

Einkommensverteilung und Steuerreformen in der Schweiz

dossierpolitik

2. April 2012

Nummer 7

Steuerpolitik Seit dem Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise haben Verteilungs- und Gerechtigkeitsfragen an Bedeutung gewonnen. Häufig wird argumentiert, eine fehlgeleitete Politik bevorteile auf Kosten der Mehrheit wenige Personen und Unternehmen. Eine zunehmende Einkommensungleichheit sei die Folge. Die folgende Untersuchung beschreibt die Einkommensentwicklung sowie deren treibende Kräfte in der Schweiz. Zudem wird ein internationaler Vergleich gemacht. Gleichzeitig wird mit dem schweizerischen Steuersystem ein Faktor untersucht, der die Verteilung der Einkommen beeinflusst. Dabei wird eruiert, wer in der Vergangenheit von Steuerreformen profitiert hat. Zugleich wird festgehalten, wie sich die Steuerbeiträge von Unternehmen und Personen mit hohem Einkommen in den vergangenen Jahren verändert haben.

Ergebnisse der Untersuchung

▶ Die Schweiz weist im internationalen Vergleich eine relativ stabile Einkommensentwicklung auf.

▶ Insbesondere tiefe und mittlere Einkommensklassen haben von den Steuerreformen in der jüngsten Vergangenheit profitiert. Finanziert wurden die Reformen vor allem durch die Unternehmen und hohen Einkommensklassen.

▶ Die Steuerbeiträge von Unternehmen und hohen Einkommensklassen haben in den letzten Jahren zugenommen. Der Staat finanziert sich somit in zunehmendem Mass über eine Minderheit von Steuerpflichtigen.

Position economiessuisse

▶ Neue Steuern oder Steuererhöhungen sind in der Schweiz nicht notwendig und sind deshalb klar abzulehnen. Unternehmen müssen aus Standortgründen entlastet werden.

► Fehlende empirische Untersuchungen lassen Raum für steuerpolitische Behauptungen.

Behauptungen und Fakten

«Vom schweizerischen Steuer- und Abgabewesen profitieren vor allem die Reichen» oder «Steuergeschenke an Unternehmen und Reiche» lauten häufig gehörte Aussagen. Bei einer genauen Betrachtung des Steuersystems stellt sich jedoch heraus, dass sich solche Aussagen nicht mit Fakten belegen lassen. Die folgende Untersuchung stellt die Entwicklung der Einkommensverteilung und ihre Hintergründe in der Schweiz dar. Ausserdem wird die Steuerbelastung in der Schweiz und deren Veränderung über die Zeit analysiert. Drei konkrete Behauptungen werden dabei anhand von öffentlich zugänglichen Daten untersucht:

- «Reiche werden immer reicher, Arme immer ärmer»
- «Von Steuerreformen profitieren vor allem die hohen Einkommensschichten»
- «Unternehmen und Bezüger hoher Einkommen bezahlen immer weniger Steuern»

Behauptung 1: «Reiche werden immer reicher, Arme immer ärmer»

► Löhne sind in allen Einkommensklassen gestiegen.

Mit Blick auf die Einkommensentwicklung trifft die Aussage, dass Arme immer ärmer würden, für die Schweiz nicht zu. In den letzten zehn Jahren verzeichneten die Erwerbstätigen aller Einkommensklassen trotz Teuerung reale Lohnzuwächse. Die zehn Prozent der Lohnbezüger mit den tiefsten Einkommen verzeichneten mit 4,1 Prozent sogar ein höheres Wachstum als die unteren und mittleren Einkommensklassen, die Veränderungen von zwei bis drei Prozent ausweisen.¹ Reale Zuwächse haben auch die Rentnerinnen und Rentner erhalten, weil die AHV- und IV-Renten alle zwei Jahre an die Lohn- und Preisentwicklung angepasst werden. Gemäss Bundesamt für Statistik hat in der Schweiz seit Ausbruch der Krise gar die Quote der armutsgefährdeten Personen kontinuierlich abgenommen. Diese Entwicklung steht im Widerspruch zu anderen Industriestaaten wie Deutschland, Japan, Österreich und den USA, in denen die unteren Einkommensklassen in den letzten Jahren reale Einbussen erlitten.²

Dennoch hat auch in der Schweiz das verfügbare Einkommen bei einem Teil der Haushalte trotz höherer Löhne und tieferer Steuern abgenommen. Das ist – neben regional unterschiedlich stark gestiegenen Wohnkosten – auf den generellen Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge und Krankenkassenprämien zurückzuführen.³ Ursache dieser Entwicklung sind fehlende Strukturreformen bei den Sozialversicherungen und im Gesundheitswesen. Wenn es der Politik nicht gelingt, in diesen Bereichen rechtzeitig Gegensteuer zu geben, werden die kontinuierlich wachsenden Ausgaben in diesen beiden Bereichen den Druck auf die verfügbaren Einkommen der Haushalte weiter erhöhen.⁴

¹ SGB (2011). SGB-Verteilungsbericht, Dossier No. 77.

² OECD (2008). Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries, OECD Publishing.

³ Vgl. dazu economiesuisse (2011). Fiskalquote der Schweiz: Der Schein trägt, dossierpolitik Nr. 2.

⁴ Vgl. dazu economiesuisse (2008). Nachhaltige Finanzpolitik für Wohlstand und Wachstum, economiesuisse (2011). Für eine neue Schweizer Gesundheitspolitik: Leitlinien der Wirtschaft, economiesuisse (2011). Die IV-Revision konsequent umsetzen, dossierpolitik Nr. 11.

► Geringe Einkommensunterschiede in der Schweiz.

