

EIN ZUKUNFTS- UND WACHSTUMSORIENTIERTES STEUERSYSTEM FÜR DIE SCHWEIZ

Analyse der Effizienz-, Verteilungs- und
Wachstumswirkungen*

Im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung

CHRISTIAN KEUSCHNIGG
Universität St.Gallen (IFF-HSG)

12. April 2006

Universität St.Gallen, IFF-HSG, Varnbuelstrasse 19, CH-9000 St.Gallen. Tel.: +41-71-224-2520,
Fax: -2670, Email: Christian.Keuschnigg@unisg.ch.

* Dem Ökonomenteam der ESTV und besonders Herrn Martin Daepf sei für viele wertvolle Kommentare und für die Bereitstellung statistischer Unterlagen bestens gedankt. Ebenso danke ich sehr herzlich den Kollegen des IFF, Ruedi Baumann und Robert Waldburger, für die Diskussion einer ersten Fassung und für wertvolle Hinweise. Zu besonderem Dank bin ich Adrian Oberlin verpflichtet, der mich in den empirischen Recherchen und in der Durchführung und Dokumentation der Simulationen hervorragend unterstützt hat.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	3
Executive Summary	5
1. Einleitung	17
2. Zur Methode	24
2.1. Modellübersicht	24
2.1.1. Haushalte	24
2.1.2. Unternehmen	27
2.1.3. Öffentlicher Sektor und Altersvorsorge	32
2.1.4. Unterschiede zu früheren Modellversionen	34
2.2. Reichweite und Dynamik von Steuerreformen	37
2.3. Effizienz versus Verteilung	37
3. Alternativen der Reform	41
3.1. Besteuerung in der Schweiz	41
3.1.1. Progressive Einkommensteuer	41
3.1.2. Besteuerung der Kapitaleinkommen	43
3.1.3. Lohnbesteuerung und übrige Steuern	47
3.2. Szenarien der Reform	48
3.2.1. Verbreiterung der Bemessungsgrundlage	48
3.2.2. Reform der Einkommensteuer	50
3.2.3. Duale Einkommensteuer: Nordischer Typ	53
3.2.4. Duale Einkommensteuer: St.Galler Vorschlag	56
3.2.5. Duale Einkommensteuer: Vorschlag von Avenir Suisse	63
4. Wirkungen auf Wachstum und Verteilung	68
4.1. Reform der Einkommensteuer	68
4.1.1. Teilgewinnbesteuerung	68
4.1.2. Verbreiterung der Bemessungsgrundlage	75
4.1.3. Auswirkungen des gesamten Szenarios	77
4.1.4. Einführung eines Einheitssteuersatzes	77
4.2. Duale Einkommensteuer	83
4.2.1. Der nordische Typ	83

4.2.2.	St.Galler Vorschlag	92
4.2.3.	Vorschlag von Avenir Suisse	106
5.	Sensitivitätsanalyse	116
6.	Dynamische Effekte	124
7.	Zusammenfassung und Ausblick.....	133
	Literaturverzeichnis.....	137

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1: Besteuerung und Verteilung	25
Tabelle 2: Kennzahlen des öffentlichen Sektors	34
Tabelle 3: Modellübersicht.....	35
Tabelle 4: Steuersätze in der Schweiz	43
Tabelle 5: Effektive Grenzsteuerbelastung	44
Tabelle 6: Reform der Einkommensteuer.....	51
Tabelle 7: Abzüge vom Bruttoeinkommen	52
Tabelle 8: Duale Einkommensteuer nordischen Typs.....	55
Tabelle 9: Duale Einkommensteuer nach St.Galler Vorschlag	62
Tabelle 10: Duale Einkommensteuer nach Avenir Suisse.....	66
Tabelle 11: Teilgewinnbesteuerung - Langfristige makroökonomische Ergebnisse.....	70
Tabelle 12: Teilgewinnbesteuerung - Wirkungen auf Portfoliostruktur.....	71
Tabelle 13: Teilgewinnbesteuerung - Verteilung Haushalte	72
Tabelle 14: Teilgewinnbesteuerung - Sektorale Ergebnisse.....	73
Tabelle 15: Einheitssteuersatz - Langfristige makroökonomische Ergebnisse	78
Tabelle 16: Einheitssteuersatz - Wirkungen auf Portfoliostruktur	79
Tabelle 17: Einheitssteuersatz - Verteilung Haushalte.....	81
Tabelle 18: Einheitssteuersatz - Sektorale Ergebnisse	82
Tabelle 19: Nordischer Typ - Langfristige makroökonomische Ergebnisse	87
Tabelle 20: Nordischer Typ - Wirkungen auf Portfoliostruktur.....	88
Tabelle 21: Nordischer Typ - Verteilung Haushalte	89
Tabelle 22: Nordischer Typ - Sektorale Ergebnisse.....	90
Tabelle 23: St.Galler präsumtive Kapitalertragssteuer - Langfristige makroökonomische Ergebnisse	93
Tabelle 24: St.Galler präsumtive Kapitalertragssteuer - Wirkungen auf Portfoliostruktur.....	94
Tabelle 25: St.Galler präsumtive Kapitalertragssteuer - Verteilung Haushalte	95
Tabelle 26: St.Galler präsumtive Kapitalertragssteuer - Sektorale Ergebnisse.....	96
Tabelle 27: St.Galler Varianten - Langfristige makroökonomische Ergebnisse	101
Tabelle 28: St.Galler Varianten - Wirkungen auf Portfoliostruktur.....	102
Tabelle 29: St.Galler Varianten - Verteilung Haushalte.....	103
Tabelle 30: St.Galler Varianten - Sektorale Ergebnisse	105
Tabelle 31: Avenir Suisse - Langfristige makroökonomische Ergebnisse.....	108
Tabelle 32: Avenir Suisse - Wirkungen auf Portfoliostruktur.....	109
Tabelle 33: Avenir Suisse - Verteilung Haushalte	111
Tabelle 34: Avenir Suisse - Sektorale Ergebnisse.....	112
Tabelle 35: Sensitivitätsanalyse St.Galler Vorschlag/Avenir Suisse	120

Abbildung 1: Investition, Ersparnis und Nettoauslandsposition	28
Abbildung 2: Komparative Dynamik	40
Abbildung 3: Effektive Grenzsteuersätze in der Schweiz	46
Abbildung 4: Makroökonomische Zeitreihen	125
Abbildung 5: Aufkommensneutrale Lohnsteuersätze nach Einkommensgruppen.....	126
Abbildung 6: Verfügbare Arbeitseinkommen nach Einkommensgruppen	127
Abbildung 7: Konsum nach Einkommensgruppen.....	128
Abbildung 8: Output nach Sektoren	129
Abbildung 9: Vermögensgewinn nach Einkommensgruppen	130
Abbildung 10: Inter- und intragenerative Wohlfahrtseffekte	131

Executive Summary

Besteuerung und Wachstum

In einer längerfristigen Perspektive können nachhaltige Wachstumsunterschiede geradezu atemberaubende Folgen im internationalen Wohlstandsvergleich zeitigen. Mit einer konstanten Wachstumsrate von 2% kann ein Land sein Realeinkommen innerhalb von 35 Jahren verdoppeln. Mit einer nachhaltigen Wachstumsrate von 4% wäre eine Verdoppelung schon in 18 Jahren möglich. Die Schweiz weist jedoch seit nunmehr etwa drei Jahrzehnten eine im internationalen Vergleich deutlich unterdurchschnittliche Wachstumsrate auf und hat einen erheblichen Teil ihres Einkommensvorsprungs verloren. Die Wachstumspolitik ist daher auf der wirtschaftspolitischen Agenda in den Vordergrund gerückt.

Ob mehr Wachstum notwendig und wünschenswert ist, hängt allerdings auch von den Kosten des Wachstums ab. Wachstum erfordert zuerst Einkommensverzicht und Konsumaufschub, bevor mit den so geleisteten Ersparnissen und Investitionen mehr Wohlstand in der Zukunft möglich wird. Mehr Wachstum wird somit zu einer Frage der Verteilung zwischen gegenwärtigen und zukünftigen Generationen. Schnelleres Wachstum ist aber auch eine Quelle für Einkommensungleichheit innerhalb einer jeden Generation, da die fähigen und gut gebildeten Bevölkerungsgruppen viel eher an den Chancen einer wachsenden Wirtschaft teilhaben können. Mit rascherem technologischen Fortschritt und zunehmender Globalisierung geraten dagegen in den Industrieländern Einkommen und Beschäftigung der gering qualifizierten Arbeitnehmer immer mehr unter Druck. Diese Rückwirkungen auf die Einkommensverteilung führen zu neuen Herausforderungen für die Steuer- und Sozialpolitik.

Der Staat kann das wirtschaftliche Wachstum auf vielfältige Art und Weise stützen und bremsen. Auf der Ausgaben- und Aufgabenseite sind die staatlichen Aktivitäten im Bereich der Bildung, der Grundlagenforschung, der Bereitstellung von wirtschaftsnaher Infrastruktur und der Sicherung des freien Wettbewerbs entscheidend. Gegenstand dieser Studie sind jedoch die Auswirkungen des Steuersystems auf Wachstum und Verteilung. Die Wachstumswirkungen der Besteuerung ergeben sich aus ihrem Einfluss auf Arbeitsangebot, Bildung, Innovation und Kapitalakkumulation. Die Besteuerung der Arbeitseinkommen hemmt Erwerbsbeteiligung und Arbeitsangebot, stellt aber kein grosses Hindernis für die privaten Bildungsaktivitäten dar. Die grössten privaten Kosten der Ausbildung sind die entgangenen Lohneinkommen nach Steuer während der Ausbildung. In dem Ausmass, wie die Lohnsteuer die Nettolöhne reduziert, mindert sie auch die Opportunitätskosten der Bildung. Die proportionale Lohnsteuer mindert daher nicht nur den Ertrag der Bildung in Form von höheren künftigen Löhnen, sie reduziert auch ihre Opportunitätskosten und ist damit bezüglich der Bildungsanreize unschädlich. Eine Behinderung der Bildung könnte sich allenfalls aus der Progressivität der Lohnsteuer ergeben. Dem stehen jedoch die unentgeltlichen Leistungen des Lehrpersonals und der staatlichen Bildungsinfrastruktur gegenüber.

Hingegen ist für Innovation und physische Kapitalbildung die Unternehmensbesteuerung einschliesslich der Besteuerung der Kapitalerträge, der Kapitalgewinne und des Vermögens auf der Investorebene von grosser Bedeutung. Auf der Unternehmensebene belasten zuerst die Gewinn- und Kapitalsteuer den Investitionsertrag, während die Investitionskosten durch grosszügige steuerliche Abschreibungen und, soweit sie fremdfinanziert sind, durch die Abzugsfähigkeit der Fremdkapitalzinsen entlastet werden. Trotz diesen Investitionsbegünstigungen bleibt eine erhebliche effektive Grenzsteuerbelastung von Investitionen bestehen. Die Steuern drücken einen Keil zwischen die Brutto- und Nettoertragsrate von Investitionen. Dieser Steuerkeil erhöht die notwendige Bruttorendite, welche die Unternehmen auf ihren Investitionen erwirtschaften müssen, damit sie den Investoren eine marktübliche Rendite (vor persönlichen Steuern) versprechen können. Die Bereitschaft der Sparer, Investitionskapital zur Verfügung zu stellen, hängt jedoch von der Nettorendite nach Abzug aller persönlichen Steuern ab. Auf Investorebene mindert die Besteuerung von Dividenden und Beteiligungsgewinnen den Ertrag des risikotragenden Eigenkapitals, während die Besteuerung der Zinserträge die private Verzinsung des Fremdkapitals reduziert. Hinzu kommt die Belastung mit der Vermögenssteuer. Kapitaleinkommen werden also in der Schweiz mehrfach besteuert.

Die Besteuerung der Kapitaleinkommen ist für Innovation und Wachstum zentral. Sie behindert nicht nur das Niveau der Kapitalbildung, indem sie Investition und Ersparnisse hemmt und die Standortattraktivität des Landes für multinationale Portfolio- und Direktinvestitionen beeinträchtigt. Sie stört auch die Effizienz des Kapitaleinsatzes, indem sie zwischen verschiedenen konkurrierenden Verwendungen des Kapitaleinsatzes diskriminiert, und führt so zu zusätzlichen Einkommens- und Wachstumseinbussen. Ein Beispiel ist die Begünstigung der Fremdfinanzierung durch die steuerliche Abzugsfähigkeit der Fremdkapitalzinsen. An sich ist damit auch eine Investitionsförderung verbunden, denn fremdfinanzierte Investitionen werden dadurch billiger. Allerdings werden die Unternehmen aus steuerlichen Gründen zu einer höheren Verschuldung gedrängt, als es unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten angemessen wäre, während die Finanzierung mit risikotragendem Eigenkapital diskriminiert wird. Eine höhere Verschuldungsquote steigert die Krisenanfälligkeit der Unternehmen, trägt zu einer höheren Insolvenzrate bei und verhindert so die Entstehung von mehr Einkommen. Weitere einkommensmindernde Effizienzeinbussen resultieren, weil die Steuern die Anteilsfinanzierung mit neuem Eigenkapital von aussen gegenüber der Selbstfinanzierung von Investitionen durch einbehaltenen Gewinne diskriminieren und so insbesondere junge und rasch wachsende Unternehmen behindern. Die steuerliche Diskriminierung zwischen jungen Unternehmen in der Wachstumsphase und grossen Unternehmen im Reifezustand ist vermutlich eine weithin unterschätzte Verzerrung des Steuersystems bezüglich der Effizienz des gesamtwirtschaftlichen Kapitaleinsatzes. Andere effizienzmindernde Auswirkungen der Besteuerung liegen in der steuerlichen Beeinflussung der Rechtsformwahl.

Die Globalisierung verschärft den internationalen Steuerwettbewerb und macht eine Anpassung des Steuersystems notwendig. Die internationalen Trends in dieser Hinsicht sind inzwischen nicht mehr zu

übersehen und klar dokumentiert. Die Unternehmenssteuersätze fallen und persönliche Kapitaleinkommen werden zunehmend mit niedrigeren, proportionalen Abgeltungssteuern belastet. Lohn- und Konsumsteuern bleiben in den meisten Staaten vergleichsweise hoch, um die Finanzierung des Staatshaushaltes sicherzustellen. Dieser Trend zur Spreizung in der Belastung der Arbeits- und Kapitaleinkommen ist deutlich stärker in kleinen Ländern, die wegen ihres kleinen Binnenmarktes besonders stark von der Entwicklung des internationalen Teils ihrer Wirtschaft abhängen. Einige osteuropäische Reformländer haben sich hingegen für die Einführung einer Flat Rate Tax oder Einfachsteuer entschieden.

Der Auftrag für diese Studie war, die zu erwartenden quantitativen Auswirkungen verschiedener Steuerreformalternativen bezüglich Effizienz, Verteilung und Wachstum zu bewerten. Die zu betrachtenden Reformalternativen sind vom Auftraggeber in ihrer Stossrichtung vorgegeben. Grundlage für die Studie ist ein dynamisches Gleichgewichtsmodell für die Schweiz. Das Modell bildet in besonders grossem Detail das schweizerische Steuersystem ab. Zur Erfassung der Verteilungswirkungen unterscheidet es auf der Haushaltsseite zwischen jungen und alten Generationen und mehreren Einkommensklassen. Es berücksichtigt die Einflüsse der Steuern auf der Personenebene auf Arbeitsleistung und Arbeitsangebot und auf Niveau und Struktur der Ersparnisbildung. Insbesondere drücken die Portfolioinvestitionen der Haushalte eine Präferenz für heimische Anlagen aus, so dass diese selbst dann noch nachgefragt werden, wenn die Renditen geringer sind als im Ausland. Dieser Aspekt ist besonders bedeutsam, weil damit auch in einer kleinen, international verflochtenen Volkswirtschaft ein Spielraum für das inländische Zinsniveau entsteht und somit die heimischen Investitionen zumindest teilweise an das inländische Sparniveau gekoppelt werden. Das Modell bildet neben dem Bund und dem Aggregat der Kantone und Gemeinden vor allem auch das System der Altersvorsorge ab. Die Pensionsfonds in der Schweiz verwalten Finanzvermögen in der Höhe von etwa 100% des BIP, erzielen darauf Kapitaleinkommen und zahlen die Erträge als Pensionen aus. Für eine zutreffende Beurteilung der Wirkungen von Steuerreformen ist dies deshalb wichtig, weil Pensionen teilweise aus Kapitaleinkommen finanziert, aber wie Arbeitseinkommen besteuert werden. Ein Teil der Kapitaleinkommen unterliegt also tatsächlich nicht der Kapitaleinkommensbesteuerung. Ein besonderer Vorteil des Modells ist schliesslich, dass es die unterschiedliche Besteuerung einerseits von heimisch beherrschten Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften und andererseits von multinationalen Unternehmen mit Produktionsstätten im Inland berücksichtigt. Multinationale Unternehmen sind durchwegs auf internationalen Aktienmärkten kotiert. Die Ertragsraten ihrer Aktien werden im Wesentlichen vom Anlageverhalten ausländischer Investoren bestimmt, die der Besteuerung im Ausland unterliegen. Die Besteuerung persönlicher Kapitalerträge im Inland bleibt daher bezüglich der Investitionsentscheidungen dieser Unternehmen weitgehend wirkungslos. Dieser grosse Detailliertheitsgrad des Modells ist ziemlich einmalig und für eine detailgetreue Erfassung und Beurteilung von Steuerreformen von entscheidender Bedeutung.

Reform der Einkommensteuer

Die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer ist in der Schweiz stark ausgehöhlt. Nach einer Aufstellung der ESTV werden je nach Einkommensgruppe zwischen 28 und 39% des Bruttoeinkommens in Form von Abzügen (ohne Berücksichtigung des Grundfreibetrags) steuermindernd geltend gemacht, bevor der Tarif auf die so geminderte Bemessungsgrundlage zur Anwendung kommt. Dies beeinträchtigt die Ergiebigkeit der Steuer, so dass trotz hoher Steuersätze nur ein relativ geringes Aufkommen erzielt werden kann. Eine erste Stossrichtung für die Reform der Einkommensteuer ist daher eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch Streichung von Abzügen, damit im Gegenzug der Einkommensteuertarif abgesenkt werden kann. Das vorgegebene Szenario sieht vor, Abzüge im Wert von 10 bis 12% des Bruttoeinkommens zu streichen. Das damit generierte Steueraufkommen erlaubt es, unter Berücksichtigung aller Anpassungsvorgänge die Grenzsteuerbelastung um 4.2 bis 6.5 Prozentpunkte abzusenken. Im Durchschnitt der obersten Einkommensgruppe würde beispielsweise die Grenzsteuerbelastung von etwas über 30% auf unter 24% sinken.

Tabelle I zeigt in der ersten Spalte die langfristigen Auswirkungen des Szenarios. Die niedrigeren Steuersätze mobilisieren Arbeitsangebot, so dass die Beschäftigung langfristig um 1.3% zunimmt. Nachdem Zinserträge, Dividenden und Kapitalgewinne, sofern diese überhaupt besteuert werden, ebenfalls den geringeren Sätzen der Einkommensteuer unterliegen, steigen die Sparanreize und die Bereitstellung von Risikokapital für heimische Kapitalgesellschaften. Der geringere Steuerkeil zwischen Nettoertragsraten nach Steuern und Marktrenditen vor Steuern erlaubt höhere Nettoerträge für die Sparer und gleichzeitig geringere Bruttoerträge vor persönlichen Steuern, so dass die Finanzierungskosten der Unternehmen für Fremd- und Eigenkapital fallen. Dies regt die Investitionstätigkeit auf breiter Front an. Langfristig wird ein um 1.7% höherer Kapitalstock akkumuliert. Damit kann das BIP um etwa 1.4% gesteigert werden. Tabelle I zeigt in der letzten Zeile einen Anstieg der durchschnittlichen Portfoliorendite nach Steuern einschliesslich Risikoprämien für die oberste Einkommensgruppe, die den Löwenanteil des Finanzvermögens beisteuert, von 5.53 auf 5.84%. Sowohl der Anstieg der Nettozinsen als auch die Zunahme der verfügbaren Arbeitseinkommen, aus denen gespart werden kann, lassen das Finanzvermögen um 5.4% anschwellen. Dies übertrifft den Finanzierungsbedarf im Inland, so dass ein beträchtlicher Teil davon im Ausland investiert wird und dort Kapitalerträge generiert. Diese zusätzlichen Kapitaleinkommen aus dem Ausland lassen das BNP noch stärker anwachsen. Der aggregierte Konsum, finanziert mit höheren Kapital- und Arbeitseinkommen, wächst um über 2%. Dieser Konsumzuwachs ist allerdings recht ungleich über die Einkommensgruppen verteilt. Gemäss der Detailergebnisse verbucht die unterste Gruppe einen Konsumzuwachs von 1%, die mittlere von 1.7% und die oberste Gruppe von 2.8%. Als summarisches Verteilungsmass kann die Konsumspreizung gelten, die angibt, um wie viel mehr der langfristige Konsum der obersten Gruppe relativ zur untersten Gruppe anwächst. Im vorliegenden Szenario würde die Konsumspreizung 1.8% ($2.8 - 1$) betragen. Der Grund dafür liegt darin, dass die Vermögen und Kapitaleinkommen sehr stark

in der obersten Einkommensgruppe konzentriert sind und diese daher am meisten von der günstigeren Besteuerung der Kapitaleinkommen und den stärkeren Sparanreizen profitiert. Das Szenario verspricht ansehnliche Wachstumsgewinne, aber auf Kosten einer etwas ungleicheren Verteilung.

	Reform EKST		Einheitssteuersatz		Duale EKSt Nordisch
	Steuerbasis	mit Teilgew.	Einh.satz	Einh./Abzug	
Bruttoinlandsprodukt BIP	1.436	1.084	0.985	0.533	-0.429
Bruttonationalprodukt BNP	1.846	1.561	1.416	0.851	-0.294
Kapitalstock	1.656	0.996	0.934	0.334	0.319
Beschäftigung	1.341	1.106	0.856	0.501	-1.106
Durchschnittslohn	0.067	-0.083	0.066	-0.024	0.621
Finanzvermögen	5.441	7.147	6.778	5.292	5.356
Privater Konsum	2.055	1.829	1.666	1.057	-0.717
Konsumspreizung	1.847	2.886	6.374	3.972	1.826
Portfolioertrag (5.531%)*	5.841	6.041	6.085	6.013	6.137

*) Absoluter Wert in Prozentpunkten (5.531% in der Ausgangssituation). Restliche Werte: Abweichungen in % gegenüber Ausgangssituation. Verteilungsmass: Konsumspreizung = Konsumzuwachs EK3 - Konsumzuwachs EK1.

Tabelle I: Reform der Einkommensteuer

Die nächste Spalte zeigt die kumulativen Auswirkungen, wenn zusätzlich noch die Teilgewinnbesteuerung von Dividenden und Kapitalgewinnen mit einem Faktor von 0.6 eingeführt wird. Demnach sind nur mehr 60% der Dividenden steuerbar, aber ebenfalls 60% der Kapitalgewinne, die heute grossteils steuerfrei sind. Dies schliesst einerseits eine Steuerlücke bei den Kapitalgewinnen und baut andererseits eine Doppelbelastung von Ausschüttungen ab, was dem Grundsatz der Gleichmässigkeit der Besteuerung stärker Geltung verschafft. Bezüglich der Wachstumswirkungen hat jedoch die Einführung der Teilgewinnbesteuerung nach dem vorliegenden Szenario leicht negative Effekte, wie der Vergleich der ersten beiden Spalten in Tabelle I zeigt.

Die effektivere Besteuerung der Kapitalgewinne wirkt sich eindeutig negativ auf die Investitionstätigkeit auf, generiert aber nur wenig Steueraufkommen, weil die Bemessungsgrundlage sehr eng ist. Dagegen verliert die Absenkung der Dividendensteuer wesentlich mehr Aufkommen, so dass zur aufkommensneutralen Gegenfinanzierung der Einkommensteuertarif um einen Prozentpunkt nach oben skaliert werden muss. Von der Gegenfinanzierung gehen also negative Rückwirkungen auf Arbeitsangebot, Ersparnisbildung und Investitionstätigkeit aus. Demgegenüber zeitigt die Dividendenentlastung verhältnismässig geringe Auswirkungen. Sie ist für einen grossen Teil der Wirtschaft, nämlich die Personenunternehmen, die im Inland tätigen ausländischen Konzernen und auch die heimischen multinationalen Unternehmen, wenig bis gar nicht relevant. Die Dividendenentlastung begünstigt vorwiegend den Sektor der heimischen, mittelständischen Kapitalgesellschaften und dort am ehesten die jungen und rasch wachsenden Unternehmen, die auf neues Risikokapital von aussen angewiesen sind. Im Gesamtszenario dominieren die negativen Effekte der höheren Kapitalgewinnbesteuerung und der Gegenfinanzierung mit der Einkommensteuer. Bemerkenswert ist noch, dass die Konsumspreizung nun merklich grösser ausfällt. Dies spiegelt die Konzentration des Finanzvermögens in der obersten

Einkommenschicht wider, die zudem viel stärker als die anderen Gruppen in Unternehmensbeteiligungen investiert. Die Entlastung von der Dividendensteuer kommt also vorwiegend dieser Gruppe zu Gute, während die Gegenfinanzierung mit der Einkommensteuer alle Einkommensklassen trifft. Es ist einleuchtend, dass die oberste Gruppe am meisten profitiert und die Konsumspreizung zunimmt.

Das nächste Szenario ersetzt in der direkten Bundessteuer den progressiven Tarif durch einen Einheitssteuersatz (Flat Rate Tax), während die Kantone und Gemeinden den (im Durchschnitt progressiven) Tarif unverändert fortführen. Dabei bleibt es bei den reduzierten Abzügen und der Teilgewinnbesteuerung wie nach der Reform der Einkommensteuer. Tabelle I zeigt in der Spalte "Einh.satz" den kumulativen Gesamteffekt, während der Vergleich mit der vorherigen Spalte die isolierte Auswirkung aus der Einführung des Einheitssteuersatzes erkennen lässt. Da die oberste Einkommenschicht einen weit überproportionalen Anteil zum Aufkommen der direkten Bundessteuer beiträgt, wird es bei der Absenkung zu grossen Steuerausfällen in dieser Gruppe kommen. Nach Abschluss aller Anpassungsvorgänge beträgt der aufkommensneutrale Einheitsatz der direkten Bundessteuer 4.6%. Im Vergleich zum Tarif nach Reform der Einkommensteuer in der vorherigen Spalte liegt dieser Satz in der höchsten Einkommensklasse um 1.7 Prozentpunkte niedriger, während der Grenzsteuersatz der mittleren Gruppe um 2.1 und der niedrigsten um 2.8 Prozentpunkte steigt.

Vor allem die Anhebung des Grenzsteuersatzes in der breiten Mittelschicht dominiert die Reaktion des Arbeitsangebots. Der Beschäftigungszuwachs gegenüber dem Status Quo beträgt nur mehr 0.9 anstatt 1.1%. Da jedoch die Finanzvermögen stark in der Spitzengruppe konzentriert sind, können die verstärkten Spar- und Investitionsanreize in dieser Gruppe die geringere Sparneigung der zahlenmässig dominierenden mittleren und untersten Einkommensklasse weitgehend kompensieren, so dass sich die Akkumulation des Finanzvermögens und des Kapitalstocks nur unwesentlich abschwächt. Der BIP-Zuwachs fällt mit knapp 1% im Vergleich zur vorherigen Spalte nur unwesentlich geringer aus. Die Verteilungskonsequenzen sind ohne weitere korrigierende Massnahmen offensichtlich ungünstig, wie der starke Anstieg der Konsumspreizung auf 6.4% verdeutlicht. Die Detailergebnisse zeigen, dass die oberste Einkommensgruppe gegenüber dem Status Quo einen Konsumzuwachs von 5.3% und die unterste einen Verlust von 1.1% verzeichnet.

Um die ungünstigen Verteilungskonsequenzen abzufedern, kombiniert die nächste Spalte "Einh./Abzug" die Einführung des Einheitssteuersatzes mit einer Verdoppelung des Freibetrags, so dass anstatt 15'000 Fr. neu 30'000 Fr. ganz von der Steuer befreit bleiben. Diese Massnahme hat drei Konsequenzen. Erstens reduziert sie ceteris paribus die Durchschnittsbelastung in allen Einkommensgruppen, zweitens verschärft sie die indirekte Progression des proportionalen Tarifs, da die Durchschnittsbelastung in den unteren Schichten dabei wesentlich stärker sinkt als in den oberen. Drittens führt sie dazu, dass ein grösserer Teil der einkommenschwächsten Steuerzahler ganz aus der Steuerpflicht herausfällt. Die zentrale Auswirkung dieser verteilungspolitischen Abfederung sind die Steuerausfälle bei der direkten Bundessteuer, die zur Wahrung der Aufkommensneutralität einen Einheits-

satz von 6.1 anstatt 4.6% verlangt. Die höhere Grenzsteuerbelastung in der mittleren und oberen Einkommensgruppe reduziert die Leistungsanreize und führt zu einem Rückgang von Beschäftigung, Ersparnisbildung und Kapitalakkumulation. Der Zuwachs des BNP fällt von 1.4 auf 0.9% zurück. Die Verteilungswirkungen sind allerdings mit einer Konsumspreizung von 4% wesentlich gleichmässiger.

Eher ungünstig fallen schliesslich die Auswirkungen einer dualen Einkommensteuer nach nordischem Vorbild aus. Demnach sollen Kapitaleinkommen, also Dividenden, Kapitalgewinne und Zinsen, mit einem proportionalen Satz von 17% besteuert werden. Davon soll der Bund 5% und die Kantone und Gemeinden 12% erheben. Ausgehend von durchschnittlich etwa 30% fällt der Grenzsteuersatz auf Kapitaleinkommen in der obersten Gruppe, die den Löwenanteil am Finanzvermögen hält, besonders stark. Der Abgeltungssatz von 17% ersetzt die Teilgewinnbesteuerung, 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. Davon gehen moderate Wachstumsimpulse aus. 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 letzte Spalte in Tabelle I zeigt die langfristigen Auswirkungen im Vergleich zum Status Quo. Nach Abschluss aller Anpassungsvorgänge muss der Tarif der Lohnsteuer um 3.6 bis 5.8 Prozentpunkte angehoben werden. Die Anhebung der Lohnsteuern reduziert die Nettolöhne und mindert die Leistungsbereitschaft der Arbeitnehmer, was zu einer Reduktion der Beschäftigung und der verfügbaren Arbeitseinkommen führt. Dagegen stärkt die niedrige Abgeltungssteuer die Sparanreize vor allem in der obersten Einkommensgruppe, die nun wesentlich höhere Nettorenditen erzielen kann. Das Finanzvermögen steigt um 5.4%, was eher weniger als in den Szenarien zur Reform der Einkommensteuer ist. Der Grund liegt im Rückgang der verfügbaren Arbeitseinkommen, aus denen gespart werden kann. Die mit dem Szenario verbundenen Investitionsanreize führen zwar zu einem höheren Kapital-Arbeit-Verhältnis, können aber den Rückgang im Niveau der Kapitalbildung nicht verhindern. Insgesamt fällt unter Berücksichtigung der höheren Auslandseinkommen das BNP um 0.3%, der Konsum geht um 0.7% zurück. Nach den Detailergebnissen der Studie verzeichnet die unterste Einkommensklasse eine Konsumeinbusse von 1.2%, während die oberste Gruppe einen Zuwachs von 0.6% realisiert. Die grösste Einbusse verzeichnet jedoch die mittlere Klasse mit 1.7%. Die Verteilungswirkungen sind daher eher ungünstig.

Die negativen Wachstumseffekte des Szenarios gehen vorwiegend von der gewählten Gegenfinanzierung mit der Lohnsteuer aus. Deren Bemessungsgrundlage ist nach Angaben der ESTV mit Abzügen von 28 bis 39% des Bruttoeinkommens stark ausgehöhlt. Um ein bestimmtes Mehraufkommen zu erzielen, müssen die Steuersätze stark angehoben werden. Die negativen Auswirkungen haben haupt-

sächlich darin ihre Ursache. Würde die Gegenfinanzierung mit der breiteren Mehrwertsteuer erfolgen, oder mit einer gleichzeitigen Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch Streichung von Abzügen wie in den vorausgehenden Szenarien, dann würde die Einführung einer dualen Einkommensteuer nach nordischem Vorbild deutlich positive Auswirkungen entfalten.

Fundamentale Steuerreformen

In der Schweiz sind von unabhängiger Seite zwei weit reichende Steuerreformvorschläge eingebracht worden, mit denen nachhaltige Wachstumseffekte erzielt werden können, der "St.Galler Vorschlag" und der Vorschlag von Keuschnigg/Avenir Suisse. Die Stossrichtung ist durchaus ähnlich. Die zentralen Elemente sind: (i) Personenunternehmen werden wie Kapitalgesellschaften behandelt und damit der Gewinnsteuer mit einem Satz von durchschnittlich 22.56% unterworfen. (ii) Die Gewinnsteuer wird zinsbereinigt, d.h. es ist eine Eigenkapitalverzinsung von 4% steuerlich abzugsfähig. (iii) Alle Formen von Kapitalerträge werden auf der Personenebene mit einem proportionalen Satz besteuert. Die wesentlichen Unterschiede liegen in der Besteuerung der persönlichen Kapitalerträge. Der Vorschlag "Avenir Suisse" lässt die derzeitige Vermögensbesteuerung unverändert und besteuert anstatt dessen alle Kapitaleinkommen umfassend und mit einem moderaten, proportionalen Satz von 18% (Teilhabersteuer). Dieser Satz ist so gewählt, dass zusammen mit den anderen Elementen des Vorschlags eine Steuerausweichung von Arbeits- zu Kapitaleinkommen nicht lohnend ist. Der St.Galler Vorschlag ersetzt hingegen die persönlichen Steuern auf Kapitalerträge durch eine proportionale Vermögenssteuer von 1.2%, die bei einer normalen Rendite von 4% mit einer proportionalen Kapitalertragssteuer von 30% äquivalent ist und als "präsumtive Kapitalertragssteuer" bezeichnet wird. Ein zweiter zentraler Unterschied zu Avenir Suisse ist, dass eine Sparbereinigung auf der Personenebene vorgeschlagen wird. Die Sparbereinigung bedeutet, dass neu gebildete Ersparnisse von der Einkommensteuer abzugsfähig sind, im Gegenzug aber jede Auflösung bzw. Entsparnis von existierendem Vermögen zusammen mit dem Kapitalertrag versteuert werden muss. Das Prinzip ist ähnlich wie bei der nachgelagerten Besteuerung im Rahmen des kapitalgedeckten Pensionssystems. Die Beiträge (neue Ersparnisse) können vom Einkommen steuermindernd abgezogen werden. Wenn dann das mit Zins und Zinseszins akkumulierte Pensionsvermögen als Pension (Entsparnis) ausbezahlt wird, so wird Einkommensteuer fällig.

	St.Galler Vorschlag			Avenir Suisse		
	prop.Vst	Sparb.	ACE Total	AS-MWSt	AS-Spar	AS-Spar+
Bruttoinlandsprodukt BIP	-0.698	9.214	11.259	2.665	6.803	11.194
Bruttonationalprodukt BNP	-0.369	17.826	19.533	2.760	11.230	18.955
Kapitalstock	-1.094	20.262	27.814	7.172	17.673	27.152
Beschäftigung	-0.559	3.436	2.682	0.030	0.913	3.118
Durchschnittslohn	-0.163	5.923	8.842	2.782	6.131	8.488
Finanzvermögen	4.092	86.851	90.814	9.184	50.890	85.283
Privater Konsum	-0.313	16.897	17.069	1.592	9.299	16.459
Konsumspreizung	-1.185	18.529	18.629	4.827	8.812	15.532
Portfolioertrag (5.531%)*	6.039	6.527	6.771	6.078	6.432	6.290

*) Absoluter Wert in Prozentpunkten (5.531% in der Ausgangssituation). Restliche Werte: Abweichungen in % gegenüber Ausgangssituation. Verteilungsmass: Konsumspreizung = Konsumzuwachs EK3 - Konsumzuwachs EK1.

Tabelle II: Fundamentale Steuerreformen

Tabelle II zeigt in den ersten drei Spalten die langfristigen Auswirkungen des St.Galler Vorschlags. Es zeigt sich, dass von der Sparbereinigung die grössten Wachstumsimpulse ausgehen. Wie im Gutachten gezeigt wird, kann mit der Sparbereinigung 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. Das Finanzvermögen steigt langfristig um 87%, nicht nur wegen der wesentlich höheren Nettorenditen, sondern auch wegen der Ausdehnung der verfügbaren Arbeitseinkommen, aus denen gespart werden kann. Die vollständige Beseitigung des Steuerkeils erlaubt nicht nur deutlich höhere Nettozinsen der Sparer, sondern auch wesentlich geringere Bruttorenditen auf die verschiedenen Anlagen, so dass die Finanzierungskosten der Unternehmen stark fallen. Dies löst eine massive Kapitalakkumulation aus. Der BIP-Zuwachs von 9.2% in Tabelle II speist sich aus mehr Beschäftigung und mehr Kapitalbildung. Beachtenswert ist, dass das Absinken des heimischen Zins- und Renditeniveaus in einer kleinen Volkswirtschaft nur deshalb zustande kommt, weil die Haushalte und Investoren eine Präferenz für inländische Assets haben und diese auch dann noch nachfragen, wenn die Nettoertragsraten unter das Niveau im Ausland sinken.

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 Grenzsteuerbelas-

tung keine übertrieben grosse 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%. Dieser Zuwachs ist sowohl von der Kapitalakkumulation als auch von den positiven Beschäftigungseffekten getrieben. Das BNP steigt sogar wesentlich stärker. Die massive Sparförderung führt zu einer Verdreifachung des Nettoauslandsvermögens, so dass die Nettoauslandseinkommen massiv zunehmen und den Zuwachs des BNP verstärken. Die Verteilungswirkungen gemessen an der Konsumspreizung von 18.6% sind 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. Da die Finanzvermögen und Kapitaleinkommen viel stärker als die Arbeitseinkommen in der obersten Einkommensklasse konzentriert sind, kann vor allem diese von der Sparförderung und an den von der Steuerreform ausgelösten Vermögensgewinnen profitieren.

Die für den St.Galler Vorschlag berechneten Wachstumsgewinne sind allerdings auch mit einigen Vorbehalten verbunden. Erstens sieht der St.Galler Vorschlag, 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 eigentlichem, hoch zu versteuerndem Arbeitseinkommen als niedrig zu versteuerndes Kapitaleinkommen entstehen können, die das Aufkommen der Lohnsteuer untergraben. In der Studie wird ausgeführt, dass die Gefahr zur Steuerausweichung vor allem mit dem Verzicht auf eine tatsächliche Kapitalertragssteuer und der Verwendung der präsumtiven Kapitalertragsbesteuerung in Form einer Vermögenssteuer verbunden ist. Zweitens ist eine Vermögenssteuer 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 präsumtive Kapitalertragssteuer wie die Vermögenssteuer auch dann noch gezahlt werden, wenn tatsächlich gar kein Ertrag vorhanden ist oder sogar ein Verlust erzielt wird. Schliesslich wirkt sich eine präsumtive Kapitalertragssteuer ähnlich wie eine Vermögenssteuer 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 präsumtiven Kapitalertragssteuer) die drei erwähnten Probleme vermeiden kann. Insofern ist der Vorschlag von Avenir Suisse für eine Sparbereinigung sogar besser geeignet. Tabelle II zeigt in der vorletzten Spalte "AS-Spar" die langfristigen Ergebnisse, wenn der Vorschlag von Avenir Suisse um die Sparbereini-

gung erweitert wird. Dabei kann vollständige Neutralität ohne Über- oder Unterbesteuerungen erreicht werden. Die Konstruktion des Vorschlags beseitigt weitgehend die Anreize zur Steuerausweichung und ist auch für die Risikobereitschaft günstiger. Aus denselben Gründen wie vorhin generiert die Ergänzung des Vorschlags um die Sparbereinigung starke Wachstumseffekte. Mit einem BIP-Zuwachs von 6.8% sind die Effekte wesentlich stärker als im Originalvorschlag. Sie bleiben trotzdem noch deutlich hinter dem St.Galler Vorschlag zurück, weil der Abgeltungssatz nur 18 anstatt 30% beträgt. 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. Wenn man den Abgeltungssteuersatz im Avenir Suisse Vorschlag zusätzlich noch auf 30% anhebt, wie in der letzten Spalte, dann werden die Wachstumswirkungen der beiden Reformkonzepte mehr oder weniger identisch. Allerdings dürfte die Anwendung einer tatsächlichen Kapitalertragssteuer wesentlich weniger problematisch sein als die Abstützung auf eine präsumtive Kapitalertragssteuer in Form einer Vermögenssteuer. Aus Tabelle II geht auch hervor, dass beide Konzepte erhebliche Verteilungswirkungen auslösen. Nach den Detailergebnissen kann zwar auch die unterste Einkommensschicht erhebliche Konsumzuwächse verzeichnen, der Konsumgewinn der obersten Gruppe beträgt jedoch ein Vielfaches davon.

Fazit

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. 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.

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. 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. Ähnliches gilt für die intragenerative Verteilungsgerechtigkeit, wie sich an den Auswirkungen der Einführung einer Flat Rate Tax gezeigt hat. Wenn beispielsweise zur Abfederung der Verteilungswirkungen der Grundfreibetrag verdoppelt wird, dann muss auch der Einheitssteuersatz höher gewählt werden, um Aufkommensneutralität zu erzielen. Dies mindert doch ganz erheblich die möglichen Effizienzgewinne aus der Einführung einer Flat Rate Tax. Die Finanz- und Steuerpolitik ist eben mit einem unvermeidlichen Zielkonflikt zwischen Effizienz und Verteilung konfrontiert.

1. Einleitung

Wachstum sichert Wohlstand. Eine Politik für mehr Wachstum braucht allerdings einen langen Atem. Wohlstandsgewinne durch mehr Wachstum werden erst nach einem längeren Zeitraum spürbar. Eine Wachstumspolitik kann sichtbare Erfolge nicht in ein oder zwei Jahren, sondern eher erst in einem Jahrzehnt vorweisen. In einer längerfristigen Perspektive können jedoch nachhaltige Wachstumsunterschiede geradezu atemberaubende Folgen im internationalen Wohlstandsvergleich zeitigen. Mit einer konstanten Wachstumsrate von 2% kann ein Land sein Realeinkommen innerhalb von 35 Jahren verdoppeln. Mit einer nachhaltigen Wachstumsrate von 4% wäre eine Verdoppelung schon in 18 Jahren möglich. Die Schweiz weist seit nunmehr etwa drei Jahrzehnten eine im internationalen Vergleich deutlich unterdurchschnittliche Wachstumsrate auf und hat einen erheblichen Teil ihres Einkommensvorsprungs verloren.¹

Ob mehr Wachstum notwendig und wünschenswert ist, hängt von den Kosten des Wachstums ab. Wachstum erfordert zuerst Einkommensverzicht und Konsumaufschub, bevor mit den so geleisteten Ersparnissen und Investitionen mehr Wohlstand in der Zukunft möglich wird. Mehr Wachstum wird somit auch zu einer Frage der Verteilung zwischen gegenwärtigen und zukünftigen Generationen. Schnelleres Wachstum ist aber auch eine Quelle für Einkommensungleichheit innerhalb einer jeden Generation, da die fähigen und gut gebildeten Bevölkerungsgruppen viel eher an den Chancen einer wachsenden Wirtschaft teilhaben können. Mit rascherem technologischen Fortschritt und zunehmender Globalisierung geraten dagegen in den Industrieländern Einkommen und Beschäftigung der gering qualifizierten Arbeitnehmer immer mehr unter Druck.² Diese Rückwirkungen auf die Einkommensverteilung führen zu neuen Herausforderungen für die Steuer- und Sozialpolitik.

Der Staat kann das wirtschaftliche Wachstum auf vielfältige Art und Weise stützen und bremsen. Auf der Ausgaben- und Aufgabenseite sind die staatlichen Aktivitäten im Bereich der Bildung, der Grundlagenforschung und der Bereitstellung von wirtschaftsnaher Infrastruktur entscheidend. Die Rechtssicherheit, und insbesondere der Schutz geistigen Eigentums (Patentrecht), ist eine zentrale Voraussetzung für Innovation und Wachstum. Gegenstand dieser Studie sind jedoch die Auswirkungen des Steuersystems auf Wachstum und Verteilung. Die Wachstumswirkungen der Besteuerung ergeben sich aus ihrem Einfluss auf Arbeitsangebot, Bildung, Innovation und Kapitalakkumulation. Dies sind die entscheidenden Wachstumsmotoren. Bildung bestimmt das Humankapital einer Volkswirtschaft und ist die vielleicht wichtigste Wachstumsquelle. Eine gut ausgebildete Arbeitnehmerschaft mit einem hohen Anteil von besonders hoch qualifizierten Arbeitnehmern bedeutet nicht nur eine höhere durchschnittliche Arbeitsproduktivität, sondern ermöglicht auch mehr Innovation, steigert die Kapitalproduktivität und stösst damit zusätzliche Kapitalbildung an.

¹ Vgl. z.B. OECD (2005, S. 163) zu den unterdurchschnittlichen Wachstumsraten der Schweiz.

² Dieser Zusammenhang wird in der Fachliteratur als "skill biased technological change" bezeichnet.

Die Besteuerung der Arbeitseinkommen stellt allerdings kein grosses Hindernis für die privaten Bildungsaktivitäten dar. Die grössten privaten Kosten der Ausbildung sind die entgangenen Lohneinkommen nach Steuer während der Ausbildung. In dem Ausmass, wie die Lohnsteuer die Nettolöhne reduziert, mindert sie auch die Opportunitätskosten der Bildung. Die Lohnsteuer mindert daher nicht nur den Ertrag der Bildung in Form von höheren künftigen Löhnen, sie reduziert auch ihre Opportunitätskosten. Eine proportionale Lohnsteuer bleibt unter diesen Bedingungen ohne Einfluss auf die Entscheidung zu mehr oder weniger Ausbildung. Dies entspricht dem Prinzip einer Cashflow-Steuer mit Sofortabschreibung, wonach eine proportionale Steuer die Anschaffungskosten und die künftigen Erträge einer Kapitalinvestition zu gleichen Teilen mindert und daher das private Investitionskalkül nicht weiter beeinflusst.³ Eine Behinderung der Bildung könnte sich allenfalls aus der Progressivität der Lohnsteuer ergeben, die den zukünftigen Lohnzuwachs verhältnismässig stärker schmälert als den Lohnausfall während der Ausbildung. Dem steht jedoch gegenüber, dass der Staat die Leistungen des Lehrpersonals und der Bildungsinfrastruktur grossteils unentgeltlich zur Verfügung stellt. Für die Besteuerung ergibt sich hier kein grosser Handlungsbedarf. Es bleibt der leistungshemmende Effekt der progressiven Einkommensteuer auf Erwerbsbeteiligung und Arbeitsangebot. Der Faktor Arbeit reagiert jedoch auf die Besteuerung weniger elastisch als der Faktor Kapital.

Grundlegend anders stellt sich die Situation bei der Besteuerung der Kapitaleinkommen dar. Für Innovation und physische Kapitalbildung ist die Unternehmensbesteuerung einschliesslich der Besteuerung der Kapitalerträge, der Kapitalgewinne und des Vermögens auf der Investorebene von grosser Bedeutung. Dabei sind die Wirkungen der Besteuerung auf die private Innovationstätigkeit nicht grundsätzlich anders zu beurteilen als die Wirkungen auf die Investitionsneigung bei Ausrüstungen und Bauten. Zwar sind die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung, soweit sie als Kosten für wissenschaftliches und technisches Personal anfallen, sofort und vollständig steuerlich abzugsfähig. F&E erfordert jedoch regelmässig auch umfangreiche Kapitalinvestitionen in technische Ausrüstungen. Hier ergeben sich die gleichen steuerlichen Hindernisse wie bei anderen Kapitalinvestitionen, soweit F&E-Aufwendungen nicht speziell begünstigt sind. Ausserdem erfordert die Kommerzialisierung von privaten Innovationen, sei es in Form von neuen Produkten oder neuen Produktionsmethoden, regelmässig erhebliche Kapitalinvestitionen. Insofern sind die Kapitalinvestitionen in Ausrüstungen und Bauten das Transportmittel für Innovationen, damit diese sich in höherer gesamtwirtschaftlicher Produktivität niederschlagen können.

Das Kapitaleinkommen wird durch eine Mehrzahl von Steuern auf Unternehmens- und Personenebene belastet. Auf der Unternehmensebene belasten zuerst die Gewinn- und Kapitalsteuer den Investitionsertrag, während die Investitionskosten durch grosszügige steuerliche Abschreibungen und, soweit sie fremdfinanziert sind, durch die Abzugsfähigkeit der Fremdkapitalzinsen entlastet werden. Trotz diesen Investitionsbegünstigungen bleibt eine erhebliche effektive Grenzsteuerbelastung von Investitionen

³ Vgl. Heckman, Lochner und Taber (1998) sowie die theoretische Begründung einer dualen Einkommensteuer von Nielsen und Sorensen (1997).

bestehen. Die Steuern drücken einen Keil zwischen die Brutto- und Nettoertragsrate von Investitionen. Dieser Steuerkeil erhöht die notwendige Bruttorendite, welche die Unternehmen auf ihre Investitionen erwirtschaften müssen, damit sie den Investoren eine marktübliche Rendite (vor persönlichen Steuern) versprechen können. Die Bereitschaft der Sparer, Investitionskapital zur Verfügung zu stellen, hängt jedoch von der Nettoertragsrate nach Abzug aller persönlichen Steuern ab. Auf Investorebene mindert die Besteuerung von Dividenden und Beteiligungsgewinnen den Ertrag des risikotragenden Eigenkapitals, während die Besteuerung der Zinserträge die private Verzinsung des Fremdkapitals reduziert.

Hinzu kommt die Belastung mit der Vermögenssteuer, die schon mit geringen Sätzen zu einer erheblichen Besteuerung einer Normalrendite führen kann. Wenn die Normalrendite 4% beträgt, führt eine Vermögenssteuer von fünf Promille zum selben Ergebnis wie eine Zinsertragssteuer von 12.5%. In beiden Fällen wird der Nettoertrag von 4 auf 3.5% abgesenkt. Während die Zinsertragssteuer nur auf den tatsächlich anfallenden Ertrag erhoben wird, muss die Vermögenssteuer auch im Fall von Verlusten getragen werden. Anders als die Zinsertragssteuer ist sie eine Normertrags- bzw. Substanzsteuer.

Schliesslich wird die Besteuerung der Kapitalerträge auf Personenebene noch wegen der Anwendung des Nominalwertprinzips verschärft. Selbst bei geringfügiger Inflationsrate kann dies eine nennenswerte zusätzliche Steuerbelastung ergeben. Die Besteuerung setzt nämlich an den nominalen Kapitalerträgen an. Dies sind jedoch teilweise Scheingewinne, da der tatsächliche Kaufkraftzuwachs für künftige Perioden um die zwischenzeitlich aufgetretenen Preissteigerungen gemindert wird. Der zukünftig erzielbare Kaufkraftzuwachs, der die Ersparnisse motiviert, hängt von der Real- und nicht von der Nominalverzinsung des gesparten Einkommens ab. Wenn der Realzins $i = 4\%$, die Inflationsrate 1% und der Steuersatz 30% betragen, errechnet man aus der Anwendung des Steuersatzes auf den Nominalzins und dem anschliessenden Abzug der Inflationsrate einen Realzins von $[(1 - 0.3) \cdot 0.05 - 0.01] \cdot 100$ bzw. $r = 2.5\%$. Der Steuerkeil zwischen Realzins vor und nach Steuer beträgt also $4 - 2.5 = 1.5\%$. Die effektive Steuerbelastung ist der Anteil des Steuerkeils an der Vorsteuerrendite und beträgt im vorliegenden Fall $100 \cdot 1.5 / 4 = 37.5\%$. Die Scheingewinnbesteuerung führt zu einer effektiven Steuerbelastung des Kapitalertrags, die um 7.5 Prozentpunkte über dem tariflichen Steuersatz von 30% liegt! Dies bedeutet, dass selbst eine geringe Inflationsrate von nur einem Prozent zu einer erheblichen Verschärfung der effektiven Besteuerung der Kapitalerträge führt. Dagegen gibt es bei der Besteuerung der Arbeitseinkommen keine Kaufkraftentwertung durch Inflation und damit auch keine Scheingewinnbesteuerung. Diese tritt erst ein, wenn Lohneinkommen gespart und die erzielten Kapitalerträge durch Inflation entwertet werden. Allerdings verschärft die Inflation die Progression der Lohnsteuer, indem sie die Steuerpflichtigen in eine höhere Progressionsstufe bringt, obwohl der Lohnzuwachs nur nominal und nicht real stattfindet. Diese sogenannte kalte Progression wird jedoch in mehr oder weniger regelmässigen Abständen durch eine Tarifierung ausgeglichen, während ein Inflationsausgleich in der Besteuerung der Kapitaleinkommen nicht stattfindet.

Kapitaleinkommen werden also in der Schweiz mehrfach besteuert. Die kumulative Belastung kann sich im Vergleich zu den Arbeitseinkommen zu einer deutlich höheren Gesamtbelastung ausweiten. Dem mag man gegenüberstellen, dass Arbeitnehmer zusätzlich zu der Lohnsteuer auch mit Sozialversicherungsbeiträgen belastet sind. Der entscheidende Unterschied ist jedoch, dass diese zweckgebunden für die Absicherung von lohnbezogenen Einkommensrisiken verwendet werden und ihnen daher eine konkrete Gegenleistung in Form einer Versicherung gegenübersteht. Daher haben diese Beiträge grundsätzlich keinen Steuercharakter. Sie können nur insofern als zusätzliche Steuer aufgefasst werden, als sie Umverteilungscharakter haben und versicherungsmässig nicht fair berechnet sind. Je nach Art der Sozialversicherung und je nach Art der individuellen Verhältnisse kann das Umverteilungselement durchaus gewichtiger als das Äquivalenzelement sein. Steuern auf Kapitaleinkommen fließen hingegen ohne jede Zweckbindung in die Finanzierung des Staatshaushalts und haben daher immer vollen Steuercharakter.

Die Besteuerung der Kapitaleinkommen ist für Innovation und Wachstum zentral. Sie behindern nicht nur das Niveau der Kapitalbildung, indem sie Investition und Ersparnisse hemmen. Sie stören auch die Effizienz des Kapitaleinsatzes, indem sie zwischen verschiedenen konkurrierenden Verwendungen des Kapitaleinsatzes diskriminieren, und führen so zu zusätzlichen Einkommens- und Wachstumseinbußen. Ein Beispiel ist die Begünstigung der Fremdfinanzierung durch die steuerliche Abzugsfähigkeit der Fremdkapitalzinsen. An sich ist damit auch eine Investitionsförderung verbunden, denn fremdfinanzierte Investitionen werden dadurch billiger. Allerdings werden die Unternehmen aus steuerlichen Gründen zu einer höheren Verschuldung gedrängt, als es unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten angemessen wäre, während die Finanzierung mit risikotragendem Eigenkapital diskriminiert wird. Eine höhere Verschuldungsquote steigert die Krisenanfälligkeit der Unternehmen, trägt zu einer höheren Insolvenzrate bei und verhindert so die Entstehung von mehr Einkommen.

Die Besteuerung diskriminiert ausserdem zwischen Selbst- und Anteilsfinanzierung als Formen der Eigenkapitalfinanzierung. Die wirtschaftliche Doppelbelastung von Dividenden in Verbindung mit der effektiv geringen Besteuerung von Beteiligungsgewinnen begünstigt Gewinneinbehaltung und Selbstfinanzierung gegenüber der Gewinnausschüttung und Anteilsfinanzierung. Aus steuerlichen Gründen bleibt die Gewinneinbehaltung selbst dann noch interessant, wenn die gewinnstarken Unternehmen auf ihre eigenen Investitionsprojekte eine geringere Rendite erzielen als in anderen Unternehmen möglich wäre. Die steuerliche Diskriminierung der Gewinnausschüttung behindert also die Funktion des Kapitalmarktes, knappe Investitionsmittel von den reifen Unternehmen auf junge und rasch wachsende Unternehmen hinzulenken, die rentable Investitionsmöglichkeiten aufweisen, aber auf Anteilsfinanzierung mit neuem Risikokapital angewiesen sind. Die steuerliche Diskriminierung zwischen jungen Unternehmen in der Wachstumsphase und grossen Unternehmen im Reifezustand ist vermutlich eine weithin unterschätzte Verzerrung des Steuersystems bezüglich der Effizienz des gesamtwirtschaftli-

chen Kapitaleinsatzes. Andere effizienzmindernde Auswirkungen der Besteuerung liegen in der steuerlichen Beeinflussung der Rechtsformwahl.

Für das Wachstum in einer offenen, international verflochtenen Volkswirtschaft ist die Standortattraktivität für internationale Direkt- und Portfolioinvestitionen ein entscheidender Faktor. Die zunehmende Globalisierung der Weltwirtschaft bedeutet, dass schon kleine Einkommens- und Renditeunterschiede genügen, um Finanzinvestoren, Unternehmen und hoch qualifizierte Arbeitnehmer zur Zu- oder Abwanderung zu veranlassen. Genauso führen kleine Steuerunterschiede zu grossen Ausweichreaktionen und Steuerflucht. Umgekehrt können Länder mit einem attraktiven Steuersystem innovative Unternehmen, hoch qualifizierte Führungskräfte und international hoch mobiles Portfoliakapital zur Veranlagung und Verwaltung im Inland anziehen. Die Standortattraktivität eines Landes hängt auch sehr von der Qualität der öffentlichen Ausgaben und Leistungen wie Infrastruktur, Rechtssicherheit, Grundlagenforschung, Bildung und Kultur ab. Entscheidend dabei ist allerdings, mit welchen Steuern der Staat seine Aufgaben finanziert.

Die Globalisierung macht eine Anpassung des Steuersystems notwendig. Die internationalen Trends in dieser Hinsicht sind inzwischen nicht mehr zu übersehen und klar dokumentiert. Die Unternehmenssteuersätze fallen und persönliche Kapitaleinkommen werden zunehmend mit niedrigeren, proportionalen Abgeltungssteuern belastet. Die Möglichkeiten der Steuerarbitrage, Steuerausweichung bis hin zur Steuerflucht ins Ausland sind bei Kapitaleinkommen wesentlich grösser als bei Arbeitseinkommen. Lohn- und Konsumsteuern bleiben daher in den meisten Staaten vergleichsweise hoch, um die Finanzierung des Staatshaushaltes sicherzustellen. Dieser Trend zur Spreizung in der Belastung der Arbeits- und Kapitaleinkommen ist deutlich stärker in kleinen Ländern, die wegen ihres kleinen Binnenmarktes besonders stark von der Entwicklung des internationalen Teils ihrer Wirtschaft abhängen.⁴

Die Verschärfung des internationalen Steuerwettbewerbs hat insbesondere in kleineren Ländern zu beachtlichen Reformen und einer schrittweisen Anpassung des Steuersystems geführt. Die nordischen Länder, aber auch andere Staaten wie Österreich oder die Niederlande sind zu einer dualen Einkommensbesteuerung übergegangen.⁵ Der deutsche Sachverständigenrat (2005) empfiehlt in seinem neuesten Jahresgutachten erneut eine duale Einkommensteuer für Deutschland. Für die Schweiz liegen Vorschläge für eine duale Einkommensteuer vor, nämlich jener von Keuschnigg (2004) für Avenir Suisse und von Angelini et al. (2000), der "St.Galler Vorschlag".⁶ Die beiden Konzepte unterscheiden sich insbesondere durch die Vorschläge auf der Personenebene, verfolgen aber insgesamt eine durchaus ähnliche Stossrichtung. Einige osteuropäische Reformländer wie die Slowakei, Russland⁷ und Rumänien haben hingegen als radikales Konzept eine Flat Rate Tax oder Einfachsteuer eingeführt.

⁴ Vgl. beispielsweise Devereux, Griffith and Klemm (2002) oder Bundesministerium der Finanzen (2005).

⁵ Vgl. Bovenberg und Cnossen (2003), Eggert und Genser (2005) sowie Christiansen (2004) und die anderen Beiträge im CESifo Dice Report 2(3).

⁶ Die letzt genannte Studie orientiert sich in grossen Teilen an den Vorschlägen von Kirchgässner (1999).

⁷ Vgl. Ivanova, Keen und Klemm (2005).

Nun sollen für die Schweiz die Vor- und Nachteile einer dualen Einkommensbesteuerung im Vergleich zu einer Einkommensteuer mit einem Einheitssatz (Flat Rate Tax) herausgearbeitet werden.⁸ Der grosse Vorteil der Flat Rate Tax liegt in ihrer Einfachheit. Ein proportionaler Satz mit wenigen Ausnahmen ist einfach und berechenbar für den Steuerzahler. Dies spart Erhebungs- und Entrichtungskosten bei Bürgern, Unternehmen und Staat. Die grossen Vereinfachungen kommen vermutlich aus der proportionalen Besteuerung der Kapitaleinkommen, wo damit vielfältige Arbitragemöglichkeiten beseitigt werden (progressive Besteuerung von Kapitalgewinnen, Probleme der Abstimmung von Gewinnbesteuerung mit der progressiven Einkommensteuer usw.). Die progressive Lohnbesteuerung führt dagegen zu keinen grossen Komplikationen und ist administrativ einfacher zu bewältigen. Für die Heiratsstrafe beispielsweise gibt es im Rahmen der Lohnbesteuerung gute Lösungen. Die duale Einkommensteuer, die eine direkt progressive Lohnsteuer mit einer proportionalen Besteuerung der Kapitaleinkommen kombiniert, realisiert also bereits einen Grossteil der möglichen Vereinfachungen und Einsparungen in der Steuererhebung. Die Frage ist, wie eine so weit reichende Reform finanziell zu verkraften ist. Unter diesem Gesichtspunkt dürfte die duale Einkommensteuer leichter einzuführen sein. Ein Grossteil des Lohnsteueraufkommens wird vom obersten Viertel der Beschäftigten erbracht. Wenn bei einer Flat Rate Tax der Spitzensteuersatz abgesenkt wird, kommt es zu grossen Steuerausfällen bei dieser Gruppe von Steuerzahlern, so dass kein grosser Spielraum für eine grössere Absenkung des Steuersatzes verbleibt. In Ländern mit ausgebautem Wohlfahrtsstaat dürfte daher eine Flat Rate Tax nur beschränkt möglich sein.

Schliesslich wird erwogen, die Mehrwertsteuer grundlegend zu reformieren. Eine radikale Streichung von Ausnahmen und Sondersätzen würde die Mehrwertsteuer nicht nur vereinfachen. Sie würde vor allem auch die Schattenbesteuerung von Vorleistungen und Investitionen beseitigen und die wachstumshemmenden Effekte der Steuer reduzieren. Damit wird sie im Vergleich zu anderen Steuern zu einer wesentlich weniger schädlichen Einnahmenquelle. Die Reform der Mehrwertsteuer macht eine Änderung der Steuerstruktur sinnvoll. Sie könnte damit einen finanziellen Spielraum schaffen, um andere Steuern zu senken, die für Wachstum und Standortattraktivität besonders schädlich sind.

