Keuschnigg beschränkte sich auf die direkten Steuern, also auf die Grundpakete 1, 2 und 3. Wegen Schwierigkeiten bei der Modellierung wurde die Zusatzoption Stempelabgaben fallen gelassen.

Mit dieser Umschreibung der Mandate wollte man einerseits eine Schwerpunktbildung; andererseits blieb aber auch eine gewisse Überlappung der Mandate erhalten. Dieses Vorgehen ist mit zwei Vorteilen verbunden:

- (1) Mit der Schwerpunktbildung, also einer detaillierten Modellierung bestimmter Aspekte und einer weniger detaillierten Abbildung anderer Aspekte, kann die Komplexität der Modelle reduziert werden, was diese unter Umständen analytisch erst lösbar macht. Das Modell Keuschnigg besitzt relative Vorteile bei den direkten Steuern, insbesondere bei der Unterscheidung verschiedener Unternehmenstypen und grenzüberschreitender Kapitalströme. Demgegenüber bietet Ecoplan aufgrund der detaillierten sektoralen Modellierung Vorteile bei der Analyse der indirekten Steuern.

(2) Im Überlappungsbereich stehen die beiden Modelle bzw. ihre spezifischen Annahmen und Modellspezifikationen in Konkurrenz zueinander. Dies ermöglicht eine bessere wissenschaftliche Kontrolle, da bei Abweichungen in den Ergebnissen die Diskussion in Gang gesetzt wird, so dass sich die wissenschaftlich fundiertere Variante letztlich durchsetzt. Zudem erhöht sich die politische Akzeptanz, wenn zwei unabhängige Studien zum selben Resultat kommen.

### 3.1.2 Anpassung der Fragestellung im Verlauf der Mandate

Infolge von Kapazitätsproblemen musste das Mandat von Ecoplan stark redimensioniert werden. Die Grundpakete 1, 2 und 3 sowie die Zusatzoption CO<sub>2</sub>-Abgabe wurden gestrichen. Infolgedessen befasste sich das Mandat Ecoplan noch mit dem Grundpaket 4, d.h. mit den Reformszenarien der Mehrwertsteuer, sowie mit der Zusatzoption Zölle. Das ursprüngliche Ziel, gemäss dem sich die beiden Mandate überlappen sollten, um so eine bessere wissenschaftliche Kontrolle zu erhalten, musste somit aufgegeben werden. Abbildung 8 hält fest, welche Reformoptionen nach der Anpassung der Fragestellung noch abgedeckt wurden. Somit bleibt offen, ob eine Konsumorientierung gegebenenfalls besser über die Ausgaben- oder die Mehrwertsteuer realisiert werden kann.

**Abbildung 8: Mandate nach Anpassung der Fragestellung**



### 3.1.3 Zweitgutachten Bodmer zu den Reformszenarien der Mehrwertsteuer

Im Verlauf der Arbeiten zu den Gutachten hat sich der Projektausschuss entschieden, zu den im Gutachten Ecoplan modellierten Mehrwertsteuer-Reformszenarien ein Zweitgutachten bei Frank Bodmer, selbständiger Ökonom und Privatdozent an der Universität Basel, einzuholen.

Vor dem Hintergrund der zum Teil etwas überraschenden Ergebnisse des Gutachtens Ecoplan versprach sich der Projektausschuss vom Zweitgutachten eine Bestätigung oder Relativierung der

Ergebnisse des Erstgutachtens und damit eine sicherere quantitative Grundlage zur Beurteilung der Mehrwertsteuer-Reformszenarien.

## 3.2 Ergebnisse der Gutachten

Nachfolgend werden die Ergebnisse der Gutachten vorgestellt und die Reformalternativen gemäss dem folgenden Raster beurteilt:

- (1) Auswirkungen auf das Wachstum bzw. die Wohlfahrt;
- (2) Auswirkungen auf die intragenerationelle und die intergenerationelle Verteilung;
- (3) Allfällige Übergangsproblematik der Gegenfinanzierung: Diese tritt auf, wenn eine Reformmassnahme das Wachstum über den Weg der Kapitalakkumulation anstösst. Es entstehen dann sofort in der ersten Phase der Anpassung an das neue Gleichgewicht – unter Umständen beträchtliche – Steuerausfälle, da der Wachstumsprozess sich nur allmählich entfaltet und erst nach einer gewissen Zeit Mehreinnahmen generiert, welche die Mindereinnahmen der Anfangsphase kompensieren. Somit stellen sich in der ersten Anpassungsphase grosse Probleme mit der Gegenfinanzierung.

### 3.2.1 Gutachten Keuschnigg<sup>3</sup>

#### 3.2.1.1 Reform der synthetischen Einkommensteuer

Tabelle 1 zeigt den Einfluss der verschiedenen Reformoptionen im Bereich der synthetischen Einkommensteuer auf makroökonomische Variablen im langfristigen Gleichgewicht. Der Anpassungsprozess ist dabei erst nach mehreren Jahrzehnten abgeschlossen, wobei sich gegebenenfalls positive Auswirkungen auch schon früher – nach einigen Jahren – einstellen können. Die einzelnen Schritte verstehen sich kumulativ. Sie lassen sich jedoch auch isoliert voneinander implementieren. Ausgehend vom Status quo umfasst also beispielsweise die Flat Rate Tax bei der Direkten Bundessteuer mit doppeltem Freibetrag in der letzten Spalte der Tabelle die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch Streichung von Abzügen bei gleichzeitiger Absenkung der Steuersätze (Schritt 1), den Abbau von Überbesteuerungen (Doppelbelastung ausgeschütteter Gewinne) und Unterbesteuerungen (Kapitalgewinne) (Schritt 2), den Übergang vom bisherigen direkt progressiven Tarif zum indirekt progressiven Tarif der Flat Rate Tax (Schritt 3) sowie die Verdoppelung des Freibetrages bei der Flat Rate Tax (Schritt 4).

Die Ergebnisse können wie folgt zusammengefasst werden:

Schritt 1: Die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch Streichung von Abzügen bei gleichzeitiger Absenkung der Steuersätze bringt ansehnliche Wachstumsgewinne (BIP 1.4%), aber auf Kosten einer etwas ungleicheren Verteilung, wie der Wert der Konsumspreizung (1.8) zeigt. Die Konsumspreizung widerspiegelt die Differenz zwischen dem Konsumzuwachs der obersten Einkommensklasse minus dem Konsumzuwachs der untersten Einkommensklasse.

Schritt 2: Der Abbau von Überbesteuerungen (Doppelbelastung ausgeschütteter Gewinne) und Unterbesteuerungen (Kapitalgewinne) verschafft dem Grundsatz der Gleichmässigkeit der Besteuerung stärker Geltung, wirkt sich aber leicht negativ auf das Wachstum aus (BIP-0.4% im Übergang von Schritt 1 zu Schritt 2). Zudem wird die Einkommensverteilung ungleicher (Ausweitung der Konsumspreizung auf 2.9). Die ungünstigere Beurteilung gegenüber dem Gutachten zur

---

<sup>3</sup> Vgl. KEUSCHNIGG (2006).

USTR II beruht – ausser auf dem Umstand, dass nun eine explizite Gegenfinanzierung mit der Einkommensteuer erfolgt, auf der detaillierteren Modellierung des Unternehmenssektors, da die Dividendenentlastung für die verschiedenen Unternehmenstypen unterschiedlich relevant ist.

**Schritt 3:** Der Übergang zur Flat Rate bei der DBST wirkt sich auf das Wachstum leicht negativ aus (BIP -0.1% von Schritt 2 zu Schritt 3). Die Verdrängung des Arbeitsangebots der Mittelschicht infolge des höheren Grenzsteuersatzes wiegt schwerer als die Stärkung der Sparanreize der oberen Einkommensschicht. Die Verteilung wird ungleicher (Konsumspreizung 6.4).

**Schritt 4:** Um die ungünstigen Verteilungskonsequenzen abzufedern, wurde ein Szenario mit einer Verdoppelung des Freibetrags berechnet. Die Verteilungswirkungen sind dann wesentlich gleichmässiger (Konsumspreizung 4.0), dies wird jedoch mit einer Wachstumseinbusse erkauft (BIP -0.6 von Schritt 3 zu Schritt 4).

**Tabelle 1: Reform der synthetischen Einkommensteuer**

	Konsequenterer Reinvermögenszugangsbesteuerung (Tax cut cum base broadening)		Übergang zur Flat Rate Tax bei der Direkten Bundessteuer	
	Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch Streichung von Abzügen bei gleichzeitiger Absenkung der Steuersätze	Abbau von Überbesteuerungen (Doppelbelastung ausgeschütteter Gewinne) und Unterbesteuerungen (Kapitalgewinne).	Mit einfachem Freibetrag	Mit verdoppeltem Freibetrag
	Schritt 1	Schritt 2	Schritt 3	Schritt 4
Bruttoinlandprodukt BIP	1.436	1.084	0.985	0.533
Bruttonationalprodukt BNP	1.846	1.561	1.416	0.851
Kapitalstock	1.656	0.996	0.934	0.334
Beschäftigung	1.341	1.106	0.856	0.501
Durchschnittslohn	0.067	-0.083	0.066	-0.024
Finanzvermögen	5.441	7.147	6.778	5.292
Privater Konsum	2.055	1.829	1.666	1.057
Konsumspreizung	1.847	2.886	6.374	3.972
Portfolioertrag (5.520%)*	5.841	6.041	6.085	6.013
*) Absoluter Wert in Prozentpunkten (5.520% in der Ausgangssituation)				
Restliche Werte: Abweichung in % gegenüber der Ausgangssituation				
Verteilungsmass: Konsumspreizung = Konsumzuwachs oberste (3.) Einkommensklasse minus Konsumzuwachs unterste (1.) Einkommensklasse				

Die mittlere Spalte in Tabelle 2 enthält die Ergebnisse der Evaluation der vier Schritte. Dabei werden die Resultate der Modellsimulationen des Gutachtens gegebenenfalls durch zusätzliche Elemente ergänzt. Im Fazit der rechten Spalte wird ein Urteil abgegeben, ob die Umsetzung der Reformoption empfehlenswert ist oder nicht.

**Tabelle 2: Reformoptionen im Bereich der synthetischen Einkommensteuer**

Reformoption	Ergebnis der Evaluation	Fazit
<u>Schritt 1:</u> Streichung von Abzügen bei gleichzeitiger Steuersatzsenkung	<ul style="list-style-type: none"> <li>Im Gutachten Keuschnigg bringt dieser Schritt als einzige der untersuchten Reformoptionen im Bereich der synthetischen Einkommensteuer ansehnliche Wachstumsgewinne (BIP 1.4%, Konsum 2.1%).</li> <li>Die Verteilung wird im Gutachten Keuschnigg geringfügig ungleicher, da die gestrichenen Abzüge bei der oberen Einkommensgruppe relativ etwas weniger ins Gewicht fallen. Gegebenfalls liesse sich dieser Effekt durch eine andere Tarifgestaltung auffangen.</li> <li>Die Streichung der Abzüge stellt eine Vereinfachung dar und senkt die Erhebungs- und Entrichtungskosten. Daraus resultieren zusätzliche, in der Modellsimulation nicht ausgewiesene Wohlfahrtsgewinne.</li> <li>Bei dieser Reformoption tritt im Prinzip kein Übergangsproblem auf.</li> </ul>	Empfehlenswert
<u>Schritt 2:</u> Abbau von Über- (ausgeschüttete Gewinne) und Unterbesteuerungen (Kapitalgewinne)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Der Abbau von Überbesteuerungen (Doppelbelastung ausgeschütteter Gewinne) und Unterbesteuerungen (Kapitalgewinne) verschafft dem Grundsatz der Gleichmässigkeit der Besteuerung stärker Geltung.</li> <li>Der Schritt wirkt sich aber kaum auf die effektive Grenzsteuerbelastung aus. Deshalb stellen sich im Gutachten Keuschnigg auch keine Wachstumseffekte ein.</li> <li>Effizienzvorteile ergeben sich auch durch eine Verbesserung der Finanzierungs- und der Rechtsformneutralität des Steuersystems. Dies hätte eine positive Effizienzwirkung, die jedoch im Rahmen der bestehenden Simulationsmodelle nicht quantifiziert werden kann.</li> <li>Im Gutachten Keuschnigg wird die Einkommensverteilung etwas ungleicher.</li> </ul>	Im Sinne einer Verbesserung der Neutralitätseigenschaften des Steuersystems und der horizontalen Steuergerechtigkeit empfehlenswert, nicht jedoch im Sinne einer direkten Anreizwirkung auf Sparen, Investieren und Arbeiten.
<u>Schritt 3:</u> Übergang zur Flat Rate bei der DBST	<ul style="list-style-type: none"> <li>Im Gutachten Keuschnigg wirkt sich der Übergang zur Flat Rate bei der DBST leicht negativ auf das Wachstum aus (BIP -0.1% von Schritt 2 zu Schritt 3). Die Verdrängung des Arbeitsangebots der Mittelschicht infolge des höheren Grenzsteuersatzes wiegt schwerer als die Stärkung der Sparanreize (und der Arbeitsanreize) der oberen Einkommensschicht.</li> <li>Die Verteilung wird ungleicher.</li> </ul>	Nicht empfehlenswert
<u>Schritt 4:</u> Verdoppelung des Freibetrags bei der Flat-Rate-DBST	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dieser Schritt dient dazu, die ungleichere Verteilungswirkung von Schritt 3 abzufedern. Dieses Ziel wird klar erreicht.</li> <li>Der Preis dafür ist jedoch eine deutliche Wachstumseinbusse (BIP -0.5 von Schritt 3 zu Schritt 4).</li> </ul>	Nicht empfehlenswert

### 3.2.1.2 Duale Einkommensteuer

Im Szenario zur dualen Einkommensteuer nach nordischem Vorbild wird Kapitaleinkommen, also Dividenden, Kapitalgewinne und Zinsen, mit einem proportionalen Satz von 17% besteuert. Davon soll der Bund 5% und die Kantone und Gemeinden 12% erheben. Der Abgeltungssatz von 17% ersetzt die Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne, wie sie im Szenario zur Reform der Einkommensteuer vorgesehen ist. Das Szenario enthält auch ein steuererhöhendes und wachstumshemmendes Element, weil die bisher weitgehend steuerfreien Kapitalgewinne ebenfalls mit dem Abgeltungssteuersatz besteuert werden. Andererseits soll die Gewinnsteuer auf das Niveau des dualen Kapitalertragssteuersatzes von 17% leicht abgebaut werden. Zur Wahrung der Aufkommensneutralität sieht das Szenario vor, dass Bund und Kantone den progressiven Lohnsteuertarif nach oben skalieren, und zwar ohne Verbreiterung der Bemessungsgrundlage wie im Szenario zur Reform der synthetischen Einkommensteuer.