Einkommensunterschiede

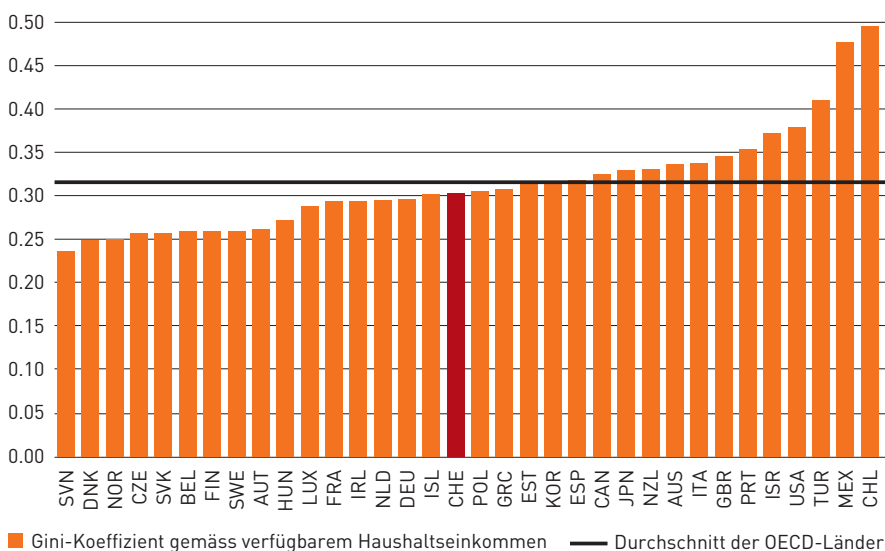
Die Einkommensunterschiede in der Schweiz sind im internationalen Vergleich – unabhängig vom verwendeten statistischen Mass – unterdurchschnittlich. Ein häufig verwendetes Mass ist der Gini-Koeffizient. Er kann die Werte zwischen null und eins annehmen. Ein Wert von null steht dabei für vollständige Gleichverteilung, ein Wert von eins bedeutet, dass eine Person alles erhält. Grafik 1 zeigt die aktuellen Werte des Gini-Koeffizienten gemäss dem verfügbaren Haushaltseinkommen für die OECD-Staaten. Die Schweiz liegt mit einem Wert von 0,303 unter dem internationalen Durchschnitt von 0,314. Die skandinavischen Länder sowie einige osteuropäische Staaten weisen die geringsten Einkommensunterschiede auf. Besonders gross ist die Ungleichheit dagegen in aufstrebenden Volkswirtschaften wie der Türkei, Mexiko und Chile sowie in den angelsächsischen Staaten (Ausnahme ist Irland).

Grafik 1

► Die Einkommensunterschiede sind in der Schweiz sowohl beim verfügbaren Haushaltseinkommen als auch bei den Löhnen kleiner als im Durchschnitt aller Industrieländer.

Vergleichsweise geringe Einkommensunterschiede in der Schweiz

Gini-Koeffizient der Industrieländer gemäss verfügbarem Haushaltseinkommen



Quelle: OECD (2011). Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising. Paris: OECD.

► Starke Zunahme der Einkommenskonzentration in den englischsprachigen Ländern.

Eine langfristige Betrachtung der Einkommenskonzentration zeigt, dass der Anteil der obersten Einkommen am gesamten Einkommen in den letzten 30 Jahren in allen Industriestaaten gestiegen ist (Grafik 2, Seite 3). Zwischen den einzelnen Staaten bestehen jedoch erhebliche Unterschiede. Die höchsten Einkommen sind vor allem in den angelsächsischen Ländern überproportional stark gewachsen. Am markantesten war die Zunahme in den USA, gefolgt von Grossbritannien und Kanada. Demgegenüber war die Zunahme in Europa und in Japan deutlich weniger ausgeprägt. Länder wie Frankreich, Schweden und die Schweiz weisen über den Zeitraum von 1950 bis heute eine erstaunlich stabile Entwicklung auf. Der Anteil des einkommensstärksten Prozents am gesamten Einkommen lag in diesen Ländern trotz einer Zunahme in den letzten Jahren immer noch tiefer als im Jahr 1950 und deutlich unter den Werten vor dem Zweiten Weltkrieg.⁵

⁵ Alvaredo, F., Atkinson, A.B., Piketty, T. und Saez, E. (2012). The World Top Incomes Database. <http://g-mond.parisschoolofeconomics.eu/topincomes>. Für die Schweiz: Schaltegger, C.A. und Gorgas, C. (2011). The Evolution of Top Incomes in Switzerland over the 20th Century, Swiss Journal of Economics and Statistics, 147(IV), 479–519.

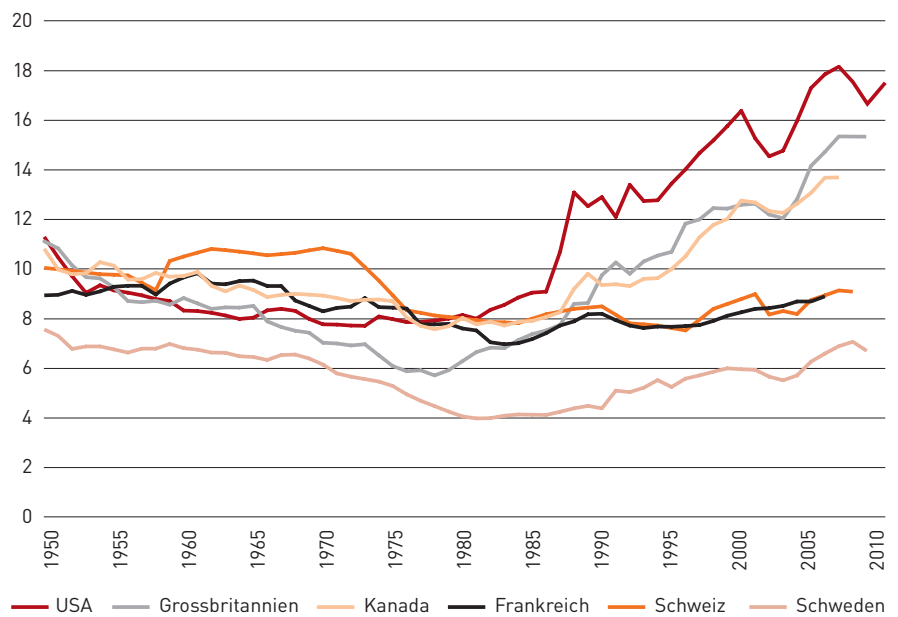
Die berechtigten Sorgen über die international zunehmenden Einkommensunterschiede relativieren sich, wenn man die soziale Mobilität der obersten Einkommensklasse betrachtet. So zeigen Daten für Australien, Kanada, Norwegen und die USA, dass rund 30 Prozent der Personen aus dem einkommensstärksten Prozent ein Jahr später wieder in einer tieferen Einkommensklasse liegen.

Grafik 2

► Die Einkommenskonzentration hat in den letzten Jahren in den meisten Industriestaaten zugenommen. In der Schweiz ist der Anteil der obersten Einkommensschichten am Gesamteinkommen über die Zeit erstaunlich stabil.

Geringe Zunahme der Einkommenskonzentration in der Schweiz

Anteil des obersten Prozents der Einkommen am Gesamteinkommen (in Prozent)



Quelle: Alvaredo et al. (2012), Schaltegger und Gorgas (2011).

Gründe für Zunahme der Ungleichheit auf globaler Ebene

Die OECD hat in einer umfassenden Analyse die Zunahme der Einkommensungleichheit in den Industrieländern untersucht. Deren Ursachen waren in den meisten Ländern sehr ähnlich. Sie lassen sich grob wie folgt zusammenfassen:⁶

► Unterschiedliches Bildungsniveau

Die OECD betrachtet die Zunahme an hochqualifizierten Arbeitskräften als Haupttreiber für die steigenden Einkommensunterschiede. So hat in den Industriestaaten im Zuge des internationalen Standortwettbewerbs und der Globalisierung die Nachfrage nach unqualifizierten Arbeitskräften abgenommen. Investitionen ins Bildungssystem sind aus Sicht der OECD deshalb zentral, wenn Einkommensunterschiede reduziert werden sollen. Die Schweiz hat diesbezüglich stark profitiert von ihrem dualen Bildungssystem, ihren international anerkannten Spitzenuniversitäten und der hohen Bereitschaft der Erwerbstätigen, sich laufend weiterzubilden.

