

Zeitschrift: Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte =
Annuaire Suisse d'histoire économique et sociale

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte

Band: 36 (2021)

Artikel: Ungleichheit und Steuern : steuerdatenbasierte Einblicke in die
redistributiven Effekte des Schweizer Steuersystems

Autor: Hümbelin, Oliver / Farys, Rudolf / Richard, Tina

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-958410>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 27.04.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Oliver Hümbelin, Rudolf Farys, Tina Richard

Ungleichheit und Steuern

Steuerdatenbasierte Einblicke in die redistributiven Effekte des Schweizer Steuersystems

Inequality and taxation. Tax records based perspectives on the redistributive effects of the Swiss taxation system

In many countries, inequality between the rich and the poor has increased in recent decades. Some authors blame this on a retrenchment of the state and to a subsequent decrease in redistribution through progressive taxes and social benefits. In an international context, Switzerland is regarded as a country with low economic inequality and little redistribution. In this paper, we present results with respect to the redistributive effect of the Swiss Tax system based on a novel database. It links tax and benefit data as well as the population register and was developed within the SNSF project “Inequality. Poverty Risks and the Welfare State”. On this basis, the redistributive effects of taxes and social benefits can be quantified and analyzed holistically. Progressive taxation reduces income inequality, while tax deductions mediate the effect of taxes. We find inequality-reducing effects for social deductions and inequality-increasing effects for deductions relating to real estate, insurance and savings capital. Tax deductions are therefore essential instruments of the welfare state that should get more attention from an inequality perspective in academic discourses and political debates alike.

Ungleichheit und die Rolle des Wohlfahrtsstaates

In vielen Ländern hat die Einkommensungleichheit in den letzten Jahrzehnten zugenommen.¹ Einige Autoren machen dafür einen Rückzug des Staates verantwort-

1 Vgl. etwa die OECD-Berichte *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris 2008; *Divided we Stand. Why Inequality Keeps Rising*, Paris 2011; *In It To-*

lich, der immer weniger Umverteilung über progressive Steuern und Sozialleistungen vornimmt. In international vergleichenden Studien erscheint die Schweiz als Land mit geringer Einkommensungleichheit und wenig Umverteilung.² Einen besonderen Stellenwert nimmt das Steuersystem ein. In vergleichenden Studien fällt der ausgleichende Effekt von Steuern besonders tief aus. Wang und Caminada³ führen die geringe Umverteilungswirkung der direkten Steuern auf niedrige Steuersätze als Folge des Steuerwettbewerbes zurück. Gemeint ist damit nicht nur der internationale Steuerwettbewerb, sondern auch die inländische Steuerkonkurrenz unter Kantonen und Gemeinden, die durch die föderale Struktur der Schweiz begünstigt wird. Gleichzeitig deuten Auswertungen der Steuerstatistiken der Eidgenössischen Steuerverwaltung auf eine erhebliche Zunahme der Einkommensungleichheit zwischen und innerhalb einzelner Kantone hin.⁴ Vertiefende Analysen können aber nicht ohne Weiteres vorgenommen werden, da mit den gängigen Befragungsdaten der Schweiz keine detaillierten Verteilungsanalysen auf Kantons-ebene möglich sind. Da die Ausgestaltung von Sozialleistungen und ein grosser Teil der direkten Steuern kantonal geregelt sind, scheint es für die Schweiz aber ganz besonders angezeigt, wohlfahrtsstaatliche Analysen auf der kantonalen Ebene anzusiedeln.

In diesem Beitrag präsentieren wir Resultate einer neuen Datenbasis bestehend aus einer Verknüpfung verschiedener Register- und Administrativdaten. Auf dieser Basis lassen sich die redistributiven Effekte von Steuern und Sozialleistungen ganzheitlich beziffern und analysieren. Im vorliegenden Beitrag stehen dabei die direkten Auswirkungen des Steuersystems auf die Verteilung der Einkommen im Fokus. Der Detailgrad der verwendeten Steuerdaten ermöglicht es, neben direkten Effekten der Progression von Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern ebenfalls indirekte Effekte von steuerlichen Abzügen zu untersuchen. Der Beitrag startet mit einbettenden Erläuterungen zur Bedeutung von Sozialleistungen und Steuern betreffend die Einkommensungleichheit im Allgemeinen und für die Schweiz (vgl. Kapitel 2).

gether. Why Less, Paris 2015, Income Redistribution through Taxes and Transfers across OECD Countries, Paris 2017; Income Redistribution across OECD Countries. Main Findings and Policy Implications, Paris 2019.

- 2 Vgl. etwa Koen Caminada et al., Has the redistributive effect of social transfers and taxes changed over time across countries?, in: International Social Security Review 72/1, 2019, S. 3–31.
- 3 Chen Wang, Koen Caminada, Disentangling Income Inequality and the Redistributive Effect of Social Transfers and Taxes in 36 LIS Countries (LIS Working Paper Series, Nr. 567), Luxembourg 2011.
- 4 Ben Jann, Unbehagen auf der Wohlstandsinsel, in: UniPress – Forschung und Wissenschaft 153, Bern 2012, S. 5 f.; Oliver Hümbelin, Rudolf Farys, Materielle Ungleichheit in der Schweiz im Wandel der Zeit, in: Axel Franzen et al. (Hg.), Essays on Inequality and Integration, Bern 2016, S. 116–152; Oliver Hümbelin, Warum in Basel, Zug und Neuenburg die Lohnschere aufging, siehe www.republik.ch/2019/08/26/warum-in-basel-zug-und-neuenburg-die-lohnschere-aufging (7. 12. 2019).

Danach werden die verwendeten Daten und Methoden beschrieben (vgl. Kapitel 3). Wie die Instrumente der Steuerveranlagung aus der Perspektive der Einkommensungleichheit zu beurteilen sind, wird schliesslich in Kapitel 4 aufgezeigt.

Ausgleich über Sozialleistungen und Steuern

Mit wohlfahrtsstaatlichen Instrumenten werden verschiedene Ziele verfolgt. Vereinfachend können sie als staatlich geregelte Institutionen bezeichnet werden, die den Zweck verfolgen, das ökonomische und soziale Wohlergehen der Bürgerinnen und Bürger zu verbessern. Ökonomisch betrachtet beinhalten wohlfahrtsstaatliche Instrumente häufig eine Umverteilung von finanziellen Mitteln, die mit einem sozialen Ausgleich verbunden sind. Sozialversicherungsleistungen bieten beispielsweise jenen Menschen ein Einkommen, die ein versichertes Risiko erfahren (Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter etc.). Die Finanzierung dieser Leistungen erfolgt über Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden und teilweise über Steuern. Während die Leistungen also nur von den Betroffenen bezogen werden, werden die Kosten solidarisch von der Gemeinschaft getragen. Moderne Wohlfahrtsstaaten zeichnen sich durch eine Vielzahl solcher Instrumente mit unterschiedlichen Funktionen aus. Der Stellenwert dieser Instrumente aus einer Perspektive der Ungleichheit beziehungsweise des Ausgleichs lässt sich aber nicht ohne Weiteres beziffern. Einerseits sind die Auswirkungen dieser Instrumente mit deren Ausgestaltung verbunden – also beispielsweise mit der Höhe der ausbezahlten Beträge oder mit dem Verlauf der Steuerprogression. Andererseits ist die Wirkung von den Handlungen und den Lebensumständen der Bürgerinnen und Bürger abhängig – also davon, ob, wie häufig und in welchem Umfang Sozialleistungen beansprucht werden (müssen) oder von der Höhe der Markteinkommen, auf welche die Steuersätze angewandt werden, wie später genauer beschrieben wird. Diese Interaktion verschiedener Faktoren (Verteilung der Markteinkommen, Progression und Höhe der Steuer sowie der Umfang der ausgeschütteten Leistungen) erfordert eine empirische Analyse der Effekte von wohlfahrtsstaatlichen Instrumenten, da deren Bedeutung für den gesellschaftlichen Ausgleich in der Theorie nicht ohne weiteres bestimmbar ist.

Umverteilung in der Schweiz

Entsprechend diesem Bedarf nach empirischer Forschung zur Bewertung wohlfahrtsstaatlicher Umverteilungsmassnahmen führt die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) regelmässige Analysen zur Entwicklung der Einkommensungleichheit und der Rolle der Umverteilung durch. Im

2018 von Causa und Hermansen⁵ erstellten Bericht untersuchten die Forschenden im Rahmen der Luxembourg Income Study die Situation von 1995 bis 2013. In diesem Zeitraum blieb die Verteilung der Einkommen vor Steuern und Sozialleistungen relativ unverändert. Die Ungleichheit nach Steuern und Sozialleistungen stieg im selben Zeitraum aber kontinuierlich an. Die Autorenschaft zeigt auf, dass dies auf eine Abnahme der umverteilenden Wirkung des Wohlfahrtsstaates zurückzuführen ist. Eine Ausnahme im Trendverlauf bildeten die Jahre 2008 und 2009. Als Folge der Finanzkrise und des daraus resultierenden wirtschaftlichen Abschwungs wurden in vielen Ländern zwischenzeitlich mehr Sozialleistungen beansprucht. Entsprechend stieg das Ausmass der Umverteilung in diesen Jahren kurzfristig an. Von 2010 bis 2014 nahm die Umverteilung aber bereits wieder ab, was Causa und Hermansen auf Austeritätsprogramme zurückführen, die zur Sanierung der Staatshaushalte in den verschuldeten Ländern durchgeführt wurden.