Die Ergebnisse (vgl. Tabelle 3) können wie folgt zusammengefasst werden: Die Auswirkungen auf das Wachstum sind leicht negativ (BIP -0.4%). Von der Reform profitiert lediglich die oberste der drei modellierten Einkommensgruppen. Deshalb wird die Einkommensverteilung ungleicher. Die negativen Wachstumseffekte gehen vorwiegend von der gewählten Gegenfinanzierung mit der Lohnsteuer aus. Würde die Gegenfinanzierung mit der Mehrwertsteuer erfolgen, oder mit einer gleichzeitigen Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch Streichung von Abzügen bei der

(Lohn-)Einkommensteuer, würde die Einführung einer dualen Einkommensteuer nach nordeuropäischem Vorbild deutlich positive Auswirkungen auf das Wachstum entfalten.

**Tabelle 3: Duale Einkommensteuer**

	Duale Einkommensteuer nach nordeuropäischem Vorbild		Duale Einkommensteuer nach Vorschlag Keuschnigg / Avenir Suisse	
	Gegenfinanzierung mit Lohnsteuer		Gegenfinanzierung mit Lohnsteuer	Gegenfinanzierung mit Mehrwertsteuer (ideale Konsumsteuer)
Bruttoinlandprodukt BIP	-0.429		0.875	2.665
Bruttonationalprodukt BNP	-0.294		0.703	2.760
Kapitalstock	0.319		4.990	7.172
Beschäftigung	-1.106		-1.519	0.030
Durchschnittslohn	0.621		2.564	2.782
Finanzvermögen	5.356		5.118	9.184
Privater Konsum	-0.717		-0.671	1.592
Konsumspreizung	1.826		0.933	4.826
Portfolioertrag (5.520%)*	6.137		6.140	6.078
*) Absoluter Wert in Prozentpunkten (5.520% in der Ausgangssituation) Restliche Werte: Abweichung in % gegenüber der Ausgangssituation Verteilungsmass: Konsumspreizung = Konsumzuwachs oberste (3.) Einkommensklasse minus Konsumzuwachs unterste (1.) Einkommensklasse				

Der Vorschlag Keuschnigg / Avenir Suisse zur dualen Einkommensteuer sieht die folgenden Elemente vor:<sup>4</sup>

- (1) Personen- und Kapitalgesellschaften werden gleich behandelt, d.h. die Gewinnsteuer wird auf Personenunternehmen ausgedehnt.
- (2) Neben den Fremdkapitalzinsen sind auch die Opportunitätskosten des Eigenkapitals von der Gewinnsteuer abzugsfähig (Zinsbereinigung der Gewinnsteuer).
- (3) Alle persönlichen Kapitalerträge und Kapitalgewinne werden auf der Investorebene mit einer proportionalen Steuer (Teilhabersteuer) von 18% (Bund und Kantone zusammen) belastet. Es ist ein voller Verlustausgleich möglich. Die progressive Einkommensteuer wird auf Arbeitseinkommen begrenzt und die progressive Vermögensteuer bleibt in der derzeitigen Form bestehen.

Diese Variante der dualen Einkommensteuer schneidet besser ab als das nordeuropäische Modell, da statt des Sparens gezielt die Investitionen im Inland entlastet werden. Bei Gegenfinanzierung mit der Lohnsteuer resultiert ein BIP-Zuwachs von 0.9%. Die Verteilung wird aber auch hier ungleicher, wenn auch weniger stark als bei der dualen Einkommensteuer nach nordeuropäischem Vorbild. Erfolgt die Gegenfinanzierung statt mit der Lohnsteuer mit der Mehrwertsteuer, die im Gutachten als ideale Konsumsteuer modelliert ist, resultieren grössere Wachstumseffekte, aber auch eine ungleichere Verteilung.

Tabelle 4 fasst die Ergebnisse der Evaluation zusammen, und im Fazit der rechten Spalte wird wiederum ein Urteil abgegeben, ob die Umsetzung der Reformoption empfehlenswert ist oder nicht.

<sup>4</sup> Vgl. KEUSCHNIGG (2004).

**Tabelle 4: Der Übergang zu einem System der dualen Einkommensteuer**

Reformoption	Ergebnis der Evaluation	Fazit
Duale Einkommensteuer nach nordeuropäischem Vorbild	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Im Gutachten Keuschnigg sind die Auswirkungen auf das Wachstum leicht negativ (BIP -0.4%).</li> <li>• Von der Reform profitiert im Gutachten Keuschnigg lediglich die oberste der drei modellierten Einkommensgruppen. Deshalb wird die Einkommensverteilung ungleicher.</li> <li>• Die negativen Wachstumseffekte gehen vorwiegend von der gewählten Gegenfinanzierung mit der Lohnsteuer aus. Würde die Gegenfinanzierung mit der Mehrwertsteuer erfolgen, oder mit einer gleichzeitigen Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch Streichung von Abzügen bei der (Lohn-)Einkommensteuer, würde die Einführung einer dualen Einkommensteuer nach nordischem Vorbild deutlich positive Auswirkungen entfalten.</li> </ul>	Nicht empfehlenswert
Duale Einkommensteuer nach Vorschlag Keuschnigg / Avenir Suisse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die duale Einkommensteuer nach Vorschlag Keuschnigg / Avenir Suisse schneidet im Gutachten Keuschnigg besser ab als das nordeuropäische Modell, da statt des Sparens gezielt die Investitionen im Inland entlastet werden.</li> <li>• Bei Gegenfinanzierung mit der Lohnsteuer resultiert im Gutachten Keuschnigg ein BIP-Zuwachs von 0.9%. Die Verteilung wird aber auch hier ungleicher, wenn auch weniger stark als bei der dualen Einkommensteuer nach nordeuropäischem Vorbild.</li> <li>• Erfolgt die Gegenfinanzierung statt mit der Lohnsteuer mit der Mehrwertsteuer, die im Gutachten Keuschnigg allerdings als ideale Konsumsteuer modelliert ist, resultieren grössere Wachstumseffekte, aber auch eine ungleichere Verteilung.</li> </ul>	Empfehlenswert

### 3.2.1.3 Reformvorschläge mit Sparbereinigung (Ausgabensteuer)

Der St.Galler-Vorschlag enthält folgende zentrale Elemente:<sup>5</sup>

- (1) Personen- und Kapitalgesellschaften werden gleich behandelt, d.h. die Gewinnsteuer wird auf Personenunternehmen ausgedehnt.
- (2) Neben den Fremdkapitalzinsen sind auch die Opportunitätskosten des Eigenkapitals von der Gewinnsteuer abzugsfähig (Zinsbereinigung der Gewinnsteuer mit einem Schutzzins von ca. 4%).
- (3) Alle persönlichen Kapitalerträge werden auf der Investorebene mit einer proportionalen Vermögensteuer von 1.2% (Bund und Kantone) belastet. Dies entspricht einer proportionalen Kapitalertragssteuer von 30% auf eine Normalrendite von 4%. Diese präsuntive Kapitaleinkommensteuer ersetzt vollständig die derzeitige Vermögensteuer und die Besteuerung der Kapitalerträge im Rahmen der Einkommensteuer. Die progressive Einkommensteuer bleibt auf die Arbeitseinkommen begrenzt.
- (4) Die präsuntive Besteuerung der Kapitalerträge wird sparbereinigt, d.h. positive Nettoersparnisse können von der Bemessungsgrundlage der präsuntiven Kapitaleinkommensteuer abgezogen werden und mindern die Steuerlast. Negative Nettoersparnisse bzw. Entnahmen sind dazuzuzählen.

Tabelle 5 zeigt die Auswirkungen des St.Galler-Vorschlags auf makroökonomische Variablen im langfristigen Gleichgewicht. Die einzelnen Schritte verstehen sich kumulativ. Ausgehend vom Status quo umfasst Schritt 1 die Einführung der proportionalen Vermögensteuer. Die Sparbereinigung derselben erfolgt in Schritt 2. Der Übergang zur zinsbereinigten Gewinnsteuer vollzieht sich schliesslich in Schritt 3.

<sup>5</sup> Vgl. ANGELLINI et al. (2000).

**Tabelle 5: St.Galler-Vorschlag**

	Proportionale Vermögensteuer (präsumtive Kapitalertragsteuer)	Sparbereinigung der Vermögensteuer	Zinsbereinigte Gewinnsteuer
	Schritt 1	Schritt 2	Schritt 3
Bruttoinlandprodukt BIP	-0.698	9.214	11.259
Bruttonationalprodukt BNP	-0.369	17.826	19.533
Kapitalstock	-1.094	20.262	27.814
Beschäftigung	-0.559	3.436	2.682
Durchschnittslohn	-0.163	5.923	8.842
Finanzvermögen	4.092	86.851	90.814
Privater Konsum	-0.313	16.897	17.069
Konsumspreizung	-1.185	18.529	18.629
Portfolioertrag (5.520%)*	6.039	6.527	6.771
*) Absoluter Wert in Prozentpunkten (5.520% in der Ausgangssituation)			
Restliche Werte: Abweichung in % gegenüber der Ausgangssituation			
Verteilungsmass: Konsumspreizung = Konsumzuwachs oberste (3.) Einkommensklasse minus Konsumzuwachs unterste (1.) Einkommensklasse			

Es zeigt sich, dass von der Sparbereinigung die grössten Wachstumsimpulse ausgehen. Mit ihr kann im Prinzip die effektive Grenzsteuerbelastung von neuen Ersparnissen auf Null gesenkt werden. Trotzdem kann ein erhebliches Steueraufkommen aus der Besteuerung von altem Kapital generiert werden. Dieses Steueraufkommen fällt wie bei einer Pauschal- oder Kopfsteuer frei von leistungsmindernden Verzerrungen an und erlaubt es, die Sätze von anderen wachstumshemmenden Steuern niedrig zu halten. Die Simulationsergebnisse zeigen auch, dass im langfristigen Gleichgewicht die Lohnsteuersätze trotz der anderen Steuerausfälle um mehrere Prozentpunkte abgesenkt werden können. Diese Aufkommenseffekte sind auch deshalb so hoch, weil der präsumtive Kapitalertragssteuersatz mit 30% sehr hoch gewählt ist. Die damit ausgelösten Arbeitsangebotseffekte sind eine wesentliche Quelle für die grossen Wachstumsgewinne. Der andere Wachstumsimpuls stammt aus dem massiven Sparanreiz. Der langfristige BIP-Zuwachs von 9.2% speist sich aus mehr Beschäftigung und mehr Kapitalbildung. Im Vergleich zur Sparbereinigung hat die Einführung einer Eigenkapitalverzinsung auf Unternehmensebene nur moderate Auswirkungen: Erstens liegt der durchschnittliche Gewinnsteuersatz in der Schweiz, wenn man auch die Abzugsfähigkeit der Gewinnsteuerschuld des Vorjahres mitberücksichtigt, mit 22.56% bereits relativ tief, so dass die Beseitigung der damit verbundenen Grenzsteuerbelastung keine sehr grossen Wirkungen entfalten kann. Zweitens entlastet die Abzugsfähigkeit der Eigenkapitalverzinsung nicht nur den Ertrag auf das neu gebildete Kapital, sondern auf den gesamten Kapitalstock, und hat verhältnismässig hohe Aufkommensverluste zur Folge. Daher muss die Lohnsteuer wieder deutlich erhöht werden, um Aufkommensneutralität zu erzielen. Das Gesamtpaket führt zu einem langfristigen Zuwachs des BIP um beeindruckende 11.3%. Die Verteilungswirkungen sind aber ebenso dramatisch wie die Wachstumsgewinne: Die Detailergebnisse zeigen, dass auch die unterste Einkommensklasse ihren Konsum um 6% steigern kann. Der Konsum der obersten Gruppe nimmt dagegen um das Vierfache zu.

Die für den St.Galler-Vorschlag berechneten Wachstumsgewinne sind allerdings auch mit einigen Vorbehalten behaftet.

- (1) Der St.Galler-Vorschlag sieht, im Unterschied zum Vorschlag von Avenir Suisse, keine besonderen Massnahmen zur Vermeidung von Steuerarbitrage vor. In der Praxis der nordischen dualen Einkommensteuer hat sich gezeigt, dass grosse Anreize zur Fehldeklaration von hoch zu versteuerndem Arbeitseinkommen als niedrig belastetes Kapitaleinkommen entstehen können, die das Aufkommen der Lohnsteuer untergraben. Im Gutachten wird ausgeführt, dass die Gefahr zur Steuerausweichung vor allem mit dem Verzicht auf eine tatsächliche Kapitaler-

tragssteuer und der Verwendung der präsuntiven Kapitalertragsbesteuerung in Form einer Vermögenssteuer verbunden ist.

