



Eidgenössische Finanzverwaltung, Bundesgasse 3, CH-3003 Bern  
Administration fédérale des finances, Bundesgasse 3, CH-3003 Berne  
Amministrazione federale delle finanze, Bundesgasse 3, CH-3003 Berna  
Swiss Federal Finance Administration, Bundesgasse 3, CH-3003 Bern

**Dok.-Nr.: ÖT/1999/5i**

Autoren:

T. Haniotis

B. Jeitziner

S. Mumenthaler

## **Liberales wirtschaftspolitisches Konzept der Kommission für Konjunkturfragen**

Kommentar und Beurteilung

August 1999

Die Arbeiten des Ökonometeams EFV spiegeln nicht notwendigerweise die offiziellen Positionen des Amtes, des Departements oder des Bundesrats wider. Für die in den Arbeiten vertretenen Thesen und allfällige Irrtümer sind in erster Linie die Autoren selbst verantwortlich.

1.	Entstehung und Nutzung von qualifiziertem Humankapital begünstigen.....	5
2.	Entstehung und Nutzung von innovativem Sachkapital begünstigen.....	6
3.	Technologischen Fortschritt begünstigen .....	7
4.	Integration in die Weltwirtschaft begünstigen .....	8
5.	Staatliche Aktivitäten optimieren.....	9
6.	Erhaltung des Grundkonsenses .....	10
7.	Bemerkungen zu den Empfehlungen zum Steuersystem.....	11
	Anhang : Für und Wider eine sparbereinigte Einkommenssteuer (Konsumsteuer).....	12

## Vorwort

Die Subkommission 'Grundsatzfragen' der Kommission für Konjunkturfragen KfK (Vertreter der Wissenschaft) hat im Auftrag des Vorstehers des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements EVD ein liberales wirtschaftspolitisches Konzept ("Eine Richtschnur für die längere Frist") erstellt<sup>1</sup>. Dieses wurde vom Plenum der KfK jedoch nicht einstimmig verabschiedet. Deshalb werden in der publizierten Fassung auch Minderheitsstandpunkte aufgeführt.

Die **Minderheit** wirft dem Konzept insbesondere vor, dass es in einigen Bereichen "Ausdruck eines vereinfachenden Wirtschaftsliberalismus" sei, der dem humanistischen Liberalismus zu wenig Rechnung trage. Die Wirtschaftswissenschaft verkomme dabei zum "ideologischen Alibi". Das Konzept weiche zudem von den in der Geschichte hart erkämpften Grundrechten ab, indem es empfiehlt, dass der Staat nur subsidiär eingreifen soll, um einen minimalen Schutz des in Not geratenen Individuums zu gewährleisten. Die Minderheit vermisst zudem eine Diskussion der Integrationsstrategien der Schweiz gegenüber der EU.

Das (nicht unbestrittene) Konzept ist von allgemeinem wirtschaftspolitischem Interesse und enthält insbesondere auch spezielle Empfehlungen zum schweizerischen Steuersystem. **Pauschal** lässt sich das Konzept wie folgt beurteilen: Es enthält Vorschläge, die dem Begriff 'liberal' nicht in jeder Beziehung gerecht werden. Dem Staat wird durchaus eine aktive Rolle zugebilligt, z.T. wo dies Sinn macht wie z.B. bei der Bildungspolitik, z.T. aber auch eher zu weit geht wie bei der Forschungsförderung. Verschiedene Forderungen bleiben relativ vage, wohl im Bemühen um Konsensfähigkeit. Den Sekundär- und Umverteilungswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen z.B. im Steuerbereich wird zuwenig Rechnung getragen. Ebenso werden die zu erwartenden Folgen einer allfällig zu aktivistischen Geldpolitik oder einer Fixierung des Wechselkurses vernachlässigt. Die Realisierbarkeit verschiedener Vorschläge z.B. im Steuer- oder Sozialversicherungsbereich muss bezweifelt werden, da dem notwendigen sozialen Grundkonsens zuwenig Beachtung geschenkt wird.

---

<sup>1</sup> Kommission für Konjunkturfragen, "Liberales wirtschaftspolitisches Konzept. Eine Richtschnur für die längere Frist. Bericht zuhanden des Vorstehers des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements". Beilage zur Volkswirtschaft, dem Magazin für WirtschaftsPolitik, 371. Mitteilung, 1999.

Der nachfolgende **Kommentar** ist entsprechend den sechs im Konzept aufgeführten Stossrichtungen gegliedert. Der Vorschlag einer sparbereinigten Einkommenssteuer ist von besonderem Interesse. Deshalb folgt im Anhang ein etwas ausführlicherer Kommentar dazu.

