

Wie progressiv wirkt das Schweizer Steuersystem?

Die steuerliche Umverteilung hat sich in den vergangenen Jahren kaum verändert. Von **Christoph A. Schaltegger, Christian Frey**

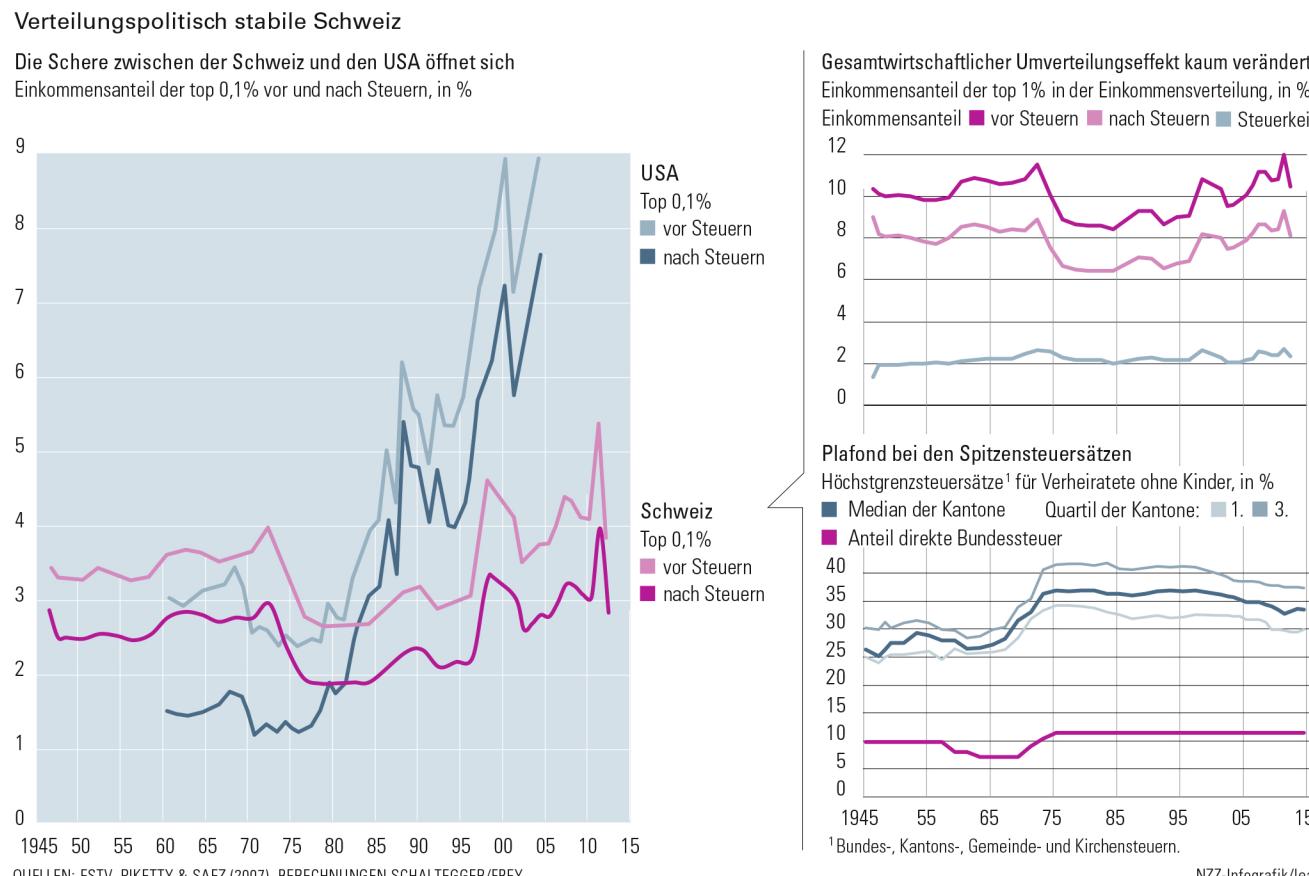
Die Diskussionen um die Einkommensverteilung in der Schweiz zeigen selten das ganze Bild. Vernachlässigt wird meistens die umfassende Wirkung der Steuerprogression.