- (2) Eine Vermögensteuer ist nur dann mit einer tatsächlichen Kapitalertragssteuer äquivalent, wenn eine Normalrendite erzielt wird. Nachdem Unternehmensbeteiligungen und Unternehmensanleihen zur Abgeltung einer Risikoprämie wesentlich höhere Renditen ergeben, während beispielsweise sichere Staatsschuldenpapiere eher geringere Renditen versprechen, kommt es zu systematischen Über- und Unterbesteuerungen von verschiedenen Assets. Vor allem muss eine präsuntive Kapitalertragssteuer wie die Vermögensteuer auch dann noch gezahlt werden, wenn tatsächlich gar kein Ertrag vorhanden ist oder sogar ein Verlust erzielt wird.
- (3) Schliesslich wirkt sich eine präsuntive Kapitalertragssteuer ähnlich wie eine Vermögensteuer ungünstiger auf die Risikobereitschaft der Anleger und Investoren aus, selbst wenn, wie im St.Galler-Vorschlag vorgesehen, ein Verlustausgleich gewährt wird.

Es zeigt sich, dass eine proportionale Kapitalertragssteuer (Teilhabersteuer anstatt einer präsuntiven Kapitalertragssteuer) die drei erwähnten Probleme vermeiden kann. Insofern ist der Vorschlag Keuschnigg / Avenir Suisse, wie er bei der dualen Einkommensteuer vorgestellt worden ist, für eine Sparbereinigung sogar besser geeignet. Wegen der Sparbereinigung wird der Satz der Teilhabersteuer nun aber statt bei 18% bei 30% angesetzt. In beiden Fällen ist die Grenzsteuerbelastung auf neue Ersparnisse Null, aber bei einem Satz von 30% wird eben mehr verzerrungsfreies Aufkommen erzielt als bei einem Satz von 18%, so dass der aufkommensneutrale Lohnsteuertarif beim St.Galler-Vorschlag deutlich niedriger sein kann.

Tabelle 6 zeigt die Auswirkungen des Vorschlages Keuschnigg / Avenir Suisse in Kombination mit der Sparbereinigung auf makroökonomische Variablen im langfristigen Gleichgewicht. In der mittleren Spalte wird dabei ein Satz der Teilhabersteuer von 18% und in der rechten Spalte ein solcher von 30% unterstellt.

**Tabelle 6: Vorschlag Keuschnigg / Avenir Suisse mit Sparbereinigung**

	Sparbereinigung der Teilhabersteuer mit Satz 18%	Sparbereinigung der Teilhabersteuer mit Satz 30%
Bruttoinlandprodukt BIP	6.803	11.194
Bruttonationalprodukt BNP	11.230	18.955
Kapitalstock	17.673	27.152
Beschäftigung	0.913	3.118
Durchschnittslohn	6.131	8.488
Finanzvermögen	50.890	85.283
Privater Konsum	9.299	16.459
Konsumspreizung	8.812	15.532
Portfolioertrag (5.520%)*	6.432	6.290
*) Absoluter Wert in Prozentpunkten (5.520% in der Ausgangssituation)		
Restliche Werte: Abweichung in % gegenüber der Ausgangssituation		
Verteilungsmass: Konsumspreizung = Konsumzuwachs oberste (3.) Einkommensklasse minus Konsumzuwachs unterste (1.) Einkommensklasse		

Die Wachstums- und Verteilungswirkungen der beiden Reformkonzepte St.Galler-Vorschlag und Vorschlag Keuschnigg / Avenir Suisse mit Sparbereinigung sind mehr oder weniger identisch. Allerdings dürfte die Anwendung einer tatsächlichen Kapitalertragssteuer wesentlich weniger problematisch sein als die Abstützung auf eine präsuntive Kapitalertragssteuer in Form einer Vermögensteuer.

### 3.2.1.4 Synoptische Darstellung der Auswirkungen der Reformalternativen

In Tabelle 7 werden die Reformalternativen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf das Wachstum bzw. die Wohlfahrt, die Verteilung und auf die Übergangsproblematik der Gegenfinanzierung beurteilt.

**Tabelle 7: Synoptische Darstellung der Auswirkungen der Reformalternativen**

Reformalternative	Kriterium	Auswirkungen auf die intragenerationelle und die intergenerationelle Verteilung	Übergangsproblematik
1 Reform der synthetischen Einkommensteuer	Auswirkungen auf das Wachstum bzw. die Wohlfahrt im langfristigen Gleichgewicht		
1a Konsequenterer Reinvermögenszugangsteuer (tax cut cum base broadening)	Positiv	Im langfristigen Gleichgewicht wird die Verteilung ungleicher; alle drei Einkommensklassen profitieren.	Gering
Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch Streichung von Abzügen bei gleichzeitiger Absenkung der Steuersätze	Positiv	Im langfristigen Gleichgewicht wird die Verteilung ungleicher; alle drei Einkommensklassen profitieren.	Gering
Abbau von Überbesteuerungen (wirtschaftliche Doppelbelastung ausgeschütteter Gewinne) und Unterbesteuerungen (Steuerfreiheit privater Kapitalgewinne)	Leicht negativ	Im langfristigen Gleichgewicht wird die Verteilung leicht ungleicher; die oberste Einkommensklasse profitiert leicht, die anderen beiden verlieren leicht.	Gering
1b Übergang zur Flat Rate bei der Direkten Bundessteuer			
1ba Mit einfachem Freibetrag	Leicht negativ	Im langfristigen Gleichgewicht wird die Verteilung ungleicher; die oberste Einkommensklasse profitiert deutlich, die anderen beiden verlieren leicht.	Etwas grösser als bei der konsequenten Reinvermögenszugangsteuer
1bb Mit verdoppeltem Freibetrag	Leicht negativ, Wachstumseinbusse aber grösser als bei Variante mit einfachem Freibetrag	Gleiches Muster wie bei Variante mit einfachem Freibetrag, aber weniger ausgeprägt.	Gleiches Muster wie bei Variante mit einfachem Freibetrag, aber etwas weniger ausgeprägt.
2 Duale Einkommensteuer			
2a Duale Einkommensteuer nach nordeuropäischem Vorbild	Leicht negativ bei Gegenfinanzierung mit Lohnsteuer	Im langfristigen Gleichgewicht wird die Verteilung ungleicher; die oberste Einkommensklasse profitiert leicht, die anderen beiden verlieren.	Mittel
2b Duale Einkommensteuer nach Vorbild Keuschnigg / Avenir Suisse	Leicht positiv bei Gegenfinanzierung mit Lohnsteuer; bei Gegenfinanzierung mit Mehrwertsteuer (ideale Konsumsteuer) deutlich positiver	Gegenfinanzierung mit Lohnsteuer: Im langfristigen Gleichgewicht wird die Verteilung leicht ungleicher; die oberste Einkommensklasse profitiert leicht, die anderen beiden verlieren leicht. Gegenfinanzierung mit der Mehrwertsteuer: Im langfristigen Gleichgewicht wird die Verteilung ungleicher; die unterste Einkommensklasse verliert leicht, die mittlere gewinnt leicht und die oberste deutlich.	Mittel
3 Ausgabensteuer (Sparbereinigung)			
3a St.Galler-Vorschlag	Stark positiv	Im langfristigen Gleichgewicht wird die Verteilung deutlich ungleicher; alle drei Einkommensklassen profitieren, die oberste aber deutlich stärker.	Gross
3b Vorschlag Keuschnigg / Avenir Suisse kombiniert mit Sparbereinigung	Stark positiv	Ähnlich wie St.Galler-Vorschlag	Gross

### 3.2.1.5 Fazit

Wichtig sind die folgenden Erkenntnisse aus dem Gutachten Keuschnigg:

- Nur fundamentale Reformansätze sichern grosse Wachstumsgewinne: Grosse Wachstumsgewinne erfordern fundamentale Ansätze in der Steuerreform. Eine einfache Absenkung der Steuersätze auf Kapitaleinkommen, die mit einer Anhebung von anderen verzerrenden Steuern gegenfinanziert werden müssen, können allenfalls moderate Wachstumsgewinne versprechen. Die grössten Wachstumsgewinne sind möglich, wenn es gelingt, die Spar- und Investitionsanreize auf neue Ersparnisse und neue Investitionen zu begrenzen, anstatt den Ertrag auf dem gesamten Vermögens- und Kapitalbestand freizustellen. In diesem Fall kann, wie bei der Sparbereinigung, weiterhin wertvolles Steueraufkommen aus der Besteuerung von Kapitaleinkommen erzielt werden, ohne die Spar- und Investitionsanreize zu beeinträchtigen. Mit diesem Aufkommen können andere verzerrende Steuern niedrig gehalten werden.
- Zunahme der Ungleichheit: An den Ergebnissen zeigt sich auch, dass Steuerreformen offensichtlich nur dann einen nachhaltigen und starken Wachstumseffekt erzielen können, wenn mehr Ungleichheit akzeptiert wird. Nachdem das Finanzvermögen wesentlich stärker in den oberen Einkommensklassen konzentriert ist als das Arbeitseinkommen, können nur die oberen Gruppen in grossem Ausmass von den Spar- und Investitionsanreizen profitieren. Zusätzliche Massnahmen, welche die Verteilung wieder gleichmässiger machen würden, wären mit einer Reduktion der Wachstumsgewinne verbunden.
- Ausgeprägte intergenerative Verteilungseffekte: Wachstumsorientierte Steuerreformen gehen auch stets mit einer ausgeprägten intergenerativen Umverteilung einher. Weil Wachstum ein langsamer Prozess ist und der grössere Teil der Einkommenszuwächse erst nach einer längeren Anpassungsphase realisiert werden kann, können nur zukünftige Generationen an der vollen Wachstumsdividende teilhaben, während die jetzigen Generationen die Anpassungskosten tragen müssen.
- Übergangsproblematik der Gegenfinanzierung: Im Vergleich zum langsamen Wachstumsprozess treten die Steuerausfälle aus der Absenkung der Steuern auf Gewinn- und Kapitaleinkommen, welche den Wachstumsprozess anstossen sollen, sofort ein und werfen in der ersten Anpassungsphase grosse Probleme mit der Gegenfinanzierung auf. Dies wirft die Frage nach geeigneten Übergangsstrategien zur Abfederung der kurzfristigen Einkommenseinbussen auf. Dabei zeigt sich häufig, dass mit einer Verschuldungspolitik oder anderen Strategien zwar die kurzfristigen Kosten teilweise vermieden werden können, aber damit gleichzeitig auch die langfristigen Wachstumsgewinne schrumpfen.

## 3.2.2 Gutachten Ecoplan<sup>6</sup>

### 3.2.2.1 Die untersuchten Reformszenarien

Im Gutachten Ecoplan werden sowohl ein Umbau- als auch verschiedene Ausbauszenarien der Mehrwertsteuer analysiert.

Das Umbau-Szenario umfasst die Ablösung des heutigen Dreisatzsystems mit Normalsatz (7.6%), Sondersatz (3.6%) und reduziertem Satz (2.4%) sowie der unechten Steuerbefreiungen durch ein

---

<sup>6</sup> Vgl. ECOPLAN (2006)

Mehrwertsteuer-System mit einem Einheitssatz. Bisher unecht steuerbefreite Umsätze werden dabei neu steuerbar. Der Einheitssatz wird endogen aufkommensneutral bestimmt und beträgt 6.0%.

Im Rahmen der Ausbau-Szenarien wird die Mehrwertsteuer durch eine Erhöhung des Satzes / der Sätze aufgewertet, wobei auch hier bisher unecht steuerbefreite Umsätze neu steuerbar sind. Die so generierten Mehreinnahmen werden verwendet, um damit die AHV-Abgaben bzw. die Einkommensteuer zu senken. Unterschieden werden die folgenden Varianten:

- (a) Einheitssatz (15%) mit Kompensation bei den AHV-Lohnabgaben (Reduktion um 9 Prozentpunkte)
- (b) Einheitssatz (15%) mit Kompensation bei der Einkommensteuer (Senkung der marginalen Einkommensteuersätze um 5 bis 8 Prozentpunkte je nach Haushaltstyp)
- (c) Zweisatz-Modell mit Normalsatz (15%) und reduziertem Satz (5%) mit Kompensation bei den AHV-Lohnabgaben (Reduktion um 5 Prozentpunkte)
- (d) Zweisatz-Modell mit Normalsatz (15%) und reduziertem Satz (5%) mit Kompensation bei der Einkommensteuer (Senkung der marginalen Einkommensteuersätze um 2.5 bis 4 Prozentpunkte je nach Haushaltstyp)

### 3.2.2.2 Grundlegende Wirkungskanäle

Das Gutachten Ecoplan identifiziert im Zusammenhang mit den Mehrwertsteuer-Reformszenarien die folgenden hauptsächlichen Wirkungskanäle:

- (1) Wegfall der *taxe occulte* auf Investitionen infolge der Abschaffung der unechten Befreiung:  
Durch die Abschaffung der unechten Befreiung fällt die *taxe occulte* auf den Investitionen weg. Dies verbilligt die Investitionen, so dass mehr Investitionsprojekte rentabel werden. Der Kapitalzins sinkt, und Kapital wird im Vergleich zum Faktor Arbeit billiger. Investitionen, die vorher nicht rentabel, weil zu teuer waren, werden jetzt getätigt. Darüber hinaus substituieren die Unternehmen Arbeit durch Kapital. Der Arbeitseinsatz sinkt und die Arbeitsproduktivität steigt aufgrund der kapitalintensiveren Produktion. Als Folge davon steigen die Reallöhne. Das zeitliche Profil des Wirkungskanals sieht wie folgt aus: Im Zuge der Abschaffung der unechten Steuerbefreiung steigen die Investitionen an, und die Zinsen sinken unmittelbar. Kurzfristig erhöht sich damit der Druck auf die Löhne, und das Arbeitsangebot geht leicht zurück. Längerfristig führt aber die kapitalintensivere Produktion zu höheren Reallöhnen und tieferen Kapitalzinsen. Der Arbeitseinsatz wird längerfristig leicht tiefer sein.
- (2) Wegfall der *taxe occulte* auf Vorleistungen infolge der Abschaffung der unechten Befreiung:  
Wird die unechte Steuerbefreiung abgeschafft, entfällt auch die Steuerlast auf Vorleistungen. Die nun relativ günstigeren Vorleistungen werden vermehrt nachgefragt. Die günstigeren Vorleistungen erlauben ein höheres Produktionsniveau mit einem dementsprechend höheren Einsatz von Vorleistungen, Kapital und Arbeit. Die Zunahme der Kapital- und Arbeitsnachfrage bewirkt einen Anstieg des Zinssatzes und der Reallöhne. Insgesamt wird die Produktion günstiger, so dass auch die Konsumentenpreise sinken. Allerdings geschieht dies nicht im vollen Ausmass der Steuersenkung, weil diese auch höhere Zinsen und Löhne zur Folge hat. Weil die Steuersenkung auf den Vorleistungen die Exporte wettbewerbsfähiger macht, verändert sich auch das internationale Austauschverhältnis (Terms of Trade). Diese Effekte stellen sich relativ rasch nach Einführung der Reform ein. Längerfristig wird sich allenfalls durch einen leichten Rückgang der Sparquote – induziert durch die leicht sinkenden Konsumgüterpreise – die Kapitalintensität der Produktion etwas verringern, so dass in der Folge das Reallohnwachstum gedämpft wird.