⁶ OECD (2011). *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris: OECD.

► Regulierung des Arbeitsmarkts

Die Regulierung des Arbeitsmarkts hat in den letzten Jahren in vielen Industriestaaten bedeutende Änderungen erfahren. Je nach Reform sind die Auswirkungen auf die Einkommensunterschiede jedoch gegenläufig. So wirken sich geringere Steuerunterschiede und reduzierte Arbeitslosenleistungen positiv auf die Beschäftigung aus, erhöhen aber tendenziell auch die Einkommensunterschiede. Umgekehrt führen Mindestlöhne und ein umfassender Kündigungsschutz zu geringeren Lohnunterschieden. Durch den tendenziell negativen Effekt auf die Beschäftigung können aber die Einkommensunterschiede insgesamt dennoch zunehmen.⁷

► Veränderungen im Steuersystem

Anfang der 1980er-Jahre lagen die Spitzensteuersätze bei der Einkommenssteuer in Ländern wie Grossbritannien, Italien, Japan und den USA zwischen 60 und 70 Prozent. Heute liegen sie in der OECD im Durchschnitt etwa bei 40 Prozent. In Kombination mit einem vermehrt globalen Markt für Führungskräfte und Finanzspezialisten hätten die hohen Einkommen deshalb überproportional zugelegt. In der Schweiz haben sich die Spitzensteuersätze im internationalen Vergleich in den letzten 30 Jahren allerdings kaum verändert. Das ist einer der Gründe, weshalb sich die Einkommenskonzentration in der Schweiz nur geringfügig erhöht hat.⁸ Zudem haben, wie nachfolgend gezeigt wird, Steuerreformen in der Schweiz vor allem zu einer Entlastung von Bürgern tieferer Einkommen geführt. Diese Tatsache steht im Widerspruch zur oft gehörten Behauptung, dass vor allem die hohen Einkommenschichten von Steuerreformen profitieren würden.

Behauptung 2: «Von Steuerreformen profitieren vor allem hohe Einkommenschichten»

Steuersystem der Schweiz im internationalen Vergleich

Die Fiskalquote, ausgedrückt als Anteil der Steuereinnahmen in Prozent des BIP, hat in den letzten 40 Jahren in allen Industrieländern deutlich zugenommen. Sie ist seit 1965 durchschnittlich von 25,4 auf 38,8 Prozent (2009) gestiegen. Die Entwicklung war jedoch von Land zu Land unterschiedlich. Während die Fiskalquote der Schweiz fast konstant gestiegen ist, ist sie in einzelnen Staaten wie Schweden oder in den Niederlanden in den letzten Jahren sogar deutlich zurückgegangen – wenn auch ausgehend von einem überdurchschnittlichen Niveau. Demgegenüber ist die Struktur des Steuersystems (der Anteil der einzelnen Finanzierungsquellen des Staates an den Gesamteinnahmen) relativ stabil geblieben. Wie vor fast 40 Jahren ist die Besteuerung der Einkommen und Gewinne der Unternehmen die wichtigste Einnahmequelle der öffentlichen Hand. Sie generiert durchschnittlich 34 Prozent aller Steuereinnahmen (Grafik 3 auf Seite 5). Ebenfalls von Bedeutung sind verschiedene Konsumsteuern (32 Prozent) und die Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern (28 Prozent). Von vergleichsweise untergeordneter Bedeutung sind Steuern, die das Vermögen belasten und alle übrigen Steuern (z. B. Motorfahrzeugsteuer oder Stempelabgaben).

► Steigende Steuerbelastung bei relativ stabiler Steuerstruktur.

⁷ OECD (2011). *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris: OECD.

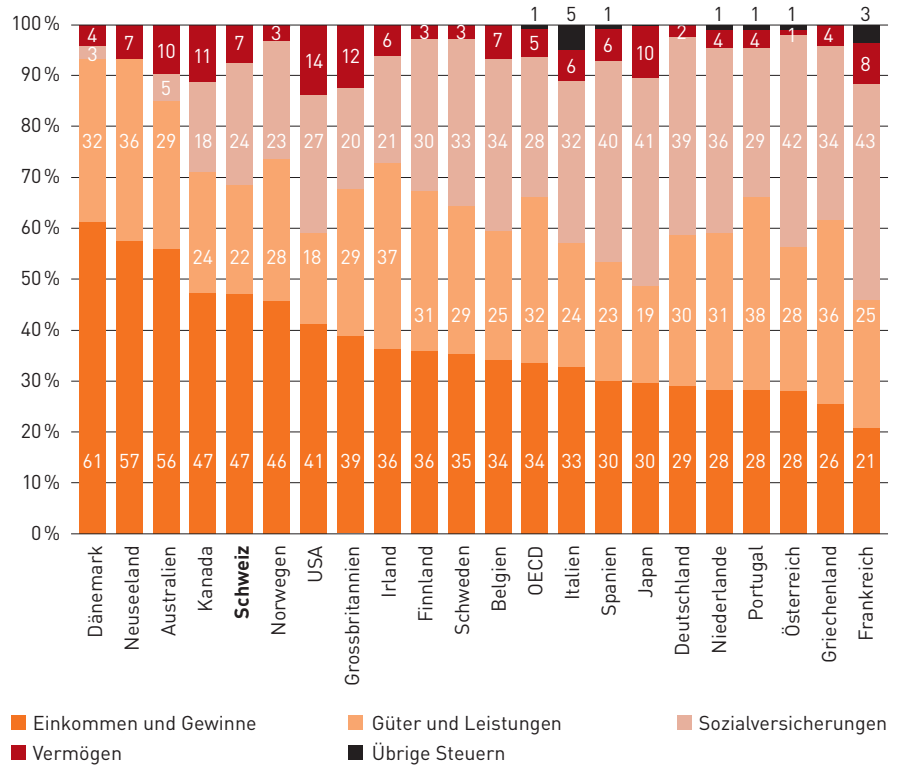
⁸ Piketty, T., Saez, E. und Stantcheva, S. (2011). *Optimal Taxation of Top Labor Incomes: A Tale of Three Elasticities*, CEPR Discussion Paper No. 8675.

Grafik 3

► Sozialversicherungsbeiträge und die Mehrwertsteuer spielen in der Schweiz im Vergleich zum Ausland eine weniger wichtige Rolle. Fast die Hälfte der Fiskaleinnahmen stammt aus der Besteuerung der Einkommen und der Gewinne von Unternehmen.