Der Auftrag für diese Studie ist, die zu erwartenden quantitativen Auswirkungen verschiedener Steuerreformalternativen bezüglich Effizienz, Verteilung und Wachstum zu bewerten. Dabei ist besonderes Augenmerk zu legen auf die kurz- und längerfristigen Perspektiven und auf die Rückwirkungen auf die öffentlichen Haushalte, getrennt nach Bund und dem Aggregat von Kantonen und Gemeinden. Die zu betrachtenden Reformalternativen sind vom Auftraggeber in ihrer Stossrichtung vorgegeben. Grundlage für die Studie ist ein dynamisches Gleichgewichtsmodell für die Schweiz, dessen Besonderheiten im folgenden Abschnitt beschrieben werden.⁹ Das Modell bildet in besonders grossem Detail

⁸ Die Flat Rate Tax darf keinesfalls mit dem Konzept der Flat Tax nach Hall und Rabushka (1985) gleichgesetzt werden. Die Flat Tax von Hall und Rabushka ist ein radikales Steuerkonzept, welches Kapitaleinkommen generell nur einmal auf Unternehmensebene besteuert und durch die Sofortabschreibung von Investitionen eine konsequente Konsumorientierung der Besteuerung vorsieht.

⁹ Eine technische Beschreibung des Modells ist in Keuschnigg (2005b) dokumentiert.

das schweizerische Steuersystem ab und berücksichtigt zur besseren Beurteilung von Verteilungseffekten auch die Heterogenität der Haushalte und Unternehmen. Auf der Haushaltsseite werden drei Einkommensklassen in einem Modell überlappender Generationen mit acht Altersgruppen abgebildet. Auf der Unternehmensseite unterscheidet das Modell zwischen heimischen Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften sowie in- und ausländischen multinationalen Unternehmen mit ihren Produktionsstätten im Inland. Abschnitt 3 stellt die Ausgangslage in der Schweiz dar und quantifiziert die vorgegebenen Reformalternativen in Simulationsszenarien, damit ihre Auswirkungen auf Wachstum und Verteilung abgeschätzt werden können. Abschnitt 4 stellt die zu erwartenden Auswirkungen auf Wachstum und Verteilung und auf die öffentlichen Haushalte dar. Abschnitt 5 erörtert die Robustheit der Ergebnisse anhand von Sensitivitätsanalysen bezüglich wichtiger Verhaltensreaktionen. Abschnitt 6 stellt die kurz- und mittelfristigen Anpassungsvorgänge nach Einführung der Reformen dar und präsentiert die Wohlfahrtsergebnisse. Die Studie schliesst mit einigen grundsätzlichen Bemerkungen über die vorgeschlagenen Szenarien der Steuerreform und mögliche zukünftige Reformperspektiven ab.

2. Zur Methode

Eine quantitative Analyse von Wachstums- und Verteilungswirkungen einer Steuerreform erfordert ein detailliertes Modell, welches die in der Einleitung angesprochenen angebotsseitigen Verhaltensreaktionen in hinreichendem Detail berücksichtigt. Diese Studie bedient sich des am IFF entwickelten Steuersimulationsmodells, das in seinen technischen Aspekten in Keuschnigg (2005b) dokumentiert ist. Das Modell bildet im Ausgangsgleichgewicht den Wachstumstrend der schweizerischen Wirtschaft nach und zeigt, wie eine Steuerreform die Wirtschaft nach einer längeren Anpassungsphase auf einen neuen Wachstumspfad führen kann. Dabei sind in einer offenen Volkswirtschaft mit offenen Kapitalmärkten die heimischen Ersparnisse vom Investitionsniveau weitgehend, aber nicht vollständig, abgekoppelt. Hier seien die wesentlichen Aspekte des Modells in der gebotenen Kürze beschrieben.

2.1. Modellübersicht

2.1.1. Haushalte

Der Haushaltssektor besteht aus überlappenden Generationen, die in acht Altersgruppen und drei Einkommensklassen aufgeteilt sind. Damit ist es möglich, ein hinreichend detailliertes Bild über die Verteilungswirkungen von Steuerreformen zu zeichnen. Es können die Umverteilungseffekte zwischen den Einkommensgruppen der Geringqualifizierten, der Mittelschicht und der obersten Einkommensklasse dargestellt werden. Die Einkommensgruppen in Tabelle 1 sind nach Bildungsstufen abgegrenzt. Die Geringqualifizierten weisen ausser der obligatorischen Schul- und Lehrlingsausbildung keine weiteren Qualifikationen auf. Die beiden anderen Gruppen entsprechen der sekundären und tertiären Bildungsstufe. Die Arbeitnehmer der zweiten Gruppe haben wenigstens die Matura bzw. einen Abschluss einer technischen oder kaufmännischen berufsqualifizierenden Ausbildung. Die dritte Klasse besteht im Wesentlichen aus Absolventen von Fachhochschulen oder Universitäten.

Nach Tabelle 1 entfallen auf die unterste Gruppe 14.5% der Arbeitnehmer, die nur einen Anteil von 9.3% der Lohnsumme erwirtschaften. Die 28% der Arbeitnehmer in der obersten Gruppe haben hingegen einen weit überdurchschnittlichen Anteil von 40.2% der gesamten Lohnsumme. Wegen der Progressivität der Einkommensteuer trägt diese Gruppe über 50% zum gesamten Lohnsteueraufkommen bei. Die Verteilung der Vermögen ist wesentlich ungleicher als die Lohnverteilung. Nach der Statistik haben etwa 30% der Steuerpflichtigen überhaupt kein Vermögen.¹⁰ Dies bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass alle Haushalte ohne Vermögen nur der untersten Gruppe angehören würde. Wegen der Heterogenität innerhalb der Einkommensgruppen muss man davon ausgehen, dass auch ein Teil der mittleren Gruppe kein Vermögen hat, während ein Teil der untersten Gruppe wie z.B. kleine

¹⁰ Vgl. ESTV (1999).

Landwirte, Selbständige und Kleinunternehmer mit sehr geringem Einkommen durchaus positive Vermögen besitzen. Ein Teil der mittleren Lohneinkommen dürfte weit überdurchschnittliche Vermögen aufweisen, die in der Statistik in der obersten Gruppe gebucht sind. Entscheidend für die makroökonomische Verteilungsanalyse ist, dass die Vermögen wesentlich ungleicher verteilt sind als die Arbeitseinkommen. Nach Tabelle 1 entfallen auf die 28% der obersten Lohngruppe 55% der Vermögen. Die stärkere Konzentration der Vermögen geht zwangsläufig mit einer ebenso hohen Konzentration der Kapitaleinkommen und der damit verbundenen Steuerzahlungen einher. Gerade bei einem Übergang zu einer Flat Rate Tax oder auch zu einer Variante einer dualen Einkommensbesteuerung werden die Verteilungseffekte daher ganz erheblich sein.

	Anteil Arbeits- angebot	Anteil Gesamt- vermögen	Anteil Lohn- summe	Anteil Aufkommen Lohnsteuer	Pro Kopf Lohn- einkommen	Grenz- steuersatz Lohnsteuer	Durch- schnitts- steuersatz
EK1	14.510%	5%	9.301%	6.648%	56'912	20.030%	9.180%
EK2	57.430%	40%	50.526%	42.776%	78'112	22.410%	10.862%
EK3	28.060%	55%	40.173%	50.576%	127'112	30.380%	16.149%

Bemerkung: Freibetrag 15'000. Quellen: ESTV (2006), ESTV (2005), SAKE (2005), eigene Berechnungen.

Tabelle 1: Besteuerung und Verteilung

Zusätzlich führt jede wachstumsorientierte Steuerreform zu erheblichen Umverteilungen zwischen heutigen und zukünftigen Generationen. Die von einer Steuerreform ausgelösten Einkommenseffekte können sich nur langsam entfalten. Sie werden erst nach einigen Jahren stärker spürbar, wenn die angestossene Kapitalbildung die entsprechenden Produktivitätseffekte zeitigt und den Output steigert. Die Steuerausfälle fallen dagegen ohne Verzögerung an und sind gerade in der Anfangsphase sehr gross. Wenn nach einigen Jahren die makroökonomische Expansion stärker wird, wachsen auch die Bemessungsgrundlagen der grossen Steuern und spülen - wie bei jedem Konjunkturaufschwung auch - mehr Einnahmen in die Staatskasse, die zu erheblichen Selbstfinanzierungseffekten führt. Diese Dynamik führt zu intergenerativen Verteilungswirkungen. Die Kosten der Wachstumspolitik fallen bei den heutigen Generationen an, die Einkommensgewinne konzentrieren sich dagegen stärker bei den zukünftigen Generationen.

Auf welche Weise die Besteuerung mehr Wachstum auslösen kann, hängt von den Verhaltensreaktionen ab. Auf der Haushaltsseite sind die Anreize für Ersparnisbildung und Arbeitsangebot wichtig. Das Arbeitsangebot reagiert im Wesentlichen auf den realen Nettolohn in Kaufkräften.¹¹ Die Lohnbesteuerung hemmt das Arbeitsangebot, da sie direkt den Nettolohn reduziert. Wegen der direkten Progression fällt der leistungshemmende Effekt bei den höheren Einkommensklassen stärker aus. Die speziellen Verbrauchssteuern und insbesondere die Mehrwertsteuer mindern ebenfalls das Arbeitsangebot, da sie die Kaufkraft der Löhne reduzieren.

¹¹ In Abschnitt 5 zur Sensitivitätsanalyse wird auch die empirische Evidenz zu wichtigen Verhaltensanpassungen besprochen.

Die wesentlichen Determinanten der privaten Ersparnis sind der Nettozins r nach Kapitalertragssteuern und das Lebenszyklusmotiv der Altersvorsorge, wonach ein abfallendes Arbeitseinkommen im Alter durch vermehrte Ersparnisbildung in der aktiven Erwerbsphase ausgeglichen wird, um den Konsum im Ruhestand weitgehend zu erhalten. Die Stärke des Lebenszyklusmotives hängt im Wesentlichen vom Verhältnis des verfügbaren Arbeitseinkommens nach Abzug aller Steuern und Beiträge in der aktiven Erwerbsphase zur Höhe der Pensionszahlungen aus der 1. und 2. Säule des Altersvorsorge-systems in der Ruhestandsphase ab. In Abbildung 1 drückt die Neigung der Sparkurve $A(r)$ die Zins-empfindlichkeit der Ersparnisbildung aus, während die Lage der Kurve vom Lebenszyklusmotiv und anderen Determinanten der Ersparnisbildung abhängt. Die Besteuerung der Kapitalerträge auf Perso-nenebene drückt einen Steuerkeil zwischen den Marktzins i und den Nettozins r nach Steuern, wie in Abbildung 1 eingezeichnet ist. Eine geringere Besteuerung der persönlichen Kapitalerträge erlaubt bei gegebenem Marktzins i einen höheren Nettozins r und kann damit kräftige Sparanreize setzen. Wenn der Marktzins in einer kleinen offenen Volkswirtschaft international vorgegeben ist, dann sind Erspar-nis (Assets A) und Investition weitgehend entkoppelt, und die Ersparnisse können nur teilweise oder gar nicht auf höhere Investitionen im Inland durchschlagen. Ein Teil fließt in den Erwerb von Aus-landsvermögen N , soweit nicht die Staatsverschuldung die heimischen Ersparnisse absorbiert. Die Rendite auf das Auslandsvermögen führt in den folgenden Perioden zu Faktorzahlungen an das Inland und stärkt damit das BNP, aber nicht das BIP.

Ein wichtiger Aspekt des Modells sind die Portfolioentscheidungen der Haushalte. Sie investieren in Eigenkapitalanteile heimischer Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen, in Aktien von multi-nationalen Unternehmen sowie in in- und ausländische Unternehmensanleihen und Staatsschuldenpa-piere. Aus der Sicht der Anleger sind diese Kapitalmarktanlagen unvollständige Substitute, deren Net-toverzinsung nicht mehr identisch sein muss. Die Sparsentscheidungen hängen vom durchschnittlichen Portfolioertrag ab. Das Verhältnis der Nettorenditen bestimmt, wie das Sparvolumen auf die Anlageal-ternativen aufgeteilt wird. Ein Asset mit einer höheren Rendite zieht eine höhere Portfolionachfrage an, aber trotzdem halten die Anleger weiterhin auch andere Anlageformen. Dies bringt ein Motiv für Portfoliodiversifikation zum Ausdruck.¹²

Damit wird die empirisch gut belegte Präferenz für heimische gegenüber ausländischen Anlagen re-produziert. Die Anleger präferieren heimische Assets und fragen sie auch dann noch nach, wenn aus-ländische Papiere eine höhere Ertragsrate versprechen. Eine wichtige Konsequenz davon ist, dass die Nettoertragsraten inländischer Assets endogen werden. Wenn beispielsweise die heimischen Unter-nehmen sich mehr verschulden, dann müssen in- und ausländische Anleger bereit sein, mehr von die-sen Anleihen zu erwerben. Dies erfordert einen höheren Zins für im Inland emittierte Unternehmens-anleihen, damit der Markt für dieses Asset geräumt werden kann. Unvollständige Substituierbarkeit in-

und ausländischer Anlagen bedeutet ausserdem, dass auch in einer kleinen offenen Volkswirtschaft Ersparnisse und Investition zumindest teilweise aneinander gekoppelt bleiben. Wenn das inländische Sparvolumen stark zunimmt und zunächst auf ein unverändertes Angebot heimischer Assets trifft, entsteht eine Überschussnachfrage. Es müssen also die Zinsen im Inland fallen, damit die Haushalte ihr Portfoliovermögen umschichten und weniger von den heimischen Anlagen nachfragen. Die fallenden Zinsen stimulieren Investitionen und Wachstum im Inland und steigern so den Marktwert heimischer Anlagen, bis ein Gleichgewicht erreicht ist. Die Kernbotschaft ist, dass eine Erhöhung der inländischen Sparneigung, anders als im Lehrbuchfall der kleinen offenen Volkswirtschaft, teilweise auf das heimische Investitionsniveau durchschlägt!¹³

2.1.2. Unternehmen

Der Unternehmenssektor ist im IFF-Modell besonders detailliert abgebildet. Dieser Modellierungsaufwand ist notwendig, um die Wirkungen der Unternehmens- und Kapitaleinkommensbesteuerung auch nur einigermaßen zutreffend zu erfassen.¹⁴ Der allerwichtigste Transmissionsmechanismus für die Steuerpolitik sind die Investitionsentscheidungen. Das Investitionskalkül, das die Kapitalakkumulation treibt, spiegelt die Barwertmethode der Investitionsrechnung wider, wonach der Barwert der zukünftigen Investitionserträge nach Unternehmenssteuern wenigstens die effektiven Anschaffungskosten der Kapitalgüter kompensieren muss. Eine äquivalente Darstellung wie in Abbildung 1 ist, dass die Bruttoertragsrate des Kapitals u vor Steuern (gleich dem Grenzprodukt des Kapitals vermindert um die Abschreibungsrate) ausreichen muss, um den Investoren nach Unternehmenssteuern die marktübliche Verzinsung i des Eigen- und Fremdkapitals (vor persönlichen Steuern) versprechen zu können. Die Gewinnbesteuerung drückt einen Steuerkeil zwischen Bruttoertragsrate und Markttrendite, so dass bei einer gegebenen Kapitalmarkttrendite i die notwendige Bruttoertragsrate höher werden muss. Eine so hohe Rendite können nur mehr die profitabelsten Investitionen erzielen; viele Investitionsprojekte lohnen sich nicht mehr, so dass die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung zurückgeht.

¹² Der Fall der perfekten Zinsarbitrage folgt als Grenzfall, wenn die Assetsubstitution unendlich gross wird und damit die Elastizität der Assetnachfrage bezüglich der eigenen Rendite gegen Unendlich geht. In diesem Fall können im Kapitalmarktgleichgewicht keine Unterschiede in den Ertragsraten bestehen bleiben. Dies ist jedoch empirisch nicht zutreffend, vgl. Poterba (2002) und Poterba und Samwick (2002) zum Einfluss der Besteuerung auf die Portfolioentscheidungen.

¹³ Vgl. Feldstein und Horioka (1980) und die angestossene empirische Literatur wie z.B. Adler und Dumas (1983) oder French und Poterba (1991).

¹⁴ Siehe Auerbach (2002) und Hasset und Hubbard (2002) zum Stand der Theorie der Unternehmensbesteuerung und zu den Auswirkungen der Besteuerung auf Investition und Finanzierung.

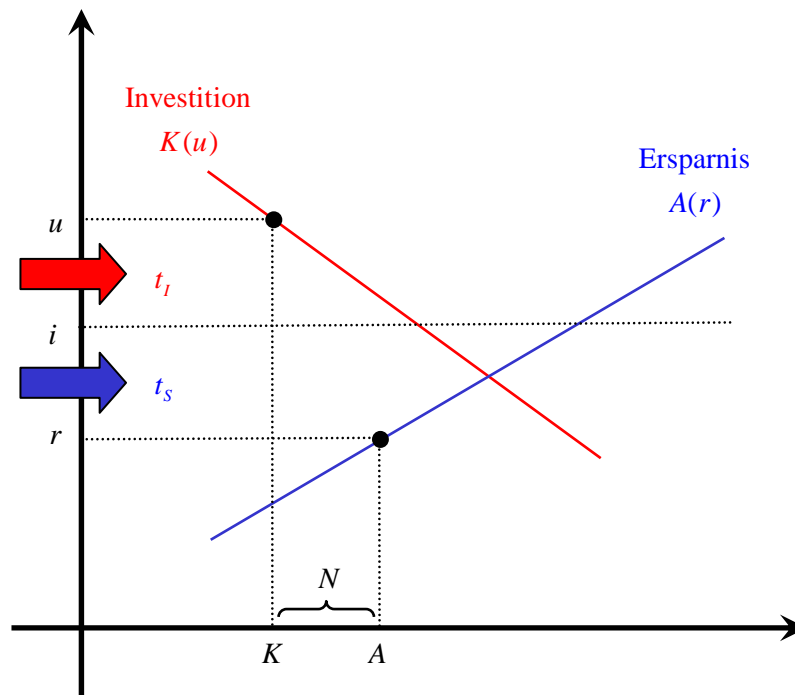


Abbildung 1: Investition, Ersparnis und Nettoauslandsposition

Der zweite wichtige Wirkungskanal der Unternehmensbesteuerung ist die Finanzierungsentscheidung über das Ausmass der Fremdfinanzierung. Hier sind zwei unterschiedliche Aspekte zu beachten. Einerseits begünstigt die Gewinnsteuer speziell auf der Unternehmensebene Fremd- gegenüber Eigenfinanzierung, da die Fremdkapitalzinsen abzugsfähig sind, die Opportunitätskosten des Eigenkapitals hingegen nicht. Dies wird auf der Investorebene teilweise dadurch kompensiert, dass Zinserträge im Rahmen der Einkommensteuer voll versteuert werden müssen, der Ertrag des Eigenkapitals jedoch nur teilweise. Dies gilt insbesondere, wenn der Eigenkapitalertrag vorwiegend in Form von Beteiligungsgewinnen anfällt, die teilweise vollständig steuerfrei oder wegen des mit dem Realisationsprinzip verbundenen Zinsvorteils aus der aufgeschobenen Steuerzahlung begünstigt sind. Wenn die gesamte Steuerbelastung des Eigenkapitals auf Unternehmens- und Personenebene jene des Fremdkapitals übersteigt und damit Fremdkapital billiger wird, dann werden die Unternehmen verstärkt den Weg der Fremdfinanzierung beschreiten.¹⁵ Mit zunehmendem Fremdkapitalanteil steigen die realen Kosten der Fremdfinanzierung, beispielsweise weil Unternehmen zunehmend krisenanfälliger werden, so dass die Besteuerung zu einer höheren Insolvenzrate beiträgt. Dadurch entsteht ein Effizienzverlust, indem Einkommen aus zusätzlichen Investitionen teilweise vernichtet werden, die ansonsten bei geringerer Fremdfinanzierungsquote möglich wären.

Andererseits stellt die Abzugsfähigkeit der Fremdkapitalkosten - auf Kosten der Steuereinnahmen - eine Investitionsförderung dar. Die Abzugsfähigkeit bedeutet, dass fremdfinanzierte Investitionen

¹⁵ Vgl. Abschnitt 5 zur empirischen Evidenz bezüglich des Investitionsverhaltens sowie Graham (2003), Graham, Lemmon und Schallheim (1998) und Gordon und Lee (2001) zum Einfluss der Steuern auf die Unternehmensverschuldung.

nicht mit der Gewinnsteuer belastet werden. Die Verzerrung besteht darin, dass diese Investitionsförderung eben nur auf das Fremdkapital beschränkt bleibt und nicht ebenfalls dem risikotragenden Eigenkapital gewährt wird. Bei einer Fremdkapitalquote von 50% kann eine Absenkung der Gewinnsteuer nur die Hälfte des Kapitaleinsatzes entlasten. Daher hängt die Stärke des Anstosseffektes entscheidend von der Finanzierungsquote ab. Modellanalysen, bei denen die Kapitalstruktur nicht modelliert ist, würden irreführende Ergebnisse zeitigen.

Der dritte wichtige Wirkungskanal ist die Wahl zwischen Selbstfinanzierung durch einbehaltene Gewinne und der Anteilsfinanzierung durch neues Risikokapital von aussen. Bei Selbstfinanzierung werden die Investitionen aus einbehaltenen Gewinnen finanziert, wobei dies nur dann unbeschränkt möglich ist, wenn die Unternehmen im Verhältnis zu ihren Investitionsmöglichkeiten genügend Gewinne haben. Die Annahme der Selbstfinanzierung bedeutet dann, dass Ausschüttungen nur in der Höhe des Residuums zwischen Gewinn und Investitionsbedarf möglich sind. Bei einer selbstfinanzierten Investition werden daher die Ausschüttungen heute in der Höhe der Investitionskosten reduziert, während morgen der Gewinn und damit die Ausschüttung um den Investitionsertrag steigen. Dies bedeutet zunächst eine Verbilligung der Investition, indem durch Nichtausschüttung Dividendensteuer bei den Anteilseignern gespart wird. Der Beitrag der Investition zu den künftigen Unternehmensgewinnen erhöht die Ausschüttungen und die Dividendensteuerbelastung in den nachfolgenden Perioden.¹⁶ Eine proportionale Dividendensteuer reduziert also die Kosten von selbstfinanzierten Investitionen in Form von eingesparten Dividendensteuern im selben Verhältnis, wie sie die später anfallenden Ausschüttungen aus den Investitionserträgen belastet, und bleibt daher ohne Wirkung auf das Investitionskalkül. Die Dividendensteuer taucht in diesem Fall nicht in den Kapitalnutzungskosten der Unternehmen auf. Bei selbstfinanzierten Investitionen bleibt nur die Belastung mit der (effektiv wesentlich niedrigeren) Besteuerung der Beteiligungsgewinne übrig. Investitionen steigern den Unternehmenswert. Da bei Selbstfinanzierung keine neuen Anteile ausgegeben werden, schlägt sich die Wertsteigerung als Beteiligungsgewinn der Alteigentümer nieder, der bei seiner Realisierung der Besteuerung von Beteiligungsgewinnen unterliegt, sofern diese überhaupt steuerpflichtig sind.

Im Falle der Anteilsfinanzierung wird jeder Gewinn, sofern einer vorhanden ist, vollständig ausgeschüttet. Die Investitionsfinanzierung mit Eigenkapital muss daher mit neuem Risikokapital von aussen durch Ausgabe neuer Anteile erfolgen.¹⁷ Die Investoren müssen jedoch die Anteile aus ihrem versteuerten Einkommen finanzieren. Der Erwerb der Anteile kann nicht steuermindernd geltend gemacht

¹⁶ An dieser Stelle können die Ausschüttungen erneut durch weitere selbstfinanzierte Investitionen vermieden werden. Für diese nachfolgenden Investitionen gilt jedoch dasselbe: Die eingesparte Dividendensteuer reduziert die Investitionskosten, die Dividendensteuer auf die zukünftigen, ausgeschütteten Erträge reduziert den Investitionsertrag. Spätestens wenn die Unternehmen ihren Reifezustand erreichen, sind die weiteren Expansionsmöglichkeiten erschöpft. Irgendwann müssen die Erträge ausgeschüttet werden.

¹⁷ Eine zusätzliche Investition reduziert daher die Ausschüttungen nicht, da der Gewinn von den vergangenen Investitionen abhängt. Daher kann auch keine Dividendensteuer eingespart werden.

werden.¹⁸ Somit ist keine steuerliche Entlastung der Investitionskosten möglich. Dagegen fällt in den Folgeperioden eine Dividendensteuer an, wenn der Investitionsertrag den ausschüttbaren Gewinn steigert und die Gewinne schliesslich zur Auszahlung kommen. Die Dividendensteuer belastet daher den Investitionsertrag, mindert jedoch nicht die Investitionskosten. Die Dividendensteuer benachteiligt daher anteilsfinanzierte Investitionen und wirkt sich investitionshemmend aus, wenn dieser Finanzierungsweg nicht vermieden werden kann. Bei der Anteilsfinanzierung finden tendenziell keine Wertsteigerungen der Anteile statt, da sich der höhere Unternehmenswert auf die grössere Zahl von Anteilspapieren aufteilt und den Wert pro Beteiligungsanteil unverändert lässt. Daher spielt bei reiner Anteilsfinanzierung die Kapitalgewinnsteuer keine Rolle.

Über die investitionshemmende Wirkung der Dividendenbesteuerung gibt es in der finanzwissenschaftlichen Literatur eine unentschiedene Debatte, die sich an den Stichworten alte versus neue Sicht der Dividendenbesteuerung entzündet.¹⁹ Die gegensätzlichen Positionen sind dabei auf die unterschiedlichen Ansichten über die marginale Quelle für Eigenkapitalfinanzierung zurückzuführen. Die neue Sicht geht davon aus, dass die letzten, marginalen Investitionsprojekte selbstfinanziert sind. Die Dividendensteuer wird lediglich in einem geringeren Unternehmenswert kapitalisiert, sie hat jedoch keinen Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Investitionsneigung und ist diesbezüglich neutral.²⁰ Die alte Sicht nimmt dagegen an, dass die marginalen Investitionsprojekte anteilsfinanziert sind, beispielsweise weil die Unternehmen den Investoren stabile Dividenden bieten und diese nicht einfach bei zusätzlichem Investitionsbedarf kürzen wollen. Nach der alten Sicht folgt daher, dass die Dividendensteuer nicht nur in einem geringeren Unternehmenswert kapitalisiert wird, sondern auch wesentlich die Investitionsneigung hemmt. Unabhängig davon, ob die Dividendensteuer Investitionen hemmt oder nicht, ist empirisch sehr gut belegt, dass die Unternehmen ihre Ausschüttungen mit höherer Dividendensteuer relativ zur Höhe des Steuersatzes auf Kapitalgewinne deutlich zurücknehmen.²¹

Das IFF-Modell beschreibt einen Mittelweg, der gut mit der empirischen Evidenz wie etwa in Auerbach und Hassett (2003) vereinbar ist. Die Dividendensteuer ist teilweise investitionshemmend, aber nicht so stark wie in der alten Sicht, und sie mindert die Unternehmenswerte. Die gesamte Steuerbelastung ist demnach ein gewogener Durchschnitt zwischen Dividenden- und Kapitalgewinnsteuer, wobei das Gewicht der Dividendensteuer von der marginalen Ausschüttungsquote abhängt. Dies spiegelt die Tatsache wider, dass es in der Gesamtwirtschaft immer auch anteilsfinanzierte Investitionen gibt. Im Querschnitt der Unternehmen sind vor allem junge und rasch wachsende Unternehmen auf

¹⁸ Die Ausnahme wäre eine spezielle steuerliche Begünstigung des Erwerbs von Beteiligungen (z.B. für den Erwerb von Anteilen an besonders innovativen Unternehmen usw.). Ebenso können bei einer sparbereinigten Einkommensteuer neue Ersparnisse, auch solche, die in den Erwerb von neuen Anteilen fließen, von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden. Die dabei anfallenden Steuerersparnisse reduzieren dann die effektiven Anschaffungskosten von anteilsfinanzierten Investitionen.

¹⁹ Vgl. dazu Auerbach (2002), Poterba und Summers (1985), Sinn (1991b), Sorensen (1995) und Zodrow (1991) sowie die Darstellung in Keuschnigg (2005a), Kapitel 11.

²⁰ Vgl. Auerbach (1979), Bradford (1981) oder Sinn (1991a).

²¹ Vgl. Chetty und Saez (2005), Poterba (2004), Poterba und Summers (1985).

neues Risikokapital von aussen angewiesen und müssen oft den teureren Weg der Anteilsfinanzierung beschreiten. Hingegen dürften grössere Unternehmen mit ausreichenden Gewinnen sich eher nach der neuen Sicht verhalten.

Das IFF-Modell unterscheidet zwischen insgesamt vier Unternehmenstypen, die im Inland produzieren. Dazu zählen zunächst die heimischen Personenunternehmen, deren Gewinne im Rahmen der persönlichen Einkommensteuer des Inhabers versteuert werden, und die heimischen Kapitalgesellschaften mit ausschliesslich inländischen Anteilseignern ohne grossen Streubesitz. Darüber hinaus sind im Unternehmenssektor multinationale Unternehmen mit Konzernsitz im Inland vertreten, die mit den inländischen Produktionsstätten zum BIP beitragen. Zur letzten Gruppe zählen die inländischen Niederlassungen ausländischer Konzerne. Die multinationalen Unternehmen sind durchwegs an internationalen Börsen kotiert, wobei erhebliche Anteile von ausländischen Anlegern gehalten werden, die ihre Einkommen im Ausland und nicht im Inland versteuern. Dies beschränkt den Einfluss inländischer Investoren auf die Unternehmenspolitik, wobei eine Unterscheidung zwischen in- und ausländischen Konzernen zu treffen ist. Bei Konzernen mit Stammsitz im Ausland gehen wir davon aus, dass der marginale Investor ein Ausländer ist und inländische Investoren ohne Einfluss bleiben. Die heimische Dividendensteuer beeinflusst zwar die Portfolionachfrage der Inländer nach diesen Aktien, diese bleibt jedoch ohne Wirkung auf die Eigenkapitalrendite der ausländischen Konzerne. Die Kapitalnutzungskosten der Tochterunternehmen im Inland hängen also nur mehr von der im Inland gezahlten Gewinnsteuer ab, die für diese Unternehmen im Wesentlichen das einzige steuerliche Investitionshemmnis darstellt.²²

Bei multinationalen Unternehmen mit Sitz im Inland haben die heimischen Investoren einen grösseren Einfluss. Zwar halten die Ausländer auch an diesen Unternehmen einen erheblichen Beteiligungsanteil. Jedoch beeinflusst die Dividendensteuer die Portfolionachfrage der heimischen Investoren und diese schlägt je nach Anteil der in- und ausländischen Investoren auf die Bruttorendite vor persönlichen Steuern durch. Damit hebt sie tendenziell die Eigenkapitalkosten, an denen sich die Investitionsentscheidungen je nach Eigenkapitalquote orientieren. Eine höhere Dividendensteuer im Inland steigert also, je nach Anteil der heimischen Investoren, die Bruttorendite im Kapitalmarktgleichgewicht und hemmt damit die Investitionsneigung der heimischen Konzerne. Im Vergleich zu den rein inländisch beherrschten Kapitalgesellschaften ist die Dividendensteuer für die Investitionsneigung jedoch sehr viel weniger bedeutsam bzw. im Falle ausländischer Konzerne ganz wirkungslos. Da sowohl Personen- als auch multinationale Unternehmen erhebliche Bedeutung haben, bleiben nur mehr die heimischen Kapitalgesellschaften übrig, für welche die Dividendensteuer ein nennenswertes Investitionshemmnis sein kann. Ihre wirtschaftliche Bedeutung ergibt sich aus den Anteilen dieser Unternehmen an der gesamten inländischen Beschäftigung und Wertschöpfung. Gemäss der letzten Zeile in Tabelle 5 in Abschnitt 3.1.2 beanspruchen die heimischen Kapitalgesellschaften etwa 61% der gesamtwirt-

²² Vgl. beispielsweise Devereux (2000) und Huizinga und Nielsen (1997) zum Einfluss der Besteuerung auf Portfolio- und Direktinvestitionen.

schaftlichen Beschäftigung, die Personenunternehmen 16%, die inländischen Multis 15% und die ausländischen Konzerne 8%.²³

Als letztes berücksichtigt das IFF-Modell noch die Gewinnverlagerung von multinationalen Unternehmen durch Gestaltung der Verrechnungspreise. Der Anreiz dazu hängt ab von der Höhe des inländischen relativ zu den ausländischen statutarischen Gewinnsteuersätzen an den anderen Standorten des Konzerns. Wenn die Gewinne in der Schweiz mit einem geringeren Steuersatz versteuert werden müssen als in den Standortländern der Tochtergesellschaften, dann werden die multinationalen Unternehmen für konzerninterne Leistungen von der schweizerischen Muttergesellschaft an ausländische Töchter überhöhte Verrechnungspreise ansetzen, um die Gewinne im niedrig besteuerten Inland möglichst gross und bei den hoch besteuerten ausländischen Tochtergesellschaften möglichst gering zu halten. Diese Gewinnverlagerung kann zu hohen Steuereinsparungen der multinationalen Konzerne und zu entsprechend hohen Steuerausfällen in den Hochsteuerländern führen. Andererseits treffen diese verschiedene Vorkehrungen, um ihr Steuersubstrat zu schützen und den Gewinntransfer zu erschweren. Angesichts dessen geht das Modell davon aus, dass den Unternehmen progressiv ansteigende Verschleierungskosten erwachsen, je mehr die Verrechnungspreise von den wahren Kosten abweichen.²⁴ Dies begrenzt die Elastizität der Gewinnverschiebung bezüglich der internationalen Differenzen in den Steuersätzen. Andere Mechanismen der Gewinnverlagerung wie etwa die Erhöhung des Fremdkapitalanteils in den Hochsteuerländern und eine höhere Eigenkapitalquote in den Tiefsteuerländern sind jedoch nicht berücksichtigt.

2.1.3. Öffentlicher Sektor und Altersvorsorge

Das IFF Modell enthält mehrere Institutionen des öffentlichen Sektors. Zunächst ist das Altersvorsorgesystem mit der umlagefinanzierten Grundabsicherung (erste Säule) und der kapitalgedeckten Zusatzabsicherung (zweite Säule) enthalten. Vom Arbeitseinkommen werden zunächst die Anteile der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in das Altersvorsorgesystem einbezahlt. In der ersten Säule werden nach dem Umlageprinzip die Beiträge der Jungen gleich wieder an die anspruchsberechtigten Pensionisten ausgezahlt, ohne dass über eine Schwankungsreserve hinaus Kapitalvermögen akkumuliert wird. Die Beiträge in die zweite Säule werden dagegen auf einem individuellen Konto akkumuliert und verzinst. Nach dem Übertritt in den Ruhestand wird eine nach versicherungstechnisch fairen Grundsätzen berechnete Pension gezahlt. In der zweiten Säule werden daher hohe Kapitalvermögen

²³ Es stehen nur Daten über die Beschäftigungs-, nicht aber über die Wertschöpfungsanteile zur Verfügung. Daher konnte nicht berücksichtigt werden, dass multinationale Unternehmen eine höhere Produktivität und Wertschöpfung je Beschäftigten erzielen und kapitalintensiver produzieren dürften als rein inländisch beherrschte Gesellschaften. Aus diesem Grund dürfte die Bedeutung multinationaler Unternehmen in der Gesamtwirtschaft eher unterschätzt werden. Im Vordergrund dieser Studie steht die unterschiedliche steuerliche Situation der Unternehmen.

²⁴ Vgl. beispielsweise Gordon und Hines (2002).

akkumuliert, die knapp 100 Prozent des BIP ausmachen.²⁵ Diese Vermögen werden in verschiedenste Anlagen wie Staatsschulden, Unternehmensanleihen und Beteiligungen investiert.

Die Pensionsfonds halten also einen erheblichen Anteil der Unternehmenswerte, zahlen aber keine Dividenden-, Kapitalgewinn- und Zinsertragssteuern. Dies ist insofern für eine Reform der Einkommensbesteuerung sehr relevant, weil damit ein erheblicher Teil der gesamtwirtschaftlichen Kapitaleinkommen nicht von den persönlichen Einkommensteuern erfasst wird. Während die Beiträge in die AHV bei der Lohnsteuer abzugsfähig sind, unterliegen die Auszahlungen in Form einer Pension wie andere Arbeitseinkommen der Lohnsteuer, obwohl die Pension zu einem beträchtlichen Teil aus den Kapitalerträgen der Pensionsfonds gespeist wird.²⁶ Bei einer Absenkung der Steuern auf Kapitaleinkommen wie etwa bei der Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung von Dividenden wird also tatsächlich nur ein Teil der gesamtwirtschaftlichen Kapitaleinkommen entlastet, weil der andere über die Pensionsfonds geschleuste Teil schon steuerbefreit ist. Angesichts des Umfangs der Pensionsfonds dürfte dies ganz erhebliche Konsequenzen für die Veränderung der Steuereinnahmen haben, wenn eine Steuerreform die Sätze auf Kapitaleinkommen anpasst.

Das IFF-Modell bildet wie in Tabelle 2 die separaten Budgets des Bundes und des Aggregats der Kantone und Gemeinden ab. Auf beiden Ebenen ist die Staatsverschuldung berücksichtigt, wobei ein Teil der Ausgaben für den Zinsendienst auf die bisher aufgelaufene Staatsschuld reserviert werden muss, aber die Neuverschuldung eine potenzielle, vorübergehende Finanzierungsquelle darstellt. Im langfristigen Wachstumsgleichgewicht muss der Anteil der jeweiligen Schuld am BIP konstant bleiben. Die Ausgabenseite enthält neben den Aufwendungen für öffentlichen Konsum auch Transferausgaben an die privaten Haushalte, die tendenziell, aber nicht vollständig auf die niedrigste Einkommensgruppe konzentriert sind und neben der progressiven Einkommensteuer ein wesentliches Umverteilungsinstrument darstellen.

²⁵ Im Jahr 2002 betragen die Einlagen der 2. Säule 423.1 Mrd. CHF bzw. 98.2% des BIP von 430.526, vgl. Bundesamt für Statistik (2004, S. 23).

²⁶ Ausbezahlte AHV-Renten sind voll steuerbar, und die Beiträge in die AHV sind bei der Lohnsteuer voll abzugsfähig. Sie sind jedoch nur soweit rentenbildend, als sie einen Höchstbetrag nicht übersteigen. Soweit die AHV-Beiträge nicht rentenbildend sind, haben sie Steuercharakter. Bezüglich des rentenbildenden Beitragsteils kann von einer Sparbereinigung gesprochen werden, allerdings mit der Einschränkung, dass die Beitragsrendite des umlagefinanzierten AHV-Systems der Wachstumsrate der Lohnsumme entspricht und damit im Durchschnitt niedriger als die Kapitalmarktrendite liegt. Beiträge in die zweite und dritte Säule sind beitragsmässig begrenzt und sparbereinigt. Wegen der privilegierten Behandlung bei der Auszahlung kann man sogar von einer Übersparbereinigung sprechen.

	Bund		Kt./Gmd.		Total	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Ausgaben						
Zinsendienst	3.29	7.32%	3.67	4.17%	6.96	5.24%
Transfers	28.29	62.94%	46.57	52.94%	74.86	56.32%
Staatskonsum	13.37	29.74%	37.73	42.89%	51.10	38.44%
Einnahmen						
Einkommensteuer	7.28	18.04%	34.56	65.06%	41.85	44.76%
Vermögenssteuer	-	-	4.42	8.32%	4.42	4.73%
Ertragsteuer	5.12	12.67%	5.78	10.89%	10.90	11.66%
Kapitalsteuer	-	-	1.45	2.73%	1.45	1.55%
Mehrwertsteuer	17.16	42.49%	-	-	17.16	18.35%
sonstige Verbrauchsabgaben*	9.43	23.36%	1.89	3.56%	11.33	12.11%
Neuverschuldung	1.39	3.43%	5.01	9.43%	6.40	6.84%
BIP					434.56	
Schulden					241.23	
Verschuldungsquote					55.51%	
Defizitquote					-1.50%	
Staatsquote					38.80%	

*) inkl. Besitz- und Aufwandsteuern. Angaben für das Jahr 2003, in Mia. Franken. Quellen: Eidgenössisches Finanzdepartement (2005), Schweizerische Nationalbank (2005), Bundesamt für Statistik (2005).

Tabelle 2: Kennzahlen des öffentlichen Sektors

Die Steuereinnahmen setzen sich aus allen wichtigen Steuerarten zusammen. Die indirekten Steuern bestehen aus der Mehrwertsteuer und den sonstigen Verbrauchsabgaben. Zu den direkten Steuern zählen die Gewinnsteuer, die persönlichen Einkommensteuern auf verschiedene Einkunftsarten mit Abzugs- und Freibeträgen und die Vermögenssteuern. Einkommens- und Vermögenssteuern sind direkt progressiv in dem Sinne, dass bei höheren Einkommensgruppen höhere Grenzsteuersätze sowohl auf Arbeits- und Kapitaleinkommen als auch auf Vermögen zur Anwendung kommen. Daraus ergibt sich auch eine erhebliche Konzentration der Steuerzahlungen auf die mittlere und obere Einkommensgruppe, wie Tabelle 1 aufzeigt. Schliesslich finden noch vertikale Finanzausgleichszahlungen zwischen den Ebenen der Gebietskörperschaften statt.

2.1.4. Unterschiede zu früheren Modellversionen

Das hier verwendete Simulationsmodell ist über einen längeren Zeitraum entstanden. Frühere Versionen wurden beispielsweise zur quantitativen Abschätzung der Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform II (vgl. Keuschnigg und Dietz, 2003) und der Einführung einer dualen Einkommensteuer nach dem Vorschlag von Keuschnigg/Avenir Suisse (Keuschnigg, 2004) angewandt.²⁷ Tabelle 3 fasst noch einmal die wesentlichen Blöcke und Wirkungskanäle des Modells zusammen und macht deutlich, welche Aspekte gegenüber dem Modell zur Bewertung der USTR II (mit * kenntlich gemacht) und des Avenir Suisse Vorschlags (mit ** kenntlich gemacht) für die Zwecke dieser Studie neu berücksichtig

²⁷ Weitere Anwendungen einschliesslich einer analytischen Charakterisierung wichtiger Verhaltensmechanismen finden sich in Keuschnigg und Dietz (2004, 2005).

sichtigt sind. Die hier vorgenommenen Erweiterungen des Modells haben einige wichtige Implikationen für die quantitativen Auswirkungen von Steuerreformen, die nun kurz angesprochen seien. Es ist klar, dass sich mit der Anwendung dieses neuen Modells auch die Ergebnisse früherer Studien zumindest in einzelnen Aspekten, wenn auch nicht grundsätzlich, ändern würden. Dies macht einmal mehr deutlich, dass die Sensitivität von wirtschaftspolitischen Studien nicht nur von der Wahl von Modellparametern innerhalb eines gegebenen Modellrahmens abhängt, sondern eben auch von der theoretischen Modellformulierung und der spezifischen Auswahl der berücksichtigten und nicht berücksichtigten Verhaltensmechanismen. Es gibt allerdings kein gesamtwirtschaftliches, quantitatives Modell, bei dem das nicht so wäre. Insofern ist diese Sensitivität unvermeidlich.

Haushalte	Unternehmen	Öffentlicher Sektor
Überlappende Generationen (aktive vs. pensionierte Altersgruppen ^{*,**})	Intertemporale Investition	Aufspaltung Bund und Kantone/ Gemeinden ^{*,**}
3 Einkommensklassen ^{*,**}	Verschuldung	Altersvorsorge ^{*,**} : 1. und 2. Säule
Intertemporales Sparkalkül	Dividendenpolitik	Staatsverschuldung
Endogenes Arbeitsangebot	Heimische PU und KG	Öffentlicher Konsum, Transfers
Portfoliowahl mit Präferenz für heimische Anlagen [*] , endogenes Zinsniveau [*]	Multis mit Beteiligung ausländischer Investoren [*] , Gewinnverlagerung [*]	Direkte und indirekte Steuern, direkte Progression ^{*,**} , Abzüge von der Bemessungsgrundlage ^{*,**}

Tabelle 3: Modellübersicht

Zur Erfassung der Verteilungswirkungen der Einführung einer Flat Rate Tax im Vergleich zu einer progressiven Einkommensteuer war es notwendig, den Haushaltssektor in drei Einkommensklassen zu unterteilen und eine direkte Progression der Steuersätze zu berücksichtigen. Im Vergleich zu früheren Versionen sind damit in diesem Modell die Steuersätze im Durchschnitt automatisch niedriger, da die unteren Gruppen wesentlich niedriger besteuert werden. Mit der zusätzlichen Berücksichtigung der Abzüge bei der Einkommensteuer nach einer Zusammenstellung der ESTV war es möglich, das Steueraufkommen genauer als in früheren Studien abzubilden. Die Berücksichtigung von Abzügen in der Höhe von 28 bis 40% des Bruttoeinkommens bedeutet, dass die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer und insbesondere der Lohnsteuer wesentlich geringer geworden ist, so dass bei einer aufkommensneutralen Umschichtung von Steueraufkommen von Kapital- zu Arbeitseinkommen eine umso höhere Anhebung der Lohnsteuersätze mit negativen Konsequenzen für Arbeitsangebot und Beschäftigung notwendig wird. Für den Vergleich von Arbeits- und Kapitaleinkommensbesteuerung und den damit verbundenen Verteilungswirkungen ist sehr entscheidend, dass die Kapitaleinkommen und Vermögen extrem in der obersten Einkommensklasse konzentriert sind. Aussagen zu solchen Verteilungseffekten waren in den früheren Studien überhaupt nicht möglich.

Im Vergleich zur Studie USTR II berücksichtigt dieses Modell eine Portfolioentscheidung der Sparer. Dies hat für eine offene, international verflochtene Volkswirtschaft wie die Schweiz eine ganz wesentliche Implikation. Die Präferenz der Sparer für heimische Anlagen sichert eine Portfolionachfrage selbst dann noch, wenn die heimischen Anlagen geringere Renditen versprechen als die ausländischen. Damit wird das Zinsniveau im Inland endogen und die Investitionen werden teilweise an das Niveau der heimischen Ersparnisbildung gekoppelt. Eine Steuerreform wie die Sparbereinigung der Einkommensteuer, welche die inländische Ersparnisbildung stark anregt, wird daher anders als im Lehrbuchfall der kleinen offenen Volkswirtschaft das Zinsniveau im Inland reduzieren und damit positiv auf das heimische Investitionsniveau durchschlagen. Dies erweist sich insbesondere beim St.Galler Vorschlag als ein wesentlicher Transmissionsmechanismus.

Ein weiterer Unterschied dieses Modells ist die Abbildung der Alterssicherung mit der kapitalgedeckten Säule. Die Pensionsfonds in der Schweiz halten Assets von etwa 100% des BIP. Dieses Vermögen ist in Anleihen, Beteiligungen und anderen Anlageformen wie Immobilien im In- und Ausland investiert. Die Beiträge an die Pensionsfonds werden von der Bemessungsgrundlage der (Arbeits-)einkommensteuer abgezogen. Die Kapitalerträge, welche die Pensionsfonds auf diesen Beiträgen während der Ansparphase erwirtschaften, bleiben unbesteuert. Erst wenn die Kapitaleinlagen und die Erträge darauf in Form der Pensionen ausbezahlt werden, unterliegen sie der (Arbeits-)einkommensteuer. Durch diese Sparbereinigung unterliegt ein erheblicher Teil des Kapitaleinkommens in der Wirtschaft nicht den persönlichen Kapitalertragssteuern, sondern der Lohnsteuer. Dies schwächt die Bedeutung der Kapitalertragssteuern auf der Personenebene und mindert unter anderem die Wachstumswirkung einer Teilbesteuerung von Dividenden.

Die letzte entscheidende Modellerweiterung gegenüber der Studie zur USTR II betrifft die Berücksichtigung der in- und ausländischen multinationalen Unternehmen und ihrer Direktinvestitionen. Diese Unternehmen sind auf internationalen Aktienmärkten kotiert und befinden sich zu einem bedeutenden Anteil in der Hand ausländischer Investoren, die nicht der Besteuerung persönlicher Kapitalerträge im Inland unterliegen, sondern diese nach dem Wohnsitzlandprinzip im Ausland versteuern. Ausserdem wird die Bruttorendite vor persönlichen Steuern weitgehend durch die Portfolionachfrage ausländischer Investoren bestimmt und ist im Inland nur wenig bis gar nicht beeinflusst. Aus diesem Grund sind Dividenden- und Kapitalgewinnbesteuerung für die Inlandsaktivitäten ausländischer Multis gar nicht relevant und können auch kaum das Investitionsverhalten der heimischen Multis beeinflussen. Dies schwächt wiederum den Einfluss der Besteuerung von Dividenden und Kapitalgewinnen auf das makroökonomische Investitionsverhalten. Die schädliche Auswirkung der Dividendensteuer bleibt damit im Wesentlichen auf junge Unternehmen und auf heimisch beherrschte mittelständische KMUs beschränkt. Bei diesen Unternehmen sind die Eigentümer am ehesten in der Lage, auf die Unternehmensentscheidungen zur Berücksichtigung ihrer persönlichen Steuersituation Einfluss zu nehmen.

2.2. Reichweite und Dynamik von Steuerreformen

Die vorausgehenden Ausführungen machen deutlich, dass die Reichweite von Steuerreformen nur bei einer ausreichend detaillierten Modellierung richtig erfasst werden kann. Dies gilt insbesondere für die Besteuerung der Kapitaleinkommen. Beispielsweise wird ein erheblicher Teil der Kapitaleinkommen auf Personenebene nicht versteuert, wenn sie steuerbefreiten institutionellen Investoren wie Pensionsfonds zufließen. Die Reichweite der Gewinnsteuer wird durch die Bedeutung der Personenunternehmen in der Gesamtwirtschaft begrenzt. Ausserdem wird die Wirkung und das Aufkommen der Gewinnsteuer bzw. der persönlichen Einkommensteuer eines Alleinunternehmers durch die Abzugsfähigkeit der Fremdkapitalzinsen beschränkt. Bei Verschuldungsquoten um die 50% ist dies eine ganz erhebliche Einschränkung. Etwas verkürzt ausgedrückt kann man sagen, dass nur etwa die Hälfte der Investitionen tatsächlich von der Gewinnsteuer belastet ist.

Schliesslich sollte ein Simulationsmodell die dynamischen Effekte von Steuerreformen richtig zum Ausdruck bringen. Dabei ist für die politischen Erwägungen besonders wichtig, dass die Kosten von Steuerreformen in Form von Steuerausfällen und Verteilungswirkungen wesentlich schneller anfallen als die Effizienzgewinne, die erst im Zuge der angestossenen Kapitalakkumulation voll zur Geltung kommen. Diese selbstfinanzierenden Effekte können sehr bedeutsam sein, treten aber erst verzögert auf.

2.3. Effizienz versus Verteilung

Die in diesem Gutachten untersuchten Steuerreformen werden vermutlich zu einem erheblichen Teil mit den grossen Effizienzgewinnen motiviert, die von einer Anpassung der Steuerstruktur an die neuen Bedingungen im internationalen Standortwettbewerb in einer zunehmend globalisierten Weltwirtschaft erwartet werden. Gleichzeitig löst jede grosse Steuerreform erhebliche Verteilungseffekte aus, so dass es im Regelfall Gewinner und Verlierer geben wird. Selbst im seltenen Fall, in dem tatsächlich alle Bevölkerungsgruppen im Sinne des Pareto-Kriteriums von einer Reform profitieren, dürften die Effizienzgewinne doch sehr ungleich über die Gruppen verteilt sein, so dass sich auch in diesem günstigsten Fall ein Verteilungsproblem stellt.

Mehr wirtschaftliche Effizienz bedeutet mehr Wohlstand für die Gesellschaft insgesamt, unabhängig davon, wie dieser Wohlfahrtszuwachs auf verschiedene Bevölkerungsgruppen verteilt ist. Wenn die Wirtschaftspolitik gleichzeitig eine gleichmässige Verteilung anstrebt, dann geht dies meist auf Kosten der gemeinsamen Wohlfahrt bzw. des verteilbaren Kuchens insgesamt. Mehr Umverteilung mindert die Leistungsanreize sowohl der Nettozahler, die eine höhere Steuerlast schultern müssen, als auch der Nettoempfänger, die bei grosszügiger sozialer Absicherung weniger Anlass zur Selbstvorsorge haben. Die negativen Anreize der sozialen Absicherung der Nichterwerbstätigen auf deren Anreize,

eine Beschäftigung aufzunehmen bzw. auszudehnen, sind empirisch genauso gut dokumentiert wie die negativen Anreizwirkungen der Besteuerung auf Arbeitsleistung, Investition, Ersparnis und Risikobereitschaft der aktiven Bevölkerung. Im Regelfall stellt sich also in der Wirtschaftspolitik insgesamt und bei jeder spezifischen Steuerreform im Besonderen ein Konflikt zwischen Effizienz und Verteilung. Nicht zuletzt im Hinblick auf die politische Durchsetzbarkeit von Reformen ist daher die Frage zu stellen, ob überhaupt und wie die benachteiligten Gruppen kompensiert werden können.

Je grösser die Heterogenität in der Bevölkerung, desto schwieriger ist es, die Wirkungen einer Steuerreform auf Effizienz und Verteilung auseinander zu dividieren. Diese Schwierigkeit ist in dieser Studie besonders gross, weil nicht nur zwischen verschiedenen Einkommensgruppen, sondern auch zwischen gegenwärtigen und künftigen Generationen unterschieden wird. Eine erste Möglichkeit wäre, den Effizienzgewinn einer Reform zu quantifizieren, indem man die vermögensäquivalenten Wohlfahrtsänderungen, also Gewinne und Verluste, über alle Gruppen aufaddiert.²⁸ Ein vermögensäquivalenter Wohlfahrtsgewinn gibt den Vermögensbetrag an, den man einem Gewinner entziehen kann, ohne seine Unterstützung für die Reform zu verlieren. Dementsprechend gibt ein vermögensäquivalenter Wohlfahrtsverlust den Vermögensbetrag an, mit dem man einen Verlierer kompensieren müsste, damit er die Reform gerade noch akzeptiert. Ein positiver Nettobetrag im Aggregat würde einen Effizienzgewinn anzeigen, dessen relative Grösse durch den Vergleich mit anderen monetären Bezugsgrössen quantifiziert werden kann.²⁹

Eine andere Möglichkeit der Quantifizierung wäre, einen Kompensationsmechanismus zu berechnen, der Pauschalsteuern und Transfers auf alle (gegenwärtigen und zukünftigen) Bevölkerungsgruppen so verteilt, dass alle einen gleich hohen relativen Wohlfahrtsgewinn (relativ zu ihrem Vermögen in der Ausgangssituation) erzielen. Dabei werden Kapitalgewinne oder Verluste zum Zeitpunkt der Einführung der Reform weggesteuert bzw. kompensiert, da sie nur "Windfall Gains" bzw. "Windfall Losses" und somit ausschliesslich Verteilungseffekte darstellen, ohne weitere Verzerrungen im wirtschaftlichen Verhalten zu verursachen. Der geschilderte Kompensationsmechanismus muss einer separaten Budgetbeschränkung genügen.³⁰ Da dieses Mass alle Verteilungseffekte kompensiert, isoliert es den Effizienzgewinn. Die dabei ermittelten Kompensationszahlungen isolieren ausserdem die Verteilungseffekte der Reform.

Worin bestehen die Effizienzgewinne der Steuerreform? Die Effizienzgewinne sind die zusätzlichen Einkommens- und Wohlfahrtszuwächse, die möglich werden, weil steuerliche Verzerrungen abgebaut

²⁸ Dieser Effizienzbegriff beruht auf der Anwendung einer sogenannten utilitaristischen gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion, bei der nur die Summe der individuellen Wohlfahrtspositionen ohne jedes Verteilungsgewicht berücksichtigt wird.

²⁹ In einem Generationenmodell stellt sich allerdings noch die Frage, wie die Wohlfahrtsgewinne künftiger Generationen abdiskontiert werden sollen. Bei intergenerativer Umverteilung ist die Diskontrate dafür entscheidend, ob das aggregierte Effizienzmass positiv oder negativ ist. Wegen dieser Uneindeutigkeit wird die Studie kein aggregiertes Effizienzmass berechnen.

³⁰ Solche Berechnungen sind beispielsweise in Keuschnigg und Kohler (1996a,b) durchgeführt. Anders als in diesen Arbeiten weist das vorliegende Modell mehrere Einkommensgruppen auf, so dass der Mechanismus deutlich schwieriger zu implementieren ist. Diese Berechnungen können daher in dieser Studie nicht durchgeführt werden.

werden. Am einfachsten kann dies am Beispiel der Gewinnsteuer verdeutlicht werden. Wenn eine Gewinnsteuer erhoben wird, entsteht im privaten Sektor ein zweifacher Vermögensverlust. Der erste Teil besteht im Strom der Steuerzahlungen, welcher das private Vermögen reduziert, aber gleichzeitig das Steuervermögen des öffentlichen Sektors im selben Ausmass erhöht. Dies ist für die Gesellschaft kein Nettoverlust, wenn man einmal von einem möglichen unterschiedlichen Nutzen aus der privaten im Vergleich zur öffentlichen Verwendung des Einkommens absieht. Der zweite Teil des privaten Vermögensverlustes entsteht, weil die Gewinnsteuer Investitionen hemmt und damit Einkommen nicht mehr entsteht, das ohne Steuer noch möglich gewesen wäre. Diesem Einkommensverlust steht keine Mehreinnahme im öffentlichen Sektor gegenüber, so dass ein echter Nettoverlust für die Gesellschaft entsteht. In dieser Mehrbelastung kommt der Effizienzverlust der Besteuerung zu Ausdruck. Ähnliche Überlegungen gelten auch für alle anderen Steuern.³¹

Eine letzte Frage in diesem Zusammenhang ist, ob das Modell alle wichtigen Quellen für Effizienzgewinne erfasst. Gerade bei den Wachstumswirkungen von Steuerreformen wird oft auf die Bedeutung von Innovation für das Wachstum im Sinne der endogenen Wachstumstheorie verwiesen. Allerdings ist die empirische Evidenz nicht sehr stark, dass die langfristige Wachstumsrate tatsächlich endogen ist und daher eine Steuerreform die Wachstumsrate permanent verändern könnte. In einem Modell, wie es in diesem Gutachten angewandt wird, sind die Wachstumsraten über lange Übergangszeiträume endogen und pendeln sich erst nach mehreren Jahrzehnten wieder auf den exogenen Trendwert ein. In Abbildung 2 kommt dies dadurch zum Ausdruck, dass der neue Wachstumspfad nach Abschluss aller Anpassungsvorgänge wieder dieselbe Steigung wie im Ausgangsgleichgewicht aufweist. Wichtig ist, dass die Wirkungen auf das Niveau der Kapitalbildung (Abstand der beiden Wachstumspfade in Abbildung 2) in einem Modell mit exogenem Wachstumstrend und die Wirkungen auf die langfristige Wachstumsrate in einem Modell endogenen Wachstums von denselben ökonomischen Investitionsentscheidungen getrieben werden. Marktmechanismen wie z.B. zunehmende Skalenerträge, die für endogenes Wachstum notwendig sind, wirken im Wesentlichen als Verstärker von dynamischen Effekten in einem Modell mit exogenem Wachstumstrend.³² Dieser Aspekt kann beispielsweise approximiert werden, indem man das Modell mit einer höheren Kapitalnachfrageelastizität parametrisiert, was die quantitativen Effekte der Steuerreformen deutlich verstärkt. Dies wird in der Sensitivitätsanalyse deutlich werden.

³¹ Dagegen ist der Effizienzbegriff in Angelini et al. (2000, S. 13) oder Kirchgässner (1999, S. 37-40), wo die Effizienz als (Kombination von) Arbeitslosenrate und Wachstumsrate definiert wird, sehr verkürzt. In diesem Effizienzmass wäre beispielsweise das Einkommensniveau eines Landes nicht berücksichtigt; oder die überhöhten Konsumentenpreise als Folge unvollständiger Konkurrenz; oder die Umweltqualität; oder das Ausmass an Arbeitsleistung, das zur Erzielung eines gegebenen Einkommens notwendig ist; und auch nicht die Kosten des Wachstums. Dies würde in internationalen Wohlfahrtsvergleichen zu sonderlichen Ergebnissen führen. Anders als die Autoren behaupten, sind dynamische Aspekte im hier verwendeten Effizienzbegriff sehr wohl berücksichtigt, weil das Mass an einem Vergleich von Vermögenswerten, also Barwerten zukünftiger Einkommen, festgemacht wird. Es ist jedoch sicherlich sinnvoll, dass neben dem hier definierten Effizienzbegriff auch andere makroökonomische Kennzahlen zusätzlich in die politische Beurteilung einer Reform eingehen.

³² Dies wird z.B. mit dem Konzept des Investitionsmultiplikators in Keuschnigg (1998) verdeutlicht.

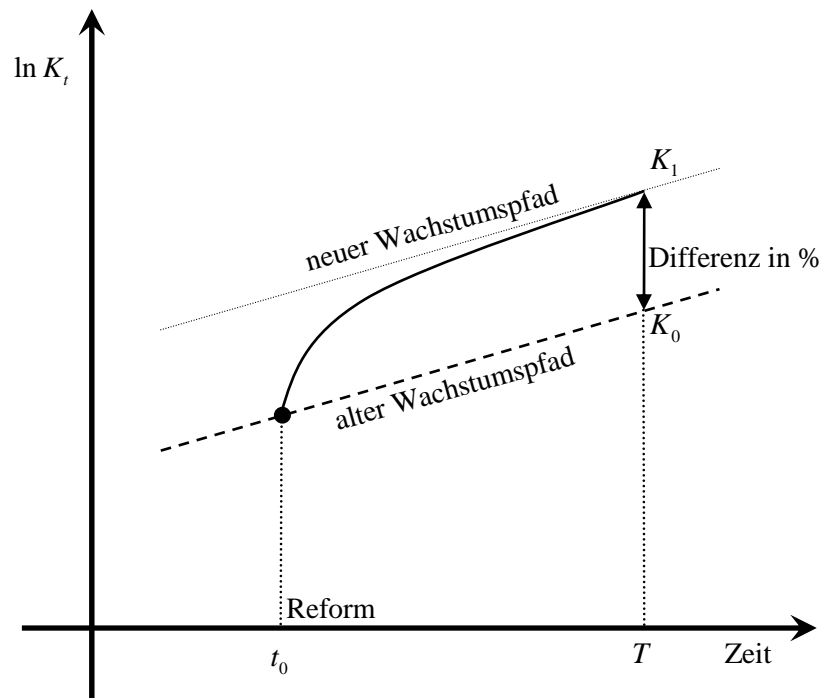


Abbildung 2: Komparative Dynamik

Abbildung 2 zeigt die grundlegende Dynamik von Steuerreformen auf. Der Kapitalstock muss in der ersten Anpassungsphase mit überdurchschnittlich hohen Investitionen aufgebaut werden und kann daher erst im Laufe der Zeit langsam zunehmen. Typischerweise wird in der empirischen Literatur die Halbwertszeit der Anpassung auf etwa acht Jahre geschätzt. Dieser Zeitraum ist notwendig, damit die Hälfte der langfristigen Anpassung realisiert wird. Nach weiteren acht Jahren halbiert sich der verbleibende Anpassungsbedarf noch einmal, so dass nach 16 Jahren etwa $3/4$ der Gesamtanpassung realisiert sind. Mit dieser Dynamik werden die Kapazitätseffekte der Investitionen in der Gesamtwirtschaft spürbar. Aus denselben Gründen verändern sich Löhne, Einkommen, Konsum, Steueraufkommen und andere wichtige makroökonomische Größen kurzfristig deutlich weniger stark als langfristig. Die langfristigen Ergebnisse sind dann am besten als Obergrenzen für die Grösse der Anpassungen zu interpretieren. Sie geben jedoch die grundsätzliche Richtung der Auswirkungen wieder, so dass bei der Besprechung der Auswirkungen verschiedener Reformszenarien die langfristigen Effekte im Vordergrund stehen. Wenn in diesen Ergebnistabellen ein Anstieg des Kapitalstocks um 5% ausgewiesen wird, dann bedeutet dies, dass nach Abschluss aller Anpassungsvorgänge der Kapitalstock im neuen Wachstumsgleichgewicht im Vergleich zum Niveau im alten Gleichgewicht ohne Realisierung der Reform um 5% höher liegt. Dies wird in Abbildung 2 mit dem vertikalen Abstand "Differenz in %" ausgedrückt.