Als der Finanzwissenschaftler Georg von Schanz im Jahr 1890 die Steuern der Schweizer beschrieb, meinte er: «Noch ist das konservative Element stark genug, um die Forderungen der Progression namentlich bei der Vermögenssteuer hintanzuhalten. Noch wird die Steuer als eine Assekuranzgebühr angesehen und damit der proportionale Charakter verfochten. Aber sukzessive dringen neue Ideen vor, die Konzessionen an die Massen bewegen sich erst in Richtung der indirekten Steuern, um dann mehr und mehr bei den direkten zu verweilen.»

Blick in die Steuerstatistik

Tatsächlich nimmt die Steuerprogression in der politischen Debatte heute eine zentrale Stellung ein. Dies ist nicht überraschend, gibt sie doch der Politik nicht nur einen wichtigen Hebel zur Ergebigkeit, sondern auch zur Umverteilung in die Hand. So korrigiert die Progression die Ungleichheit der Markteinkommen in einer Gesellschaft – mit dem Effekt, dass sich die Nettoeinkommen nach Steuerbelastung angleichen. Trotz bündesgerichtlichen Interpretationen lässt die verfassungsmässige Vorgabe des Leistungsfähigkeitsprinzips einen weiten Spielraum für die stetige politische Ausmarchierung eines «fairen» Ausmasses an Umverteilung.

Bei der offensichtlichen Bedeutung ist es überraschend, dass relativ wenig über die tatsächliche Progressionswirkung des Schweizer Steuersystems bekannt ist. Wir wissen zwar, dass die Steuertarife auf Ebene von Bund, Kantonen und Gemeinden in der Regel einen direkt progressiven Verlauf nehmen. Von 1945 bis in die 1980er Jahre sind die Spitzensteuersätze in der Schweiz gestiegen, danach ist die Entwicklung auf Ebene des Bundes stabil und auf Ebene der Kantone leicht negativ verlaufen (siehe Grafik). Für die Umverteilungswirkung ist aber auch die Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage entscheidend. Steuervergünstigungen haben in den vergangenen Jahren



stark zugenommen. Ohne solche Abzüge von der Steuerbemessungsgrundlage wären die Bundeseinnahmen aus der Einkommensteuer heute hypothetisch um knapp die Hälfte höher. So bezahlt etwa seit 2011 aufgrund grosszügiger Sozialabzüge rund die Hälfte der Familien keine direkte Bundessteuer. Die Steuerquote in der Schweiz umfasst etwa 20% der gesamten Wirtschaftsleistung, mit steigender Tendenz. Es ist allerdings wenig bekannt über das Zusammenwirken dieser Elemente und die tatsächliche Auswirkung des Steuersystems auf die Einkommensverteilung.

Um dieser Frage nachzugehen, haben wir die Steuerstatistiken der Schweiz seit dem Zweiten Weltkrieg ausgewertet. Diese geben Auskunft über Steuerklassen, Steuerpflichtige, Einkommen und Steuerzahlungen. Mit Hilfe geeigneter statistischer Methoden gelingt es, die Konzentration der Einkommen vor und nach Steuern konsistent zu ermitteln und damit ein genaues Bild über die tatsächliche Progressionswirkung des Schweizer Steuersystems

zu erhalten. Die Tabelle zeigt die Werte der Spitzeneinkommen im Jahr 2012. Bei den obersten 1% bis 0,5% der Einkommen zählt die Schweiz etwa 24 000 Haushalte. Diese versteuern im Durchschnitt 375 000 Fr., so dass nach Steuern ein Einkommen von 256 000 Fr. verbleibt. Der Anteil dieser Haushalte am gesamten Einkommen wird durch die

Steuerprogression um 19% verringert. Der Einkommensanteil der höchsten Einkommen wird durch die Progressionswirkung sogar um 28% reduziert.