## 1. Entstehung und Nutzung von qualifiziertem Humankapital begünstigen

### Hauptforderungen der KfK:

- *Ausländerpolitik: Einwanderung qualifizierter Arbeitskräfte begünstigen und diejenige Unqualifizierter erschweren (beispielsweise mittels eines Punktesystems, welches individuelle Merkmale der Arbeitnehmer berücksichtigt).*
- *Bildungspolitik: Verlässliche staatliche Grundfinanzierung des Hochschulsystems; Einführung von Bildungsgutscheinen.*
- *Arbeitsmarktpolitik: Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der Fürsorge müssen so ausgestaltet sein, dass sich Arbeit lohnt; Reglementierung des Arbeitsverhältnisses und des Arbeitsmarktes soll den Markt nicht unnötig einschränken.*

### Kommentar und Kritik:

Das Konzept zeigt sich für ein liberales Konzept im Bereich der Bildungs- und der Ausländerpolitik überraschend interventionistisch. Dies ist insofern berechtigt, als der ökonomische Mainstream in diesen - wie in vielen anderen Politikbereichen - tatsächlich nicht dem reinen Liberalismus folgt. Es wird anerkannt, dass der Staat das Bildungsniveau positiv beeinflussen kann und soll. Dabei sollte aber unseres Erachtens der Begriff "Bildungsniveau" nicht mit "Ausgaben für das Hochschulsystem" gleichgesetzt werden. Auch Bildung ist ein Gut das Kosten und Nutzen beinhaltet, die es zu optimieren (und nicht zu maximieren) gilt. Der Bericht weist allerdings zu Recht darauf hin, dass marktconforme Studien- und Ausbildungsgebühren wohl zu wenig Ausbildungsanreiz bieten.

Die Forderungen zur Arbeitsmarktpolitik sind kaum kontrovers. Dies liegt allerdings nur daran, dass die Interpretation des Begriffs "unnötige Markteinschränkungen" offen gelassen wird. Im Gegensatz zum Grundlagenpapier von Prof. Sheldon vermeidet der Bericht der KfK zudem eine ausdrückliche Empfehlung verstärkter aktiver arbeitsmarktlicher Massnahmen, obwohl unter Arbeitsmarktökonomern international (inkl. OECD) diesbezüglich weitgehend Einigkeit herrscht.

## 2. Entstehung und Nutzung von innovativem Sachkapital begünstigen

### Hauptforderungen der KfK:

- *Weitere Liberalisierung im Infrastrukturbereich*
- *Konkurrenzfähige Unternehmensbesteuerung*
- *Umgestaltung der persönlichen Einkommenssteuer, welche das Sparen begünstigt*
- *Verzicht auf verzerrende Geschäftsverkehrssteuern*

### Kommentar und Kritik

Die Forderungen nach einer weiteren Liberalisierung im Infrastrukturbereich, nach einer konkurrenzfähigen Unternehmensbesteuerung (investitionsbereinigte, proportionale Gewinnsteuer zwischen 10 und 20 Prozent; Steuern auf ausgeschüttete Gewinne sind bei der persönlichen Einkommenssteuer anrechenbar; Gebühren für effektiv entstandene Kosten) und nach einem Verzicht auf verzerrende Geschäftsverkehrssteuern sind mit dem Inhalt des Finanzleitbilds weitgehend kompatibel. Allerdings schafft Privatisierung nicht automatisch Wettbewerb. Für Wettbewerb braucht es Spielregeln. Diese müssen zuerst im Rahmen eines Regulierungsprozesses geschaffen werden.

Nicht unproblematisch ist die vorgeschlagene Umgestaltung der persönlichen Einkommenssteuer. Aus politischen Überlegungen wird im Finanzleitbild auf eine explizite Aussage zu dieser Steuer verzichtet. Im Anhang zu dieser Notiz werden Für und Wider einer sparbereinigten Einkommenssteuer diskutiert. Insgesamt ist festzustellen, dass der Übergang zu einer sparbereinigten Einkommenssteuer gegenüber der bestehenden Einkommenssteuer keine klar erkennbaren Vorteile bietet, im Gegenteil sogar mit zahlreichen Unwägbarkeiten (inklusive Übergangskosten und allfälligen Einnahmenausfällen) verbunden ist. Viele Anliegen der Befürworter einer Ausgabensteuer können durch Reformen im Rahmen der bestehenden Einkommensbesteuerung ebenfalls berücksichtigt werden.