Schweizer Steuersystem schont tiefe und mittlere Einkommen

Anteil der Finanzierungsquellen an den Fiskaleinnahmen in Prozent (2009)



Quelle: OECD (2011). OECD Revenue Statistics 1965–2010. Paris: OECD.

► Einkommens- und Unternehmenssteuern sind wichtigste Finanzierungsquellen der Staatstätigkeit.

Die Einnahmen aus der Einkommenssteuer und aus Unternehmenssteuern stellen in der Schweiz die mit Abstand wichtigsten Finanzierungsquellen der Staatstätigkeit dar. Sie generieren rund 47 Prozent der Einnahmen. Das ist deutlich mehr als im internationalen Durchschnitt (34 Prozent). Bei beiden Steuern kommt eine Minderheit der Steuerpflichtigen für den Hauptteil der Erträge auf. Demgegenüber tendieren Sozialversicherungsbeiträge und Konsumsteuern dazu, niedrige und mittlere Einkommen relativ stärker zu belasten als höhere. Bei den Sozialversicherungsbeiträgen ist die steuerliche Belastung meistens proportional. In einigen Staaten gibt es jedoch eine Lohnobergrenze. Ab dieser werden keine Beiträge mehr bezahlt. Die hohen Einkommen zahlen in diesen Fällen zwar absolut mehr ein als mittlere und niedrige Einkommen. In Prozent des Bruttolohnes ist die Belastung jedoch tiefer. Die Sozialversicherungsbeiträge wirken in diesem Fall regressiv. Auch die Mehrwertsteuer wirkt tendenziell regressiv. Reduzierte Mehrwertsteuersätze können dem nur ungenügend entgegenwirken, weil von steuerlichen Ermässigungen auch hohe Einkommen profitieren.

► Die Mehrwertsteuer in der Schweiz ist im internationalen Vergleich tief.

Die Besteuerung von Gütern und Dienstleistungen ist in der Schweiz im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich. Die entsprechenden Steuern generieren 22 Prozent der Einnahmen der öffentlichen Hand – im internationalen Durchschnitt sind es 32 Prozent. Der Normalsatz bei der Mehrwertsteuer ist mit acht Prozent nach Kanada und Japan (jeweils fünf Prozent) der tiefste aller OECD-Länder. In der EU liegt der Durchschnitt nach den jüngsten Erhöhungen in Griechenland, Irland, Italien, Portugal, Spanien und Ungarn mittlerweile bei 21 Prozent. Auch bei den Sozialversicherungsbeiträgen liegt der Finanzierungsanteil in der Schweiz mit 24 Prozent unter dem internationalen Durchschnitt von

28 Prozent. Demgegenüber spielt die Besteuerung von Vermögen mit einem Anteil an den Steuereinnahmen von sieben Prozent eine überdurchschnittliche Rolle.

► Tiefe und mittlere Einkommen sind in den vergangenen 20 Jahren in der Schweiz steuerlich am stärksten entlastet worden.

Belastungsverschiebungen aufgrund von Steuerreformen

Oft wird behauptet, von Steuersenkungen profitieren vor allem die hohen und höchsten Einkommen. Tiefe und mittlere Einkommen würden dagegen kaum entlastet. Die Fakten zeigen aber ein anderes Bild (Grafik 4, Seite 7): Insbesondere tiefe und mittlere Einkommen wurden in den letzten 20 Jahren stark entlastet. Bei einem Einkommen von 30'000 Franken (ledig) nahm die Steuerbelastung im Durchschnitt um 54 Prozent ab. Bei den mittleren Einkommen (bis 80'000 Franken) sank die durchschnittliche Steuerbelastung um 27 Prozent. Bei einem Einkommen von 1 Million Franken betrug die Abnahme der Steuerbelastung 9,5 Prozent, das heisst gegenüber einem mittleren Einkommen lediglich einen Drittel.

Berechnung der durchschnittlichen Steuerbelastung

Zur Berechnung der Steuerbelastung in den verschiedenen Einkommensklassen wurden die Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern der Kantonshauptorte sowie die direkte Bundessteuer verwendet. Die Steuerbelastung wird in Prozent des Bruttoarbeitseinkommens angegeben. Berücksichtigt werden sämtliche gesetzliche Abzüge, die ohne Nachweis vorgenommen werden können.⁹

Zur Ermittlung der durchschnittlichen Steuerbelastung einer Einkommensklasse wird die Belastung der Kantonshauptorte gemäss ihrer Einwohnerzahl gewichtet. Die Summe aller gewichteten Beträge ergibt dann die gesamtschweizerische Durchschnittssteuerbelastung einer Einkommensklasse. Dabei wird die Belastung von 2010 für Ledige, Verheiratete ohne und mit zwei Kindern mit denen von 1990 verglichen und analysiert.

Beispiel: Die durchschnittliche Steuerbelastung einer verheirateten Person mit zwei Kindern und einem Bruttoarbeitseinkommen von 100'000 Franken betrug 1990 rund 14'520 Franken (14,5 Prozent). 2010 betrug die Steuerbelastung 7200 Franken respektive 7,2 Prozent des Einkommens. Das entspricht einer Reduktion der Steuerbelastung von gut 50 Prozent seit 1990.¹⁰

► Starke Steuerentlastungen für Familien seit 1990.

Grafik 4 stellt zudem die steuerliche Entlastung für Verheiratete mit und ohne Kinder seit 1990 dar. In beiden Kategorien wurden vor allem die tiefen und mittleren Einkommen verhältnismässig stark entlastet (umfangmässig bis zu 95,6 Prozent). Eine Familie mit zwei Kindern und einem Einkommen von 80'000 Franken bezahlte 2010 im Durchschnitt über 60 Prozent weniger Steuern als 1990.

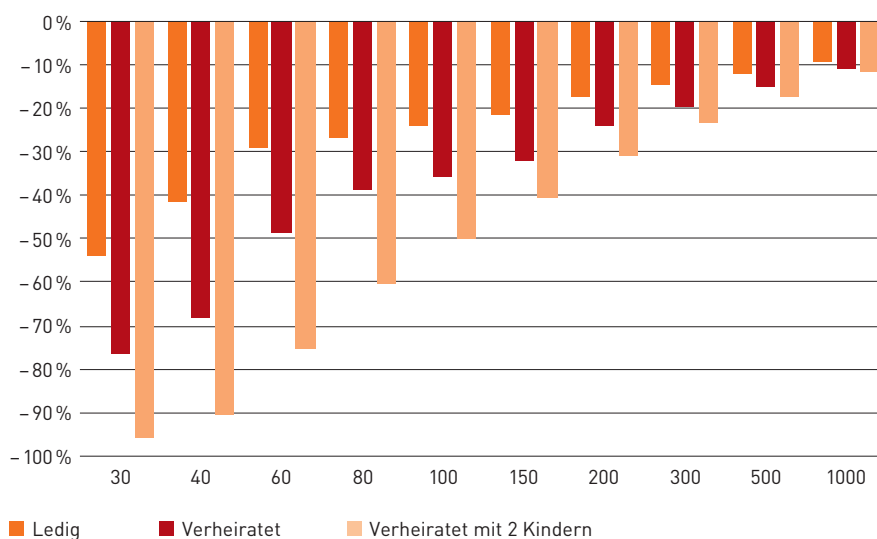
⁹ Eidgenössische Steuerverwaltung (2011). Steuerbelastung in der Schweiz. Kantonshauptorte – Kantonsziffern 2010, S. 7.