Aufgrund mangelnder Datenlage war die Schweiz nicht Teil dieser Analyse. Anhand der Datenbank der OECD⁶ lässt sich die Schweiz aber durchaus international verorten. Sie gehört zu den Ländern mit sowohl einer unterdurchschnittlichen Einkommensungleichheit als auch einem unterdurchschnittlichen Grad der Umverteilung über Sozialleistungen und Steuern (vgl. Abb. 1).

Dafür gibt es drei Gründe: Zunächst gestaltet sich die Verteilung der Einkommen und Löhne in der Schweiz im Vergleich zu anderen Ländern eher egalitär. Zudem ist in der Schweiz die Arbeitslosenquote relativ tief und entsprechend besteht in Bezug auf Sozialleistungen vergleichsweise weniger Bedarf an Umverteilung. Schliesslich zeigen vergleichende Studien⁷ auf, dass das Steuersystem nur schwach progressiv ausgestaltet ist, was zur geringen Umverteilungswirkung des Wohlfahrtsstaates beiträgt. Gemäss den Haushaltbudgeterhebungen (HABE) des Bundesamts für Statistik blieb dieses Verhältnis in den letzten beiden Jahrzehnten weitgehend stabil.⁸

Allerdings ist fraglich, ob mittels solcher Bevölkerungsbefragungen, wie sie die HABE letztlich darstellt, die Situation abschliessend beurteilt werden kann. Steuerdaten bieten interessante Möglichkeiten, die Entwicklungen der Schweiz besser zu verstehen. So zeigten Foellmi und Martínez⁹ anhand von Steuerdaten auf, dass

5 Orsetta Causa, Mikkel Norlem Hermansen, Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries (LIS Working Paper Series, Nr. 729), Luxembourg Income Study (LIS), 2018.

6 OECD.Stat, Income Distribution Database, siehe <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD#>.

7 David Bradley et al., Distribution and Redistribution in Postindustrial Democracies, in: World Politics 55/2, 2003, S. 193–228; Caminada et al. (Anm. 2); Wang/Caminada (Anm. 3).

8 Bundesamt für Statistik, Umverteilung der Einkommen durch Sozialtransfers, siehe www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/ungleichheit-der-einkommensverteilung/umverteilung-einkommen.html.

9 Reto Foellmi, Isabel Z. Martínez, Volatile Top Income Shares in Switzerland? Reassessing the

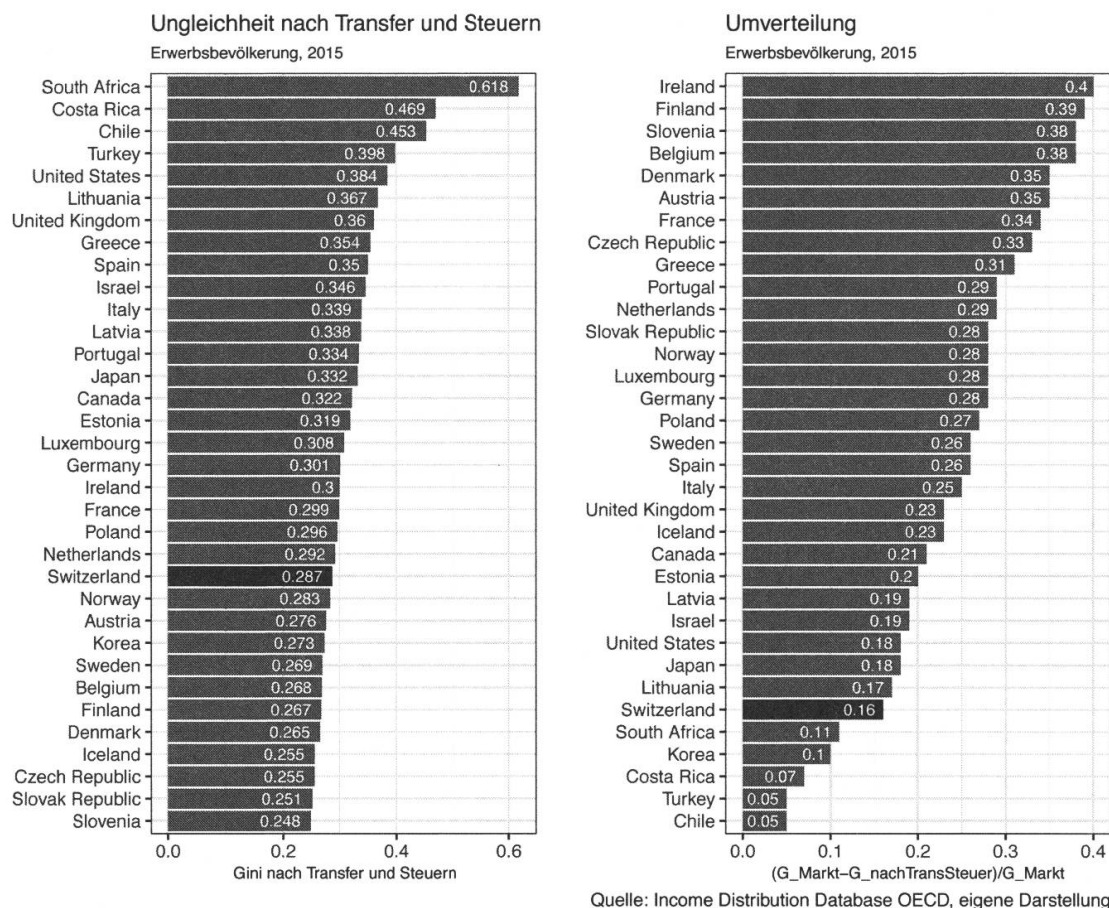


Abb. 1: Ungleichheit und Umverteilung in der Schweiz im internationalen Vergleich.

in der Schweiz jüngst besonders die Einkommen der Topverdienenden anstiegen. Analysen basierend auf Steuerdaten der Eidgenössischen Steuerverwaltung legen zudem nahe, dass die Einkommensungleichheit innerhalb der Kantone und zwischen diesen in letzter Zeit zunahm.¹⁰ Besonders stark angestiegen ist die Ungleichheit in den Grenzkantonen (Genf, Tessin und Basel-Stadt), aber auch in der Zentralschweiz. So gehören Obwalden, Schwyz und Zug zu den Kantonen mit der ungleichsten Verteilung der Einkommen in der Schweiz. Gleichzeitig bestehen grosse Unterschiede in Bezug auf die Steuerbelastung und Progression des Steuersystems, die einen Einfluss auf die umverteilende Wirkung direkter Steuern haben. In Lausanne beträgt die mittlere Steuerbelastung durch Kantons-, Gemeinde und Kirchensteuer einer ledigen Person im Jahr 2015 beispielsweise 22,1 Prozent der Bruttoarbeitseinkommen (vgl. Tab. 1 im Anhang), während in Zug im Mittel ledig-

Evolution between 1981 and 2010, in: Review of Economics and Statistics 99/5, 2017, S. 793–809; siehe https://doi.org/10.1162/REST_a_00644.

¹⁰ Hümbelin/Farys (Anm. 4); Hümbelin (Anm. 4).

lich 8,5 Prozent des Bruttoarbeitseinkommens als Steuer gezahlt werden müssen. Auch in Bezug auf den Verlauf der Steuerprogression gibt es grosse Unterschiede. Aufgrund der Datenlage ist eine umfassende Analyse der Umverteilungswirkung der Steuern aber nicht einfach zu bewerkstelligen (vgl. auch Abschnitt S. 197–199).

Steuern, Steuerprogression und der «Hidden Welfare State»

Der vorliegende Beitrag geht im Weiteren darauf ein, welche Effekte mit der Veranlagung und Erhebung von direkten Steuern verbunden sind. Damit können wertvolle Einsichten zur Bedeutung des Steuersystems hinsichtlich der Einkommensverteilung gewonnen werden. Ein wichtiges Element der Steuerveranlagung ist die progressive Ausgestaltung der Steuersätze, die zu einer unmittelbaren Annäherung der Einkommen nach Steuern führt. Wer über mehr Einkommen verfügt, zahlt überproportional mehr. Progressive Steuern haben demnach eine stark solidarische Komponente. Neben den Steuersätzen sind die steuerlichen Abzüge ebenso zu berücksichtigen.¹¹ Sie verfolgen teilweise soziale Zwecke (Sozialabzüge), teils soll damit der Aufwand für die Generierung eines Einkommens kompensiert werden (Berufskosten). Manche setzen Sparanreize, wie etwa Abzüge von freiwilligen Einzahlungen in die Altersvorsorge. Die Charakteristik von Abzügen ist im Kern aber ähnlich wie jene von Sozialleistungen: Begünstigte verfügen über mehr Einkommen, weil sie als Folge der steuerlichen Abzüge weniger Steuern zahlen müssen, während für den öffentlichen Haushalt weniger zur Verfügung steht. Richard M. Titmuss¹² wies bereits früh auf diese wohlfahrtsstaatlichen Funktionen des Steuersystems hin. Er hob dabei die Relevanz der im Verhältnis zum sozialen (ausgabeseitigen) Wohlfahrtsystem weniger sichtbaren einnahmeseitigen Wohlfahrtswirkungen durch die Besteuerung hervor und gilt damit als der Begründer der Fiscal-Welfare-Schule. Die Analyse jener weniger offensichtlichen, verborgenen Instrumente der staatlichen Wohlfahrt im Rahmen des Steuersystems wurde als «Hidden Welfare State» von Christopher Howard¹³ konzeptuell massgebend geprägt. Jüngst haben diese Überlegungen wieder an Bedeutung gewonnen und wurden zum Ausgangspunkt verschiedener Studien.¹⁴ Für die USA stellt Isaac W. Martin beispielsweise im vorliegenden

11 Vgl. dazu Oliver Hümbelin, Rudolf Farys, Income redistribution through taxation – how deductions undermine the effect of taxes, in: *Journal of Income Distribution* 25/1, 2018, S. 1–13.