- (3) Einkommens- und Substitutionseffekt der Steuererhöhungen beim Konsum: Um den Abbau der *taxe occulte* zu kompensieren, muss im Gegenzug die Besteuerung des Konsums angehoben werden, damit die Reform aufkommensneutral ist. Die relative Verteuerung des Konsums führt zu einem realen Einkommensverlust. Es wird weniger konsumiert und weniger Freizeit nachgefragt (nicht verzerrender Einkommenseffekt). Gleichzeitig wird aber der Konsum relativ zur Freizeit teurer, was zu einer Zunahme der Freizeitnachfrage führt (Substitutionseffekt). Dieser Substitutionseffekt überlagert den Einkommenseffekt hinsichtlich der Freizeitnachfrage. Per saldo darf vermutet werden, dass der Substitutionseffekt stärker wirkt als der Einkommenseffekt, so dass die Freizeitnachfrage steigt. In der Folge nimmt das Arbeitsangebot ab. Die höhere Besteuerung des Konsums senkt die Reallöhne. Dies wiederum dämpft das Arbeitsangebot. Kurzfristig muss aufgrund der Erhöhung der Konsumbesteuerung mit einem sinkenden Arbeitsangebot gerechnet werden.
- (4) Intertemporale Effekte, d.h. vermehrtes Sparen zur Finanzierung des künftigen, teureren Konsums: Die im Modell unterstellte Lebenszyklushypothese hat zur Folge, dass die Haushalte versuchen, einen über die Zeit möglichst konstanten Konsumstrom nachzufragen. Steigt die Steuerlast auf dem Konsum, verteuert sich der künftige Konsum. Durch vermehrtes Sparen kann der Haushalt sein künftiges Einkommen verbessern und so sein Konsumniveau, trotz teurerem Konsum, zumindest annähernd halten. Das vermehrte Sparen geht auf Kosten des kurz- und mittelfristigen Konsums. Ausserdem fragen die Haushalte kurz- und mittelfristig weniger Freizeit nach und erhöhen das Arbeitsangebot. Dies wiederum lässt die Reallöhne sinken. Ein wichtiger Punkt stellt der Umstand dar, dass eine Erhöhung der Konsumbesteuerung einer Steuer auf dem bereits akkumulierten Vermögen entspricht. Mit dem bereits akkumulierten Vermögen kann nach der Erhöhung der Konsumbesteuerung weniger konsumiert werden. Die Haushalte versuchen dies – wie oben erwähnt – durch vermehrtes Sparen zu kompensieren. Allerdings gilt dies nur für diejenigen Haushalte, die noch im Arbeitsprozess sind. Die Rentnerhaushalte haben keine Möglichkeit mehr, durch vermehrtes Arbeitsangebot ihre Konsummöglichkeiten zu erhöhen. Die Annahmen zur Lebenszyklushypothese führen kurz- und mittelfristig zu vermehrtem Sparen, damit die Haushalte ihren künftigen, teureren Konsum finanzieren können. Längerfristig ist durch die erhöhte Kapitalintensität mit einem Rückgang des Arbeitseinsatzes und höheren Löhnen zu rechnen.
- (5) Effizienzgewinne können in Form von mehr Konsum oder Freizeit realisiert werden: Reformbedingte Effizienzgewinne werden von den Haushalten in Form von mehr Konsum und/oder von mehr Freizeit realisiert. Arbeiten sie gleich viel oder mehr als im Referenzszenario erhöhen sie über ein gestiegenes Einkommen ihre Konsummöglichkeiten. Andernfalls nimmt zumindest ihre Freizeit zu. Die im langfristigen Gleichgewicht auftretenden Effizienzgewinne führen deshalb zu höherem Konsum und/oder mehr Freizeit.

Die Effekte, welche in diesen Wirkungskanälen beschrieben worden sind, gelten grundsätzlich sowohl für das Umbau- als auch für die Ausbau-Szenarien. Für letztere spielen jedoch ergänzend noch die folgenden Wirkungsbeziehungen eine Rolle:

- Erhöhung der Mehrwertsteuer: Die unter den Wirkungskanälen 3 und 4 dargestellten Auswirkungen akzentuieren sich durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer noch. An den Wirkungsrichtungen ändert sich jedoch nichts.
- Kompensation durch eine Reduktion der AHV-Lohnabgaben: Isoliert betrachtet, führt die Reduktion der AHV-Lohnabgaben zu tieferen Kosten für den Faktor Arbeit, so dass relativ mehr Arbeit nachgefragt wird. Im Gegenzug wird aber die MWST erhöht, was dazu führen wird, dass die Reduktion der AHV-Lohnabgaben durch eine entsprechende Lohnerhöhung zumindest teilweise wieder aufgewogen wird. Erfolgt diese Kompensation nur unvollständig, kann

vermutet werden, dass die Faktorkosten für Arbeit sinken, da die MWST letztlich nicht nur auf den Faktor Arbeit, sondern auch auf den Faktor Kapital überwältigt wird. Allerdings ist zu beachten, dass die Wirkungsrichtung in Bezug auf die Arbeitsnachfrage theoretisch trotzdem nicht eindeutig ist, da sich durch die Erhöhung der Konsumsteuer das Faktorpreisverhältnis – über die beschriebene erhöhte Sparneigung – zu Ungunsten des Faktors Arbeit auswirkt.

- Kompensation durch eine Reduktion der Einkommensteuer: Isoliert betrachtet, führt auch die Reduktion der Einkommensteuer zu tieferen Kosten für den Faktor Arbeit und damit zu einer erhöhten Arbeitsnachfrage. Ausserdem nehmen durch die tiefere Besteuerung des Kapitaleinkommens die Ersparnisse zu, was einen erhöhten Kapitaleinsatz ermöglicht.

### 3.2.2.3 Umbau-Szenario: Mehrwertsteuer-Einheitssatz

Der Übergang zum Einheitssatz-System ist mit zweierlei Effekten verbunden:

- (1) Durch die Abschaffung der unechten Befreiung reduziert sich die Besteuerung der Investitionen (taxe occulte). Diese werden somit billiger. Aus diesem Grund sind nun mehr Investitionen rentabel, so dass entsprechend mehr Investitionen getätigt werden.
- (2) Da die Reform aufkommensneutral ausgestaltet ist, wird die bei den Investitionen wegfallende Steuerbelastung neu über eine höhere Belastung des Konsums kompensiert. Dadurch steigen die Konsumentenpreise. Dies geschieht in der ersten Phase unmittelbar nach Einführung der Reform, wobei sich der Preisanstieg im weiteren Verlauf infolge des Produktivitätsfortschrittes, der von der kapitalintensiveren Produktion ausgeht, wieder etwas zurückbildet. Um den teureren Konsum bzw. die stärkere steuerliche Belastung in der zweiten Lebenshälfte finanzieren zu können, reagieren die Haushalte mit einer zusätzlichen Ersparnis.

Sowohl die stärkere Realkapitalnachfrage, als auch das grössere Sparaufkommen, also das Kapitalangebot, verschieben den langfristig erreichbaren Wachstumspfad nach oben. Die Investitionen nehmen vor allem in den ersten Jahren nach Einführung der Reform stark zu. Dieser Wachstumsimpuls hat vor allem längerfristig positive Wohlfahrtswirkungen.

Zusätzliches Sparen und Investieren erhöht langfristig den gesamtwirtschaftlichen Kapitalstock. Dies führt zu einer kapitalintensiveren Produktion bei höheren Löhnen (+0.8%) und tieferen Bruttozinsen (-0.15 Zinsprozentpunkten). Das Faktorpreisverhältnis verändert sich zugunsten des Faktors Arbeit. Auch die Reallöhne steigen, was bei der unterstellten positiven Arbeitsangebotselastizität mittelfristig zu einer höheren Beschäftigung führt. Da sich jedoch die Faktorkosten für Arbeit relativ zu den Kapitalkosten deutlich erhöhen, setzen die Unternehmen relativ weniger Arbeit ein und produzieren kapitalintensiver. Der positive Beschäftigungsimpuls verpufft, und langfristig resultiert sogar ein Beschäftigungsrückgang um 0.8%.

Trotz niedrigerer Beschäftigung, d.h. mehr Freizeit, liegt wegen dem grösseren Realkapitalstock die Produktionskapazität im langfristigen Gleichgewicht mit einem BIP-Zuwachs von 1.1% deutlich über derjenigen im Referenzszenario des Status quo. Dies gilt auch für die realen Konsummöglichkeiten (+0.2%).

Um zu beurteilen, ob eine Steuerreform effizient ist, müssen die Umverteilungswirkungen von den Effizienzeffekten getrennt werden. Dafür wird im Gutachten Ecoplan ein so genannter „Lump Sum Redistribution Agent“ (LSRA) herangezogen. Mittels des LSRA kompensieren die „Gewinnergenerationen“ die „Verlierergenerationen“ in Form von Pauschaltransfers. Dies geschieht in dem Ausmass, bis alle Generationen bezogen auf ihre Restlebensdauer denselben Wohlfahrtsgewinn erzielen. Der so erzielte Gewinn aller Generationen entspricht dann der Effizienzwirkung der Steuerreform.

Im Ergebnis erweist sich das Einheitssatz-Szenario aus gesamtwirtschaftlicher Sicht als effizient. Insgesamt ergeben sich gesamtwirtschaftliche Effizienz- bzw. Wohlfahrtsgewinne (+0.23% oder 1.3 Mrd. CHF/Jahr zu Preisen des Jahres 2001), die sich durch die Abschaffung der unechten Steuerbefreiung und die höhere Besteuerung der tendenziell eher unelastischen Konsumgüter wie z.B. Nahrungsmittel erklären lassen. Diese Wohlfahrtsgewinne widerspiegeln die Konsummöglichkeiten und die Bewertung der Freizeit. Bei den Berechnungen sind die zukünftigen Wohlfahrtsgewinne mit einem Diskontfaktor von etwa 2% abdiskontiert. Die Verzerrungen des heutigen Steuersystems können also mit der Einführung eines Einheitssatzes reduziert werden.

**Tabelle 8: Ergebnisse des Gutachtens Ecoplan**

Steuersatz / Steuersätze Gegenfinanzierung	Umbau-Szenario	Ausbau-Szenarien			
	Einheitssatz (6%) Mehrwertsteuer	Einheitssatz (15%) AHV-Abgaben	Zweisatz (15%, 5%) AHV-Abgaben	Einheitssatz (15%) Einkommensteuer	Zweisatz (15%, 5%) Einkommensteuer
– Wohlfahrtsmass (abdiskontierter Konsum, inkl. Freizeit)	0.23%	0.65%	0.48%	0.65%	0.48%
– Konsum, abdiskontiert, exkl. Freizeit	0.12%	0.39%	0.35%	1.02%	0.80%
– Reales BIP, komponentenweise deflationiert, Entstehungsseite	1.1%	4.8%	3.1%	7.2%	4.9%
– Reales BIP, komponentenweise deflationiert, Verwendungsseite	1.3%	-0.1%	0.3%	3.4%	2.8%
– Realer Konsum, deflationiert mit Konsumentenpreisen	0.2%	0.5%	0.5%	1.2%	0.9%
Faktoreinsatz					
– Beschäftigung	-0.8%	-2.3%	-1.7%	-2.1%	-1.5%
– Reale Investitionen / Kapitalstock	3.7%	2.8%	3.6%	11.4%	10.1%
Faktorpreise					
– Realer Nettolohn nach Abzug der Steuern, deflationiert mit Konsumentenpreisen	0.8%	2.6%	1.4%	4.6%	3.2%
– Realer Faktorpreis Kapital, deflationiert mit Konsumentenpreisen	-3.7%	-11.6%	-8.7%	-14.8%	-11.3%
– Relative Faktorpreise Arbeit zu Kapital	4.8%	5.6%	5.8%	13.9%	11.9%

Das Reformszenario zeitigt zwei grundlegende Verteilungseffekte: Auf der Konsumseite belastet die Einführung des Einheitssatzes die ärmeren Haushalte stärker, da sie diejenigen Güter überproportional konsumieren, die heute noch einen tiefen Mehrwertsteuersatz kennen (z.B. Nahrungsmittel). Weiter trifft eine höhere Konsumbesteuerung vor allem die älteren Generationen, da diese mit ihrem bereits akkumulierten Vermögen nicht mehr soviel konsumieren wie vor der Konsumsteuererhöhung. Auf der Einkommenseite verändert die Reform die relative Faktorentlohnung. Arbeit wird im Vergleich zu Kapital relativ besser entlohnt.