### 3. Technologischen Fortschritt begünstigen

#### Hauptforderungen der KfK

- *Staatliche Finanzierung der Grundlagenforschung;*
- *Unterstützung der Verarbeitung und Verbreitung technologischen Wissens, insbesondere auch zugunsten kleiner und mittlerer Unternehmungen;*
- *Grundsätzlichen Verzicht auf die punktuelle Förderung bestimmter Branchen oder Unternehmungen, aber auch auf die Bestrafung von Unternehmungen, die technologisch besonders fortschrittlich sind.*

#### Kommentar und Kritik

Da der technologische Fortschritt einen Schlüsselfaktor für das Wirtschaftswachstum darstellt, ist dessen Begünstigung grundsätzlich unumstritten. Die Frage stellt sich vielmehr, auf welche Art und Weise der technologische Fortschritt begünstigt werden soll und welche die Rolle des Staates dabei ist. So ist staatliche Finanzierung der Grundlagenforschung sicherlich richtig, da aufgrund des Charakters eines öffentlichen Gutes ansonsten zu wenig in Grundlagenforschung investiert würde. Andererseits sagt dies nichts über das optimale Niveau der Ausgaben aus und es bestehen kaum Gründe, das im internationalen Vergleich sehr hohe Niveau weiter auszubauen.

Es ist aus politisch-ökonomischer Sicht nicht auszuschliessen, dass der hohe Stellenwert, der Bildung und Forschung im Bericht zugewiesen wird, auch mit der Zusammensetzung der KfK zu tun hat. Andererseits weist auch die KfK in ihrem Bericht darauf hin, dass technischer Fortschritt weltweit stattfindet und deshalb „von einem kleinen Land nicht massgebend beeinflusst werden“ kann. „Es muss sich vielmehr auf dessen rasche Umsetzung verlegen“. In diesem Sinne ist das Schwergewicht staatlicher Anstrengungen stärker auf den zweiten Punkt zu legen, die Unterstützung der Verarbeitung und Verbreitung technologischen Wissens. Gerade der Abbau von Regulierungen und anderen Hindernissen für Unternehmensgründungen könnte den Austausch zwischen Wissenschaft und Wirtschaft und damit die Innovationskraft beträchtlich stärken.

Aus liberaler Sicht ist aber das Hauptgewicht nicht auf aktive Massnahmen zur Innovationsförderung zu legen, sondern primär in der Verhinderung von

innovationshemmenden Wirkungen der Wirtschaftspolitik. Dabei wären allerdings auch wirtschaftspolitische Bereiche zu hinterfragen, die im Bericht nicht erwähnt werden. So ist es beispielsweise gut möglich, dass eine Liberalisierung der Ausländerpolitik über eine Migration von qualifiziertem (anstelle von unqualifiziertem) Humankapital die grösste Begünstigung für den technischen Fortschritt darstellen könnte.

#### **4. Integration in die Weltwirtschaft begünstigen**

##### Hauptforderungen der KfK

- *Gleichzeitige Öffnung nach aussen und Deregulierung im Inland (Umsetzung des Binnenmarktgesetzes, Liberalisierung der Infrastruktur und der Landwirtschaft);*
- *Abschaffung der Zölle mit Ausnahme weniger Fiskalzölle;*
- *Aktive Unterstützung der Liberalisierungstendenzen in der World Trade Organization (WTO) und von sinnvollen Aktivitäten des Internationalen Währungsfonds;*
- *Verhandlungen mit der EU über weitere Erleichterungen im gegenseitigen Güter- und Dienstleistungsverkehr.*

##### Kommentar und Kritik

Aus liberaler Sicht ist auch die Forderung nach Integration in die Weltwirtschaft unumstritten. Ohne Marktverzerrungen ist die daraus folgende Spezialisierung die optimale internationale Arbeitsteilung. Insofern sind sicherlich alle Forderungen der KfK berechtigt. Allerdings ist der Blickwinkel in den oben aufgeführten Forderungen teilweise verengt. So wünschenswert z.B. die Abschaffung der restlichen Zölle auch ist, so stellen doch heute nicht-tarifäre Handelshemmnisse ein grösseres Problem für den internationalen Handel der Schweiz dar. Dazu kommt, dass die Fortschritte im Dienstleistungsbereich im Rahmen des General Agreement on Trade and Services GATS der Bedeutung des tertiären Sektors für die Schweiz hinterher hinkt. Insbesondere durch das Abseitsstehen in der EU liegt in diesem Bereich noch vieles im Argen, so dass sich die Schweiz in den zur Verfügung stehenden multilateralen Gremien in diesem Bereich besonders engagieren sollte. Noch grundsätzlicher könnte man argumentieren, dass eine Förderung der Faktormobilität auf die Integration in die Weltwirtschaft und insbesondere in Europa einen noch massgeblicheren Einfluss hätte. Entsprechende Forderungen nach Liberalisierung im



Personenverkehr und einer Neuordnung von Investitionsvereinbarungen, wie sie in den Gutachten an entsprechender Stelle vorgebracht werden, sind aber in den Bericht der KfK (zumindest unter diesem Aspekt) nicht aufgenommen wurden.