12 Richard M. Titmuss, The social division of welfare. Some reflections on the search for equity, in: Richard M. Titmuss (Hg.), *Essays on the Welfare State*, London 1958, S. 34–55.

13 Christopher Howard, The Hidden Side of the American Welfare State, in: *Political Science Quarterly* 108/3, 1993, S. 403–436.

14 Nathalie Morel, Chloé Touzet, Michaël Zemmour, From the hidden welfare state to the hidden part of welfare state reform. Analyzing the uses and effects of fiscal welfare in France, in: *Social Policy & Administration* 53/1, 2019, S. 34–48; Silvia Avram, Who benefits from the «hidden

Band fest, dass der Abzug von Liegenschaftskosten von besonderer Bedeutung ist (siehe dazu auch den Beitrag von Isaac W. Martin in diesem Band).

Welche Auswirkungen steuerliche Abzüge auf die Einkommensverteilung haben, hängt in starkem Ausmass davon ab, welche Einkommensschichten Abzüge in welchem Umfang geltend machen. Im Vergleich zur Rolle der Steuerprogression ist die Auswirkung der steuerlichen Abzüge auf die Einkommensverteilung weniger klar und – aufgrund der dafür umfassend benötigten Datenlage – weniger gut untersucht.¹⁵ Nachfolgend zeigen wir mittels einer Analyse einer neuen Datenbasis auf, welche Bedeutung dem sichtbaren Teil des Steuersystems (progressive Steuersätze) und dem weniger sichtbaren Teil (steuerliche Abzüge) in der Schweiz zukommt. Bevor die Resultate besprochen werden, beschreiben wir als Nächstes die Vor- und Nachteile der verwendeten Datenbasis sowie die Vorgehensweise, die es uns erlaubt, die redistributiven Effekte empirisch zu untersuchen.

Ungleichheitsforschung mit Steuerdaten

Potenziale und Grenzen der Forschung mit Steuerdaten

Die Nutzung von Steuerdaten für die Ungleichheits- und Verteilungsforschung erfreut sich zunehmender Beliebtheit. In den letzten Jahren ist dafür zweifellos Thomas Piketty mitverantwortlich, der auf der Basis von Steuerdaten ein fundamentales Werk zum Kapital im 21. Jahrhundert vorlegte.¹⁶ Hinzu kommt, dass die verbesserte Informatikinfrastruktur der staatlichen Verwaltung die Nutzung von Administrativdaten, darunter Steuerdaten, für die Forschung vereinfacht. In der Schweiz werden derzeit mehrere SNF-Projekte durchgeführt,¹⁷ die Steuerdaten nutzen. Auch die Bundesverwaltung sieht grosses Potenzial in der Verwendung von Steuerdaten zur Beschreibung der wirtschaftlichen Situation der Schweizer Bevölkerung.¹⁸

welfare state»? The distributional effects of personal income tax expenditure in six countries, in: *Journal of European Social Policy* 28/3, 2018, S. 271–293.

15 Vgl. dazu Hümbelin/Farys (Anm. 11); Rudi Peters (Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV), *Steuerabzüge: Wer profitiert?*, Einblicke in die Steuerabzüge des Kantons Zug für das Jahr 2007, 21. 2. 2011; Rudi Peters (Division statistique fiscale et documentation), *Effet des déductions sur l'impôt fédéral direct des personnes physiques, Etude menée dans le cadre de l'interpellation 04.3429 «A qui profitent les déductions fiscales?»*, Interpellation déposée le 18 juin 2004 au Conseil des Etats par la Conseillère aux Etats Mme S. Sommaruga, Bern, 23. 8. 2005.

16 Thomas Piketty, *Capital in the twenty-first century*, University Press, Harvard 2014.

17 Siehe etwa <http://p3.snf.ch/project-176458> (7. 12. 2019) und <http://p3.snf.ch/project-178973> (7. 12. 2019).

18 Siehe etwa www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/forschung/forschungsbe-reiche/WiSiER.html (7. 12. 2019).

Interessant sind Steuerdaten, weil darin detaillierte Informationen zur finanziellen Situation und zum Prozess der Steuerveranlagung wie den steuerlichen Abzügen erhoben werden. Gleichzeitig ist darin die gesamte steuerpflichtige Bevölkerung abgebildet, während andere Datenquellen wie beispielsweise Bevölkerungsbefragungen stets im Verdacht stehen, Personen mit sehr hohen und sehr tiefen Einkommen schlecht zu erreichen. Damit sind wichtige Voraussetzungen für Verteilungsstudien erfüllt. Steuerdaten haben jedoch bekannte Nachteile wie etwa mangelhafte Haushaltsdefinitionen oder die fehlenden Einkünfte aus bedarfsabhängigen Sozialleistungen, indem diese nicht versteuert werden müssen.¹⁹ Einige dieser Mängel können mittels Datenverknüpfungen behoben werden. So können wir uns für den vorliegenden Beitrag auf Steuerdaten abstützen, die mit Daten zu Bedarfsleistungen ergänzt sind. Dank einer anonymisierten Verknüpfung mit dem Gebäude- und Wohnregister (EGID/EWID) können wir zudem ermitteln, welche Personen zusammenwohnen und auf diese Weise Haushaltseinkommen bilden. Ein Teil der verwendeten Daten wird im Forschungsbericht zum Aufbau des Datensatzes ausführlich von Philippe Wanner beschrieben.²⁰ Die Daten umfassen eine Verknüpfung von Steuerdaten natürlicher Personen, der Zahlungen von Ergänzungsleistungen, der Sozialhilfe sowie von Bevölkerung- und Haushaltsinformationen aus der Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP), der Gebäude- und Wohnstatistik (GWS), der Strukturhebung (SE) und der Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung (BEVNAT). Darüber hinaus stützen wir uns für den vorliegenden Beitrag auf detaillierte Angaben zur Steuerveranlagung und zu Zahlungen der individuellen Prämienverbilligung. Allerdings kann nicht in jedem Fall davon ausgegangen werden, dass Einkünfte und Vermögenswerte umfassend deklariert werden. Feld und Frey²¹ haben vor einigen Jahren das Ausmass der Steuerhinterziehung in der Schweiz einzuschätzen versucht, indem sie einen Abgleich der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung mit den im Rahmen der Steuerveranlagung deklarierten Einkünften vornahmen. Ihrer Schätzung zufolge variierte das Ausmass der Steuerhinterziehung von 1965 bis 1995 zwischen 13% und 35% der erwirtschafteten Einkommen. Trotz vieler Vorteile gilt es also stets zu bedenken, dass in Steuerdaten nicht die gesamte Einkommens- und Wohlstandsrealität abgebildet werden kann.

19 Vgl. dazu Oliver Hümbelin, Rudolf Farys, The suitability of tax data to study trends in inequality. A theoretical and empirical review with tax data from Switzerland, in: *Research in Social Stratification and Mobility* 44, 2016, S. 136–150.

20 Philippe Wanner, Préparation d'une base de données sur la situation économique des personnes en âge d'activité et à l'âge de la retraite (WiSiER), Aspect de la sécurité sociale, Rapport de recherche n° 4, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern 2019.

21 Lars P. Feld, Bruno S. Frey, Tax Evasion in Switzerland. The Roles of Deterrence and Tax Morale (Working paper series, Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich 284), Zürich 2006.

Möglicherweise wäre die Einkommensungleichheit ausgeprägter, wenn alle Einkünfte erfasst werden könnten.

Für den vorliegenden Beitrag verwenden wir Daten des Kantons Bern aus dem Jahr 2015. Dank seiner Grösse von knapp einer Million Einwohnerinnen und Einwohner und seiner für die Schweiz typischen Durchmischung von urbanen und ländlichen Regionen kann der Kanton Bern in Bezug auf die Bevölkerungsstruktur als aussagekräftiges Fallbeispiel für die Schweiz angesehen werden. Aus ökonomischer Sicht gilt Bern innerhalb der Schweiz als Kanton mit geringfügig unterdurchschnittlichem Wohlstand und unterdurchschnittlicher Einkommensungleichheit.²² Hinsichtlich des Steuersystems gehört Bern zu den Kantonen mit einer hohen mittleren Steuerbelastung und einer eher mittelmässigen Steuerprogression (vgl. Tab. 1 im Anhang). Die im vorliegenden Beitrag beschriebenen allgemeinen redistributiven Mechanismen kommen in den Grundzügen in allen Kantonen vor. Allerdings ist davon auszugehen, dass die Stärke der Umverteilungseffekte von Steuern und Abzügen in Abhängigkeit zu bestehenden Marktungleichheiten sowie der Steuerbelastung und Progressivität des Steuersystems der Kantone variiert. Weiterführende Forschung sollte darauf fokussieren, welche Unterschiede bestehen und welche Rolle der Föderalismus spielt.