Unter dem Strich profitieren von der Reform nur die Jungen (ab zirka Jahrgang 1970), während die älteren Generationen verlieren. Die positiven ebenso wie die negativen Wohlfahrtseffekte sind bei den ärmeren Haushalten deutlich stärker ausgeprägt als bei reicheren Haushalten. Das liegt daran, dass die ärmeren, jüngeren Haushalte einen grösseren Anteil ihres Einkommens durch Arbeit erzielen und damit von der veränderten relativen Faktorentlohnung zugunsten von Arbeit profitieren. Die armen, älteren Haushalte haben hingegen aufgrund der konsumseitigen Effekte stärkere Wohlfahrtseinbussen hinzunehmen als die reichen, älteren Haushalte. Dies bedeutet, dass bei den Verteilungseffekten für die jüngeren Haushalte die oben beschriebenen Effekte der Einkommenseite überwiegen und für die älteren Haushalte die oben beschriebenen Effekte der Konsumseite bestimmend sind. Überraschend – und nicht sofort einsichtig – ist die Tatsache, dass es keine klaren Gewinner und Verlierer, abgestuft nach ihrem Lebensstandard, gibt (also z.B. die Armen

gewinnen/verlieren am meisten, die Reichen am wenigsten). Am stärksten profitieren die jüngeren, ärmeren Haushalte, relativ am wenigsten die Mittelschicht. Die reichen Haushalte liegen zwischen den armen Haushalten und dem Mittelschicht-Haushalt. Diese Ergebnisse sind auf die unterschiedlichen relativen Anteile an Einkommen aus Arbeit, Kapital und Transfers der verschiedenen Haushaltstypen zurückzuführen.

Fazit des Gutachtens: Die Abschaffung der unechten Steuerbefreiung und der Wechsel zu einem Einheitssatz bei der Mehrwertsteuer lösen Wachstumsimpulse aus, die mittelfristig, nicht aber langfristig beschäftigungswirksam sind. Die Effizienz des Steuersystems kann durch eine solche Reform verbessert werden. Es profitieren vor allem die jüngeren Haushalte, die ihr Einkommen vor allem aus Arbeit erzielen. Die untersuchte Reform verschärft für die älteren Generationen die Ungleichverteilung zwischen Arm und Reich, für die jüngeren Generationen kann sie aber einen – wenn auch kleinen – Beitrag zu einer egalitäreren Verteilung leisten.

#### **3.2.2.4 Ausbau-Szenario: Aufwertung der Mehrwertsteuer**

Als Folge der Abschaffung der *taxe occulte* steigt die Investitionstätigkeit nach Einführung der Reform relativ stark an. Zusätzlich wirkt sich die Verteuerung des Konsums aufgrund der Mehrwertsteuererhöhungen – über die Sparscheidungen – auf das Investitionsverhalten aus: Die Berufstätigen müssen mehr sparen, um ihren Lebensstandard im Alter zu halten. Dies verbilligt die Finanzierung der Investitionen. Mit dem Investitionsschub wird ein höherer Kapitalstock aufgebaut, der auch längerfristig höhere Investitionen (Ersatzinvestitionen) im Vergleich zum Niveau der Referenzentwicklung nach sich zieht. In den ersten Jahren resultieren Beschäftigungsgewinne. Auf lange Sicht produziert die Wirtschaft hingegen kapitalintensiver, mit leicht tieferer Beschäftigung und höheren Reallöhnen.

Eine Aufwertung der MWST wäre aus volkswirtschaftlicher Sicht effizient, unabhängig davon, ob als Gegenfinanzierung die AHV-Lohnprozente oder die Einkommensteuer abgesenkt würde. Die Effizienzgewinne belaufen sich auf 0.65% oder 3.8 Mrd. CHF/Jahr in den Einheitssatz-Szenarien und auf 0.48% oder 2.7 Mrd. CHF/Jahr in den Zweisatz-Szenarien.

Diese positive Effizienzwirkung kann wie folgt erklärt werden: Näherungsweise gilt, dass für jüngere Generationen die AHV-Lohnprozente ähnliche Verzerrungswirkungen aufweisen wie Mehrwertsteuer-Prozente. Hingegen wirkt die Einführung zusätzlicher Mehrwertsteuer-Prozente für die älteren Generationen wie eine Steuer auf ihrem akkumulierten Kapitalstock und ihrem Renteneinkommen, da beide den künftigen Konsum finanzieren. Weil diese älteren Generationen dieser Besteuerung kaum mehr ausweichen, indem sie nicht mehr mit der Änderung ihres Arbeitsangebots reagieren können, entspricht die zusätzliche Mehrwertsteuer einer aus ökonomischer Sicht nicht verzerrenden „Pauschalsteuer“. Die Mehrwertsteuer wirkt also wie eine Kombination aus AHV-Lohnprozenten und einer nicht verzerrenden Steuer auf dem Kapitalstock und Renteneinkommen der älteren Generationen. Dieser als nicht verzerrende Steuer wirkende Anteil der Mehrwertsteuer ist dafür verantwortlich, dass die Mehrwertsteuer insgesamt positive Effizienzeffekte für sich beanspruchen kann.

Für die Kompensation bei der Einkommensteuer spricht aus Effizienz­sicht die „entzerrende“ Wirkung einer Reduktion der Kapitalbesteuerung. Dass die Einkommensteuerkompensation aus Effizienz­sicht nicht besser abschneidet als die Kompensation bei den AHV-Lohnabgaben, hängt damit zusammen, dass in den vorgegebenen Gegenfinanzierungs-Szenarien die marginalen Einkommensteuersätze weniger stark abnehmen als die AHV-Lohnprozente. Die „entzerrende“ Wirkung einer Reduktion der AHV-Lohnprozente ist also grösser als bei der Einkommensteuer. Allerdings wäre es möglich, die Kompensation bei der Einkommensteuer so auszugestalten, dass

grössere Effizienzeffekte resultieren würden. Stossrichtung müsste hier eine stärkere Reduktion der marginalen Steuerbelastung sein.

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist bei einer Kompensation der Mehreinnahmen über eine Senkung der Einkommensteuern höher als bei einer entsprechenden Kompensation bei den AHV-Lohnabgaben. Dies vor allem als Folge der Reduktion der Kapitalbesteuerung, die einen stärkeren Kapitalaufbau nach sich zieht. Insgesamt kann also ein höherer Wachstumspfad bei einer Kompensation der Mehrwertsteuer-Einnahmen via Einkommensteuern erreicht werden.

Die gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsgewinne sind vor allem zwischen den Generationen ungleich verteilt. Ältere Haushalte (mit Geburtsjahr bis ca. 1970) müssen mit Wohlfahrtseinbussen von maximal -1.2% ihres Lebenseinkommens rechnen. Gewinner sind die jüngeren Haushalte. Die Art der Gegenfinanzierung beeinflusst die intragenerationellen Verteilungswirkungen kaum: Die ärmeren Haushalte werden bei einer Kompensation bei den AHV-Lohnprozenten im Vergleich zur Kompensation bei den Einkommensteuern leicht besser gestellt. Wird statt des Einheitssatzes ein Zweissatz-System mit reduziertem Satz gewählt, resultiert ein ähnliches Muster, die Verteilungseffekte sind aber etwas weniger ausgeprägt.

Fazit des Gutachtens: Die Aufwertung der MWST und Abschaffung der unechten Steuerbefreiung lösen einen Wachstumsimpuls aus, der mittelfristig beschäftigungswirksam ist, aber längerfristig zu einem Rückgang der Beschäftigung führt. Die Effizienz des Steuersystems kann durch eine solche Reform verbessert werden. Es profitieren vor allem die jüngeren Haushalte, die ihr Einkommen vor allem aus Arbeit erzielen. Eine Aufwertung der MWST verschärft für die älteren Generationen die Ungleichverteilung zwischen Arm und Reich. Für die jüngeren Generationen kann aber – überraschenderweise – ein Beitrag zu einer egalitäreren Verteilung geleistet werden.

Aus einer verteilungspolitischen Optik spielt es längerfristig keine entscheidende Rolle, ob die Kompensation von Mehrwertsteuer-Mehreinnahmen via Reduktion der AHV-Lohnprozente oder via Einkommensteuern vorgenommen wird. Aus Effizienzsicht sind beide Optionen der Kompensation positiv zu bewerten. Die wirtschaftliche Aktivität bzw. das Bruttoinlandsprodukt ist bei einer Kompensation via Reduktion der Einkommensteuern höher als bei einer entsprechenden Kompensation bei den AHV-Lohnabgaben.

### **3.2.2.5 Unilaterale Abschaffung der Zölle**

Die Zölle konzentrieren sich vor allem im Agrar- und Nahrungsmittelbereich. Sie belasten daher ärmere Haushalte mit einem überdurchschnittlichen Anteil dieser Gütergruppen an den Konsumausgaben bzw. am Einkommen überproportional. Von daher wäre die Abschaffung der Zölle an sich eine Möglichkeit, ungünstige Verteilungswirkungen einer wachstumsorientierten Steuerreform zu mildern. Es kommt hinzu, dass Zölle in der Wirtschaftstheorie als eine stark verzerrende und daher inferiore Form der Einnahmenbeschaffung angesehen werden.

Die Simulationsergebnisse stützen diese Erwartungen allerdings nicht und können wie folgt zusammengefasst werden: Die Wohlfahrtseffekte einer über die Mehrwertsteuer kompensierten Abschaffung der Zölle sind in etwa neutral. Die positiven Wohlfahrtseffekte entstehen, weil die Konsumenten eine steuerlich unverzerrte Wahl zwischen einheimischen und ausländischen Produkten treffen können. Die negativen Wohlfahrtseffekte aus der Mehrwertsteuer-Erhöhung stehen den positiven Effekten der Zollabschaffung entgegen. Der leichte Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität schlägt bei der Wohlfahrt nicht so stark zu Buche, zumal ein Rückgang der Beschäftigung gleichzeitig mehr Freizeit bedeutet. Die Verteilungseffekte auf die einzelnen Haushalte sind sehr gering ( $< 0.01\%$ ).

### 3.2.3 Gutachten Bodmer<sup>7</sup>

Das Modell im Gutachten Bodmer ist einfacher strukturiert als dasjenige von Ecoplan. Mit seiner quasi-dynamischen Struktur verfügt es über einen variablen Kapitalstock und kann die Auswirkungen von Steueränderungen über den Vergleich der langfristigen Gleichgewichte im Referenz- und Reformszenario erfassen. Intergenerationelle Verteilungseffekte lassen sich mit diesem Modell aber ebenso wenig abbilden wie die Anpassungsprozesse.

Im Gutachten Ecoplan wird in den Reformszenarien die unechte Befreiung vollständig eliminiert, so dass die Mehrwertsteuer einer idealen Konsumsteuer entspricht. Die Schwierigkeiten bei der sachgerechten Besteuerung der Finanzdienstleistungen (und der Wohnimmobilien) verhindern es in der Praxis, eine solche Mehrwertsteuer zu implementieren. Dabei ist nicht immer a priori klar, ob bei einem bestimmten Gut eine unechte oder eine echte Befreiung die sachgerechte Lösung darstellt. Wird die Mehrwertsteuer als ideale Konsumsteuer modelliert, so dürften die verzerrenden Effekte der real implementierbaren MWST unterschätzt werden. Im Gutachten Bodmer wird daher neben dem Übergang vom bisherigen System zur idealen Konsumsteuer auch eine Zwischenform simuliert, die sich am Vorschlag des EFD zur Mehrwertsteuerreform orientiert.<sup>8</sup>

Ein weiterer Unterschied ist, dass im Gutachten Ecoplan eine vollständige Immobilität des Kapitals unterstellt ist, während im Gutachten Bodmer jeweils eine Variante mit vollständig immobilem und vollständig mobilen Kapital gerechnet wird. Ausserdem werden jeweils zwei Varianten mit unterschiedlich hohen Aussenhandelselastizitäten berücksichtigt. Im Gutachten Bodmer werden deshalb für alle Reformmodelle vier Szenarien gerechnet. In Szenario 1 gelten relativ tiefe Aussenhandelselastizitäten und die internationale Immobilität von Kapital. In Szenario 2 werden unter der Annahme von immobilem Kapital die Aussenhandelselastizitäten verdoppelt. Szenario 3 führt bei tiefen Aussenhandelselastizitäten die Mobilität von Kapital ein, über einen Ausgleich der Rendite nach Unternehmenssteuern. In Szenario 4 gelten die höheren Aussenhandelselastizitäten zusammen mit Kapitalmobilität.

#### 3.2.3.1 Die Bedeutung der Annahmen über die Kapitalmobilität

In einer geschlossenen Volkswirtschaft mit international immobilem Kapital übt die Besteuerung von Kapitaleinkommen nach dem Wohnsitzprinzip (z.B. im Rahmen der Einkommensteuer auf Haushaltsebene) die gleiche Wirkung aus wie die Besteuerung nach dem Quellenprinzip (z.B. durch eine Gewinnsteuer auf Unternehmensebene). Der Steuerkeil auf den Ersparnissen fällt hier mit jenem auf den Investitionen zusammen, weil alle inländischen Investitionen aus inländischen Ersparnissen finanziert werden.