## 5. Staatliche Aktivitäten optimieren

### Hauptforderungen der KfK

- *Eine Geldpolitik, die zwar auf Geldwertstabilität ausgerichtet ist, aber negative Auswirkungen auf Konjunktur und Wachstum möglichst vermeidet;*
- *Eine Finanzpolitik, welche Wachstum nicht beeinträchtigt und bloss eine Verschuldung zur Folge hat, die im Durchschnitt nicht stärker wächst als die Wirtschaft;*
- *Höhere Effizienz staatlicher Massnahmen (u.a. Administration der Arbeitslosenversicherung, Wohnbauförderung, Wettbewerbspolitik);*
- *Ersatz bestehender staatlicher Massnahmen durch besser geeignete (z.B. Umweltpolitik, Regionalpolitik);*
- *Verzicht auf Subventionierung von Aktivitäten, die nicht zwingend Bundessache sein müssen.*

### Kommentar und Kritik:

Aus dieser Liste von Massnahmen zur Optimierung der staatlichen Aktivität sollen lediglich die Aspekte herausgegriffen werden, welche die Finanz- und Geldpolitik betreffen. Zur Finanzpolitik kann festgehalten werden, dass die Forderungen der KfK mit dem Inhalt des Finanzleitbilds grundsätzlich übereinstimmen. Aufgrund seines Stellenwerts und seines Spezialisierungsgrades enthält das Finanzleitbild in vielen Fragen konkretere Aussagen.

Der Nationalbank wird empfohlen, grundsätzlich Preisstabilität anzustreben. Bei ausserwirtschaftlich bedingten Störungen solle jedoch explizit, also selbst bei Inflationsgefahr, Wechselkurspolitik betrieben werden. Die Nationalbank solle dies auch öffentlich bekanntgeben. Bei dieser Empfehlung erinnert sich der kritische Leser zwangsläufig an die Erfahrungen, die Ende der siebziger Jahre mit dem sogenannten Wechselkursexperiment gemacht wurden. Bei tiefen Inflationsraten ist diese Forderung unproblematisch; bei anziehender Teuerung entstehen schwerwiegende Zielkonflikte

zwischen Preisniveaustabilität und Wechselkursstabilität. Im Prinzip empfiehlt die KfK, gegebenenfalls das Ziel Preisniveaustabilität zugunsten von Wechselkursstabilität zu opfern. Da dies mit weitreichenden Verteilungskonsequenzen verbunden ist, dürfte diese Forderung politisch – auch unter Liberalen - nicht unumstritten sein. Weiter fordert die KfK, für den Eurokurs solle „im äussersten Fall eine Untergrenze“ gesetzt werden, wobei offen gelassen wird, ob diese Untergrenze öffentlich bekannt gegeben wird. Dies könnte die Märkte dazu verleiten, diese Grenzen zu „testen“. (Dieses Argument wird von der SNB auch immer wieder vorgebracht.) Falls der Zinsbonus verschwinden werde, sei auch eine Wechselkursfixierung nicht auszuschliessen. Allerdings wird argumentiert, dass der Zinsbonus wahrscheinlich bestehen bleibe.

## 6. Erhaltung des Grundkonsenses

### Hauptforderungen der KfK:

- *Der Staat soll nur subsidiär in die Einkommensverteilung eingreifen bzw. ein Existenzminimum gewährleisten. Auch die AHV soll ein bestimmtes Mindesteinkommen in Form einer Einheitsrente garantieren.*
- *Die Finanzierung der AHV kann teilweise von Lohnprozenten auf die ertragsmässig stabilere Mehrwertsteuer verlagert werden. Eine Teilfinanzierung durch eine Energiesteuer kann ebenfalls in Frage kommen."*
- *Bei der zweiten Säule ist die freie Wahl der Pensionskasse vorzusehen.*

### Kommentar und Kritik:

Bemerkenswerter Weise geht das liberale Konzept nicht soweit, eine Privatisierung der AHV vorzuschlagen. Vermutlich wird auch unter den liberalen Ökonomen anerkannt, dass das Marktversagen in diesem Bereich besonders gravierend sein dürfte.

Die Forderung nach Existenzminimum und Einheitsrente ist unter einigen liberalen Ökonomen sehr beliebt, stellt jedoch in Bezug auf die Sozialversicherungen eine Abkehr vom Versicherungsprinzip dar. Der KfK-Bericht übersieht, dass das Versicherungsprinzip (d. h. die Idee, dass die Leistungsansprüche nicht völlig unabhängig von den Beiträgen sind) gerade für die Erhaltung des gesellschaftlichen Grundkonsenses von Bedeutung ist.

Auf jeden Fall wären bei Reformen mit derartigen Leistungskürzungen (aus der Sicht der mittleren und höheren Einkommensgruppen), wie sie durch die Einführung einer Einheitsrente impliziert würden, genügend lange Übergangsfristen vorzusehen.