Messung der redistributiven Effekte

Wie lässt sich nun die Wirkung von wohlfahrtsstaatlichen Instrumenten messen? Wir quantifizieren die ausgleichenden Effekte einzelner Steuer- und Sozialleistungen nachfolgend mit dem Ansatz, den Reynolds und Smolensky²³ fruchtbar gemacht haben und der beispielsweise auch der OECD als einfacher Indikator zur Quantifizierung der Umverteilung dient.²⁴ Dafür wird der Gini-Koeffizient als Ungleichheitsmass verwendet. Dieser misst die Ungleichheit auf einer Skala von null bis eins. Ein Wert von null steht für die absolute Gleichverteilung, während ein Wert von eins erreicht wird, wenn eine Person der Population die gesamten Einkünfte auf sich vereint. Der unmittelbare Effekt des Wohlfahrtsstaates auf die Ungleichheit von Einkommen wird dabei durch den Vergleich des Gini-Koeffizienten der Einkommen vor und nach der Anwendung von staatlichen Instrumenten gemessen. Mit diesem Vergleich kann der unmittelbar ausgleichende Effekt des Wohlfahrtsstaates beziffert werden. Fällt der Gini-Koeffizient tiefer aus, spricht dies für eine Reduk-

22 Hümbelin (Anm. 4).

23 Morgan Reynolds, Eugene Smolensky, Post-fisc distributions of income in 1950, 1961, and 1970, in: Public Finance Review 5/4, 1977, S. 419–438.

24 Vgl. etwa den OECD-Bericht Orsetta Causa, James Browne, Anna Vindics, Income redistribution across OECD countries: main findings and policy implications, Paris 2019.

tion der Ungleichheit, während eine Zunahme des Gini-Koeffizienten für eine Zunahme der Ungleichheit steht.

Nachfolgend bezeichnen wir die Einkommen vor der Anwendung staatlicher Instrumente als Markteinkommen. Dieses umfasst die Einkommen aus Erwerb und aus Einkünften von Vermögen und Liegenschaften. Die Einkommen nach der Anwendung von staatlichen Instrumenten bezeichnen wir als Einkommen nach Steuern und Sozialleistungen. Formal lässt sich der Umverteilungseffekt damit wie folgt beschreiben:

$$(1) \quad U = G_x - G_{(x - st + sl)}$$

Die Umverteilung (U) bemisst sich aus der Differenz des Gini der Markteinkommen (G_x) und des Gini nach Steuern und Sozialleistungen ($G_{(x - st + sl)}$).

Damit die finanzielle Situation von Haushalten unterschiedlicher Grösse vergleichbar ist, nehmen wir jeweils eine Äquivalenzskalengewichtung gemäss der Skala der OECD vor.²⁵ Alle Auswertungen schränken wir zudem auf Haushalte im Erwerbsalter ein.²⁶ Da die Umverteilungseffekte für Personen im Rentenalter erheblich durch das Rentensystem und eine Umverteilung über den Lebenszyklus geprägt sind, schliessen wir diese Bevölkerungsgruppen für die nachfolgenden Analysen aus. Für die Messung der Bedeutung einzelner Steuer- und Sozialleistungen gehen wir wie folgt vor: Ausgehend vom verfügbaren äquivalenzskalierten Haushaltseinkommen nach allen Sozialleistungen und Steuern schliessen wir die jeweils interessierende Steuer beziehungsweise Sozialleistung aus. Durch die Veränderung des Gini-Koeffizienten lässt sich so die Wirkung einzelner Instrumente auf die Ungleichheit der Einkommen messen. Diese sequenzielle Einzelbetrachtung führt dazu, dass die Summe der Einzeleffekte etwas grösser ausfällt als der «reale» Gesamteffekt, der sich aus dem direkten Vergleich der Ungleichheit, der Markt- und der Einkommen nach Steuern und Sozialleistungen ergibt. Damit erklärt sich das in den nachfolgenden Abbildungen aufgeführte technische Residuum. Für die Ermittlung der Effekte von Steuerabzügen haben wir zudem das Steuersystem des Kantons Bern in einem Simulationsmodell abgebildet. Damit können wir für jeden Abzug alle direkten Einkommenssteuern und die daraus resultierende Einkommensverteilung neu berechnen. Durch diese hypothetische Betrachtung

25 Die Gewichte sollen Skaleneffekte innerhalb des Haushaltes abbilden, die durch gemeinsam genutzte Güter (Wohnen, Haushaltsgeräte, Auto etc.) entstehen. Gemäss der OECD-Skala wird dafür die Summe der Haushaltseinkommen *nicht* durch die Anzahl der Haushaltsmitglieder dividiert, sondern durch eine gewichtete Summe der Haushaltsgemeinschaft. Die erste Person fliesst mit dem Wert 1 ein. Die weiteren Mitglieder des Haushaltes im Alter von 14 Jahren und mehr mit 0,5 und Kinder unter 14 Jahre mit 0,3.

26 Haushalte mit Personen ab 65 Jahren wurden für die Analysen ausgeschlossen.

tung lassen sich die direkten Effekte der einzelnen Abzugskategorien auf die Einkommensverteilung identifizieren. Abschliessend sei angemerkt, dass die Resultate dieser statischen Betrachtung eine vereinfachende Beurteilung des Wohlfahrtsstaates darstellen. Ein wohlfahrtsstaatliches Instrument hat stets auch Auswirkungen auf das Verhalten von Individuen und Haushalten. Dennoch geben die Analysen einen guten deskriptiven Überblick über die Wirkungsweise und den Wirkungsumfang der untersuchten wohlfahrtsstaatlichen Instrumente.

Effekte der Steuerveranlagung auf die Einkommensverteilung

Redistributive Effekte von Steuern im Kontext des schweizerischen Wohlfahrtsstaates

Abbildung 2 zeigt, dass die Gesamtheit der staatlichen Instrumente zu einer erheblichen Reduktion der Einkommensungleichheit führt. Der Gini-Koeffizient der Markteinkommen liegt bei 0,346, während der Gini-Koeffizient des verfügbaren Einkommens nach Anwendung von staatlichen Instrumenten mit 0,291 deutlich tiefer ausfällt. Alle Sozialleistungen (rot) reduzieren die Einkommensungleichheit. Wichtige ungleichheitsreduzierende Effekte haben die Bedarfsleistungen der Sozialhilfe (SH), der Ergänzungsleistungen (EL) und der individuellen Prämienverbilligung (IPV). Bei diesen Sozialleistungen handelt es sich um solche, die finanziell schwachen Haushalten zugutekommen. In einem etwas geringeren Umfang verringern auch die Zahlungen der Arbeitslosenversicherung (ALV), des Erwerbsersatzes (EO) und weiterer Taggelder die Ungleichheit bei den Einkommen nach Steuern und Sozialleistungen. Diese Leistungen sind nach dem Versicherungsprinzip geregelt, können bei Eintreten des betreffenden Ereignisses bezogen werden und stützen entsprechend Einkommensausfälle in allen Bereichen der Einkommensverteilung.

In der Abbildung blau eingefärbt sind die Effekte von Steuern und anderen ausgewählten obligatorischen Abgaben, die einen steuerähnlichen Charakter haben. Zu den untersuchten Steuern gehören die direkten Bundessteuern für natürliche Personen und die föderal geregelten Kantons- und Gemeindesteuern – im vorliegenden Fall jene des Kantons Berns. Bei den Abgaben betrachten wir den Effekt der Sozialversicherungsbeiträge und der Krankenkassenprämien.²⁷ Damit die Gesamtwirkung des Krankenversicherungssystems abgebildet werden könnte, müsste zudem die Beanspruchung von Gesundheitsleistungen bekannt sein. Das ist mit den bestehen-

27 Die effektiv bezahlten Prämien liegen uns nicht vor. Wir rechnen mit Pauschalbeträgen, die auf die Haushaltszusammensetzung und die Prämienregionen nach kantonalen Durchschnittsprämien abgestimmt sind. Wir verwenden dafür die regelmässig publizierten Tabellen des Bundesamtes für Gesundheit.

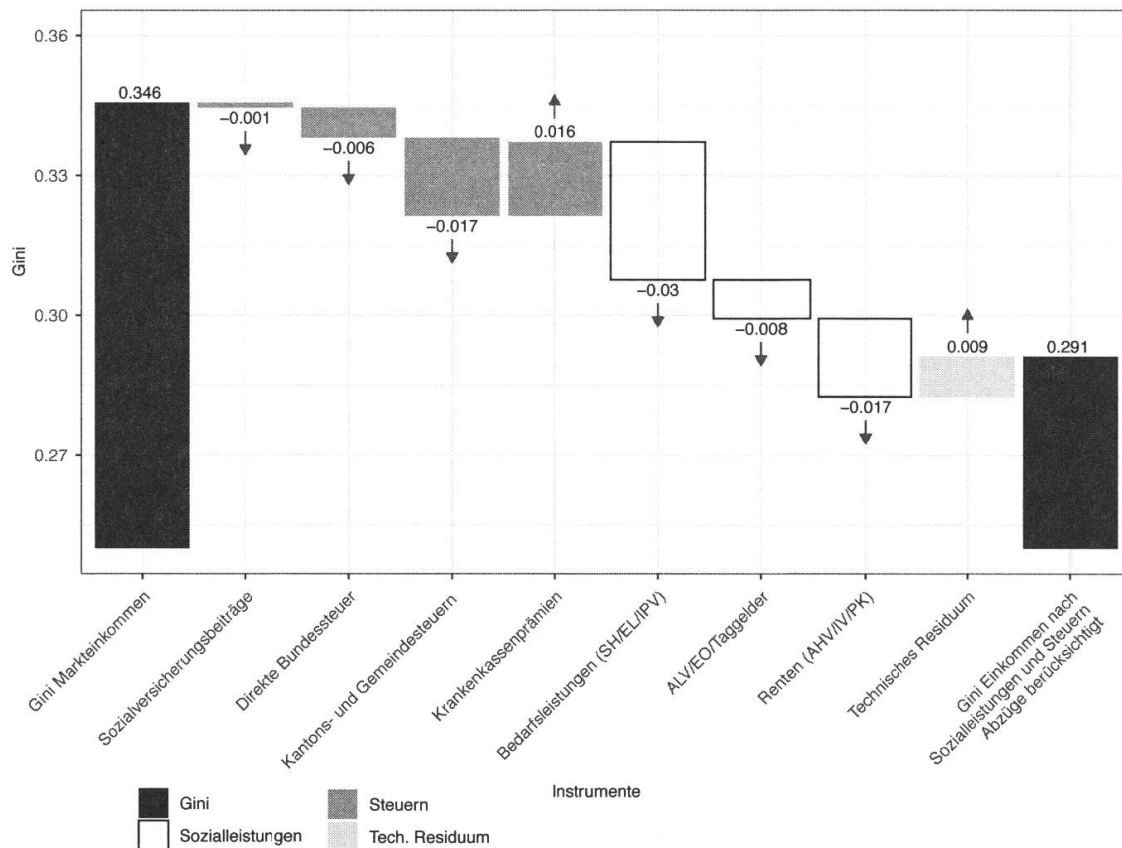


Abb. 2: Veränderung der Einkommensungleichheit durch Steuer- und Sozialleistung, Erwerbsbevölkerung, äquivalenzskalierte Einkommen.

den Daten nicht möglich. Nicht mit einbezogen wird zudem die Mehrwertsteuer. Dazu müssten Angaben zum Konsum zur Verfügung stehen.