3. Alternativen der Reform

Dieser Abschnitt schildert, wie in der Ausgangslage die Besteuerung in der Schweiz im Modell erfasst wird. In der Folge werden die vorgegebenen Reformvorschläge in quantitative Simulationsszenarien übersetzt, damit ihre gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen berechnet werden können.

3.1. Besteuerung in der Schweiz

3.1.1. Progressive Einkommensteuer

Die Einkommensteuer wird in der Schweiz vom Bund in Form der direkten Bundessteuer und von den Kantonen und Gemeinden erhoben. Die ökonomischen Aspekte eines progressiven Tarifs können mit Grenz- und Durchschnittssteuersätzen beschrieben werden (vgl. Keuschnigg, 2005a, S. 39ff.). Die Grenzsteuersätze sind mit den tariflichen Sätzen identisch. Direkte Progression bedeutet, dass die Grenzsteuersätze mit dem Einkommen zunehmen. Die Einkommensteuer ist beim Bund und in den allermeisten Kantonen direkt progressiv ausgestaltet.³³ Die mit dem Tarif einhergehende Durchschnittsbelastung hängt ganz wesentlich von der Definition der Bemessungsgrundlage ab. Während in der Realität der Tarif über den ganzen Einkommensbereich definiert ist, kann in einem gesamtwirtschaftlichen Modell nur eine begrenzte Zahl von Einkommensgruppen betrachtet werden, die jeweils mit einem durchschnittlichen Einkommen vertreten sind.

Das IFF-Modell unterscheidet zwischen dem Bund und dem Aggregat von Kantonen und Gemeinden. Der Index $g = 1, 2$ bezeichnet die Regierungsebene, wobei 1 für den Bund steht. Der Index $i = 1, 2, 3$ identifiziert die drei Einkommensklassen mit durchschnittlichem Einkommen y_i , wobei die Haushaltsgruppe mit dem geringsten Einkommen mit dem Index 1 indiziert ist. Die Steuerschuld T_i^g eines Individuums der Klasse i aus der Einkommensteuer der Ebene g ergibt sich aus dem Tarif. Dieser besteht aus den tariflichen Steuersätzen t_i^g , den Abzügen von der Bemessungsgrundlage und dem Freibetrag, die sich zu ξ_i^g aufaddieren. Die drittletzte Zeile in Tabelle 7 gibt die Abzüge als Anteil α_i des Bruttoeinkommens an. Zwar wird die Höhe der Abzüge als Anteil am Bruttoeinkommen angegeben, es wird jedoch die wichtige Annahme getroffen, dass es sich dabei um inframarginale Einkommensbestandteile handelt. Eine Minderung solcher Abzüge erhöht also nur die Durchschnittsbelastung, aber nicht die Grenzsteuerbelastung, und wirkt daher wie eine Erhöhung einer Pauschalsteuer. Dieser Aspekt wird in Abschnitt 3.2.1 über die Reform der Einkommensteuer noch ausführlicher besprochen.

³³ Einen direkt progressiven Tarif mit mehr oder minder ausgeprägter Progression haben mit Ausnahme vom Kanton Schaffhausen alle Kantone. Der Tarif von Schaffhausen ist seit 2004 zunächst ebenfalls progressiv, wird hingegen im Bereich sehr hoher Einkommen wieder degressiv. Obwalden folgt ab 2006, gemäss Volksabstimmung vom 11. Dezember 2005, dem Beispiel von Schaffhausen. Konkrete Pläne bestehen auch in Appenzell Ausserrhoden.

Der Steuertarif ist also im Modell wie folgt modelliert, wobei der Index g für die Regierungsebene der Übersichtlichkeit halber unterdrückt ist,

$$T_i = t_i \cdot (y_i - \xi_i), \quad \xi_i = \alpha_i y_i + b. \quad (1)$$

Die ökonomischen Eigenschaften des Steuertarifs werden anhand der Grenz- und Durchschnittssteuersätze charakterisiert,

$$t_i = \frac{dT_i}{dy_i}, \quad \bar{t}_i = \frac{T_i}{y_i} = t_i - \frac{t_i \cdot \xi_i}{y_i} < t_i. \quad (2)$$

Die Grenzsteuersätze $t_i = dT_i / dy_i$ beschreiben die Anreizwirkungen des Tarifs, die Durchschnittssteuersätze $\bar{t}_i = T_i / y_i$ bestimmen im Wesentlichen die Verteilungswirkungen. Dabei ist allerdings nicht berücksichtigt, dass auch die Durchschnittsbelastung des Arbeitseinkommens die diskrete Arbeitsangebotsentscheidung beeinflussen kann.³⁴

Der Tarif in (1) ist *direkt progressiv* in dem Sinne, dass die Grenzsteuersätze von einer zur nächst höheren Einkommensklasse ansteigen. Es gilt $t_1 < t_2 < t_3$, wobei der Index i die Bildungs- und Einkommensklasse angibt. Der Index $i=1$ steht für die niedrigen Einkommen der unqualifizierten Arbeitnehmer, 2 bezeichnet die mittlere Ausbildungs- und Einkommensklasse und 3 die hochqualifizierten Arbeitnehmer mit dem höchsten durchschnittlichen Einkommen. Im Einkommensvergleich sowohl innerhalb einer Gruppe als auch zwischen den Gruppen weist der Tarif in (1) auch noch ein indirekt progressives Element auf, indem mit höherem Einkommen der Vorteil aus den Abzügen ξ_i einschliesslich dem Freibetrag geringer wird und damit der Durchschnittssteuersatz näher an den Grenzsteuersatz rückt.

Allerdings gibt es deutliche Unterschiede auch innerhalb einer jeden Einkommensklasse. Im Lebenszyklus entwickeln sich die Löhne nach einem typischen Lohneinkommensprofil. Ausserdem steigen die Kapitaleinkommen mit zunehmendem Alter bis kurz vor dem Ruhestand an. Eine gewisse Einschränkung des Tarifs in (1) liegt darin, dass solche Einkommensunterschiede *innerhalb* einer Einkommensklasse den Grenzsteuersatz in dieser Gruppe nicht verändern. Die Individuen rutschen mit höherem Einkommen, z.B. aufgrund von Lohnerhöhungen oder vermehrtem Arbeitsangebot, nicht weiter in eine höhere Grenzsteuerbelastung hinein. Allerdings wirkt der Tarif auch innerhalb einer Gruppe *indirekt progressiv* in dem Sinne, dass ein höheres Einkommen zu einer höheren Durch-

³⁴ Die Erwerbsbeteiligung als diskrete Entscheidung hängt vom Vergleich der beiden Alternativen Beschäftigung oder Erwerbslosigkeit ab. Nimmt eine Person eine Arbeit an, so gibt sie einerseits die Sozialleistungen bei Erwerbslosigkeit auf und sieht andererseits ihr Einkommen im Ausmass der Durchschnittsbelastung reduziert. Die Neigung zur Erwerbsbeteiligung hängt von einem Partizipationssteuersatz ab, der aus der Summe des Durchschnittssteuersatzes und der Ersatzquote bei Sozialleistungen besteht, vgl. Keuschnigg (2005a, S. 66ff.).

schnittsbelastung führt, da der Vorteil des Freibetrags und der Abzüge dann geringer wird ($\bar{t}_i \rightarrow t_i$ für $y_i \rightarrow \infty$).

Tabelle 4 gibt die Steuersätze an, wie sie in das Simulationsmodell eingehen. Alle Steuersätze drücken die Gesamtbelastung mit den Steuern des Bundes und des Aggregats der Kantone und Gemeinden aus. Die dritte Zeile zeigt die Grenzsteuersätze der persönlichen Einkommensteuer mit einem Spitzenwert von 30.4%.

Steuersätze auf:	EK1	EK2	EK3	PU
Verbrauch	9.200%	9.200%	9.200%	
Vermögen	0.016%	0.112%	0.370%	0.197%
Einkommen	20.030%	22.410%	30.380%	25.040%
Gewinne*	22.560%	22.560%	22.560%	25.040%
Kapitalgewinne	2.671%	2.988%	4.051%	12.520%
Dividenden	20.030%	22.410%	30.380%	
Zinserträge, Löhne	20.030%	22.410%	30.380%	
Beitrag AHV	5.050%	5.050%	5.050%	
Beitrag 2. Säule	7.786%	9.733%	11.679%	

*) Gewinnsteuer bei Kapitalgesellschaften, persönliche Einkommensteuer bei Personenunternehmen (PU). Quellen: ESTV (2005), eigene Berechnungen.

Tabelle 4: Steuersätze in der Schweiz

3.1.2. Besteuerung der Kapitaleinkommen

Die Gewinnsteuer auf Gewinne der Kapitalgesellschaften wird von Bund und Kantonen mit einem kumulativen Satz von 22.56% erhoben. Diese Zahl ergibt sich aus dem mit dem kantonalen BIP gewichteten Mittel der effektiven Gewinnsteuersätze in den Kantonshauptorten.³⁵ Bei Personenunternehmen stellt der Gewinn das persönliche Einkommen des Unternehmers dar und gilt als vollständig ausgeschüttet. Die "Gewinnsteuer" ist in diesem Fall mit der persönlichen Einkommensteuer identisch.³⁶ Auf Personenebene entfällt eine weitere Besteuerung des laufenden Gewinns, so dass der Satz der Dividendensteuer auf Null gesetzt wird. Es fällt jedoch eine Kapitalgewinnsteuer bei Veräusserungen und Geschäftsübertragungen an - und zwar mit dem vollen Satz der Einkommensteuer. Allerdings ergibt sich nach dem Realisationsprinzip ein Zinsgewinn aus dem Steueraufschub bis zur Veräusserung, der den effektiven Steuersatz deutlich absenkt. Die Verringerung fällt umso stärker aus, je länger die durchschnittliche Haltedauer der Beteiligung ist. Unterstellt man in erster Annäherung eine durchschnittliche Haltedauer von Beteiligungen bis zur Realisierung bei heimischen Aktiengesellschaften von zehn und bei Personenunternehmen von 20 Jahren, ergibt sich eine Reduktion gegenüber dem

³⁵ In der Schweiz ist die im Vorjahr bezahlte Gewinnsteuer im laufenden Jahr von der Bemessungsgrundlage abziehbar, so dass der effektive Steuersatz unter dem statutarischen liegt. Wenn t den effektiven Steuersatz und s den statutarischen Satz bezeichnen, dann kann bei konstanten Gewinnen und Steuersätzen der effektive Satz annäherungsweise mit $t = s/(1 + s)$ ermittelt werden.

³⁶ Es stellt sich noch die Frage, welcher Einkommensklasse ein Einzelunternehmer zuzuordnen ist. Da es sich um viele Kleinstunternehmen handeln dürfte und genauere Informationen nicht vorliegen, wird der Unternehmer zu 2/3 der mittleren und 1/3 der obersten Einkommensklasse zugerechnet. Der Einkommensteuersatz von 25% ergibt sich daher als gewogenes Mittel dieser beiden Gruppen. Diese Gewichtung wird auch bei allen Reformszenarien beibehalten.

Einkommensteuersatz von 67 bzw. 50%. Der effektive Steuersatz beträgt daher für Personenunternehmen $0.5 \cdot 0.25$ oder 12.5%. Alle weiteren Zeilen in der Spalte PU sind leer, da die Gewinne nach Steuern Teil des Einkommens der drei Einkommensgruppen sind.

Bei Kapitalgesellschaften unterliegen Gewinneinkommen auf der Personenebene noch einmal der Dividenden- und Kapitalgewinnbesteuerung. Kapitalgewinne von privaten Anteilen an Kapitalgesellschaften sind nach der derzeitigen Rechtslage grundsätzlich steuerfrei. Unter Berücksichtigung der Ausnahmeregelungen wird aber davon ausgegangen, dass etwa in 20% der Veräusserungen tatsächlich eine Steuerpflicht gegeben ist. Daher beträgt der effektive Satz in der dritten Einkommensgruppe $0.2 \cdot 0.67 \cdot 0.304$ bzw. etwa 4.1%, wobei der Faktor 0.67 für den Zinsvorteil auf die bis zur Realisierung aufgeschobene Steuerschuld steht. Da die Schweiz das klassische System der Körperschaftsbesteuerung anwendet, unterliegen Dividenden noch einmal der Einkommensteuer der Anteilseigner.

Zinserträge von privat gehaltenen Unternehmensanleihen und Staatsschulden unterliegen der persönlichen Einkommensteuer (Zeile 7). In dem Ausmass, in dem private Ersparnisse jedoch über die kapitalgedeckte Säule der Altersvorsorge gebildet werden, unterliegen sie nicht der persönlichen Kapitalertragsbesteuerung. In Zeile 9 wird angenommen, dass zwischen 8 und 12 Prozent des Lohn Einkommens steuerfrei in die kapitalgedeckte Säule fliessen, was zu einem Kapitalvermögen der Pensionskassen von etwa 100% des BIP führt. Die Pensionsfonds investieren dieses Vermögen in Immobilien, Staatsschulden, Anleihen und Unternehmensbeteiligungen im In- und Ausland. Sie zahlen auf diese Erträge keine persönlichen Kapitalertragssteuern. Die Kapitalerträge der Pensionsfonds werden erst mit der Auszahlung als Pension mit der Lohnsteuer belastet. Daher unterliegt ein erheblicher Teil der Kapitaleinkommen nicht der persönlichen Kapitaleinkommensbesteuerung, sondern der Lohnsteuer.

	KG	PU	Mh	Mfh
EMTR Total	36.260%	27.209%	39.217%	39.217%
EMTR Sparen	26.242%	18.501%	29.664%	29.664%
EMTR Investitionen	13.582%	10.685%	13.582%	13.582%
Verschuldungsquote	43.900%	62.400%	43.900%	43.900%
Kapitalnutzungskosten	8.991%	7.900%	8.991%	8.991%
Finanzierungskosten	7.770%	7.056%	7.770%	7.770%
Eigenkapitalkosten	9.000%	9.000%	9.000%	9.000%
Fremdkapitalkosten	6.198%	5.884%	6.198%	6.198%
Anteil der Arbeitskräfte	60.830%	16.110%	14.880%	8.180%

KG: Kapitalgesellschaften; PU: Personenunternehmen; Mh: Heimische Niederlassungen einheimischer Multis; Mfh: Heimische Niederlassungen ausländischer Multis; Eigenkapitalprämie 4%, Marktzins Fremdkapital 5%. Effektive Grenzsteuersätze: $1 - t^E = (1 - t^S) \times (1 - t^I)$. Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 5: Effektive Grenzsteuerbelastung

Nachdem in einer offenen, international verflochtenen Volkswirtschaft mit freien Kapitalbewegungen Investition und Ersparnis weitgehend entkoppelt oder jedenfalls nur teilweise miteinander verbunden sind, ist es sinnvoll, den gesamten Steuerkeil in einen Investitionskeil $u - i$ und einen Sparkeil $i - r$

aufzuspalten. Dies wird in Abbildung 1 in Abschnitt 2.1.2 grafisch veranschaulicht. Drückt man den Investitionskeil als Anteil der Vorsteuerrendite aus, erhält man den effektiven Grenzsteuersatz auf Investitionen, $t^I = (u - i)/u$ und damit $i = (1 - t^I)u$. Ein hoher effektiver Grenzsteuersatz bedeutet, dass die Vorsteuerrendite gleich den Kapitalnutzungskosten sehr hoch werden muss, damit die Unternehmen den Investoren eine gegebene, übliche Marktrendite von i garantieren können. Abbildung 1 verdeutlicht, wie eine höhere effektive Grenzsteuerbelastung die Vorsteuerrendite hochdrückt und damit die Kapitalakkumulation durch Investition behindert. Die Marktrendite i kann dabei sowohl für die Eigenkapitalrendite (Aktienrendite bei kotierten Gesellschaften) als auch für den Fremdkapitalzins stehen.

Die Steuern auf der Personenebene drücken ebenfalls einen Steuerkeil zwischen den Marktzins i und den Nettozins r der Investoren bzw. Sparer. Drückt man den Sparkeil $i - r$ als Anteil des Marktzins aus, erhält man den effektiven Grenzsteuersatz auf Ersparnisse, $t^S = (i - r)/i$ und damit $r = (1 - t^S)i$. Ein hoher effektiver Grenzsteuersatz bedeutet, dass bei gegebenem Marktzins die Nettorendite sehr gering wird, was die Ersparnisbildung beeinträchtigt, wie Abbildung 1 illustriert. Ersetzt man in dieser letzten Beziehung die Marktrendite i , so erhält man $r = (1 - t^S)(1 - t^I)u$. Der Gesamtsteuerkeil als Anteil der Kapitalnutzungskosten beträgt daher $t^E = (u - r)/u$ bzw. $r = (1 - t^E)u$ mit $1 - t^E = (1 - t^S)(1 - t^I)$. Tabelle 5 listet für die Schweiz die gesamte effektive Grenzsteuerbelastung für mischfinanzierte Investitionen auf, wobei für die Kapitalgesellschaften der Fremdkapitalanteil 44% und dementsprechend der Eigenkapitalanteil 56% beträgt. Die beiden Zeilen Eigen- und Fremdkapitalkosten enthalten die Marktrenditen für Eigenkapital (9% einschliesslich einer Eigenkapitalprämie von 4%) und Fremdkapital (6.2%, bestehend aus Bruttozins von 5% plus Managementkosten der Fremdfinanzierung³⁷). Wiegt man diese Kosten mit den Kapitalanteilen zusammen, erhält man die Finanzierungskosten von 7.77% für eine mischfinanzierte Investition. In Kenntnis des effektiven Grenzsteuersatzes auf Investitionen kann man auf die erforderliche Vorsteuerrendite u hochrechnen. Diese beträgt für heimische Kapitalgesellschaften 8.99%. Die entsprechende Nettorendite des Investors, der gerade die erwähnte Mischfinanzierung bereitstellt, errechnet sich durch Anwendung des effektiven Grenzsteuersatzes auf Ersparnisse. Sie beträgt $7.77\% \cdot (1 - 0.2624) = 5.73\%$, einschliesslich Eigenkapitalprämie.

Abbildung 3 illustriert die effektive Grenzsteuerbelastung der Investitionen und Ersparnisse in der Schweiz, und zwar getrennt nach Finanzierungswegen. Dabei werden nur die inländisch beherrschten Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen betrachtet. Die dunklen Balken stellen den effektiven Grenzsteuersatz t^I auf Investitionen dar. Die hellgrauen Balken geben den effektiven Grenzsteuersatz

³⁷ Diese Managementkosten stehen für alle nicht steuerlichen Nachteile einer zunehmenden Fremdfinanzierung und bestimmen im Modell endogen die Fremdfinanzierungsquote. Die Fremdkapitalquote ist optimal, wenn die marginalen steuerlichen Vorteile einer weiteren Erhöhung der Fremdfinanzierungsquote durch die marginalen Managementkosten der Fremdfinanzierung aufgewogen werden.

t^S für die effektive Besteuerung der Ersparnisse auf der Personenebene an, der die Nachsteuerrendite des Investors für den jeweiligen Finanzierungsweg unter die Markttrendite drückt. Der Sparkeil bestimmt bei gegebenen Markttrenditen die Portfolionachfrage nach den entsprechenden Anlagen. Die gesamte effektive Grenzsteuerbelastung erhält man als $t^E = 1 - (1 - t^S)(1 - t^I)$. Dieses Mass drückt die gesamte Grenzbelastung durch die Besteuerung auf der Unternehmens- und Personenebene aus.

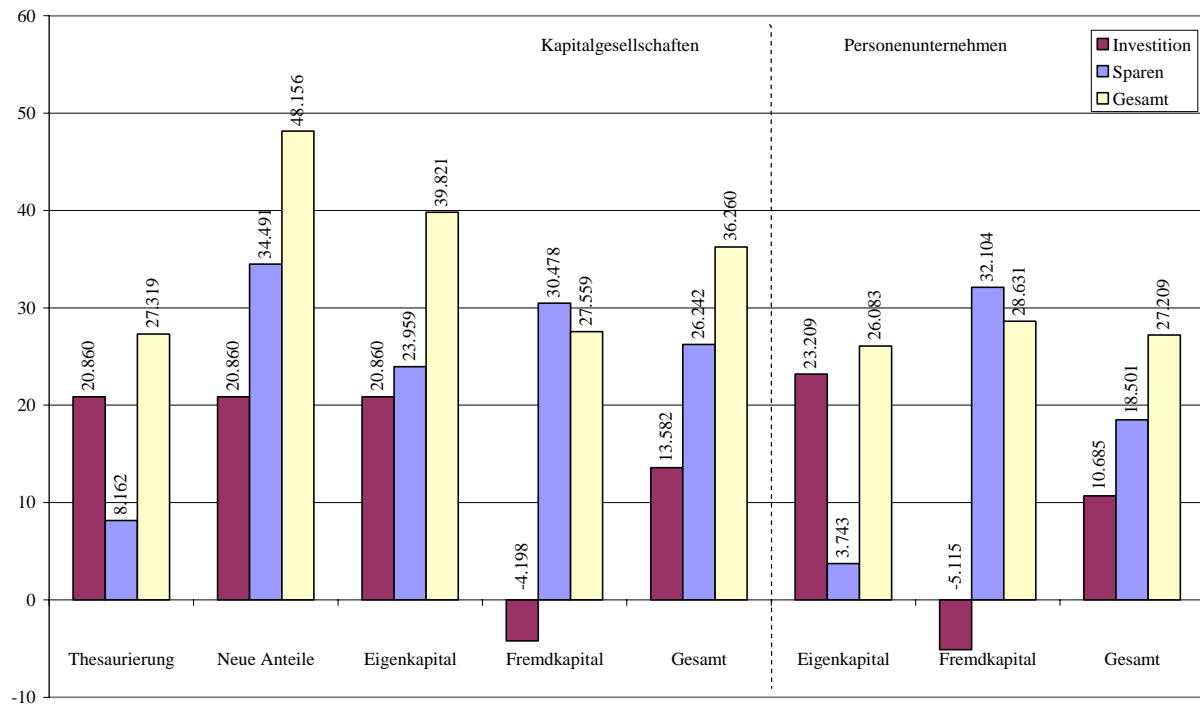


Abbildung 3: Effektive Grenzsteuersätze in der Schweiz

Die ersten drei Balkengruppen zeigen die Besteuerung des Eigenkapitals. Auf der Unternehmensebene wird Eigenkapital unabhängig von der Quelle (Selbst- oder Anteilsfinanzierung) gleich besteuert. Daher sind alle dunklen Balken gleich gross. Der Ertrag des Eigenkapitals fällt jedoch auf Personenebene bei Selbstfinanzierung (Thesaurierung) in Form von Kapitalgewinnen und bei Anteilsfinanzierung als Dividende an. Aufgrund der wirtschaftlichen Doppelbelastung der Dividenden einerseits und der weitgehenden Steuerfreiheit von Kapitalgewinnen andererseits ist jedoch der Sparkeil bei Eigenkapital aus Thesaurierung wesentlich geringer als bei Anteilsfinanzierung. Entsprechendes gilt für die Grenzsteuerbelastung. Zum Sparkeil auf Personenebene kommt auch noch die Vermögenssteuer, die alle Assets gleich belastet. Bei Fremdfinanzierung ist die Situation grundsätzlich anders. Da die Fremdkapitalzinsen von der Gewinnsteuer abzugsfähig sind, trägt das Fremdkapital überhaupt keine Belastung mit der Gewinnsteuer. Im Gegenteil, der Investitionskeil ist sogar negativ und zeigt eine leichte Subventionierung des Fremdkapitals auf Unternehmensebene an. Diese Subvention stammt aus den Investitionsbegünstigungen wie z.B. den grosszügigen steuerlichen Abschreibungen, die auch den fremdfinanzierten

Investitionen zugute kommen.³⁸ Hingegen wird der Zinsertrag des Fremdkapitals auf der Personenebene mit der vollen Einkommensteuer belastet. Daher ist die Grenzsteuerbelastung des Fremdkapitals mit 30.5% auf Personenebene um einiges höher als die Grenzsteuerbelastung von 24.0% einer mit Eigenkapital finanzierten Investition. Werden die totalen Grenzsteuersätze mit den Eigen- bzw. Fremdkapitalquoten zusammengewogen, dann resultiert eine Grenzsteuerbelastung einer mischfinanzierten Investition von 36.3% für inländische Kapitalgesellschaften, wie sie in Abbildung 3 ausgewiesen ist.

Bei Personenunternehmen ist die steuerliche Situation anders. Aus der Sicht des Personenunternehmers ist nur die Gesamtsteuerbelastung relevant, so dass die Trennung zwischen Unternehmens- und Personenebene und damit zwischen Investitions- und Sparkeil künstlich ist. Die Besteuerung der Gewinne im Rahmen der persönlichen Einkommensteuer des Besitzers bestimmt die Steuerbelastung des Eigenkapitals auf Unternehmensebene. Auf Personenebene bleibt dann nur mehr die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen im Rahmen der Einkommensteuer und die Vermögenssteuerbelastung. Bei Fremdkapital stellt man "auf Unternehmensebene" aufgrund der Abzugsfähigkeit der Zinsen wie vorhin eine geringfügige Subvention fest, während der Zinsertrag aus dem bereitgestellten Fremdkapital der vollen Einkommensteuer entspricht. Wiegt man wie vorhin alle Finanzierungsarten zusammen, dann stellt man eine totale Grenzsteuerbelastung von Personenunternehmen von 27.2% fest, was im Vergleich zur Gesamtbelastung von Kapitalgesellschaften in der Höhe von 36.3% wesentlich geringer ist. Darin drückt sich die Verletzung der Rechtsformneutralität aus.³⁹

3.1.3. Lohnbesteuerung und übrige Steuern

Vom Lohneinkommen werden zuerst die Beiträge zur ersten und zweiten Säule der Altersvorsorge abgezogen. Erst nach Abzug der Sozialbeiträge werden die Lohneinkommen der Lohnsteuer mit Grenzsteuersätzen wie in Tabelle 4, Zeile 3, unterworfen. Die Abzüge von der Bemessungsgrundlage und die Freibeträge werden in Abschnitt 3.2.2 zur Reform der Einkommensteuer besprochen.

Die erste Zeile von Tabelle 4 zeigt die Sätze der Verbrauchssteuern. Der effektive MWST-Satz beträgt bei der derzeit gültigen Bemessungsgrundlage 6.6%. Wegen des reduzierten Satzes der Nahrungsmittel ist er über die Einkommensklassen leicht progressiv. Da diese Progressivität nur sehr schwach ausgeprägt ist, wird hier davon abgesehen. Nach Tabelle 2 werden auf verschiedene Güter weitere

³⁸ Wären die ökonomischen und steuerlichen Abschreibungen identisch und gäbe es auch sonst keine Begünstigung, dann wäre der effektive Grenzsteuersatz wegen der Abzugsfähigkeit der Fremdkapitalzinsen gerade Null. Sind die steuerlichen Abschreibungen grosszügiger, dann führt der Barwert dieser Steuervorteile zu einem negativen effektiven Grenzsteuersatz, vgl. Keuschnigg (2005b), Abschnitt 2.2.5.

³⁹ Die Unterschiede zwischen den Personen- und den Kapitalgesellschaften sind nun deutlich grösser als im Gutachten zur Unternehmenssteuerreform II, vgl. Keuschnigg und Dietz (2003). In dieser Studie wurde für beide Unternehmensgruppen mit den statutarischen Spitzensteuersätzen gerechnet. Hier werden niedrigere Sätze der Einkommensteuer, die jeweils für den Durchschnitt der Einkommensgruppen gelten, angewandt. Diese Anpassung war zwingend notwendig, um die Verteilungsaspekte und die Implikationen für das makroökonomische Steueraufkommen abzubilden. Analog dazu beträgt nun der Einkommensteuersatz

Verbrauchsabgaben erhoben. Diese gehen im IFF Modell mit einem Steuersatz von 2.6% ein, weshalb in Tabelle 4 die Verbrauchssteuern mit einem Satz von insgesamt 9.2% aufgelistet sind. Die Sätze der Vermögenssteuer in Zeile 2 sind für niedrige Einkommensgruppen deutlich geringer und erreichen den Spitzenwert von 3.7 Promille in der höchsten Einkommensklasse. Für Personenunternehmen gelten die Ausführungen im vorigen Abschnitt zum durchschnittlichen Einkommensteuersatz.

3.2. Szenarien der Reform

3.2.1. Verbreiterung der Bemessungsgrundlage

Laut Auftrag (ESTV, 2004) besteht ein Teil des Einkommensteuerszenarios aus einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, die mit einer Absenkung des Tarifs kompensiert werden soll. Die Definition der Bemessungsgrundlage hat nicht nur Konsequenzen für die Durchschnittsbelastung, sondern kann auch die effektive Grenzsteuerbelastung verändern, was sich unmittelbar auf Verhaltensanreize auswirkt. Wie eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage tatsächlich wirkt, hängt allerdings sehr davon ab, ob die Ausdehnung an der Grenze oder im inframarginalen Einkommensbereich erfolgt. Um dies zu sehen, betrachte man ähnlich wie in (1) eine einfache, linear progressive Steuerschuldfunktion

$$T = t \cdot [(1 - \alpha)y - \xi], \quad \alpha \leq 1. \quad (3)$$

Dabei sind T die Steuerschuld, t der tarifliche Steuersatz, y das Bruttoeinkommen nach Abzug von Gewinnungskosten, α der nicht versteuerte Anteil des Einkommens⁴⁰ und ξ die Summe aus Freibetrag und der Abzüge von der Bemessungsgrundlage.

Eine *inframarginale Verbreiterung* der Bemessungsgrundlage drückt sich in kleineren gesetzlichen Freibeträgen oder auch in einer stärkeren Erfassung bisher nicht erfasster und auch nicht gestaltbarer inframarginaler Einkommensbestandteile aus. Solche Massnahmen entsprechen einer Verringerung der Variable ξ und erhöhen die Steuerschuld, bleiben aber ohne Auswirkung auf den Grenzsteuersatz, wie schon im Zusammenhang mit Gleichung (1) betont wurde. Sie haben damit auch keine unmittelbaren Anreizwirkungen auf die Leistungsbereitschaft, wenn sie nicht durch eine Tarifabsenkung kompensiert werden.⁴¹ Soll das Steueraufkommen hingegen konstant bleiben, kann der Tarif abgesenkt werden, was Anreizwirkungen auslöst.

Eine *marginale Verbreiterung* der Bemessungsgrundlage bedeutet dagegen, dass ein grösserer Teil $1 - \alpha$ der *variablen* Einkommensbestandteile tatsächlich steuerlich erfasst wird und nur mehr ein ge-

eines Personenunternehmers nur mehr 27.2% und liegt damit deutlich tiefer als der Steuersatz des marginalen Investors einer Kapitalgesellschaft, welcher der obersten Einkommensgruppe zugerechnet wird.

⁴⁰ Vergleiche dazu Ivanova, Keen und Klemm (2005) zur Flat Rate Tax in Russland.

⁴¹ Allerdings kann eine höhere Durchschnittsbelastung des Arbeitseinkommens die diskrete Entscheidung zur Erwerbsbeteiligung beeinflussen, vgl. Keuschnigg (2005a, S. 66ff.).

ringerer Teil α steuermindernd geltend gemacht werden kann. In diesem Fall steht ξ ausschliesslich für den gesetzlichen Freibetrag, während der individuelle Gestaltungsspielraum sich in α ausdrückt. Wenn der Absolutbetrag αy der Abzüge mit einer Ausdehnung des Bruttoeinkommens ebenfalls zunimmt, dann wird die Steuerschuldfunktion in (1) wie in (3) mit $\xi = b$ geschrieben. Angenommen, das steuerliche Einkommen war bisher um einen Faktor $1 - \alpha$ kleiner als das tatsächliche Einkommen, so dass ein Teil α unverteuert blieb. Eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bedeutet damit, dass ein grösserer Teil des tatsächlichen Einkommens steuerbar wird bzw. der nicht versteuerte Teil α schmilzt. Das Entscheidende daran ist, dass damit der effektive Grenzsteuersatz $dT/dy = t \cdot (1 - \alpha)$ ansteigt. Ein Beispiel dafür ist die Teilbesteuerung von Dividenden und Beteiligungsgewinnen im Rahmen der Einkommensteuer. Die Teilbesteuerung von Dividenden bedeutet eine Verringerung der Bemessungsgrundlage von $1 - \alpha = 1$ (volle wirtschaftliche Doppelbelastung) auf den Teilbesteuerungsfaktor von z.B. $1 - \alpha = 0.6$, so dass sich der effektive Grenzsteuersatz auf Dividenden auf $t \cdot (1 - \alpha)$ verringert, vgl. Keuschnigg und Dietz (2003, S. 29ff., und 2004). Der teilweise Einbezug der bisher steuerfreien Kapitalgewinne in die Bemessungsgrundlage bedeutet eine Erhöhung von $1 - \alpha$ und steigert daher den effektiven Grenzsteuersatz $t \cdot (1 - \alpha)$ auf Kapitalgewinne bei gleich bleibendem Einkommensteuersatz.

Eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch Schliessen von Steuerlücken trägt zu einer verbesserten horizontalen Steuergerechtigkeit bei. Eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage an der Grenze kombiniert mit einer Absenkung des Tarifs ist jedoch wenig geeignet, die effektiven Grenzsteuersätze $t \cdot (1 - \alpha)$ zu senken und positive Anreizwirkungen zu erzielen!⁴² Ein Zahlenbeispiel kann diesen Punkt verdeutlichen. Es seien in (3) folgende Steuerparameter gegeben: $t = 0.3$, $\alpha = 0.1$, $\xi = 10$ und $(1 - \alpha)y = 100$ mit $y = 100/0.9$. Man berechnet einen effektiven Grenzsteuersatz von $(1 - \alpha)t = 27\%$ bei einem tariflichen Satz von 30%. Das Steueraufkommen beträgt $T = 27$, so dass die Durchschnittsbelastung bei $T/y = 24.3\%$ liegt. Angenommen die Bemessungsgrundlage werde nun mittels Kürzung von Freibeträgen auf $\xi = 5$ erweitert. Aufkommensneutralität erlaubt eine Absenkung des tariflichen Satzes auf $t = 28.4\%$, so dass der effektive Grenzsteuersatz auf $(1 - \alpha)t = 25.5\%$ fällt.⁴³ Das Steueraufkommen bleibt unverändert.

Alternativ werde der Anteil $1 - \alpha$ von 0.9 auf 1 erhöht, während die Freibeträge mit $\xi = 10$ unverändert bleiben. Damit kann der tarifliche Satz auf $t = 26.7\%$ abgesenkt werden, wenn das Steueraufkommen weiterhin $T = 27$ betragen soll. Da nun mit $\alpha = 0$ alle Einkommensbestandteile erfasst sind,

⁴² Allerdings kann sich beispielsweise im Falle der Kapitalgewinne eine verbesserte Finanzierungsneutralität zwischen Anteils- und Selbstfinanzierung ergeben, weil Dividenden und Kapitalgewinne gleichmässiger besteuert werden. Dies kann an sich wachstumsfördernd sein, auch wenn die direkte Auswirkung auf die Grenzsteuerbelastung der Investition gering ist.

⁴³ Der aufkommensneutrale Steuersatz berechnet sich aus $t = T / ((1 - \alpha)y - \xi)$.

beträgt der effektive Grenzsteuersatz ebenfalls $(1 - \alpha)t = 26.7\%$ und liegt damit nur unwesentlich unter dem Ausgangswert von 27%! Wären die Freibeträge ξ gleich Null, dann ist aus der Steuer-schuldfunktion $T = t(1 - \alpha)y$ unmittelbar ersichtlich, dass der effektive Grenzsteuersatz sich bei Aufkommensneutralität überhaupt nicht mehr ändert. In diesen Fällen ist für die Leistungsanreize nicht viel gewonnen. Ein Beispiel dafür ist die Steuerreform 2000 in Deutschland. Damals wurden die Steuersätze reduziert. Im Gegenzug wurde die Bemessungsgrundlage durch Streichung von Abschreibungs-begünstigungen "verbreitert". Weniger grosszügigere steuerliche Abschreibungen erhöhen jedoch die Grenzsteuerbelastung von Investitionen, was die erwarteten Wachstumswirkungen aus den geringeren Steuersätzen wieder wettmacht. Dementsprechend haben Ökonomen betont, dass die Reform kaum Investitionsimpulse auslösen könne.⁴⁴

Grössere Effizienzsteigerungen und Wachstumsgewinne sind also nur möglich, wenn die Bemessungsgrundlage im inframarginalen Einkommensbereich beispielsweise durch Streichung von Abzügen ausgedehnt wird. Das Hereinholen bisher unverteuerter Einkommensbestandteile durch Einschränkung steuerlicher Gestaltungsspielräume bzw. "Schliessung von Steuerlücken" (Auftrag, Abschnitt 1.1.1) kann bei Aufkommensneutralität die effektiven Grenzsteuersätze kaum verändern, jedenfalls nicht im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt. Wenn nicht explizit etwas anderes vorgegeben ist, werden im Folgenden nur die Auswirkungen einer Kürzung von inframarginalen Abzügen von der Bemessungsgrundlage (Variable ξ) im Abtausch gegen kleinere Steuersätze t betrachtet.

3.2.2. Reform der Einkommensteuer

Tarifabsenkung: Dieses Szenario zielt auf eine Absenkung der Steuersätze, die mit einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage verbunden ist. Dabei ist die Progression der Einkommensteuer zu berücksichtigen. Das Szenario soll mittels proportionaler Anpassung des Tarifs sowohl beim Bund als auch beim Aggregat der Kantone und Gemeinden aufkommensneutral sein. Die Tarifanpassung ist also endogen zu ermitteln und wird in den Ergebnistabellen ausgewiesen. Beim Bund ist als zusätzliches Szenario die Einführung einer Flat Rate Tax mit unterschiedlichen Annahmen über die Höhe der Freibeträge zu berücksichtigen. Tabelle 6 fasst das Szenario der Variante 1 des Auftrags übersichtlich zusammen.

⁴⁴ Vgl. Sorensen (2002), Fuest und Huber (2001) oder Homburg (2000).

	Status Quo			Variante 1	
	Grenzsteuersatz	Abzüge, ohne Freibetrag	Durchschnittssteuersatz	Abzüge, ohne Freibetrag	Durchschnittssteuersatz
EK1	20.030%	27.811%	9.180%	15.756%	11.595%
EK2	22.410%	34.365%	10.862%	23.252%	13.353%
EK3	30.380%	39.062%	16.149%	29.231%	19.136%

Freibetrag 15'000. Status Quo: $t^D = 1 \times t^E$ und $t^G = 0.2 \times t^{*E}$; nach Reform: $t^D = 0.6 \times t^E$ und $t^G = 0.6 \times t^{*E}$ mit t^E Grenzsteuersatz, $t^{*E} = 0.67 \times t^E$ effektiver Steuersatz auf Kapitalgewinne unter Berücksichtigung des Zinsvorteils aus dem Realisationsprinzip.

Tabelle 6: Reform der Einkommensteuer

Variante 1 der Reform der Einkommensteuer (EKST) wird von beiden Ebenen, Bund und Aggregat der Kantone und Gemeinden, umgesetzt. Daher sind in Tabelle 6 die gesamten Steuersätze aufgelistet, wie sie sich aus der kumulativen Belastung auf beiden Ebenen ergeben. Die Stossrichtung ist, die Bemessungsgrundlage durch Schliessung von Steuerlücken und Streichung von Abzügen⁴⁵ zu verbreitern und die Steuersätze abzusenken. Die wichtigste Steuerlücke ist die grundsätzliche Steuerfreiheit von Kapitalgewinnen im derzeitigen Steuerrecht. Sie soll durch Einbezug in das Teilbesteuerungsverfahren beseitigt werden. Andererseits sollen auch Überbesteuerungen, vor allem die wirtschaftliche Doppelbelastung von Dividenden, vermieden werden. Ein Teil des Szenarios besteht also im Übergang zur Teilbesteuerung von Dividenden und Beteiligungsgewinnen, die zu je 60% in die Bemessungsgrundlage der EKST eingehen sollen (zwischen 50 und 70% laut Auftrag). Dies bedeutet, wie in Tabelle 6 ersichtlich wird, eine Absenkung des effektiven Steuersatzes auf Dividenden und eine Erhöhung des effektiven Steuersatzes auf Kapitalgewinne.⁴⁶ Mit dem Teilbesteuerungsfaktor von 0.6 betragen nun die effektiven Steuersätze $t_i^D = 0.6 \cdot t_i^E$ und $t_i^G = 0.6 \cdot 0.67 \cdot t_i^E$, wobei der Faktor 0.67 die Zinsgewinne aus dem Steueraufschub nach dem Realisationsprinzip ausdrückt. Für die oberste Einkommensklasse betragen die effektiven Steuersätze $0.6 \cdot 0.304 = 0.1824$ bei der Dividendensteuer und $0.6 \cdot 0.67 \cdot 0.304 = 0.122$ bei der Besteuerung von Beteiligungsgewinnen. Dabei wird unterstellt, dass das Teilbesteuerungsverfahren nicht nur vom Bund angewandt, sondern auch vollständig von den Kantonen übernommen wird. Man beachte auch, dass das Teilbesteuerungsverfahren ausschliesslich die Kapitalgesellschaften, aber nicht die Personenunternehmen tangiert. Für Personenunternehmen sind nur die Streichung der Abzüge und die damit mögliche Absenkung des Tarifs relevant.

Der Auftrag (ESTV, 2004, Anhang S. 2f.) sieht für Variante 1 des Szenarios die Streichung einiger Abzüge vor. Die Variable $\xi_i = \alpha_i y_i + b$ in (1) steht nicht nur für den tariflichen Freibetrag von $b = 15'000$,⁴⁷ sondern auch für alle anderen Abzüge wie z.B. besondere Werbungskosten⁴⁸, welche die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer schmälern. Eine Zusammenstellung der ESTV gibt den

⁴⁵ Gemäss ESTV sollen Sozialabzüge sowie Abzüge für unbewegliches Privatvermögen, Schuldzinsen, Leibrenten und Unterhaltszahlungen, Vorsorge und Versicherungen sowie für Doppelverdiener weiterhin abzugsfähig sein.

⁴⁶ Mit Kapitalgewinnen sind durchweg die Beteiligungsgewinne auf Unternehmensbeteiligungen gemeint.

⁴⁷ Beim Bund beträgt der Freibetrag, je nach Familienstatus, etwa 20'000 Fr., bei den Kantonen ist er wesentlich niedriger.

⁴⁸ Bsp. abziehbare Berufskosten wie Fahrspesen oder Kosten für auswärtige Verpflegung.

Umfang $\alpha_i y_i$ dieser Abzüge in Prozent des Lohn Einkommens y_i nach Abzug der AHV-Beiträge in den verschiedenen Einkommensgruppen an.

	Einkommensgruppen										
	Total	<25'000	25'000-30'000	30'000-45'000	45'000-55'000	55'000-65'000	65'000-75'000	75'000-85'000	85'000-100'000	100'000-140'000	>140'000
Berufskosten	6.376%	5.551%	7.273%	8.639%	8.883%	8.162%	7.718%	7.586%	7.658%	7.082%	3.932%
Kosten der Vermögensverwaltung	0.088%	0.027%	0.043%	0.044%	0.047%	0.046%	0.052%	0.051%	0.049%	0.081%	0.226%
Unbewegliches Privatvermögen	2.707%	0.421%	0.855%	0.990%	1.065%	1.418%	1.918%	2.228%	2.616%	3.334%	5.564%
Schuldzinsen	5.742%	6.501%	0.828%	1.157%	1.459%	2.342%	3.623%	4.761%	6.150%	8.340%	12.629%
Leibrenten, Unterhalt usw.	0.645%	0.086%	0.196%	0.303%	0.428%	0.764%	0.941%	0.908%	0.810%	1.018%	1.057%
- AHV/IV/EO/ALV/UV	3.942%	1.612%	2.300%	3.232%	3.928%	4.200%	4.355%	4.489%	4.658%	4.639%	3.227%
- 2. Säule	2.885%	0.115%	0.385%	0.961%	1.800%	2.676%	3.173%	3.446%	3.631%	3.970%	3.219%
- 3. Säule	1.028%	0.078%	0.138%	0.243%	0.364%	0.538%	0.726%	0.885%	1.023%	1.419%	1.919%
Versicherungsprämien, Sparzinsen	2.915%	7.453%	5.533%	4.335%	3.580%	3.317%	3.171%	3.011%	2.762%	2.271%	1.286%
Krankheits-/Unfallkosten	0.126%	0.378%	0.337%	0.250%	0.172%	0.152%	0.124%	0.095%	0.076%	0.076%	0.044%
Gemeinnützige/öffentliche Zwecke	0.354%	0.546%	0.503%	0.429%	0.390%	0.379%	0.367%	0.356%	0.342%	0.321%	0.274%
Doppelverdienerabzug	1.638%	0.001%	0.092%	0.393%	0.631%	0.956%	1.549%	2.214%	2.747%	2.708%	1.597%
Abzüge für Kinder/unterstützte Personen	2.872%	0.099%	0.350%	0.945%	1.777%	2.861%	3.818%	4.320%	4.390%	3.802%	2.258%
Total Abzüge	31.317%	22.868%	18.832%	21.922%	24.525%	27.811%	31.534%	34.365%	36.930%	39.062%	37.231%
Im Szenario zu streichende Abzüge	9.858%	13.955%	13.689%	13.697%	13.071%	12.056%	11.432%	11.114%	10.906%	9.831%	5.761%
Im Szenario verbleibende Abzüge	21.459%	8.913%	5.144%	8.225%	11.453%	15.756%	20.102%	23.252%	26.024%	29.231%	31.469%

Abzüge in % des Bruttoeinkommens. Horizontal unterlegt sind die in Variante 1 zu streichenden Abzüge. Quelle: ESTV (2006).

Tabelle 7: Abzüge vom Bruttoeinkommen

Diese Angaben sind in Tabelle 6 für die Abzüge in der Ausgangssituation übernommen. Beispielsweise ist Tabelle 1 zu entnehmen, dass bei einem Brutto Lohn Einkommen von 127'112 Fr. für die oberste Einkommensgruppe der Grenzsteuersatz 30.4% beträgt. Gemäss Tabelle 7 können in dieser Gruppe 39.1% des Bruttoeinkommens abgezogen werden. Hinzu kommt der Freibetrag in Höhe von 15'000. Bei einem Stufengrenzsatztarif reduziert der Freibetrag nur die Steuerschuld auf die ersten Einkommenseinheiten, die mit dem Eingangssatz t_1 belastet sind. Daher schreibt man in leichter Abwandlung von Gleichung (1) die Steuerschuldfunktion approximativ als $T_i = t_i \cdot (y_i - \alpha_i y_i) - t_1 \cdot b$. Für die oberste Gruppe berechnet man also eine Steuerschuld von $T_3 = 0.304 \cdot [(1 - 0.391) \cdot 127'112] - 0.2 \cdot 15'000$ bzw. $T_3 = 20'533$. Der Durchschnittssteuersatz beträgt also $\bar{t}_3 = 20'533 / 127'112$ bzw. 16.15%.

Ein Teil der Abzüge von der Bemessungsgrundlage soll gemäss ESTV gestrichen werden. Dabei handelt es sich um die Abzüge für Berufskosten, Vermögensverwaltung, Prämien für Lebens-, Kranken- und Unfallversicherung, Sparzinsen, Krankheits- und Unfallkosten sowie Zuwendungen für gemeinnützige Zwecke. Der letzten Zeile in Tabelle 7 lässt sich entnehmen, dass diese Kürzung die unterste Einkommensgruppe verhältnismässig am stärksten betrifft. In dieser Gruppe machen die Streichungen 12.1% des Brutto Lohn Einkommens aus. Die Abzüge fallen von 27.8 auf 15.8% des Arbeitseinkommens. In der mittleren und oberen Gruppe fallen die Streichungen anteilmässig geringer aus. Tabelle 6 zeigt in der vorletzten Spalte die neuen geringeren Abzüge nach der Reduktion. Die letzte Spalte zeigt, wie nach Variante 1 des Szenarios die Streichungen die Durchschnittsbelastungen erhöhen.

Einheitssteuersatz: Variante 2 des Reformszenarios beschränkt sich ausschliesslich auf die direkte Bundessteuer und ist in Tabelle 6 nicht berücksichtigt. Es soll nur mehr ein einziger, einheitlicher

Steuersatz angewandt werden (Flat Rate Tax).⁴⁹ In Variante 2a bleibt es zunächst bei einem unveränderten Freibetrag und bei denselben, bereits reduzierten Abzugsbeträgen von der Steuerschuld wie nach Variante 1. Der einheitliche Steuersatz wird endogen ermittelt und kann somit erst in den Ergebnistabellen ausgewiesen werden. Das Szenario bedeutet auf alle Fälle eine Absenkung des Steuersatzes der obersten Einkommensgruppe und eine Anhebung in der untersten. Da das Szenario für den Bund aufkommensneutral sein soll und gleichzeitig die oberste Einkommensschicht einen weit überproportionalen Anteil zum Aufkommen der direkten Bundessteuer beiträgt, wird es bei der Absenkung zu grossen Aufkommensausfällen bei dieser Gruppe von Steuerzahlern kommen. Die mögliche Absenkung des Steuersatzes wird vermutlich eher bescheiden sein.

Die Verteilungskonsequenzen von Variante 2a werden offensichtlich ungünstig sein. Um die Verteilungswirkungen einigermaßen zu kontrollieren und die Einheitssteuer bezüglich des Verteilungsziels attraktiver zu machen, ist eine Variante 2b vorgesehen, wonach die Einführung des Einheitssteuersatzes mit einer Verdoppelung des Freibetrags b kombiniert wird, so dass anstatt 15'000 Fr. neu 30'000 Fr. ganz von der Steuer befreit bleiben. Diese Massnahme hat zwei Konsequenzen. Erstens erhöht sie die indirekte Progression der Steuer, da die Durchschnittsbelastung in den unteren Schichten dabei wesentlich stärker sinkt als in den obersten Einkommensgruppen. Zweitens führt sie dazu, dass ein grösserer Teil der Steuerzahler in der untersten Einkommensgruppe ganz aus der Steuerpflicht herausfällt. Dieser zweite Aspekt ist mindestens ebenso wichtig wie der erste, wenn die Verteilungswirkungen zutreffend abgebildet werden sollen. In der Ausgangssituation ist in der Höhe des (durchschnittlichen) Steuersatzes t_1^E schon berücksichtigt, dass ein Teil der Bürger überhaupt keine Steuer zahlt. Mit einem höheren Absetzbetrag nimmt jedoch der Anteil der steuerbefreiten Bürger in der untersten Gruppe zu. Daher wird der Einheitssteuersatz t^E in der untersten Gruppe um den Faktor λ nach unten korrigiert. In dieser Gruppe fällt also der effektive Grenzsteuersatz auf $t_1^E = \lambda t^E$. Die Steuerschuldfunktion wird zu $T_1 = \lambda t^E (y_1 - \xi_1)$.

3.2.3. Duale Einkommensteuer: Nordischer Typ

Die Idee der dualen Einkommensteuer ist, der unterschiedlichen Elastizität der Bemessungsgrundlagen Rechnung zu tragen und Kapital- und Arbeitseinkommen unterschiedlich zu besteuern.⁵⁰ Gerade bei Kapitaleinkommen gibt es die verschiedensten steuerlichen Gestaltungs- und Ausweichmöglichkeiten. Vor allem aber kann eine im internationalen Vergleich übermässige Besteuerung von persönlichen

⁴⁹ Es sei an dieser Stelle erwähnt, dass dieses Szenario - genau so wie die neueren Vorschläge zur Einfachsteuer in Deutschland wie nach Kirchhoff (2004) - nur wenig mit dem Flat-Tax-Konzept von Hall und Rabushka (1985) zu tun hat. Die ursprüngliche Flat-Tax Idee sieht nicht nur einen einheitlichen Steuersatz, sondern auch den konsequenten Übergang zu einer konsumorientierten Besteuerung vor, die neutral bezüglich Investition und Ersparnisbildung ist.

⁵⁰ Das Konzept der dualen Einkommensteuer wurde von Sorensen (1994) vorgeschlagen und in Nielsen und Sorensen (1997) theoretisch analysiert. Vgl. die neueren Beiträge von Boadway (2005, 2004), Cnossen (1999), Gordon (2000), Keuschnigg und Dietz (2005), Lindhe, Södersten und Öberg (2004) und Sorensen (1998, 2005).

Kapitalerträgen zu Kapitalflucht in das Ausland führen. Zwar müssen nach dem Wohnsitzlandprinzip auch die ausländischen Kapitaleinkommen genauso wie die inländischen mit dem gleichen Satz versteuert werden. Die Durchsetzung des Wohnsitzlandprinzips ist jedoch schwierig, da die Steuerbehörden häufig keine Informationen über ausländische Kapitalerträge besitzen. Tatsächlich haben heute schon viele Länder separate, niedrige Abgeltungssteuern auf persönliche Kapitalerträge, die deutlich niedriger sind als die kumulative Belastung mit der Einkommensteuer in der Schweiz. Es besteht also für vermögende Privatanleger durchaus ein erheblicher Anreiz, im Ausland die niedrigeren Abgeltungssteuern zu zahlen und die Einkommen im Inland nicht mehr zu deklarieren.

Vor allem aber mindert die Besteuerung von Kapitalerträgen auf der Personenebene die Anreize für die Ersparnis und verringert die langfristigen Einkommensgewinne aus Vermögenserträgen. Selbst in kleinen offenen Volkswirtschaften führt die Präferenz der Sparer für heimische Anlagen ("Homebias") dazu, dass die Investitionen wenigstens teilweise an das inländische Sparniveau gekoppelt bleiben, so dass eine hohe Besteuerung der Ersparnisbildung auch auf die Investitionsneigung im Inland durchschlägt und die Kapitalakkumulation im Inland beeinträchtigt. Der internationale Trend geht in die Richtung, persönliche Kapitalerträge aus Zinsen und Dividenden mit einer niedrigen, proportionalen Abgeltungssteuer separat von den Lohneinkommen zu besteuern. Kapitalgewinne werden oft überhaupt nicht oder ebenfalls mit ermässigten Sätzen besteuert. Dies wird einerseits mit den unbestritten negativen Auswirkungen auf die Investitionsneigung klein- und mittelständischer Unternehmen begründet. Andererseits soll damit der Progressionseffekt gelindert werden, wenn ein über lange Zeiträume zugewachsener Kapitalgewinn auf einen Schlag realisiert wird. Die Heraustrennung von Kapitaleinkommen aus der synthetischen Einkommensteuer und ihre separate proportionale Besteuerung im Vergleich zur progressiven Lohnbesteuerung ist die wesentliche Idee der dualen Einkommensteuer nordischen Typs. Kapitaleinkommen sollen niedrig, aber umfassend besteuert werden, um auch die Verzerrungen zwischen verschiedenen Anlagealternativen abzubauen und das Ausweichverhalten einzudämmen.

Eine umfassende, aber moderate und proportionale Besteuerung der Kapitalerträge auf der Personenebene soll die Neutralitätseigenschaften des Steuersystems verbessern und die steuerlichen Barrieren bezüglich Ersparnisbildung und Investition abbauen helfen. Beispielsweise würde die gleichmässige Besteuerung von Dividenden und (realisierten) Kapitalgewinnen die massive steuerliche Bevorzugung der Gewinnthesaurierung grossteils beseitigen und daher Ausschüttungen und die effizienzfördernde Reallokation des Kapitals auf dem Kapitalmarkt fördern. Insbesondere junge und rasch wachsende Unternehmen, die mehr als andere auf Risikokapital von aussen angewiesen sind, würden davon profitieren. Gerade diese Unternehmen sind für das Wachstum sehr wichtig. Administrative Vereinfachungen durch vermehrte Besteuerung an der Quelle können zusätzliche Effizienzgewinne erzeugen. Mit einer proportionalen Abgeltungssteuer kann schliesslich das Problem der wirtschaftlichen Doppelbe-

lastung und die Abstimmung der Gewinnsteuer mit der Besteuerung auf der Personenebene konsequent gelöst werden.

	EKST Status Quo				Duale EKST auf Kapital		
	Bund	Kt./Gmd.	Total	Verm'steuer	Bund	Kt./Gmd.	Total
EK1	2.307%	17.723%	20.030%	0.016%	5%	12%	17%
EK2	3.200%	19.210%	22.410%	0.112%	5%	12%	17%
EK3	7.899%	22.481%	30.380%	0.370%	5%	12%	17%
EKST PU*	4.751%	20.289%	25.040%		4.875%	16.145%	21.020%
Gewinnsteuer	8.500%	14.060%	22.560%		5%	12%	17%

*) Der EKST-Satz der Personenunternehmen ist ein Durchschnitt aus mittleren (Gewicht 2/3) und oberen Einkommen (Gewicht 1/3), z.B. $25\% = 22.4\% \times 2/3 + 30.4\% \times 1/3$. Annahme duale EKST: Gewinn hälftig als Kapital- und Arbeitseinkommen besteuert, z.B. $21\% = 0.5 \times 17\% + 0.5 \times (22.4\% \times 2/3 + 30.4\% \times 1/3)$.

Tabelle 8: Duale Einkommensteuer nordischen Typs

Welche quantitativen Auswirkungen auf Wachstum und Verteilung sind möglich, wenn eine duale Einkommensteuer nach nordeuropäischem Vorbild, aber angepasst auf die föderalen Verhältnisse in der Schweiz (wie in Grundpaket 2, Abschnitt 1.2 des Anhangs zum Vertrag) eingeführt würde? Tabelle 8 zeigt das Szenario nach den Vorgaben des Auftraggebers, wie es in das Modell eingeht. Die linke Hälfte wiederholt die Sätze der Einkommensteuer für die drei Einkommensgruppen in der Ausgangssituation. Dieser direkt progressive Tarif mit ansteigenden Grenzsteuersätzen wird für die Arbeitseinkommen beibehalten. Die rechte Seite zeigt den proportionalen Satz auf persönliche Kapitaleinkommen (Zinsen, Dividenden und Beteiligungsgewinne). Zusätzlich wird die Gewinnsteuer bei Bund und Kantonen und Gemeinden auf das Niveau der persönlichen Steuersätze auf Kapitaleinkommen abgesenkt, so dass der kumulative Gewinnsteuersatz um etwa 5.6 Prozentpunkte fällt. Weil Kapitaleinkommen überverhältnismässig stark in der obersten Einkommensgruppe konzentriert sind, werden vor allem bei den Zinsen und Dividenden beträchtliche Steuerausfälle entstehen, die sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen gegenfinanziert werden müssen. Dazu sind zwei Varianten vorgesehen. Nach Variante 1 wird der Tarif der progressiven Lohnsteuer wie in der linken Seite von Tabelle 7 sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen mit einem proportionalen Faktor hinaufskaliert. Dieser Faktor muss im Modell endogen berechnet werden.

Nach Variante 2 behält der Bund die Gegenfinanzierung mit der Lohnsteuer bei, während die Kantone den EKST-Tarif für die Lohneinkommen unverändert fortführen und zur Gegenfinanzierung die Vermögenssteuer mit einem proportionalen Faktor hochschrauben. Das Szenario nach der Variante 2 widerspricht allerdings teilweise der Grundidee einer dualen Einkommensteuer. Zwar werden persönliche Kapitaleinkommen proportional anstatt progressiv besteuert. Da die Vermögenssteuer jedoch eine Normertragssteuer auf Kapitaleinkommen darstellt, wird dies die Absenkung des Abgeltungssteuersatzes weitgehend konterkarieren. Ausserdem werden mit der Vermögenssteuer, die zusammen mit den anderen persönlichen Steuern auf Kapitaleinkommen gesehen werden müssen, die Kapitaleinkommen zu einem nunmehr grösseren Teil progressiv besteuert.

Bei Personenunternehmen wird angenommen, dass der Gewinn zur einen Hälfte aus Kapitaleinkommen und zur anderen Hälfte aus Arbeitseinkommen besteht. Beim Übergang zur dualen Einkommensteuer wird sich daher die Steuerbelastung anteilig reduzieren, wenn Kapitaleinkommen niedriger besteuert werden, wie der untere Teil der Tabelle anzeigt. In Tabelle 7 wird dabei für Arbeitseinkommen der Lohnsteuersatz in der Ausgangssituation genommen. In den Modellsimulationen wird jedoch berücksichtigt, dass dieser zwecks Gegenfinanzierung endogen angepasst wird und somit den Steuersatz mitbestimmt.

Insgesamt dürften die Auswirkungen eher negativ sein. Zunächst enthält das Szenario implizit eine Steuererhöhung auf Kapitalgewinne, die bisher weitgehend steuerfrei waren, aber nun im Rahmen der dualen Einkommensteuer wie andere Kapitaleinkommen auch mit dem einheitlichen Abgeltungssatz besteuert werden. Ebenso wichtig ist, dass die Besteuerung der persönlichen Kapitalerträge kaum Auswirkungen auf die Standortentscheidungen multinationaler Unternehmen haben kann. Hier ist die duale Einkommensteuer eben gerade kein besonders schlagkräftiges Instrument, um das Land im internationalen Steuerwettbewerb besser zu positionieren. Dagegen wird sich in dieser Hinsicht die Absenkung des Gewinnsteuersatzes als Teil des Szenarios positiv auswirken. Im Szenario wird allerdings ein wichtiges Problem der dualen Einkommensteuer nicht gelöst bzw. nicht thematisiert, nämlich das Problem der Fehldeklaration von höher besteuerten Arbeitseinkommen in gering besteuerte Kapitaleinkommen. Diese Möglichkeiten bestehen gerade bei kleinen Kapitalgesellschaften mit einem beherrschenden Eigentümer und bei Personenunternehmen, die in Kapitalgesellschaften umwandeln können, um in den Genuss der steuerlichen Vorteile zu kommen. Diese Steuerausweichung hat sich als Hauptproblem der nordischen dualen Einkommensteuer erwiesen und kann zu beträchtlichen Steuerausfällen führen, die dann mit umso grösseren Anhebungen der Sätze finanziert werden müssen. Gerade dieses Problem hat zu Anpassungen in den nordischen Ländern geführt.⁵¹ Es wird hier nun angenommen, dass es mit einem Modell der Gewinnaufspaltung gelingt, diese Steuerausweichung weitgehend zu blockieren. Allerdings sind diese Konstruktionen nur teilweise effektiv. Wenn es tatsächlich zur Steuerausweichung kommt und höhere Steuerausfälle entstehen, werden die Kosten der Gegenfinanzierung umso höher und das Bild negativer. Aus diesem Grund sind die Ergebnisse dann eher als optimistisch einzustufen.⁵²

3.2.4. Duale Einkommensteuer: St.Galler Vorschlag

Der St.Galler Vorschlag für eine duale Einkommensteuer ist in Angelini et al. (2000) formuliert und wird hier in der vom Auftraggeber (Anhang zum Vertrag, Abschnitt 1.3) spezifizierten Variante simuliert. Der Vorschlag hat mit dem traditionellen Konzept einer dualen Einkommensteuer nach dem nor-

⁵¹ Vgl. dazu Sorensen (2005), Fuest und Huber (2005) und die empirischen Ergebnisse in Fjaerli und Lund (2001).