In einer offenen Volkswirtschaft mit vollständiger internationaler Kapitalmobilität wirken sich die beiden Besteuerungsformen hingegen auf die inländische Volkswirtschaft und die internationalen Kapitalströme sehr unterschiedlich aus. Eine kleine offene Volkswirtschaft hat auf das Zinssatzniveau auf dem Weltmarkt oder die von internationalen Aktionären geforderte Rendite keinen nennenswerten Einfluss. Die Finanzierungskosten für eine Investition können deshalb aus Sicht der kleinen offenen Volkswirtschaft als exogen gegeben betrachtet werden. Wenn das Inland eine Steuer nach dem Quellenprinzip erhebt, muss die Vorsteuerrendite für inländische Investoren um einen entsprechenden Betrag ansteigen, so dass die internationalen Investoren die auf dem Weltmarkt übliche Nachsteuerrendite erzielen. Infolgedessen sinken die inländischen Investitionen, und es kommt zu einem Kapitalabfluss ins Ausland, bis die Vorsteuerrendite soweit gestiegen ist, dass die Investoren für die Erhebung der Steuer nach dem Quellenprinzip hinreichend kompensiert

---

<sup>7</sup> Vgl. BODMER (2007).

<sup>8</sup> Vgl. Vernehmlassungsvorlage zur Revision des Bundesgesetzes über die Mehrwertsteuer vom 15. Februar 2007.

sind. Die inländischen Ersparnisse sind demgegenüber nicht betroffen, weil die Quellensteuer auf dem Kapitaleinkommen die Nachsteuerrenditen nicht verändert, welche die Sparer auf dem internationalen Kapitalmarkt erreichen können.

Auf der anderen Seite reduziert eine persönliche Steuer auf Kapitaleinkommen nach dem Wohnsitzprinzip die Nachsteuerrendite der inländischen Sparer und beeinträchtigt auf diesem Weg die inländischen Ersparnisse. Da jedoch die Steuer nach dem Wohnsitzprinzip keinen Einfluss auf die internationalen Investoren ausübt, erhöhen sich auch die Finanzierungskosten der inländischen Investitionsprojekte nicht. Deshalb werden die inländischen Investitionen nicht beeinträchtigt. Mit unveränderten Investitionen und niedrigeren inländischen Ersparnissen müssen die Nettokapitalexporte ansteigen.

Zusammengefasst reduziert eine Steuer nach dem Quellenprinzip die inländischen Investitionen und generiert einen Kapitalabfluss, während sie die inländischen Ersparnisse nicht beeinflusst. Demgegenüber beeinträchtigt eine Steuer auf Kapitaleinkommen nach dem Wohnsitzprinzip die inländische Ersparnis und induziert einen Kapitalzufluss, ohne die inländischen Investitionen zu schmälern. Daraus ergeben sich offensichtliche Implikationen für die Steuerpolitik. Wenn eine Erhöhung der inländischen Investitionen erwünscht ist, sollten die Steuern nach dem Quellenprinzip gesenkt werden. Ist stattdessen ein Anstieg der inländischen Ersparnisse gefordert, sollte die Priorität bei der Senkung der persönlichen Kapitaleinkommensteuer liegen – dies unter der Annahme, dass die Ersparnisse positiv auf die Nachsteuerrendite reagieren.

### **3.2.3.2 Die Bedeutung der Annahmen über die Aussenhandelselastizitäten**

Die Aussenhandelselastizitäten spielen für die Simulationsergebnisse eine wichtige Rolle. Die unechte Steuerbefreiung der Mehrwertsteuer führt unter anderem zu einer Verteuerung der Exporte. Ist die Nachfrage nach schweizerischen Exporten vergleichsweise preiselastisch, so hat diese Verteuerung einen relativ starken negativen Effekt auf die Höhe der Exporte und damit auf die inländische Wertschöpfung. Bei tiefen Elastizitäten hält sich nicht nur der Effekt auf die Exporte in Grenzen, es kommt sogar zu Veränderungen in den internationalen Austauschverhältnissen (Terms of Trade), welche die Schweiz über höhere Realeinkommen begünstigen. Bei tiefer Elastizität steigen nämlich die Preise schweizerischer Produkte im Ausland relativ stark an, womit sich der Preis von Exporten zu Importen – mit anderen Worten die Terms of Trade – verbessern. Dies erhöht die schweizerischen Realeinkommen, auch wenn die schweizerische Wertschöpfung nicht steigt.

### **3.2.3.3 Ergebnisse der Simulationen**

#### ***3.2.3.3.1 Umbau-Szenario: Einheitssatz- und Zweisatz-Modell***

Tabelle 9 enthält die Ergebnisse des Gutachtens Bodmer für den Fall des aufkommensneutralen Umbaus der Mehrwertsteuer. Berechnet sind vier Varianten, nämlich der Übergang vom Status quo

- (a) zum Einheitssatz-Modell gemäss dem in der Vernehmlassungsvorlage zur Revision des Bundesgesetzes über die Mehrwertsteuer vom 15. Februar 2007 unterbreiteten Vorschlag des EFD;
- (b) zu einer reinen Konsumsteuer mit Einheitssatz;
- (c) zum Zweisatzmodell gemäss dem vom EFD in der Vernehmlassungsvorlage zur Revision des Bundesgesetzes über die Mehrwertsteuer vom 15. Februar 2007 unterbreiteten Vorschlag;
- (d) zu einer reinen Konsumsteuer mit zwei Sätzen.

**Tabelle 9: Ergebnisse des Gutachtens Bodmer: Umbau-Szenarien**

Variante	Einheitssatz								Zweisatz							
	Vorschlag EFD				Reine Konsumsteuer				Vorschlag EFD				Reine Konsumsteuer			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Szenario																
Aussenhandelselastizität	tief	hoch	tief	hoch	tief	hoch	tief	hoch	tief	hoch	tief	hoch	tief	hoch	tief	hoch
Kapitalmobilität	nein	nein	ja	ja	nein	nein	ja	ja	nein	nein	ja	ja	nein	nein	ja	ja
Wohlfahrtsmass (kompensierte Variation)	0.10%	0.36%	-0.04%	0.11%	0.32%	1.08%	0.38%	0.65%	-0.02%	0.10%	-0.16%	-0.09%	0.42%	0.85%	0.44%	0.63%
Reales BIP	0.75%	0.74%	0.33%	0.40%	1.74%	2.11%	0.51%	0.70%	0.32%	0.35%	0.09%	0.13%	1.70%	1.71%	0.33%	0.48%
Reales verfügbares Einkommen	0.33%	0.70%	0.12%	0.31%	0.82%	1.79%	0.42%	0.77%	0.08%	0.27%	-0.07%	0.01%	0.83%	1.45%	0.35%	0.60%
Faktoreinsatz																
Arbeit, hoch qualifiziert	0.17%	0.26%	0.05%	0.10%	0.54%	0.73%	0.07%	0.16%	0.03%	0.09%	-0.02%	-0.01%	0.50%	0.59%	-0.03%	0.03%
Arbeit, niedrig qualifiziert	0.12%	0.22%	0.04%	0.08%	0.44%	0.60%	0.03%	0.10%	-0.01%	0.07%	-0.03%	-0.02%	0.38%	0.47%	-0.08%	-0.03%
Kapital	1.24%	1.51%	0.69%	0.84%	3.42%	3.98%	1.09%	1.38%	0.56%	0.70%	0.27%	0.33%	3.43%	3.23%	0.83%	1.05%
Faktorpreise																
Arbeit, hoch qualifiziert	0.88%	1.33%	0.28%	0.50%	2.75%	3.73%	0.34%	0.78%	0.18%	0.46%	-0.10%	-0.02%	2.55%	3.01%	-0.16%	0.15%
Arbeit, niedrig qualifiziert	0.61%	1.11%	0.18%	0.38%	2.20%	3.05%	0.14%	0.48%	-0.05%	0.35%	-0.16%	-0.08%	1.93%	2.39%	-0.39%	-0.17%
Kapital	-1.02%	-0.85%	0.00%	0.00%	-4.11%	-3.76%	0.00%	0.00%	-0.52%	-0.42%	0.00%	0.00%	-4.55%	-2.64%	0.00%	0.00%
Haushaltseinkommen																
- tiefe Einkommen	0.78%	1.11%	0.24%	0.45%	1.96%	2.80%	-0.03%	0.35%	0.22%	0.42%	-0.04%	0.05%	1.80%	2.29%	-0.42%	-0.16%
- mittlere Einkommen	0.83%	1.25%	0.27%	0.52%	2.24%	3.26%	0.20%	0.64%	0.24%	0.50%	-0.03%	0.08%	2.05%	2.65%	-0.26%	0.05%
- hohe Einkommen	0.67%	1.07%	0.21%	0.43%	1.84%	2.85%	0.27%	0.69%	0.18%	0.40%	-0.06%	0.03%	1.72%	2.32%	-0.07%	0.23%
- Rentner	-0.75%	-0.48%	-0.20%	-0.11%	-2.31%	-1.42%	0.98%	1.14%	-0.25%	-0.17%	-0.13%	-0.09%	-1.86%	-1.17%	1.74%	1.85%
Wohlfahrtsmass (kompensierte Variation)																
- tiefe Einkommen	0.52%	0.75%	0.05%	0.23%	1.39%	2.02%	-0.18%	0.12%	0.10%	0.22%	-0.15%	-0.08%	1.28%	1.62%	-0.48%	-0.27%
- mittlere Einkommen	0.55%	0.84%	0.09%	0.28%	1.62%	2.36%	0.06%	0.40%	0.13%	0.28%	-0.13%	-0.04%	1.50%	1.89%	-0.26%	-0.02%
- hohe Einkommen	0.41%	0.66%	0.03%	0.20%	1.33%	2.04%	0.22%	0.53%	0.08%	0.20%	-0.16%	-0.09%	1.32%	1.63%	0.06%	0.28%
- Rentner	-0.84%	-0.57%	-0.25%	-0.17%	-2.50%	-1.57%	1.01%	1.15%	0.30%	-0.23%	-0.18%	-0.14%	-1.99%	-1.32%	1.80%	1.90%

Direkt mit den Ergebnissen von Ecoplan (vgl. Tabelle 8) vergleichbar sind dabei die Resultate der Variante b (reine Konsumsteuer mit Einheitssatz) in den Szenarien 1 und 2 (ohne Kapitalmobilität). Im langfristigen Gleichgewicht fallen die Wachstumseffekte hier im Gutachten Bodmer etwas grösser aus. Das BIP steigt um 1.7 bis 2.1% (Gutachten Ecoplan: 1.1 bis 1.3%), das reale verfügbare Einkommen nimmt um 0.8 bis 1.8% zu (Gutachten Ecoplan: realer Konsum 0.2%). Ähnliche Effekte resultieren beim Faktorpreis für Kapital. Im Gutachten Bodmer wird Kapital um 3.8 bis 4.1% billiger (Gutachten Ecoplan 3.7%). Im Gutachten Bodmer ist hingegen mit 2.2 bis 3.7% ein höherer Anstieg der Löhne zu verzeichnen (Gutachten Ecoplan: 0.8%). Ähnliche Ergebnisse stellen sich beim Einsatz des Faktors Kapital ein. Im Gutachten Bodmer weitet sich die Investitionstätigkeit um 3.4 bis 4.0% aus (Gutachten Ecoplan: 3.7%). Unterschiede ergeben sich hingegen beim Einsatz des Faktors Arbeit. Im langfristigen Gleichgewicht resultiert im Gutachten Bodmer ein Plus von 0.4 bis 0.7%, im Gutachten Ecoplan hingegen ein Minus von 0.8%. Die Verteilungseffekte sind ähnlich: In beiden Gutachten profitieren die jüngeren Generationen, während die älteren verlieren. Hingegen resultiert kein eindeutiges Muster nach Einkommensklassen.

Bei den Szenarien mit vollständiger Kapitalmobilität weist das Gutachten Bodmer etwas tiefere Werte für die makroökonomischen Variablen aus als in den Szenarien ohne Kapitalmobilität. Da dieses Ergebnis zum Teil auf einer geringeren Zunahme des Arbeitseinsatzes beruht, relativieren sich die Unterschiede bei einer Wohlfahrtsbetrachtung bis zu einem gewissen Grad, da hier auch die grössere Freizeit in die Bewertung eingeht.

Da das Einheitssatzmodell gemäss Vorschlag EFD nur eine Annäherung, aber kein vollständiger Übergang zur reinen Konsumsteuer darstellt und die Verzerrungen der unechten Befreiung na-

mentlich bei den Bank- und Versicherungsdienstleistungen bestehen bleiben, resultieren geringere Wachstumseffekte als beim Übergang zur reinen Konsumsteuer. Das reforminduzierte Wachstum des BIP beträgt je nach Szenario zwischen 0.3 und 0.8%, das reale verfügbare Einkommen nimmt je nach Szenario zwischen 0.1 und 0.7% zu. Weil auch hier die Beschäftigung zunimmt, vermindert sich die Freizeit, so dass das der Reformvorschlag beim Wohlfahrtsmass etwas schwächer abschneidet als bei den makroökonomischen Grössen. Auch hier profitieren die jüngeren Generationen, während die Rentner verlieren.

Die Wachstumseffekte sind bei den Zweisatz-Varianten schwächer als bei den Einheitssatz-Varianten. Dies gilt insbesondere für die Zweisatz-Variante Vorschlag EFD gemäss Vernehmlassungsvorlage. Der Normalsatz bleibt hier auf dem bisherigen Niveau. Die *taxe occulte* fällt im Status quo primär zum Normalsatz an und wird in den EFD-Vorschlägen nur teilweise abgebaut. In der Zweisatz-Variante bleibt sie jedoch auf 7.6%, während sie in der Einheitssatz-Variante zum tieferen Satz von 6.0% anfällt. Deshalb bleiben die Verzerrungen in der Zweisatz-Variante grösser, und der Wachstumsimpuls fällt kleiner aus. Die Auswirkungen einer Satz-Abstufung können im Modell des Gutachtens Bodmer allerdings nur unvollständig erfasst werden, da die Haushaltsnachfrage über eine sehr einfache Struktur modelliert wird. Die Auswirkungen unterschiedlicher Sätze bei unterschiedlichen Nachfrageelastizitäten – wie sie in der Theorie der optimalen Güterbesteuerung untersucht werden – können so nicht erfasst werden.