¹⁰ Der Vergleich bezieht sich auf die absoluten statistischen Zahlen ohne Berücksichtigung der Inflation. Die Teuerung zwischen 1990 und 2010 betrug 32 Prozent.

Grafik 4

▶ Sämtliche Einkommensklassen wurden seit 1990 steuerlich entlastet. Am meisten haben die unteren und mittleren Einkommen sowie insbesondere Familien profitiert.

Veränderung der Einkommenssteuerbelastung in den Einkommensklassen zwischen 1990 und 2010 (Einkommen in 1'000 Franken)



Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung (2011), eigene Berechnungen (Darstellung nicht inflationsbereinigt).

Bei Verheirateten sank bis zu einem Bruttoarbeitseinkommen von 100'000 Franken die Steuerlast generell viel stärker als bei Unverheirateten. Bei einem Bruttoarbeitseinkommen von 100'000 Franken nahm beispielsweise die Steuerlast bei Ledigen um rund 24 Prozent ab, bei Verheirateten dagegen um mehr als 35 Prozent. Noch stärker entlastet wurden Verheiratete mit zwei Kindern. Bei ihnen reduzierte sich die Steuerbelastung um mehr als 50 Prozent – also um mehr als das Doppelte der Unverheirateten. Auffallend sind ausserdem die geringeren Entlastungsunterschiede zwischen den drei Kategorien bei steigendem Einkommen. Bei den höchsten Einkommen (1 Million Franken) beträgt die Differenz zwischen Ledigen und Familien mit zwei Kindern lediglich noch 2,7 Prozentpunkte.

▶ Natürliche Personen im Fokus von Steuerreformen.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die hohen Einkommen steuerlich signifikant weniger stark entlastet wurden als die mittleren und unteren Einkommensklassen. Familien mit zwei Kindern haben am meisten von den Steuersenkungen der vergangenen 20 Jahre profitiert. Spiegelbild dieser Entlastungen sind zahlreiche Steuerreformen auf Kantons- und Bundesebene. Die Entwicklung der steuerlichen Entlastung natürlicher Personen hält weiterhin an. Mit der Abschaffung der «Heiratsstrafe» ist auf Bundesebene eine weitere umfangreiche Reform für natürliche Personen geplant (Tabelle 1 auf Seite 8). Sie knüpft an die Ehepaarbesteuerung (2008) und die Familiensteuerreform (2011) an. Allein die beiden letzten Reformen führen auf Bundesebene zu Mindereinnahmen von rund 1 Milliarde Franken. Insgesamt sind auf Bundesebene seit 2008 Steuerentlastungen in der Höhe von jährlich 2350 bis 2750 Millionen Franken für natürliche Personen umgesetzt worden oder noch geplant.

Tabelle 1

► Aktuelle und geplante Steuerreformen für natürliche Personen fokussieren insbesondere auf Ehepaare und Familien.

Steuerreformen auf Bundesebene für natürliche Personen seit 2008

Entlastung in Millionen Franken

Reform der Ehepaarbesteuerung (2008)	480 Mio.
Einführung eines Ehepaarabzugs	
Erhöhung des Abzugs für Doppelverdiener	
Familiensteuerreform (2011)	520 Mio.
Einführung eines Elterntarifs	
Fremdbetreuungsabzug von maximal 10'000 Franken	
Ausgleich der kalten Progression (2011)	450 Mio.
Jährliche Anpassung der Tarifstufen und der Abzüge an die Teuerung	
Geplant: Abschaffung der Heiratsstrafe	900–1'300 Mio.
Beseitigung der Schlechterstellung von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren	
Total	2'350–2'750 Mio.

Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD).

► Die Steuerprogression ist aufgrund der Steuerreformen gestiegen.

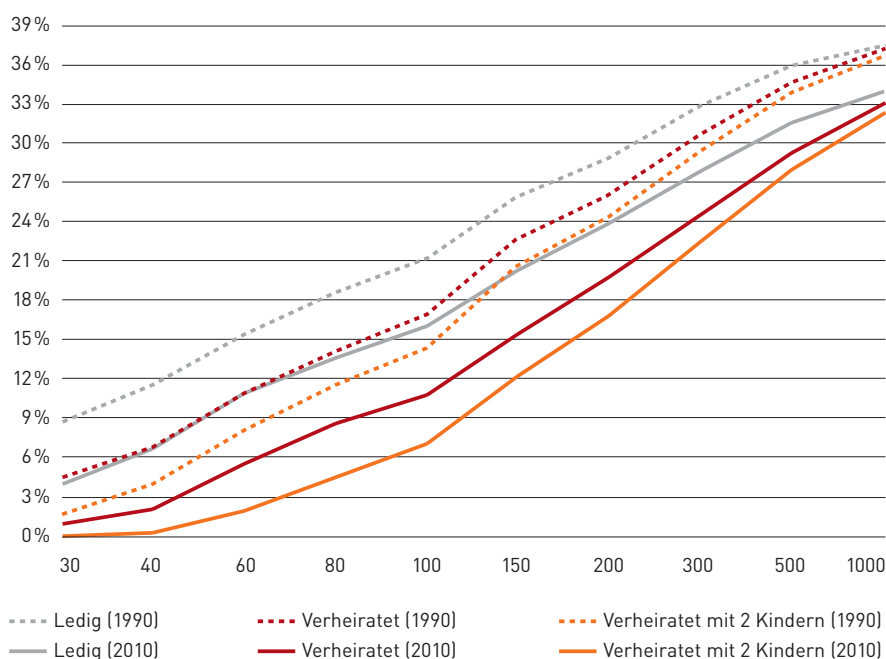
Wie Grafik 5 auf Seite 9 zeigt, haben die Steuerreformen der letzten Jahre nicht nur die Steuerlast¹¹ für alle Einkommensklassen gesenkt. Sie haben auch den Verlauf der Steuerprogression und damit die relativen Belastungsverhältnisse zwischen den Einkommensklassen verändert. Generell hat die Steuerprogression aufgrund der stärkeren steuerlichen Entlastungen bei den unteren Einkommenssegmenten zugenommen. Im Jahr 1990 betrug die Steuerbelastung eines Ledigen mit einem tiefen Einkommen (30'000 Franken) 2520 Franken, bzw. neun Prozent, die Steuerbelastung auf hohe Einkommen (1 Million Franken) 267'283 Franken, bzw. 38 Prozent. Das heisst, Bezüger hoher Einkommen wurden 1990 4,3 mal höher belastet als solche mit tiefem Einkommen. Bis ins Jahr 2010 erhöhte sich die Mehrbelastung auf den Faktor 8,6. Ein ähnlicher Effekt kann zwischen Unverheirateten und Verheirateten mit und ohne Kinder beobachtet werden. Auch dort hat sich der Koeffizient zulasten der Ledigen verschoben. Mit Blick auf die Progression gibt es keinen Anhaltspunkt, dass hohe Einkommen von Steuerreformen überdurchschnittlich profitiert hätten.