⁵² Neuere Vorschläge wie Keuschnigg (2004, S. 48) und Sachverständigenrat (2005) oder der in Sorensen (2005) beschriebene Ansatz von Norwegen lösen dieses Problem durch geeignete Konstruktion der dualen EKST.

dischen Typ nicht mehr viel zu tun, sondern geht weit darüber hinaus. Der gemeinsame Nenner ist die Herauslösung der Besteuerung der Kapitaleinkommen von der synthetischen Einkommensteuer und ihre endgültige Belastung mit einem proportionalen Steuersatz, soweit Kapitaleinkommen überhaupt besteuert werden. Der Vorschlag enthält folgende zentralen Bestandteile:

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 Vermögenssteuer von 1.2% (Bund und Kantone) belastet. Dies entspricht einer proportionalen Kapitalertragssteuer von 30% auf eine Normalrendite von 4%.⁵³ Diese präsuntive Kapitaleinkommensteuer ersetzt vollständig die derzeitige Vermögenssteuer 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,⁵⁴ d.h. positive Nettoersparnisse können von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden und mindern die Steuerlast. Negative Nettoersparnisse bzw. Entnahmen sind dazuzuzählen.

Die radikalen Elemente des Entwurfs sind die Absetzbarkeit einer Eigenkapitalverzinsung auf Unternehmensebene und die SpARBereinigung auf der Personenebene. Die Zinsbereinigung der Gewinnsteuer reduziert den Grenzsteuersatz für die Grenzinvestition auf Null. Zusätzlich baut sie massiv die Durchschnittsbelastung ab, was allerdings mit Sicherheit auch zu grossen Steuerausfällen führt. Gewinne, die nicht über eine Normalrendite des Kapitals hinausgehen, bleiben vollständig steuerfrei. Damit werden einerseits starke Investitionsanreize für heimische Unternehmen geschaffen. Die Absenkung der Durchschnittsbelastung im Vergleich zum Ausland stärkt die Standortattraktivität der Schweiz. Dies sollte mehr Direktinvestitionen von ausländischen Konzernen anziehen und gleichzeitig den Abfluss von Direktinvestitionen bremsen, die von inländischen Konzernen im Ausland getätigt werden. Der Vorschlag sollte auch weitgehend finanzierungsneutral sein, da Eigen- und Fremdkapital sowohl auf Unternehmens- als auch auf Personenebene vollkommen symmetrisch behandelt werden.

⁵³ Ein Asset im Wert von 100 wirft einen normalen Ertrag von 4 ab. Eine proportionale Kapitalertragssteuer von 30% ergibt eine Steuerschuld von $4 \cdot 0.3 = 1.2$. Anstatt dessen kann eine Vermögenssteuer von 1.2% erhoben werden, die eine gleich hohe Steuerschuld von $100 \cdot 0.012 = 1.2$ ergibt.

⁵⁴ Sowohl die Originalstudie als auch der Auftrag sprechen von einer SpARBereinigung der Einkommensteuer. Nachdem mit der SpARBereinigung die Neutralität gegenüber der Ersparnisbildung angestrebt wird, kann nur die SpARBereinigung der proportionalen Kapitaleinkommensteuer gemeint sein, wie nachfolgend verdeutlicht wird.

Der Vorschlag sieht auf Personenebene eine präsumtive Kapitaleinkommensteuer vor, die aber sparbereinigt wird. Die Sparbereinigung senkt prinzipiell den Grenzsteuersatz auf neue Ersparnisse auf Null und stellt gegenüber der derzeitigen Ausgangssituation einen massiven Sparanreiz dar.⁵⁵ Aus der Originalstudie geht zwar nicht sehr klar hervor, ob die Nettoersparnisse von der progressiven Lohnsteuer oder der proportionalen Abgeltungssteuer absetzbar sind. Entgegen den Angaben im Auftrag (Anhang S. 5/6) muss die präsumtive Kapitaleinkommensteuer und nicht die Lohnsteuer sparbereinigt werden, damit Neutralität bezüglich der Ersparnisbildung hergestellt werden kann. Die Neutralität wird möglich, indem der Staat die Kosten der Ersparnisbildung in Form des Konsumverzichts heute mit genau demselben Faktor reduziert (Steuerersparnis aus der Absetzbarkeit) wie den Ertrag in Form des Mehrkonsums morgen (aus dem Zinsertrag und der Auflösung der Ersparnis). Dies ist nur im Falle einer proportionalen Steuer garantiert. Wäre die Ersparnis von der progressiven Lohnsteuer abzugsfähig und unterlägen Ertrag und Verbrauch der präsumtiven Kapitaleinkommensteuer (proportionale Vermögenssteuer), dann kann eine Neutralität nicht systematisch, sondern allenfalls per Zufall erreicht werden.

Der Vorschlag sieht auf Personenebene eine präsumtive Kapitaleinkommensteuer vor. Aus Vereinfachungsgründen sollen nicht die tatsächlichen Kapitalerträge belastet werden, sondern die Normerträge, die eine normale durchschnittliche Verzinsung des Kapitals widerspiegeln. Über- und Unterbesteuerung von Kapitaleinkommen, die sich aus der stark fluktuierenden Natur von Kapitalerträgen ergeben, werden aus Vereinfachungsgründen in Kauf genommen. Um den Vorschlag besser zu verstehen, seien folgende Parameter angenommen: Finanzvermögen $A = 100$, Kapitalrendite vor Steuer $i = 0.04$, Wachstumsrate $g = 0.02$ und Vermögenssteuer $t^W = 0.01$. Bei einem Normalertrag von 4% ist also die Vermögenssteuer von 1% äquivalent mit einer Besteuerung des Kapitalertrags mit einem Satz von $t^K = 0.25$, da die Steuerlast in beiden Fällen gleich ist, $t^W = t^K i$. Pro 100 Franken Vermögen beträgt der normale Zinsertrag 4 Franken. Die Vermögenssteuer auf den Bestand von 100 ergibt eine Schuld von 1 Franken. Wird der Kapitalertragssteuersatz von 25% auf den Zinsertrag von 4 Franken angewandt, resultiert ebenfalls eine Steuerlast von 1 Franken. Wenn die Rendite jedoch auf 2% fällt, dann beträgt die Ertragssteuerbelastung nicht 25%, sondern steigt auf 50% ($t^K = t^W / i = 0.01 / 0.02$)! Die Vermögenssteuerschuld von 1 Franken macht in diesem Fall die Hälfte des (unterdurchschnittlichen) Ertrags von 2 Franken aus. Wenn der Ertrag des Assets vorübergehend unter 1% fällt, wird die Steuer zu einer Substanzsteuer und wird in wirtschaftlich schwierigen Zeiten verhängnisvoll. Das Spiegelbild zur Überbesteuerung in ertragsschwachen Zeiten ist die Unterbesteuerung in Boomjahren mit hohen Erträgen. Steigt beispielsweise die Rendite auf 6%, dann beträgt die zur Vermögenssteuer äquivalente Kapitalertragssteuer nicht 25, sondern nur 17%.

⁵⁵ Als zusätzlicher Vorteil der Sparbereinigung könnte ins Feld geführt werden, dass sie die Anreize zur Steuerhinterziehung im Ausland mindern dürfte. Damit die neu getätigten, aber im Ausland investierten Ersparnisse im Inland steuermindernd geltend gemacht werden können, müssen sie deklariert werden. Damit können weder die laufenden Erträge noch die Erlöse bei der Auflösung der Ersparnisse hinterzogen werden. Angesichts der Schwierigkeiten bei der Durchsetzung des effizienten Wohnsitzlandprinzips dürfte dies ein nicht zu vernachlässigender Vorteil sein.

Weitere Probleme ergeben sich bei der Besteuerung von Kapitalgewinnen. Diese werden im Rahmen der Einkommensteuer nach dem Realisationsprinzip erst zum Zeitpunkt ihrer Realisierung besteuert. Solange die Anlage gehalten und die laufend zuwachsenden Wertsteigerungen nicht realisiert werden, können die Steuerpflichtigen Zinsgewinne aus dem Aufschub der Steuerschuld lukrieren. Dies führt zu einem Lock-in-Effekt, d.h. die Anleger vermeiden aus steuerlichen Gründen einen Verkauf des Assets, um keine Kapitalgewinne zu realisieren und die damit verbundene Steuerzahlung weiter aufzuschieben. Diese Nachteile können durch eine präsumtive Steuer auf den Normertrag vermieden werden, welche die Wertzuwächse bei einer marktnahen Bewertung des Assets im Rahmen der Vermögenssteuer laufend erfasst. Allerdings werden die Kapitalgewinne wiederum nur in der durchschnittlichen und nicht in der tatsächlichen Höhe besteuert. Die Steuer wird auch dann laufend fällig, wenn noch gar keine Gewinne realisiert sind, und muss aus anderen Einkommen beglichen werden. Dies setzt das Realisationsprinzip in der Besteuerung von Kapitalgewinnen ausser Kraft. Insbesondere muss auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten, in denen typischerweise auch hohe Kapitalverluste anstatt Zuwächse stattfinden, die präsumtive Kapitalertragssteuer (bzw. Vermögenssteuer, aber im Vergleich zum Status Quo mit deutlich höherer Belastung) laufend beglichen werden. Die damit verbundenen Liquiditätsprobleme und die Auswirkungen auf die Risikobereitschaft können allerdings im Simulationsmodell nicht erfasst werden.

Im Durchschnitt ist der Vorschlag jedoch intertemporal neutral und führt im Vergleich zum derzeitigen Zustand zu einer fundamentalen Verbesserung der Sparanreize, indem der effektive Steuerkeil zwischen Brutto- und Nettozinsen und damit die effektive Grenzsteuerbelastung der Ersparnisse (im Normalfall) vollkommen beseitigt werden. Um dies zu zeigen, bezeichne man zusätzlich zu vorhin das verfügbare Arbeitseinkommen (nach progressiver Lohnsteuer) mit Y und den Konsum mit C . Die Ersparnisse als Differenz zwischen verfügbarem Einkommen und Konsum betragen damit $S = iA - t^K(iA - S) + Y - C$, wenn die präsumtive Kapitaleinkommensteuer sparbereinigt ist. Indem wir nach den Ersparnissen auflösen, erhält man $S = iA + (Y - C)/(1 - t^K)$. Ohne SpARBereinigung wäre der intertemporale relative Preis $(1 - t^K)i$, mit SpARBereinigung steigt er auf i . Trotz positivem Steuerersatz kann der effektive Grenzsteuersatz auf Ersparnisse auf Null reduziert werden, der Steuerkeil zwischen Brutto- und Nettozinsen wird vollständig beseitigt. Dennoch kann ein positives Steueraufkommen erzielt werden. Im stationären Wachstumsgleichgewicht müssen die Ersparnisse gerade $S = gA$ betragen, damit die Vermögensbestände und die Einkommen mit der gleichen Rate wachsen. Nach obigem Beispiel fallen also Ersparnisse von $S = gA$ gleich 2 Franken an. Die SpARBereinigung, welche die Bemessungsgrundlage schmälert, senkt in diesem Fall das Steueraufkommen nur um die Hälfte, nämlich von $T = t^K iA = 1$ Franken auf 50 Rappen ($T = t^K(i - g)A = 0.5$). Wenn die Erhöhung der effektiven Verzinsung zusätzliche Ersparnisse induziert, wird der Verlust des Steueraufkommens noch geringer oder verschwindet sogar ganz. Es kann also die Grenzsteuerbelastung vollständig beseitigt werden, ohne das Steueraufkommen sehr drastisch zu reduzieren.

Anders als in diesem Beispiel suggeriert, kann die Sparbereinigung nach dem St.Galler Vorschlag nicht systematisch, sondern nur im Durchschnitt erreicht werden. Dies geht aus der vorausgehenden Erörterung zu Über- und Unterbesteuerungen hervor. Die Kapitalerträge schwanken nicht nur im Konjunkturverlauf. Die Ertragsraten weisen beträchtliche, systematische Unterschiede je nach Typ des Assets auf. Die Verzinsung von Unternehmensanleihen ist deutlich höher als jene von Staatsschulden. Eigenkapitalanteile haben noch höhere Ertragsraten, um über die Eigenkapitalprämie für das unternehmerische Risiko zu kompensieren. Bei systematisch unterschiedlichen Ertragsraten verschiedener Assets wirft die präsumtive Besteuerung von Kapitalerträgen mit einer Vermögenssteuer einige Probleme auf. Um dies zu sehen, schreibe man die Ersparnisse nun als $S = iA - (t^W A - t^K S) + Y - C$, wobei der Klammerausdruck die Steuerschuld nach Sparbereinigung angibt. Die Steuerschuld aus der Vermögenssteuer beträgt zunächst $t^W A$. Die Steuerersparnis $t^K S$ aus der Sparbereinigung muss mit dem äquivalenten Kapitalertragssteuersatz t^K berechnet werden, da die Ersparnis eine Strom- und nicht eine Bestandsgrösse ist.⁵⁶ Wenn wir nach den Ersparnissen auflösen, erhalten wir die Spargleichung $S = \frac{i - t^W}{1 - t^K} A + \frac{Y - C}{1 - t^K}$. Der effektive Nettozins der Haushalte nach Sparbereinigung beträgt also $r = (i - t^W) / (1 - t^K)$.

Vorhin wurde berechnet, dass bei einem Normalzins von 4% ein Kapitalertragssteuersatz von 25% äquivalent mit einem Vermögenssteuersatz von 1% ist ($i = 0.04$, $t^K = 0.25$, $t^W = 0.01$). Mit diesen Werten beträgt der Nettozins $r = (i - t^W) / (1 - t^K) = 0.04 = i$, wie leicht nachgerechnet werden kann, und ist mit der Bruttorendite vor Steuer identisch. Dies bedeutet eben nichts anderes, als dass die Sparbereinigung den Steuerkeil vollständig beseitigt und, zumindest für diesen Fall, intertemporale Neutralität sicherstellt. Wenn nun der Vermögenssteuersatz t^W und der Steuersatz t^K (mit dem neue Ersparnisse subventioniert und aufgelöste Ersparnisse besteuert werden) festgelegt sind, stellt man fest, dass für Assets mit anderen Ertragsraten die Neutralität nicht mehr erreicht werden kann. Wenn beispielsweise die langfristige Ertragsrate von Aktien 8% ($i = 0.08$) beträgt, dann ergeben dieselben Steuersätze eine effektive Nettorendite von $r = (i - t^W) / (1 - t^K) = 0.0933 > i$. Die Nettorendite wäre um mehr als einen Prozentpunkt höher als die Bruttorendite, was eine erhebliche Subventionierung von Assets mit hohen Ertragsraten bedeutet. Dies folgt aus der Tatsache, dass eine Normertragssteuer ohne Sparbereinigung zu Unterbesteuerung von Assets mit hohen Ertragsraten führt.⁵⁷ Wenn die Steuersätze so gewählt sind, dass sie bei einem Normalzins von 4% mit Sparbereinigung gerade neutral sind, dann führen dieselben Steuersätze zu Unterbesteuerung und Subventionierung von Assets mit

⁵⁶ Es würde wenig Sinn machen, die Steuerschuld nach $t^W(A - S)$ zu berechnen.

⁵⁷ Ein zusätzlicher, wichtiger Nachteil einer Vermögenssteuer ist, dass einzelne Aktiva zu Verkehrswerten, andere jedoch zu in aller Regel tieferen und nicht auf Marktpreisen basierenden Bewertungen in die Bemessungsgrundlage eingehen. Von den hier modellierten Vermögenswerten werden in der Praxis die festverzinslichen Aktiva (Bonds) sowie die Aktien der Multis zu Verkehrswerten erfasst. Die Aktien der nicht kotierten inländischen Kapitalgesellschaften sowie das Geschäftsvermögen der Personengesellschaften werden jedoch deutlich unter ihrem Verkehrswert bewertet.

höheren Ertragsraten, während Assets mit geringeren Ertragsraten überbesteuert werden. Bei $i = 0.02$ beträgt der effektive Nettozins nach Sparbereinigung $r = (i - t^w) / (1 - t^k) = 0.0133 < i$ und liegt damit weiterhin deutlich unter der Bruttorendite. Für diese Assets kann der Steuerkeil durch die Sparbereinigung nur teilweise reduziert werden. Zusammenfassend stellt man fest, dass eine Normertragsbesteuerung intertemporale Neutralität nur im Durchschnitt, aber niemals im Einzelfall herbeiführen kann, und damit weiterhin die Portfoliostruktur verzerrt.

Das vermutlich grösste Problem des Vorschlags ist die mögliche Steuerausweichung von Arbeits- zu Kapitaleinkommen, wie es sich gerade in den nordischen Ländern als eines der schwierigsten Probleme der dualen Einkommensteuer erwiesen hat. Dies kann das Aufkommen der Lohnsteuer als die vielleicht wichtigste Quelle für Steuereinnahmen gefährden. Gut ausgebildete und gut verdienende Arbeitnehmer haben einen mächtigen Anreiz, zwecks Vermeidung der progressiven Lohnsteuer mit Spitzenbelastung um die 36% eine Kapitalgesellschaft mit minimalem Eigenkapital zu gründen. Der Gewinn dieses Unternehmens besteht im Wesentlichen aus dem persönlichen Beitrag des Unternehmers. Angenommen der Unternehmer erwirtschaftet aus seinem persönlichen Arbeitseinsatz 1'000 an Gewinn, ohne dass ein nennenswerter Kapitaleinsatz erfolgt. Also ist auch keine Eigenkapitalverzinsung möglich. Auf der Personenebene wird der Gewinn nicht besteuert, weil kein Vermögen vorliegt.⁵⁸ Damit bleibt die Endbelastung bei 22% Gewinnsteuer, ein massiver Vorteil gegenüber der Spitzenbelastung mit der Lohnsteuer. Gerade in den nordischen Ländern hat diese Scheinunternehmertätigkeit zu erheblichen Lohnsteuerausfällen geführt und komplizierte Regelungen notwendig gemacht, die das Problem allerdings auch nur unvollständig lösen konnten.⁵⁹ Die Gefahr der Lohnsteuerausweichung ist weder im Vorschlag von Angelini et al. (2000) noch im Auftrag angesprochen.

Leider kann das Simulationsmodell diese Steuerausweichung nicht abbilden und ergibt unter diesen Umständen möglicherweise ein unrealistisch optimistisches Bild. Angesichts der attraktiven Neutralitätseigenschaften der Sparbereinigung wäre jedoch zu prüfen, ob die Vermögenssteuer auf Personenebene nicht durch eine proportionale Steuer auf tatsächliche (anstatt normale) Kapitalerträge und auf realisierte Gewinneinkommen (egal ob aus Kapital- oder Arbeitseinkommen des Unternehmers) wie in Keuschnigg/Avenir Suisse (2004) ersetzt werden kann. Angesichts der attraktiven intertemporalen Neutralitätseigenschaften der Sparbereinigung verbunden mit verhältnismässig geringen Steuerausfällen wäre zu prüfen, ob der Vorschlag Keuschnigg/Avenir Suisse (2004) mit einer Sparbereinigung kombinierbar ist, ohne Steuerarbitrage zu provozieren.

⁵⁸ Eine Entschärfung des Problems ist möglicherweise die von der ESTV, Sektion Wertschriftenbewertung, herausgegebene "Wegleitung zur Bewertung von Wertpapieren ohne Kurswert für die Vermögenssteuer", Ausgabe 1995 mit Änderung per 1. Januar 1999 (Zürcher Steuerbuch, Teil 1, Nr. 22/205). Die Wegleitung dient der einheitlichen Bewertung nicht kotierter Wertpapiere für die Zwecke der Vermögenssteuer. Demnach orientiert sich die Bewertung am Ertragswert: Das ist der kapitalisierte ausgewiesene Reingewinn der letzten beiden Geschäftsjahre vor dem Bewertungsstichtag. Inwieweit eine konsequente Anwendung dieser Wegleitung tatsächlich reicht, um eine Steuerausweichung zu vermeiden, kann hier nicht abschliessend geklärt werden.

⁵⁹ Das Problem der Scheinunternehmertätigkeit stellt sich auch im gegenwärtigen Schweizer Steuer- und Sozialversicherungssystem. Bekämpft wird hier das Vermeiden der AHV-Beiträge im Rahmen einer „unechten“ Selbständigkeit.

Nach diesen allgemeinen Bemerkungen stellen wir nun das Simulationsszenario dar, wobei wiederholt werden muss, dass das Simulationsmodell die Steuerausweichung durch Fehldeklaration von Arbeitseinkommen nicht einfangen kann und in dieser Hinsicht ein übermässig optimistisches Bild zeichnen dürfte. Tabelle 9 fasst die relevanten Steuersätze, wie sie im Status Quo und nach Realisierung des Vorschlags gelten, übersichtlich zusammen. Im Status Quo (linke Hälfte des Tableaus) werden Lohn- und Kapitaleinkommen im Rahmen der synthetischen Einkommensteuer einheitlich und progressiv besteuert. Lediglich private Kapitalgewinne sind in der Schweiz begünstigt und daher mit wesentlich niedrigeren effektiven Sätzen belastet. Die Vermögenssteuer ist noch deutlich progressiver. In der untersten Gruppe ist sie vernachlässigbar, in der obersten Gruppe beträgt der Steuersatz weniger als einen halben Prozentpunkt (0.37%). Die Vermögenssteuer wird nur von den Kantonen erhoben. Die untere Hälfte listet die Gewinnsteuer der Kapitalgesellschaften und die Einkommensteuer der Personenunternehmer auf. Der Personenunternehmer ist im Modell eine fiktive Einheit. Es wird unterstellt, dass das Durchschnittseinkommen etwa 2/3 der mittleren und 1/3 der obersten Einkommensgruppe entspricht. Dementsprechend werden mit diesen Gewichten die Steuersätze dieser beiden Gruppen zusammengewogen. Dasselbe gilt für die Vermögenssteuer der Personenunternehmen (PU).

	Status Quo			St.Galler Vorschlag		
	Lohnsteuer Total	KeSt* Total	Verm'steuer Total	Bund	Kt./Gmd.	Total
EK1	20.030%	20.030%	0.016%	4.5%	25.5%	30%
EK2	22.410%	22.410%	0.112%	4.5%	25.5%	30%
EK3	30.380%	30.380%	0.370%	4.5%	25.5%	30%
	keine Sparbereinigung			Sparbereinigung		
	Bund	Kt./Gmd.	Total	Bund	Kt./Gmd.	Total
EKST PU**	4.751%	20.289%	25.040%	8.500%	14.060%	22.560%
Gewinnsteuer	8.500%	14.060%	22.560%	8.500%	14.060%	22.560%
	kein Abzug EK-Zins			Abzug EK-Zins		

*) Kapitalertragssteuer im Rahmen der Einkommensteuer. Kapitalgewinne sind allerdings begünstigt, siehe Tabelle 4. **) EKST- und Vermögenssteuersätze als Durchschnitt aus mittleren (2/3) und oberen (1/3) Einkommen. Nach St.Galler Vorschlag werden PU und KG gleich besteuert. ***) Wird als Vermögenssteuer erhoben. Bei einer Normalrendite von 4% beträgt der äquivalente Satz der Vermögenssteuer 1.2%.

Tabelle 9: Duale Einkommensteuer nach St.Galler Vorschlag

Die rechte Hälfte zeigt, wie das Szenario die Eckwerte des St.Galler Vorschlags zusammenfasst. Die persönlichen Kapitalertragssteuern (auf Zinsen, Dividenden und Kapitalgewinne) und die bisherige Vermögenssteuer der Kantone werden alle auf Null gesetzt. An ihrer Stelle wird eine äquivalente, proportionale Vermögenssteuer erhoben, die einer präsumtiven Besteuerung der Kapitalerträge mit einem Satz von insgesamt 30% entspricht. Ausserdem erfolgt nun eine vollständige Sparbereinigung. Alle neuen Ersparnisse, mit Ausnahme der Einzahlungen in die erste und zweite Säule, die ohnehin schon sparbereinigt sind, können steuermindernd geltend gemacht werden. Die Steuerersparnis pro Franken Nettoersparnis beträgt 30 Rappen und entspricht dem Satz der präsumtiven Kapitalertragssteuer, mit dem später die entnommenen Sparbeträge einschliesslich einer normalen Verzinsung be-

lastet werden. Auf der Unternehmensebene werden Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen gleich behandelt, so dass vollständige Rechtsformneutralität besteht. Die Personenunternehmer zahlen effektiv 22.56% Gewinnsteuer und müssen auf Personenebene ebenfalls die erhöhte Vermögenssteuer (als präsumtive Kapitalertragssteuer) entrichten.⁶⁰ Von der Gewinnsteuer kann jedoch ein Eigenkapitalzins von 4% abgezogen werden, so dass die effektive Belastung sehr viel geringer ist. Wenn der Gewinn einen Normalertrag von 4% nicht übersteigt, fällt überhaupt keine Gewinnsteuer an.

In der Aufteilung der Vermögenssteuer bzw. präsumtiven Kapitalertragssteuer auf Bund und Kantone weicht das Szenario vom Auftrag ab. Der Grund sind die extrem ungleichen Aufkommensverluste, die mit dem Szenario strikt nach Auftrag verbunden wären. Die Kantone müssen durch die Streichung der Kapitalerträge von der persönlichen Einkommensteuer wesentlich mehr Steueraufkommen aufgeben als der Bund. Die Streichung der bisherigen Vermögenssteuer geht vollständig zulasten der Kantone. Wenn nun die neue Vermögenssteuer von Bund und Kantonen gleichmässig erhoben wird, muss es zu erheblichen Überschüssen beim Bund und zu einem grossen Defizit bei den Kantonen kommen, wie sich an den ersten Simulationsergebnissen gezeigt hat. Deshalb sieht das Szenario in Tabelle 9 einen Satz von 25.5% der präsumtiven Kapitalertragssteuer für die Kantone und von 4.5% für den Bund vor. Diese Aufteilung vermeidet annähernd die Ungleichgewichte zwischen den Gebietskörperschaften.

3.2.5. Duale Einkommensteuer: Vorschlag von Avenir Suisse

Der Vorschlag von Avenir Suisse ist in Keuschnigg (2004) ausführlich beschrieben und wird hier in der gebotenen Kürze dargestellt. Eine Neuberechnung des Vorschlags empfiehlt sich aus mehreren Gründen. Erstens wurde für die Zwecke dieser Studie das Simulationsmodell grundlegend überarbeitet und weiterentwickelt. Insbesondere sind folgende Elemente neu: (i) feinere Modellierung des Lebenszyklus und der Ersparnisbildung; (ii) Berücksichtigung der staatlichen Alterssicherung mit Pensionsfonds, die Assets im Wert von etwa 100% des BIP halten, deren Erträge aber nicht der Kapitaleinkommensbesteuerung unterliegen; (iii) Erweiterung auf drei Einkommensgruppen zwecks besserer Erfassung der Verteilungswirkungen; (iv) Berücksichtigung einer progressiven Einkommensteuer mit ansteigenden Grenz- und Durchschnittssteuersätzen sowohl auf Arbeits- als auch auf Kapitaleinkommen; und (v) Aufspaltung des öffentlichen Sektors in Bund und Aggregat der Kantone und Gemeinden. Zweitens soll der Reformvorschlag mit dem St.Galler Vorschlag verglichen werden, was einen Vergleichsmassstab in Form desselben Modells verlangt. So können Stärken und Schwächen beider Reformalternativen besser identifiziert werden, um aus den beiden Alternativen einen noch besseren

⁶⁰ Die Sozialversicherungsbeiträge der Personenunternehmen sind weder in der Ausgangssituation noch in den Szenarien berücksichtigt. Nach Keuschnigg und Dietz (2003) kann der Nachteil der Personenunternehmen in der Sozialversicherung als Zuschlag zur Einkommensteuer von etwas mehr als zwei Prozentpunkten quantifiziert werden. Weder im Auftrag noch in der Originalstudie der St.Galler Autoren geht klar hervor, dass dieser Nachteil abgeschafft werden soll. Eine Berücksichtigung dieses Aspektes würde die Auswirkungen auf die Personenunternehmen geringfügig günstiger erscheinen lassen.

dritten Reformvorschlag zu destillieren. Genau dies soll ansatzweise in diesem Teil der Studie geschehen.

Der Vorschlag von Avenir Suisse sieht folgende Eckpfeiler vor:

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 (Teilhaabersteuer) von 18% (Bund und Kantone zusammen) belastet. Es ist ein voller Verlustausgleich möglich. Die progressive Einkommensteuer wird auf Arbeitseinkommen begrenzt und die progressive Vermögenssteuer bleibt in der derzeitigen Form bestehen.
4. Die Gegenfinanzierung erfolgt mit einer Anhebung der Mehrwertsteuer oder pauschal (Streichung von inframarginalen Steuerbegünstigungen oder Kürzung von Transfers).

Die Stossrichtung der Steuerreformvorschläge von Keuschnigg/Avenir Suisse (2004) und der St.Galler Gruppe in Angelini et al. (2000), die in weiten Teilen auf Kirchgässner (1999) zurückgreift, ist durchaus ähnlich. Es gibt im Wesentlichen drei grössere Unterschiede. Erstens sieht der Avenir Suisse Vorschlag auf der Personenebene eine proportionale Teilhaabersteuer vor, während der St.Galler Vorschlag eine Normertragsbesteuerung in Form einer proportionalen Vermögenssteuer einführen will. Der Vorteil einer proportionalen Teilhaabersteuer ist, dass er Über- und Unterbesteuerung von Assets mit unterschiedlichen Ertragsraten vermeidet. Ausserdem wirkt eine proportionale Teilhaabersteuer mit Verlustausgleich günstig auf private Risikobereitschaft und Unternehmertum (Domar-Musgrave-Effekt), was von einer Vermögenssteuer nicht erwartet werden kann. Zweitens vermeidet der Vorschlag von Avenir Suisse per Konstruktion eine Steuerausweichung bei den Arbeitseinkommen durch Fehldeklaration von eigentlichen Arbeits- als Kapitaleinkommen durch Scheinselbständigkeit. Zu diesem Zweck ist auf Personenebene eine Teilhaabersteuer und nicht eine Vermögenssteuer notwendig. Gerade die drohende Steuerausweichung von Selbständigen und Kleinunternehmern hat sich in den nordischen Ländern als "Achillesferse" der dualen Einkommensbesteuerung erwiesen und hat dort zu grossen Steuerausfällen geführt, die in der Folge aufwendige, aber nur teilweise wirksame Nachbesserungen durch Aufspaltung der Gewinne kleiner Unternehmen in Arbeits- und Kapitaleinkommen notwendig gemacht hat. Die Ausführungen im vorausgehenden Kapitel machen deutlich, dass eine Vermögenssteuer dieses Problem nicht lösen kann, so dass auch beim St.Galler Vorschlag erhebliche Steuerausweichungen beim Lohneinkommen zu erwarten sind.

In einem wichtigen Punkt geht der St.Galler Vorschlag weit über das Konzept von Avenir Suisse hinaus, indem er nämlich eine Sparbereinigung vorsieht. Dies ist der dritte Unterschied. Zwar sind die steuertechnischen Aspekte der Sparbereinigung in der Studie nicht näher präzisiert. Es wird auch nicht gezeigt, wie genau die intertemporale Neutralität in den Sparscheidungen erreicht werden kann. Da die Normertragssteuer (als einheitliche Vermögenssteuer) zu Über- und Unterbesteuerungen führt, kann die Neutralität nur im Durchschnitt erzielt werden. Bei unterschiedlichen Ertragsraten verschiedener Assets wird es im Regelfall zu einer Subventionierung von hochrentablen und einer verbleibenden Besteuerung von niedrig verzinslichen Assets kommen. Mit dem Avenir Suisse Vorschlag einer proportionalen Teilhabersteuer würde jedoch die Sparbereinigung eine vollkommene intertemporale Neutralität ermöglichen, wie sich in den nachfolgenden Szenarien noch genauer zeigen wird.

Um dies zu sehen, wiederholen wir die Berechnungen des vorausgehenden Abschnitts 3.2.4 mit dem Unterschied, dass wir ein Portfolio von Assets A_x mit unterschiedlichen Marktrenditen i_x und einem Gesamtvermögen von $A = \sum_x A_x$ berücksichtigen. Die Ersparnisse als Differenz von Nettoeinkommen und Konsum betragen also $S = \sum_x i_x A_x - t^K (\sum_x i_x A_x - S) + Y - C$, wobei t^K multipliziert mit dem Klammerausdruck für die Steuerschuld aus der proportionalen, sparbereinigten Teilhabersteuer steht. Indem man nach den Ersparnissen auflöst, erhält man $S = [\sum_x (1 - t^K) i_x A_x + Y - C] / (1 - t^K)$ bzw. $S = \sum_x i_x A_x + (Y - C) / (1 - t^K)$. Brutto- und Nettoertragsraten fallen für alle Assets unabhängig von ihrer Ertragsrate exakt zusammen. Die sparbereinigte Teilhabersteuer ist vollständig intertemporal neutral, wenn die Nettoersparnisse nicht bei der progressiven Lohnsteuer, sondern bei der proportionalen Teilhabersteuer abzugsfähig sind. Der Grund liegt darin, dass die proportionale Teilhabersteuer Über- und Unterbesteuerungen vermeidet, das heisst, die Kapitalerträge aus hochrentablen Assets werden mit genau demselben Faktor belastet wie die Erträge aus gering verzinslichen Assets. In diesem Fall ist es möglich, mit der Sparbereinigung die zukünftigen Erträge der Ersparnis (Mehrkonsum morgen) mit genau demselben Faktor zu belasten, wie die heutigen Kosten (Konsumverzicht heute) aufgrund der steuerlichen Abzugsfähigkeit der neuen Ersparnis subventioniert werden. Dies gilt unabhängig davon, in welche Assets die Ersparnis fliesst und wie hoch die relevanten Ertragsraten sind. Mit der proportionalen Teilhabersteuer wird, anders als mit der proportionalen Vermögenssteuer mit Unter- und Überbesteuerungen, auch die Verzerrung der Portfoliostruktur vermieden. Der Avenir Suisse Vorschlag eignet sich also besser für eine Sparbereinigung als der St.Galler Vorschlag selbst. Aus diesem Grund werden nachfolgend auch Simulationen zu den Auswirkungen eines um die Sparbereinigung erweiterten Avenir Suisse Vorschlags durchgeführt.

	Status Quo			Vorschlag Avenir Suisse		
	Lohnsteuer Total	KeSt* Total	Verm'steuer Total	Proportionale KeSt		
				Bund	Kt./Gmd.	Total
EK1	20.030%	20.030%	0.016%	2.7%	15.3%	18%
EK2	22.410%	22.410%	0.112%	2.7%	15.3%	18%
EK3	30.380%	30.380%	0.370%	2.7%	15.3%	18%
	keine SpARBereinigung			keine SpARBereinigung***		
	Bund	Kt./Gmd.	Total	Bund	Kt./Gmd.	Total
EKST PU**	4.751%	20.289%	25.040%	8.500%	14.060%	22.560%
Gewinnsteuer	8.500%	14.060%	22.560%	8.500%	14.060%	22.560%
	kein Abzug EK-Zins			Abzug EK-Zins		

*) Kapitalertragssteuer im Rahmen der Einkommensteuer. Kapitalgewinne sind allerdings begünstigt, siehe Tabelle 4. **) EKST- und Vermögenssteuersätze als Durchschnitt aus mittleren (2/3) und oberen (1/3) Einkommen. PU und KG werden gleich besteuert. ***) In einer neuen Variante "AS-Spar" wird eine SpARBereinigung der proportionalen Teilhabersteuer eingeführt.

Tabelle 10: Duale Einkommensteuer nach Avenir Suisse

Tabelle 10 zeigt die wesentlichen Änderungen des Avenir Suisse Vorschlags gegenüber dem Status Quo. Der Vorschlag ist ausführlich in Keuschnigg (2004) mit zahlreichen Rechenbeispielen für die verschiedenen Neutralitätseigenschaften des Systems beschrieben. Die einzelnen Elemente werden hier nicht noch einmal wiederholt. Erwähnt sei nur, dass Zinserträge, Dividenden und Kapitalgewinne alle einheitlich mit einem proportionalen Satz von 18% besteuert werden, wobei der besseren Vergleichbarkeit halber die Steuersätze im selben Verhältnis wie beim St.Galler Vorschlag auf Bund und Kantone aufgeteilt werden. Der Steuersatz auf Beteiligungsgewinne ist effektiv gemeint, d.h. auf die während der Haltedauer der Beteiligung bis zur Realisierung aufgeschobene Steuerschuld wird ein Verzugszins berechnet, so dass alle Zinsvorteile bei der Besteuerung von Beteiligungsgewinnen nach dem Realisationsprinzip beseitigt werden. Dies bedeutet gegenüber dem Status Quo der grundsätzlichen Steuerfreiheit von Kapitalgewinnen eine effektive Steuererhöhung. Persönliche Kapitalerträge werden moderat, aber umfassend und effektiv besteuert.

Wie schon beim St.Galler Vorschlag ausführlich erörtert, ist die SpARBereinigung, selbst wenn von Wachstumsgewinnen zunächst abgesehen wird, eine verhältnismässig kostengünstige Art, die effektive Grenzsteuerbelastung gegenüber neuen Ersparnissen abzubauen. Kostengünstig heisst, dass die Beseitigung der Grenzsteuerbelastung auf dem Sparen ohne übermässige Verluste an Steueraufkommen möglich ist. Daher werden zwei zusätzliche Szenarien für einen erweiterten Avenir Suisse Vorschlag berücksichtigt: (i) die Ergänzung der proportionalen Teilhabersteuer um die SpARBereinigung (Szenario "AS-Spar"), und (ii) die Erhöhung des Abgeltungssatzes der spARBereinigten Teilhabersteuer von 18 auf 30% (Szenario "AS-Spar+"), ähnlich wie im St.Galler Vorschlag. Damit kann ein beachtlich höheres Steueraufkommen ohne zusätzliche Verzerrung erzielt werden, so dass andere verzerrende Steuern umso niedriger bleiben können. Ein Satz von 30% wäre auch international gesehen nicht übermässig hoch, wenn er mit den Vorteilen der SpARBereinigung verknüpft ist.

Dieser höhere Steuersatz bedeutet für Selbständige, dass der Anreiz zur Fehldeklaration von Arbeits- als Kapitaleinkommen mehr als beseitigt wird. Die Selbständigen werden steuerlich sogar bestraft, wenn sie ihr Einkommen als Gewinn anstatt als Lohn beziehen. Da die selbständigen Einkommen weniger aus dem Kapitalertrag, sondern vielmehr aus der persönlichen Arbeitsleistung entstehen, kann die Gewinnsteuer kaum mit einer steuerlich abzugsfähigen Kapitalverzinsung gemindert werden. Die Einkommen würden dann als übernormale Gewinne erscheinen, die der vollen Doppelbelastung aus Gewinnsteuer und Kapitalertragssteuer ausgesetzt wären. Damit nicht als neue steuerliche Verzerrung der Schritt in die Selbständigkeit verbaut wird, müssten flexible Regeln eingeführt werden, damit die Selbständigen jederzeit ihr Einkommen als Geschäftsführergehalt und nicht als Gewinneinkommen beziehen können. Ob dies praktikabel ist oder neue Probleme aufwirft, müsste noch näher untersucht werden.

4. Wirkungen auf Wachstum und Verteilung

4.1. Reform der Einkommensteuer

4.1.1. Teilgewinnbesteuerung

Die Tabellen 11-14 dokumentieren die langfristigen Auswirkungen der Einkommensteuer nach Variante a, wonach zwecks Aufkommensneutralität die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage mit einer proportionalen Anpassung des Einkommensteuertarifs kompensiert wird. Die Tabellen weisen die Ergebnisse getrennt nach den einzelnen Bestandteilen aus, wobei in allen Fällen die Gegenfinanzierung durch eine Anpassung der Einkommensteuer erfolgt. Die Spalte "Basis" weist zunächst einige Kennzahlen des Ausgangsgleichgewichts aus. Das Teilszenario "Div.steuer" betrachtet isoliert die Einführung der Teilbesteuerung der Dividenden. Dies bedeutet, dass Dividenden anders als andere Einkommen nur mehr zu 60% versteuert werden müssen und den effektiven Dividendensteuersatz auf 60% der in Tabelle 4 ausgewiesenen Einkommensteuersätze reduziert.

Die Teilbesteuerung der Dividenden hat zunächst drei unmittelbare Anpassungen zur Folge. Erstens werden die heimischen Kapitalgesellschaften einen grösseren Teil der Gewinne ausschütten. Bei verminderter Gewinneinbehaltung muss dann zwangsläufig die Eigenkapitalfinanzierung vermehrt durch neue Anteile von aussen erfolgen. Zweitens wird die Anteilsfinanzierung wegen des Abbaus der wirtschaftlichen Doppelbelastung billiger. Dies reduziert die Eigenkapitalkosten und belebt, je nach Eigenkapitalquote, die Investitionen. Dieser Effekt ist am stärksten bei den mittelständischen, heimischen Kapitalgesellschaften, deren Anteile bei inländischen Unternehmerfamilien konzentriert sind.⁶¹ Drittens müssen die Einkommensteuersätze angehoben werden, um die Steuerausfälle aus der Besteuerung der Dividendeneinkommen zu kompensieren. Diese Gegenfinanzierung mindert die Arbeits-, Spar- und Investitionsanreize in der Gesamtwirtschaft.

In Tabelle 11 ist vor allem die geringe Auswirkung der Dividendensteuerentlastung auffallend. Dafür sind mehrere Gründe ausschlaggebend. Erstens kann sich der Abbau der Doppelbelastung weder auf heimische Personenunternehmen noch auf ausländische multinationale Unternehmen auswirken, da deren Anteilseigner nicht der Dividendenbesteuerung unterliegen. Nach Tabelle 5 bleibt also ein Anteil von Unternehmen unberührt, auf die etwa 24.3% der Beschäftigung bzw. Wertschöpfung im Inland entfallen. Zweitens wird die Dividendenentlastung keine Auswirkung auf die heimischen Multis haben, obwohl diese zumindest teilweise von inländischen Investoren gehalten werden. Diese Unternehmen sind gross und haben ausreichend Gewinne, so dass sie zwecks Investitionsfinanzierung nicht auf neues Eigenkapital von aussen angewiesen sind. Für sie ist die "neue Sicht" der Dividendenbesteuerung zutreffend, wonach die marginalen Investitionen fremd- oder selbstfinanziert sind. In diesem

⁶¹ Anders als bei grossen Kapitalgesellschaften mit Streubesitz (multinationale Konzerne) sind nämlich die Eigentümer mittelständischer Kapitalgesellschaften mit dominierenden Beteiligungen leicht in der Lage, ihren steuerlichen Interessen gegenüber den Unternehmensleitungen Geltung zu verschaffen. Häufig sind Eigentümer und Management sogar vollständig identisch.

Fall ist die Dividendensteuer neutral, d.h. sie hat keine Auswirkungen auf die Eigenkapitalkosten.⁶² Dies bedeutet, dass die Entlastung bei der Dividendensteuer ausschliesslich für die heimischen Kapitalgesellschaften relevant ist, die allerdings nach Tabelle 5 knapp 61% der inländischen Wertschöpfung generieren.

Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass die Verschuldungsquote der Kapitalgesellschaften etwa 44% ausmacht. Der fremdfinanzierte Anteil der Investitionen kann ebenfalls nicht von der Dividendenentlastung profitieren. Die Eigenkapitalkosten spiegeln einen gewogenen Durchschnitt der Belastung mit Dividenden- und Kapitalgewinnbesteuerung wider, so dass eine Absenkung der Dividendenbesteuerung die Eigenkapitalkosten nur teilweise absenken kann. Berücksichtigt man alle diese Aspekte, dann wird klar, dass die Reduktion der Dividendenbelastung nur eine geringe Auswirkung auf die Kapitalnutzungskosten und die Investitionsneigung im Inland haben kann.

Andererseits reduziert die Dividendensteuer immer die Nettoertragsrate auf den Ersparnissen, insoweit diese in Unternehmensanteile investiert sind. Im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt wird die Dividendenrendite den grösseren Teil der Gesamtrendite ausmachen, so dass dieser Effekt stark ist. Die heimischen Investoren werden also die Ersparnisse verstärkt in Beteiligungen investieren und Risikokapital bereitstellen, wenn die Dividendensteuer abgesenkt wird. Je nach Anteil im Gesamtportfolio nimmt damit die Verzinsung der Ersparnisse in Form einer durchschnittlichen Portfoliorendite zu, was die Sparneigung stärkt. Ausserdem fallen die Einnahmen der Dividendensteuer in allen Sektoren von Kapitalgesellschaften, so dass ein beträchtlicher Gegenfinanzierungsbedarf entsteht. Von der notwendigen Erhöhung der Einkommensteuer gehen breit gestreute negative Impulse auch auf die Personunternehmen aus. Zusammenfassend ist also festzuhalten, dass die Dividendenentlastung nur geringfügige Investitionsimpulse auslösen kann und eher die Ersparnisbildung anregt, die allerdings zumindest teilweise ins Ausland abfließt und somit das Auslandsvermögen steigert. Die Gegenfinanzierung der beträchtlichen Steuerausfälle wirkt dagegen ungünstig auf das Wachstum zurück.

Diese Wirkungszusammenhänge spiegeln sich in den Simulationsergebnissen wider. In Tabelle 11 sinken die Eigenkapitalkosten nur unmerklich. Die eher vernachlässigbare Verringerung der Kapitalnutzungskosten kann die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung kaum anregen. Zwar steigt die Kapitalintensität (der Kapitalstock fällt um weniger als die Beschäftigung) leicht an, aber das Niveau des Kapitalstocks fällt wegen des Rückgangs der Beschäftigung trotz höherer Kapitalintensität um 0.1%.⁶³ Die Beschäftigung fällt, weil die Einkommensteuersätze um bis zu einem Prozentpunkt angehoben

⁶² Man könnte allerdings einwenden, dass die „alte Sicht“ auch für Publikumsgesellschaften eine Bedeutung hat. Zwar sind diese Unternehmen gross und haben ausreichend Gewinne, so dass sie im Normalfall zur Investitionsfinanzierung nicht auf neues Eigenkapital von aussen angewiesen sind. Andererseits nehmen auch die Multis in vielen Fällen Aktienemissionen vor. Die Einnahmen aus der Emissionsabgabe aus Beteiligungsrechten stammen überwiegend von Multis. Das Simulationsmodell stützt sich dagegen auf die empirischen Ergebnisse in Auerbach und Hassett (2003), wonach die alte und neue Sicht jeweils für bestimmte Segmente der Unternehmen zutrifft und die Trennlinie hauptsächlich in der Unternehmensgrösse liegt.

⁶³ Die Ergebnisse werden bis auf die 3. Kommastelle ausgewiesen, um qualitative Auswirkungen festzumachen. Damit soll sicher keine Scheingenauigkeit angedeutet werden. Es ist klar, dass die quantitativen Effekte sich hier oft nur mehr im Unschärfbereich bewegen.

werden müssen (vgl. Tabelle 13 mit den Sätzen in Tabelle 4). Die höheren Steuersätze beeinträchtigen ausserdem die Investitionsneigung vor allem der Personenunternehmen. Auch die Kapitalgesellschaften erfahren eine negative Rückwirkung, weil damit eine geringfügig höhere Besteuerung der Kapitalgewinne einhergeht, die in jedem Fall die Kapitalkosten steigert (egal ob alte oder neue Sicht der Dividendenbesteuerung). Die Erhöhung der EKST hemmt auf der Haushaltsseite die Ersparnisbildung und mindert vor allem das Arbeitsangebot auf breiter Front. Das erste Szenario in Tabelle 13 weist Nettolöhne aus, die je nach Lohngruppe um etwa einen Prozentpunkt geringer sind, so dass in Tabelle 11 die aggregierte Beschäftigung um 0.20% sinkt. Der Rückgang der Beschäftigung, der hauptsächlich von der Gegenfinanzierung ausgelöst wird, und der leicht geringere Kapitaleinsatz führen zu einem unmerklichen Rückgang des BIP um 0.10%.

	Basis	Div.steuer	Kap.gew.st.	Steuerbasis	Gesamt
Kapitalnutzungskosten incl. KG*	8.991	8.982	9.197	8.958	9.051
EK-Kosten incl. KG*	9.000	8.997	9.270	9.012	9.139
FK-Zins*	5.000	4.984	5.036	4.906	4.913
Portfolioertrag*	5.066	5.248	5.016	5.316	5.441
BIP		-0.098	-0.507	1.436	1.084
BNP		0.115	-0.677	1.846	1.561
Kapital		-0.079	-1.140	1.656	0.996
Beschäftigung		-0.203	-0.089	1.341	1.106
Durchschnittslohn		0.061	-0.401	0.067	-0.083
verfügbares Arbeitseinkommen		-1.093	-0.270	0.375	-0.753
Privater Konsum		0.156	-0.616	2.055	1.829
Finanzvermögen/BIP*	2.935	3.025	2.907	3.051	3.111
Auslandvermögen/BIP*	0.543	0.560	0.530	0.610	0.614

*) Absolute Werte. Restliche Werte: Abweichungen in % gegenüber Ausgangssituation.

Tabelle 11: Teilgewinnbesteuerung - Langfristige makroökonomische Ergebnisse

Wegen der höheren Einkommensteuer sinken die verfügbaren Lohneinkommen sowie die Pensionen, die an das Lohneinkommen gekoppelt sind. Dies führt an sich zu geringeren gesamtwirtschaftlichen Ersparnissen. Allerdings bedeutet die beträchtliche steuerliche Entlastung der Dividenden eine deutlich höhere Verzinsung der Eigenkapitalanteile (A^{VC} , A^{mH} , A^{mF}) bzw. Aktien nach Steuern (Nettorendite r einschliesslich Risikoprämie), die nach Tabelle 12 für heimische Kapitalgesellschaften von 6.84 auf 7.34% zunimmt. Aktien von multinationalen Unternehmen, deren Bruttorendite weitgehend auf internationalen Aktienmärkten bestimmt ist, werden sogar noch rentabler (von 6.37 auf 7.13% für heimische Multis). Die Eigenkapitalrendite vor persönlichen Steuern von heimischen Kapitalgesellschaften, die ausschliesslich von heimischen Investoren und Unternehmern abhängt, kann wegen des kräftig reduzierten Steuerkeils deutlich von 9.77 auf 9.38% sinken.⁶⁴ Die Rendite vor persönlichen

⁶⁴ Diese Bruttorendite ist nicht identisch mit den Eigenkapitalkosten, die in Tabelle 11 ausgewiesen sind. Dies ist wie folgt zu erklären. Es seien ec die Eigenkapitalkosten (EK-Kosten in Tabelle 11), i^V die durchschnittliche Bruttorendite der EK-Anteile und r^V die Nettorendite (i^V und r^V in Tabelle 12). Es gelten folgende Beziehungen: $r^V = [\theta(1-t^D) + (1-\theta)(1-t^G)] \cdot ec$ und $r^V = [\bar{\theta}(1-t^D) + (1-\bar{\theta})(1-t^G)] \cdot i^V$. Die marginale EK-Finanzierung, welche die EK-Kosten ec bestimmt, erfolgt sehr viel stärker (nach der "neuen Sicht der Dividendenbesteuerung" sogar zu 100%) aus einbehaltenen Gewinnen als die durchschnittliche, daher $\theta < \bar{\theta}$. So kann die Präferenz des "marginalen Investors", der die Unternehmensentscheidungen bestimmt, nach niedrig besteuerten Kapitalgewinnen

Steuern von multinationalen Unternehmen ist dagegen weitgehend exogen, weil sie auf internationalen Märkten durch ausländische Investoren dominiert wird. Der relativ kräftige Anstieg der Nettorenditen für Anteile an kotierten und nicht kotierten Kapitalgesellschaften schlägt auch auf eine merklich höhere Portfoliorendite durch, die für die Anleger der obersten Einkommensklasse in Tabelle 12 von 5.52 auf 5.81% ansteigt. Im Durchschnitt aller Einkommensklassen nimmt die Portfoliorendite nach Steuern in Tabelle 11 von 5.07 auf 5.25% zu. Die bessere Portfoliorendite induziert im langfristigen Gleichgewicht trotz geringeren verfügbaren Löhnen eine Zunahme des Finanzvermögens um 3.0%. In Tabelle 11 schlägt sich dies in einem geringfügigen Zuwachs der Nettoauslandsposition gemessen als Anteil am BIP nieder.

	Basis			Div.steuer			Kap.gew.st.			Steuerbasis			Gesamt		
	A	r	i	A	r	i	A	r	i	A	r	i	A	r	i
AA	100	5.520		2.955	5.806		-1.446	5.446		5.441	5.841		7.147	6.041	
A ^{VC}	22.789	6.844	9.771	7.663	7.336	9.381	-3.266	6.653	9.849	4.978	7.147	9.575	10.422	7.509	9.266
A ^{VN}	9.277	8.663	9.000	-0.186	8.569	8.910	0.279	8.745	9.082	5.643	8.990	9.298	5.514	8.946	9.258
A ^{mH}	6.871	6.370	9.000	11.807	7.128	8.913	-2.317	6.255	9.050	7.142	6.817	8.956	14.789	7.302	8.916
A ^{mF}	1.718	6.370	9.000	12.927	7.199	9.000	-2.804	6.220	9.000	7.654	6.851	9.000	15.952	7.373	9.000
A ^{BH}	14.604	3.111	5.000	0.261	3.049	4.984	-0.495	3.134	5.036	5.008	3.363	4.906	4.847	3.318	4.913
A ^{BF}	22.736	3.111	5.000	0.433	3.061	5.000	-0.882	3.109	5.000	6.146	3.434	5.000	5.883	3.383	5.000
A ^{GH}	13.773	3.111	5.000	0.162	3.045	4.977	-1.257	3.086	4.967	3.396	3.221	4.720	2.810	3.154	4.695
A ^{GF}	8.232	3.111	5.000	0.412	3.061	5.000	-0.897	3.109	5.000	6.855	3.434	5.000	6.531	3.383	5.000

AA: Gesamtes Vermögen; A^{VC}: EK incl. KG; A^{VN}: EK incl. PU; A^{mH}: EK incl. Multis; A^{mF}: EK ausl. Multis; A^{BH}: inl. Unternehmensanleihen; A^{BF}: ausl. Unternehmensanleihen; A^{GH}: inl. Staatsschulden; A^{GF}: ausl. Staatsschulden. Der Nettozins r bezieht sich auf die oberste Einkommensklasse EK3. Sowohl r als auch i sind absolut wiedergegeben. In der Ausgangssituation bezeichnet die erste Spalte A die Anteile der verschiedenen Anlageformen am Gesamtvermögen. In den folgenden Szenarien gibt A die relative Änderung des Werts der einzelnen Anlageformen an.

Tabelle 12: Teilgewinnbesteuerung - Wirkungen auf Portfoliostruktur

Tabelle 12 zeigt ausserdem sehr deutlich auf, wie eine Senkung der Dividendensteuer in höheren Unternehmenswerten kapitalisiert wird. Der Wert der heimischen Kapitalgesellschaften nimmt um ganze 7.7% zu. Das in multinationalen Unternehmen investierte Aktienvermögen (Zeilen A^{mH} und A^{mF} für Aktienwerte, die in in- und ausländischen Multis investiert sind) wertet mit 11.8 bzw. 12.9% sogar noch stärker auf. Diese Wertzuwächse sind das Spiegelbild der deutlichen Steuerausfälle, die zu einer Anhebung der EKST-Sätze zwingen, wenn die öffentlichen Budgets im Sinne eines konstanten BIP-Anteils der Staatsschulden ausgeglichen bleiben sollen. Die Dividendenentlastung macht daher die durchschnittlichen Portfolios aktienlastiger. Die Portfolioumschichtung erfolgt weg von verzinslichen Anlagen. Da mit der Dividendenentlastung im Durchschnitt Eigenkapital relativ zu Fremdkapital günstiger wird, nehmen die Unternehmen relativ weniger Fremdkapital auf, so dass der Marktzins (fast kaum erkennbar von 5 auf 4.98%) fällt.

befriedigt werden. Bei gleicher Nettorendite sind also die marginalen Finanzierungskosten des Unternehmens geringer als die durchschnittliche Eigenkapitalrendite, $r^v < ec < i^v$.

	Lohnsteuer insg.	Lohnsteuer Bund	Nettolohn	Arbeits- angebot	verfügb. A'eink.	Finanz- vermögen	Konsum
Div.steuer							
EK1	20.691%	2.387%	-0.800	-0.160	-0.356	-0.124	-0.367
EK2	23.150%	3.310%	-0.910	-0.183	-0.704	1.203	-0.412
EK3	31.389%	8.171%	-1.335	-0.268	-1.872	4.510	0.974
Kap.gew.st.							
EK1	20.055%	2.315%	-0.434	-0.087	-0.244	-1.193	-0.299
EK2	22.439%	3.211%	-0.440	-0.088	-0.343	-1.054	-0.470
EK3	30.428%	7.926%	-0.467	-0.094	-0.184	-1.753	-0.881
Steuerbasis							
EK1	15.850%	1.769%	5.511	1.079	0.430	9.336	0.993
EK2	17.716%	2.453%	6.218	1.214	0.591	5.511	1.657
EK3	23.918%	6.055%	8.988	1.736	0.071	5.036	2.840
Gesamt							
EK1	16.509%	1.855%	4.499	0.884	-0.097	8.517	0.423
EK2	18.456%	2.573%	5.092	0.998	-0.323	5.816	0.921
EK3	24.939%	6.350%	7.420	1.442	-1.557	7.990	3.310

Tabelle 13: Teilgewinnbesteuerung - Verteilung Haushalte

Tabelle 13 zeigt einige grundsätzliche Verteilungseffekte über die Einkommensgruppen auf. Nachdem der gesamte EKST-Tarif generell angehoben werden muss, sinken in allen Einkommensgruppen die Nettolöhne, das Arbeitsangebot und die verfügbaren Arbeitseinkommen. Die Verteilungseffekte hängen jedoch wesentlich auch von der Beteiligung an den Wertzuwächsen des Unternehmensvermögens ab. Das Finanzvermögen ist überproportional stark in der obersten Einkommensgruppe konzentriert, während in der untersten Gruppe eindeutig die Arbeits- und Ersatzeinkommen dominieren. Daher wird in der untersten Gruppe die Abnahme der lohnbezogenen Einkommen auch zu einer Abnahme der akkumulierten Ersparnisse bzw. des aggregierten Finanzvermögens führen (um -0.12% in Tabelle 13). In der obersten Gruppe ist hingegen der Anteil des Finanzvermögens am Gesamtvermögen am höchsten. Vor allem sind der Aktienbesitz und die nicht kotierten Unternehmensbeteiligungen in der obersten Gruppe konzentriert. Dort schlagen daher die in Tabelle 12 ausgewiesenen höheren Renditen und Wertsteigerungen bei Kapitalgesellschaften am stärksten zu Buche. In dieser Gruppe weist das Modell eine Zunahme der Ersparnisse und des Finanzvermögens um 4.51% aus. Vor allem im aggregierten Konsum werden die Verteilungswirkungen besonders sichtbar. Während die unterste und mittlere Einkommensgruppe verlieren, nimmt der Konsum der obersten Einkommensgruppe um fast einen Prozentpunkt zu. Diese Gruppe stellt jedoch einen nur bescheidenen Bevölkerungsanteil, so dass der aggregierte Konsum in Tabelle 11 lediglich um 0.16% steigt.

		Basis	Div.steuer	Kap.gew.st.	Steuerbasis	Gesamt
FK-Quote*	inl. KG	43.900%	43.930%	44.648%	44.162%	44.537%
	inl. PU	62.400%	62.466%	62.576%	61.670%	61.815%
	inl. Multis	43.900%	43.670%	43.967%	43.989%	43.847%
	ausl. Multis	43.900%	43.939%	43.813%	44.125%	44.108%
Beschäftigung	inl. KG		-0.525	-1.837	1.059	-0.261
	inl. PU		-0.206	1.535	2.087	2.628
	inl. Multis		1.239	3.080	2.219	4.608
	ausl. Multis		-0.573	3.929	1.222	2.634
	gesamt		-0.215	-0.090	1.411	1.166
Kapitalstock	inl. KG		-0.423	-3.067	1.207	-0.646
	inl. PU		-0.067	0.882	2.799	3.118
	inl. Multis		1.615	2.492	2.549	4.943
	ausl. Multis		-0.480	3.500	1.408	2.687
	gesamt		-0.079	-1.140	1.656	0.996
Produktion	inl. KG		-0.464	-2.172	1.057	-0.381
	inl. PU		-0.145	1.188	2.084	2.505
	inl. Multis		1.301	2.728	2.216	4.483
	ausl. Multis		-0.512	3.574	1.220	2.511
	gesamt		-0.159	-0.427	1.405	1.039

*) Absoluter Wert. Restliche Werte: Abweichungen in % gegenüber Ausgangssituation.

Tabelle 14: Teilgewinnbesteuerung - Sektorale Ergebnisse

Tabelle 14 zeigt die sektoralen Auswirkungen einer steuerlichen Entlastung von Dividenden. Zunächst beobachtet man einen (kaum merklichen) Anstieg der Fremdkapitalquote. Zwar fallen für alle Unternehmen mit Ausnahme ausländischer Multis die Eigenkapitalkosten. Nachdem aber im Inland die Marktzinsen für Unternehmensanleihen noch stärker fallen, wird Fremdkapital im Vergleich zu Eigenkapital günstiger. Als Folge nehmen die Verschuldungsquoten für alle Unternehmenstypen leicht zu. Was Beschäftigung und Kapitaleinsatz betrifft, müssen alle im Inland operierenden Unternehmen um ein geringeres gesamtwirtschaftliches Arbeitsangebot konkurrieren. Dies würde bei gleich bleibender Kapitalintensität Beschäftigung und Kapitaleinsatz gleichmässig für alle Sektoren reduzieren.