## **7. Bemerkungen zu den Empfehlungen zum Steuersystem**

Die Empfehlungen der KfK folgen nicht aus der neoklassischen Wirtschaftstheorie und sind in der Form nicht in den gängigen Lehrbüchern oder internationalen Fachzeitschriften zu finden. Die KfK liefert nur spärliche wissenschaftliche Grundlagen für ihre steuerpolitischen Empfehlungen. So ist die Forderung, dass "insbesondere natürliche Personen und nur in zweiter Linie juristische Personen bzw. Unternehmen" als Steuersubjekte in Frage kommen zumindest als unkonventionell zu bezeichnen. Auch die Verlagerung von der direkten zur indirekten Besteuerung ist in der Wirtschaftstheorie nicht unumstritten. In ihrem Finanzpolitischen Lehrbuch kommen beispielsweise Fromm und Traubmann (1973)<sup>2</sup> nach Abwägung verschiedener Vor- und Nachteile zum Schluss, dass "*a direct tax system is 'better' from an economic viewpoint.*" (S. 139) Auch das Standardlehrbuch von Atkinson und Stiglitz (1980)<sup>3</sup> findet eher Unterstützung für die These, dass "*direct taxes are superior on both efficiency and equity counts.*" (S. 437) Eine stärkere Gewichtung der indirekten Steuern könnte sich im Falle der Schweiz eher aus Überlegungen einer allfälligen EU-Mitgliedschaft aufdrängen.

---

<sup>2</sup> Fromm, G. and P. Taubman, Public Economic Theory and Policy, New York 1973.

<sup>3</sup> Atkinson, Anthony B. and Joseph E. Stiglitz, Lectures on Public Economics, London et al. 1980.

### **Anhang : Für und Wider eine sparbereinigte Einkommenssteuer (Konsumsteuer)**

Die Forderung nach einer sparbereinigten Einkommenssteuer ist der tiefgreifendste Reformvorschlag der KfK zur Steuerpolitik. Bereits T. Hobbes (1588-1679) forderte aus ethischen Überlegungen die Steuerfreiheit der Ersparnisse. Er fachte damit eine Diskussion an, die im 19. Jh. von J.S. Mill (1848) und im 20. Jh. von I. Fisher (1906, 1937) und N. Kaldor (1955) aufgenommen wurde und die seit einiger Zeit wieder grösseres Interesse in der Finanzwissenschaft findet, die Debatte nämlich, ob eine Ausgabensteuer der Einkommenssteuer vorzuziehen sei. Zur Ausgabensteuer - in der Literatur auch als persönliche Ausgabensteuer („expenditure tax“) oder Konsumsteuer („consumption tax“) bezeichnet - sind bereits drei grosse Untersuchungen in Grossbritannien (Meade-Committee, 1978), USA (U.S. Treasury Department, 1977) und Schweden (Lodin, 1978) erschienen. Auch die ESTV hat sich in ihrem Papier „Bausteine eines rationalen Steuersystems“ (1997) mit dieser Steuerform befasst. Eine auf dem Konsum basierende Einkommenssteuer wurde von M. Rose entwickelt und für Kroatien realisiert.

Ökonomisch bedeutet eine Konsumsteuer, dass hinsichtlich der Einkommensverwendung nur der Konsum und nicht das Sparen der Besteuerung unterliegt. Der grundsätzliche Unterschied zwischen Ausgaben- und Einkommenssteuer liegt also in der Behandlung der Ersparnis, welche der Nettovermögensbildung entspricht. Die Ermittlung der Bemessungsgrundlage einer Ausgabensteuer – die Konsumsumme – kann additiv erfolgen, indem alle Konsumausgaben, die der Steuerpflichtige in einem Jahr getätigt hat, aufsummiert werden, oder subtraktiv, indem man vom gesamten Einkommen des Steuerpflichtigen seine nachweisbare Ersparnis abzieht. Ein etwaiges Entsparen, also eine negative Ersparnis, erhöht die Bemessungsgrundlage entsprechend, weshalb man bei der subtraktiv ermittelten Bemessungsgrundlage von einer sparbereinigten Einkommenssteuer spricht. Die Konsumsumme kann einer direkten oder indirekten Progression unterworfen werden, oder es kann ein Proportionaltarif angewendet werden.

Nachfolgend sollen die Argumente zugunsten einer sparbereinigten Einkommenssteuer kritisch gewürdigt werden.

*Keine Doppelbelastung der Ersparnis:*

Der Einkommenssteuer wird eine Doppelbelastung der Ersparnis vorgeworfen, wenn die Ersparnis aus versteuertem Einkommen gebildet und die Zinserträge nochmals belastet werden. Bei der Ausgabensteuer wird diese Doppelbelastung vermieden. Verfechter der Einkommenssteuer argumentieren dagegen, dass durch Sparen Vermögen als neue Einkommensquelle gebildet werde. Die Zinsen daraus gelten als Einkommen und müssten daher versteuert werden. Würde man sämtliche Erträge aus Investitionen, darunter die zusätzlichen Einkommen aus der Bildung von Humankapital, also die Zinsen hieraus, wegen Doppelbelastung aus der Besteuerung herausnehmen, bliebe kaum noch eine Bemessungsgrundlage übrig.