¹¹ Die Steuerbelastung wird in Prozent des Bruttoarbeitsinkommens angegeben. Berücksichtigt werden sämtliche gesetzliche Abzüge, die ohne Nachweis vorgenommen werden können. Eidgenössische Steuerverwaltung (2011). Steuerbelastung in der Schweiz. Kantonshauptorte – Kantonsziffern 2010, S. 7.

Grafik 5

► Die Steuerprogression hat in den letzten 20 Jahren zugenommen. Die steuerliche Belastung von Familien mit zwei Kindern hat verhältnismässig am stärksten abgenommen.

Steuerprogression 1990 bis 2010 (Einkommensklassen in 1'000 Franken)
Steuerbelastung in Prozent des Einkommens



Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung (2011), eigene Berechnungen (Darstellung nicht inflationsbereinigt).

Behauptung 3: «Unternehmen und Bezüger hoher Einkommen zahlen immer weniger Steuern»

Finanzierung des Staats

► Eine kleine Minderheit der Steuerpflichtigen finanziert fast 80 Prozent der Steuereinnahmen.

Eine weitere weitverbreitete Behauptung lautet, Unternehmen und Bezüger hoher Einkommen würden immer weniger Steuern zahlen. Für die Schweiz hält auch diese Aussage einer Überprüfung nicht stand. Die eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) hat jüngst detaillierte Daten zur Verteilung der Einkommen und deren Steuerbeiträge bei der direkten Bundessteuer publiziert.¹² Grafik 6 auf Seite 10 zeigt die Verteilung der Steuerlast nach Einkommensklassen gemäss steuerbarem Einkommen, also dem Einkommen nach allen Abzügen. Dabei wird ersichtlich, dass die obersten zehn Prozent der Steuerpflichtigen für fast 80 Prozent der Steuereinnahmen aufkommen. Rund 41 Prozent der Erträge des Bundes aus der direkten Bundessteuer entfallen auf das oberste Prozent der Steuerpflichtigen. Fünf Jahre zuvor lagen die entsprechenden Anteile bei 74 Prozent bzw. bei 37 Prozent. Die Solidarität zwischen den verschiedenen Einkommensklassen kommt jedoch erst zum Ausdruck, wenn diese Zahlen mit den Einkommensanteilen verglichen werden. So beträgt der Anteil des obersten Prozents am gesamten steuerbaren Einkommen zwölf Prozent und damit deutlich weniger als beim Anteil an den Steuerbeiträgen (41 Prozent). Umgekehrt entfallen auf die untersten 50 Prozent rund 18 Prozent des steuerbaren Einkommens und zwei Prozent der einbezahlten Steuern. Damit zeigt sich, dass die Steuerlast deutlich ungleicher verteilt ist als die Einkommen der Steuerpflichtigen. Die Erklärung dafür ist die stark progressive Ausgestaltung der Steuer-

¹² Eidgenössische Steuerverwaltung (2011). Direkte Bundessteuer: Einkommensverteilung nach Perzentilen – Verteilung der Pflchtigen nach Stufen des steuerbaren Einkommens. <http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00076/00701/01231/index.html?lang=de>

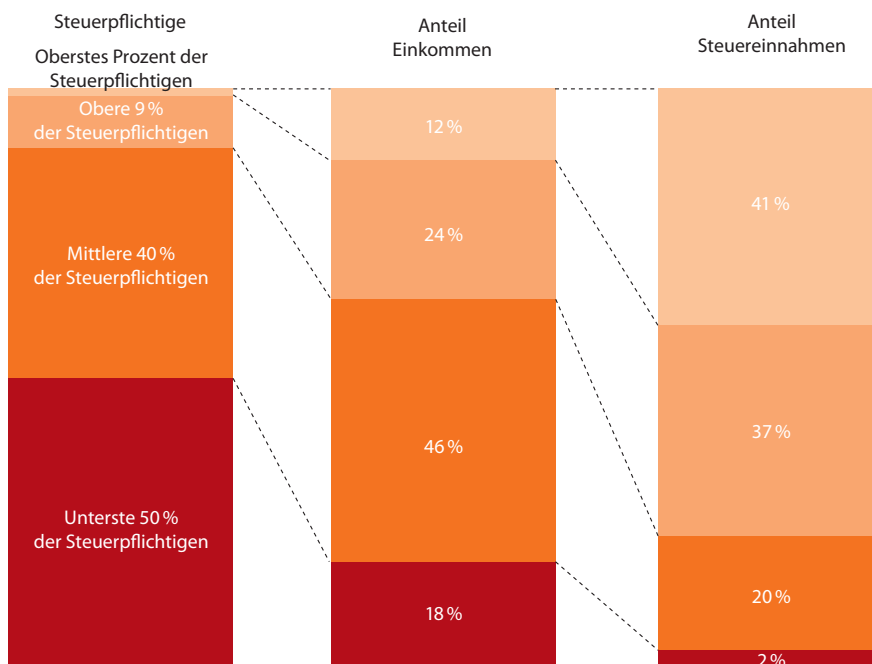
sätze. So entrichten mittlerweile fast 30 Prozent der Steuerpflichtigen keine direkte Bundessteuer. Der Grenzsteuersatz für Einkommen um 30'000 Franken beträgt weniger als ein Prozent, während Personen mit einem Einkommen von über 176'000 Franken bereits dem Spitzensteuersatz von 13,2 Prozent unterliegen.

Grafik 6

► Auf das oberste Prozent der Steuerpflichtigen entfallen zwölf Prozent der steuerbaren Einkommen und 41 Prozent der Steuererträge. Auf die untersten 50 Prozent entfallen 18 Prozent der Einkommen, aber nur zwei Prozent der Steuereinnahmen.

Solidarisches Steuersystem der Schweiz

Direkte Bundessteuer: Anteil der Einkommensklassen an den Erträgen (2008)



Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung (2011).

► Obere Einkommen haben innert der letzten 20 Jahre immer mehr zu den Steuereinnahmen beigetragen.