Sektorale Unterschiede ergeben sich jedoch wegen der unterschiedlichen Auswirkungen auf die Eigen- und Fremdkapitalkosten. Grosse multinationale Unternehmen sind auf internationalen Börsen kotiert und müssen vor allem den internationalen Investor im Blick haben, der nicht der heimischen Besteuerung unterliegt. Während bei den heimischen Multis die inländischen Investoren noch einen beträchtlichen Einfluss haben, kann dies bei ausländischen Multis nicht mehr der Fall sein. Wenn nun mit der Teilgewinnbesteuerung der Dividendensteuerkeil halbiert wird, dann senkt dies bei ausländischen Multis nur die Nettorendite, während die Bruttorendite und damit die Kapitalintensität unberührt bleibt. In diesem Sektor wird daher die Konkurrenz um das geringere Arbeitsangebot Beschäftigung, Kapitaleinsatz und Output reduzieren (um 0.57, 0.48 und 0.51%). Inländische Personenunternehmen können von der Steuerentlastung nicht direkt profitieren, müssen aber ebenfalls um das geringere Arbeitsangebot konkurrieren. Da die Marktlöhne höher sind, während die Umschichtung der Portfolios zu Beteiligungen an Kapitalgesellschaften die Eigenkapitalrendite in diesem Sektor leicht sinken lässt,

werden diese Unternehmen eine höhere Kapitalintensität wählen. Daher sinkt die Beschäftigung deutlich stärker als der Kapitaleinsatz. Der Output geht um 0.15% zurück.

Die Tatsache, dass im Modell die heimischen Kapitalgesellschaften weniger stark profitieren als die heimischen Multis erscheint zunächst schwer verständlich. Dies hängt wesentlich mit der Portfolio-substitution und dem Finanzierungsverhalten zusammen. Eine Absenkung des Dividendensteuerkeils hebt die Nettoertragsraten für multinationale Anteile sehr stark an und zieht daher eine starke Portfolionachfrage auf sich. Die Bruttoertragsrate kann daher leicht fallen, was diesen Sektor deutlich expandieren lässt. Bei hoher Assetsubstitution würde dies auch eine höhere Nettorendite auf heimische Kapitalgesellschaften verlangen und daher Investitionen bremsen. Die Dividendenentlastung halbiert zwar den Steuerkeil zwischen durchschnittlicher Bruttorendite und Nettorendite, aber nicht den Keil zwischen Nettorendite und Bruttorendite des marginalen Investors, welche den Eigenkapitalkosten entspricht. Wegen der geringen Bedeutung der Anteilsfinanzierung für die marginale Investition kann die Steuerentlastung kaum auf die Eigenkapitalkosten und damit auf die Kapitalnutzungskosten (des marginalen Investors) durchschlagen. Anders ausgedrückt, die Dividendenentlastung senkt die Kapitalnutzungskosten nur mässig, während der Anstieg der Nettorendite aufgrund der Portfoliosubstitution relativ kräftig ausfällt, so dass insgesamt die Kapitalnutzungskosten kaum fallen können (vgl. dazu die letzte Fussnote). Daher bleibt der Expansionsspielraum sehr begrenzt. Während die Investitionsneigung in Tabelle 14 gemessen an der höheren Kapitalintensität geringfügig zunimmt, geht die Beschäftigung und damit der Output parallel zur Einschränkung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebots zurück. Anders als die inländisch beherrschten Kapitalgesellschaften können die heimischen Multis merklich expandieren und verdrängen damit Beschäftigung und Output in anderen Sektoren.

Die nächste Spalte in Tabelle 11 zeigt die isolierten Auswirkungen der Einführung der Teilgewinnbesteuerung auf Beteiligungsgewinne, was einer effektiven Steuererhöhung gleichkommt. Hier sind die negativen Effekte eindeutig. Unabhängig von der Bedeutung der neuen oder alten Sicht der Dividendenbesteuerung wirkt eine höhere Besteuerung von Kapitalgewinnen immer investitionshemmend, da sie eindeutig die Eigenkapitalkosten und die Kapitalnutzungskosten steigert. Tabelle 11 weist daher einen relativ deutlichen Rückgang der Kapitalbildung um 1.1% aus. Die Beteiligungsgewinnsteuer hat ausserdem eine sehr enge Bemessungsgrundlage, so dass sie kaum Einnahmen generiert. Dagegen höhlen die wachstumshemmenden Wirkungen die Einnahmen bei anderen Steuern aus. Insgesamt bleiben die Steuersätze (vgl. Tabelle 4 und Tabelle 13) mehr oder weniger unverändert. Daher ergeben sich auch kaum wesentliche Beschäftigungswirkungen. Der Rückgang des BIP um 0.51% ist im wesentlichen auf die geringere Kapitalbildung zurückzuführen. Die höhere Besteuerung der Kapitalgewinne reduziert ebenfalls die Aktienrenditen und mindert unmerklich die durchschnittliche Portfoliorendite. Mit der leicht verringerten Sparneigung geht das aggregierte Finanzvermögen geringfügig zurück. Bezüglich der Verteilungswirkungen in Tabelle 13 zeigt sich, dass alle Gruppen verlieren, die

obersten Einkommensgruppen jedoch überverhältnismässig stark, da sie am stärksten von der Kapitalgewinnbesteuerung betroffen sind.

Aus Tabelle 14 geht hervor, dass sich mit der Verteuerung des Eigenkapitals alle Sektoren mit Ausnahme der ausländischen Multis, für die ausschliesslich die marginal höheren Fremdkapitalzinsen im Inland relevant sind, stärker verschulden. Die negativen Wirkungen der höheren Besteuerung der Beteiligungsgewinne konzentrieren sich nun eindeutig bei den heimischen Kapitalgesellschaften (typischerweise nichtkотиerte, mittelständische KMUs). Die Freisetzung von Beschäftigung in diesem grossen Sektor ermöglicht die Expansion der anderen Sektoren, insbesondere der heimischen und ausländischen multinationalen Unternehmen.

4.1.2. Verbreiterung der Bemessungsgrundlage

Die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch eine starke Kürzung der Abzüge von der Bemessungsgrundlage wie in Tabelle 6 erlaubt eine Absenkung des Einkommensteuersatzes in der untersten Einkommensgruppe um 4.2, in der mittleren um 4.7 und in der obersten Gruppe um 6.5 Prozentpunkte. Das Szenario unterstellt, dass die Streichung der Abzüge nur inframarginale Einkommensbestandteile betrifft und somit wie eine Erhöhung einer Pauschalsteuer wirkt (vgl. die Diskussion zu Abschnitt 3.2.1). Daher entfaltet die Streichung der Abzüge keine direkte Auswirkung auf die Leistungsanreize. Dagegen stärkt die Reduktion der Steuersätze die Sparneigung und das Arbeitsangebot in allen Haushaltsgruppen und belebt die Investitionen, da die persönlichen Steuersätze auf Dividenden und Kapitalgewinne und auf die Gewinne der Personenunternehmen entsprechend fallen. Die Spalte "Steuerbasis" dokumentiert in den Tabellen 11-14 die langfristigen Effekte. Die geringeren Steuersätze führen in allen Sektoren zu einer höheren Kapitalintensität, da die prozentuale Zunahme des Kapitalstocks jeweils die Zunahme der sektoralen Beschäftigung übersteigt (vgl. Tabelle 14). Diese geringfügig höhere Kapitalintensität führt zu höheren Bruttolöhnen in Tabelle 11, wobei die quantitative Bedeutung jedoch vernachlässigt werden kann. Die geringere Grenzsteuerbelastung steigert jedoch den Nettolohn um 5.5 bis 9.0% und stärkt somit das Arbeitsangebot in allen Gruppen. Die Beschäftigung nimmt im Durchschnitt um 1.34% zu. Die höhere Beschäftigung multipliziert den geringfügigen Anstieg der Kapitalintensität, so dass der aggregierte Kapitalstock relativ kräftig um 1.7% wächst und das BIP um 1.4% zulegt. Aufgrund der höheren verfügbaren Arbeitseinkommen (+0.38%) und wegen der verbesserten Verzinsung der Ersparnisse (die Portfoliorendite steigt von 5.07 auf 5.32%) sparen die Haushalte ein höheres Finanzvermögen an (+5.4% in Tabelle 12). Dementsprechend nimmt das inländische Finanzvermögen um etwa elf Prozentpunkte des BIP zu, d.h. der BIP-Anteil steigt von 294 auf 305%. Ein erheblicher Teil fliesst in das Ausland und steigert die Nettoauslandsposition, die von 54 auf 61% des BIP ansteigt.

Die Reform führt generell zu einem Anstieg der Nettozinsen auf alle Anlagen, während die Marktzinsen einschliesslich der Eigenkapitalrenditen vor persönlichen Steuern - ausser bei den Personenunternehmen - leicht sinken (Tabelle 12). Nachdem sowohl die Kosten des Eigenkapitals als auch des Fremdkapitals abnehmen, ergibt sich ein uneinheitliches Bild bezüglich der Anpassung der Fremd- und Eigenkapitalquoten. Alle Sektoren expandieren verhältnismässig gleichmässig, wobei die Output-zuwächse sowohl mit mehr Kapital- als auch mehr Arbeitseinsatz ermöglicht werden (Tabelle 14).

Bemerkenswert sind noch die Verteilungseffekte in Tabelle 13. Einerseits werden die Grenzsteuersätze in allen Gruppen mit einem einheitlichen Faktor nach unten skaliert. Gleichzeitig führt die Streichung der steuerlichen Abzugsbeträge für sich genommen zu einer höheren Durchschnittsbelastung und mindert das verfügbare Arbeitseinkommen. Für die untere und mittlere Gruppe dominiert klar die Absenkung der tariflichen Steuersätze, so dass das verfügbare Arbeitseinkommen um 0.43 bzw. 0.59% zunimmt. Obwohl die Grenzsteuerbelastung in der obersten Gruppe um 6.5 Prozentpunkte abgesenkt werden kann, bleibt dort das verfügbare Einkommen dennoch im wesentlichen unverändert. Zunächst ist schon aus Tabelle 6 ersichtlich, dass die Kürzung der Abzüge bei gegebenen Steuersätzen in der obersten Gruppe die Durchschnittsbelastung am stärksten steigen lässt. Noch wichtiger ist, dass mit der Senkung der tariflichen Sätze auch der Wert der Steuerersparnis reduziert wird. Nachdem die Abzüge in der obersten Gruppe auch nach Kürzung noch knapp 30% des Bruttolohneinkommens ausmachen (siehe Tabelle 6), ist diese Entwertung der Abzüge in der obersten Gruppe besonders stark. Die Absenkung des tariflichen Satzes kann aus diesem Grund in der obersten Gruppe die Durchschnittsbelastung nur verhältnismässig wenig absenken, während die Kürzung der Abzüge die Durchschnittsbelastung steigert. Daher bleibt das verfügbare Einkommen, das von der Durchschnittsbelastung abhängt, im Wesentlichen unverändert. In der untersten Gruppe machen dagegen die Abzüge nach Streichung nur mehr 16% des Bruttolohneinkommens aus, so dass dort die Absenkung des tariflichen Steuersatzes auch die Durchschnittsbelastung stark reduziert. Das verfügbare Arbeitseinkommen nimmt daher in dieser Gruppe um 0.4% zu.

Die Ersparnisse steigen einerseits mit einer höheren durchschnittlichen Portfolioverzinsung nach Steuern und andererseits mit einem höheren verfügbaren Lohneinkommen, aus dem gespart werden kann. In der unteren und mittleren Einkommensgruppe nimmt das akkumulierte Finanzvermögen aus beiden Gründen deutlich zu. In der untersten Gruppe ist die absolute Höhe des Finanzvermögens mit Abstand am geringsten, so dass hier jede Zunahme um einen bestimmten absoluten Betrag eine hohe prozentuale Steigerung ausmacht. Das Finanzvermögen steigt um ganze 9%. Da die Geringqualifizierten ihren Konsum vorwiegend aus dem Arbeitseinkommen und nur zu einem geringen Teil aus dem Kapitaleinkommen beziehen, fällt der Zuwachs des Konsums mit einem Prozentpunkt im Vergleich zu den anderen Gruppen bescheiden aus. Hingegen tätigt die oberste Einkommensgruppe ihren Konsum zu einem ganz erheblichen Anteil aus dem Kapitaleinkommen. Da wegen der höheren Portfoliorendite

das Finanzvermögen um 5.0% ansteigt, kann der Konsum in dieser Gruppe mit 2.8% am stärksten zulegen.

4.1.3. Auswirkungen des gesamten Szenarios

Die Auswirkungen des gesamten Szenarios sind eine Kombination der einzelnen Teilschritte. Sie werden von der Absenkung der Steuersätze dominiert, die mit der Kürzung der Abzugsbeträge möglich wird. Diese expansive Wirkung wird von der effektiv höheren Besteuerung von Kapitalgewinnen gebremst, während die Dividendenentlastung zwar mehr Ersparnisse anstösst, aber eine relativ geringe Investitionswirkung entfaltet. Das Gesamtszenario lässt das BIP um mehr als ein Prozent anwachsen. Die Expansion des BIP wird von der höheren Beschäftigung getrieben und durch eine höhere Kapitalbildung unterstützt. Die Wirkungen auf die Ersparnisse verstärken sich, so dass das Finanzvermögen um 7% zunimmt und damit die Nettoauslandsposition von 54 auf 61% anhebt. Der unterste Block von Tabelle 13 zeigt die Verteilungseffekte, wonach gemessen an der Zunahme des Konsumniveaus die oberste Einkommensgruppe am kräftigsten gewinnt, während die unterste Gruppe nur schwache Vorteile erwarten kann. Während Konsumzuwachs und Vermögensbildung vom Absinken der verfügbaren Arbeitseinkommen gebremst werden, nehmen sie aufgrund der höheren Sparneigung gestützt auf bessere Portfoliorenditen zu. Der Nettoeffekt auf das Konsumniveau ist positiv. Da das Finanzvermögen sehr stark auf die oberste Gruppe konzentriert ist, führt dort der starke Anstieg der Vermögensbildung zu einem besonders hohen Konsumzuwachs.

4.1.4. Einführung eines Einheitssteuersatzes

Tabellen 15-18 zeigen die langfristigen Ergebnisse aus einem Übergang zu einer Besteuerung mit einem Einheitssatz bei der direkten Bundessteuer (Flat Rate Tax). Die Spalte "EKST" wiederholt das Szenario "Gesamt" des vorausgehenden Abschnitts und zeigt die Auswirkungen, wie sie sich gegenüber dem Status Quo nach Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und Absenkung des Tarifs ergeben. Die Spalte "Einh.satz" zeigt dagegen die langfristigen Auswirkungen, wenn der Bund den Einheitssatz einführt. Der unmittelbare Anstosseffekt zeigt sich in Tabelle 17, welche in der ersten Spalte den kumulativen Steuersatz und in der zweiten Spalte den Satz der Bundessteuer auflistet. Der endogen ermittelte, aufkommensneutrale Steuersatz der direkten Bundessteuer beträgt 4.6%.⁶⁵ Im Vergleich zum Referenzszenario "EKST" liegt dieser Satz in der höchsten Einkommensgruppe um 1.7 Prozentpunkte niedriger. Hingegen erhöht der Einheitssatz den Grenzsteuersatz für die mittlere Gruppe um 2.1 und für die niedrigste Gruppe um 2.8 Prozentpunkte.

⁶⁵ Interne Berechnungen der ESTV kamen bei einem Freibetrag von 20'000 Franken pro Person und einem Kinderabzug von 10'000 Franken pro Kind zu einem Einheitssatz von 3.5%. Wegen der Beschränkung auf drei Einkommensgruppen kann die Einkommensverteilung im Modell nur relativ grob erfasst und der

Die oberste Einkommensklasse steuert den Löwenanteil, jedenfalls einen stark überproportionalen Anteil, zum Steueraufkommen bei. Wie Tabelle 1 zeigt, versammelt die oberste Gruppe nur 28% aller Haushalte, auf sie entfallen jedoch 40% der Lohneinkommen, gut 50% des Aufkommens der Lohnsteuer und 55% des Finanzvermögens. Eine Absenkung des Tarifs im obersten Bereich muss daher ausserordentlich hohe Steuerausfälle zur Folge haben, während eine Anhebung des Tarifs im mittleren und unteren Einkommensbereich nur wenig in die Staatskasse bringt. Um Aufkommensneutralität sicherzustellen, kann daher der Satz oben nur wenig abgesenkt und muss nicht nur im unteren, sondern auch im mittleren Bereich verhältnismässig stark angehoben werden. Es ist klar, dass die Einführung des Einheitssatzes die oberste Gruppe deutlich entlastet und, ohne weitere kompensierende Massnahmen, die Mittelschicht und vor allem die geringen Einkommen belastet und damit starke Verteilungswirkungen auslöst.

	Basis	EKST	Einh.satz	Einh./Abzug
Kapitalnutzungskosten incl. KG*	8.991	9.051	9.035	9.070
EK-Kosten incl. KG*	9.000	9.139	9.108	9.141
FK-Zins*	5.000	4.913	4.926	4.954
Portfolioertrag*	5.066	5.441	5.449	5.382
BIP		1.084	0.985	0.533
BNP		1.561	1.416	0.851
Kapital		0.996	0.934	0.334
Beschäftigung		1.106	0.856	0.501
Durchschnittslohn		-0.083	0.066	-0.024
verfügbares Arbeitseinkommen		-0.753	-0.921	-1.058
Privater Konsum		1.829	1.666	1.057
Finanzvermögen/BIP*	2.935	3.111	3.103	3.074
Auslandvermögen/BIP*	0.543	0.614	0.602	0.585

*) Absolute Werte. Restliche Werte: Abweichungen in % gegenüber Ausgangssituation.

Tabelle 15: Einheitssteuersatz - Langfristige makroökonomische Ergebnisse

Die makroökonomischen Effekte sind denn auch klar von den Verteilungswirkungen getrieben, so dass sich zuerst ein Blick auf Tabelle 17 lohnt. Die Anpassung des Steuertarifs senkt den Nettolohn in der untersten Klasse und schwächt dort im Vergleich zum Referenzszenario EKST das Arbeitsangebot. Nettolöhne und Arbeitsangebot sind nun wesentlich stärker gespreizt. Die Spitzengruppe profitiert vom geringeren Grenzsteuersatz und reagiert auf den weiteren Anstieg der Nettolöhne um 9.4% gegenüber 7.4% mit noch mehr Arbeit (+1.8% anstatt 1.4% im EKST-Szenario). In der mittleren und unteren Gruppe nehmen die Nettolöhne verhältnismässig schwächer zu, so dass die Haushalte mit einer geringeren Ausdehnung des Arbeitsangebots reagieren. Ein ähnliches Muster ergibt sich für die verfügbaren Arbeitseinkommen nach Steuer. Die Geringqualifizierten und die breite Mittelschicht verlieren im Vergleich zum EKST-Szenario, die oberste Gruppe gewinnt. Nachdem dieses Szenario keine besonders starken Zinseffekte auslöst, entwickeln sich die Ersparnisse nach Lohngruppen weitgehend proportional zu den verfügbaren Arbeitseinkommen. Das Finanzvermögen der Reichsten

Einkommensteuertarif nur annäherungsweise abgebildet werden. Dies mag den Unterschied erklären. Im Vordergrund dieser Studie stehen die von der Reform ausgelösten Verhaltensanpassungen und die Implikationen für das Wachstum.

nimmt um 10.3% zu, während der Zuwachs bei den Geringqualifizierten auf 1.5% schmilzt. Als Folge verwandelt sich der Konsumzuwachs um 0.4% in der untersten Gruppe in einen Verlust von 1.1%.

Um die Anpassung der Zinsstruktur in Tabelle 16 zu verstehen, muss man zuerst beachten, dass das Eigentum an Aktien und Eigenkapitalanteilen ausserordentlich stark in der Spitzengruppe konzentriert ist, während die Mittel- und Unterschicht ihr Finanzvermögen mehr in verzinsliche Anlagen investiert hat. Nachdem die Zunahme der Ersparnisbildung der Unter- und Mittelschicht sich abschwächt, während die Sparneigung der Oberschicht stark zunimmt, bedeutet dies eine zunehmende Nachfrage nach diversen Eigenkapitaltiteln und eine geringere Portfolionachfrage nach verzinslichen Wertpapieren wie Unternehmensanleihen und Staatsschulden. Um diese Verschiebungen der Portfolionachfrage aufzunehmen, müssen die Eigenkapitalrenditen vor persönlichen Steuern nachgeben, während die Marktzinsen für Fremdkapital leicht zunehmen. Dies zeigt der Vergleich der Spalten "i" zwischen den Szenarien "Einh.satz" und "EKST", auch wenn das Ausmass quantitativ äusserst klein ist. Die Spalte "r" weist dagegen den Nettozins bzw. die Nettorendite nach persönlichen Steuern aus, und zwar nur für die oberste Gruppe. Da diese in den Genuss eines geringeren Steuersatzes kommt, steigt für alle Assets (mit Ausnahme der Anteile an Personenunternehmen) der Nettozins an und verstärkt damit die Sparanreize der Reichsten zusätzlich zum Anstieg des verfügbaren Arbeitseinkommen.

	Basis			EKST			Einh.satz			Einh./Abzug		
	A	r	i	A	r	i	A	r	i	A	r	i
AA	100	5.520		7.147	6.041		6.778	6.085		5.292	6.013	
A ^{VC}	22.789	6.844	9.771	10.422	7.509	9.266	11.404	7.565	9.225	9.901	7.506	9.270
A ^{VN}	9.277	8.663	9.000	5.514	8.946	9.258	4.976	8.864	9.181	3.087	8.773	9.100
A ^{mH}	6.871	6.370	9.000	14.789	7.302	8.916	16.110	7.373	8.902	14.291	7.298	8.918
A ^{mF}	1.718	6.370	9.000	15.952	7.373	9.000	17.485	7.457	9.000	15.418	7.368	9.000
A ^{BH}	14.604	3.111	5.000	4.847	3.318	4.913	4.198	3.409	4.926	2.847	3.344	4.954
A ^{BF}	22.736	3.111	5.000	5.883	3.383	5.000	5.079	3.466	5.000	3.370	3.378	5.000
A ^{GH}	13.773	3.111	5.000	2.810	3.154	4.695	1.867	3.362	4.864	1.008	3.299	4.895
A ^{GF}	8.232	3.111	5.000	6.531	3.383	5.000	3.464	3.466	5.000	2.213	3.378	5.000

AA : Gesamtes Vermögen; A^{VC} : EK incl. KG; A^{VN} : EK incl. PU; A^{mH} : EK incl. Multis; A^{mF} : EK ausl. Multis; A^{BH} : inl. Unternehmensanleihen; A^{BF} : ausl. Unternehmensanleihen; A^{GH} : inl. Staatsschulden; A^{GF} : ausl. Staatsschulden. Der Nettozins r bezieht sich auf die oberste Einkommensklasse EK3. Sowohl r als auch i sind absolut wiedergegeben. In der Ausgangssituation bezeichnet die erste Spalte A die Anteile der verschiedenen Anlageformen am Gesamtvermögen. In den folgenden Szenarien gibt A die relative Änderung des Werts der einzelnen Anlageformen an.

Tabelle 16: Einheitssteuersatz - Wirkungen auf Portfoliostruktur

Nun werden auch die makroökonomischen Anpassungen im langfristigen Wachstumsgleichgewicht in Tabelle 15 klar. Da die Eigenkapitalrenditen vor Steuern leicht fallen, während die Fremdkapitalzinsen unmerklich ansteigen, können die Kapitalnutzungskosten als gewogener Durchschnitt - und unter Berücksichtigung unveränderter Besteuerung auf Unternehmensebene - sich nicht wesentlich ändern. Da die Eigenkapitalquote der heimischen Kapitalgesellschaften, deren Kapitalnutzungskosten in Tabelle 15 angezeigt sind, nach Tabelle 5 etwa 56% beträgt, überwiegen die geringeren Eigenkapitalkosten und tragen damit zu einem leichten Absinken der Kapitalnutzungskosten bei. Da die breite Mittelklasse sich einem höheren Grenzsteuersatz gegenüber sieht und das Arbeitsangebot dementsprechend ein-

schränkt, fällt nun der Beschäftigungszuwachs im Vergleich zum EKST-Szenario geringer aus und löst einen geringfügigen Anstieg des durchschnittlichen Bruttolohns aus. Die Unternehmen stellen daher langfristig auf etwas kapitalintensivere Produktionsmethoden um. Die Kapitalakkumulation nimmt im Vergleich zum EKST-Szenario ebenfalls ab, aber weniger stark als der Beschäftigungszuwachs. Das Gesamtergebnis ist ein etwas kleinerer Anstieg des BIP um knapp 1%. Nachdem der Rückgang des verfügbaren Lohneinkommens im Vergleich zum EKST-Szenario etwas prononcierter ausfällt, aber andererseits die Portfolioverzinsung im Durchschnitt der Bevölkerung sich nur unwesentlich verbessert, müssen auch privater Konsum und Finanzvermögen etwas weniger stark wachsen als im EKST-Szenario.

Die Anpassungen des Unternehmenssektors in Tabelle 18 sind heterogen. Zunächst verbessert sich mit der relativen Verbilligung des Eigenkapitals die Kapitalstruktur für alle Typen mit Ausnahme der Personenunternehmen, wobei die Anpassung sich eher im Unschärfbereich bewegt. Die Fremdkapitalquote steigt im Vergleich zur Spalte EKST weniger kräftig an bzw. fällt stärker ab. Interessant ist noch, dass die inländisch beherrschten Kapitalgesellschaften stärker expandieren bzw. weniger stark schrumpfen, während die Zuwächse aller anderen im Inland operierenden Unternehmenstypen bescheidener ausfallen. Dies ist wiederum auf die Unterschiede in der Finanzierung zurückzuführen. Heimische Kapitalgesellschaften und Multis haben nach Tabelle 5 die gleiche Fremdkapitalquote. Da ausländische Investoren einen wesentlichen Teil der Beteiligungen an den multinationalen Unternehmen halten und diese von der Absenkung des EKST-Satzes im Inland gemäss dem Wohnsitzlandprinzip nicht profitieren können, wird die Nachfrage nach Beteiligungen an Multis weniger stark zunehmen und die Eigenkapitalrendite daher weniger stark (inländische Multis) oder gar nicht (ausländische Multis) fallen. Daher muss die Absenkung der Kapitalnutzungskosten bei heimischen Kapitalgesellschaften stärker ausfallen als bei multinationalen Unternehmen, so dass die Multis verhältnismässig schwächer expandieren. Die heimischen Personenunternehmen haben dagegen eine Fremdfinanzierungsquote von etwa 62%. Für diese Unternehmen ist der leichte Anstieg der Fremdkapitalzinsen entscheidend und behindert deren Expansion im Vergleich zu den heimischen Kapitalgesellschaften. Diese Argumentation zeigt ganz generell, wie wichtig Unterschiede in der Finanzierungsstruktur für die möglichen Auswirkungen von Steuerreformen sind.

	Lohnsteuer insg.	Lohnsteuer Bund	Nettolohn	Arbeits- angebot	verfüg- b. A'eink.	Finanz- vermögen	Konsum
EKST							
EK1	16.509%	1.855%	4.499	0.884	-0.097	8.517	0.423
EK2	18.456%	2.573%	5.092	0.998	-0.323	5.816	0.921
EK3	24.939%	6.350%	7.420	1.442	-1.557	7.990	3.310
Einh.satz							
EK1	19.317%	4.592%	1.412	0.281	-1.243	1.466	-1.120
EK2	20.552%	4.592%	2.705	0.535	-1.451	2.573	-0.698
EK3	23.270%	4.592%	9.391	1.811	-0.110	10.318	5.254
Einh./Abzug							
EK1	17.970%	3.068%	2.530	0.501	-0.381	6.568	0.039
EK2	22.288%	6.136%	0.454	0.091	-1.557	0.592	-1.227
EK3	25.039%	6.136%	6.880	1.340	-0.651	8.595	4.010

Tabelle 17: Einheitssteuersatz - Verteilung Haushalte

Die Einführung eines Einheitssatzes bei der direkten Bundessteuer hat ganz offensichtlich ungünstige Verteilungswirkungen. Alle Vorschläge für eine Einfachsteuer (Flat Rate Tax) sehen daher eine grosszügige Erhöhung der Freibeträge vor, die einen grösseren Teil der unteren Einkommensbezieher ganz von der Steuer frei stellen. In diesem Sinne sieht Variante 2b des Szenarios neben der Einführung des Einheitsatzes eine Verdoppelung der Freibeträge vor, um die Verteilungswirkungen zu kontrollieren und eine stärkere indirekte Progressionswirkung zu erzielen. Nachdem nun in der untersten Gruppe der Anteil der gänzlich steuerbefreiten Einkommensbezieher zunimmt, fällt dort der effektive Steuersatz im Vergleich zum Einheitsatz für die einkommensstärkeren Gruppen niedriger aus. Wir betrachten wieder die differenziellen Effekte dieses Szenarios im Vergleich zum Szenario "Einh.Satz", welches die kumulativen Effekte aus der Reform der Einkommensteuer und der Einführung des Einheitsatzes zeigt.

Nach Teil 3 in Tabelle 17 liegt nun der aufkommensneutrale Einheitsatz der direkten Bundessteuer bei 6.1% und muss also im Zuge der Verdoppelung der Freibeträge um 1.5 Prozentpunkte angehoben werden. Die Schmälerung der Bemessungsgrundlage ist so gross, dass der Einheitsatz gegenüber dem Spitzensteuersatz von 6.4% im Szenario EKST kaum mehr abgesenkt werden kann. Nur bei den gering qualifizierten Haushalten fällt der *effektive* Satz auf 3.1% ab, weil sich der Anteil der ganz von der Steuerpflicht befreiten Haushalte in dieser Gruppe verdoppelt. Im Vergleich zum unkorrigierten Szenario in Teil 2 der Tabelle sinkt der Nettolohnzuwachs in der Mittelschicht von 2.7 auf 0.5%. Der Nettolohn für die Spitzengruppe kann mit 6.9% deutlich weniger stark zunehmen als im unkorrigierten Fall. Hingegen steigt der Nettolohn der untersten Gruppe mit 2.5% etwas stärker an, weil der effektive Steuersatz wegen der gänzlichen Befreiung eines Teils der Arbeitnehmer geringer ausfällt. Dies bedeutet, dass in der mittleren und obersten Einkommensgruppe Arbeitsangebot und Beschäftigung deutlich weniger stark zunehmen, während bei den Geringqualifizierten die Beschäftigungseffekte etwas stärker werden. Auch bezüglich der verfügbaren Arbeitseinkommen, der akkumulierten Ersparnisse und des privaten Konsums ergibt sich dasselbe Anpassungsmuster. Die negativen Wirkungen des Ein-

heitssatzes in der untersten Gruppe sind weitgehend beseitigt, während die Mittelschicht und die Spitzenverdiener aufgrund der notwendigen Anhebung des Einheitssatzes kräftig verlieren.

		Basis	EKST	Einh.satz	Einh./Abzug
FK-Quote*	inl. KG	43.900%	44.537%	44.414%	44.447%
	inl. PU	62.400%	61.815%	61.853%	62.146%
	inl. Multis	43.900%	43.847%	43.776%	43.755%
	ausl. Multis	43.900%	44.108%	44.079%	44.010%
Beschäftigung	inl. KG		-0.261	-0.232	-0.754
	inl. PU		2.628	2.263	1.800
	inl. Multis		4.608	4.255	4.139
	ausl. Multis		2.634	2.025	2.225
	gesamt		1.166	1.023	0.629
Kapitalstock	inl. KG		-0.646	-0.511	-1.234
	inl. PU		3.118	2.750	1.973
	inl. Multis		4.943	4.645	4.372
	ausl. Multis		2.687	2.089	2.186
	gesamt		0.996	0.934	0.334
Produktion	inl. KG		-0.381	-0.316	-0.882
	inl. PU		2.505	2.177	1.669
	inl. Multis		4.483	4.166	4.005
	ausl. Multis		2.511	1.939	2.094
	gesamt		1.039	0.931	0.495

*) Absoluter Wert. Restliche Werte: Abweichungen in % gegenüber Ausgangssituation.

Tabelle 18: Einheitssteuersatz - Sektorale Ergebnisse

Nachdem die Mittel- und Oberschicht etwa 50 bzw. 40% der Lohnsumme generieren und die unterste Gruppe weniger als 10% beisteuert, können die Gewinne der Geringqualifizierten nicht auf die makroökonomischen Ergebnisse durchschlagen. Es dominieren das geringere Arbeitsangebot und die geringere Ersparnisbildung der Mittel- und Oberschicht. Daher fällt der gesamtwirtschaftliche Beschäftigungszuwachs in Tabelle 15 im Vergleich zum unkorrigierten Szenario "Einh.satz" auf nur mehr 0.5% ab. Der höhere Einheitssatz mindert für alle Assets die Nettoverzinsung und damit die durchschnittliche Portfoliorendite der Sparer. Tabelle 16 zeigt, dass der Zuwachs des Finanzvermögens von 6.8 auf 5.3% fällt. Dies mindert die Portfolionachfrage nach allen Assets, so dass die Bruttorenditen vor persönlichen Steuern anziehen müssen, um die Kapitalmärkte zu räumen. Dies schlägt sich in Tabelle 15 sowohl in höheren Eigenkapitalkosten als auch in höheren Fremdkapitalzinsen nieder, so dass die Kapitalnutzungskosten der Unternehmen merklich ansteigen. Ein fallendes Lohnniveau und steigende Kapitalkosten diktieren langfristig eine geringere Kapitalintensität der Produktion. Dies bremst die Kapitalakkumulation. Der gesamtwirtschaftliche Kapitalstock nimmt nur mehr 0.3% zu. Sowohl der Rückgang der Beschäftigung als auch der sparsamere Kapitaleinsatz mindern das BIP-Wachstum. Im Vergleich zum Status Quo beträgt der BIP-Zuwachs nur mehr 0.5% und ist damit nur mehr halb so gross wie bei unkorrigierter Einführung des Einheitssatzes. Tabelle 18 zeigt, dass der Rückgang der Faktoreinsätze über alle Unternehmenstypen mit Ausnahme der ausländischen Multis stattfindet, wobei die Einschränkung bei den heimischen Kapitalgesellschaften am stärksten ausfällt. Der Grund ist,

dass die Eigenkapitalrendite der Multis weitgehend auf internationalen Aktienmärkten festgelegt und damit kaum von der Einkommensbesteuerung im Inland abhängt.

Am Vergleich der letzten beiden Szenarien zur Einführung des Einheitssatzes bei der direkten Bundessteuer zeigt sich deutlich, dass die Abfederung von Verteilungseffekten regelmässig die Effizienzgewinne deutlich mindert. Dies illustriert den schwierigen Zielkonflikt zwischen Effizienz und Verteilung in der Steuerpolitik. Zusammenfassend muss also festgestellt werden, dass die Einführung eines Einheitssatzes kombiniert mit einer Erhöhung der Freibeträge zur Kontrolle der Verteilungseffekte nur moderate gesamtwirtschaftliche Einkommensgewinne zeitigen kann, wenn der Einheitssatz gleichzeitig aufkommensneutral sein soll. Die Aufkommensneutralität innerhalb der Einkommensteuer dürfte dabei der entscheidende Punkt sein. In den osteuropäischen Ländern, zumindest in der Slowakei, ist die Einführung der Flat Rate Tax auch mit einer Aufwertung der MWST verbunden worden, so dass dort die Einheitssätze deutlich niedriger sind, als dies bei Aufkommensneutralität separat für die Einkommensteuer möglich wäre. Der zweite wichtige Aspekt ist, dass die Flat Rate Tax nach den vorliegenden Szenarien wenig mit dem Vorschlag einer Flat Tax in der Literatur wie ursprünglich in Hall und Rabushka (1985) zu tun hat. Diese Form der Flat Tax sieht eine radikale Konsumorientierung der Einkommensteuer auf Personenebene kombiniert mit einer Sofortabschreibung (Cashflow-Steuer) auf Unternehmensebene vor.

Ein bedeutender Vorteil der Flat Rate Tax ist ihre Einfachheit, die aus der radikalen Beseitigung von Ausnahmen in der Bemessungsgrundlage und der umfassenden Besteuerung aller Einkommensformen mit einem einheitlichen Satz folgt. Dadurch könnten zahlreiche Abgrenzungsprobleme und andere Schwierigkeiten bei der Einkommensermittlung und der Berechnung der Steuerschuld entfallen. Bedeutliche Einsparungen bei den administrativen Kosten, sowohl bei den Erhebungskosten der Steuerverwaltung als auch den Entrichtungskosten der Steuerpflichtigen, wären möglich. Diese Einsparungen könnten ebenfalls zu ansehnlichen Einkommens- und Wohlfahrtsgewinnen führen, die in diesen Simulationsergebnissen nicht berücksichtigt sind. Allerdings wären diese Einsparungen nur sehr begrenzt, wenn die Vereinfachungen nur bei der Erhebung der direkten Bundessteuer realisiert, aber von den Kantonen nicht nachvollzogen werden.

4.2. Duale Einkommensteuer

4.2.1. Der nordische Typ

Tabelle 8 in Abschnitt 3.2.3 präzisiert das Szenario, welches nun anhand der Tabellen 19-22 in seinen langfristigen Auswirkungen auf Wachstum und Verteilung besprochen wird. Die erste Variante "Dual1" sieht vor, dass sowohl Bund als auch Kantone die Reform mit einer Anpassung der Lohnsteuer kompensieren (Variante 1 des Auftrags). Dabei wird der Tarif der EKST mit einem proportionalen Faktor skaliert und ansonsten unverändert für die Besteuerung der Löhne übernommen, während Ka-

pitaleinkommen auf der Personenebene mit den proportionalen Sätzen nach Tabelle 8 belastet werden. Die Gewinnsteuer wird ebenfalls auf das Niveau der dualen Kapitaleinkommensteuer abgesenkt. Ausserdem verringert sich die persönliche Einkommensteuer von Personenunternehmen, da ihr Einkommen nun hälftig in Gewinn- und Arbeitseinkommen aufgespalten wird. Der tiefere Steuersatz auf den Gewinnanteil senkt die Steuerbelastung. Die Anpassung der Gewinnsteuer und der Einkommensbesteuerung für Personenunternehmer wird nun so für alle weiteren Szenarien übernommen.

Variante "Dual2" wiederholt das Szenario mit dem einzigen Unterschied, dass der proportionale Satz der Kapitaleinkommensteuer der Kantone noch weiter von 12% auf nur mehr 5% abgesenkt wird. Der kumulative Satz der beiden Ebenen beträgt daher nur mehr 10 anstatt 17%. Dementsprechend müssen die Kantone die Lohnsteuersätze wesentlich stärker anheben. Dieses Szenario soll ergänzend die ökonomischen Auswirkungen verdeutlichen, wenn die Besteuerung von den Ersparnissen hin zu den Lohneinkommen umgeschichtet wird. Szenario "Dual3" wiederholt ebenfalls "Dual1" mit dem Unterschied, dass die Kantone zur Gegenfinanzierung nicht die Lohnsteuer, sondern die Vermögenssteuer anheben (Variante 2). Die letzte Spalte "Dual4" ist schliesslich als Sensitivitätsanalyse zu verstehen. Es gibt relativ wenige bis gar keine Anhaltspunkte für den Anteil der Kapitalgewinne, die trotz grundsätzlicher Steuerfreiheit in der Ausgangssituation tatsächlich schon unter den besonderen Tatbeständen versteuert werden müssen. Anstatt 20% nehmen wir nun an, dass tatsächlich etwa 50% bereits versteuert werden. Dies muss die Ergebnisse merklich beeinflussen, da mit dem Szenario der dualen Einkommensteuer einerseits die Doppelbelastung der Dividenden abgebaut, aber andererseits die Kapitalgewinne effektiv stärker besteuert werden. Diese Steuererhöhung wird jedoch grossteils vermieden, wenn schon in der Ausgangssituation die Hälfte der Kapitalgewinne tatsächlich versteuert werden müssen.

Der unmittelbare Anstosseffekt der Reform zeigt sich in Tabelle 21. Die Steuerausfälle aus dem Absenken der Steuern auf Kapitaleinkommen müssen mit einer Anhebung des Lohnsteuertarifs für alle Einkommensgruppen von 3.6 bis 5.8 Prozentpunkten finanziert werden. Die Anhebung der Lohnsteuern reduziert die Nettolöhne und mindert die Leistungsbereitschaft der Arbeitnehmer, was zu einer starken Reduktion der verfügbaren Arbeitseinkommen führt. Dagegen stärkt die niedrige Abgeltungssteuer die Sparanreize. Nachdem in der Ausgangssituation die Kapitaleinkommen der progressiven Einkommensteuer unterliegen, senkt die Einführung einer dualen Besteuerung den Grenzsteuersatz auf Kapitaleinkommen in der höchsten Einkommensgruppe um gut 13 Prozentpunkte, während die Grenzsteuerbelastung in der niedrigsten Gruppe nur um drei und in der mittleren nur um knapp mehr als fünf Prozentpunkte sinken kann. Die verstärkten Sparanreize, die andererseits durch die verringerten Lohneinkommen etwas konterkariert werden, führen also in den unteren beiden Gruppen nur zu einem mässigen Anstieg der Ersparnisse um 1.1 bzw. 2.5%, während das Finanzvermögen der obersten Gruppe langfristig ziemlich massiv um 7.8% zunimmt. Während bei den unteren Gruppen der Rückgang des verfügbaren Arbeitseinkommens dominiert und dort den Konsum um bis zu 1.7% absenkt, kann der

aggregierte Konsum in der obersten Klasse aufgrund der gestiegenen Kapitaleinkommen um 0.6% wachsen. Nicht nur sind die Kapitaleinkommen überproportional stark in der obersten Gruppe konzentriert, diese profitiert auch unverhältnismässig stark von der Absenkung der Sätze. Die Verteilungswirkungen liegen auf der Hand.

Der Übergang zu einer dualen Einkommensteuer fördert die Ersparnisbildung auf breiter Front. Die Nettoverzinsung der Portfolios steigt gemäss Tabelle 20 von 5.52 auf 6.14% (Durchschnittsrendite nach Steuer, aber mit Risikoprämie, für die oberste Einkommensgruppe) und lässt, trotz gesunkener Arbeitseinkommen, aus denen gespart wird, die aggregierten Ersparnisse um 5.4% ansteigen. Wegen des verringerten Steuerkeils können trotz höherer Nettozinsen die Bruttorenditen vor persönlichen Steuern abnehmen,⁶⁶ was im Durchschnitt die Investitionsneigung im Inland stärkt und zu kapitalintensiverer Produktion führt.

Allerdings stellt man in Tabelle 19 nur eine unwesentliche Absenkung der Kapitalnutzungskosten für inländisch beherrschter Kapitalgesellschaften fest. Auf Personenebene kann nämlich die Milderung der Dividendenbelastung die Eigenkapitalkosten nur eher wenig verringern, während die Erhöhung der Kapitalgewinnsteuer die Eigenkapitalkosten verhältnismässig stark verteuert. Die merkliche Reduktion der Fremdkapitalzinsen kann also die Finanzierungskosten nur unwesentlich verringern. Dementsprechend wenig nehmen die Investitionsanreize dieser Unternehmen zu. Die anderen Unternehmestypen profitieren dagegen recht kräftig von den geringeren Fremdkapitalkosten. Der Rückgang des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebots verdrängt daher Kapitalbildung und Beschäftigung im Sektor der heimischen Kapitalgesellschaften, während vor allem die multinationalen Unternehmen gemäss Tabelle 22 kräftig expandieren. Die Kapitalnutzungskosten der Personenunternehmen sinken dagegen, weil per Annahme die Hälfte der Gewinne als Kapitaleinkommen mit dem niedrigeren Abgeltungssteuersatz versteuert werden können. Ausserdem profitieren die Personen- wie die multinationalen Unternehmen von den verringerten heimischen Zinsen für Fremdkapital. Im Durchschnitt der Wirtschaft führt die Verbilligung des Fremdkapitals zu einer höheren Verschuldungsquote und steigert gleichzeitig die Investitionsanreize.

Die makroökonomischen Effekte sind in Tabelle 19 ausgewiesen. Als Folge der höheren Lohnsteuerbelastung geht die aggregierte Beschäftigung deutlich um 1.11% zurück. Die eingeschränkte Beschäftigung würde bei gleicher Kapitalintensität auch das Niveau des aggregierten Kapitalstocks reduzieren. Dieser Effekt wird jedoch durch die Investitionsanreize aus der Absenkung der Gewinnsteuer und der Verbilligung des Fremdkapitals überkompensiert, so dass der Kapitalstock um 0.32% zunimmt. Insgesamt dominiert jedoch der Beschäftigungsrückgang, so dass das BIP um 0.43% sinkt. Der Einbruch der verfügbaren Arbeitseinkommen spiegelt die höhere Lohnsteuerbelastung wider und fällt mit 3.6% deutlich aus. Der Rückgang des privaten Konsums ist dagegen eher klein, weil die geringeren Ar-

⁶⁶ Lediglich für Personenunternehmen nimmt die Bruttorendite zu anstatt ab. Diese Anpassung wird bei den sektoralen Ergebnissen besprochen.

beitseinkommen wenigstens teilweise durch die höheren Kapitaleinkommen kompensiert werden. In Tabelle 19 wird ausserdem deutlich sichtbar, dass die Einführung einer dualen Einkommensteuer hauptsächlich die Ersparnisse fördert. Daher nimmt der Anteil des Finanzvermögens am BIP von 2.9 auf 3.1 recht deutlich zu. Diese höhere Ersparnisbildung reduziert geringfügig das inländische Zinsniveau und fördert damit die Investitionsneigung im Inland, was überhaupt nur aufgrund der unvollständigen Assetsubstitution und des Homebias der Anleger möglich ist. Ein Teil des zusätzlichen inländischen Finanzvermögens fliesst ins Ausland, so dass die Nettoauslandsposition als Anteil am BIP von 54 auf 61% anschwillt.

An den sektoralen Ergebnissen in Tabelle 22 fällt auf, dass die Beschäftigung der inländisch beherrschten Unternehmen und damit auch das Niveau des Kapitalstocks und des Outputs durch die Expansion der multinationalen Unternehmen verdrängt wird. Dabei ist die Auswirkung auf die heimischen Kapitalgesellschaften wesentlich grösser als bei den Personenunternehmen. Bei den Kapitalgesellschaften schwächt vor allem die Anhebung der effektiven Kapitalgewinnsteuer, die per Annahme wie andere Kapitaleinkommen auch der Abgeltungssteuer voll unterliegen, die Investitionsanreize. Für Personenunternehmen sieht das Szenario vor, dass die Hälfte der Gewinne als gering besteuertes Kapitaleinkommen und die andere Hälfte als progressiv besteuertes Arbeitseinkommen erklärt werden kann. Daher sinkt der effektive Gewinnsteuersatz (persönliche Einkommensteuer des Unternehmers) um etwa vier Prozentpunkte ab. Dies führt einerseits auf Personenebene zu einer geringeren Besteuerung der Veräusserungsgewinne, z.B. im Zuge von Geschäftsübertragungen. Dieser Effekt ist jedoch klein, da Kapitalgewinne bei Personenunternehmen nur eine geringe Rolle spielen. Trotz leicht reduziertem Steuerkeil muss jedoch die Eigenkapitalrendite vor Steuern ansteigen, weil bei hoher Assetsubstitution der starke Anstieg der Nettozinsen *bei anderen Assets* auch die Nettorendite der Personenunternehmen nach oben drückt. Dies schiebt den (geringfügig kleineren) Steuerkeil nach oben und verteuert die Eigenkapitalkosten von 9 auf 9.07% in Tabelle 20. Wegen des hohen Fremdfinanzierungsanteils sind jedoch die fallenden Fremdkapitalzinsen bedeutsamer, so dass die *Kapitalintensität* merklich steigt (der Rückgang der Beschäftigung um 1.7% ist deutlich stärker als der Rückgang des Kapitalstocks um 0.24%). Die stärkeren Investitionsanreize können also die Verdrängungseffekte, die von der kräftigen Expansion der multinationalen Unternehmen ausgehen, nicht kompensieren.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die duale Einkommensteuer zwar die Ersparnisbildung stark anregt, aber bei Gegenfinanzierung mit der Lohnsteuer die Beschäftigung deutlich einschränkt und damit auch das Niveau des Kapitaleinsatzes mindert. Als Folge geht das BIP langfristig um 0.4% zurück. Die Ersparnisbildung fliesst zu einem guten Teil in das Ausland und generiert dort Kapitalerträge, die im Inland zu höheren Einkommen beisteuern. Zählt man die gestiegenen Nettokapitaleinkommen aus dem Ausland zum BIP dazu, dann erhält man das Bruttonationalprodukt. Dieses fällt etwas weniger stark um 0.3%. Die Berücksichtigung der Auslandseinkommen rückt die duale Einkommensteuer also in ein etwas weniger ungünstiges Bild.

	Basis	Dual1	Dual2	Dual3	Dual4
Kapitalnutzungskosten incl. KG*	8.991	8.858	8.380	9.372	8.728
EK-Kosten incl. KG*	9.000	9.490	9.572	10.020	9.308
FK-Zins*	5.000	4.779	4.532	5.151	4.761
Portfolioertrag*	5.066	5.493	5.862	4.838	5.469
BIP		-0.429	-0.236	-1.099	-0.100
BNP		-0.294	0.107	-2.245	0.140
Kapital		0.319	2.390	-2.187	1.056
Beschäftigung		-1.106	-2.326	-0.603	-1.033
Durchschnittslohn		0.621	1.963	-0.579	0.871
verfügbares Arbeitseinkommen		-3.629	-6.753	-0.960	-3.414
Privater Konsum		-0.717	-0.973	-2.412	-0.321
Finanzvermögen/BIP*	2.935	3.106	3.274	2.797	3.138
Auslandvermögen/BIP*	0.543	0.612	0.689	0.444	0.619

*) Absolute Werte. Restliche Werte: Abweichungen in % gegenüber Ausgangssituation. Dual1/Dual2: Gegenfinanzierung mit Lohnsteuer (Bund und Kantone). Dual3: Gegenfinanzierung mit Lohnsteuer (Bund) und Vermögenssteuer (Kantone).

Tabelle 19: Nordischer Typ - Langfristige makroökonomische Ergebnisse

Das Szenario "**Dual2**" ist als Sensitivitätsanalyse zu verstehen, um die Auswirkungen der differenziellen Besteuerung von Kapital- und Arbeitseinkommen im Modell noch deutlicher zu machen. Nachdem hier nur die Kantone den Abgeltungssatz von 12 auf 5% absenken, müssen nur diese die Lohnsteuer anheben. Nachdem die Gewinnsteuer an das Niveau der proportionalen Kapitaleinkommensteuer gekoppelt ist, sinkt auch die kantonale Gewinnsteuerbelastung um sieben Prozentpunkte. Dies löst einen breit gestreuten Investitionsanreiz aus, der mit erheblichen Aufkommensverlusten bei den Kantonen erkaufte wird. Der Bund "profitiert" von der Wachstumspolitik der Kantone, die seine eigenen Steuereinnahmen stärkt und damit, wie in Tabelle 21 ersichtlich ist, eine leichte Absenkung des Tarifs der direkten Bundessteuer auf Arbeitseinkommen ermöglicht!⁶⁷ Die kumulative Lohnsteuerbelastung nimmt jedoch deutlich zu, so dass das Arbeitsangebot zurückgeht. Das massive Anwachsen der Ersparnisse senkt das inländische Zinsniveau für verzinsliche Anlagen ziemlich deutlich ab, während die Renditen auf Eigenkapitalanteile nach Gewinnsteuer sich uneinheitlich ändern (Tabelle 19). Die Verbilligung des Fremdkapitals verstärkt die Investitionsimpulse aus der Absenkung der Gewinnsteuer. Der aggregierte Kapitalstock steigt nun um 2.4% an. Der Rückgang des Arbeitsangebotes um 2.3% dominiert jedoch die Auswirkungen auf das BIP, welches im Vergleich zum ersten Szenario "Dual1" weniger stark, aber immerhin noch um 0.2% abfällt. Hingegen nimmt unter Berücksichtigung der Nettokapitaleinkommen aus dem Ausland das BNP um 0.1% zu.

Der starke Rückgang des verfügbaren Arbeitseinkommens mindert den aggregierten privaten Konsum um 1.0%. Dahinter verbergen sich erhebliche Verteilungseffekte. Nach Tabelle 21 konsumiert die oberste Gruppe deutlich mehr (1.1%), während vor allem die Mittelschicht (-2.6%) und die Geringqualifizierten (-1.7%) verlieren. Bemerkenswert sind auch die sektoralen Ergebnisse in Tabelle 22. Die mit dem Szenario verbundene Absenkung der Gewinnsteuer und die geringeren Fremdkapitalzinsen

⁶⁷ Diese vertikalen fiskalischen Spillovers spielen in der Theorie des vertikalen Steuerwettbewerbs eine wichtige Rolle.

stellen mächtige Investitionsanreize für alle Kapitalgesellschaften dar, während der durchschnittliche Steuersatz von Personenunternehmern deutlich weniger stark abnehmen kann, weil ihre Einkommen teilweise als Arbeitseinkommen behandelt werden und damit der höheren Lohnsteuerbelastung unterliegen. Daher kommt es zu einem kräftigen Verdrängungseffekt zu Lasten der Personenunternehmen (Beschäftigung -6.5%, Kapitalstock -2.8% und Output -4.8%). Bei den inländisch beherrschten Kapitalgesellschaften und den heimischen Multis erfordern die höheren Unternehmenswerte einen leichten Anstieg der Eigenkapitalrendite vor persönlichen Steuern, um die Portfolionachfrage auf diese Anteile zu lenken. Bei ausländischen Multis sind die Eigenkapitalrenditen hingegen vollständig im Ausland bestimmt. Die von der Absenkung der Gewinnsteuer und der Verbilligung des Fremdkapitals ausgelösten Investitionsanreize schlagen also bei den ausländischen multinationalen Unternehmen wesentlich stärker durch. Die Konkurrenz auf dem inländischen Arbeitsmarkt um das stark verringerte Arbeitsangebot führt in der Folge dazu, dass Beschäftigung, Investition und Produktion der heimischen Kapitalgesellschaften und teilweise auch der inländischen Multis verdrängt werden, um der kräftigen, investitionsgetriebenen Expansion der ausländischen multinationalen Unternehmen Platz zu machen.

	Basis			Dual1			Dual2			Dual3			Dual4		
	A	r	i	A	r	i	A	r	i	A	r	i	A	r	i
AA	100	5.520		5.356	6.137		11.302	6.567		-5.739	5.158		6.078	6.097	
A ^{VC}	22.789	6.844	9.771	8.545	7.637	9.639	18.930	8.317	9.648	-4.089	6.625	10.180	9.992	7.490	9.450
A ^{VN}	9.277	8.663	9.000	-0.032	8.740	9.068	-1.873	8.624	8.948	-3.995	8.519	9.616	-0.317	8.695	9.023
A ^{mH}	6.871	6.370	9.000	10.135	7.250	9.058	19.768	7.873	9.092	-6.505	5.955	9.257	11.693	7.222	9.024
A ^{mF}	1.718	6.370	9.000	9.401	7.202	9.000	18.399	7.790	9.000	-9.280	5.742	9.000	11.383	7.202	9.000
A ^{BH}	14.604	3.111	5.000	3.446	3.597	4.779	5.855	3.709	4.532	-6.705	2.446	5.151	3.610	3.582	4.761
A ^{BF}	22.736	3.111	5.000	6.223	3.780	5.000	12.484	4.130	5.000	-8.396	2.320	5.000	6.619	3.780	5.000
A ^{GH}	13.773	3.111	5.000	1.813	3.587	4.767	5.728	3.717	4.541	-3.615	2.448	5.155	2.576	3.610	4.795
A ^{GF}	8.232	3.111	5.000	4.690	3.780	5.000	12.206	4.130	5.000	-5.391	2.320	5.000	5.132	3.780	5.000

AA: Gesamtes Vermögen; A^{VC}: EK inl. KG; A^{VN}: EK inl. PU; A^{mH}: EK inl. Multis; A^{mF}: EK ausl. Multis; A^{BH}: inl. Unternehmensanleihen; A^{BF}: ausl. Unternehmensanleihen; A^{GH}: inl. Staatsschulden; A^{GF}: ausl. Staatsschulden. Der Nettozins *r* bezieht sich auf die oberste Einkommensklasse EK3. Sowohl *r* als auch *i* sind absolut wiedergegeben. In der Ausgangssituation bezeichnet die erste Spalte *A* die Anteile der verschiedenen Anlageformen am Gesamtvermögen. In den folgenden Szenarien gibt *A* die relative Änderung des Werts der einzelnen Anlageformen an.

Tabelle 20: Nordischer Typ - Wirkungen auf Portfoliostruktur

Das Szenario "Dual 3" ist mit "Dual1" zu vergleichen. Der einzige Unterschied besteht darin, dass die Kantone die Lohnsteuer unverändert lassen und anstatt dessen die Vermögenssteuer hochschrauben. Man muss vorausschicken, dass die direkte Bundessteuer im Vergleich zur Einkommensteuer der Kantone eher unbedeutend ist und die Vermögenssteuer überhaupt nur von den Kantonen erhoben wird. Das Szenario wirkt sich klar negativ aus und entspricht nicht wirklich der Idee einer dualen Einkommensteuer. Die Vermögenssteuer ist eine Sollertragssteuer auf Kapitalerträge und ist daher, in einem Modell mit sicheren Kapitalerträgen, zu einer laufenden Besteuerung der Kapitalerträge im Rahmen der Einkommensteuer äquivalent. Bei unsicheren Kapitalerträgen wird die Steuer im Falle von Verlusten sogar zu einer Substanzsteuer. In diesem Szenario wird daher lediglich eine Form der Besteuerung von Kapitalerträgen durch eine andere Form (Vermögenssteuer) ersetzt. Ausserdem ist die Vermögenssteuer direkt progressiv, was der Idee einer proportionalen Besteuerung von Kapitalerträgen widerspricht.

	Lohnsteuer insg.	Lohnsteuer Bund	Nettolohn	Arbeits- angebot	verfüg- b. A'eink.	Finanz- vermögen	Konsum
Dual1							
EK1	23.599%	2.918%	-4.075	-0.829	-1.416	1.148	-1.243
EK2	26.464%	4.046%	-4.731	-0.965	-2.752	2.491	-1.702
EK3	36.223%	9.988%	-7.467	-1.540	-5.589	7.823	0.582
Dual2							
EK1	28.255%	2.810%	-8.843	-1.835	-2.923	14.063	-1.693
EK2	31.477%	3.897%	-10.065	-2.099	-5.561	8.298	-2.575
EK3	41.896%	9.618%	-14.319	-3.044	-9.720	13.236	1.101
Dual3							
EK1	0.079%*	3.240%	-1.910	-0.385	-0.788	6.343	-0.240
EK2	0.554%*	4.494%	-2.337	-0.472	-1.096	-4.153	-1.593
EK3	1.830%*	11.091%	-4.826	-0.984	-0.845	-7.991	-4.026
Dual4							
EK1	23.533%	2.903%	-3.747	-0.761	-1.235	1.903	-1.024
EK2	26.388%	4.026%	-4.391	-0.894	-2.493	3.076	-1.364
EK3	36.108%	9.938%	-7.076	-1.457	-5.420	8.641	1.104

*) Vermögenssteuer Kantone/Gemeinden.

Tabelle 21: Nordischer Typ - Verteilung Haushalte

Der Vergleich der kantonalen Vermögenssteuersätze in Tabelle 21 mit jenen von Tabelle 8 zeigt, dass die Kantone die Vermögenssteuer um einen Faktor von 4.9 hochschrauben müssten, um im langfristigen Gleichgewicht Aufkommensneutralität zu erzielen! Dementsprechend stark sinken für alle Assets die Nettorenditen im Vergleich zum Szenario "Dual1" deutlich ab. Der Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Ersparnisse um 5.2% kehrt sich in einen Verlust von 5.7% um. Die verringerte Portfolionachfrage nach allen Assets bewirkt einen Anstieg der Marktrenditen vor Steuern auf Personenebene. Damit verteuern sich die Finanzierungskosten der Unternehmen für Eigen- und Fremdkapital, was die Investitionsneigung klar beeinträchtigt. Dazu kommt, dass mit der Abgeltungssteuer die Kapitalgewinnsteuer investitionsbremsend auf das gemeinsame Niveau angehoben wird und andererseits die Absenkung der Dividendensteuer nur teilweise investitionsbelebend wirkt.

Tabelle 19 weist daher einen starken Rückgang der aggregierten Kapitalbildung um 2.2% aus. Die geringere Kapitalintensität drückt die Marktlöhne um 0.6%, was in Tabelle 21 in allen Einkommensklassen bei weitgehend konstanter Lohnbesteuerung auf geringere Nettolöhne durchschlägt und das Arbeitsangebot verringert, aber deutlich weniger stark als im Vergleichsszenario "Dual1". Bemerkenswert ist, dass dieses Szenario die Verteilungswirkungen umkehrt! Die unterste Einkommensgruppe profitiert von der geringeren Abgeltungssteuer auf Zinserträge, Dividenden und Kapitalgewinne (sofern dort solche überhaupt anfallen), während sie praktisch keine Vermögenssteuer zahlt. Daher wird auch eine Anhebung des Vermögenssteuertarifes diese Gruppe nicht belasten, weil sie ohnehin von der Vermögenssteuer weitgehend befreit ist. Das Szenario stärkt also insgesamt die Sparanreize in dieser Gruppe, während in den höheren Einkommensgruppen die Anhebung der Vermögenssteuer dominiert. Das akkumulierte Finanzvermögen der untersten Gruppe nimmt nach Tabelle 21 um 6.3% zu. Obwohl die verfügbaren Lohneinkommen deutlich abnehmen, kann mit den erhöhten Vermögenserträgen eine Konsumeinschränkung weitgehend vermieden werden. Die oberen Gruppen verlieren

dagegen deutlich, was die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen dominiert. Die deutlich gebremste Kapitalakkumulation und die mit der damit verbundenen Lohnsenkung ausgelöste Einschränkung des Arbeitsangebots führen zu einem Rückgang des BIP um 1.1%. Nachdem der Einbruch der Ersparnisse langfristig das Nettoauslandsvermögen und die damit verbundenen Nettokapitaleinkommen aus dem Ausland mindert, sinkt das BNP noch stärker um etwa 2.2%.

		Basis	Dual1	Dual2	Dual3	Dual4
FK-Quote*	inl. KG	43.900%	43.979%	42.658%	44.616%	43.496%
	inl. PU	62.400%	62.497%	62.402%	62.776%	62.390%
	inl. Multis	43.900%	42.729%	41.377%	42.411%	42.674%
	ausl. Multis	43.900%	42.562%	41.132%	41.669%	42.605%
Beschäftigung	inl. KG		-3.676	-4.526	-5.762	-2.462
	inl. PU		-1.690	-6.522	-0.364	-2.681
	inl. Multis		4.846	3.801	10.188	2.880
	ausl. Multis		7.385	9.575	16.844	4.804
	gesamt		-1.183	-2.455	-0.670	-1.108
Kapitalstock	inl. KG		-2.512	-0.036	-7.753	-0.493
	inl. PU		-0.241	-2.826	-1.966	-0.872
	inl. Multis		7.527	10.253	10.348	5.883
	ausl. Multis		10.330	16.714	17.955	7.945
	gesamt		0.319	2.390	-2.187	1.056
Produktion	inl. KG		-3.096	-2.783	-6.177	-1.667
	inl. PU		-1.098	-4.815	-0.802	-1.887
	inl. Multis		5.477	5.696	9.703	3.719
	ausl. Multis		8.031	11.576	16.330	5.659
	gesamt		-0.577	-0.651	-1.079	-0.293

*) Absoluter Wert. Restliche Werte: Abweichungen in % gegenüber Ausgangssituation.