*Gerechtigkeit (Einkommen versus Konsumausgaben als Massstab für Leistungsfähigkeit):*

Die Befürworter der Ausgabensteuer argumentieren, dass diese am ehesten dem Leistungsfähigkeitsprinzip entspreche, da Nutzen aus Bedürfnisbefriedigung nur durch Konsum (also bei der Mittelverwendung) und nicht von Einkommen als solchem gestiftet werde. Dagegen lässt sich grundsätzlich einwenden, dass individuelle Leistungsfähigkeit im Mittelverwerb (und nicht bei der Mittelverwendung) zum Ausdruck kommt. Ausserdem kann argumentiert werden, dass die Bemessungsgrundlage Konsumausgaben – wie das Einkommen – den individuellen Nutzen ebenfalls nur unzureichend erfasst. Der inzwischen jahrhundertalte Streit um die Frage, ob die Einkommenssteuer (Leistungsfähigkeit am Mittelverwerb gemessen) oder die Ausgabensteuer (Leistungsfähigkeit bei der Mittelverwendung gemessen) gerecht(er) sei, lässt sich wissenschaftlich nicht klären.

*Effizienz:*

Die allokativen Überlegenheit der Ausgabensteuer wird damit begründet, dass sie die intertemporale Konsumententscheidung - d.h. Gegenwarts- versus Zukunftskonsum (=Sparen) - nicht verzerrt. Hierbei wird angenommen, dass die laufende Ersparnis ausschliesslich dem künftigen Konsum dient. Nutzen kann aber auch aus dem gegenwärtigen Sparen gezogen werden. Der Vermögenszuwachs kann z.B. Sicherheits-, Macht- oder Prestigewirkungen haben. Dann ist eine Steuerbefreiung von Sparen nicht mehr verhaltensneutral. Im übrigen rufen alle realisierbaren Steuern Verzerrungen hervor. Wenn sich die Ausgabensteuer hinsichtlich der Konsum-/Sparentscheidung als überlegen erweisen sollte, wird dieser Vorteil möglicherweise durch andere Verzerrungen

(über)kompensiert. Insbesondere kann eine Einkommenssteuer mit niedrigerem Tarif weniger Effizienzeinbussen erzeugen als eine Ausgabensteuer mit höherem Tarif (vgl. dazu nachfolgenden Absatz zu „Höhe des Steuersatzes“). Der Wegfall einer Verzerrung bei gleichzeitiger Zunahme der anderen Verzerrung bewirkt also möglicherweise eine Effizienzverschlechterung. Ein blosses Abzählen von Verzerrungen hilft deshalb nicht weiter. Nach heutigem Wissensstand ist sowohl theoretisch als auch empirisch unklar, ob eine Ausgabensteuer der Einkommenssteuer allokativ überlegen ist.

*Wachstumseffekte:*

Im Vergleich zur Einkommenssteuer biete die Ausgabensteuer mehr Anreize zum Sparen, höhere Risikobereitschaft der Investoren und ein grösseres Arbeitsangebot. Sparen trage zur Vergrösserung des Kapitalstocks sowie zur Erhöhung der Produktivität und Konsummöglichkeiten in der Zukunft bei. Der Zusammenhang zwischen Sparen und Wachstum bzw. Wohlstand in einer kleinen offenen Volkswirtschaft wurde bereits in der Notiz des Ökonometeams vom 22. März 1999 kritisch untersucht. Fazit: Sparpolitik ist in einer offenen Volkswirtschaft nicht in erster Linie ein wachstums-, sondern ein verteilungspolitisches Instrument. Ist das Ziel staatlicher Politik die Förderung des BIP pro Kopf, ist das Augenmerk in erster Linie auf die Investitionen und nicht auf die Ersparnisse zu legen. Nach heutigem Wissensstand ist sowohl theoretisch als auch empirisch unklar, ob ein Übergang zur Ausgabensteuer zusätzliche Wachstumseffekte auslösen würde. Kirchgässner (Verfasser der zugrunde gelegten Studie) stellt die sparbereinigte Einkommenssteuer denn auch nicht in den Zusammenhang von Sparen und Investieren.