Welche Auswirkungen haben die erwähnten Steuern und Abgaben auf die Verteilung der Einkommen? Wie in Abbildung 2 zu sehen ist, reduzieren Sozialversicherungsbeiträge die Einkommensungleichheit in geringem Umfang. Diese sind proportional zum Erwerbseinkommen, wodurch sie keine Umverteilungswirkung innerhalb der Löhne bewirken, sondern lediglich eine leichte Absenkung des Einkommens, beziehungsweise eine Angleichung an die restlichen Komponenten des Einkommens. In besonderem Mass reduzieren die direkte Bundessteuer sowie die Steuern der Kantone und der Gemeinden auf Einkommen und Vermögen die Ungleichheit der Einkommen. Dies ist auf die progressive Ausgestaltung der Steuersätze zurückzuführen. Ungleichheitsverstärkend wirken demgegenüber die Krankenkassenprämien. Im Gegensatz zu den Fiskalsteuern handelt es sich dabei um eine Kopfsteuer, die unabhängig von der Höhe des Einkommens anfällt. Diese

Kopfsteuer ist mit einer Zunahme der Einkommensungleichheit verbunden, die vom Umfang her beinahe dem ungleichheitsreduzierenden Effekt der Progression der Kantons- und Gemeindesteuern entspricht. Durch die einkommensabhängigen Prämienverbilligungen findet aber wieder ein Ausgleich statt. Gemäss einer vertiefenden Analyse mit dem Fokus auf den Effekt der Prämienverbilligung lässt sich feststellen, dass der Ausgleich mit $-0,005$ sehr viel geringer ausfällt als der ungleichheitsverstärkende Effekt der Prämien von $+0,016$.

Der Effekt der Einkommenssteuern auf Bundes-, kantonaler und kommunaler Ebene, um den es im weiteren Teil dieses Beitrages geht, macht im Gefüge all dieser Leistungen einen erheblichen Teil aus. Allein durch die Steuerprogression findet bereits eine starke Angleichung der Einkommen statt. Unberücksichtigt bleibt bei der gezeigten Betrachtung, dass die Steuern für Investitionen in die Infrastruktur und die Verwaltung verwendet werden. Deren Bedeutung aus einer Ungleichheitsperspektive lässt sich nur schwierig beziffern, da eine Umrechnung der Beanspruchung der Infrastruktur in Abhängigkeit der Position in der Einkommensverteilung nötig wäre, was ohne starke Annahmen kaum möglich ist. Letzten Endes ist dies aber ein wichtiger Teil der Wirkung des Wohlfahrtsstaates.

Steuerliche Abzüge und die Bedeutung des «Hidden Welfare State» in der Schweiz

Bisher haben wir auf den «sichtbaren» Teil des Wohlfahrtsstaates fokussiert. Im Weiteren konzentrieren wir uns nun auf den weniger gut sichtbaren Teil – jenen der steuerlichen Abzüge. Das Schweizer Steuersystem kennt eine Vielzahl an steuerlichen Abzügen. Für den Kanton Bern stehen uns für die Analysen 42 unterschiedliche Abzüge zur Verfügung. Vereinfachend konzentrieren wir uns auf die Abzüge, die im Rahmen der kantonalen Steuerveranlagung geltend gemacht werden.²⁸ Für die Analysen haben wir die 42 kantonalen Abzüge in sechs Kategorien zusammengefasst, die nachfolgend kurz beschrieben sind. Im Anhang zu diesem Beitrag findet sich eine detaillierte Liste aller Abzüge.

Sozialabzüge: Zu dieser Kategorie zählen wir Abzüge, die mit Kosten verbunden sind, die sich aus der sozialen Situation einer Person ergeben. Beispielsweise gehören dazu die selbstgetragenen Krankheitskosten (soweit sie 5% des Reineinkom-

28 Bei der Veranlagung der direkten Bundessteuer können in der Regel dieselben Abzüge geltend gemacht werden, allerdings gibt es Abzüge, die nur in einzelnen Kantonen vorkommen (beispielsweise der Abzug für kleine bis mittlere Einkommen im Kanton Bern) und die abzugsfähige Obergrenze kann abweichen. Kinderbetreuungskosten können im Kanton Bern beispielsweise bis 3100 Franken je Kind angeführt werden, bei der direkten Bundessteuer liegt das Maximum bei 10 100 Franken.

mens übersteigen), der Kinderabzug (8000 Franken je Kind) oder der Abzug für Alleinstehende mit eigenem Haushalt (2400 Franken). Auch den allgemeinen Abzug von 5000 Franken, der jeder Person automatisch angerechnet wird, zählen wir zu den Sozialabzügen.

Abzug für kleine bis mittlere Einkommen: Der Kanton Bern kennt besondere Abzugsmöglichkeiten für Bedürftige. Bei Verheirateten liegt die obere Schwelle für die Geltendmachung bei einem anrechenbaren Einkommen von 20000 Franken, bei Alleinstehenden sind es 15000 Franken. Paare unter dieser Schwelle dürfen einen Extraabzug von 2000 Franken geltend machen, Alleinstehende 1000 Franken. Zudem dürfen Personen mit sehr geringem Einkommen einen Sonderantrag auf Steuererlass stellen.

Berufskosten: Zu diesen Abzügen gehören all jene Kosten, die in Zusammenhang mit der Ausübung des Berufes stehen, wie etwa die Fahrkosten, Kosten für auswärtige Verpflegung (maximal 3200 Franken pro Jahr) oder Weiterbildungskosten.

Liegenschaftskosten: Eine eigene Kategorie bilden solche Abzüge, die in Zusammenhang mit Liegenschaften stehen. Dazu gehören vor allem die Unterhaltskosten für Gebäude, sofern getätigte Renovationen werterhaltend und nicht wertvermehrend sind, und die Hypothekarzinsen.

Abzüge auf Anlagen und Versicherungen: Diese Abzüge können in Bezug auf Anlagen und Versicherungskosten gemacht werden. Dazu gehören etwa die Kosten für die Wertschriftenverwaltung. Einen wichtigen Posten bilden zudem Abzüge für Einkäufe in die berufliche Vorsorge oder für Einzahlungen in die private Vorsorge (Säule 3a). Zu dieser Gruppe zählen wir auch die Abzüge für bezahlte Prämien für private Kranken- und Unfallversicherungen.

Transfers: Zu dieser letzten Gruppe zählen wir bezahlte Unterhaltsbeiträge an andere Haushalte, Beiträge an politische Parteien und Spenden.

Nachfolgend zeigen wir in zwei Schritten auf, wie sich diese Abzugsgruppen auf die Einkommensverteilung auswirken. Dafür scheint es uns hilfreich, die in Abschnitt 3.3 vorgenommene formale Beschreibung des Umverteilungseffekts (U) zu erweitern. Mit Hilfe des Progressionsindex K von Kakwani²⁹ lässt sich der Effekt aus der Differenz der Gini-Koeffizienten vor und nach staatlichen Leistungen wie folgt zerlegen:

$$(2) \quad U = G_x - G_{(x - st + sl)} = K * t / (1 - t)$$

K steht für die steuerliche Progression und der Term $t / (1 - t)$ für die mittlere Steuerlast. Wie stark Steuern zu einem unmittelbaren Ausgleich bei den Einkommen führen, ist demnach von der Progression abhängig, also davon, wie unterschiedlich

29 Nanak C. Kakwani, Measurement of Tax Progressivity. An International Comparison, in: *The Economic Journal* 87/345, 1977, S. 71–80.

die verschiedenen Einkommensklassen belastet werden, aber auch von der mittleren Höhe der Steuer, die zu einem Multiplikator der Progression wird. Es gilt: Die progressivste Steuer hat keinen Effekt, wenn sie nur ganz kleine Beträge umfasst. Dagegen kann eine schwach progressive, aber sehr hohe Steuer die Einkommensverteilung stark verändern. Diese formale Beschreibung hilft für das Verständnis der Wirkungsweise der untersuchten Instrumente. Für die nachfolgend gezeigten Analysen stützten wir uns aber nicht auf die erwähnten Indikatoren ab, sondern zeigen die Bedeutung der Progressivität und Steuerlast mit Hilfe visueller Darstellungen auf.