### **3.2.3.3.2 Ausbau-Szenario: Aufwertung der Mehrwertsteuer**

Bei den Ausbaus-Szenarien werden mit den AHV-Abgaben und der Einkommensteuer zwei Varianten der Gegenfinanzierung vorgegeben. Nicht berücksichtigt ist der kürzlich von der European Economic Advisory Group (EEAG) eingebrachte Vorschlag, die Mehrwertsteuer zu erhöhen und im Gegenzug die Gewinnsteuer abzuschaffen.<sup>9</sup> Wie die Ausführungen in Ziffer 3.2.3.1 gezeigt haben, würde vom EEAG-Vorschlag in Szenarien mit Kapitalmobilität die grössten Wachstumsimpulse ausgehen, während die Effekte in den Szenarien ohne Kapitalmobilität vergleichbar mit denjenigen bei einer Gegenfinanzierung mit der Einkommensteuer sein dürften.

Das Ausbau-Szenario Erhöhung der Mehrwertsteuer bei gleichzeitiger Senkung der AHV-Abgaben gibt eine indirekte Antwort auf die Frage, ob der demographiebedingte künftige finanzielle Mehrbedarf der Sozialwerke eher über zusätzliche Lohnabgaben oder eine Erhöhung der Mehrwertsteuer finanziert werden sollte.

Im Gutachten Bodmer zeigen sich die folgenden Resultate (vgl. Tabelle 10): Unter dem Wachstumseffekt

- schneidet das Einheitssatz-Szenario besser ab als das Zweisatz-Szenario;
- sind die Varianten mit einer reinen Konsumsteuer den Varianten Vorschlag EFD gemäss Vernehmlassungsvorlage überlegen;
- weisen die Szenarien mit immobilem Kapital höhere Werte aus als diejenigen mit mobilem Kapital.

Bei mobilem Kapital ist der reforminduzierte Wachstumsimpuls vernachlässigbar oder sogar negativ.

Bei immobilem Kapital profitieren die jüngeren Generationen, während die älteren Generationen verlieren. Bei mobilem Kapital ist dies deutlich weniger ausgeprägt der Fall, und beim Zweisatz-Szenario gemäss Vorschlag EFD verschwindet dieses Muster sogar. Hier ist der Wachstums- und Wohlfahrtseffekt aber ohnehin negativ. Typischerweise bildet sich kein klares Muster in Bezug auf die Verteilungseffekte zwischen den Einkommensgruppen heraus.

---

<sup>9</sup> Vgl. EEAG EUROPEAN ECONOMIC ADVISORY GROUP at CESifo (2007).

**Tabelle 10: Ergebnisse des Gutachtens Bodmer: Ausbau-Szenarien mit Gegenfinanzierung via AHV-Abgaben**

Variante	Einheitsatz (15%)								Zweisatz (15%, 5%)							
	Vorschlag EFD				Reine Konsumsteuer				Vorschlag EFD				Reine Konsumsteuer			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Szenario																
Aussenhandelselastizität	tief	hoch	tief	hoch	tief	hoch	tief	hoch	tief	hoch	tief	hoch	tief	hoch	tief	hoch
Kapitalmobilität	nein	nein	ja	ja	nein	nein	ja	ja	nein	nein	ja	ja	nein	nein	ja	ja
Wohlfahrtsmass (kompensierte Variation)	1.38%	1.34%	-0.35%	-0.58%	1.44%	2.43%	0.11%	0.16%	-0.01%	0.49%	-0.28%	-0.48%	0.74%	1.18%	0.09%	0.10%
Reales BIP	1.38%	0.97%	-0.88%	-1.03%	2.67%	3.46%	-0.27%	-0.26%	-0.07%	0.24%	-0.60%	-0.76%	1.13%	1.27%	-0.07%	-0.07%
Reales verfügbares Einkommen	1.16%	1.09%	-1.20%	-1.48%	1.85%	3.14%	-0.75%	-0.71%	-0.16%	0.32%	-0.75%	-1.02%	0.85%	1.20%	-0.22%	-0.23%
Faktoreinsatz																
Arbeit, hoch qualifiziert	0.47%	0.44%	-0.36%	-0.43%	0.99%	1.32%	-0.16%	-0.16%	0.01%	0.13%	-0.24%	-0.31%	0.43%	0.49%	-0.05%	-0.05%
Arbeit, niedrig qualifiziert	0.44%	0.40%	-0.33%	-0.38%	0.85%	1.14%	-0.16%	-0.16%	0.00%	0.12%	-0.22%	-0.28%	0.37%	0.41%	-0.06%	-0.06%
Kapital	1.84%	1.90%	-1.46%	-1.69%	5.30%	6.77%	-0.41%	-0.39%	0.07%	0.47%	-1.01%	-1.26%	2.19%	2.42%	-0.08%	-0.09%
Faktorpreise																
Arbeit, hoch qualifiziert	-5.25%	-5.23%	-7.36%	-7.58%	-3.72%	-3.32%	-7.63%	-7.82%	-1.88%	-2.81%	-4.15%	-4.59%	-1.43%	-2.20%	-2.72%	-2.89%
Arbeit, niedrig qualifiziert	-5.42%	-5.41%	-7.20%	-7.33%	-4.41%	-4.18%	-7.62%	-7.80%	-1.92%	-2.85%	-4.04%	-4.40%	-1.75%	-2.58%	-2.74%	-2.91%
Kapital	-5.48%	-4.85%	0.00%	0.00%	-9.07%	-9.93%	0.00%	0.00%	-0.89%	-2.03%	0.00%	0.00%	-3.71%	-4.42%	0.00%	0.00%
Haushaltseinkommen																
- tiefe Einkommen	3.09%	2.78%	-0.94%	-1.24%	5.14%	6.81%	-0.31%	-0.25%	0.14%	1.07%	-0.73%	-1.04%	2.23%	2.59%	-0.04%	-0.04%
- mittlere Einkommen	3.08%	2.79%	-1.24%	-1.60%	5.31%	7.17%	-0.48%	-0.41%	0.08%	0.96%	-0.82%	-1.16%	2.26%	2.73%	-0.14%	-0.14%
- hohe Einkommen	2.38%	2.18%	-1.25%	-1.59%	4.12%	5.79%	-0.62%	-0.56%	-0.01%	0.74%	-0.83%	-1.16%	1.77%	2.23%	-0.19%	-0.20%
- Rentner	-3.03%	-2.64%	-1.17%	-1.28%	-6.00%	-5.95%	-1.32%	-1.33%	-0.65%	-1.14%	-0.58%	-0.69%	-2.32%	-2.26%	-0.40%	-0.42%
Wohlfahrtsmass (kompensierte Variation)																
- tiefe Einkommen	2.83%	2.55%	-0.47%	-0.72%	4.36%	5.64%	0.05%	0.10%	0.05%	1.03%	-0.42%	-0.67%	1.91%	2.29%	0.08%	0.09%
- mittlere Einkommen	3.09%	2.83%	-0.47%	-0.76%	4.78%	6.21%	0.22%	0.29%	0.14%	1.06%	-0.38%	-0.64%	2.07%	2.57%	0.12%	0.12%
- hohe Einkommen	3.13%	2.92%	0.05%	-0.22%	4.52%	5.88%	0.77%	0.85%	0.09%	1.12%	-0.11%	-0.35%	1.96%	2.57%	0.32%	0.34%
- Rentner	-2.95%	-2.53%	-0.91%	-1.01%	-6.33%	-6.26%	-1.00%	-1.01%	-0.30%	-1.06%	-0.46%	-0.56%	-2.35%	-2.22%	-0.28%	-0.29%

Insgesamt vermittelt das Gutachten Bodmer das Bild, dass sich die Mehrwertsteuer und die Sozialabgaben in ihren Effizienzverlusten vergleichsweise ähnlich sind; wobei die Vorteile bei ersterer liegen, wenn das Kapital immobil ist, und bei letzterer, wenn das Kapital mobil ist.

Allerdings ist dieses Ergebnis kritisch zu hinterfragen, da in den Modellen, welche dem Gutachten Bodmer und dem Gutachten Ecoplan zugrunde liegen, die AHV-Abgaben in ihren Wirkungen auf die Arbeitsanreize sehr gut, die Effekte, welche von der Mehrwertsteuer ausgehen, hingegen nur teilweise erfasst werden können (vgl. hierzu Ziffer 3.3.1).

Bei einer Kompensation der höheren Mehrwertsteuer über eine Reduktion der Einkommensteuern ergeben sich im Gutachten Bodmer für die Szenarien ohne Kapitalmobilität im langfristigen Gleichgewicht in allen Varianten vergleichsweise grosse Wachstumsimpulse, die tendenziell über denjenigen liegen, welche im Gutachten Ecoplan ausgewiesen sind. Ursache des Wachstums ist die drastische Verbilligung des Kapitals, welche den Kapitalstock stark expandieren lassen. Da sich auch der Arbeitseinsatz deutlich erhöht, verfügen die Haushalte über weniger Freizeit, so dass ihre Wohlfahrt nicht ganz so stark zunimmt wie das BIP oder das verfügbare Einkommen. Auch hier gewinnen die jüngeren Generationen, während die Rentner verlieren. Bei den Jüngeren verzeichnen – ausser im Zweisatz-Modell gemäss Vorschlag EFD – im langfristigen Gleichgewicht sämtliche Einkommensgruppen Einkommens- und Wohlfahrtszuwächse. Die oberen Einkommensklassen profitieren aber stärker als die unteren Einkommensklassen.

**Tabelle 11: Ergebnisse des Gutachtens Bodmer: Ausbau-Szenarien mit Gegenfinanzierung via Einkommensteuer**

Variante	Einheitsatz (15%)								Zweisatz (15%, 5%)							
	Vorschlag EFD				Reine Konsumsteuer				Vorschlag EFD				Reine Konsumsteuer			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Szenario																
Aussenhandelselastizität	tief	hoch	tief	hoch	tief	hoch	tief	hoch	tief	hoch	tief	hoch	tief	hoch	tief	hoch
Kapitalmobilität	nein	nein	ja	ja	nein	nein	ja	ja	nein	nein	ja	ja	nein	nein	ja	ja
Wohlfahrtsmass (kompensierte Variation)	4.66%	6.48%	0.49%	0.70%	3.80%	6.38%	0.89%	0.74%	0.61%	4.79%	-0.13%	0.53%	2.72%	4.94%	0.53%	0.86%
Reales BIP	8.89%	8.67%	0.49%	0.53%	8.51%	10.94%	1.02%	1.75%	2.10%	7.76%	1.02%	0.67%	5.29%	7.08%	0.98%	1.14%
Reales verfügbares Einkommen	7.48%	9.61%	0.19%	0.41%	6.97%	10.90%	0.43%	1.53%	1.58%	8.84%	0.85%	0.70%	4.71%	7.60%	0.75%	1.15%
Faktoreinsatz																
Arbeit, hoch qualifiziert	4.22%	4.66%	1.18%	1.22%	4.37%	5.38%	1.32%	1.95%	1.52%	4.49%	1.52%	1.15%	2.94%	3.78%	1.13%	1.22%
Arbeit, niedrig qualifiziert	3.61%	3.81%	0.78%	0.83%	3.51%	4.37%	0.87%	1.43%	1.21%	3.71%	1.13%	0.81%	2.34%	3.05%	0.78%	0.86%
Kapital	12.10%	15.01%	-0.41%	-0.36%	15.48%	20.26%	0.55%	1.33%	2.75%	12.64%	0.28%	0.01%	8.96%	12.15%	0.72%	0.95%
Faktorpreise																
Arbeit, hoch qualifiziert	1.36%	2.24%	-8.33%	-8.22%	1.51%	3.94%	-8.63%	-8.60%	-1.09%	3.58%	-5.18%	-4.88%	2.12%	3.35%	-3.81%	-3.40%
Arbeit, niedrig qualifiziert	-2.18%	1.99%	-7.14%	-6.99%	1.11%	3.12%	-7.54%	-7.46%	-0.35%	3.51%	-4.09%	-3.84%	2.11%	3.05%	-2.95%	-2.58%
Kapital	-19.06%	-18.87%	0.00%	0.00%	-21.29%	-23.67%	0.00%	0.00%	-4.14%	-15.13%	0.00%	0.00%	-12.39%	-15.09%	0.00%	0.00%
Haushaltseinkommen																
- tiefe Einkommen	5.68%	6.64%	-5.34%	-5.16%	5.47%	8.83%	-5.64%	-5.89%	-0.19%	6.62%	-3.72%	-3.16%	3.72%	5.81%	-2.62%	-2.23%
- mittlere Einkommen	8.14%	9.75%	-4.93%	-4.70%	8.13%	12.67%	-5.03%	-4.47%	-0.03%	8.49%	-3.13%	-2.93%	4.97%	8.01%	-2.51%	-2.03%
- hohe Einkommen	19.58%	22.49%	4.23%	4.54%	20.05%	26.45%	4.93%	4.59%	4.55%	17.21%	2.91%	4.03%	12.65%	17.58%	3.92%	4.44%
- Rentner	-7.19%	-5.07%	2.81%	2.93%	-9.96%	-9.63%	3.00%	3.64%	-1.07%	-4.05%	2.10%	1.99%	-4.96%	-4.50%	1.65%	1.82%
Wohlfahrtsmass (kompensierte Variation)																
- tiefe Einkommen	4.28%	5.01%	-4.53%	-4.36%	4.16%	6.56%	-4.83%	-5.12%	-0.29%	4.89%	-3.10%	-2.58%	2.89%	4.47%	-2.14%	-1.80%
- mittlere Einkommen	5.30%	6.43%	-4.80%	-4.58%	5.35%	8.40%	-4.91%	-4.45%	-0.18%	5.64%	-3.09%	-2.88%	3.29%	5.45%	-2.45%	-2.04%
- hohe Einkommen	12.24%	14.10%	1.77%	2.04%	12.70%	16.52%	2.52%	1.70%	1.86%	9.89%	0.06%	1.38%	7.58%	10.97%	1.34%	1.75%
- Rentner	-8.03%	-5.51%	3.15%	3.27%	-11.41%	-11.04%	3.40%	4.00%	-0.70%	-4.20%	2.29%	2.18%	-5.46%	-4.91%	1.81%	1.97%

Bei vollständiger Kapitalmobilität ergeben sich viel kleinere Effekte. Wie in Ziffer 3.2.3.1 geschildert, liegt der Grund dafür darin, dass die Umstellung auf eine Konsumsteuer vor allem dann positive Effekte generiert, wenn die zusätzlich ausgelösten Ersparnisse die Faktorkosten für Kapital senken und eine Expansion des inländischen Kapitalstocks bewirken. Bei vollständiger Kapitalmobilität und gegebenen Faktorkosten für Kapital fließen die zusätzlichen Ersparnisse ins Ausland ab, was den Sparern, also insbesondere der oberen Einkommensgruppe, zwar zusätzliches Einkommen generiert, aber im Inland keine Produktivitätssteigerungen und Beschäftigungseffekte auslöst.