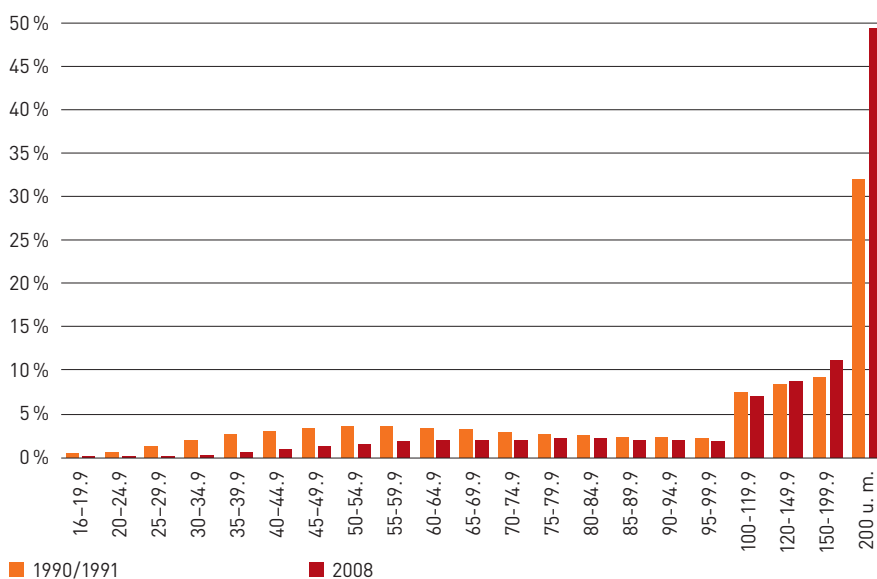
Entwicklung der Beiträge der verschiedenen Einkommensklassen

Neben der statischen Betrachtung der Verteilung der Steuerlast nach Einkommensklassen lässt sich die Entwicklung der Steuerbeiträge der einzelnen Einkommensklassen bei der direkten Bundessteuer darstellen (Grafik 7 auf Seite 11). Auch hier findet sich kein Hinweis, dass die Steuerpflichtigen mit hohem Einkommen anteilmässig weniger Steuern bezahlen als die anderen Einkommensbezüger. Im Gegenteil: Seit 1990 ist der Anteil an den Erträgen der direkten Bundessteuer bei allen Einkommensklassen unterhalb von 120'000 Franken Jahreseinkommen gesunken. Eine markante Anteilszunahme kann insbesondere bei den Einkommen von mehr als 200'000 Franken beobachtet werden. Ihr Anteil ist seit 1990 von 31 Prozent auf über 49 Prozent im Jahr 2008 gestiegen. Diese Steigerung kann einerseits mit den gestiegenen Löhnen und andererseits mit der Zunahme der Anzahl Personen in den obersten Einkommensklassen erklärt werden, wobei der zweite Effekt viel stärker ins Gewicht fällt. In diesem Zeitraum ist die Anzahl Personen in dieser Einkommensklasse um gut 370 Prozent gestiegen.

Grafik 7

▶ Die meisten Einkommensklassen tragen im Vergleich zu 1990 weniger zu den gesamten Einnahmen der direkten Bundessteuer bei.

Anteil der Einkommensklassen an den gesamten Einnahmen der direkten Bundessteuer (in 1'000 Franken)



Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung (2011), eigene Berechnungen.

▶ Deutlicher Rückgang der Gewinnsteuersätze in den letzten Jahren...

Entwicklung der Beiträge der Unternehmen

In der politischen Diskussion um die Steuerbeiträge der Unternehmen wird häufig darauf hingewiesen, dass die Gewinnsteuersätze in den letzten Jahren markant gesenkt worden sind. Auch würden aufgrund der Möglichkeit der Verlustverrechnung selbst bei Gewinnen keine Steuern mehr bezahlt. Tatsächlich ist in den Industrieländern der OECD der durchschnittliche Gewinnsteuersatz seit 1981 von knapp 48 Prozent auf unter 26 Prozent gesunken. In der Schweiz liegt der effektive Gewinnsteuersatz in den Kantonen im laufenden Jahr zwischen 12,2 und 24,2 Prozent.¹³ Darin enthalten ist der nominelle Gewinnsteuersatz auf Bundesebene von 8,5 Prozent. Im Gegensatz zu den zahlreichen Steuerreformen in den Kantonen ist der Gewinnsteuersatz auf Bundesebene seit 1998 nicht mehr gesenkt worden. Im internationalen Vergleich ist die Schweiz für Unternehmen weiterhin attraktiv, der Vorsprung ist in den letzten Jahren jedoch kleiner geworden. Einige osteuropäische Staaten sowie Irland (12,5 Prozent) liegen bereits heute tiefer. Die Finanz- und Wirtschaftskrise und die damit verbundenen Verschuldungsprobleme haben bisher nicht zu einem Halt oder gar zu einer Umkehr des langjährigen Trends geführt. Industrieländer, die in den letzten Jahren die Steuern erhöht haben, haben dies vor allem über die Mehrwertsteuer und teilweise über die Einkommenssteuer gemacht.

▶ ... und deutlich höhere Einnahmen für den Staat.

Der Rückgang der Gewinnsteuersätze und die Möglichkeit des Verlustvortrags sind jedoch nur eine Seite der Medaille. So war die Reduktion der Gewinnsteuersätze in vielen Staaten mit einer Ausweitung der Steuerbemessungsgrundlage verbunden. Die Steuersysteme sind dadurch tendenziell einfacher und effizienter, aber auch vollständiger geworden. Verbunden mit den stark gewachsenen Unternehmensgewinnen hat das dazu geführt, dass die Steuerbeiträge der Unternehmen im Durchschnitt der OECD-Länder sowohl in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) als auch in Prozent der Staatseinnahmen zugenommen haben. Die Erträge aus den Unternehmenssteuern sind zwischen 1985 und 2005 von 2,7 auf 4,0 Prozent des BIP angewachsen. Ihr Anteil an den Staatseinnah-

¹³ Hinny, P. (2012). Steuerrecht 2012. Zürich: Schulthess.

men hat im gleichen Zeitraum von acht auf elf Prozent zugenommen.¹⁴ Bedingt durch die Finanz- und Wirtschaftskrise und den Rückgang der Gewinne liegen die jeweiligen Anteile gegenwärtig wieder etwas tiefer.

► Beiträge der Unternehmen werden für den Staat immer wichtiger.