Wenn wir uns für die Bedeutung der Abzüge interessieren, müssen wir uns vergegenwärtigen, dass sie in der Form von Steuererleichterungen auf die Steuerprogression und damit auf die Verteilung der Steuerlast einwirken. Die Abzüge entfalten damit einen indirekten Einfluss auf die Einkommensverteilung, indem sie den Effekt der Steuern moderieren. Damit stellt sich die Frage, welche Einkommensklasse von welchem Abzug profitiert. Abzüge, die tiefe Einkommen stärker entlasten als hohe Einkommen, haben einen ungleichheitsreduzierenden Effekt und wirken progressiv. Demgegenüber wirken Abzüge regressiv, wenn hohe Einkommen überproportional stark entlastet werden. Diese Veränderung der Progression stellen wir zunächst mit der relativen Steuererleichterung nach Einkommensklassen dar. Da jedoch neben der Progression auch die absoluten Beträge eine Rolle spielen, werden zusätzlich die absoluten Steuererleichterungen ausgewiesen. Abschliessend zeigen wir auf, wie sich die Steuererleichterungen als Folge steuerlicher Abzüge auf die Verteilung der Einkommen nach dem Abzug von Steuern und Sozialleistungen auswirkt. Damit kann abschliessend beurteilt werden, welche Ungleichheitseffekte mit Abzügen verbunden sind.

Steuerentlastung durch Abzüge nach Einkommensklassen

Mit Hilfe unseres Steuersimulationsmodells können wir errechnen, welche Abzüge mit welchen Steuererleichterungen verbunden sind, wenn wir die Veränderungen der Steuerlast durch die Einkommenssteuern betrachten (Gemeinde-, Kantons- und Bundessteuer). Abbildung 3 zeigt die relativen Steuererleichterungen der sechs kantonale Steuerabzugskategorien. Die Steuerentlastung ist jeweils nach Einkommensdezilen der Einkommen nach Steuern und Sozialleistungen aufgeschlüsselt.

Manche Abzüge kommen eher den tiefen, andere eher den hohen Einkommen zugute. Die Sozialabzüge führen etwa bei den ärmsten Haushalten zu einer Steuerentlastung von zirka 30% (1. Dezil) bis knapp 50% (2. Dezil). Im reichsten Dezil macht die Steuerersparnis lediglich zirka 10% aus. Die Sozialabzüge kommen demnach klar den Haushalten in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung zugute

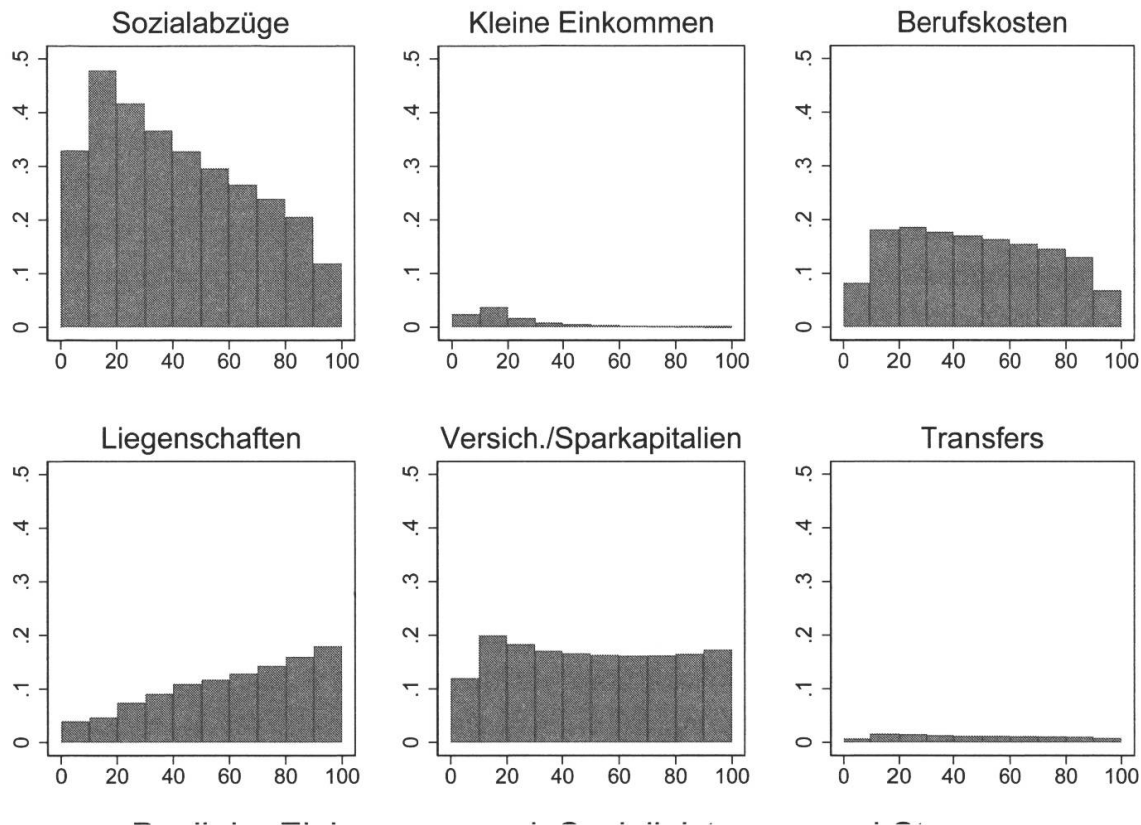


Abb. 3: Prozentuale Steuererleichterung nach Dezilen des Einkommens nach Steuern und Sozialleistungen. 1) Die prozentuale Steuererleichterung errechnet sich aus der effektiven Steuerersparnis als Folge der jeweiligen Abzüge im Verhältnis zum Steuerbetrag, der ohne jegliche Abzüge anfallen würde. 2) Die Dezileinteilung erfolgt auf der Basis der Einkommen nach Steuern und Sozialleistungen unter Einbezug aller Abzüge (Realität).

und wirken progressiv ausgleichend. Auch die Abzüge für kleine Einkommen sind stark progressiv und führen zur Entlastung tiefer Einkommen, wenn auch in sehr geringem Umfang. Abzüge von Berufskosten sind eher mit flachen Steuererleichterungen verbunden und wirken in der Mitte, während das ärmste und das reichste Einkommensdezil sehr viel weniger davon profitiert. Generell ist auffallend, dass das unterste Dezil wenig von Steuererleichterungen profitiert. Das liegt daran, dass diese Einkommensklasse generell über weniger steuerbare Einkünfte verfügt und entsprechend bereits kaum Steuern bezahlt.

Deutlich regressiv wirken hingegen Abzüge, die in Zusammenhang mit Liegenschaftskosten gemacht werden. Sie entlasten hohe Einkommen überproportional, während tiefe Einkommen kaum und anteilmässig nur in sehr geringem Umfang

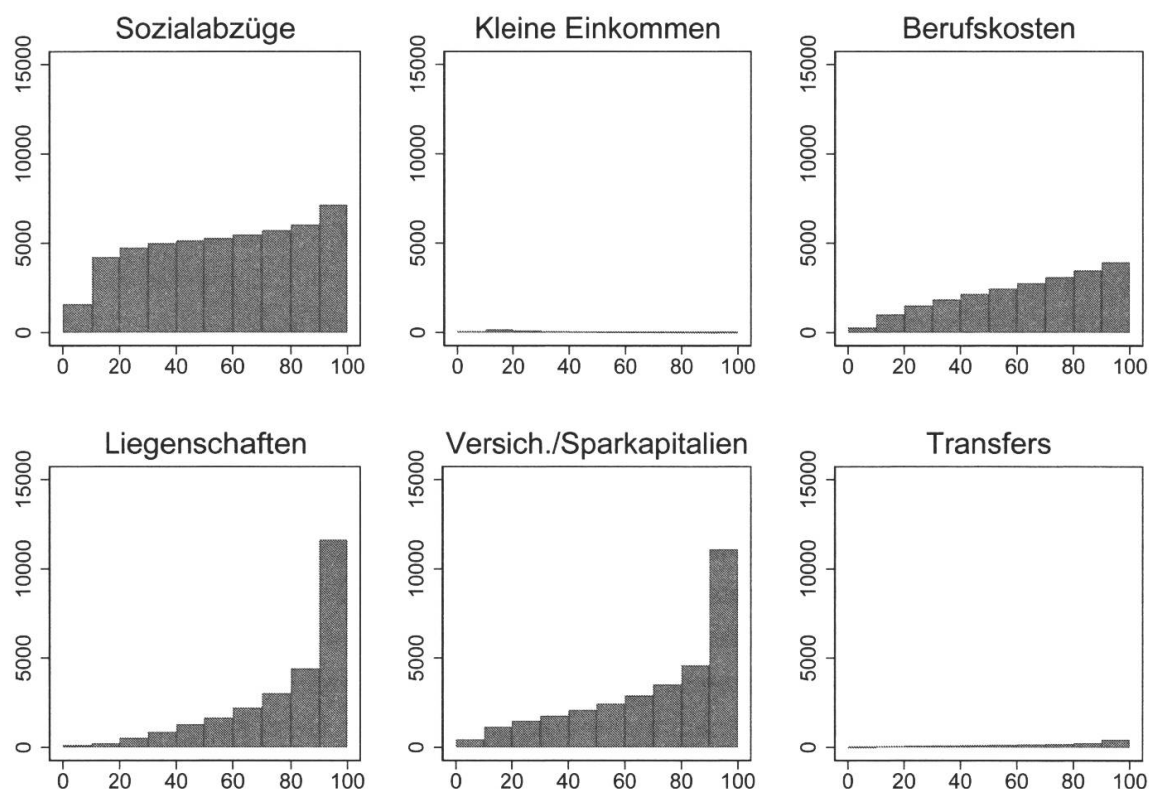


Abb. 4: Absolute Steuererleichterung in Franken nach Dezilen des Einkommens nach Steuern und Sozialleistungen. 1) Die absolute Steuererleichterung errechnet sich aus der effektiven Steuerersparnis als Folge des jeweiligen Abzugs. 2) Die Dezileinteilung erfolgt auf der Basis der Einkommen nach Steuern und Sozialleistungen unter Einbezug aller Abzüge (Realität).

eine Steuerentlastung durch diese Abzüge erfahren.³⁰ Auch die Kategorie «Versicherungen und Sparkapitalien» begünstigt eher die Einkommen in der oberen Hälfte der Einkommensverteilung. Mit Ausnahme des ärmsten Dezils erfahren alle Einkommensklassen dadurch ungefähre Steuererleichterungen im Ausmass von 17%. Da solche «flachen» Steuererleichterungen bei hohen Einkommen absolut zu einem sehr viel höheren Steuererlass führen, wirkt dieser Abzug regressiv (vgl. auch die nachfolgenden Ausführungen). Kaum mit Steuerentlastungen verbunden sind schliesslich die Abzüge der Kategorie «Transfers».