### 3.3 Bewertung der Ergebnisse der Gutachten

In einer Gesamtbetrachtung lassen sich aus den Gutachten valide Ergebnisse gewinnen, die eine gute Grundlage für die weitere Evaluation lohnender Reformoptionen abgeben. Dennoch bleiben einige Fragen offen. Dies gilt sowohl für Fragestellungen, welche von den Modellen nicht erfasst werden können, als auch für einzelne Simulationsergebnisse selbst – namentlich für die sich zum Teil ergebenden Unterschiede zwischen den einzelnen Gutachten im Zusammenhang mit gleichen oder ähnlichen Reformszenarien.

### 3.3.1 Von den Gutachten nicht erfasste Fragestellungen

Zu den Fragestellungen, die mit den Modellen nicht bearbeitet werden konnten, gehören folgende:

- Vereinfachungszielsetzung: Verschiedene der evaluierten Reformoptionen zielen darauf ab, das Schweizer Steuersystem zu vereinfachen. Wenn dies gelingt, sinken die Erhebungs- und/oder Entrichtungskosten der Besteuerung. Dadurch entstehen Effizienz- und Wachstumsgewinne, die in den Modellsimulationen nicht berücksichtigt sind.
- Vermeidung von Anreizen zur Steuerhinterziehung: Je nach Reformoptionen können sich die Anreize und die Möglichkeiten, (unentdeckt) Steuerhinterziehung zu betreiben, unterscheiden. Solche Unterschiede sind sowohl unter Effizienz- als auch unter Gerechtigkeitsaspekten wichtig. Sie bleiben jedoch in den Modellsimulationen ausser Betracht.
- Neutralität des Steuersystems: Die Wirkungen der Steuern kommen in den Modellen primär über die Höhe der effektiven Grenzsteuersätze zum Ausdruck. Dies ist zweifellos ein wichtiger und gut modellierbarer Kanal, aber nicht der einzige. Effizienzvorteile ergeben sich auch durch ein neutrales Steuersystem, welches wichtige Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte nicht verzerren. Hierzu zählen die Investitions-, Finanzierungs- und die Rechtsformneutralität, welche sicherstellen, dass die Entscheidungen in der Produktionssphäre unverzerrt bleiben. Auf der Konsumseite muss das Steuersystem hingegen nicht neutral sein. Das Effizienzziel spricht hier für eine höhere Belastung derjenigen Güter, (i) deren Preiselastizität der Nachfrage gering ist, (ii) die komplementär zur Freizeit sind, (iii) und deren Einkommenselastizität der Nachfrage hoch ist. Hinzu kommen noch Güter, die externe Kosten im Konsum verursachen. Eine Verletzung der Neutralität erzeugt über verzerrende Substitutionseffekte Ausweichreaktionen, welche die Allokation der Ressourcen verzerren und verhindern, dass die Volkswirtschaft ihre maximalen Produktionsmöglichkeiten ausschöpft. Solche Neutralitätsgesichtspunkte sind aber kaum sachgerecht in die Modelle zu integrieren.
- Strategische Interaktion im Standortwettbewerb: Über die Elastizitäten werden die Reaktionen auf Änderungen der inländischen Steuerpolitik erfasst. Die Modellierung ist jedoch nicht differenziert genug, um die Auswirkungen spezifischer Regelungen zu erfassen, welche darauf ausgerichtet sind, besonders mobile Faktoren anzuziehen bzw. deren Abwanderung ins Ausland zu begegnen. Dies gilt natürlich auch für allfällige Gegenmassnahmen des Auslandes. Das Gutachten Keuschnigg z.B. unterscheidet zwar zwischen verschiedenen Unternehmenstypen, verschiedenen Anlageinstrumenten und zwischen Faktoreinkommen und ökonomischen Renten; es kann jedoch nicht zwischen standortgebundenen ökonomischen Renten, die weitgehend ohne Effizienzeinbussen besteuert werden können, und international sehr mobilen Kategorien wie transferierte Gewinne oder Einkommen aus Immaterialgüterrechten unterscheiden.
- Unvollständige modelltechnische Erfassung der Mehrwertsteuer: Ein Vorteil der Mehrwertsteuer gegenüber den AHV-Lohnabgaben ist, dass die ökonomischen Renten in die Steuerbasis eingehen und dort weitgehend verzerrungsfreies Steuersubstrat bilden. Dies gilt sowohl für Renten, welche im inländischen Produktionssektor entstehen, als auch für solche, die in den Importpreisen enthalten sind. Die AHV-Abgaben greifen demgegenüber nur auf ökonomische Renten zu, soweit diese in die Lohnbildung einfließen. Da die Modelle von vollständigem Wettbewerb ausgehen, ist dieser Aspekt in den Simulationsergebnissen nicht erfasst.

Hingegen vermögen die Modelle den zweiten Vorteil der Mehrwertsteuer gegenüber den AHV-Lohnabgaben zu erfassen. Eine Erhöhung der MWST belastet die akkumulierten Ersparnisse der Haushalte, sobald diese konsumiert werden. Dieser Vorgang generiert verzerrungsfreies Steueraufkommen.

### 3.3.2 Unterschiedliche Ergebnisse bei gleichen oder ähnlichen Reformszenarien

Die Modelle, welche dem Gutachten Keuschnigg einerseits und den Gutachten Ecoplan und Bodmer andererseits zugrunde liegen, unterscheiden sich in ihrer Struktur stark voneinander. Von daher erstaunt es nicht, dass auch die Ergebnisse bei gleichen oder ähnlichen Reformszenarien zum Teil etwas streuen. Die aufgetretenen Unterschiede lassen sich über weite Strecken auf unterschiedliche Annahmen zurückführen. Wichtig ist hier das Ausmass der grenzüberschreitenden Kapitalmobilität, aber auch andere Parameter spielen eine Rolle. Dennoch fallen einige Unterschiede auf. Dazu gehören:

- Die Unterschiede in Bezug auf den Wachstumseffekt, welche von der Sparbereinigung im Gutachten Keuschnigg im Vergleich zu den – theoretisch ähnlich wirkenden – Mehrwertsteuer-Ausbau-Szenarien in den Gutachten Ecoplan und Bodmer ausgehen.
- Unterschiede treten auch in Bezug auf die Verteilungseffekte im langfristigen Gleichgewicht auf. Im Gutachten Keuschnigg profitieren von einer Entlastung des Kapitaleinkommens die oberen Einkommensgruppen deutlich stärker als die unteren Einkommensgruppen. Im Mehrwertsteuer-Ausbauszenario mit einer Absenkung der Einkommensteuer trifft dies in der Tendenz auch auf das Gutachten Bodmer zu. Demgegenüber kommt das Gutachten Ecoplan zu einem anderen Schluss. Dort ruft die Reform eine Änderung des Faktorpreisverhältnisses hervor, von der die unteren Einkommensschichten mit einem höheren Lohnanteil überproportional profitieren.
- Nicht vollends verstanden sind auch die relativ grossen Wachstumseinbussen, welche von der Deflationierung im Mehrgüter-Modell des Gutachtens Ecoplan herrühren.

### 3.3.3 Das Dilemma des Steuerreformers

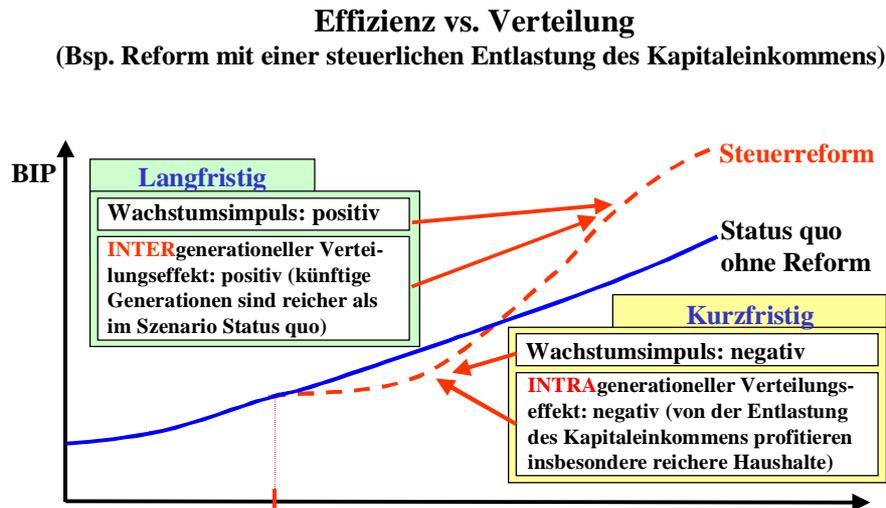
Abbildung 9 bringt zum Ausdruck, dass der Zusammenhang zwischen Effizienz bzw. Wachstum einerseits und Verteilung bzw. Steuergerechtigkeit andererseits komplex ist. Ausgangspunkt ist eine Reform, bei der das Kapitaleinkommen steuerlich entlastet wird, um die Investitionen anzuregen, so dass über die Kapitalakkumulation und die kapitalintensivere Produktionsweise eine zusätzliche Expansion des BIP erreicht wird.

Das ist aber ein langer Weg. Und die kurzfristigen Effekte einer solchen Reform sind typischerweise zunächst einmal wenig attraktiv. Im Vergleich zum Status quo ohne Reform, der ausgezogenen Kurve, resultiert mit der Reform, der gestrichelten Kurve, eine Wachstumseinbusse, weil die Entlastung des Kapitaleinkommens mit einer stärkeren Belastung des Arbeitseinkommens gegenfinanziert werden muss (sofern sich der Staat nicht zusätzlich verschulden soll). Dies wirkt sich negativ auf die Arbeitsanreize und das Arbeitsvolumen aus. Auch für die Verteilung innerhalb einer Generation ist der Effekt unvorteilhaft, weil von der Entlastung des Kapitaleinkommens reichere Haushalte überproportional profitieren.

---

Abbildung 9: Das Dilemma des Steuerreformers

---



---

Langfristig sieht das Bild typischerweise anders aus. Mit der Zeit wirken sich die dynamischen Effekte der Kapitalakkumulation positiv aus. Das BIP im Reformszenario liegt höher als dasjenige im Szenario ohne Reform. Langfristig ist der Wachstumseffekt also positiv. Künftige Generationen sind reicher als im Szenario ohne Reform. Dies gilt für den Durchschnittshaushalt, aber möglicherweise sogar auch für ärmeren Haushalte, die gar kein Kapitaleinkommen haben, aber von höheren Löhnen profitieren.

## Literaturverzeichnis

ANGELLINI, Terenzio; FELD, Lars P.; HAUSER, Heinz; KIRCHGÄSSNER, Gebhard; VALLENDER, Klaus A. und WALDBURGER, Robert (2000): Ein neues Steuerrecht für die Schweiz: Ökonomische Grundlagen und Grundzüge der rechtlichen Ausgestaltung. Gutachten zuhanden der Schweizerischen Vereinigung für Steuerrecht, September 2000.

BODMER, Frank (2007): Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der MWST und einiger Reformszenarien. Gutachten im Rahmen des Projektes „ZUWACHS“. Schlussfassung vom 27.4. 2007.

ECOPLAN (2006): Zukunfts- und wachstumsorientiertes Steuersystem (ZUWACHS). Analyse der Effizienz-, Verteilungs- und Wachstumswirkungen einer Reform der indirekten Steuern in der Schweiz mit dem berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodell SWISSOLG. Im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung. Schlussbericht, 6. Dezember 2006

EEAG EUROPEAN ECONOMIC ADVISORY GROUP at CESifo (2007): The EEAG Report on the European Economy 2007.

KEUSCHNIGG, Christian (2004): Eine Steuerreform für mehr Wachstum in der Schweiz. Im Auftrag von Avenir Suisse.

KEUSCHNIGG, Christian (2006): Ein zukunfts- und wachstumsorientiertes Steuersystem für die Schweiz. Analyse der Effizienz-, Verteilungs- und Wachstumswirkungen. Im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung. 12. April 2006.

LEU, Robert E.; GERFIN, Michael; FLÜCKIGER, Yves; MÜLLER, Tobias; KNÖPFEL, Carlo; KIRCHGÄSSNER, Gebhard und SPERMANN, Alexander (2007): Erwerbsabhängige Steuergutachten: Möglichkeiten und Auswirkungen.