Tabelle 22: Nordischer Typ - Sektorale Ergebnisse

Das letzte Szenario "**Dual4**" ist als weitere Sensitivitätsanalyse zum Basisszenario "Dual1" zu verstehen. Eine der grossen Unsicherheiten in den Politikszenarios ist der Anteil der privaten Beteiligungsgewinne, die in der Ausgangssituation trotz der grundsätzlichen Steuerfreiheit tatsächlich schon unter den besonderen Tatbeständen im Rahmen der Einkommensteuer versteuert werden müssen. Im Basisszenario ist angenommen, dass 20% der realisierten Beteiligungsgewinne tatsächlich einkommensteuerpflichtig sind. Daher ist der effektive Steuersatz auf Beteiligungsgewinne auf Anteilen an Kapitalgesellschaften nicht Null, sondern beträgt zwischen 2 und 4% (siehe Tabelle 4). Unter Berücksichtigung der Zinsgewinne bedeutet die Abgeltungssteuer von 17% einen effektiven Steuersatz auf Beteiligungsgewinne von etwa 11%, was einer Anhebung um mehr als sieben Prozentpunkte entspricht. Im letzten Szenario wird dagegen angenommen, dass nicht 20, sondern 50% tatsächlich schon in der Ausgangssituation versteuert werden müssen. Die effektiven Steuersätze betragen daher schon in der Ausgangssituation zwischen 7 und 10% und werden nun als Teil der Abgeltungssteuer nur geringfügig auf effektiv 11% angehoben.

Im Vergleich zum Szenario "Dual1" entfällt daher weitgehend die effektive Steuererhöhung bei den Kapitalgewinnen. Dementsprechend günstiger fallen die langfristigen Auswirkungen aus. Die Anpassungsmechanismen sind bereits grundsätzlich anhand des Szenarios "Dual1" besprochen. Die Spar-

und Investitionsanreize sind jedoch stärker, so dass die Produktion noch kapitalintensiver wird. Die durchschnittlichen Marktlöhne steigen daher um 0.9 anstatt 0.6% wie im Szenario "Dual1". Der Kapitalstock nimmt nun mit 1.1% anstatt 0.3% wesentlich kräftiger zu. Im Ergebnis sinkt das BIP nur mehr um 0.1 anstatt 0.4%, während das BNP unter Berücksichtigung der gestiegenen Nettokapitaleinkommen aus dem Ausland um 0.1% geringfügig zunimmt. Dies zeigt einmal mehr, dass die spezifische Ausgangssituation in der Schweiz mit der grundsätzlichen Steuerfreiheit privater Kapitalgewinne die Wachstumsgewinne aus der Einführung einer dualen Einkommensteuer im Vergleich zu anderen Staaten mit anderen Ausgangssituationen schmälert.

Zusammenfassend muss man festhalten, dass die Einführung einer dualen Einkommensteuer nach nordischem Vorbild die Besteuerung der Kapitaleinkommen auf Personenebene abbaut, aber keine besondere Massnahmen für einen Abbau der Unternehmensbesteuerung und des Investitionssteuerkeils enthält. Wenn von einer konsequenten Besteuerung der Ersparnisse und der persönlichen Kapitaleinkommen nach dem Wohnsitzlandprinzip ausgegangen wird, dann sind wie im Lehrbuchfall einer kleinen offenen Volkswirtschaft die Bruttozinsen vor Steuern international weitgehend vorgegeben. In diesem Fall würde eine duale Einkommensteuer die Nettozinsen anheben, ohne dass dies auf die Marktzinsen und damit auf die Finanzierungskosten der Unternehmen durchschlagen kann. Im Lehrbuchfall sind Investition und Ersparnis vollständig voneinander entkoppelt. Damit kann die duale Einkommensteuer nur die Ersparnisse, aber nicht die Investitionen steigern. Bei fixem Arbeitsangebot bleibt das BIP unverändert, aber das BNP steigt wegen der Kapitaleinkommen aus dem Ausland. Im vorliegenden, wesentlich detaillierteren Simulationsmodell ist das Arbeitsangebot endogenisiert, und die inländischen Investitionen sind wenigstens teilweise über die unvollständige Assetsubstitution an die inländischen Ersparnisse gekoppelt. Je höher die intertemporale Substitutionselastizität im Konsum ist, desto mehr nehmen die Ersparnisse zu. Je niedriger die Assetsubstitution und je höher damit der Zinsspielraum im Inland ist, desto mehr können die zusätzlichen Ersparnisse auf die inländischen Investitionen durchschlagen. Im vorliegenden Fall wird die Investitionsneigung allerdings auch noch durch die geringfügige Absenkung der Gewinnsteuer gefördert, deren Sätze an den Abgeltungssatz für die Kapitaleinkommen gekoppelt sind.

Dies bedeutet jedoch noch nicht automatisch, dass die Kapitalbildung zunimmt. Die Gegenfinanzierung mit der Lohnsteuer beeinträchtigt das Arbeitsangebot, so dass trotz höherer Kapitalintensität auch die Kapitalbildung zurückgehen kann. In diesem Fall führt die Notwendigkeit zur Gegenfinanzierung zu einem Rückgang des BIP, aber nicht unbedingt zu einem geringeren BNP. Die stark zunehmenden Ersparnisse werden zu einem grossen Teil im Ausland investiert und sichern über die zurückfliessenden Nettokapitalerträge Einkommen im Inland. Inwieweit die duale Einkommensteuer wachstumsfördernd wirkt, hängt also sehr bedeutend von der Elastizität des Arbeitsangebots ab, die im Einklang mit der empirischen Literatur mit 0.2 angesetzt wird. Diese Abhängigkeiten von den Annahmen zu zentralen Verhaltensparametern werden noch im Teil zur Sensitivitätsanalyse herausgearbeitet werden.

4.2.2. St.Galler Vorschlag

Der St.Galler Vorschlag einer dualen Einkommensteuer ist im Vergleich zum nordischen Typ radikal. Die Zinsbereinigung auf Unternehmensebene und die Sparbereinigung auf Personenebene beseitigt die Grenzsteuersätze auf der Grenzinvestition und der Grenzersparnis vollständig. Das Szenario ist in Tabelle 9 in Abschnitt 3.2.4 übersichtlich zusammengefasst. Tabellen 23-26 zeigen die Auswirkungen des Vorschlags, wobei das Szenario in drei Schritten zerlegt wird. Die Spalte "prop.VSt" zeigt die langfristigen Effekte, wenn die bisherige Besteuerung der Kapitalerträge im Rahmen der persönlichen Einkommensteuer und die bisherige Vermögenssteuer ersatzlos gestrichen und durch die präsumtive Kapitalertragssteuer (als proportionale Vermögenssteuer) ersetzt wird. Zusätzlich werden Personennunternehmen genau gleich wie Kapitalgesellschaften behandelt. Die Einkommensteuer der Unternehmer wird von der Gewinnsteuer abgelöst, und ihre Kapitalerträge unterliegen nun der Normertragsbesteuerung in Form der höheren proportionalen Vermögenssteuer. Im nächsten Schritt zeigt die Spalte "Sparb." die Auswirkungen, wenn zusätzlich die Sparbereinigung eingeführt wird. Die letzte Spalte "ACE Total" schliesslich zeigt die langfristigen Gesamteffekte, wenn zusätzlich die Eigenkapitalverzinsung steuerlich absetzbar wird (ACE, Allowance for Corporate Equity).

4.2.2.1 Präsumtive Kapitalertragssteuer

Die Umsetzung des Szenarios bereitet einige Schwierigkeiten, da das Modell nicht einen einzigen Marktzins kennt, wie ihn der Auftrag bzw. die Studie zum St.Galler Vorschlag mit einem Wert von 4% suggeriert. In der Tat beträgt im Modell aus Gründen der Modellkonsistenz der niedrigste Marktzins für Staats- und Unternehmensschulden 5%,⁶⁸ während die Bruttorenditen für Eigenkapitalanteile sehr viel höher sind. Wir gehen von diesem Wert aus, um später die Neutralität der sparbereinigten Steuer wenigstens für diese Assets zeigen zu können. Wenn eine präsumtive Kapitalertragssteuer von 30% angestrebt und ein Zins von 5% angenommen wird, dann beträgt der äquivalente Vermögenssteuersatz 1.5%, und nicht 1.2% wie im Auftrag angegeben. Dieser wird im selben Verhältnis wie der präsumtive Kapitalertragssteuersatz auf Bund und Kantone aufgeteilt. Wie in Abschnitt 3.2.4 ausführlich erläutert wurde, sind mit diesem Vermögenssteuersatz alle höher rentierenden Assets wie Aktien und Beteiligungen unterbesteuer! Für hochrentierende Anlagen würde also ein Teilhabersteuersatz von 30% sehr viel stärker besteuern als ein Vermögenssteuersatz von 1.5%. Entscheidend ist nun, dass die oberste Einkommensgruppe den allergrössten Anteil an den gesamten Kapitalvermögen hält und einen überdurchschnittlich hohen Portfolioanteil in hochverzinslichen Anlagen investiert hat. Diese Gruppe wird also mit der Vermögenssteuer stark entlastet. Eine Entlastung erfährt auch die mittlere und unterste Gruppe, allerdings in sehr viel geringerem Ausmass, da diese Gruppen deutlich weniger

⁶⁸ Die Nettozinsen für verzinsliche Anlagen betragen dann 3.1% in der Ausgangssituation, vgl. Tabelle 24, Spalte "Basis". Diese Nettozinsen müssen im stationären Gleichgewicht ausreichend über der langfristigen Wachstumsrate von 1.8% liegen, damit ein "dynamisch effizientes Gleichgewicht" vorliegt.

stark in hoch verzinsliche Anlagen investieren und die Unterbesteuerung daher weniger stark zu Buche schlägt. Die unterste Gruppe ist wegen der Freibeträge im wesentlichen ohnehin nicht betroffen. Entscheidend ist die Steuerentlastung für die höchste Einkommensgruppe mit dem Löwenanteil an den Kapitaleinkommen und mit einer Portfoliostruktur, die überdurchschnittlich stark in höher rentierenden Beteiligungen und Aktien konzentriert ist.

	Basis	prop. VSt	Sparb.	ACE Total
Kapitalnutzungskosten incl. KG*	8.991	9.104	6.752	5.905
EK-Kosten incl. KG*	9.000	9.197	6.899	7.262
FK-Zins*	5.000	4.940	3.311	3.143
Portfolioertrag*	5.066	5.344	5.768	5.963
BIP		-0.698	9.214	11.259
BNP		-0.369	17.826	19.533
Kapital		-1.094	20.262	27.814
Beschäftigung		-0.559	3.436	2.682
Durchschnittslohn		-0.163	5.923	8.842
verfügbares Arbeitseinkommen		-2.258	10.542	9.063
Privater Konsum		-0.313	16.897	17.069
Finanzvermögen/BIP*	2.935	3.077	5.021	5.034
Auslandvermögen/BIP*	0.543	0.587	1.724	1.696

*) Absolute Werte. Restliche Werte: Abweichungen in % gegenüber Ausgangssituation.

Tabelle 23: St.Galler präsumtive Kapitalertragssteuer - Langfristige makroökonomische Ergebnisse

Die mit dem Szenario verbundene Unterbesteuerung bei höher verzinslichen Assets führt nun zu erheblichen Steuerausfällen, die mit einer Anhebung des Lohnsteuertarifs gegenfinanziert werden müssen. Dies trifft vor allem die Kantone, da diese anders als der Bund auch auf die bisherige Vermögenssteuer verzichten müssen. In Tabelle 25 stellt man einen Anstieg des Lohnsteuertarifs um 1.7 bis 2.3 Prozentpunkte gegenüber der Ausgangssituation fest (vgl. Tabelle 9). Im Wesentlichen betrifft dies die Kantone, während der Bund den Tarif kaum anpassen muss. Die Erhöhung der Lohnsteuer wird das Arbeitsangebot beeinträchtigen.

Tabelle 24 zeigt die Anpassung der Zinsstruktur und der Portfolionachfrage der Haushalte, wobei dort nur die Nettozinsen der obersten Einkommensklasse angegeben sind, welche den Löwenanteil des Kapitalvermögens hält. Die effektive Steuerentlastung auf persönliche Kapitaleinkommen zeigt sich in einem Anstieg der Nettorenditen für alle Assets, mit Ausnahme der Eigenkapitalrendite für Personenunternehmen. Der Ersatz der Einkommensteuer (25%) durch die Gewinnsteuer (22.56%) führt bei Personenunternehmen zu einer Entlastung, während die Anhebung der Vermögenssteuer eine deutliche Steuererhöhung bedeutet. Deshalb sinkt für diese Vermögensteile die Nettoertragsrate (einschliesslich Eigenkapitalprämie) von 8.7 auf 8.2%, während die Bruttoertragsrate vor Normertragssteuer von 9 auf 9.7% ansteigt. Bei allen anderen Assets, deren Marktzinsen im Inland endogen sind, fallen die Bruttorenditen vor persönlichen Steuern. Die insgesamt bessere Portfolioverzinsung, die von 5.5 auf 6.0% anzieht, lässt das Finanzvermögen langfristig um 4.0% ansteigen. Dieses höhere Finanzvermögen führt zu einer Ausdehnung der Portfolionachfrage nach allen Assets. Daher müssen die

Marktzinsen im Inland nachgeben, während die Weltmarktzinsen im Ausland konstant bleiben. Die Portfolionachfrage fließt verhältnismässig stärker in ausländische Anlagen. Der Wert der heimischen Personenunternehmen geht demgegenüber deutlich zurück, da diese aufgrund der höheren Vermögenssteuer eine geringere Nettoertragsrate erzielen. Der Wert inländischer Staatsschulden sinkt unmerklich.

	Basis			prop.VSt			Sparb.			ACE Total		
	A	r	i	A	r	i	A	r	i	A	r	i
AA	100	5.520		4.092	6.039		86.851	6.527		90.814	6.771	
A ^{VC}	22.789	6.844	9.771	10.408	7.697	9.197	92.124	7.713	6.899	105.712	8.231	7.262
A ^{VN}	9.277	8.663	9.000	-6.458	8.172	9.672	48.488	7.517	6.762	50.437	7.635	6.845
A ^{mH}	6.871	6.370	9.000	13.813	7.424	8.924	145.101	8.979	7.785	150.010	9.150	7.905
A ^{mF}	1.718	6.370	9.000	15.029	7.500	9.000	210.528	10.714	9.000	209.423	10.714	9.000
A ^{BH}	14.604	3.111	5.000	1.742	3.440	4.940	53.211	2.588	3.311	47.814	2.347	3.143
A ^{BF}	22.736	3.111	5.000	2.629	3.500	5.000	116.363	5.000	5.000	116.140	5.000	5.000
A ^{GH}	13.773	3.111	5.000	-0.004	3.285	4.785	35.324	2.040	2.928	43.862	2.456	3.219
A ^{GF}	8.232	3.111	5.000	3.161	3.500	5.000	105.438	5.000	5.000	105.805	5.000	5.000

AA : Gesamtes Vermögen; A^{VC} : EK incl. KG; A^{VN} : EK incl. PU; A^{mH} : EK incl. Multis; A^{mF} : EK ausl. Multis; A^{BH} : inl. Unternehmensanleihen; A^{BF} : ausl. Unternehmensanleihen; A^{GH} : inl. Staatsschulden; A^{GF} : ausl. Staatsschulden. Der Nettozins *r* bezieht sich auf die oberste Einkommensklasse EK3. Sowohl *r* als auch *i* sind absolut wiedergegeben. In der Ausgangssituation bezeichnet die erste Spalte *A* die Anteile der verschiedenen Anlageformen an Gesamtvermögen. In den folgenden Szenarien gibt *A* die relative Änderung des Werts der einzelnen Anlageformen an.

Tabelle 24: St.Galler präsumtive Kapitalertragssteuer - Wirkungen auf Portfoliostruktur

Tabelle 23 zeigt nun die makroökonomischen Reaktionen im langfristigen Gleichgewicht. Zunächst stellt man fest, dass die Kapitalnutzungskosten der inländischen Kapitalgesellschaften trotz abnehmender Fremdfinanzierungskosten leicht ansteigen. Die Ursache liegt in den höheren Eigenkapitalkosten. Die Beseitigung der Dividendensteuer hat eher schwache Auswirkungen und die effektive Kapitalgewinnsteuer ist schon in der Ausgangssituation sehr gering, so dass deren Beseitigung den Steuerkeil nur wenig mindern kann. Diese Steuern werden nun durch eine stärker belastende Vermögenssteuer ersetzt. Ausserdem muss bei hoher Portfoliosubstitution die Nettoertragsrate der Eigenkapitalanteile in Verbindung mit der besseren Nettoverzinsung der anderen Assets ebenfalls anziehen. Daher nehmen in Tabelle 23 die Eigenkapitalkosten zu.⁶⁹ Die fallenden Fremdkapitalzinsen können diesen Anstieg nicht kompensieren, so dass die Kapitalnutzungskosten geringfügig zunehmen. Kapitalintensität und Löhne fallen. Wegen der höheren Lohnsteuer geben nach Tabelle 25 die Nettolöhne sogar um 2.3 bis 3.4% nach, worauf die Haushalte ihr Arbeitsangebot einschränken. Das Niveau des Kapitaleinsatzes fällt um mehr als einen Prozentpunkt zurück, weil die abnehmende Kapitalintensität durch den

⁶⁹ Es seien *ec* die Eigenkapitalkosten (EK-Kosten in Tabelle 23), *i^v* die durchschnittliche Bruttoertragsrate der EK-Anteile und *r^v* die Nettoertragsrate (*i^v* und *r^v* in Tabelle 24). Es gelten folgende Beziehungen: $r^v = [\theta(1-t^D) + (1-\theta)(1-t^G)] \cdot ec$ und $r^v = [\bar{\theta}(1-t^D) + (1-\bar{\theta})(1-t^G)] \cdot i^v$. Die marginale EK-Finanzierung, welche die EK-Kosten *ec* bestimmt, erfolgt sehr viel stärker (nach der "neuen Sicht der Dividendenbesteuerung" sogar zu 100%) aus einbehaltenen Gewinnen als die durchschnittliche, daher $\theta < \bar{\theta}$. So kann die Präferenz des "marginalen Investors", der die Unternehmensentscheidungen bestimmt, nach niedrig besteuerten Kapitalgewinnen befriedigt werden. Bei gleicher Nettoertragsrate sind also die marginalen Finanzierungskosten des Unternehmens geringer als die durchschnittliche Eigenkapitalertragsrate, $r^v < ec < i^v$. Die präsumtive Kapitalertragssteuer wird als einheitliche Vermögenssteuer erhoben, die nicht zwischen Anteils- und Selbstfinanzierung verzerrt. Der Unterschied zwischen Brutto- und Nettoertragsrate beträgt dann einheitlich $i^v - t^w = r^v = ec - t^w$. Obwohl die Vermögenssteuer die hochverzinslichen Assets unterbesteuert, wird der Steuerkeil $i^v - r^v$ abgebaut, so dass die Bruttoertragsrate *i^v* der Sparer fällt und die Nettoertragsrate *r^v* wie in Tabelle 24 steigt. Da aber die Nettoertragsrate (je nach Assetsubstitution ähnlich wie bei allen anderen Assets) deutlich ansteigt, kann diese Anpassung wie in Tabelle 23 höhere Eigenkapitalkosten *ec* verursachen.

Rückgang der Beschäftigung um 0.56% noch verstärkt wird. Der geringere Faktoreinsatz im Inland mindert das BIP um 0.7%, das BNP schrumpft aufgrund der höheren Nettokapitaleinkommen aus dem Ausland etwas schwächer. Der Anstieg des Finanzvermögens um 4.1% wird nämlich zu einem erheblichen Teil im Ausland investiert, so dass der Anteil des Nettoauslandsvermögens am BIP von 54 auf 58% steigt. Dies ermöglicht höhere Nettokapitaleinkommen aus dem Ausland, die zu dem BNP-Zuwachs führen.

	Lohnsteuer insg.	Lohnsteuer Bund	Nettolohn	Arbeits- angebot	verfügb. A'eink.	Finanz- vermögen	Konsum
prop. VSt							
EK1	21.709%	2.395%	-2.328	-0.470	-1.456	51.366	2.786
EK2	24.256%	3.322%	-2.568	-0.519	-1.416	-7.083	-2.790
EK3	32.698%	8.199%	-3.382	-0.686	-3.654	7.921	1.601
Sparb.							
EK1	13.382%	0.354%	15.036	2.841	6.044	17.936	6.463
EK2	14.613%	0.491%	16.616	3.122	10.620	78.035	12.663
EK3	17.738%	1.212%	23.943	4.386	12.091	99.528	24.992
ACE Total							
EK1	17.235%	1.443%	12.642	2.409	5.934	20.860	6.618
EK2	19.119%	2.001%	13.338	2.536	9.909	81.328	12.768
EK3	24.973%	4.940%	16.616	3.122	9.104	104.073	25.247

Tabelle 25: St.Galler präsumentive Kapitalertragssteuer - Verteilung Haushalte

Auffallend sind noch die Verteilungswirkungen bezüglich Finanzvermögen und Konsum in Tabelle 25. Die Unterbesteuerung und damit Begünstigung der obersten Gruppe wurde schon angesprochen. Die mittlere Gruppe ist benachteiligt, da sie in der Ausgangssituation ihre Kapitalerträge mit einem Einkommensteuersatz von 22.4% wesentlich geringer versteuern musste als mit der proportionalen Sollertragssteuer von 30%. Auch diese Gruppe ist in höher verzinslichen und unterbesteuerten Anlagen investiert, wenn auch nicht so stark wie die Spitzengruppe. Die durchschnittliche Portfolioverzinsung nach Steuern sinkt daher leicht (in Tabelle 24 sind nur die Renditen für die oberste Klasse ausgewiesen). Die Vermögensbildung in dieser Gruppe wird also nicht nur durch den Verfall des verfügbaren Einkommens, sondern zusätzlich durch die geringere Portfoliorendite geschwächt. Das Finanzvermögen fällt daher um 7.1% und der Konsum um 2.8%. Bei der untersten Einkommensgruppe fällt vor allem die Beseitigung der Einkommensteuer auf persönliche Kapitalerträge ins Gewicht, während sie von der Erhöhung der Vermögenssteuer wegen der Freibeträge nicht betroffen ist. Wegen der deutlich besseren Verzinsung steigen damit die Ersparnisse der untersten Gruppe mit 51% sehr stark an, wobei der Anstieg wegen des geringen absoluten Vermögens in der Ausgangssituation naturgemäss in Prozenten sehr hoch ausfällt. Wegen des geringen Anteils dieser Gruppe am gesamtwirtschaftlichen Vermögen bleibt die Zunahme im Aggregat unbedeutend. Während alle Haushalte geringere Nettolöhne und verfügbare Arbeitseinkommen verbuchen, bestimmt die Anpassung der Finanzvermögen in Tabelle 25 auch, wie sich der private Konsum nach Einkommensklassen verändert.

		Basis	prop.VSt	Sparb.	ACE Total
FK-Quote*	inl. KG	43.900%	44.656%	41.443%	37.896%
	inl. PU	62.400%	63.621%	58.835%	54.973%
	inl. Multis	43.900%	43.808%	44.188%	39.438%
	ausl. Multis	43.900%	44.044%	47.950%	42.066%
Beschäftigung	inl. KG		-1.872	12.767	11.029
	inl. PU		-1.474	0.442	-5.082
	inl. Multis		4.077	-11.550	-7.737
	ausl. Multis		2.299	-30.763	-24.203
	gesamt		-0.581	3.602	2.759
Kapitalstock	inl. KG		-2.482	31.414	38.486
	inl. PU		-2.370	17.858	18.571
	inl. Multis		4.328	-0.156	12.703
	ausl. Multis		2.296	-24.873	-10.442
	gesamt		-1.094	20.262	27.814
Produktion	inl. KG		-1.990	18.087	19.053
	inl. PU		-1.592	5.181	1.777
	inl. Multis		3.952	-7.377	-1.069
	ausl. Multis		2.175	-27.497	-18.725
	gesamt		-0.705	8.414	10.120

*) Absoluter Wert. Restliche Werte: Abweichungen in % gegenüber Ausgangssituation.

Tabelle 26: St.Galler präsidentive Kapitalertragssteuer - Sektorale Ergebnisse

Tabelle 26 zeigt, wie die günstigeren Fremdfinanzierungskonditionen in Verbindung mit der Verteuerung des Eigenkapitals zu einem leichten Anstieg der Fremdfinanzierungsquoten führen. Lediglich bei den heimischen Multis im Inland fallen wegen der stark zunehmenden Nachfrage nach ihren Aktien die Eigenkapitalkosten leicht ab, sogar etwas mehr als die Fremdkapitalzinsen, so dass dort ein minimaler Rückgang der Fremdkapitalquote zu beobachten ist. Ausserdem kommt es zu einer gewissen Verdrängung heimischer durch multinationale Unternehmen. Heimische Unternehmen müssen wie erwähnt höhere Eigenkapitalkosten hinnehmen, was bei multinationalen Unternehmen durch den Einfluss ausländischer Investoren weitgehend unterbunden ist. Die Multis expandieren daher stärker und absorbieren einen grösseren Teil des geschrumpften Arbeitsangebots. Umso mehr muss die Produktion heimischer Unternehmen schrumpfen, um der Expansion der in- und ausländischen Multis im Inland Platz zu machen.

4.2.2.2 Sparbereinigung

Im nächsten Schritt wird in der Spalte "Sparb." zusätzlich die Sparbereinigung eingeführt. Schon in Abschnitt 3.2.4 wurde darauf hingewiesen, dass die Massnahme im Prinzip die Grenzsteuerbelastung auf die Ersparnisbildung vollständig beseitigen und trotzdem ein beachtliches Aufkommen aus der Sollertragssteuer generieren sollte. Bei unvollständiger Portfoliosubstitution und einer Investorpräferenz für inländische Assets besteht im Inland ein Zinsspielraum. Wegen der weitgehenden Beseitigung der Grenzsteuerbelastung steigen zunächst die Nettozinsen aller Anlagen an. Die angeregten Ersparnisse fliessen nicht nur in das Ausland, sondern führen auch zu mehr Portfolionachfrage nach heimi-

schen Anlagen, so dass im Inland das Zins- und Renditeniveau gedrückt wird, was die inländischen Investitionen anregt. Dass die Wachstumswirkungen mit einem langfristigen BIP-Zuwachs von 9.2% so massiv ausfallen, ist dennoch eine Überraschung und erklärungsbedürftig.

Der Anstosseffekt der Massnahme wird aus Tabelle 24 ersichtlich. Zunächst erkennt man die mögliche Neutralität der Sparbereinigung an den im Ausland emittierten Staats- und Unternehmensanleihen, die auch von inländischen Investoren nachgefragt werden. Ihre Bruttorendite von 5% ist auf dem Weltmarkt fixiert und exogen. Genau für diesen Renditewert ist die Vermögenssteuer von 1.5% mit der Sollertragssteuer von 30% vollständig äquivalent, so dass die Sparbereinigung zu einem Grenzsteuersatz von genau Null führt. Daher fallen in Tabelle 24 die Brutto- und Nettozinsen für diese beiden Assets exakt zusammen, d.h. die Nettozinsen sind von 3.1 auf 5% angestiegen. In Abschnitt 3.2.4 wurde ausgeführt, dass geringer verzinsliche Assets bei einer Sollertragssteuer überbesteuert werden. Nachdem die Sparbereinigung generell die Nettozinsen steigert und eine massive Zunahme der Vermögensbildung auslöst, müssen die Fremdkapitalzinsen im Inland fallen, damit die Portfolionachfrage befriedigt werden kann. Daher fallen die Bruttozinsen der inländisch emittierten Unternehmens- und Staatsschulden stark von knapp 5 auf 3.3 bzw. 2.9% ab. Damit werden diese Assets zu gering verzinslichen Anlagen und unterliegen einer zunehmenden Überbesteuerung durch die Sollertragssteuer. Trotz Sparbereinigung bleibt also eine positive Steuerlast auf diesen Anlagen liegen, so dass die Nettozinsen mit 2.6 bzw. 2% deutlich unter die Marktzinsen fallen. Dies bremst dementsprechend die Nachfrage nach diesen Titeln. Während das gesamte Portfoliovermögen um 86% wächst, nimmt die Nachfrage nach heimischen Anleihen nur etwa halb so stark zu (53 bzw. 35%).

Gerade umgekehrt ist es bei den hoch rentablen Eigenkapitalanteilen. Während die sparbereinigte Sollertragssteuer bei einem Zins von 5% gerade neutral ist, bleibt auf Assets mit geringeren Renditen eine Steuerlast liegen, während höher rentierende Anlagen effektiv subventioniert werden! Daher liegen in Tabelle 24 die Nettorenditen auf Eigenkapitalanteile sogar deutlich höher als die Bruttorenditen! Dies lenkt die Portfolionachfrage überdurchschnittlich stark auf die Beteiligungen, so dass ihre Bruttorenditen und damit die Eigenkapitalkosten der Unternehmen massiv sinken. Im Vergleich zur Spalte "prop.VSt" fällt beispielsweise die Bruttorendite auf Anteile an heimischen Kapitalgesellschaften von 9.2 auf 6.9% ab.

Die Einführung der Sparbereinigung führt zu einem Kapitalmarktgleichgewicht im Inland mit wesentlich tieferen Zinsen und Renditen. In Tabelle 23 sinken die Kapitalnutzungskosten für neue Investitionen, welche die Unternehmen vor Steuern erzielen müssen, von 9.0 auf 6.8%. Dies ist ein wichtiger Investitionsanreiz, der die Kapitalintensität massiv hochdrückt und somit zu höheren Löhnen führt. Der Durchschnittslohn steigt um 5.9%. In Tabelle 25 stellt man fest, dass die Reform selbstfinanzierend ist. Die Sparwelle steigert die gesamtwirtschaftlichen Vermögen um 87%, was die Bemessungsgrundlage der Vermögenssteuer massiv ausweitet. Ausserdem nehmen auch alle anderen Steuerbasen

im Zuge der Expansion kräftig zu. Im Vergleich zum ersten Szenario kann der Lohnsteuertarif um 8 bis 15 Prozentpunkte abgesenkt werden.

Mit den höheren Marktlöhnen und der geringeren Lohnbesteuerung nehmen die Nettolöhne um 15 bis 24% zu und mobilisieren eine Mehrbeschäftigung von 3.4%. Die Beschäftigungszunahme und die stark erhöhte Kapitalintensität verstärken sich gegenseitig zu einer Zunahme des Kapitalstocks um 20%. Die höhere Beschäftigung und vor allem der höhere Kapitaleinsatz steigern das BIP-Niveau langfristig um etwa 9%. Wegen der anschwellenden Kapitaleinkommen übersteigt der Konsum mit 16.9% die Zunahme der verfügbaren Arbeitseinkommen (10.5%) bei weitem. Nachdem die Ersparnisse, wie Tabelle 24 zeigt, überdurchschnittlich stark im Ausland investiert werden, wächst das Auslandsvermögen gar auf 172% des BIP an. Die damit verbundenen Nettoeinkommen aus dem Ausland führen zu einer Steigerung des BNP um mehr als 17%. An den sektoralen Ergebnissen in Tabelle 26 ist interessant, dass die Sparbereinigung, indem sie aufgrund der massiv höheren Portfolionachfrage nach heimischen Beteiligungen die Eigenkapitalkosten der inländischen Unternehmen stark absenkt, die Expansion auf die inländisch beherrschten Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen lenkt. Bei den auf internationalen Märkten kotierten multinationalen Unternehmen können die Eigenkapitalkosten nur begrenzt oder gar nicht sinken. Wegen der begrenzten Zunahme des Arbeitsangebots und der rasanten Expansion der heimischen Unternehmen werden Beschäftigung und Produktion der Multis deutlich zurückgedrängt.

4.2.2.3 Eigenkapitalverzinsung und Gesamtpaket

Die Spalte "ACE Total" zeigt die langfristigen Gesamteffekte des Reformvorschlags, wenn zusätzlich zu den anderen Massnahmen auch noch die steuerliche Abzugsfähigkeit einer Eigenkapitalverzinsung (ACE, Allowance for Corporate Equity) zugelassen wird. Diese dehnt die steuerliche Abzugsfähigkeit des Fremdkapitals auf die Opportunitätskosten des Eigenkapitals aus, so dass die gesamten Finanzierungskosten berücksichtigt werden und die Grenzsteuerbelastung der Grenzinvestitionen auf Unternehmensebene auf Null sinkt. Ausserdem sinkt auch die Durchschnittsbelastung der Unternehmen, da die Gewinnsteuer mit der Ausdehnung der Abzüge stark gekürzt wird. Dies steigert die Standortattraktivität für internationale Direktinvestitionen multinationaler Unternehmen, die ihre Standortwahl neben anderen Kriterien auf die relative Durchschnittsbelastung in den verschiedenen möglichen Standorten abstellen. Andererseits dezimiert der Schutzzins auf Eigenkapital drastisch das Gewinnsteuereinkommen, da Unternehmen, deren Gewinne eine normale Rendite des Kapitals nicht übersteigen, überhaupt keine Steuer mehr zahlen, während sehr profitable Unternehmen nur mit ihrem übernormalen Gewinn steuerpflichtig sind. Es müssen also andere Steuern angehoben werden, um die öffentlichen Einnahmen sicherzustellen. Gemäss Auftrag sieht das Szenario eine Gegenfinanzierung bei der Lohnsteuer vor.

Die Anstosseffekte für die langfristigen makroökonomischen Auswirkungen sind einerseits die Eliminierung des Investitionssteuerkeils, so dass in Tabelle 23 die Kapitalnutzungskosten von 6.8 auf 5.9% fallen, während gleichzeitig die Eigenkapitalkosten gleich der Bruttorendite der Anteilseigner etwas ansteigen, um mehr Portfolionachfrage nach Beteiligungen zu generieren. Andererseits muss zwecks Gegenfinanzierung der Lohnsteuertarif in Tabelle 25 im Vergleich zur vorherigen Zeile um 3.9 bis 7.2 Prozentpunkte hochgeschraubt werden, was die Arbeitsangebotsanreize beeinträchtigt. Der Investitionsanreiz führt zu einer wesentlich höheren Kapitalintensität, welche die Arbeitsproduktivität und damit die Marktlöhne von 5.9 auf 8.8% weiter ansteigen lässt. Die höheren Lohnsteuersätze dominieren jedoch diese Lohnzuwächse, so dass dieser letzte Schritt die Nettolöhne im Vergleich zur vorherigen Spalte etwas reduziert und damit das Arbeitsangebot einschränkt bzw. weniger stark (2.7 anstatt 3.4%) expandieren lässt. Der gesamtwirtschaftliche Kapitalstock wächst um zusätzliche sieben Prozentpunkte auf ein Niveau an, das den Status Quo um insgesamt 28% übersteigt. Die Einführung der Eigenkapitalverzinsung fügt also zum BIP noch einmal 2.0 Prozentpunkte dazu, so dass der kumulative BIP-Zuwachs für das Gesamtpaket bei etwa 11.3% liegt. Parallel zum BIP nimmt aufgrund der gestiegenen inländischen Faktoreinkommen auch das BNP zu und übersteigt das Niveau im Status Quo um beinahe 20%.

Obwohl die höheren Eigenkapitalrenditen eine insgesamt bessere Portfoliorendite ermöglichen und die Sparanreize verstärken, können die gesamtwirtschaftlichen Ersparnisse nur wenig anwachsen, weil die höheren Lohnsteuern die verfügbaren Arbeitseinkommen, aus denen gespart wird, um mehr als einen Prozentpunkt dezimieren. Dementsprechend gering fällt der weitere Anstieg des privaten Konsums aus. Wie bei einer von Investitionen getriebenen Expansion zu erwarten, fällt der Anteil des Auslandsvermögens am BIP leicht ab, weil die zusätzlichen Ersparnisse von den höheren Eigenkapitalwerten der im Inland ansässigen Unternehmen mehr als absorbiert werden (vgl. die Portfolioverschiebungen in Tabelle 24). An den sektoralen Effekten in Tabelle 26 fällt auf, dass die Eigenkapitalverzinsung die Expansion geringfügig von den heimisch beherrschten Unternehmen, insbesondere von den Personunternehmen, hin zu den multinationalen Unternehmen verlagert. Der Grund liegt wieder in der Anpassung der Eigenkapitalrenditen. Diese reagieren aufgrund des Einflusses internationaler Investoren bei den Multis nur wenig, während die Renditen für heimische Unternehmen ansteigen müssen, damit sie mehr Beteiligungskapital mobilisieren können. Die Verteuerung des Eigenkapitals wirkt also vor allem für die heimischen Unternehmen wachstumshemmend.

Zusammenfassend stellt man fest, dass der St.Galler Vorschlag einen sehr starken Wachstumseffekt auslöst, der zum grössten Teil von der Sparbereinigung erzielt wird. Dieser massive Sparanreiz senkt - anders als in den Lehrbuchmodellen kleiner offener Volkswirtschaften - im Inland das Zinsniveau, was die Investitionen belebt. Gerade die unvollständige Portfoliosubstitution und die Präferenz der heimischen Anleger für inländische Assets eröffnet diesen Zinsspielraum und ermöglicht es, dass die Ersparnisse überhaupt auf die Investitionen im Inland durchschlagen. Allerdings sind die Vorbehalte

zu berücksichtigen, die in Abschnitt 3.2.4 gegenüber dem Vorschlag geäussert wurden, nämlich die Steuerausweichung bei den Lohneinkommen mit möglicherweise erheblichen Steuerausfällen, die Über- und Unterbesteuerungen von Assets mit unterschiedlichen Ertragsraten und, damit verbunden, die Nichtneutralität der Sparbereinigung und die Verzerrung der Portfoliostruktur bezüglich Assets mit unterschiedlichen Ertragsraten. Die starken Wachstumseffekte sind daher mit entsprechender Vorsicht zu interpretieren.

4.2.2.4 Varianten des St.Galler Vorschlags

In den Tabellen 27-30 werden einige Varianten des St.Galler Vorschlags gerechnet. Zunächst wird in der Spalte "SG Total" der Gesamteffekt der Reform aus den Tabellen 23-26 wiederholt. Die Spalte "Sparber.2" implementiert den Vorschlag etwas anders. Angestrebt wird weiterhin eine präsumtive Kapitalertragssteuer in der Höhe von 30%, nun soll aber eine äquivalente Vermögenssteuer erhoben werden, die bei einer Rendite von 9% für die hochrentierenden Beteiligungen äquivalent zur Kapitalertragssteuer ist. Der Vermögenssteuersatz muss dann 2.7% und nicht 1.5% betragen. Die Sparbereinigung erfolgt weiterhin mit dem Satz von 30%. So kann nun eine Subventionierung der hochrentablen Eigenkapitalanteile vermieden werden. Die Kehrseite davon ist, dass auf geringer verzinslichen Anlagen eine effektive Steuerlast liegen bleibt und eine Überbesteuerung dieser Assets akzeptiert werden muss. Die folgenden Szenarien kehren wieder zum Basisfall "SG Total" mit der niedrigeren Vermögenssteuer zurück. Die Spalte "red.KeSt" simuliert das Szenario mit einem geringeren Steuersatz von 18% für die präsumtive Kapitalertragssteuer, ähnlich hoch wie in den Szenarien zur dualen Einkommensteuer nordischen Typs und wie im Vorschlag von Avenir Suisse. Gleichzeitig soll diese Variante die Auswirkungen zeigen, wenn zwecks Kompensation der Steuereinnahmen der Satz der Kapitaleinkommensteuer verändert wird.⁷⁰ Schliesslich zeigt die Spalte "kant.GewSt" die Auswirkungen, wenn die kantonale Gewinnsteuer verdoppelt wird. Wiederum entspricht dieses Szenario nicht exakt dem Auftrag. Der Grund liegt darin, dass nach Zinsbereinigung die Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer sehr klein wird und auch eine noch so grosse Änderung des Steuersatzes die Aufkommensneutralität nicht generieren kann, wie es in den Vorbehalten zum Auftrag erwähnt ist. Die Auswirkungen dieser Szenarien sind jeweils mit dem Hauptszenario "SG Total" zu vergleichen.

⁷⁰ Variante 2 des Auftrags fordert dagegen, dass der Satz endogen gewählt und die Lohnsteuer überhaupt nicht angepasst wird. Dieses Szenario liefert jedoch ähnliche Informationen bezüglich der Variation des Steuersatzes und erlaubt zusätzlich den Vergleich mit der Avenir Suisse Studie.

	Basis	SG Total	Sparber.2	red.KeSt	kant.GewSt
Kapitalnutzungskosten incl. KG*	8.991	5.905	6.598	6.555	5.775
EK-Kosten incl. KG*	9.000	7.262	7.947	8.066	7.064
FK-Zins*	5.000	3.143	3.850	3.547	3.128
Portfolioertrag*	5.066	5.963	5.011	6.233	5.814
BIP		11.259	10.356	6.556	11.923
BNP		19.533	15.063	11.661	20.805
Kapital		27.814	22.520	18.697	29.923
Beschäftigung		2.682	3.718	-0.076	3.398
Durchschnittslohn		8.842	6.696	6.847	9.236
verfügbares Arbeitseinkommen		9.063	13.867	-0.311	11.397
Privater Konsum		17.069	13.551	9.458	18.229
Finanzvermögen/BIP*	2.935	5.034	4.229	4.334	4.980
Auslandvermögen/BIP*	0.543	1.696	1.180	1.288	1.715

*) Absolute Werte. Restliche Werte: Abweichungen in % gegenüber Ausgangssituation.

Tabelle 27: St.Galler Varianten - Langfristige makroökonomische Ergebnisse

Das Szenario "**Sparber.2**" erhöht nun den Vermögenssteuersatz von 1.5 auf 2.7%, so dass sie für die hochrentablen Assets zur präsumtiven Kapitalertragssteuer von 30% äquivalent wird. Alle Assets mit geringeren Ertragsraten sind damit überbesteuert, d.h. sie tragen weiterhin eine positive effektive Grenzsteuerbelastung des Sparens, die sich in einem positiven Steuerkeil zwischen Brutto- und Nettoerträgen ausdrückt. In Tabelle 28 sieht man nun, dass bei Beteiligungen an ausländischen Multis (A^{mf}), deren Aktienrenditen auf den internationalen Kapitalmärkten bestimmt und damit exogen sind, die Brutto- und Nettoerträge zusammenfallen und damit der Steuerkeil ganz verschwindet. Für dieses Asset, das auch von inländischen Sparern nachgefragt wird, ist die gewählte Vermögenssteuer gerade äquivalent und die Sparbereinigung stellt vollständige intertemporale Neutralität her. Dies gelingt jedoch bei den anderen Beteiligungen, die in der Ausgangssituation ebenfalls eine Bruttoerträge von 9% erwirtschaften, nicht mehr. Der Grund liegt darin, dass die Ersparnisse und damit die Portfolionachfrage nach diesen Papieren so stark ansteigt, dass die Renditen fallen müssen, um die Kapitalmärkte ins Gleichgewicht zu bringen. Bei geringeren Renditen führt die gewählte Vermögenssteuer jedoch zu einer Überbesteuerung, so dass nun die Nettoerträge unter die Bruttoerträge fallen und für alle Assets mit Ausnahme der Aktien an ausländischen Multis die Steuerkeile positiv bleiben. Aufgrund dessen können die Nettoerträge wesentlich weniger stark ansteigen als im Hauptszenario, so dass die Zunahme der aggregierten Ersparnisse mit 59% (anstatt 91%) viel geringer ausfällt. Dementsprechend fallen die Anteile des Finanzvermögens und der Nettoauslandsvermögen am BIP in Tabelle 27. Gleichzeitig liegen nun die Bruttoertragsraten in Tabelle 28 wegen des verbleibenden Steuerkeils höher als im Hauptszenario, was die Finanzierungskosten der Unternehmen für Eigen- und Fremdfinanzierung aufbläht und ihre Investitionsbereitschaft hemmt. Die Kapitalintensität und die Bruttolöhne nehmen folglich wesentlich weniger stark zu.

	Basis			SG Total			Sparber.2			red.KeSt			kant.GewSt		
	A	r	i	A	r	i	A	r	i	A	r	i	A	r	i
AA	100	5.520		90.814	6.771		59.014	5.763		57.354	7.068		89.913	6.581	
A ^{VC}	22.789	6.844	9.771	105.712	8.231	7.262	82.690	7.496	7.947	70.948	8.739	8.066	99.847	7.948	7.064
A ^{VN}	9.277	8.663	9.000	50.437	7.635	6.845	34.544	6.979	7.585	29.111	8.365	7.760	41.987	7.146	6.502
A ^{mH}	6.871	6.370	9.000	150.010	9.150	7.905	108.330	7.949	8.264	91.999	9.084	8.349	148.258	9.023	7.816
A ^{mF}	1.718	6.370	9.000	209.423	10.714	9.000	140.836	9.000	9.000	114.030	9.878	9.000	212.639	10.714	9.000
A ^{BH}	14.604	3.111	5.000	47.814	2.347	3.143	28.188	1.643	3.850	31.962	3.228	3.547	49.033	2.326	3.128
A ^{BF}	22.736	3.111	5.000	116.140	5.000	5.000	62.423	3.286	5.000	70.024	5.000	5.000	118.574	5.000	5.000
A ^{GH}	13.773	3.111	5.000	43.862	2.456	3.219	31.985	2.217	4.252	30.689	3.330	3.631	46.369	2.492	3.244
A ^{GF}	8.232	3.111	5.000	105.805	5.000	5.000	53.295	3.286	5.000	65.465	5.000	5.000	108.330	5.000	5.000

AA: Gesamtes Vermögen; A^{VC}: EK incl. KG; A^{VN}: EK incl. PU; A^{mH}: EK incl. Multis; A^{mF}: EK ausl. Multis; A^{BH}: inl. Unternehmensanleihen; A^{BF}: ausl. Unternehmensanleihen; A^{GH}: inl. Staatsschulden; A^{GF}: ausl. Staatsschulden. Der Nettozins *r* bezieht sich auf die oberste Einkommensklasse EK3. Sowohl *r* als auch *i* sind absolut wiedergegeben. In der Ausgangssituation bezeichnet die erste Spalte A die Anteile der verschiedenen Anlageformen am Gesamtvermögen. In den folgenden Szenarien gibt A die relative Änderung des Werts der einzelnen Anlageformen an.

Tabelle 28: St.Galler Varianten - Wirkungen auf Portfoliostruktur

Die (nicht ganz) verdoppelte Vermögenssteuer generiert jedoch hohes zusätzliches Steueraufkommen, vor allem bei den Kantonen. Die Lohnsteuer kann um fünf bis gut sechs Prozentpunkte abgesenkt werden, wie Tabelle 29 zeigt. Dies belebt das Arbeitsangebot aller Qualifikationsgruppen und führt zu einer Expansion der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung (+3.7 anstatt 2.7%). Trotz höherer Beschäftigung fällt wegen der geringeren Kapitalintensität das Niveau des Kapitalstocks um etwa fünf Prozentpunkte und steigt gegenüber dem Status Quo nur mehr um 22.5%. Der BIP-Zuwachs fällt entsprechend geringer aus, macht jedoch wegen der höheren Beschäftigung immer noch gut 10% aus. Das BNP fällt deutlich stärker um mehr als vier Prozentpunkte, weil nicht nur das BIP, sondern wegen des geringeren Auslandsvermögens auch die Auslandseinkommen fallen.

Das Szenario "red.KeSt" betrachtet das Hauptszenario mit dem Unterschied, dass nun ein kleinerer Normertragssteuersatz von 18% anstatt 30% angestrebt wird. Dementsprechend geringer ist mit 0.9% die Vermögenssteuer, die für ein Asset mit einer Rendite von 5% gerade äquivalent ist. Wie im Hauptszenario werden jedoch höherverzinsliche Assets unterbesteuert und wegen der Sparbereinigung sogar subventioniert. Diese Subventionierung fällt wegen der kleineren Steuersätze geringer aus. Der Vorschlag wirkt sich nun wesentlich weniger mächtig aus. Der BIP-Zuwachs beträgt nur mehr 6.6 anstatt 11.3%. Im Wesentlichen sind dafür zwei Effekte verantwortlich. Erstens generieren die geringeren Steuersätze ein erheblich kleineres Aufkommen, so dass in Tabelle 29 im Vergleich zum Hauptszenario die Lohnsteuersätze um sieben bis elf Prozentpunkte hinaufgeschraubt werden müssen. Trotz höheren Bruttolöhnen fallen deshalb die Nettolöhne und mindern das Arbeitsangebot, so dass die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung geringfügig schrumpft. Damit geht auch das Niveau der Kapitalbildung zurück bzw. steigt weniger stark an. Der BIP-Zuwachs muss entsprechend schrumpfen.

	Lohnsteuer insg.	Lohnsteuer Bund	Nettolohn	Arbeits- angebot	verfügb. A'eink.	Finanz- vermögen	Konsum
SG Total							
EK1	17.235%	1.443%	12.642	2.409	5.934	20.860	6.618
EK2	19.119%	2.001%	13.338	2.536	9.909	81.328	12.768
EK3	24.973%	4.940%	16.616	3.122	9.104	104.073	25.247
Sparber.2							
EK1	12.044%	1.528%	17.484	3.275	7.431	44.839	9.949
EK2	13.517%	2.119%	18.832	3.511	14.129	36.655	9.796
EK3	18.569%	5.229%	23.844	4.370	15.886	76.563	18.999
red.KeSt							
EK1	24.408%	2.516%	0.813	0.162	1.136	24.501	2.613
EK2	27.218%	3.490%	0.151	0.030	1.270	51.319	5.896
EK3	36.383%	8.614%	-2.073	-0.418	-2.914	64.729	15.677
kant.GewSt							
EK1	14.977%	1.416%	16.134	3.037	7.346	22.828	8.029
EK2	16.663%	1.963%	17.153	3.217	12.197	82.326	14.605
EK3	22.049%	4.846%	21.403	3.955	11.836	101.530	25.548

Tabelle 29: St.Galler Varianten - Verteilung Haushalte

Der zweite Effekt geht von den geringeren Ersparnissen aus, die nur mehr um 57 anstatt 91% zunehmen. Die wesentliche Ursache liegt in der Lohnsteuererhöhung und in der Minderung der verfügbaren Arbeitseinkommen, aus denen gespart werden kann. Ausserdem beseitigt die Sparbereinigung die Grenzsteuerbelastung ganz bzw. führt sogar zu einer Subventionierung höher rentierender Assets. Diese Subvention fällt aber wegen des geringeren Steuersatzes schwächer aus und mindert zusätzlich die Sparanreize. Daher muss das Zinsniveau im Vergleich zum Hauptszenario deutlich anziehen, was auch die Nettozinsen anhebt (vgl. Tabelle 28) und so die Sparausfälle begrenzt. Mit dem höheren Zinsniveau sind, wie aus Tabelle 27 hervorgeht, höhere Finanzierungskosten für Eigen- und Fremdkapital und damit deutlich höhere Kapitalnutzungskosten verbunden. Dies bremst die Investitionsneigung und mindert die Kapitalintensität und die Marktlöhne, die im Durchschnitt nur mehr um 6.8 anstatt 8.8% zunehmen.

Je geringer der präsumtive, sparbereinigte Kapitalertragssteuersatz bzw. die äquivalente Vermögenssteuer ist, desto geringer fallen die möglichen Wachstumsgewinne des Vorschlags aus. Dies könnte zum Schluss verleiten, die sparbereinigte Kapitalertragssteuer sollte möglichst hoch angesetzt werden, denn sie wäre auch noch bei einem Steuersatz von 50% neutral. Allerdings ist die Grenzsteuerbelastung eben nur auf neu gebildete Ersparnisse Null, während die in der Vergangenheit akkumulierten Ersparnisse eine positive Belastung zu tragen haben. Gerade deshalb generiert die Steuer längerfristig ein erhebliches positives Aufkommen, mit dem andere verzerrende Steuern abgesenkt werden können. Ein zu hoher Satz dürfte allerdings schnell als Enteignung empfunden werden, wenn beispielsweise Haushalte im Alter entsparen wollen oder müssen, selbst wenn sie in der Vergangenheit wegen der Abzugsfähigkeit der damals gebildeten Ersparnisse Steuern sparen konnten. Auf alle Fälle stellt sich bei der Einführung der Sparbereinigung eine schwierige Übergangsproblematik, da dann zwischen

alten, nicht begünstigten und neuen, begünstigten Ersparnissen unterschieden werden sollte, um Ungerechtigkeiten zwischen verschiedenen Haushalten zu vermeiden.

Die letzte Spalte "**kant.GewSt**" berechnet das Basisszenario mit dem Unterschied, dass die Kantone ihren Gewinnsteuersatz verdoppeln. Nachdem die Zinsbereinigung den Grenzsteuersatz für Grenzinvestitionen auf Null reduziert, könnte man meinen, dass damit wie bei einer Pauschalsteuer mehr Steueraufkommen ohne Verzerrung erzielt werden kann. Dies ist jedoch nur teilweise der Fall! Erstens gilt die Neutralität der Zinsbereinigung nur für die intensive Investitionsentscheidung bzw. für die Folgeinvestitionen nach Etablierung der Unternehmen. Extensive Investitionen wie Unternehmensgründungen oder die Standortentscheidungen von multinationalen Unternehmen hängen von der Durchschnittsbelastung relativ zu anderen Alternativen ab und werden weiterhin verzerrt. Bei der Standortwahl wird die Gesamtsteuerbelastung einer neuen Produktionsstätte in verschiedenen Ländern verglichen. Die Konzerne geben jenem Standort den Vorzug, an dem die Durchschnittssteuerbelastung geringer ist. Bei der Unternehmensgründung wird die Durchschnittsbelastung der Gewinneinkommen aus unternehmerischer Betätigung mit der Durchschnittsbelastung einer lohnabhängigen Betätigung im Rahmen der Lohnbesteuerung verglichen. Der Schritt in die Selbständigkeit wird attraktiver, wenn die Gesamtbelastung des Gewinneinkommens geringer als die Gesamtbelastung des alternativen Lohneinkommens ist. Auch wenn die zinsbereinigte Gewinnsteuer nur Renten besteuert und im Vergleich zum Status Quo die Durchschnittsbelastung wesentlich senkt, so bedeutet ein höherer Steuersatz eben doch einen Anstieg der Durchschnittsbelastung und damit eine Verschlechterung des extensiven Investitionskalküls, also eine geringere Standortattraktivität und eine geringere Neigung zu Unternehmensgründungen.

Zweitens verstärkt ein höherer Gewinnsteuersatz, selbst wenn die Steuer zinsbereinigt ist, die Anreize von multinationalen Unternehmen zur Gewinnverlagerung ins Ausland, was die Steuerbasis (übernormale Gewinne bzw. Renten) im Inland schrumpfen lässt und die Ergiebigkeit der Steuer noch weiter schmälert. Diese beiden Überlegungen begrenzen die Vorteile aus einer Anhebung der Gewinnsteuer, selbst wenn sie zinsbereinigt ist. Während die Gewinnverlagerung mittels Transferpreisgestaltung im Modell explizit abgebildet ist, können die Konsequenzen für die extensiven Investitionsentscheidungen (Unternehmensgründungen und Standortwahl) nicht berücksichtigt werden.⁷¹ Dennoch müssen sie jeweils erwähnt werden.

⁷¹ Eine explizite Standortentscheidung ist bei multinationalen Unternehmen im Modell nicht abgebildet. Der Sektor der heimischen Multis ist mit einem Kapitalstock im Inland und einem im Ausland ausgestattet, die durch marginale Investitionsentscheidungen (Folgeinvestitionen) erhöht bzw. abgebaut werden. Daher ist sprichwörtlich auch für die Multis nur die effektive Grenzsteuerbelastung (und weniger die Durchschnittsbelastung) relevant. Hingegen ist die Gewinnverlagerung und die unterschiedliche Eigentümerstruktur berücksichtigt.

		Basis	SG Total	Sparber.2	red.KeSt	kant.GewSt
FK-Quote*	inl. KG	43.900%	37.896%	37.843%	38.855%	37.456%
	inl. PU	62.400%	54.973%	55.047%	56.121%	54.236%
	inl. Multis	43.900%	39.438%	38.604%	39.535%	39.260%
	ausl. Multis	43.900%	42.066%	40.368%	41.096%	42.100%
Beschäftigung	inl. KG		11.029	9.530	4.662	12.698
	inl. PU		-5.082	-4.272	-6.045	-4.130
	inl. Multis		-7.737	-1.224	-5.110	-8.788
	ausl. Multis		-24.203	-13.363	-15.156	-27.564
	gesamt		2.759	3.833	-0.138	3.496
Kapitalstock	inl. KG		38.486	29.462	24.562	41.880
	inl. PU		18.571	12.891	11.871	21.170
	inl. Multis		12.703	15.589	11.939	12.028
	ausl. Multis		-10.442	-0.852	-1.852	-14.186
	gesamt		27.814	22.520	18.697	29.923
Produktion	inl. KG		19.053	15.420	10.804	21.126
	inl. PU		1.777	0.876	-0.532	3.039
	inl. Multis		-1.069	4.088	0.458	-1.967
	ausl. Multis		-18.725	-8.704	-10.177	-22.147
	gesamt		10.120	9.372	5.684	11.161

*) Absoluter Wert. Restliche Werte: Abweichungen in % gegenüber Ausgangssituation.

Tabelle 30: St.Galler Varianten - Sektorale Ergebnisse

Wegen der schmalen Bemessungsgrundlage der zinsbereinigten Gewinnsteuer können, wie erwähnt, die Aufkommenswirkungen einer Verdoppelung des kantonalen Gewinnsteuersatzes nur sehr bescheiden ausfallen. In Tabelle 29 kann im Vergleich zum Hauptszenario der kantonale Lohnsteuertarif nur um 2 bis 2.5 Prozentpunkte abgesenkt werden. Nettolöhne und Arbeitsangebot fallen daher etwas höher aus. Die Beschäftigung legt gegenüber dem Basisszenario um etwa einen halben Prozentpunkt zu (3.4 anstatt 2.7% im Basisszenario "SG Total"). Ausserdem steigt mit der geringeren Lohnsteuer und dem höheren Arbeitsangebot das verfügbare Arbeitseinkommen (11.4 anstatt 9.1%), aus dem gespart werden kann. Andererseits nehmen wegen der höheren Durchschnittsbelastung der Unternehmen aus der höheren Gewinnsteuer die Unternehmenswerte ab.

Tabelle 28 zeigt, wie im Gleichgewicht die Portfolionachfrage auf die geringeren Beteiligungswerte reduziert wird.⁷² Um diese Reduktion herbeizuführen, müssen die Renditen im Vergleich zum Basisszenario "SG Total" leicht sinken. Aus diesem Grund fällt die Portfoliorendite der obersten Einkommensgruppe von 6.77 auf 6.58%. Dies genügt offensichtlich, um trotz des höheren verfügbaren Arbeitseinkommens die Ersparnisse nicht ansteigen zu lassen, sondern sogar geringfügig zu reduzieren. Die fallenden Renditen stimulieren die Investitionsneigung. Die Ausweitung des Arbeitsangebots und die etwas stärkere Kapitalbildung lassen das BIP um weitere 0.7 Prozentpunkte im Vergleich zum Basisszenario ansteigen. Ohne auf weitere Details einzugehen, kann man also festhalten, dass eine Erhöhung des zinsbereinigten und daher investitionsneutralen Gewinnsteuersatzes leicht expansiv

⁷² Lediglich die Portfolionachfrage nach Aktien ausländischer Multis nimmt zu. Deren Rendite ist exogen, und der Wert der inländischen Portfolionachfrage nach diesen Titeln ist von den Unternehmenswerten der ausländischen Multis entkoppelt, weil die Inländer nur einen kleinen Teil davon halten. Da die Renditen im Inland fallen, während die Rendite auf die Aktien ausländischer Multis konstant bleibt, findet eine Portfolioumschichtung und deshalb eine leicht höhere Nachfrage der Inländer nach diesen Titeln statt.

wirkt, wobei die Expansion von der Absenkung der Lohnsteuersätze und der Stimulierung des Arbeitsangebotes getrieben wird.

4.2.3. Vorschlag von Avenir Suisse

Der Steuerreformvorschlag von Keuschnigg/Avenir Suisse (2004) wurde in Abschnitt 2.3.5 vorgestellt. Tabellen 31-34 zeigen die langfristigen Auswirkungen auf Wachstum und Verteilung, wie sie sich mit dem neuen und grundlegend überarbeiteten Simulationsmodell ergeben. Neben dem Grundscenario der Avenir Suisse Studie werden drei weitere Varianten untersucht. Die Spalte "AS-MWSt" wiederholt das Grundscenario der Originalstudie mit Gegenfinanzierung durch Erhöhung der MWSt (Mehrwertsteuer), welche dort als reine Konsumsteuer modelliert ist. Das Szenario "AS-LSt" wechselt von der MWSt zur Gegenfinanzierung mit der Lohnsteuer wie für die vorausgehenden Steuerreformvorschläge. Dabei werden wie im Szenario zur Reform der Einkommensteuer in Abschnitt 3.2.2 auch die Steuerabzüge gestrichen, um die Bemessungsgrundlagen der Lohn- und Kapitaleinkommensteuern zu verbreitern.⁷³ Die nächste Spalte "AS-Spar" erweitert das Szenario "AS-LSt", indem zusätzlich die Sparbereinigung der Kapitalertragssteuer von 18% eingeführt wird. Das letzte Szenario "AS-Spar+" erhöht schliesslich den Satz der Teilhabersteuer von 18 auf 30% und behält weiterhin die Sparbereinigung bei. Dieser Satz entspricht dem von der St.Galler Gruppe vorgeschlagenen Normertragssteuersatz von 30%. Zusätzlich wird in diesem letzten Szenario die derzeitige Vermögenssteuer abgeschafft, um vollständige Sparneutralität zu erreichen.

Die Originalstudie bezifferte die langfristigen Wachstumsgewinne der dualen Einkommensteuer nach Avenir Suisse mit 2.3 bis 3.4% des BIP, wobei der niedrigere Wert der Gegenfinanzierung mit der MWSt und der höhere Wert der pauschalen Gegenfinanzierung durch Kürzung von Transfers, Streichung von Freibeträgen in der Einkommensteuer ohne Anpassung des Tarifs und anderen pauschalen Finanzierungsmassnahmen entspricht. Die Neuberechnung des Szenarios "AS-MWSt" ergibt einen langfristigen BIP-Zuwachs von 2.7%, der nur wenig höher liegt und damit die ursprünglichen Ergebnisse auch mit dem grundlegend erweiterten Modell weitgehend bestätigt.⁷⁴ Im Einzelnen gehen die Auswirkungen auf drei wesentliche Impulse zurück. Die Einführung der steuerlich abzugsfähigen Eigenkapitalverzinsung beseitigt den Investitionssteuerkeil auf Unternehmensebene. Daher fallen die Kapitalnutzungskosten auf den gewogenen Durchschnitt von EK- und FK-Renditen. Der Effekt ist allein auf die Entlastung des Eigenkapitals zurückzuführen, denn die Fremdkapitalzinsen sind schon in der Ausgangssituation abzugsfähig. Die verringerte Durchschnittsbelastung für alle Unternehmenstypen

⁷³ Demnach werden im Status Quo in den drei Einkommensgruppen 28, 34 und 39% der Bruttoeinkommen als Abzüge von den Bemessungsgrundlagen der Lohn- und Kapitaleinkommensteuern auf Personenebene steuermindernd geltend gemacht. Diese Abzüge werden auf 11, 20 und 29% gekürzt. Diese Kürzung wird zwecks besserer Vergleichbarkeit mit anderen Reformvorschlägen in den folgenden Teilszenarien wieder zurück genommen.