30 Gemäss Strukturerhebung, Gebäude- und Wohnungsstatistik 2017 des Bundesamtes für Statistik gehört in der Schweiz eine Minderheit von 38% zu den Eigenheimbesitzenden.

Abbildung 4 zeigt, welche absoluten Beträge sich hinter der relativen Steuererleichterung verbergen. Da Haushalte mit hohem Einkommen anteilmässig deutlich mehr Steuern bezahlen als Haushalte mit geringem Einkommen, ist eine relative Steuererleichterung auch mit deutlich anderen Beträgen verbunden. Bei den Sozialabzügen stehen die 33% Steuererleichterung des ärmsten Dezils beispielsweise für knapp 1000 Franken Steuererleichterung, während die 12% Steuererleichterung in der reichsten Einkommensklasse für Beträge in der Höhe von 7500 Franken stehen. Die Abzüge für kleine Einkommen sind – obwohl progressiv – mit derart geringen Beträgen verbunden, dass sie in der Abbildung kaum zu erkennen sind. Wie weiter unten in Abbildung 5 gezeigt wird, haben die Abzüge für kleine Einkommen auch praktisch keinen Effekt auf die Einkommensungleichheit. Deutlich ist in Abbildung 4 ferner zu erkennen, dass bei den Liegenschaftsabzügen und den Abzügen für Versicherungen und Sparkapital die höchsten Einkommensklassen ganz besonders profitieren. Im Schnitt kann diese Gruppe dadurch je über 10 000 Franken Steuern sparen.

Mit Hilfe der absoluten Beträge kann etwas besser abgeschätzt werden, welche Effekte die Abzüge auf die Einkommensungleichheit haben. Als Nächstes betrachten wir, welche Auswirkungen diese ungleichen Steuerersparnisse auf die Einkommensverteilung haben.

Auswirkung von Abzügen auf die Ungleichheit der Einkommen

Abbildung 5 zeigt, dass die Gesamtheit aller steuerlichen Abzüge die Ungleichheit der Einkommen nach Steuern und Sozialleistungen erhöht. Werden die im Rahmen der Steuersimulation berücksichtigten Einkommenssteuern (Bund, Kanton, Gemeinde) in einem Szenario ohne die Möglichkeit von steuerlichen Abzügen berechnet und diese Steuern bei der Berechnung des Gini-Koeffizienten nach Sozialleistungen und Steuern verwendet, so fällt die Ungleichheit etwas tiefer aus (Gini = 0,286) als der Gini-Koeffizient im «realen» Szenario, in welchem alle steuerlichen Abzüge für die Berechnung der Steuern berücksichtigt werden.

Der Abbildung ist ferner zu entnehmen, dass Abzüge insgesamt in unterschiedliche Richtungen wirken. Einige reduzieren und andere verschärfen die Einkommensungleichheit. Sozialabzüge reduzieren die Ungleichheit deutlich. Wie Abbildung 3 zeigt, profitieren die Haushalte unterhalb des Medians von diesen Abzügen überproportional. Auch Abzüge für kleine Einkommen und solche für die Berufskosten reduzieren die Ungleichheit, wenn auch in einem verschwindend geringen Umfang: Bei Ersterem liegt dies an den zu geringen fraglichen Steuerbeiträgen und bei den Berufskosten daran, dass diese in der Regel relativ proportional zu den Einkommen sind und daher die Steuerprogression zu wenig beeinflussen. Den Abzügen auf

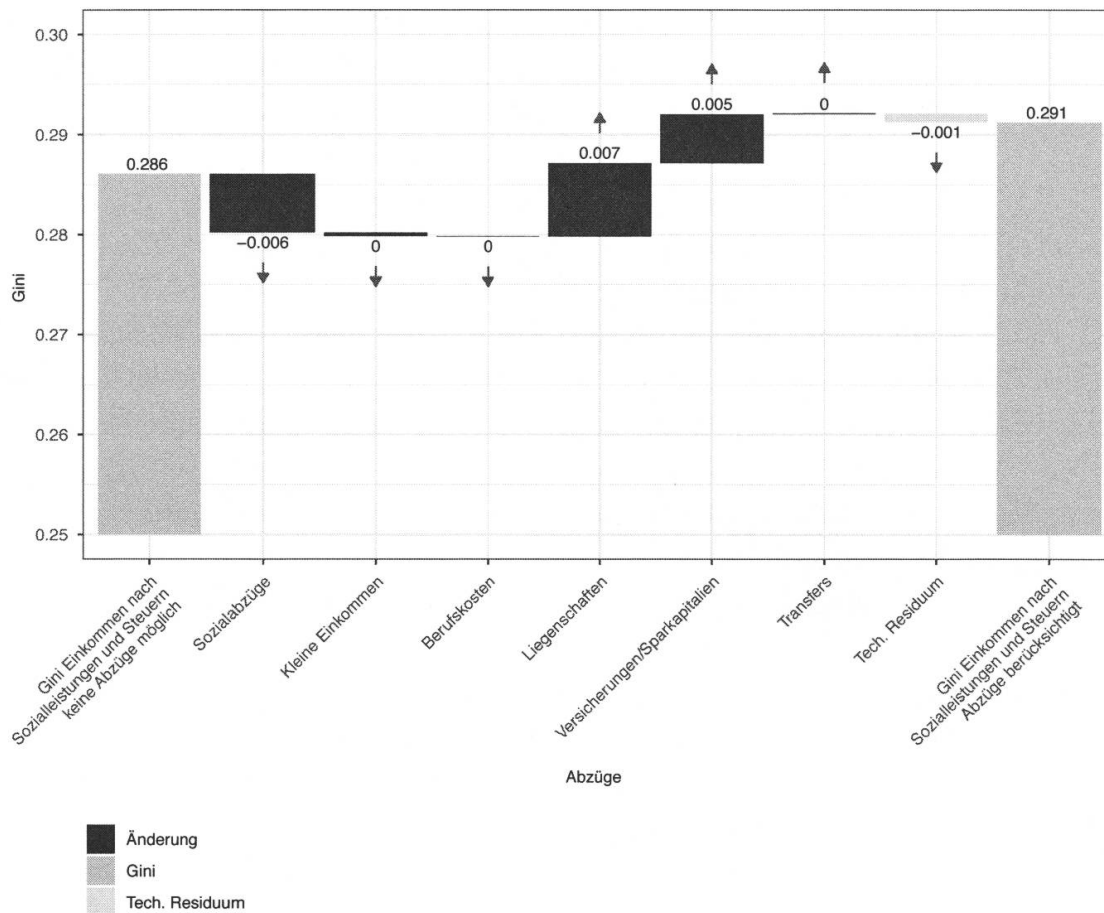


Abb. 5: Veränderung der Einkommensungleichheit durch steuerliche Abzüge, Erwerbsbevölkerung Kanton Bern, äquivalenzskalierte Einkommen.

Versicherungen und Sparkapitalien kommt dagegen ein degressiver, die Ungleichheit verschärfender Charakter zu, denn einkommensstarke Haushalte senken ihre Einkommenssteuerprogression durch «flache» Abzüge stärker ab als einkommensschwache Haushalte. Dabei fallen die freiwilligen Einzahlungen in die 2. Säule, von der Gutverdienende im fortgeschrittenen Erwerbsalter rege Gebrauch machen, stark ins Gewicht. Besonders degressiv fallen zudem die Abzüge rund um Liegenschaftskosten aus. Dies lässt sich dadurch erklären, dass Abzüge auf Liegenschaften wie Schuldzinsen und Unterhaltskosten vor allem einer ökonomisch gut gestellten Schicht zur Verfügung stehen.

Bezüglich der ungleichheitsverschärfenden Effekte der Einkäufe in die Altersvorsorge gilt es anzumerken, dass es sich bei den damit verbundenen Steuerentlastungen lediglich um Steueraufschübe handelt. Sobald die Renten beansprucht werden, beziehungsweise das so angehäuften Kapital ausgeschüttet wird, werden Steuern

auf diese Beträge erhoben. Dem gilt es entgegenzusetzen, dass die Möglichkeiten des Abzuges von freiwilligen Einzahlungen in die Altersvorsorge interessante Optionen bieten, um die Einkünfte über unterschiedliche Lebensabschnitte auszugleichen und so die Steuerlast als Folge der hohen Steuerprogression in Phasen mit hohen Einkünften abzufedern. Es handelt sich also sehr wohl um ein ungleichheitsverschärfendes Instrument, das es primär Gutverdienenden ermöglicht, Steuern zu sparen.