Darüber hinaus kann auch die Frage gestellt werden, ob es in der Schweiz eine (weitere oder andere) steuerliche Privilegierung des Sparens braucht, um die Investitionstätigkeit anzuregen. In der Schweiz besteht ein Sparüberhang, weshalb eine steuerliche Entlastung bzw. Privilegierung des Sparens aus makroökonomischen Überlegungen nicht erforderlich ist. Diese Einschätzung wird auch von internationalen Organisationen geteilt. Die bestehende steuerliche Begünstigung des Sparens kann durchaus als „Konsumsteuer-Element“ im Rahmen der bestehenden Einkommensbesteuerung verstanden werden, wenn auch ein sehr partiell wirkendes und zusätzlich verzerrendes.

*Höhe des Steuersatzes:*

Wenn nicht das gesamte Einkommen konsumiert wird, ist die Bemessungsgrundlage der Einkommenssteuer grösser als die der Ausgabensteuer. Daher muss – gleiches

Aufkommen beider Abgaben vorausgesetzt – der Steuersatz in jedem Einkommensbereich (abgesehen von einem Grundfreibetrag) bei der Ausgabensteuer höher sein. Der Anreiz zum Ausweichen auf nichtbesteuerte Aktivitäten und zur Steuerhinterziehung ist deshalb bei der Ausgabensteuer grösser, und zwar um so mehr, je grösser die Sparneigung ist.

*Verteilungswirkungen:*

Von einer Ausgabensteuer mit proportionalem Tarif wird angenommen, dass sie zu einer regressiven Belastung führt, weil die durchschnittliche und marginale Sparquote mit zunehmendem Einkommen ansteigen. Daher wird aus verteilungspolitischen Gründen auch für die Ausgabensteuer ein progressiver Tarif und die Berücksichtigung von Grundfreibeträgen vorgeschlagen. Wenn die Progression aber auf Jahres- und nicht auf Lebensbasis eingeführt wird, ist die Neutralität hinsichtlich der intertemporalen Allokationsentscheidungen nicht mehr gewährleistet. Das wichtigste Argument für eine solche Ausgabensteuer würde damit entscheidend geschwächt.

Die Ausgabensteuer belastet stärker als die Einkommenssteuer ältere und jüngere Bürger. Dies trifft dann zu, wenn die Konsumquote aus dem laufenden Einkommen in jüngeren Jahren grösser als oder bei 1 liegt und wenn Personen im Rentenalter ihr Vermögen für Konsumzwecke auflösen. Es dürfte politisch schwer zu vermitteln sein, dass gerade diejenigen am geringsten belastet werden sollen, die am meisten sparen können (mittlere Alter) und diejenigen stärker besteuert werden, die sich etwa in der Familiengründungsphase hohen finanziellen Verpflichtungen im Verhältnis zu ihren Einkommen ausgesetzt sehen.

In der Presse wurde die Frage aufgeworfen, ob aus einem Übergang zur Ausgabensteuer eine (politisch kaum akzeptable) Umverteilung zugunsten höherer Einkommen resultiere. Obwohl diese Frage noch nicht empirisch beantwortet ist, steht dieses Verteilungsproblem eigentlich nicht im Vordergrund, weil allfällige unerwünschte Verteilungswirkungen durch einen ausgeprägten Progressionsverlauf der Konsumsteuer, aber auch über Transferzahlungen, aufgefangen werden könnten. Problematischer ist vielmehr die Umverteilung zwischen älteren und jüngeren Steuerpflichtigen einerseits und Steuerpflichtigen im mittleren Alter andererseits. Offen ist auch die Frage, ob mit der Ausgabensteuer das Problem der steuerfreien Einkommensmillionäre gelöst oder zumindest entschärft werden kann.

*Mit oder ohne Vermögenssteuer:*

In der Literatur wird häufig eine Ergänzung der Ausgabensteuer durch eine Vermögens- und/oder Erbschaftssteuer befürwortet. (Denn die Ausgabensteuer dürfte die Bildung grosser Vermögen begünstigen.) Dadurch soll verhindert werden, dass Wirtschaftssubjekte dauerhaft durch Sparen und Vermögensübertragungen Steuern sparen können. Im KfK-Konzept ist jedoch die Abschaffung der Vermögenssteuer vorgesehen. Sie sei überflüssig, sofern alle Einkommensarten einschliesslich der Kapitalgewinne gleich behandelt würden.