⁷⁴ Der Grund liegt darin, dass in der Originalstudie die Steuerausfälle eher überschätzt und damit die Anhebung des MWST-Satzes zu gross ausgefallen ist, wie in der Folge noch erläutert wird. Die geringere Anhebung des MWST-Satzes auf 2.9 anstatt 4.1% wirkt sich günstig auf Beschäftigung aus und verstärkt die expansiven Wirkungen der Investitionsanreize.

pen steigert die Unternehmenswerte und damit den Wert der Beteiligungen. Um diese grösseren Werte in den Portfolios aufzunehmen, muss zusätzliche Portfolionachfrage auf die Beteiligungen gelenkt werden. Dies erfordert einen Anstieg der Eigenkapitalrendite, die beispielsweise bei heimischen Kapitalgesellschaften auf 10% zunimmt. Auch für alle anderen Unternehmenstypen ziehen die Renditen für Eigenkapitalanteile an, was die Verringerung der Kapitalnutzungskosten teilweise wieder kompensiert und die Expansion bremst.

Der zweite grosse Anstosseffekt ist die Reduktion der Teilhabersteuer auf 18%, die insbesondere für die oberste Einkommensgruppe eine grosse Entlastung und einen mächtigen Sparanreiz darstellt. Daher steigen in Tabelle 32 alle Nettorenditen stark an, was auch die durchschnittliche Portfoliorendite von 5.5 auf 6.1% anhebt. Die Ausnahme sind die Beteiligungen an Personenunternehmen. Diese werden nun den Kapitalgesellschaften gleichgestellt und unterliegen der Gewinnsteuer, was im Vergleich zur persönlichen Einkommensteuer im Status Quo eine Entlastung von einigen Prozentpunkten ausmacht. Allerdings werden nun alle Erträge des Unternehmens entweder als Gewinnentnahme oder als realisierte Kapitalgewinne neu mit der persönlichen Teilhabersteuer belastet. Diese Massnahme erhöht für die Personenunternehmen den Steuerkeil auf Investorebene zwischen Netto- und Bruttoertragsrate. Im Gleichgewicht nehmen daher die Bruttoertragsrate und damit die Eigenkapitalkosten wesentlich stärker zu als bei den anderen Unternehmenstypen, während gleichzeitig die Nettoertragsrate fällt, um die Portfolionachfrage nach dieser Vermögensform zurückzudrängen.

Der dritte Anstoss kommt schliesslich von der Gegenfinanzierung mit der MWSt. Langfristig muss der MWSt-Satz zwecks Aufkommensneutralität um 2.9 Prozentpunkte angehoben werden.⁷⁵ Damit die Kantone am höheren MWSt-Aufkommen partizipieren können, werden in diesem Szenario zwecks Budgetausgleich die vertikalen Ausgleichszahlungen vom Bund an die Kantone erhöht.

⁷⁵ Dieser Anstieg ist geringer als in der Originalstudie, da wegen der geringeren Steuersätze in der Ausgangssituation auch die Steuerausfälle aus der Absenkung der Steuersätze geringer ausfallen. Ausserdem sind im neuen Modell die Pensionsfonds berücksichtigt, die Assets von etwa 100% des BIP halten. Dies reduziert den Teil der Kapitaleinkommen, die tatsächlich der Kapitaleinkommensbesteuerung unterliegen. Daher sind auch die Steuerausfälle aus der Steuersenkung bei den persönlichen Kapitaleinkommen geringer, so dass der Anstieg der MWSt kleiner ausfallen kann.

	Basis	AS-MWSt	AS-LSt	AS-Spar	AS-Spar+
Kapitalnutzungskosten incl. KG*	8.991	8.117	8.191	6.831	6.056
EK-Kosten incl. KG*	9.000	9.995	10.089	8.509	7.687
FK-Zins*	5.000	4.556	4.603	3.567	2.862
Portfolioertrag*	5.066	5.454	5.503	5.764	5.594
BIP		2.665	0.875	6.803	11.194
BNP		2.760	0.703	11.230	18.955
Kapital		7.172	4.990	17.673	27.152
Beschäftigung		0.030	-1.519	0.913	3.118
Durchschnittslohn		2.782	2.564	6.131	8.488
verfügbares Arbeitseinkommen		1.639	-3.581	3.303	11.442
Privater Konsum		1.592	-0.671	9.299	16.459
Finanzvermögen/BIP*	2.935	3.121	3.058	4.147	4.891
Auslandvermögen/BIP*	0.543	0.638	0.596	1.226	1.680

*) Absolute Werte. Restliche Werte: Abweichungen in % gegenüber Ausgangssituation.

Tabelle 31: Avenir Suisse - Langfristige makroökonomische Ergebnisse

Die langfristigen makroökonomischen Auswirkungen in Tabelle 31 sind von diesen drei Anstosseffekten getrieben. Die Beseitigung des Investitionssteuerkeils durch Einführung der Eigenkapitalverzinsung reduziert die Kapitalnutzungskosten, so dass die Unternehmen zu kapitalintensiverer Produktion übergehen. Dies steigert die Arbeitsproduktivität und ermöglicht einen Anstieg der durchschnittlichen Bruttolöhne um 2.8%. Der Reallohn der Haushalte steigt trotz der höheren MWSt geringfügig an (Tabelle 33). Damit bleibt auch das gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsniveau mehr oder weniger unverändert und kann den Investitionsboom nicht mehr weiter verstärken. Die Zunahme des BIP um 2.7% ist allein vom Wachstum des gesamtwirtschaftlichen Kapitalstocks um 7.2% abhängig. Die Zunahme der verfügbaren Arbeitseinkommen um 1.6% und die verstärkten Sparanreize als Folge der höheren Portfoliorendite lassen das Finanzvermögen um 9.2% anwachsen. Trotz der höheren Kapital- und Arbeitseinkommen begrenzt die MWSt-Erhöhung den Anstieg des aggregierten, privaten Konsums auf 1.6%. Das zusätzliche Finanzvermögen wird teilweise auch im Ausland investiert. Das Auslandsvermögen steigt von 54 auf 64% des BIP und steigert die Nettokapitalerträge aus dem Ausland, so dass der Anstieg des BNP etwas stärker ausfällt als der BIP-Zuwachs.

Die Einkommens- und Vermögenszuwächse fallen zu einem Grossteil bei der höchsten Einkommensgruppe an. Während diese Gruppe ihr Finanzvermögen um gut 12% steigert, bleiben die Zuwächse in der niedrigsten Gruppe mit 4.2% bescheidener (vgl. Tabelle 33). Die verhältnismässig geringe Zunahme des verfügbaren Arbeitseinkommens ist dagegen sehr viel gleichmässiger verteilt. Der private Konsum der untersten Lohnklasse muss wegen der höheren MWSt um etwa 1% fallen, jener der Mittelklasse bleibt im Wesentlichen unverändert, während die Spitzengruppe Konsumzuwächse von 3.9% verzeichnen kann, die vorwiegend aus den höheren Kapitaleinkommen gespeist werden. Tabelle 34 zeigt schliesslich, dass die Expansion im Unternehmenssektor sehr ungleich verteilt ist und hauptsächlich bei den inländischen Produktionsstätten der grossen multinationalen Unternehmen erfolgt. Da die Beschäftigung insgesamt mehr oder weniger konstant bleibt, zieht die starke Expansion der Multis

Arbeit von den heimisch beherrschten Unternehmen ab, so dass deren BIP-Beitrag sogar leicht zurückgeht. Insgesamt jedoch ergibt das Szenario ein sehr positives Bild.

	Basis			AS-MWSt			AS-LSt			AS-Spar			AS-Spar+		
	A	r	i	A	r	i	A	r	i	A	r	i	A	r	i
AA	100	5.520		9.184	6.078		5.118	6.140		50.890	6.432		85.283	6.290	
A ^{VC}	22.789	6.844	9.771	16.672	7.826	9.995	12.316	7.903	10.089	58.089	8.058	8.509	89.538	7.687	7.687
A ^{VN}	9.277	8.663	9.000	-4.187	8.103	10.122	-7.018	8.237	10.285	23.185	7.963	8.203	42.640	7.289	7.289
A ^{mH}	6.871	6.370	9.000	13.656	7.147	9.167	8.691	7.176	9.202	70.449	8.105	8.557	116.695	8.158	8.158
A ^{mF}	1.718	6.370	9.000	11.499	7.010	9.000	6.201	7.010	9.000	81.236	8.549	9.000	143.440	9.000	9.000
A ^{BH}	14.604	3.111	5.000	4.187	3.366	4.556	0.290	3.405	4.603	34.143	3.115	3.567	58.922	2.862	2.862
A ^{BF}	22.736	3.111	5.000	9.818	3.730	5.000	5.122	3.730	5.000	64.953	4.549	5.000	116.360	5.000	5.000
A ^{GH}	13.773	3.111	5.000	8.453	3.782	5.063	5.478	3.854	5.151	30.355	2.925	3.376	46.026	2.493	2.493
A ^{GF}	8.232	3.111	5.000	7.647	3.730	5.000	3.607	3.730	5.000	64.757	4.549	5.000	109.822	5.000	5.000

AA: Gesamtes Vermögen; A^{VC}: EK incl. KG; A^{VN}: EK incl. PU; A^{mH}: EK incl. Multis; A^{mF}: EK ausl. Multis; A^{BH}: inl. Unternehmensanleihen; A^{BF}: ausl. Unternehmensanleihen; A^{GH}: inl. Staatsschulden; A^{GF}: ausl. Staatsschulden. Der Nettozins *r* bezieht sich auf die oberste Einkommensklasse EK3. Sowohl *r* als auch *i* sind absolut wiedergegeben. In der Ausgangssituation bezeichnet die erste Spalte *A* die Anteile der verschiedenen Anlageformen am Gesamtvermögen. In den folgenden Szenarien gibt *A* die relative Änderung des Werts der einzelnen Anlageformen an.

Tabelle 32: Avenir Suisse - Wirkungen auf Portfoliostruktur

Das nächste Szenario "AS-LSt" rechnet denselben Reformvorschlag durch, wobei die Gegenfinanzierung mit einer Erhöhung der Lohnsteuer anstatt der MWSt erfolgt. Nun muss also der Lohnsteuertarif nach oben skaliert werden, was die Lohnsteuersätze um fünf bis zehn Prozentpunkte sehr stark hochdrückt (siehe Tabelle 33). Eine Erhöhung der Lohnsteuersätze ist offensichtlich wesentlich weniger ergiebig als eine Anhebung der MWSt. Die Bemessungsgrundlage der Lohnsteuer wird wegen der Abzüge stark geschmälert, was entsprechend höhere Steuersätze verlangt, um dasselbe Aufkommen zu erzielen. Wegen der vergleichsweise starken Erhöhung der Steuersätze fallen die Nettolöhne um fünf bis elf Prozent mit entsprechend negativen Konsequenzen für das Arbeitsangebot. Die Beschäftigung in Tabelle 31 fällt um 1.6%. Die geringeren Nettolöhne und das eingeschränkte Arbeitsangebot senken das verfügbare Arbeitseinkommen, aus dem gespart werden kann, um 3.6%. Dementsprechend stark fallen die Ersparnisse, die nur mehr um 5.1 anstatt 9.2% zunehmen.

Um den Investitionsboom im Inland zu finanzieren, muss das inländische Zinsniveau leicht anziehen (vgl. die beiden Szenarien in Tabelle 32). Die Finanzierungskosten sowohl für Eigen- als auch Fremdkapital nehmen zu und drosseln gegenüber dem MWSt-Szenario die Investitionsbereitschaft der Unternehmen. Die Kapitalintensität ist etwas geringer und mindert den Zuwachs der Marktlöhne auf 2.6 anstatt 2.8%. Die geringere Kapitalintensität und der Rückgang des Arbeitsangebots begrenzen den Zuwachs des Kapitalstocks auf 5.0%. Mit dem dezimierten Faktoreinsatz kann das BIP nur mehr um bescheidene 0.9 anstatt 2.7% wachsen. Das BNP bleibt sogar noch mehr zurück, was auf die verringerten Ersparnisse und das kleinere Nettoauslandsvermögen mit entsprechend kleineren Nettokapitaleinkommen aus dem Ausland zurückzuführen ist. Vor allem der Rückgang des verfügbaren Arbeitseinkommens beseitigt trotz höheren Kapitaleinkommen den Konsumzuwachs gegenüber dem Status Quo, und führt sogar zu einer Einschränkung um 0.7%. Allein die beiden obersten Einkommensgruppen können noch einen Konsumzuwachs verzeichnen, der sich bei der mittleren Einkom-

mensklasse allerdings bescheiden ausnimmt. An den sektoralen Ergebnissen fällt auf, dass die Expansion noch mehr auf die Inlandsaktivität der multinationalen Unternehmen abstützt, während Beschäftigung und Output der inländisch beherrschten Unternehmen stärker als im MWSt-Szenario zurückgehen.

Insgesamt wirkt sich die Umschichtung der Gegenfinanzierung von der MWSt auf die Lohnsteuer sehr negativ auf die Vorzüge der Steuerreform aus. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Bemessungsgrundlage der Lohnbesteuerung aufgrund der hohen Abzüge deutlich geringer ist als jene der MWSt, so dass eine wesentlich stärkere Anhebung der Steuersätze mit entsprechend ungünstigen Auswirkungen auf die Beschäftigung notwendig wird, um die Steuerausfälle aus einer Absenkung der Steuern auf Kapitaleinkommen gegenzufinanzieren. Aus diesem Grund erweist sich das MWSt-Szenario als überlegen. Würde man hingegen wie in der Avenir Suisse Studie die Gegenfinanzierung pauschal mit einer Kürzung von Transfers vornehmen, würden die Wachstumsgewinne höher als im MWSt-Szenario ausfallen. Eine Form der pauschalen Gegenfinanzierung ist eine Streichung von (inframarginalen) Abzügen von den Bemessungsgrundlagen wie in den Szenarien zur Reform der Einkommensteuer in Abschnitt 4.1.2. Diese Vorschläge laufen auf eine Erhöhung der Durchschnittsbelastung (wie bei einer Pauschalsteuer) bei gleichzeitiger Absenkung der Grenzsteuerbelastung hinaus und haben daher sehr günstige Auswirkungen auf Wachstum und Effizienz.

Für alle weiteren Szenarien wird nun die Finanzierung mit der Lohnsteuer beibehalten. Das Szenario "**AS-Spar**" ergänzt den Vorschlag von Avenir Suisse um die Sparbereinigung. Die Sparbereinigung senkt den Grenzsteuersatz auf neue Ersparnisse massiv ab und beseitigt den Grossteil des Steuerkeils zwischen Brutto- und Nettoertragsraten der Sparer. Lediglich die Vermögenssteuer wird noch beibehalten, so dass der Steuerkeil nicht ganz verschwindet. Der Anstosseffekt ist in Tabelle 32 zu finden. Für alle Assets wird der Abstand zwischen Brutto- und Nettoerträgen kleiner. Dies führt im Gleichgewicht zu fallenden Brutto- und steigenden Nettoerträgen mit drei Ausnahmen. Die Eigenkapitalrendite der heimischen Personenunternehmen sinkt von 10.3 auf 8.2% so stark, dass auch die Nettoerträge im Vergleich zum Lohnsteuerszenario von 8.2 auf 8.0% nachgibt. Bei gleich bleibender Portfoliostruktur würde die Zunahme der Ersparnisse um ganze 51% und damit der Portfolionachfrage den Wert des Eigenkapitals der Personenunternehmen stark übersteigen, so dass die Nachfrage nach dieser Anlage zurückgedrängt werden muss. Daher sinkt auch die Nettoerträge. Eine ähnliche Begründung gilt für die Anpassung der Zinsen für im Inland emittierten Unternehmens- und Staatsschulden.

	Lohnsteuer insg.	Lohnsteuer Bund	Nettolohn	Arbeits- angebot	verfügb. A'eink.	Finanz- vermögen	Konsum
AS-MWSt							
EK1	20.030%	2.307%	0.148	0.030	1.489	4.161	-0.928
EK2	22.410%	3.200%	0.148	0.030	2.092	5.533	0.266
EK3	30.380%	7.899%	0.148	0.030	1.101	12.296	3.898
AS-LSt							
EK1	25.488%	3.720%	-4.808	-0.981	-1.056	2.349	-0.779
EK2	28.754%	5.160%	-5.993	-1.228	-2.403	2.219	-1.355
EK3	40.348%	12.736%	-11.408	-2.394	-6.049	7.477	0.154
AS-Spar							
EK1	20.919%	2.324%	4.863	0.954	2.952	52.043	4.334
EK2	23.378%	3.224%	4.739	0.930	4.006	47.586	7.288
EK3	31.544%	7.957%	4.354	0.856	2.511	53.189	13.146
AS-Spar+							
EK1	15.698%	1.129%	14.430	2.733	7.277	62.878	7.411
EK2	17.357%	1.565%	15.449	2.915	11.377	77.338	13.251
EK3	22.345%	3.864%	20.106	3.732	13.056	93.098	22.943

Tabelle 33: Avenir Suisse - Verteilung Haushalte

Der mächtige Sparanreiz aus der Sparbereinigung mehr als das im Inland gebildete Finanzvermögen um 51% und senkt das Zinsniveau vor Steuer kräftig ab. Während die Renditen für multinationale Unternehmen wegen des Einflusses ausländischer Investoren nur begrenzt oder gar nicht fallen können, sinken vor allem die Eigenkapitalrenditen der heimisch beherrschten Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen um 1.6 bzw. 2.1 Prozentpunkte. Auch der Fremdkapitalzins im Inland fällt um einen Prozentpunkt auf 3.6%. Die geringeren Finanzierungskosten für Eigen- und Fremdkapital mindern die Kapitalnutzungskosten von 8.2 auf 6.8% (siehe Tabelle 31 im Vergleich zum Szenario "AS-LSt"). Mit diesem mächtigen Investitionsanreiz nehmen die Kapitalintensität und die Arbeitsproduktivität wuchertig zu, so dass die durchschnittlichen Marktlöhne um 6.1% über dem Status Quo liegen.

Wegen der starken Expansion sprudeln die Steuereinnahmen, so dass die Aufkommensneutralität schon bei deutlich niedrigeren Lohnsteuersätzen erfüllt ist. Die Lohnsteuersätze liegen ähnlich hoch wie im Status Quo, aber die Nettolöhne nehmen nun parallel mit den Marktlöhnen zu. Tabelle 33 weist Nettolohnzuwächse von knapp unter 5% aus, die das Arbeitsangebot kräftig stimulieren. Dementsprechend erholt sich die Beschäftigung und liegt nun um 0.9% höher. Die wesentlich höhere Kapitalintensität wird zusätzlich durch die Ausdehnung des Arbeitsangebotes verstärkt und führt zu einem Anstieg des Kapitalstocks um beinahe 18%. Mehr Beschäftigung und mehr Kapitalbildung steigern das BIP um beeindruckende 6.8%. Die sektoralen Effekte in Tabelle 34 zeigen, dass die Sparbereinigung die Expansion weg von den multinationalen hin zu den inländisch beherrschten Unternehmen lenkt. Der Grund liegt wieder darin, dass die Eigenkapitalrenditen der Multis sehr stark auf internationalen Aktienmärkten fixiert werden. Der Sparboom kann also die Eigenkapitalkosten der multinationalen Unternehmen gar nicht oder nur sehr gering absenken, während die heimischen Unternehmen davon sehr viel stärker profitieren.

		Basis	AS-MWSt	AS-LS	AS-Spar	AS-Spar+
FK-Quote*	inl. KG	43.900%	41.062%	41.174%	39.871%	39.589%
	inl. PU	62.400%	59.163%	59.423%	57.074%	56.602%
	inl. Multis	43.900%	39.075%	39.047%	39.985%	40.718%
	ausl. Multis	43.900%	38.675%	38.562%	41.049%	42.738%
Beschäftigung	inl. KG		-3.109	-5.246	3.917	9.817
	inl. PU		-6.071	-7.267	-4.581	-3.500
	inl. Multis		11.381	10.198	-0.698	-4.884
	ausl. Multis		14.736	14.297	-7.800	-17.792
	gesamt		0.030	-1.675	0.903	3.225
Kapitalstock	inl. KG		3.250	0.608	21.132	35.429
	inl. PU		-0.413	-2.150	11.619	19.884
	inl. Multis		21.536	19.999	15.585	15.575
	ausl. Multis		25.818	25.211	5.907	-2.598
	gesamt		7.172	4.990	17.673	27.152
Produktion	inl. KG		-0.817	-3.016	9.285	17.372
	inl. PU		-3.848	-5.085	0.348	3.139
	inl. Multis		14.016	12.791	4.432	1.660
	ausl. Multis		17.451	16.987	-3.037	-12.136
	gesamt		2.414	0.660	6.089	10.277

*) Absoluter Wert. Restliche Werte: Abweichungen in % gegenüber Ausgangssituation.

Tabelle 34: Avenir Suisse - Sektorale Ergebnisse

Die Sparneigung im Inland wird von der höheren Nettoverzinsung aufgrund der Sparbereinigung der Teilhabersteuer angestossen. Im Gleichgewicht steigt der durchschnittliche Portfolioertrag nach Steuer von 5.50 auf 5.76%. Dieser Sparanreiz wird ausserdem von der Zunahme des verfügbaren Arbeitseinkommens, aus dem gespart wird, kräftig verstärkt. Das kumulierte Finanzvermögen nimmt massiv um mehr als die Hälfte zu. Dementsprechend steigt der Anteil des Finanzvermögens von 306 auf 415% des BIP. Das Nettoauslandsvermögen verdoppelt sich sogar und beträgt 123% des BIP. Nachdem das ausländische Zinsniveau exogen ist, legen die Nettokapitaleinkommen aus dem Ausland gewaltig zu, so dass der Zuwachs des BNP gegenüber dem Status Quo über 11% beträgt. Dementsprechend legt auch der private Konsum langfristig um beeindruckende 9.3% zu und wird sowohl durch höhere Kapital- als auch höhere Arbeitseinkommen gespeist. Die Verteilungseffekte sind nun wesentlich weniger konfliktbeladen. Auch die niedrigste Einkommensgruppe kann ihr Finanzvermögen ausgehend von einem sehr tiefen Niveau um die Hälfte steigern, wie Tabelle 33 zeigt. Gleichzeitig können die wenig Qualifizierten auch ein um 3.0% erhöhtes Arbeitseinkommen verbuchen und aus beiden Einkommensquellen einen um 4.3% höheren Konsum finanzieren. Es können also in diesem Szenario alle Einkommensgruppen an den Wachstumsgewinnen partizipieren, auch wenn die Gewinne bei der höchsten Einkommensgruppe, die den Löwenanteil der Kapitalvermögen auf sich vereint, überproportional hoch sind.

Das letzte Szenario "AS-Spar+" beseitigt nun zusätzlich die Vermögenssteuer und erhöht im Gegenzug den Steuersatz der sparbereinigten Teilhabersteuer auf 30%. Diese Variante verfolgt zwei Absichten. Einerseits ist damit ein Vergleich mit dem St.Galler Vorschlag möglich, der eine Normertragssteuer in dieser Höhe vorsieht. Andererseits soll die volle Sparneutralität demonstriert werden. Die

Beseitigung der Vermögenssteuer beseitigt vollständig den Steuerkeil auf Personenebene. Daher fallen in Tabelle 32 die Brutto- und Nettoerträgen für alle Assets exakt zusammen, so dass vollständige Neutralität bezüglich Niveau und Struktur der Sparentscheidungen möglich ist. Es gibt keinerlei Über- oder Unterbesteuerung von Assets mit unterschiedlichen Ertragsraten wie bei einer Normertragssteuer und deshalb auch keine Verzerrung der Portfoliostruktur.

In diesem letzten Szenario werden Kapitaleinkommen aus *neuen* Ersparnissen und Investitionen überhaupt nicht mehr besteuert, weder auf der Unternehmens- noch auf der Personenebene. Trotzdem wird Steueraufkommen aus Gewinn- und Teilhabersteuer erzielt, welches aus der Besteuerung von Renten und inframarginalen Finanzvermögen stammt. Insbesondere mit der Teilhabersteuer kann trotz Sparbereinigung ein erhebliches Aufkommen erzielt werden. Der entscheidende Anstosseffekt für die ökonomischen Auswirkungen dieses letzten Szenarios ist denn auch das zusätzliche Steueraufkommen, das mit dem höheren Steuersatz wie bei einer Pauschalsteuer ohne weitere Verzerrung erzielt werden kann, da ja der effektive Grenzsteuersatz der sparbereinigten Teilhabersteuer Null ist. Mit diesem höheren Aufkommen kann der Lohnsteuertarif abgesenkt werden. Der Effekt ist beeindruckend gross, wie Tabelle 33 zeigt. Die Lohnsteuersätze können im Vergleich zum vorigen Szenario um fünf bis neun Prozentpunkte reduziert werden. Der Grenzsteuersatz auf Lohneinkommen in der Spitzengruppe fällt von 31.5 auf nur mehr 22.3%. Gegenüber dem Status Quo liegen die Nettolöhne um 14 bis 20% höher. Dieser mächtige Anreiz für Mehrarbeit weitet die Beschäftigung im Durchschnitt um beinahe 3.1% aus (Tabelle 31).

Als Folge der geringeren Lohnsteuer und der damit induzierten Zunahme des Arbeitsangebots können die Haushalte ein wesentlich höheres verfügbares Arbeitseinkommen erzielen, welches für Konsum und Ersparnis zur Verfügung steht. Die akkumulierten, zusätzlichen Ersparnisse führen langfristig beinahe zu einer Verdoppelung des Finanzvermögens der obersten Einkommensgruppe. Für die gering qualifizierten Haushalte fällt der Zuwachs zwar etwas geringer aus, ist aber mit etwa 63% immer noch sehr hoch. Über alle Gruppen zusammen genommen steigt das aggregierte Finanzvermögen um 85% und ist um 34 Prozentpunkte höher als im vorherigen Szenario. Diese starke Zunahme der Ersparnisse drückt das Zinsniveau im Inland, um die Kapitalmärkte wieder in das Gleichgewicht zu bringen. Aus diesem Grund sind in Tabelle 32 mit Ausnahme der Multis und der ausländischen Staatspapiere die Nettoerträgen trotz Beseitigung der Vermögenssteuer geringer.⁷⁶

Das fallende Zinsniveau reduziert die Finanzierungskosten der Unternehmen ganz erheblich. In Tabelle 31 fallen die Fremdkapitalzinsen von 3.6 auf 2.9%, und die Eigenkapitalrendite der inländischen Kapitalgesellschaften fällt von 8.5 auf 7.7%. Mit den geringeren Finanzierungskosten schrumpfen auch die Kapitalnutzungskosten (als gewogener Durchschnitt aus Eigenkapitalkosten und Fremdkapitalzins) von 6.8 auf 6.1% und lösen einen starken Investitionsimpuls aus. Mit der höheren Kapitalin-

⁷⁶ Ohne die Anpassung des Zinsniveaus müssten mit der Beseitigung der Vermögenssteuer die Nettozinsen steigen.

tensität und Arbeitsproduktivität legen die Bruttolöhne noch einmal um mehr als zwei Prozentpunkte zu, was die Wirkung der geringeren Lohnsteuersätze auf das Arbeitsangebot verstärkt. Die höhere Kapitalintensität im Verein mit dem vermehrten Arbeitsangebot steigert den inländischen Kapitalstock gegenüber dem Status Quo um 27%, um knapp zehn Prozentpunkte mehr als im vorigen Szenario. Die stark zunehmende Faktorausstattung hebt den BIP-Zuwachs auf 11.2% an. Zusammenfassend resultiert dieser BIP-Zuwachs aus dem vermehrten Arbeitsangebot und der enormen Zunahme der inländischen Ersparnisse, die das Zinsniveau im Inland drücken und die Kapitalbildung anstossen. Ein Teil der zusätzlichen Vermögen wird im Ausland investiert. Wegen der fallenden Zinsen im Inland schieben die Haushalte zusätzlich ihre Portfolios zu den ausländischen Anlagen um, weil dort unveränderte Renditen erzielt werden können (siehe Tabelle 32). Gegenüber dem Status Quo würde sich daher das Nettoauslandsvermögen als Anteil des BIP verdreifachen, es steigt von 54 auf 168% des BIP an. Das Nettokapitaleinkommen aus dem Ausland (in der Tabelle nicht ausgewiesen) steigt in diesem letzten Szenario von 3.2% im Status Quo auf 10.4% des BIP. Daher beträgt die Zunahme des BNP knapp 19% gegenüber der Ausgangssituation.

Im Lehrbuchmodell einer kleinen offenen Volkswirtschaft mit international vorgegebenem Zinsniveau können die inländischen Ersparnisse keinen Einfluss auf das Zinsniveau haben, welches auf internationalen Kapitalmärkten exogen vorgegeben ist. Damit können die Ersparnisse nicht auf die inländische Investitionsneigung zurückwirken. Die Wachstumswirkungen der Sparförderung auf das BIP würde wesentlich kleiner ausfallen. Im vorliegenden Modell wird jedoch unvollständige Assetsubstitution angenommen, welche wenigstens teilweise Ersparnisse und Investitionen aneinander koppelt, indem sie das inländische Zinsniveau endogenisiert. Dies ist ein wesentlicher Transmissionsmechanismus, der die Wachstumswirkungen der Sparförderung wie im St.Galler Vorschlag betont. In der Sensitivitätsanalyse sollte die Bedeutung dieses Transmissionsmechanismus durch Variation der Portfolio-Substitutionselastizität herausgearbeitet werden.

Vergleicht man nun den St.Galler Steuerreformvorschlag mit jenem von Avenir Suisse, stellt man fest, dass die Sparbereinigung der entscheidende Unterschied ist. In dieser Hinsicht wäre der St.Galler Vorschlag in seinen Wachstumswirkungen deutlich überlegen. Allerdings sind die Ergebnisse für den St.Galler Vorschlag mit grossen Vorbehalten versehen. Erstens sind dort keine Massnahmen vorgesehen, die eine Fehldeklaration von hochbesteuerten Arbeitseinkommen als niedrig besteuerte Gewinneinkommen verhindern könnten. Die damit verbundenen drohenden Steuerausfälle wurden gelegentlich als die "Achillesferse" einer dualen Einkommensteuer bezeichnet und haben sich in den nordischen Ländern als wesentliches Problem herausgestellt. Leider kann das Modell diese Steuerausweichung nicht erfassen, so dass sie in den Modellsimulationen nicht aufscheint. Tatsächlich könnten sich die grossen Wachstumsgewinne des St.Galler Vorschlags aus diesem Grund zumindest teilweise als illusionär erweisen und sind wohl vermutlich zu diskontieren. Zweitens ist mit der Normertragsbesteuerung eine systematische Unter- und Überbesteuerung von Assets mit unterschiedlichen Ertragsra-

ten verbunden, die die Portfoliostruktur verzerrt und eine intertemporale Neutralität nur im Durchschnitt zulässt.

Der Vorschlag von Avenir Suisse hingegen ist explizit so konstruiert, dass eine Steuerausweichung nicht lohnend ist. Gerade zu diesem Zweck ist eine Teilhabersteuer anstatt einer Normertragssteuer erforderlich. Die Eindämmung der Steuerausweichung erfordert ausserdem eine Restriktion auf die Steuersätze der Gewinnsteuer, der Teilhabersteuer und des Spitzensteuersatzes der Lohnsteuer, wie sie im Vorschlag von Avenir Suisse vorgesehen ist. Insbesondere darf der Teilhabersteuersatz bei gegebenen Lohn- und Gewinnsteuersätzen nicht zu tief werden. Man könnte einwenden, dass der interkantonale Steuerwettbewerb den Konstruktionsmechanismus zerstören könnte. Wichtig wäre, dass im interkantonalen Steuerwettbewerb die Bedingung im Durchschnitt eingehalten wird. Eine geringfügige Abweichung von der Bedingung über die Steuersätze dürfte noch ohne grosse Folgen für das Lohnsteueraufkommen bleiben, eine grobe Verletzung wird aber sicherlich nach allen Kenntnissen über die Praxis der dualen Einkommensteuer in den nordischen Ländern grössere Steuerausfälle bei der Lohnsteuer auslösen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass dann die Kantone die Steuerausfälle bei der Lohnsteuer stark in ihrem eigenen Haushalt spüren würden, so dass eine grobe Verletzung der Bedingung nicht sehr attraktiv wird.

Interessanterweise stellt sich heraus, dass der Vorschlag von Avenir Suisse besser für eine Sparbereinigung geeignet ist. Wird der Vorschlag um die Sparbereinigung ergänzt, dann sind die langfristigen Wachstumswirkungen ganz ähnlich wie beim St.Galler Vorschlag. Man kann auch wesentlich mehr auf die Wachstumswirkungen vertrauen, weil der Fehldeklaration von eigentlichen Arbeitseinkommen als niedrig besteuerte Kapitaleinkommen anders als im St.Galler Vorschlag ein Riegel vorgeschoben ist. Trotzdem wären die steuertechnischen Aspekte der Sparbereinigung und die Vereinbarkeit mit dem Vorschlag von Avenir Suisse noch weiter abzuklären.

5. Sensitivitätsanalyse

Der Vorteil von rechenbaren Gleichgewichtsmodellen liegt darin, dass sie die Erkenntnisse der modernen Finanzwissenschaft und Wachstumstheorie nicht nur als theoretisch analytische Ergebnisse, sondern auch in quantitativer Form transportieren. Schliesslich genügt es nicht, einfach nur ein qualitatives, komparativ statisches Ergebnis in Form eines Vorzeichens anzugeben. Ob eine bestimmte Auswirkung in der Wirtschaftspolitik mit Priorität beachtet werden soll, hängt immer auch von der konkreten Grösse des Effektes ab. Gleichzeitig können die institutionellen Besonderheiten des öffentlichen Sektors und der gesamten Ökonomie wesentlich realitätsnäher erfasst werden, als es in der reinen Theorie möglich wäre, was für die Grösse der quantitativen Auswirkungen ebenfalls sehr bedeutsam ist.

Allerdings sind die quantitativen Ergebnisse von rechenbaren Gleichgewichtsmodellen naturgemäss sensitiv.⁷⁷ Diese Sensitivität liegt auf zwei Ebenen. Erstens hängen die Ergebnisse entscheidend von der gewählten theoretischen Modellstruktur ab und spiegeln somit die wirtschaftstheoretische Philosophie der Ökonomen wieder, die das Modell kreiert haben. Selbstverständlich muss die gewählte Modellstruktur in der Lage sein, die Transmissionsmechanismen der Wirtschaftspolitik so abzubilden, dass sie die in der empirischen Literatur als wichtig identifizierten Kanäle zutreffend erfasst.⁷⁸ Zweitens hängen die Ergebnisse innerhalb eines gegebenen Modellrahmens von den gewählten Werten wichtiger Verhaltensparameter ab, die gewisse Transmissionsmechanismen stärker oder schwächer betonen und damit die quantitativen Ergebnisse beeinflussen. Nur diese Form der Sensitivität kann anhand einer Sensitivitätsanalyse festgestellt werden. Die Sensitivitätsanalyse ist umso wichtiger, als die geschätzten Werte in der ökonometrischen Literatur je nach Schätzung und Quelle ganz erheblich streuen.

Anstatt für die Vielzahl von Szenarien eine Flut von Tabellen zu generieren, die sehr ähnliche Informationen enthalten, wird eine sparsame Vorgehensweise gewählt. Es wird nur ein Politikscenario ausgewählt, das alle wesentlichen Transmissionsmechanismen anspricht, die auch in den anderen Szenarien mehr oder weniger bedeutsam sind. Die wichtigsten Verhaltensanpassungen, welche die Auswirkungen der Steuerreformen am meisten bestimmen, betreffen Investition, Ersparnis, Arbeitsangebot und Portfoliosubstitution. Die unvollständige Portfoliosubstitution ist insofern sehr bedeutsam, als sie - anders als im Lehrbuchfall einer kleinen offenen Volkswirtschaft mit international vorgegebenem Zins - im Inland einen Zinsspielraum erzeugt, der eben grösser oder kleiner sein kann. Für jeden dieser

⁷⁷ Dies gilt selbstverständlich für jedes gesamtwirtschaftliche Modell, egal ob es sich um ein Konjunkturmodell, ein statisches Gleichgewichtsmodell oder ein längerfristiges Wachstumsmodell handelt, und unabhängig davon, ob die Verhaltensparameter geschätzt oder kalibriert sind. Auch kalibrierte Modelle stützen die Wahl von zentralen Verhaltensparametern auf die vorliegende empirisch ökonometrische Evidenz ab. Und zu jeder spezifischen Schätzung in einem ökonometrischen Modell finden sich zum selben Parameter jeweils andere Schätzergebnisse in der übrigen ökonometrischen Literatur. Die Tatsache, dass ein Modell geschätzt ist, macht eine Sensitivitätsanalyse nicht weniger dringlich.

⁷⁸ Die ökonometrische Literatur liefert die Ergebnisse jedoch meist nur in reduzierter Form, ohne dass damit ein konkretes strukturelles Modell identifiziert wäre, anhand dessen plausibel erklärt werden könnte, *warum* gewisse Effekte auftreten und warum nicht.

Wirkungskanäle gibt es einen zentralen Verhaltensparameter, der das Ausmass der entsprechenden Reaktionen bestimmt. Die empirische Evidenz für diese Parameter wird im Folgenden einzeln besprochen. Die Sensitivität der Ergebnisse wird am Beispiel des St.Galler Vorschlags illustriert, allerdings in der Variante einer Teilhabersteuer anstatt einer Normertragssteuer wie in der erweiterten Variante "AS-Spar+" des Avenir Suisse Vorschlags (letzte Spalte in den Tabellen 31-34). Dieses Szenario ist insofern besonders geeignet, weil es alle vorhin erwähnten Verhaltensreaktionen zentral anspricht. Es enthält kräftige Anreize sowohl für Investitionen und Ersparnisbildung als auch, über die Art der Gegenfinanzierung, für das Arbeitsangebot. Ausserdem werden die Auswirkungen auch wesentlich von der Anpassung des Zinsniveaus im Inland bestimmt. Das Szenario wird nun in der ersten Spalte von Tabelle 35 als Basisfall wiederholt und anschliessend mit alternativen Parameterwerten neu berechnet.

Der oberste Block in Tabelle 35 zeigt die jeweils gewählten Parameterwerte für die zentralen Verhaltensreaktionen. Zunächst sei die empirische Evidenz für die entsprechenden Parameterwerte besprochen. Der erste Parameter ist die Lohnelastizität des Arbeitsangebots. Die gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebotsreaktionen spiegeln sowohl extensive (diskrete Entscheidung über Erwerbsbeteiligung) als auch intensive Anpassungen (Variation der geleisteten Arbeitsstunden bzw. des Anstrengungsniveaus) wider. Die empirische Literatur schätzt die extensive Arbeitsangebotselastizität höher ein als die intensive Angebotselastizität. Die Studien von Blundell und MaCurdy (1999), Fuchs, Krueger und Poterba (1998) sowie Krueger und Meyer (2002) können wie folgt zusammengefasst werden: Die Lohnelastizität des Arbeitsangebots bezüglich geleisteter Arbeitsstunden ist sehr niedrig und liegt bei etwa 0.1 für Männer und 0.4 für Frauen. Die Schätzungen streuen erheblich. Demgegenüber kommen Krueger und Meyer (2002) zu deutlich höheren Werten für die extensive Dimension des Arbeitsangebots (Erwerbsbeteiligung) zwischen 0.5 und 1. Immervoll, Kleven, Kreiner und Saez (2004) gehen von einer extensiven Angebotselastizität von 0.2 im Durchschnitt aus, während sie dieselbe Elastizität für die unterste Einkommensgruppe bei 0.4 bis 0.8 ansetzen. Das Simulationsmodell bildet nur die intensive Angebotsreaktion ab. Nachdem auch bei der extensiven Entscheidung ein höherer Lohn die Erwerbstätigkeit relativ zu einem gegebenen Ersatzeinkommen attraktiver macht, führt ein höherer Lohn nicht nur zu einer stärkeren intensiven, sondern auch zu einer stärkeren extensiven Reaktion. Insofern sprechen die höheren Schätzungen für die extensive Reaktion für etwas höhere Werte der Arbeitsangebotelastizität. Das Modell ist mit einer durchschnittlichen Angebotselastizität von 0.2 parametrisiert, die in der Sensitivitätsanalyse auf einen Wert von 0.3 erhöht wird.

Die Wachstumswirkungen von Steuerreformen hängen sehr davon ab, wie stark Investition und Kapitalbildung auf eine steuerliche Absenkung der Kapitalnutzungskosten reagieren. Dies hängt von der Elastizität der Kapitalnachfrage bezüglich der Kapitalnutzungskosten ab. Nach Fuchs, Krüger und Poterba (1998) beträgt die Konsensschätzung der Ökonomen -1. Hasset und Hubbard (2002) fassen die umfangreiche empirische Literatur zusammen und geben eine Bandbreite von -0.5 bis -1 an. Andererseits impliziert ein Wert von -1 einen recht niedrigen Wert für die Substitutionselastizität zwischen

Kapital und Arbeit von etwa 0.65. Ökonometrische Schätzungen zur Faktorsubstitutionselastizität streuen zwar ebenfalls stark, legen aber doch insgesamt einen eher höheren Wert für die Substitutionselastizität nahe (vgl. den Überblick in Chirinko, 2002). Viele Simulationsstudien verwenden eine Cobb-Douglas-Produktionsfunktion, welche eine deutlich höhere Substitutionselastizität zwischen Kapital und Arbeit von eins und damit eine Kapitalnachfrageelastizität von etwa 1.5 impliziert. Der Überblick von De Mooij und Ederveen (2003) über die Schätzungen für multinationale Direktinvestitionen legen ebenfalls deutlich höhere Werte nahe. Das Modell ist für den Basisfall mit einer Kapitalnachfrageelastizität von 1.3 parametrisiert, was einer Substitutionselastizität zwischen Kapital und Arbeit von etwa 0.85 entspricht. Die Sensitivitätsanalyse geht auf einen höheren Wert der Nachfrageelastizität von 1.5 über, was in etwa einer Substitutionselastizität von 0.98 annähernd wie im Cobb-Douglas Fall entspricht.⁷⁹

Ein wichtiger Transmissionsmechanismus der Steuerpolitik auf das Wachstum ist die Reagibilität der Ersparnisse auf eine steuerliche Absenkung der Nettozinsen. In einem intertemporalen Modell mit langlebigen Haushalten müssen drei Effekte für Zinsänderungen unterschieden werden, nämlich Substitutions-, Einkommens- und Vermögens- bzw. Humankapitaleffekt. Während der Substitutionseffekt eines höheren Nettozinses den zukünftigen Konsum und damit die Ersparnisbildung im Vergleich zum heutigen Konsum relativ attraktiver macht, wirkt der Einkommenseffekt in die andere Richtung und mindert die Ersparnisse. Ein höherer Nettozins bedeutet nämlich auch, dass sich jeder gesparte Franken besser verzinst. Das ermöglicht ein höheres Lebenseinkommen, welches eben auch für mehr Gegenwartskonsum ausgegeben wird und so bei gegebenem Lohneinkommen die Ersparnisbildung wieder dämpft. Der Nettoeffekt zwischen Substitutions- und Einkommenseffekt hängt von der intertemporalen Substitutionselastizität ab. Bei einem Wert von eins heben sich die beiden Effekte gerade auf, so dass der Konsum als ein konstanter und zinsunabhängiger Anteil des Lebensvermögens bestehend aus Finanz- und Humankapital gewählt wird.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass Zinsänderungen keine Wirkung auf die Ersparnisbildung auslösen würden. Ein höherer Nettozins bedeutet auch, dass zukünftige Arbeitseinkommen stärker abgezinst werden, was das Humankapital als Barwert zukünftiger Lohneinkommen mindert. Das so verringerte Lebensvermögen schlägt sich in geringerem Konsum nieder, was die Ersparnisse steigert. Der Humankapitaleffekt verstärkt also den Substitutionseffekt. Ein höherer Nettozins steigert wegen des Humankapitaleffektes die Ersparnisse selbst dann noch, wenn Substitutions- und Einkommenseffekte sich gerade aufheben. Während der Humankapitaleffekt in der Wahl eines intertemporal optimierenden Haushaltsmodells mit überlappenden Generationen angelegt ist und daher im Rahmen der Sensitivitätsanalyse nicht variiert werden kann, hängt die relative Stärke der Substitutions- und Einkommenseffekte von der intertemporalen Substitutionselastizität (ISE) ab. Für diesen Parameter gibt es

⁷⁹ Die Marktmechanismen wie zunehmende Skalenerträge, die für endogenes Wachstum notwendig sind, wirken in einem Modell mit exogenem Wachstumstrend im Wesentlichen als Verstärker bzw. Multiplikator von Niveaueffekten. Dieser Aspekt kann anhand einer höheren Nachfrageelastizität des Kapitals appro-

eine erhebliche Bandbreite von empirischen Schätzungen. Real Business Cycle Modelle verlangen in der Regel einen ISE-Wert zwischen 0.5 und 1, um typische makroökonomische Zeitreihen zu erklären. Diese Werte resultieren beispielsweise aus den Schätzungen von Kydland und Prescott (1982) und Hansen und Singleton (1983). Ebenso argumentiert Lucas (1990), dass makroökonomisch plausible Werte bei mindestens 0.5 liegen müssen. Mikroökonomische Schätzungen von Hall (1988) ergeben hingegen deutlich niedrigere Werte von etwa 0.1. Allerdings betont eine einfache Durchschnittsbildung wie in Hall (1988) die Bedeutung der Haushalte mit nur geringen Ersparnissen. Die beobachtbaren Fluktuationen in der Kapitalbildung hängen jedoch stark vom Verhalten der Haushalte mit hohem Vermögen und Ersparnissen ab. Unter Berücksichtigung der Heterogenität der Haushalte gelangt Visiting-Jorgensen (2002) zu Werten von 0.3 bis 0.4 für Aktien und 0.8 bis 1 für Obligationen. Guvenen (2003) ermittelt einen Wert für die ISE von 0.4 bis 0.5. Das Simulationsmodell ist mit einem ISE-Wert von 0.4 parametrisiert. Dieser Wert wird in der Sensitivitätsanalyse auf 0.6 erhöht, was die Ersparnisse zinselastischer macht. Auch dieser höhere Wert kann angesichts der Bandbreite von Schätzungen immer noch als realistisch gelten. Zusätzlich wird mit einem niedrigeren Wert von 0.2 gerechnet, um die Bandbreite der möglichen Ergebnisse auszuloten.

Die unvollständige Substituierbarkeit heimischer und ausländischer Wertpapiere bedeutet eine abgeschwächte Kapitalmobilität in den Portfolioinvestitionen, so dass ein Zinsspielraum im Inland entsteht. Eine unvollständige internationale Kapitalmobilität und daraus folgende Unterschiede in den Kapitalmarkttrenditen belegen die empirischen Untersuchungen von Feldstein und Horioka (1980). Gordon und Gaspar (2001) entwickeln die Implikationen für die Steuerpolitik. Danach haben heimische Anleger eine Präferenz für heimische Wertpapiere selbst dann, wenn diese eine etwas geringere Rendite aufweisen sollten. Diese Präferenz für heimische Wertpapiere wird durch die empirischen Arbeiten von Adler und Dumas (1983) sowie French und Poterba (1991) belegt. Es ist allerdings nicht klar, wie aus diesen Untersuchungen eine Elastizität für Portfoliosubstitution abgeleitet werden kann. Der überwiegende Teil der theoretischen Literatur geht vom Grenzfall einer unendlichen Substitutionselastizität und damit einer perfekten Substituierbarkeit verschiedener Assets aus, so dass aus der Sicht der Anleger die Nettoertragsraten verschiedener Assets im Kapitalmarktgleichgewicht exakt gleich sein müssen. Bei konsequenter Anwendung des Wohnsitzlandprinzips würde dann der inländische Bruttoszins dem Weltmarktzins entsprechen und bliebe somit exogen. Um der hohen internationalen Mobilität der Portfolioinvestitionen Rechnung zu tragen, aber dennoch einen begrenzten Zinsspielraum entstehen zu lassen, wird das Modell mit einer Elastizität der Portfoliosubstitution von 15 für heimische Anleger und 20 für ausländische Anleger parametrisiert. Der höhere Wert für die ausländischen Anleger wird damit gerechtfertigt, dass die ausländische Nachfrage nach heimischen Wertpapieren umso elastischer auf Zinsdifferenziale reagiert, je grösser das Ausland relativ zum Inland ist. Die Sensitivitätsanalyse halbiert diese Elastizitäten für die inländische (ausländische) Assetnachfrage von 15 (20)

ximiert werden. Es ist daher nahe liegend, in der Sensitivitätsanalyse einen höheren Wert anzusetzen. Vgl. dazu den vorletzten Absatz in Abschnitt 2.3.

auf 7.5 (10). Die niedrigeren Werte erfordern grössere Zinsanpassungen im Inland, um ein Ungleichgewicht auf dem Kapitalmarkt zu beseitigen, und erhöhen damit den inländischen Zinsspielraum.

Verhaltenselastizitäten	Basis	AAE	KNE	ISE	ISE	PSEi	PSEa	PSE
Arbeitsangebot AAE*	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Kapitalnachfrage KNE*	1.3	1.3	1.5	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3
Intertemp. Subst. ISE*	0.4	0.4	0.4	0.6	0.2	0.4	0.4	0.4
Portfoliosubst. Inl. PSEi*	15	15	15	15	15	7.5	15	7.5
Portfoliosubst. Ausl. PSEa*	20	20	20	20	20	20	10	10
Kapitalnutz.kosten, inl. KG*	6.056%	6.086%	6.162%	5.926%	6.315%	5.965%	5.963%	5.848%
Fremdkapitalzins*	2.862%	2.897%	2.995%	2.757%	3.080%	2.640%	2.654%	2.364%
Portfoliorendite*	5.594%	5.608%	5.647%	5.535%	5.724%	5.446%	5.566%	5.414%
Lohnsteuer Faktor Bund*	48.915%	42.162%	50.608%	44.541%	59.132%	42.916%	49.125%	43.895%
Lohnsteuer Faktor Kantone*	82.207%	78.084%	81.325%	80.050%	86.901%	83.509%	82.308%	83.728%
BIP - Bruttoinlandsprodukt	11.194	13.113	12.227	11.804	9.954	11.546	11.495	11.900
BNP - Bruttonationalprodukt	18.955	20.918	19.918	20.087	16.657	18.019	19.094	18.207
Kapitalstock	27.152	29.179	30.349	28.673	24.157	28.370	28.236	29.740
Beschäftigung	3.118	5.077	3.118	3.348	2.621	3.184	3.173	3.240
Durchschnittslohn	8.488	8.416	8.349	8.898	7.686	8.842	8.831	9.275
verfügbare Arbeitseink.	11.442	13.645	11.436	12.278	9.695	11.691	11.703	11.979
Finanzvermögen	85.283	87.710	87.106	90.904	74.159	78.914	84.763	78.314
Privater Konsum	16.459	18.702	16.914	17.462	14.399	15.288	16.489	15.319
Produktion	10.277	12.186	11.271	10.849	9.109	10.647	10.616	11.065
Kapitalgesellschaften	17.372	19.374	19.079	18.626	14.879	17.476	17.557	17.706
Personengesellschaften	3.139	4.235	3.488	3.514	2.314	6.845	3.510	7.349
Heimische Multis	1.660	4.029	1.722	0.976	2.955	-0.310	2.912	1.039
Ausländische Multis	-12.136	-10.128	-13.415	-13.901	-8.705	-12.156	-12.311	-12.158
Verteilung Konsum	16.459	18.702	16.914	17.462	14.399	15.288	16.489	15.319
Konsum EK1	7.411	8.778	7.619	7.712	6.671	6.381	7.516	6.533
Konsum EK2	13.251	15.407	13.593	13.900	11.784	11.857	13.353	11.982
Konsum EK3	22.943	25.557	23.605	24.571	19.794	21.986	22.866	21.873

*) Absolute Werte. Restliche Werte: Abweichungen in % gegenüber Ausgangssituation.

Tabelle 35: Sensitivitätsanalyse St.Galler Vorschlag/Avenir Suisse

Tabelle 35 zeigt nun die Ergebnisse der Sensitivitätsanalyse. Die Spalte "Basis" wiederholt die Ergebnisse des letzten Szenarios (Tabellen 31-34). Die nächste Spalte berechnet die langfristigen Ergebnisse desselben Szenarios neu, wobei das Modell mit einem höheren Wert der Arbeitsangebotselastizität von 0.3 anstatt 0.2 kalibriert wird. Die Beschäftigung reagiert daher stärker auf die Arbeitsangebotsanreize, die das Szenario aufgrund der Lohnsteuersenkung enthält, und nimmt um 5.1 anstatt 3.1% zu. Wenn die Kapitalintensität (Kapitalarbeitsverhältnis) im Wesentlichen gleich bleibt, muss das Niveau der Kapitalbildung langfristig im gleichen Verhältnis zunehmen, so dass die höhere Angebotselastizität die Expansion kräftig verstärkt. Damit wird das Steuersystem ergiebiger und erlaubt eine weitere Absenkung der Lohnsteuersätze um einige Prozentpunkte (ersichtlich in den Zeilen Lohnsteuerskalierung für Bund und Kantone), was die Ausdehnung des Arbeitsangebotes noch einmal verstärkt. Andererseits wird die Expansion leicht gebremst, weil trotz Zunahme des verfügbaren Arbeitseinkommens die Ersparnisse nicht ausreichend anwachsen, um die gestiegene Kapitalbildung zu finanzieren. Daher zieht das Zinsniveau im Inland geringfügig an und reduziert (in vernachlässigbarer Weise) die Kapitalintensität und die durchschnittlichen Marktlöhne. Eine höhere Arbeitsangebotselastizität verstärkt also

ganz erheblich die expansiven Wirkungen des Szenarios, so dass der BIP-Beitrag aller Unternehmertypen zunimmt. Das BIP steigt nun sogar um 13.1 anstatt 11.2%. Alle Einkommensgruppen partizipieren am höheren Konsumzuwachs, so dass sich das Verteilungsmuster nicht wesentlich ändert.

Die Spalte "KNE" in Tabelle 35 zeigt, wie sich die Auswirkungen desselben Reformszenarios verändern, wenn im Vergleich zum Basisfall das Modell mit einer höheren Kapitalnachfrageelastizität parametrisiert wird. Dies bedeutet eine höhere Faktorsubstitutionselastizität in der Nähe von eins wie bei einer Cobb-Douglas-Technologie. Die höhere Kapitalnachfrageelastizität verstärkt die Auswirkungen der Investitionsanreize auf die Kapitalbildung, die nun im Vergleich zum Basisfall um etwa drei Prozentpunkte höher ausfällt (30.3 anstatt 27.2%). Mit der stärkeren Kapitalbildung steigen die Unternehmenswerte und damit der Wert der Assets, die mit entsprechender Portfolionachfrage absorbiert werden müssen, verhältnismässig stärker als die akkumulierten Ersparnisse. Daher muss das inländische Zinsniveau im Vergleich zum Basisszenario etwas höher liegen, um ein Kapitalmarktgleichgewicht herbeizuführen. Die gestiegenen Finanzierungskosten müssen mit einer höheren Kapitalproduktivität (Kapitalnutzungskosten) erwirtschaftet werden, so dass die Faktorpreisgrenze mit der neuen Technologie etwas geringere Durchschnittslöhne diktiert. Diese nehmen mit 8.35% etwas weniger stark zu als im Basisfall. Andererseits führt die stärkere, investitionsgetriebene Expansion zu etwas höheren Steuereinnahmen und erlaubt eine etwas weitergehende Absenkung der Lohnsteuersätze bei den Kantonen, die die Gesamtbelastung dominieren. Dies kompensiert die geringeren Marktlöhne, so dass das verfügbare Arbeitseinkommen und die Beschäftigung im Vergleich zum Basisszenario mehr oder weniger unverändert bleiben. Der BIP-Zuwachs fällt mit 12.2% um einen Prozentpunkt grösser aus, was allein auf die verstärkte Kapitalbildung zurückzuführen ist. Eine höhere Kapitalnachfrageelastizität verstärkt die Expansion, ähnlich wie eine höhere Arbeitsangebotselastizität. Die Mechanismen sind allerdings unterschiedlich.

Die Spalte "ISE" ermittelt die Sensitivität der Ergebnisse, wenn der Wert der intertemporalen Substitutionselastizität im Konsum von 0.4 auf 0.6 erhöht wird. Damit reagieren die Ersparnisse empfindlicher auf höhere Nettozinsen und damit auf die Sparanreize des Reformpakets. Mit dem erhöhten Sparangebot müssen die inländischen Zinsen und Renditen im Vergleich zum Basisfall sinken, damit ein Kapitalmarktgleichgewicht sichergestellt werden kann. Mit den niedrigeren Finanzierungskosten sinken auch die Kapitalnutzungskosten (5.93 anstatt 6.06%), so dass die höhere Ersparnisbildung auch zu mehr Kapitalbildung und damit zu höheren Marktlöhnen im Inland führt. Im Zuge der stärkeren Expansion können die für die Aufkommensneutralität erforderlichen Lohnsteuersätze weiter abgesenkt werden, was zusammen mit den höheren Bruttolöhnen noch einmal zusätzliches Arbeitsangebot mobilisiert und die Beschäftigung um 3.35% (anstatt 3.12) zunehmen lässt. Der höhere Faktoreinsatz treibt den BIP-Zuwachs auf 11.8% hoch. Die gesamtwirtschaftlichen Ersparnisse nehmen einerseits wegen der höheren Zinsreagibilität stärker zu. Der höhere Zuwachs des verfügbaren Arbeitseinkommens, aus dem die Ersparnisse gebildet werden, verstärkt diesen Effekt zusätzlich. Damit wird ein grösseres

Auslandsvermögen gebildet, welches die Nettokapitaleinkommen aus dem Ausland mehrt und damit das BNP noch stärker steigert als das BIP. Aus diesem Grund fällt auch der Konsumzuwachs höher aus. Die nächste Spalte rechnet das Szenario erneut mit einem niedrigeren ISE-Wert von 0.2 durch, der die Zinsreagibilität der Ersparnisbildung abschwächt. Eine zusätzliche Interpretation ist nicht notwendig, die Wirkungen des Szenarios werden nun gedämpft anstatt verstärkt, der BIP-Zuwachs beträgt nur mehr 10.0%.

Die letzten drei Spalten prüfen die Sensitivität der Ergebnisse bezüglich der Portfoliosubstitutionselastizität (PSE). Dieser Parameter bestimmt, wie stark die Haushalte in der Wahl der Portfoliostruktur auf Zins- und Renditedifferentiale reagieren. Wenn beispielsweise die Rendite von Beteiligungen an inländischen Kapitalgesellschaften relativ zu anderen Anlagemöglichkeiten steigt, dann wird die Portfolionachfrage auf dieses Asset verlagert. Dieser Effekt ist umso stärker, je höher die PSE ist. Die Haushalte und Pensionsfonds halten auch ausländische Aktien, Unternehmensanleihen und Staatsschulden, deren Renditen jedoch auf den ausländischen Märkten bestimmt werden und somit für das Inland exogen sind. Die Präferenz für heimische Anlagen äussert sich darin, dass die Portfolionachfrage nach inländischen Assets auch dann nicht verschwindet, wenn die inländischen Renditen fallen und unattraktiver als im Ausland werden. Bei hoher PSE und damit hoher Mobilität von Portfolioinvestitionen löst schon ein geringer Rückgang des inländischen Zinsniveaus eine starke Verlagerung der Portfolionachfrage ins Ausland aus. Der Zinsspielraum bleibt gering. Bei niedriger PSE wird hingegen der Zinsspielraum im Inland grösser, weil die Abwanderung von Portfolionachfrage nur sehr träge auf das Zinsdifferential reagiert.

In den letzten drei Spalten wird die PSE niedriger gewählt, so dass sich der inländische Zinsspielraum vergrössert. Dabei wird die PSE getrennt für inländische und ausländische Investoren auf den halben Ausgangswert abgesenkt. Die letzte Spalte enthält den kumulativen Effekt aus der gleichzeitigen Absenkung für beide Investorentypen. Nachdem die gesamte Portfolionachfrage die Summe der in- und ausländischen Nachfrage nach diesem Asset ist, sind die Wirkungen grundsätzlich dieselben, auch wenn die quantitative Bedeutung aufgrund der unterschiedlichen Marktanteile der in- und ausländischen Nachfrager etwas variiert. Nachdem das Basisszenario im Vergleich zum Status Quo aufgrund der sehr starken Sparanreize ein tieferes inländisches Zinsniveau zur Folge hat, und der Zinsspielraum nun aufgrund der niedrigeren PSE grösser ist, fallen die inländischen Zinsen und Renditen noch weiter ab (vgl. die Spalten "PSEi" und "PSEa" mit der Spalte "Basis"). Dies verstärkt einerseits die Kapitalakkumulation und bremst andererseits die Bildung des Finanzvermögens. Obwohl die höhere Kapitalintensität die Löhne weiter anhebt und das Arbeitsangebot und das verfügbare Arbeitseinkommen zusätzlich anregt, was für die Ersparnisbildung an und für sich günstig wäre, schmilzt der Zuwachs des Finanzvermögens wegen der verringerten Portfoliorendite geringfügig. Daher wird im Vergleich zum Basisszenario auch weniger Auslandsvermögen gebildet, so dass die Zunahme der Nettokapitaleinkommen aus dem Ausland sich verkleinert und der BNP-Zuwachs im Vergleich zum Basisszenario

sogar leicht kleiner ist. Abgesehen von diesen Ausnahmen verstärkt eine geringere PSE und damit ein grösserer Zinsspielraum im Inland die expansiven Wirkungen des Szenarios. Die Effekte kumulieren sich natürlich, wenn die PSE für in- und ausländische Investoren gleichzeitig abgesenkt wird. Der BIP-Zuwachs fällt mit 11.9 anstatt 11.2% etwas höher als im Basisszenario aus, während das BNP wegen der gebremsten Vermögensbildung mit 18.2% weniger kräftig anwächst als im Basisszenario (19.0%).