Betrachtet man die Entwicklung der obersten 1%, so zeigt sich eine bemerkenswerte Stabilität (siehe Grafik). Seit 1945 bleiben die Einkommensanteile vor und nach Steuern in engen Band-

Progressionswirkung durch Einkommenssteuern 2012

In Franken

	Anzahl		Einkommen		Ø Steuerlast vor Steuern	Ø Einkommensanteil vor Steuern	Einfluss auf Einkommensanteil
	Haushalte	vor Steuern	nach Steuern	nach Steuern			
Untere 90%	4 374 644	48 099	43 031	10,5%	66,1%	69,8%	5,60%
Obere 10% bis 5%	243 036	138 977	115 738	16,7%	10,6%	10,4%	-1,70%
Obere 5% bis 1%	194 429	209 856	161 596	23,0%	12,8%	11,6%	-9,10%
Obere 1% bis 0,5%	24 304	375 094	256 418	31,6%	2,9%	2,3%	-19,30%
Obere 0,5% bis 0,1%	19 443	620 612	414 515	33,2%	3,8%	3,0%	-21,20%
Obere 0,1% bis 0,01%	4 375	1 677 514	1 078 820	35,7%	2,3%	1,7%	-24,10%
Obere 0,01%	486	9 953 807	6 072 214	39,0%	1,5%	1,1%	-28,00%

QUELLE: BERECHNUNGEN VON SCHALTEGGER/FREY, BASIEREND AUF DER STEUERSTATISTIK DIREKTE BUNDESSTEUER; REINEINKOMMEN ALLER STEUERPFlichtIGEN MIT UND OHNE BELASTUNG DURCH DIE DIREKTE BUNDESSTEUER, INKLUSIVE SONDERFÄLLEN WIE Z. B. PAUSCHALBESTEUEREN

breiten. Der Umverteilungseffekt erfährt in der Schweiz über die Jahre keine grossen Veränderungen. Diese Entwicklung ist im Vergleich mit der in den USA eindrücklich. War die Konzentration der Einkommen in der Schweiz in den Nachkriegsjahren noch deutlich höher (insbesondere nach Steuern), sind die obersten Einkommensanteile (0,1%) in den USA seit den 1980er Jahren markant stärker gestiegen als hierzulande. Während in den USA in den 1980er Jahren einschneidende Steuerreformen durchgeführt wurden, zeichnet sich die Schweiz durch eine insgesamt sehr stabile Progressionswirkung aus.

Hohe Stabilität

Wachsende Ungleichheit in der Einkommensverteilung wird heute von einer Vielzahl politischer und wissenschaftlicher Vertreter auch in der Schweiz diagnostiziert. Abgeleitet davon werden weitreichende finanz- und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen zur Korrektur dieser Entwicklung empfohlen. Dabei wird die bereits heute umfassende Progressionswirkung des Schweizer Steuersystems meistens vernachlässigt. Betrachtet man die Daten zur Schweiz seit 1945 und vergleicht man die Entwicklung international, so kann kaum von einer wachsenden Ungleichheit gesprochen werden. Anscheinend gelingt es dem Schweizer Steuersystem einerseits, intakte Arbeitsanreize so zu bewahren, dass breite Bevölkerungskreise auf dem Arbeitsmarkt ihr Markteinkommen generieren können. Andererseits staucht die tatsächliche Progression im Steuersystem die Markteinkommen so, dass eine relativ gleichmässige Entwicklung der Nettoeinkommen resultiert. Ein genauerer Blick in die Daten lässt die Schweiz somit nicht als Teil des internationalen Problems steigender Ungleichheit erscheinen, sondern im Gegenteil viel eher als beispielhaftes Modell einer wirtschaftlich äusserst erfolgreichen und gleichzeitig verteilungspolitisch stabilen Gesellschaft.

Prof. **Christoph A. Schaltegger** ist Ordinarius für politische Ökonomie an der Universität Luzern. Er lehrt auch an der Universität St. Gallen zum Thema öffentliche Finanzen. **Christian Frey** promoviert am Ökonomischen Seminar der Universität Luzern. Zudem ist er als Projektleiter im Bereich Finanzen und Steuern beim Wirtschaftsdachverband Economesuisse tätig.