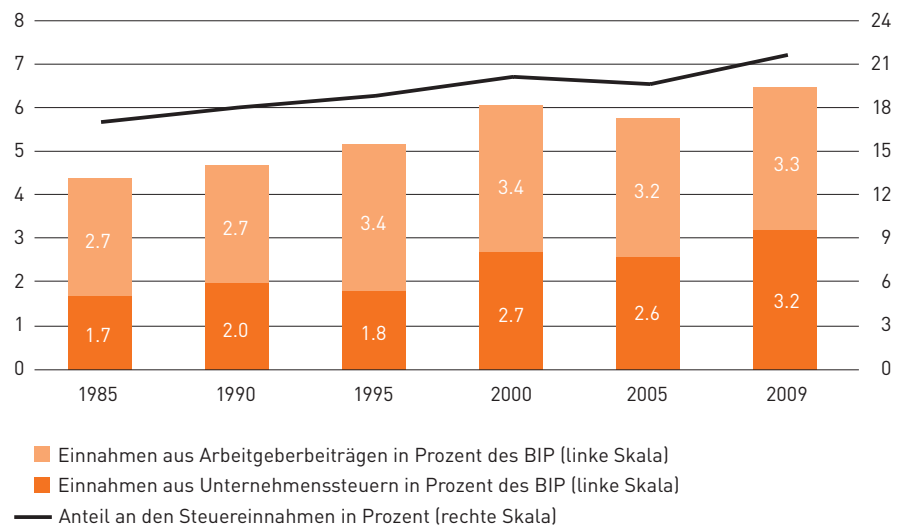
In der Schweiz verlief die Entwicklung ähnlich (Grafik 8). Die Einnahmen aus Unternehmenssteuern und aus Arbeitgeberbeiträgen für die Sozialversicherungen haben in den letzten 25 Jahren im Vergleich zum Wirtschaftswachstum und den übrigen Staatseinnahmen überproportional stark zugenommen. Im Gegensatz zu den meisten Industriestaaten sind die Erträge in der Schweiz in den Jahren 2008/2009 nicht eingebrochen, sondern haben weiter zugenommen. Insgesamt ist der Anteil der Beiträge der Unternehmen an den Steuereinnahmen seit 1985 kontinuierlich von 17 auf 22 Prozent gestiegen. Sozialversicherungsbeiträge und Unternehmenssteuern halten sich dabei in etwa die Waage.

Grafik 8

► Die Einnahmen aus Unternehmenssteuern und Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitgeber sind in der Schweiz seit 1985 überproportional gewachsen. Ihr Anteil an den Steuereinnahmen ist von 17 auf 22 Prozent gestiegen.

Steigende Beiträge der Unternehmen in der Schweiz

Unternehmenssteuern und Arbeitgeberbeiträge in Prozent des BIP (1985–2009)



Quelle: OECD (2011). OECD Revenue Statistics 1965–2010. Paris: OECD.

Schlussfolgerungen

► Zunehmende Einkommensunterschiede in allen Industrieländern.

Spätestens seit dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise und den damit verbundenen Verschuldungsproblemen zahlreicher Industrieländer haben Verteilungs- und Gerechtigkeitsfragen an Bedeutung gewonnen. Die Ursache der Zunahme der Einkommenskonzentration ist in nahezu allen Ländern eher auf grundlegende Veränderungen wie die Globalisierung und weniger auf eine bestimmte Politik einzelner Staaten zurückzuführen. Die Politik kann diese Entwicklung dennoch beeinflussen. Die OECD hat diesbezüglich neben dem Bildungssystem und der Arbeitsmarktregulierung die Ausgestaltung des Steuersystems als Kernelement identifiziert.

¹⁴ OECD (2011). OECD Revenue Statistics 1965–2010. Paris: OECD.

► In der Schweiz haben Steuerreformen der Ungleichheit entgegengewirkt.

Die Einkommenskonzentration in der Schweiz ist in letzter Zeit zwar leicht angestiegen, sie liegt jedoch unter dem internationalen Durchschnitt. Ausserdem hat sie in den letzten Jahren weniger zugenommen als in den meisten anderen Ländern. Neben anderen Faktoren, wie zum Beispiel dem Bildungssystem und der hohen Weiterbildungsbereitschaft der Arbeitnehmenden, wird diese Entwicklung auch durch das Steuersystem beeinflusst. Das schweizerische Steuersystem zeichnet sich durch seine solidarische Ausgestaltung und seine bemerkenswerte Stabilität über die Zeit aus. In den letzten Jahren sind vor allem die tieferen und mittleren Einkommen steuerlich entlastet worden. Das hatte auch Auswirkungen auf die Steuerprogression. Durch die höhere Steuerprogression – im Vergleich zu 1990 – konnte der Ungleichverteilung der Einkommen entgegengewirkt werden. Entsprechend ist der Beitrag hoher Einkommen an den gesamten Einnahmen der direkten Bundessteuern gestiegen. Dank der Zunahme der Steuerbeiträge der hohen Einkommen sowie auch der Unternehmen konnte die Steuerbelastung in den vergangenen 20 Jahren teilweise massiv reduziert werden, ohne dass die Steuereinnahmen zurückgegangen wären. In anderen Worten: Ohne die Zunahme der Einkommen sowie der Anzahl Personen in der obersten Einkommensklasse hätten kaum Steuersenkungen in diesem Umfang, insbesondere für die tieferen und mittleren Einkommensklassen, getätigt werden können.

Die Politik hat somit den leicht gestiegenen Einkommensunterschieden unter anderem über das Steuersystem entgegengewirkt und die Solidarität zwischen den Einkommensklassen weiter erhöht. Politische Forderungen wie zum Beispiel aktuell die Einführung einer Bonussteuer, einer nationalen Erbschaftsteuer oder eines Mindestverhältnisses zwischen Minimal- und Maximallöhnen (1:12-Initiative) sind vor diesem Hintergrund unnötig. Sie wären für den Standort Schweiz schädlich und würden nicht zu einer gerechteren Einkommens- und Vermögensverteilung führen, sondern neue Probleme verursachen.

► Entlastungen und Impulse für Unternehmen nötig.

Im Interesse des Erhalts von Arbeitsplätzen ist es wichtig, dass die Schweiz als Unternehmensstandort im Steuerbereich weiterhin attraktiv bleibt. Reformen zugunsten der natürlichen Personen sind berechtigt. Sie dürfen jedoch nicht dazu führen, dass die Besteuerung der Unternehmen in den Hintergrund gerät. Hier besteht nicht nur mit Blick auf den Steuerstreit mit der EU weiterhin Handlungsbedarf. Der Bundesrat hat bereits im Dezember 2008 weitere Reformschritte angekündigt. Sie sollen die Unternehmen von unnötigen Steuerlasten befreien und die Position der Schweiz im internationalen Steuerwettbewerb stärken. Gerade in einem anhaltend schwierigen wirtschaftlichen Umfeld sind die Unternehmen auf Entlastungen und Wachstumsimpulse angewiesen. Die Unternehmenssteuerreform III ist deshalb endlich zügig voranzutreiben.

Rückfragen:

frederic.pittet@economiesuisse.ch

martin.weder@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen

Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich

www.economiesuisse.ch