*Praktische Umsetzung der Ausgabensteuer:*

Zur jährlichen Berechnung der Bemessungsgrundlage „Konsumausgaben“ gibt es verschiedene Möglichkeiten. Im allgemeinen wird vorgeschlagen, die individuellen Konsumausgaben indirekt zu ermitteln aus (a) Einkommen minus Nettoersparnis inklusive Veränderung des Kassenbestandes und der Bankguthaben oder aus (b) Einkommen minus Vermögensbestand am Jahresende plus Vermögensbestand am Jahresanfang. Diese Methoden werfen eine Reihe von Praktikabilitätsproblemen auf. Erstens ist der Anfangsvermögensbestand der Individuen bei Einführung der Steuer zu erfassen (Bewertungsprobleme). Zweitens müssen die Kreditaufnahmen registriert werden. Jeder Steuerpflichtige wird zwar aus eigenem Antrieb seine Ersparnisse und Investitionen deklarieren wollen, weil er damit seine Besteuerungsbasis reduziert. Kreditaufnahmen wird er aber soweit wie möglich verschweigen; denn sie erhöhen seine Bemessungsgrundlage, wenn die Mittel konsumtiv verwendet werden. Drittens müssten Arbitragemöglichkeiten zwischen Konsumenten via Geschenke verhindert werden. D.h. reiche Individuen dürfen die Steuer nicht dadurch umgehen, dass sie den Konsum an ärmere Individuen delegieren, indem sie ihnen entsprechende pro-forma Geschenke machen. Viertens ist eine problematische Trennungslinie zwischen Konsum und Investition zu ziehen. Es stellen sich etwa Fragen, wie Investitionen in Ferienhäuser oder in dauerhafte Konsumgüter zu bewerten sind. Auch bei anderen Ausgaben (z.B. für die Bildung) ist zu entscheiden, wo die Trennungslinie zwischen Konsum und Investition (mit Konsequenzen für die steuerliche Belastung) zu ziehen ist. (In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, dass gemäss KfK-Bericht Eigenmietwert und Schuldzinsabzug beibehalten werden sollen.) Fünftens ist internationalen Wanderungen Rechnung zu tragen. Ein Steuerpflichtiger könnte seine Steuerlast z.B. dadurch reduzieren, dass er in einem Land mit Konsumbesteuerung sein Arbeitsleben verbringt und in einem anderen Land mit Einkommensbesteuerung sein Rentnerleben.



Einige Probleme der praktischen Umsetzung der Ausgabensteuer entsprechen denen der Einkommenssteuer. Dennoch bleibt das Unbehagen, dass sich die Konsumsteuer im Vergleich zur Einkommenssteuer als administrativ sehr aufwendig erweisen könnte. Denn Konsumausgaben berechnen sich (im Falle der indirekten Ermittlung) stets aus einer Differenz zweier nur schwer erfassbarer Grössen, während bei der Einkommensbesteuerung nur eine solche Grösse berechnet werden muss. Zur Senkung des administrativen Aufwandes empfiehlt beispielsweise B. Schips eine Zinsbereinigung anstelle der Sparbereinigung (Vorschlag Kirchgässner).

*Integration mit anderen Steuern:*

Die Einführung einer Ausgabensteuer bedingt Anpassungen bei anderen Steuern. Grundsätzlich wären Körperschaftssteuern als eine wesentliche, die Kapitaleinkünfte belastende Abgabe abzuschaffen, da diese Form der Unternehmensbesteuerung als Ergänzung zur individuellen Besteuerung der Einkommen gesehen wird. Unternehmen produzieren, sie konsumieren nicht. Die gezahlten Dividenden würden in die Einnahmen bei der Berechnung der Ausgabensteuer eingeschlossen werden, die einbehaltenen Gewinne als Sparen oder Reinvestition gelten und steuerfrei bleiben. Die Körperschaftsgewinne müssten nicht mehr berechnet werden. Die unterschiedliche Behandlung von natürlichen und juristischen Personen entfielen. Abweichend von dieser grundsätzlichen Position wird von mehreren Verfechtern einer Ausgabensteuer die weitere Belastung von Körperschaften durch eine eigene Abgabe vorgeschlagen, so auch von der KfK.

Da alle Arten von Einkommen besteuert werden, müssten neu auch Kapitalgewinne erfasst werden, soweit sie der Konsumfinanzierung dienen.

*Integration hinsichtlich der internationalen Steuerharmonisierung:*

Der Ersatz der Einkommens- durch eine Ausgabensteuer ist ohne Beachtung der internationalen Steuerbeziehungen nicht möglich. Er macht wahrscheinlich eine Neuverhandlung bestehender Besteuerungsabkommen erforderlich. Bisher bestehen mit Ausnahme von Kroatien in keinem anderen Land Ausgabensteuern. Es müsste geklärt werden, wie eine Abstimmung zwischen Ländern mit Einkommens- und solchen mit Ausgabensteuern erfolgen kann.

*Fazit:*

Insgesamt ist festzustellen, dass der Übergang zu einer sparbereinigten Einkommenssteuer gegenüber der bestehenden Einkommenssteuer keine klar erkennbaren Vorteile bietet, im Gegenteil sogar mit zahlreichen Unwägbarkeiten (inklusive Übergangskosten und allfälligen Einnahmefällen) verbunden ist. Viele Anliegen der Befürworter einer Ausgabensteuer können durch Reformen im Rahmen der bestehenden Einkommensbesteuerung ebenfalls berücksichtigt werden.

\* \* \*