6. Dynamische Effekte

Wachstum ist aufgeschobener Konsum. Eine wachstumsorientierte Steuerreform wird also zunächst einmal den aggregierten Konsum einschränken, bevor langfristig höhere Konsummöglichkeiten zur Verfügung stehen. Aus diesem Grund ist denn auch jede Wachstumspolitik vorwiegend eine Politik für mehr Wohlstand zukünftiger Generationen. Die heute lebenden Generationen können zunächst noch nicht von der höheren Arbeitsproduktivität und den höheren Löhnen profitieren, die mit einer höheren Kapitalintensität möglich werden. Eine wachstumsorientierte Steuerpolitik ist kein Freelunch und muss im Regelfall kurzfristig hohes Steueraufkommen aus der Besteuerung der Kapitaleinkommen aufgeben, so dass bei einem periodischen Budgetausgleich andere Steuersätze kräftig erhöht werden müssen. Diese dürften die kurzfristige wirtschaftliche Entwicklung eher negativ beeinflussen. Andererseits führt die Kapitalisierung der geringen Steuerbelastung von Kapitaleinkommen zu einer schlagartigen Steigerung der Unternehmenswerte und zu sofortigen Vermögensgewinnen bei den Anteilseignern, die unter den gegenwärtigen, älteren Generationen konzentriert sind. So ergibt sich ein charakteristisches intergeneratives Umverteilungsmuster, welches die zukünftigen Generationen und die heute lebenden Kapitaleigner zu Lasten der jungen arbeitenden Generationen begünstigt.

Die Wachstumsdynamik und die damit verbundene intergenerative Umverteilung soll anhand eines einzelnen Szenarios verdeutlicht werden. Aus denselben Gründen wie im vorigen Abschnitt zur Sensitivitätsanalyse wählen wir wieder das kombinierte Szenario "AS-Spar+" in Tabelle 31, welches Elemente des St.Galler Vorschlags mit jenem von Avenir Suisse verbindet. Die nachfolgenden Abbildungen illustrieren die kurz- und mittelfristigen Anpassungspfade, die zum langfristigen Wachstumspfad auf höherem Niveau führen.

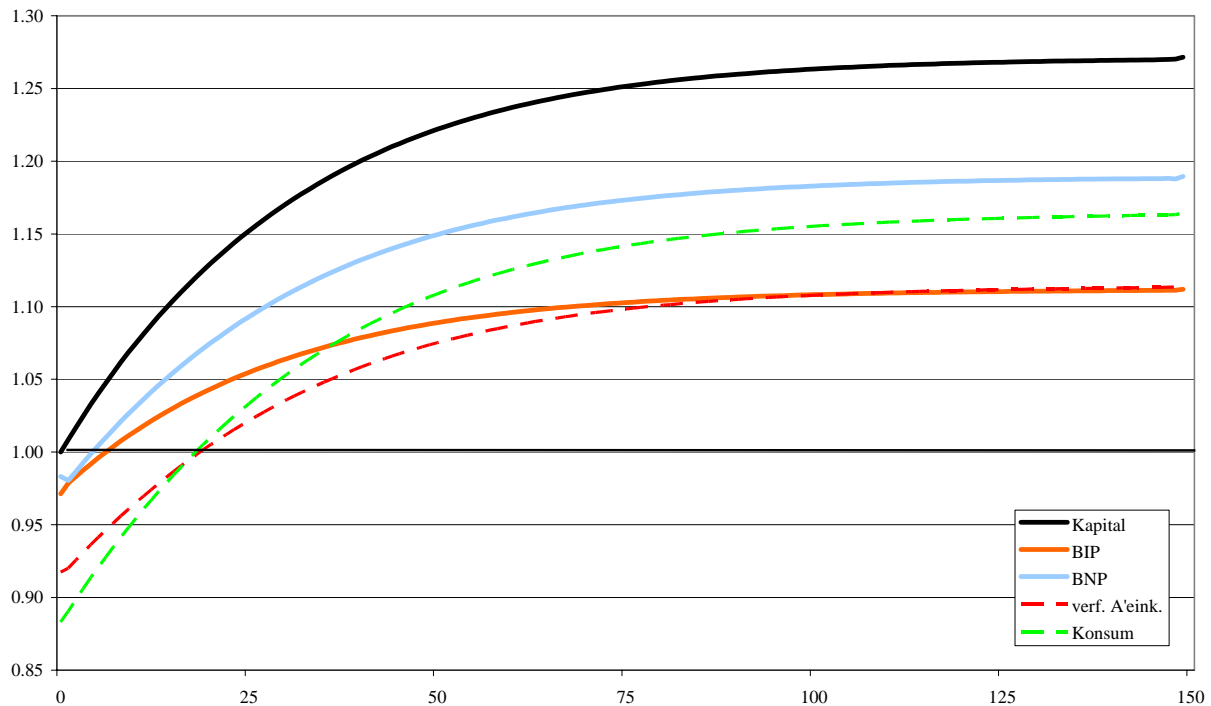


Abbildung 4: Makroökonomische Zeitreihen

In der ersten Anpassungsphase müssen überaus hohe Investitionen getätigt werden, um die Kapitalbildung anzustossen und auf ein höheres Niveau zu heben (vgl. die Entwicklung des Kapitalstocks in Abbildung 4). Um den Investitionsboom zu finanzieren, müssen die Haushalte vermehrt sparen, um die zunehmende Nachfrage nach Fremdkapital und den zusätzlichen Bedarf nach neuem Eigenkapital im Inland zu befriedigen. Gleichzeitig machen die hohen Steuerausfälle in der ersten Anpassungsphase eine starke Anhebung der Lohnsteuersätze notwendig, um den sofortigen Budgetausgleich zu gewährleisten.⁸⁰ Wie Abbildung 5 zeigt, müsste beispielsweise der Lohnsteuersatz der höchsten Einkommensgruppe in der ersten Anpassungsphase um fast 20 Prozentpunkte auf knapp unter 50% angehoben werden, jener der untersten Gruppe um etwa 12 Prozentpunkte. Die notwendige Erhöhung der Lohnsteuersätze fällt deshalb so hoch aus, weil aufgrund der Abzüge in der Höhe von bis zu 40% wie in Tabelle 5 die Bemessungsgrundlage der Lohnsteuer recht schmal wird. Erst nach etwas mehr als 3 Jahrzehnten fallen die Steuersätze unter das Niveau des Status Quo zurück. Nachdem der Kapitalstock historisch bestimmt ist, können die Marktlöhne kurzfristig nicht ansteigen. Höhere Bruttolöhne werden erst mit Verzögerung im Zuge der langsamen Kapitalakkumulation möglich, so dass kurzfristig die Steuererhöhungen die Nettolöhne und das verfügbare Arbeitseinkommen stark beeinträchtigen, wie Abbildung 4 veranschaulicht. Dies hat negative Auswirkungen auf Arbeitsangebot und Beschäftigung, so dass in den ersten Jahren nach der Reform das BIP sogar etwas zurückgeht, bevor es nach einigen Jahren über das Ausgangsniveau ansteigt.

⁸⁰ Diese Anhebung der Steuersätze könnte kurzfristig reduziert werden, indem vorübergehend die Neuverschuldung erhöht wird. Dies lindert zwar die kurzfristigen Kosten der Steuerreform, macht jedoch in Zukunft aufgrund der gestiegenen Zinsbelastung höhere Steuersätze notwendig und schmälert die langfristigen Wachstumsgewinne.

Die kurzfristigen Steuerausfälle des Szenarios kommen vor allem aus dem Verlust an Gewinsteuer-aufkommen durch Einführung der Eigenkapitalverzinsung und aus der Einführung der Sparbereini-gung. Während die aktuellen Kapitaleinkommen im Wesentlichen vom Ertrag auf den derzeitigen Vermögensbestand abhängen und damit zu einem grossen Teil prädeterniert sind, bedeutet die Ein-führung der Abzugsfähigkeit der neuen Ersparnisse eine sofortige Reduktion des Kapitalertragssteuer-aufkommens. Erst mit zunehmender Vermögensbildung steigen im Laufe der Zeit die Kapitaleinkom-men so stark an, dass trotz Sparbereinigung langfristig ein höheres Aufkommen erzielt werden kann.

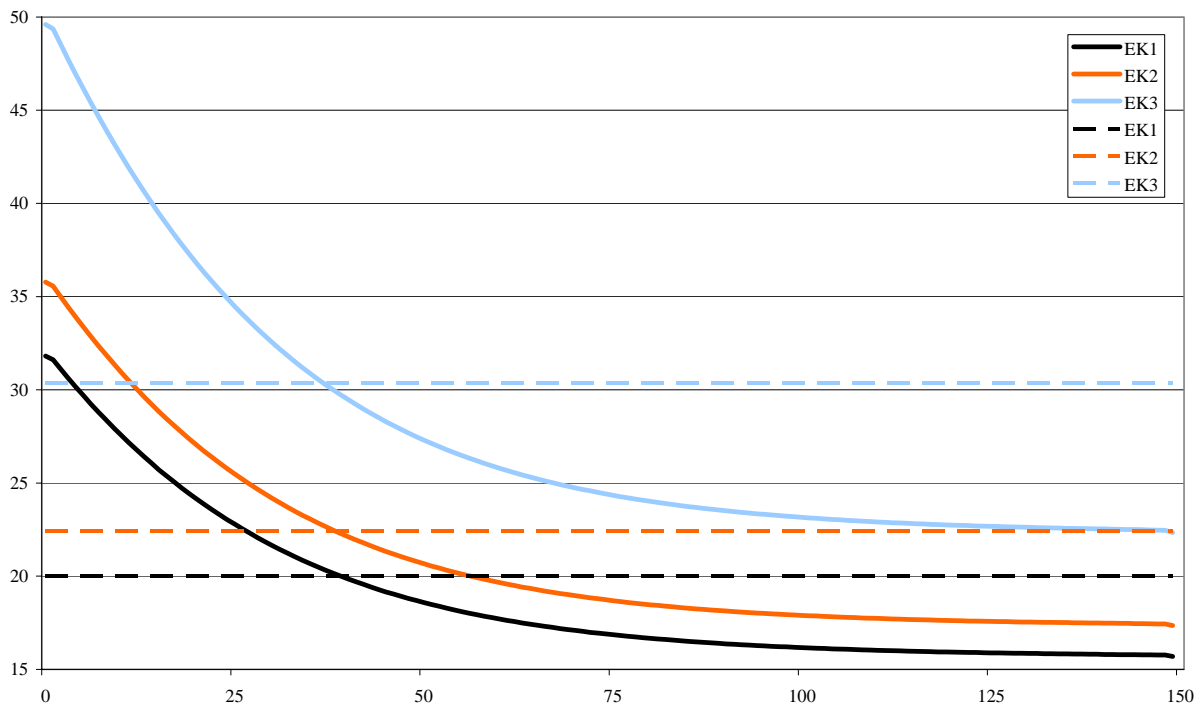


Abbildung 5: Aufkommensneutrale Lohnsteuersätze nach Einkommensgruppen

Die Sparneigung wird durch die Anpassung der Marktrenditen beeinflusst. Die Zinsentwicklung hängt von der Änderung der Vermögensbestände ab, die durch entsprechende Umschichtung und Anpassung der Portfolionachfrage der Haushalte absorbiert werden müssen. Kurzfristig nimmt der Wert der Aktien und der Eigenkapitalanteile sehr stark zu, während sich die Anleihenbestände (Unternehmensanleihen und Staatsschulden, die mit dem BIP mitwachsen) nur sehr langsam anpassen. Um die Portfolionachfrage auf das Eigenkapital zu lenken, müssen die Eigenkapitalrenditen kurzfristig stark ansteigen, während die Fremdkapitalzinsen zunächst eher unverändert bleiben und im Laufe der Zeit wegen der stark zunehmenden Ersparnisse langsam fallen. Vor allem der Anstieg der Eigenkapitalrenditen steigert also kurzfristig die Portfoliorendite und mobilisiert zusätzliche Ersparnisse. Der entscheidende Sparanreiz kommt jedoch von der Steuerreform, da die Sparbereinigung die effektive Grenzsteuerbelastung für neue Ersparnisse auf Null senkt und so bei gegebenen Marktzinsen wesentlich höhere Netorenditen der Haushalte ermöglicht. Die höhere Portfoliorendite nach Steuern veranlasst die Haushal-

te, den Konsum heute einzuschränken und in die Zukunft zu verlagern, und mobilisiert damit die notwendigen Ersparnisse. Angesichts der Tatsache, dass die verfügbaren Arbeitseinkommen kurzfristig deutlich zurückfallen und die Kapitaleinkommen zunächst nur begrenzt ansteigen, weil die höheren Vermögen erst langsam akkumuliert werden, muss der aggregierte Konsum besonders stark um etwa 11% fallen, bevor er in der Folge rasch ansteigt. Die hohen Sparanreize führen zu einer Einschränkung des gegenwärtigen zugunsten eines höheren zukünftigen Konsums, wie Abbildung 4 illustriert.

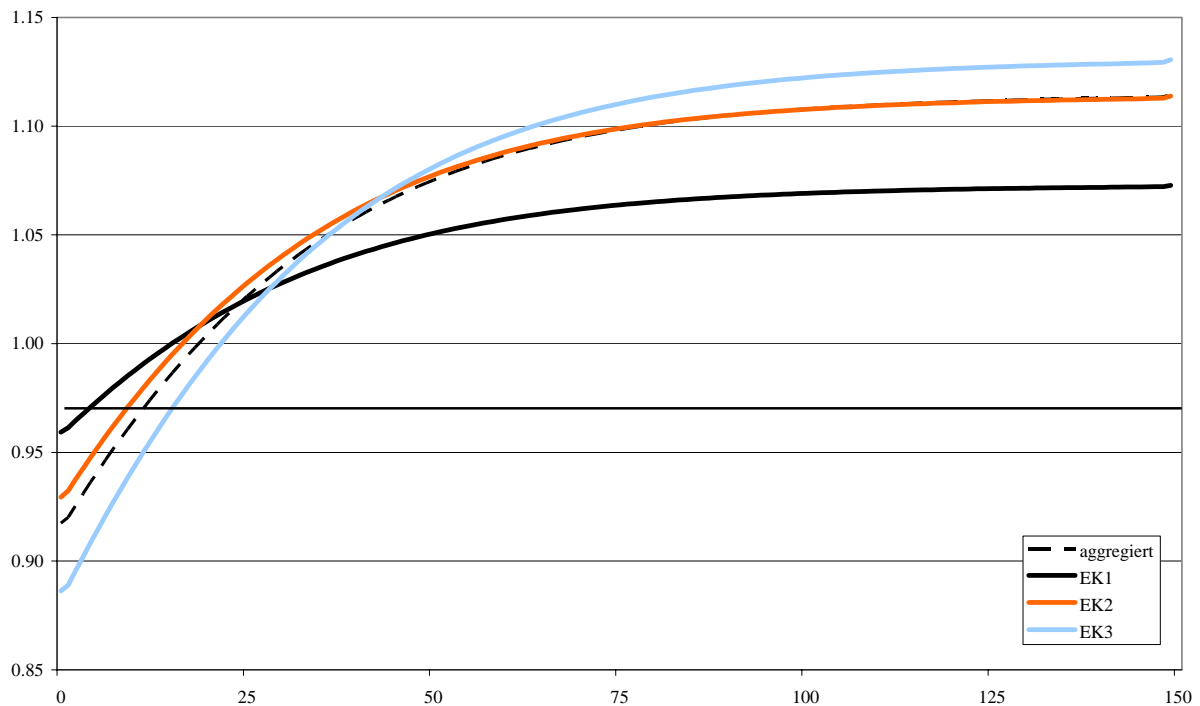


Abbildung 6: Verfügbare Arbeitseinkommen nach Einkommensgruppen

Abbildungen 6 und 7 zeichnen kurzfristig ein qualitativ anderes Verteilungsmuster, als es langfristig zu beobachten ist. Die Verluste der einkommensschwächsten Gruppe EK1 im Sinne einer prozentualen Verringerung des verfügbaren Arbeitseinkommens und des Konsums relativ zum Status Quo sind kurzfristig verhältnismässig gering, vor allem wesentlich geringer als jene der obersten Einkommensgruppe. Die langfristigen Zuwächse sind dagegen bei den Spitzenverdienern konzentriert, während die Gewinne der Geringqualifizierten relativ bescheiden ausfallen. Dieses Muster ist politikinduziert. Die Skalierung des progressiven Lohnsteuertarifs mit einem einheitlichen Faktor führt dazu, dass die Anpassung des Lohnsteuersatzes für die oberste Gruppe in Prozentpunkten wesentlich stärker ausfällt als für die unteren Gruppen. Dementsprechend sind auch die Anpassungen der Nettolöhne, des Arbeitsangebots und des verfügbaren Arbeitseinkommens für die oberste Gruppe in beide Richtungen grösser.

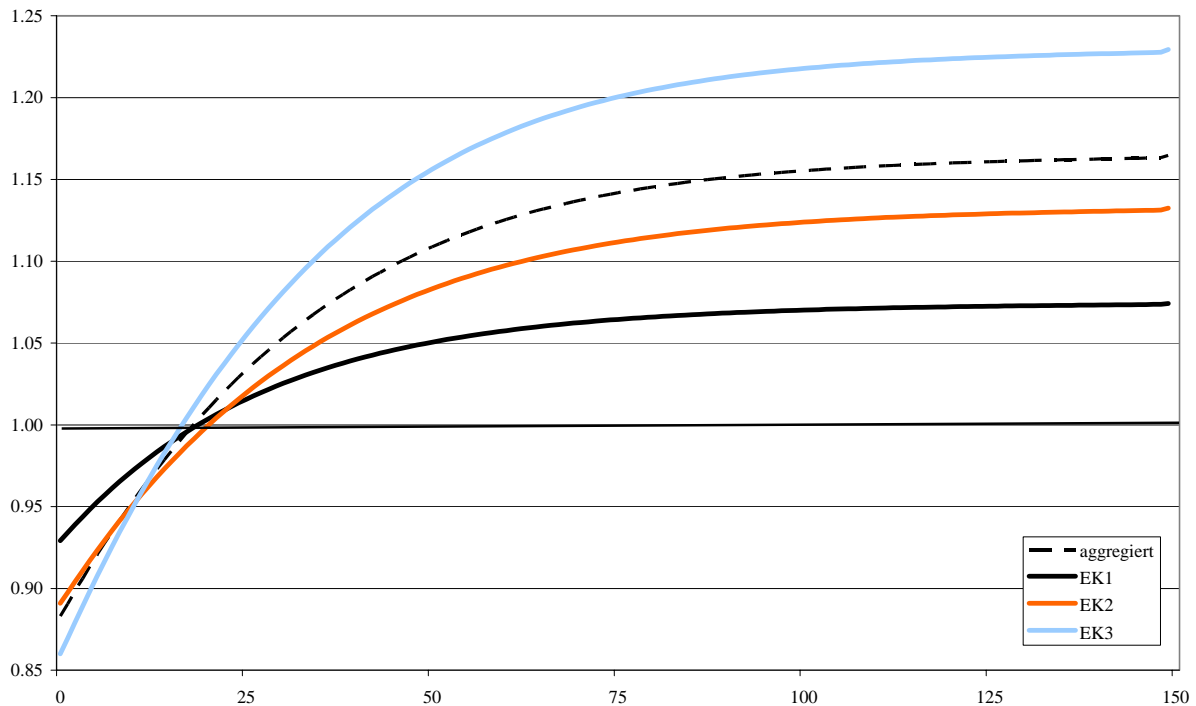


Abbildung 7: Konsum nach Einkommensgruppen

Die BIP-Beiträge der einzelnen Sektoren, das sind einerseits die heimisch beherrschten Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen und andererseits die in- und ausländischen multinationalen Konzerne mit ihrer Produktion im Inland, fallen sehr ungleich aus, wie schon die Besprechung des langfristigen Gleichgewichts gezeigt hat. Die mächtigen Sparanreize des Szenarios senken das Zinsniveau im Inland relativ zu den fixen Weltmarktrenditen. Davon profitieren die heimischen Unternehmen am stärksten, während die Eigenkapitalrenditen der multinationalen Unternehmen nur begrenzt oder gar nicht im Inland bestimmt werden und daher nur in bescheidenerem Ausmass fallen können. Daher fallen die Finanzierungskosten der heimischen Unternehmen wesentlich stärker und unterstützen ihre Expansion. Abbildung 8 zeigt hingegen, dass die kurzfristige Expansion verhältnismässig stärker von den multinationalen Konzernen getragen wird, während die heimischen Unternehmen nur sehr langsam expandieren. Die Ursache liegt wiederum auf dem Kapitalmarkt. Da das Szenario die Unternehmenswerte stark steigert, müssen die heimischen Unternehmen, die ausschliesslich von inländischen Investoren gehalten werden, zusätzliche Portfolionachfrage aus den heimischen Vermögen mobilisieren. Da das Sparniveau zunächst nur sehr langsam anwächst, kann dies nur durch Portfolioumschichtung passieren, was höhere Eigenkapitalrenditen erfordert. Diese verteuern die Finanzierungskosten und bremsen die Expansion. Die multinationalen Konzerne hingegen können ihren Finanzierungsbedarf aufgrund einer elastischen Nachfrage ausländischer Investoren nach ihren Aktien sehr viel leichter befriedigen, so dass die Aktienrenditen dieser Unternehmen und damit ihre Finanzierungskosten nur wenig steigen müssen. Mit zunehmender Vermögensbildung im Inland fallen hingegen die Renditen der heimischen Unternehmen wieder ab, was ihre Expansion verstärkt. Damit wird auf dem Ar-

beitsmarkt die Beschäftigungsnachfrage der Multis zunehmend verdrängt und durch Beschäftigung in inländischen Unternehmen ersetzt. Die Expansion verlagert sich zunehmend von den multinationalen zu den heimisch beherrschten Unternehmen.⁸¹

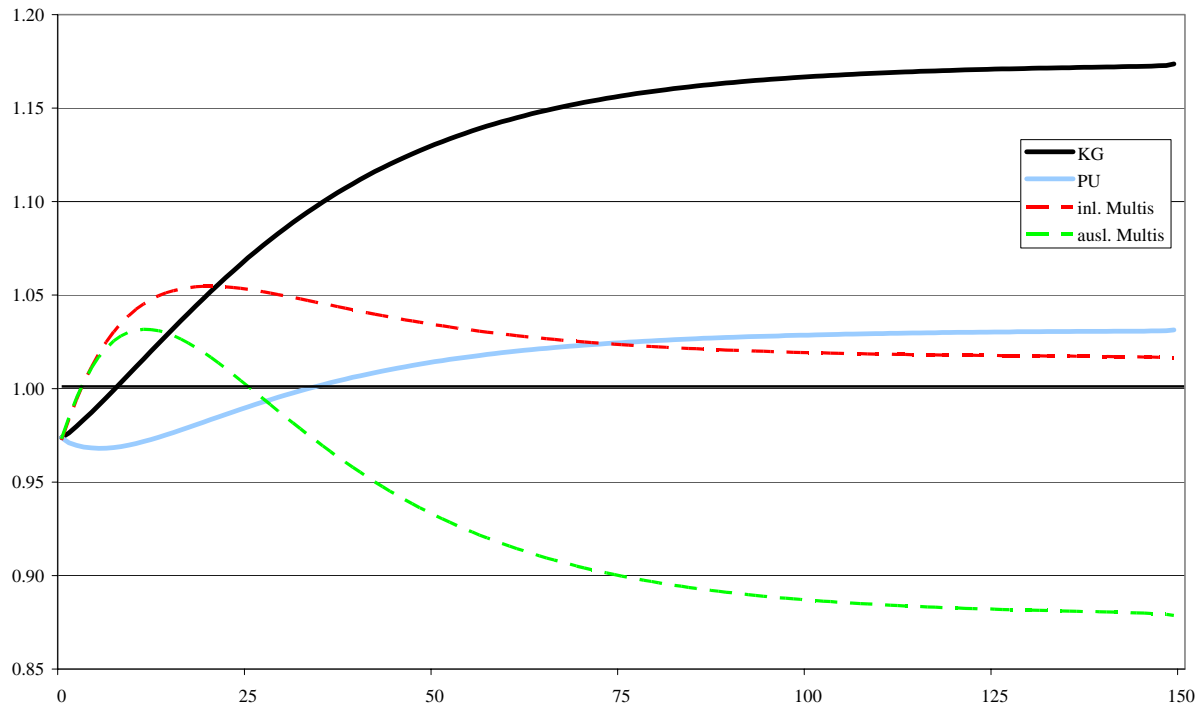


Abbildung 8: Output nach Sektoren

Die Steigerung der Unternehmenswerte führt zu kurzfristigen Vermögensgewinnen der Haushalte, welche die intra- und intergenerativen Verteilungswirkungen beeinflussen. Da die Kapitalvermögen und insbesondere der Besitz von Unternehmensbeteiligungen und Aktien sehr stark in der obersten Einkommensgruppe konzentriert sind, werden diese überdurchschnittlich stark von diesen einmaligen Vermögensgewinnen profitieren. Abbildung 9 zeigt den momentanen Anstieg des Portfoliovermögens zum Zeitpunkt der Reform. Dieser kommt ausschliesslich aus den Beteiligungen und Aktien, da der Wert der Unternehmens- und Staatsschulden vorbestimmt ist und keinen Neubewertungen unterliegt. Die Abbildung verdeutlicht sehr klar die Konzentration der Vermögensgewinne in der obersten Einkommensgruppe. Diese besitzt nicht nur den Löwenanteil der gesamtwirtschaftlichen Vermögen. Zusätzlich ist die Portfoliostruktur weit überdurchschnittlich in nationalen und multinationalen Unternehmensbeteiligungen konzentriert, während die unteren Einkommensgruppen verhältnismässig stärker in verzinslichen Anlagen wie Unternehmensanleihen und insbesondere Staatsschulden investiert sind. Daher kommen die Aufwertungen der Unternehmenswerte überwiegend der obersten und nur unwesentlich der untersten Einkommensklasse zu gute.

⁸¹ Ob eine solche Verlagerung angesichts der grossen Bedeutung der multinationalen Unternehmen für die gesamtwirtschaftliche Produktivität wirtschaftspolitisch erwünscht ist, bleibt hier offen. Das Modell berücksichtigt keine besonderen Unterschiede in der totalen Faktorproduktivität zwischen den heimisch be-

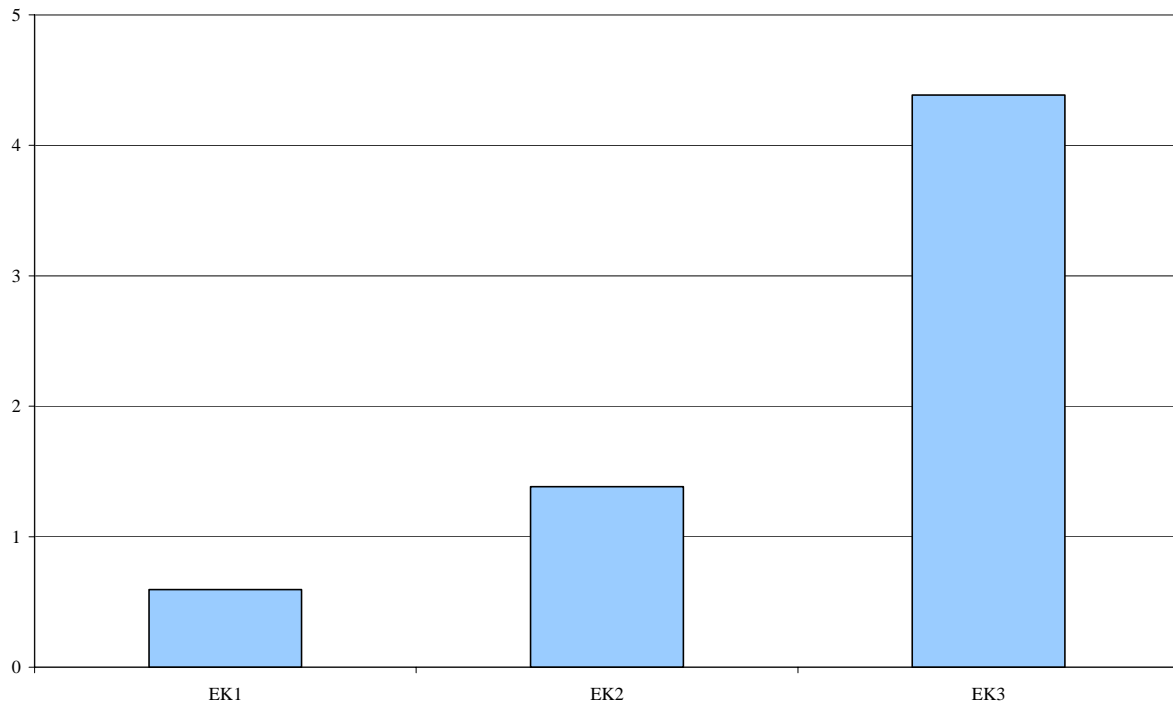


Abbildung 9: Vermögensgewinn nach Einkommensgruppen

Abbildung 10 zeigt schliesslich die inter- und intragenerativen Wohlfahrtswirkungen des Reformpaketes. Der Wohlfahrtseffekt ist pro Kopf der entsprechenden Bevölkerungssegmente ausgewiesen und wird als äquivalente Variation in Prozent des Lebensvermögens berechnet. Wenn ein Individuum von der Reform benachteiligt wird, gibt die äquivalente Variation den Vermögensbetrag an, der zur Kompensation für die Verluste notwendig wäre. Wenn hingegen ein Individuum profitiert, gibt die äquivalente Variation den Vermögensbetrag an, der entzogen werden müsste, damit der Vorteil gerade beseitigt würde. Diese kompensierenden Vermögensbeträge drücken daher die Wohlfahrtsgewinne oder Verluste in Form eines äquivalenten monetären Betrages aus, der beispielsweise als Anteil am Lebensvermögen ausgedrückt werden kann, um das Ausmass der Wohlfahrtsänderung besser interpretieren zu können.

In Abbildung 10 sind die Generationen in Altersgruppen zusammengefasst. Dabei wird die Bevölkerung in acht Altersgruppen unterteilt, wobei die achte Gruppe die ältesten und die erste Gruppe die jüngsten Generationen zusammenfasst. Die ersten fünf Gruppen sind aktiv im Erwerbsleben, die restlichen drei befinden sich im Ruhestand und beziehen Pensionseinkommen.⁸² Die linke Hälfte der Abbildung zeigt die Wohlfahrtsänderungen für die gegenwärtig lebenden acht Bevölkerungsgruppen, die

herrschaften und multinationalen Sektoren und kann daher die mit dieser Verlagerung verbundenen Wachstumseinbussen nicht berücksichtigen.

⁸² Gruppen 1-4 entsprechen den 20-30-, 30-40-, 40-50- und 50-60-Jährigen. Gruppe 5 enthält mit den 60-70-Jährigen sowohl aktiv Erwerbstätige als auch Arbeitnehmer in den ersten Jahren ihres Ruhestandes. Gruppen 6-8 entsprechen den 70-80-, 80-85- und 85-90-Jährigen. Die Bevölkerungsanteile nehmen mit zunehmender Altersgruppe aufgrund der Sterblichkeit ab und entsprechen einer stationären demographischen Struktur, die sich aus den beobachteten Sterberaten ergibt. Vor allem die ältesten Generationen sind daher sehr viel dünner besetzt als die jungen Generationen.

rechte Hälfte zeigt die Wohlfahrtsgewinne der zukünftig lebenden Generationen an. Der Balken "20 J." bezieht sich beispielsweise auf die Position der jüngsten Altersgruppe in 20 Jahren nach Einführung der Reform und zeigt den Wohlfahrtsgewinn, den diese Gruppe im neuen Gleichgewicht im Vergleich zum Wachstumsgleichgewicht im Status Quo ohne Durchführung der Steuerreform erzielen würde.

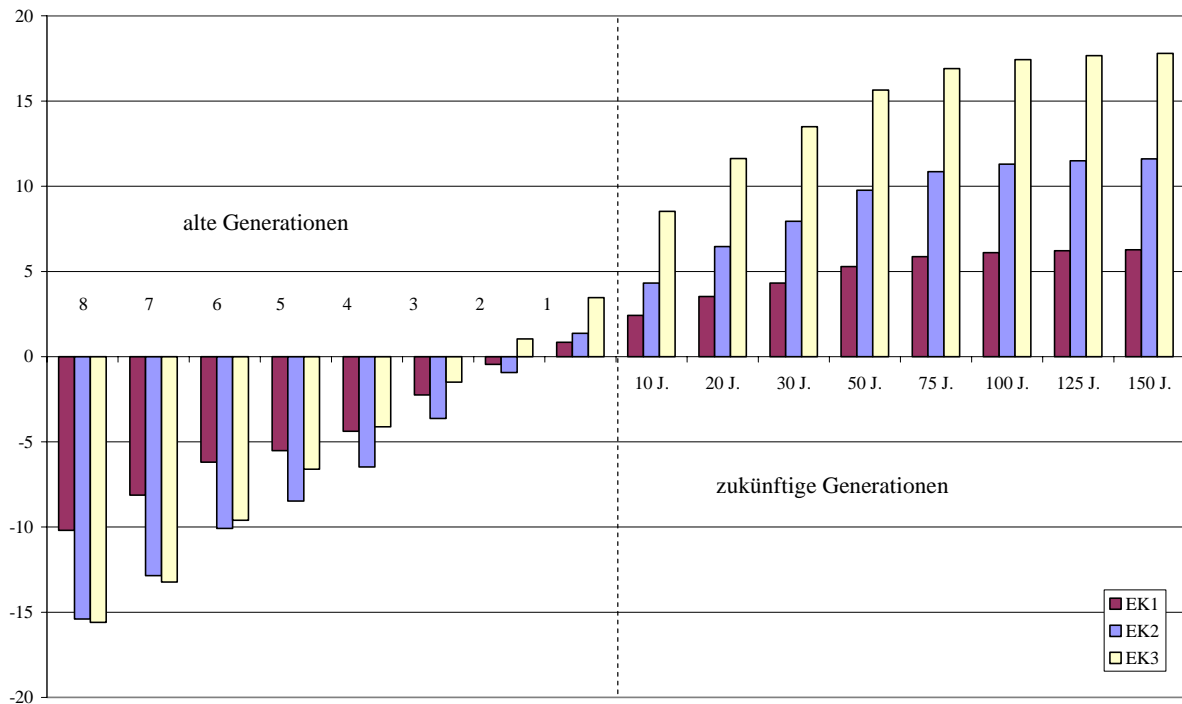


Abbildung 10: Inter- und intragenerative Wohlfahrtseffekte

Abbildung 10 zeigt ein klares intergeneratives Umverteilungsmuster, wie es sich bereits im Konsumprofil in Abbildung 4 abzeichnet. Eine stark wachstumsorientierte Steuerreform begünstigt zukünftige Generationen zulasten der gegenwärtig lebenden alten Bevölkerungsgruppen. Die intergenerativen Wohlfahrtseffekte innerhalb einer Altersgruppe sind für die jungen und zukünftigen Bevölkerungsgruppen sehr klar. Die oberste Einkommensklasse profitiert bei diesen Altersgruppen am stärksten, weil sie am meisten Kapitalvermögen bilden und daher von den Sparanreizen stärker profitieren. Vor allem ist für diese Gruppen die Erhöhung der verfügbaren Arbeitseinkommen am grössten. Bei den derzeit lebenden Altersgruppen sind die intragenerativen Wohlfahrtseffekte hingegen weniger eindeutig. Dies hat auch damit zu tun, dass sich die relative Bedeutung des Kapital- und Arbeitsvermögens im Laufe des Lebenszyklus verschiebt.

Von der Ermittlung eines aggregierten Wohlfahrtsmasses wird abgesehen, da nicht klar ist, inwieweit und mit welcher sozialen Diskontrate die Wohlfahrt zukünftiger Generationen abdiskontiert werden muss. In Anbetracht dessen muss noch erwähnt werden, dass in Abbildung 10 die Wohlfahrtseffekte pro Kopf der jeweiligen Altersgruppe berechnet sind. Für die gesamtwirtschaftliche Betrachtung sind

allerdings die Wohlfahrtsverluste der älteren Gruppen stark zu relativieren, da aufgrund der Sterblichkeit das Gewicht der höheren Altersgruppen in der Gesamtbevölkerung wesentlich geringer ist. Der Pro-Kopf-Verlust der gegenwärtigen Altersgruppe 8 betrifft eben nur sehr wenige Individuen, während die gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsänderungen mehr von den stark besetzten Jahrgängen der jüngeren Gruppen dominiert werden.

7. Zusammenfassung und Ausblick

Auf eine umfangreichere Zusammenfassung wird hier verzichtet, es sei auf den Executive Summary verwiesen. Auf einer sehr grundsätzlichen Ebene betrachtet hat die Studie gezeigt, dass grössere Wachstumseffekte nicht mit inkrementellen Steuerreformen zu erreichen sind. Eine Senkung der Steuersätze auf persönliche Kapitaleinkommen z.B. im Rahmen einer dualen Einkommensteuer dürfte sehr geringe oder sogar negative Wachstumswirkungen haben, da die Aufkommensverluste durch höhere Lohnsteuersätze gegenfinanziert werden müssen. Dies gilt umso mehr, wenn die Bemessungsgrundlage der Lohnsteuern durch grosszügige Abzüge ausgehöhlt ist, so dass die Steuersätze mit negativen Konsequenzen für Arbeitsangebot und Beschäftigung recht stark angehoben werden müssen, um ein bestimmtes Aufkommen zu erzielen. Ein ansehnlicher Wachstumsgewinn im Rahmen einer Einkommensteuerreform wäre möglich, wenn es gelänge, die Bemessungsgrundlage durch Streichung von Abzügen im inframarginalen Einkommensbereich zu verbreitern und das entstehende Steueraufkommen für eine Absenkung des Tarifs zu nutzen. Wenn jemand mit einem Jahresgehalt von 100'000 Fr. wegen der Streichung von Abzügen auf die ersten 50'000 Fr. mehr Steuern zahlen muss, hat dies kaum Auswirkungen auf seine Anreize, durch mehr Leistung sein Einkommen an der Grenze auf 110'000 Fr. zu erhöhen. Die Absenkung des Tarifs reduziert die Grenzsteuersätze und stärkt die Leistungsbereitschaft, die Streichung von Abzügen hebt den Durchschnittssteuersatz ohne direkte Auswirkungen auf Leistungsanreize. Ein solches Szenario wirkt, als ob eine verzerrende, leistungshemmende Steuer durch eine nicht verzerrende Pauschalsteuer ersetzt würde, und muss daher positive Auswirkungen auf Effizienz und Wachstum haben. Der langfristige Wachstumsgewinn wurde auf ein Prozent des BIP und mehr geschätzt. Allerdings hängt der Wachstumseffekt entscheidend davon ab, dass tatsächlich nur inframarginale Einkommensbestandteile stärker besteuert werden. Nicht jede Schliessung von Steuerlücken erfüllt diese Voraussetzung. Wenn bisher unbesteuerte Einkommensbestandteile wie z.B. realisierte private Beteiligungsgewinne der Besteuerung unterworfen werden, dann bedeutet dies eine Anhebung des effektiven Grenzsteuersatzes auf Beteiligungsgewinne und löst entsprechende Ausweichreaktionen und damit Wachstumsverluste aus.

Grosse Wachstumsgewinne mit Steuerreformen sind offensichtlich nur mit radikaleren Ansätzen erzielbar, die allerdings auch mit grösseren Risiken und Unsicherheiten und mit erheblichen Einführungs- und Übergangsproblemen behaftet sind. Für die Schweiz wurden der Reformvorschlag von Keuschnigg/Avenir Suisse und der St.Galler Vorschlag untersucht. Dabei hat sich gezeigt, dass die grossen Wachstumsgewinne dieser Reformen nicht von der Absenkung der Steuersätze auf Kapital- und Gewinneinkommen kommen, sondern von der Einführung der Sparbereinigung auf der Personenebene und der Zinsbereinigung (Abzugsfähigkeit einer Eigenkapitalverzinsung) auf der Unternehmensebene. Diese Massnahmen reduzieren die Grenzsteuerbelastung für Investitionen und neue Ersparnisse auf Null, ohne ganz auf Steueraufkommen zu verzichten. Die zinsbereinigte Gewinnsteuer generiert nach wie vor Steueraufkommen aus der Besteuerung von Renten und monopolistischen Ge-

winnen. Die sparbereinigte Kapitalertragssteuer auf der Personenebene generiert ebenfalls langfristig beachtliches Steueraufkommen, da sie weiterhin die Zinserträge und die Nettoersparnisse, d.h. die Differenz aus neuen Ersparnissen und aufgelösten, verbrauchten alten Ersparnissen besteuert. Dieses Aufkommen ist weitgehend verzerrungsfrei und erlaubt es, andere verzerrende Steuern auf Arbeitseinkommen niedrig zu halten. Je nach Szenario wurden die langfristigen Wachstumsgewinne auf bis zu zehn Prozent des BIP geschätzt. Ein wesentlicher Teil dieses Effektes kommt von den massiven Sparanreizen, die bei entsprechender Präferenz für inländische Anlagen das Zinsniveau im Inland drücken und damit die heimische Investitionstätigkeit stärken.

Nicht alle Fragen und Aspekte der hier untersuchten Steuerreformen konnten in diesem Gutachten behandelt werden. Einige dieser Gesichtspunkte verdienen noch vertiefte Analysen und sollten in der Steuerreformdiskussion verstärkt Beachtung finden. Der erste Aspekt betrifft die Implementierung und die administrativen Aspekte der Sparbereinigung, für die in diesem Gutachten sehr hohe Wachstumsgewinne festgestellt wurden. Vertieft zu untersuchen wäre die konkrete Umsetzung der Sparbereinigung, ohne dass die Wahl der sparbereinigten Vermögenswerte eingeschränkt und neue Arbitrage- und Betrugsmöglichkeiten geschaffen werden. Interessant in diesem Zusammenhang ist, dass die Sparbereinigung möglicherweise sogar die Anreize zur internationalen Steuerflucht bei Portfolioinvestitionen mindern könnte, welche die Durchsetzung des Wohnsitzlandprinzips in der Zinsbesteuerung stark erschweren. Um neue Ersparnisse von der Steuer absetzen zu können und damit in den Genuss der Sparförderung zu gelangen, müssten sie ja wohl beim heimischen Fiskus erklärt werden, selbst wenn das Vermögen im Ausland investiert wird. Damit kann ein später anfallendes Zinseinkommen und der Verkauf der Ersparnisse nicht mehr hinterzogen werden. Auch für die Erfassung ausländisch investierter Vermögen bei der heimischen Vermögenssteuer hätte dies unter Umständen Vorteile. Weitere Fragen wirft die Sparbereinigung bezüglich der konkreten Umsetzung im föderalen, steuerwettbewerbsorientierten Umfeld in der Schweiz auf. Tauchen hier neue Probleme in der interkantonalen Abgrenzung auf, die über die derzeitige Praxis der Einkommensbesteuerung hinausgehen? Schliesslich wären geeignete Übergangsstrategien und die Möglichkeiten einer Dämpfung der negativen Anfangsimpulse bei der Einführung einer Sparbereinigung zu studieren.

Die Sparbereinigung rückt, zweitens, auch die Frage nach der richtigen Massnahme zur Herstellung der Investitionsneutralität der Besteuerung auf der Unternehmensebene in ein neues Licht. Der entscheidende Vorteil der Sparbereinigung ist, dass sie nur die Grenzsteuerbelastung auf *neue* Ersparnisse auf Null drückt, aber trotzdem wertvolles Steueraufkommen generiert, weil der Zinsertrag und die Auflösung von *alten* Ersparnissen weiterhin besteuert werden. Die Zinsbereinigung der Gewinnsteuer durch Einführung einer Eigenkapitalverzinsung auf Unternehmensebene stellt hingegen altes *und* neues Kapital steuerfrei. Hingegen würde eine Cashflow-Steuer ähnlich wie die Sparbereinigung auf Personenebene nur neues Kapital entlasten und den Ertrag auf das Altkapital weiterhin besteuern. Sie könnte also trotz Investitionsneutralität ein höheres Aufkommen erzielen als die zinsbereinigte Ge-

winnsteuer. Allerdings wären dann die beiden Alternativen bezüglich ihrer Auswirkungen auf die Durchschnittsbelastung von Unternehmen und damit bezüglich ihrer Vorteile hinsichtlich der Standortattraktivität abzuwägen. Ausserdem wirft die Cashflow-Steuer möglicherweise Probleme im internationalen Kontext bei der Anerkennung der Steuer im Ausland und insbesondere in den USA auf (vgl. McLure und Zodrow, 1998). In diesem Zusammenhang ist interessant, dass die Cashflow-Steuer gerade wieder in den USA als Teil einer wachstumsorientierten Steuerreform vorgeschlagen wurde (vgl. President's Advisory Panel on Federal Tax Reform, 2005).

Eine der grossen Vorzüge des in dieser Studie verwendeten Modells zur Quantifizierung der Effekte von Steuerreformen ist die Unterscheidung von heimisch beherrschten und multinationalen Unternehmen, die Standortentscheidungen zu treffen haben. Angesichts der Diskussion über die Bedeutung der Durchschnittsbelastung für die Standortqualität und der höheren Produktivität der multinationalen Unternehmen wäre, drittens, eine (aufwendige) Revision des Modells lohnend. Derzeit sind multinationale Unternehmen weitgehend ähnlich wie heimische Unternehmen modelliert, es wird jedoch die unterschiedliche Besteuerung und der Einfluss der ausländischen Investoren auf die Eigenkapitalrendite erfasst. Die Revision sollte die diskrete Standortentscheidung der multinationalen Unternehmen explizit modellieren und die unterschiedliche Bedeutung der extensiven Investitionen (Standortentscheidungen) und intensiven Investitionen (Erweiterung des Kapitalstocks in wachsenden Unternehmen) für das gesamtwirtschaftliche Wachstum herausarbeiten. Dabei wäre die unterschiedliche Bedeutung der Grenz- und Durchschnittsbelastung, wie in den Massen der durchschnittlichen und marginalen effektiven Steuerbelastung (AETR und METR in den internationalen Steuerbelastungsvergleichen der Europäischen Kommission und des ZEW und BAK Basel), herauszuarbeiten. Eine ähnliche Überlegung gilt auch für die Modellierung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebots, welche explizit die diskrete Angebotsentscheidung (Erwerbsbeteiligung) zusätzlich zum intensiven Arbeitsangebot berücksichtigen sollte. Auch hier müsste stärker, als es bisher möglich war und es in der Literatur üblich ist, auf die unterschiedliche Bedeutung von Grenz- und Durchschnittsbelastung in der Lohnbesteuerung und auf die Implikationen für das extensive und intensive Arbeitsangebot eingegangen werden.

Der vierte Aspekt betrifft die Einfachheit der Besteuerung und die damit verbundenen Einsparungen von administrativen Kosten (Verwaltungs- und Erfüllungskosten in der öffentlichen Verwaltung und im privaten Sektor). Eine der oft genannten Vorteile einer Flat Tax und auch einer Flat Rate Tax mit breiter Bemessungsgrundlage ist ihre Einfachheit. Es könnten verschiedenste Abgrenzungsprobleme entfallen und die Abstimmung zwischen persönlicher Einkommensteuer und Gewinnsteuer zur Vermeidung einer Doppelbesteuerung wären einfacher zu lösen. Insofern hier durch den Übergang zur Flat Rate Tax reale Einsparungen möglich werden, dürfte dies zu weiteren Wachstumsgewinnen führen, die hier nicht quantifiziert und auch schwer quantifizierbar sind. Es lohnt sich ein Vergleich mit der realen Aussenhandelstheorie, welche einen Abbau von nicht tarifären Handelshemmnissen als eine Verringerung von so genannten "realen Handelskosten" berücksichtigt. In diesen Studien hat sich ge-

zeigt, dass solche realen Einsparungen durchaus grössere Wachstumsgewinne zeitigen als ein Abbau von Zöllen, der ja immer auch mit Einnahmenverlusten für den Staat verbunden ist. Eine solche Berücksichtigung von Einsparungen bei den administrativen Kosten würde den Übergang zu einer Flat Rate Tax attraktiver erscheinen lassen. Das grosse Problem dabei ist natürlich, wie hoch diese Einsparungen in Prozentpunkten des Steueraufkommens anzusetzen wären.

Ein fünfter, wichtiger und hier nicht erfasster Vorteil einer Flat Rate Tax gegenüber einer progressiven Einkommensteuer betrifft die Folgen für die Humankapitalbildung. Aus der Literatur ist bekannt, dass eine proportionale Lohnsteuer bezüglich der Entscheidung über die Länge der Ausbildung und Weiterbildung neutral ist, solange ausschliesslich Opportunitätskosten der Bildung in Form von Lohnverzicht während der Ausbildung anfallen (vgl. Keuschnigg, 2005a). Die proportionale Lohnsteuer wirkt bezüglich der Bildungsentscheidung wie eine proportionale Cashflow-Steuer bezüglich der Investitionsentscheidung. Indem eine proportionale Lohnsteuer den Nettolohn in jeder Periode um denselben Faktor kürzt, verringert sie einerseits den Lohnentgang und damit die Bildungskosten im selben Verhältnis wie den Bildungsertrag in Form des Einkommenszuwachses in späteren Perioden. Aus demselben Grund ist auch eine Flat Rate Tax, welche Arbeits- und Kapitaleinkommen proportional besteuert, bezüglich der Bildungsentscheidung neutral. Eine progressive Lohnsteuer, die ja auch Teil der dualen Einkommensteuer nordischen Typs ist, besteuert hingegen zukünftige Einkommenszuwächse aus einer intensiveren Ausbildung mit höheren Steuersätzen wie die entgangenen Löhne während der frühen Ausbildungsphase. Daher hemmt die Progression die Bildungsentscheidung. Angesichts der Bedeutung der Bildung für das Wirtschaftswachstum ist dieser Aspekt vermutlich recht bedeutsam und dürfte zusätzliche Effizienz- und Wachstumsgewinne aus einer Einführung einer Flat Rate Tax generieren, die in dieser Studie nicht berücksichtigt werden konnten. Nachdem die Ausbildungsqualität der lokal verfügbaren Arbeitnehmer immer auch ein wichtiges Standortkriterium für multinationale Unternehmen ist, kommt der Wirkung von Steuerreformen auf die Bildungsanreize auch unter dem Gesichtspunkt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Steuersystems eine hohe Bedeutung zu. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass Aus- und Weiterbildung in einer alternden Gesellschaft zunehmend wichtiger wird, damit der Rückgang des physischen Arbeitsangebots wenigstens teilweise durch höhere Ausbildung und Produktivität der Arbeitnehmerschaft ersetzt werden kann.

Literaturverzeichnis

Adler, Michael und Bernard Dumas (1983), International Portfolio Choice and Corporation Finance: Synthesis, *Journal of Finance* 38, 925-984.

Angelini, Terenzio, Lars P. Feld, Heinz Hauser, Gebhard Kirchgässner, Klaus A. Vallender und Robert Waldburger (2000), Ein neues Steuerrecht für die Schweiz: Ökonomische Grundlagen und Grundzüge der rechtlichen Ausgestaltung, Universität St.Gallen.

Auerbach, Alan J. (2002), Taxation and Corporate Financial Policy, in: Alan J. Auerbach und Martin Feldstein (Hrsg.), *Handbook of Public Economics III*, Amsterdam: Elsevier, 1251-1292.

Auerbach, Alan J. (1979), Wealth Maximization and the Cost of Capital, *Quarterly Journal of Economics* 93, 433-446.

Auerbach, Alan J. und Kevin A. Hassett (2003), On the Marginal Source of Investment Funds, *Journal of Public Economics* 87, 205-232.

Blundell, Richard W. und Thomas MaCurdy (1999), Labor Supply: A Review of Alternative Approaches, in: Orley Ashenfelter und David Card (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3A, Amsterdam: Elsevier, 1559-1591.

Boadway, Robin (2005), Income Tax Reform for a Globalized World: The Case for a Dual Income Tax, *Journal of Asean Economics* 16, 910-927.

Boadway, Robin (2004), The Dual Income Tax - An Overview, *CESifo Dice Report* 2, 3-8.

Bovenberg, Lans A. und Sijbren Cnossen (2003), The Dutch Presumptive Capital Income Tax: Find or Failure?, in: Hans-Werner Sinn und Sijbren Cnossen (Hrsg.), *Public Finance and Public Policy in the New Century*, Cambridge: MIT Press, 241-261.

Bradford, David (1981), The Incidence and Allocation Effects of a Tax on Corporate Distributions, *Journal of Public Economics* 15, 1-22.

Bundesamt für Statistik (2005), *Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2005*, Zürich.

Bundesamt für Statistik (2004), *Die Berufliche Vorsorge in der Schweiz*, Neuenburg.

Bundesministerium der Finanzen (2005), *Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich*, Monatsberichte des BMF, 37-53.

Chetty, R. und E. Saez (2005), Dividend Taxes and Corporate Behavior: Evidence from the 2003 Dividend Tax Cut, *Quarterly Journal of Economics* 120, 791-833.

Chirinko, Robert S. (2002), Corporate Taxation, Capital Formation, and the Substitution Elasticity between Labor and Capital, CESifo Working Paper No. 707.

Christiansen, Vidar (2004), Norwegian Income Tax Reforms, CESifo Dice Report 2, 9-14.

Cnossen, Sijbren (1999), Taxing Capital Income in the Nordic Countries: A Model for the European Union?, *FinanzArchiv* 56, 18-50.

De Mooij, Ruud A. und Sief Ederveen (2003), Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research, *International Tax and Public Finance* 10, 673-693.

Devereux, Michael P. (2000), Issues in the Taxation of Foreign Portfolio and Direct Investment, in: Sijbren Cnossen (Hrsg.), *Taxing Capital Income in the European Union*, Oxford University Press, 110-134.

Devereux, Michael P., Rachel Griffith und Alexander Klemm (2002), Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition, *Economic Policy* 35, 451-495.

Eidgenössisches Finanzdepartement (2005), *Öffentliche Finanzen 2005: Bund, Kantone, Gemeinden*, Bern.

Eggert, Wolfgang und Bernd Genser (2005), Dual Income Taxation in EU Member Countries, CESifo Dice Report 3, 41-47.

ESTV (2006), *Zusammenstellung der Abzüge vom Bruttoeinkommen*, Daten zur Verfügung gestellt.

ESTV (2005), *Steuerbelastung in den Kantonshauptorten 2004*, Bern.

ESTV (2004), *Zukunfts- und wachstumsorientiertes Steuersystem (ZUWACHS)*, Auftrag für ein wissenschaftliches Gutachten, Vertrag und Anhang.

ESTV (1999), *Gesamtschweizerische Vermögensstatistik der natürlichen Personen 1997*, Bern.

Feldstein, Martin S. und Charles Y. Horioka (1980), Domestic Savings and International Capital Flows, *Economic Journal* 90, 314-329.

Fjaerli, E. und D. Lund (2001), The Choice between Owner's Wages and Dividends Under the Dual Income Tax, *Finnish Economic Papers* 14, 104-119.

French, Kenneth R. und James M. Poterba (1991), Investor Diversification and International Equity Markets, *American Economic Review, Papers and Proceedings* 81, 222-226.

Fuchs, Victor R., Alan B. Krueger und James M. Poterba (1998), Economists' Views about Parameters, Values, and Policies: Survey Results in Labor and Public Economics, *Journal of Economic Literature* 36, 1387-1425.

Fuest, Clemens und Bernd Huber (2005), The Effects of Income Shifting on the Efficiency Properties of consumption-Tax Systems, *FinanzArchiv* 61, 139-153.

Fuest, Clemens und Bernd Huber (2001), Can Corporate Personal Tax Integration Survive in Open Economies? Lessons from the German Tax Reform, *FinanzArchiv* 57, 514-524.

Gordon, Roger H. (2000), Taxation of Capital Income Vs. Labour Income: An Overview, in: Sijbren Cnossen (Hrsg.), *Taxing Capital Income in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 15-45.

Gordon, Roger H. und Vitor Gaspar (2001), Home Bias in Portfolios and Taxation of Asset Income, *Advances in Economic Analysis & Policy* I, 1-29.

Gordon, Roger H. und James R. Hines Jr. (2002), International Taxation, in: Alan J. Auerbach und Martin Feldstein (Hrsg.), *Handbook of Public Economics IV*, Amsterdam: Elsevier, 1935-1995.

Gordon, Roger H. und Young Lee (2001), Do Taxes Affect Corporate Debt Policy? Evidence from U.S. Corporate Tax Return Data, *Journal of Public Economics* 82, 195-224.

Graham, John R. (2003), Taxes and Corporate Finance: A Review, *Review of Financial Studies* 16, 1075-1129.

Graham, John R., Michael Lemmon und James Schallbein (1998), Debt, Leases, Taxes, and the Endogeneity of Corporate Tax Status, *Journal of Finance* 53, 131-162.

Guvenen, Fatih (2003), Reconciling Conflicting Evidence on the Elasticity of Intertemporal Substitution: A Macroeconomic Perspective, *Rochester Working Paper* 491.

Hall, Robert E. (1988), Intertemporal Substitution in Consumption, *Journal of Political Economy* 96, 339-357.

Hall, Robert E. und Alvin Rabushka (1985), *The Flat Tax*, Stanford: Hoover Institution Press.

Hansen, Lars P. und Kenneth J. Singleton (1983), Stochastic Consumption, Risk Aversion, and the Temporal Behavior of Asset Returns, *Journal of Political Economy* 91, 249-265.

- Hassett, Kevin A. und Glenn R. Hubbard (2002), Tax Policy and Business Investment, in: Alan J. Auerbach und Martin Feldstein (Hrsg.), *Handbook of Public Economics*, Vol. 3, Amsterdam: Elsevier, 1293-1343.
- Heckman, James J., Lance Lochner und Christopher Taber (1998), Tax Policy and Human Capital Formation, *American Economic Review* 88, 293-297.
- Homburg, Stefan (2000), German Tax Reform 2000: Description and Appraisal, *FinanzArchiv* 57, 504-513.
- Huizinga, Harry und Soren B. Nielsen (1997), Capital Income and Profit Taxation With Foreign Ownership of Firms, *Journal of International Economics* 42, 149-165.
- Immervoll, Herwig, Henrik Kleven, Claus Thustrup Kreiner und Emmanuel Saez (2004), *Welfare Reform in European Countries: A Microsimulation Analysis*, London: CEPR DP 4324.
- Ivanova, Anna, Michael Keen und Alexander Klemm (2005), The Russian 'Flat Tax' Reform, *Economic Policy* 43, 397-444.
- Keuschnigg, Christian (2005a), *Öffentliche Finanzen: Einnahmenpolitik*, Tübingen: Mohr.
- Keuschnigg, Christian (2005b), *IFF Tax Model III*, Universität St.Gallen, IFF-HSG.
- Keuschnigg, Christian (2004), *Eine Steuerreform für mehr Wachstum in der Schweiz*, Zürich: Avenir Suisse.
- Keuschnigg, Christian (1998), Investment Externalities and a Corrective Subsidy, *International Tax and Public Finance* 5, 449-469.
- Keuschnigg, Christian und Martin D. Dietz (2005), A Growth Oriented Dual Income Tax, CESifo WP 1513, erscheint in: *International Tax and Public Finance*.
- Keuschnigg, Christian und Martin D. Dietz (2004), Corporate Income Tax Reform in Switzerland, *Swiss Journal of Economics and Statistics* 140, 483-519.
- Keuschnigg, Christian und Martin D. Dietz (2003), *Unternehmenssteuerreform II. Quantitative Auswirkungen auf Wachstum und Verteilung*, Bern: Haupt.
- Keuschnigg, Christian und Wilhelm Kohler (1996a), Commercial Policy and Dynamic Adjustment Under Monopolistic Competition, *Journal of International Economics* 40, 373-409.
- Keuschnigg, Christian und Wilhelm Kohler (1996b), Austria in the European Union: Dynamic Gains from Integration and Distributional Implications, *Economic Policy* 22, 155-211.

Kirchgässner, Gebhard (1999), Eine moderne Steuer- und Abgabenordnung für die Schweiz, Chur: Rüegger.

Kirchhof, Paul (2004), Der sanfte Verlust der Freiheit. Für ein neues Steuerrecht - klar, verständlich, gerecht, München: Carl Hanser.

Krueger, Alan B. und Bruce D. Meyer (2002), Labor Supply Effects of Social Insurance, in: Alan J. Auerbach und Martin Feldstein (Hrsg.), Handbook of Public Economics III, Amsterdam: Elsevier, 2327-2392.

Kydland, Finn E. und Edward C. Prescott (1982), Time to Build and Aggregate Fluctuations, *Econometrica* 50, 1345-1370.

Lindhe, T., J. Södersten und A. Öberg (2004), Economic Effects of Taxing Different Organizational Forms Under the Nordic Dual Income Tax, *International Tax and Public Finance* 11, 469-485.

Lucas, Robert E. (1990), Supply Side Economics, *Oxford Economic Papers* 42, 293-316.

McLure, Charles E. Jr. und George R. Zodrow (1998), The Economic Case for Foreign Tax Credits for Cash Flow Taxes, *National Tax Journal* 51, 1-22.

Nielsen, Soren Bo und Peter B. Sorensen (1997), On the Optimality of the Nordic System of Dual Income Taxation, *Journal of Public Economics* 63, 311-329.

OECD (2005), Economic Outlook No. 78, Paris.

Poterba, James M. (2004), Taxation and Corporate Payout Policy, *American Economic Review* 94, 171-175.

Poterba, James M. (2002), Taxation, Risk-Taking, and Household Portfolio Behavior, in: Alan J. Auerbach und Martin Feldstein (Hrsg.), Handbook of Public Economics III, Amsterdam: Elsevier, 1109-1171.

Poterba, James M. und Andrew A. Samwick (2002), Taxation and Household Portfolio Composition: US Evidence from the 1980s and 1990s, *Journal of Public Economics* 87, 5-38.

Poterba, James M. und Lawrence H. Summers (1985), The Economic Effects of Dividend Taxation, in: Edward Altman und Marti Subrahmanyam (Hrsg.), Recent Advances in Corporate Finance, Homewood: Irwin, 227-284.

President's Advisory Panel on Federal Tax Reform (2005), Simple, Fair, and Pro-Growth. Proposals to Fix America's Tax System, www.taxreformpanel.gov.

Sachverständigenrat (2005), Die Chancen nutzen - Reformen mutig voranbringen, Jahresgutachten 2005/06, Wiesbaden.

SAKE (2005), Panel 1991-2003, Daten zur Verfügung gestellt.

Sinn, Hans-Werner (1991a), The Vanishing Harberger Triangle, *Journal of Public Economics* 45, 271-300.

Sinn, Hans-Werner (1991b), Taxation and the Cost of Capital: the Old View, the New View and Another View, in: David Bradford (Hrsg.), *Tax Policy and the Economy* 5, 25-54.

Schweizerische Nationalbank (2005), *Statistisches Monatsheft* Oktober 2005, Zürich.

Sorensen, Peter B. (2005), Neutral Taxation of Shareholder Income, *International Tax and Public Finance* 12, 777-801.

Sorensen, Peter B. (2002), The German Business Tax Reform of 2000 - A General Equilibrium Analysis, *German Economic Review* 3, 347-378.

Sorensen, Peter B. (1998), Hrsg., *Tax Policy in the Nordic Countries*, London: MacMillan.

Sorensen, Peter B. (1995), The Changing Views of the Corporate Income Tax, *National Tax Journal* 48, 279-295.

Sorensen, Peter B. (1994), From the Global Income Tax to the Dual Income Tax: Recent Reforms in the Nordic Countries, *International Tax and Public Finance* 1, 57-79.

Vissing-Jorgensen, Annette (2002), Limited Asset Market Participation and the Elasticity of Intertemporal Substitution, NBER Working Paper 8896.

Zodrow, George R. (1991), On the Traditional and New Views of Dividend Taxation, *National Tax Journal* 44, 497-509.