Auch die Auswirkungen, die mit den Abzügen von Liegenschaftskosten verbunden sind, gilt es zunächst ein Stück weit zu relativieren. Das Schweizer Steuerrecht kennt diesbezüglich ein besonderes Konstrukt, das diesem Effekt entgegenwirkt. Für jede selbstgenutzte Liegenschaft wird nämlich ein Eigenmietwert veranlagt. Das ist ein hypothetisches Einkommen, das den potenziellen Einkünften der Liegenschaft entsprechen soll, die bei einer Vermietung erwirtschaftet werden könnten. Diese konstruierten Zusatzeinkünfte sollen einen Ausgleich zwischen Mietenden und Personen mit selbstgenutztem Wohneigentum schaffen. Im Gegenzug dürfen die Hypothekarschulden für den Gebäudeunterhalt in Abzug gebracht werden. Diese künstliche Erhöhung der Einkünfte ist mit einer Erhöhung der Steuerbelastung für Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümern verbunden. Entsprechend reduziert der Eigenmietwert die Einkommensungleichheit nach Steuern. Laut unserem Steuersimulationsmodell ist dieser Effekt mit einer Veränderung des Gini von minus 0,0038 verbunden, während die Liegenschaftsabzüge zu einer Zunahme der Ungleichheit von 0,0073 führen. Der ungleichheitsverschärfende Effekt der Abzugsmöglichkeiten ist damit beinahe doppelt so stark wie der ausgleichende Effekt des Eigenmietwerts. In der Schweiz könnte der Eigenmietwert zudem bald abgeschafft werden.³¹

Ungleichheit und Steuern – Schlussbetrachtung

Steuern sind ein mächtiges Instrument moderner Wohlfahrtsstaaten. Sie bilden das Fundament für staatliches Handeln, indem sie Ressourcen für die öffentliche Hand generieren. Ein grosser Teil des gesellschaftlichen Ausgleichs erfolgt über Steuern, beziehungsweise Staatsausgaben und steuerfinanzierte Sozialleistungen. Wie, für wen und in welchem Ausmass dieser Ausgleich erfolgt, beziehungsweise welche Ungleichheiten als gesellschaftlich akzeptiert gelten, widerspiegelt sich in der Ausgestaltung der Instrumente. Nicht zuletzt deshalb sind Steuern ein interessantes

31 Zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Textes befanden sich zwei Standesinitiativen in der Vorprüfung, die beide die Abschaffung des Eigenmietwertes anstreben (18.301: Standesinitiative Basel-Stadt. Abschaffung der Besteuerung des Eigenmietwertes; 18.302: Standesinitiative Genf. Abschaffung des Eigenmietwertes in der Schweiz).

Thema für die Sozialforschung. Martin, Mehrotra und Prasad³² gehen gar so weit, in Steuern eine zentrale Manifestation des Gesellschaftsvertrags zu sehen. Dieser Gesellschaftsvertrag wird stets wieder überprüft und neu ausgehandelt. Jüngst machten OECD-Studien darauf aufmerksam, dass die ausgleichenden Wirkungen der Wohlfahrtsstaaten in den letzten Jahrzehnten eher rückläufig waren, sie verbinden dies mit einer Zunahme der Einkommensungleichheit.

Im vorliegenden Beitrag haben wir basierend auf einer neuen, verknüpften Steuerdatenbasis eines grossen Schweizer Kantons die redistributiven Effekte des Schweizer Steuersystems im Detail untersucht. Da sowohl die direkte Bundessteuer als auch die Kantons- und Gemeindesteuern progressiv ausgestaltet sind, führen diese Steuern allein durch ihre Erhebung zu einem unmittelbaren Angleichen der Einkommen nach Steuern. Hinzu kommt, dass Bedarfsleistungen für die tiefsten Einkommensklassen wie die Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen über Steuerbeiträge finanziert sind. Auch diese tragen zu einer erheblichen Reduktion der Ungleichheit der Einkommen bei. Aus der Perspektive der Ungleichheitsforschung bleibt die Bedeutung des Steuersystems allerdings unvollständig, wenn die Möglichkeiten der steuerlichen Abzüge nicht mit einbezogen werden. Unsere Analysen leisten einen Beitrag zu diesem bisher wenig untersuchten Forschungsfeld des Fiscal Welfare State. Sie zeigen auf, dass steuerliche Abzüge in unterschiedliche Richtungen wirken. Einige führen zur Entlastung der tiefen Einkommen (Sozialabzüge), andere verschärfen die Ungleichheit (Liegenschaften und Einkäufe in die Altersvorsorge). Mit der in diesem Beitrag vorgestellten Vorgehensweise können zudem Auswirkungen von spezifischen Instrumenten des Fiscal Welfare State untersucht werden. Gemäss unserer Simulation würde etwa eine Abschaffung des Eigenmietwerts – des hypothetischen Einkommens einer selbst bewohnten Liegenschaft – die Ungleichheit zwischen den Einkommen verschärfen, da es eher die hohen Einkommensklassen sind, die aufgrund des Eigenmietwerts mehr Steuern zahlen müssen. Falls der Eigenmietwert abgeschafft würde, ohne dass die Abzugsmöglichkeiten eingeschränkt werden, würde dies die Ungleichheit in der Schweiz nicht nur zwischen Liegenschaftsbesitzenden und Mietenden verschärfen, sondern auch zwischen den Einkommensklassen.

Dass steuerliche Abzüge und Fragen der Ungleichheit in modernen Wohlfahrtsstaaten von Zeit zu Zeit im Zentrum des gesellschaftlichen Diskurses stehen, veranschaulichte die 2020 geführte Debatte um eine Erhöhung der Abzugsmöglichkeiten für Kinderbetreuungskosten.³³ Während die Befürworter in dem Vorschlag

32 Isaac William Martin, Ajay K. Mehrotra, Monica Prasad (Hg.), *The New Fiscal Sociology. Taxation in Comparative and Historical Perspective*, New York 2009.

33 Das Geschäft «18.050: Steuerliche Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten» wurde nach der Abstimmung vom 17. Mai 2020 und der Ablehnung durch die Schweizer Stimmberechtigten geschlossen. Der im Mai 2018 unterbreitete Vorschlag des Bundesrates zur Verbesserung

eine Möglichkeit der finanziellen Entlastung von Familien sahen, wurde von Kritikern entgegengehalten, dass die erweiterten Abzugsmöglichkeiten primär wohlhabenden Familien zugutekämen und dass sich damit die Ungleichheit verschärfe. In der Diskussion werden Fragen der horizontalen und der vertikalen Gerechtigkeit gegeneinander abgewogen. Was als gerecht und gerechtfertigt angesehen wird, ist nicht zuletzt eine Frage der persönlichen Werthaltung und des eigenen Standpunktes. Bei derart komplexen Mechanismen wie der Steuerveranlagung scheint es uns ganz entscheidend, empirische Grundlagen zur Verfügung zu haben, damit die Auswirkungen von Steuerreformen und neuen Instrumenten überhaupt angemessen beurteilt werden können. In der Schweiz wird die Datenlage dafür immer besser, wodurch sich neue Möglichkeiten ergeben. Damit kann ein umfassendes Verständnis der Wirkungsweise des Wohlfahrtsstaates, der Steuern und von deren Bedeutung für die Ungleichheit erlangt werden. Dies veranschaulicht der vorliegende Beitrag, der im Rahmen des SNF-Projektes «Inequality, poverty risks and the welfare state» entstanden ist.³⁴

der Vereinbarkeit von Beruf und Familie wurde im Zuge der Verhandlungen im National- und Ständerat angepasst. Gegen die in der Schlussabstimmung verabschiedete Vorlage wurde das Referendum ergriffen.

34 Das Projekt läuft vom 1. 9. 2018 bis zum 30. 10. 2021. Aktuelle Resultate der Studie sind über die Projektwebsite einsehbar: <http://inequalities.ch>.

Anhang

Tab. 1: Belastung des Bruttoarbeitseinkommens durch Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern

Marginalbelastung in den Kantonshauptorten 2015

	Ledige			
	MW	Rang	Varianz	Rang
Lausanne	22,1	1	105,2	1
Neuenburg	21,8	2	35,6	10
Delsberg	21,7	3	44,7	8
Bern	21,3	4	30,1	13
Liestal	21,1	5	68,9	3
Genf	20,4	6	85,6	2
Solothurn	20,2	7	16,9	19
Freiburg	19,8	8	31,4	12
St. Gallen	19,7	9	24,8	14
Basel	19,6	10	57,3	5
Sitten	18,7	11	57,3	6
Bellinzona	18,5	12	51,6	7
Schaffhausen	17,6	13	21,3	15
Zürich	17,2	14	57,5	4
Herisau	16,5	15	10,9	22
Frauenfeld	16,4	16	20,8	16
Aarau	16,3	17	37,5	9
Glarus	16,3	18	18,6	17
Chur	16,2	19	34,0	11
Luzern	15,8	20	17,3	18
Stans	12,6	21	6,4	24
Altdorf	12,4	22	7,6	23
Schwyz	12,2	23	12,1	21
Appenzell	12,1	24	5,4	25
Sarnen	11,9	25	2,6	26
Zug	8,5	26	14,3	20
Direkte BS	5,7		23,7	

Verheiratete mit zwei Kindern				
	MW	Rang	Varianz	Rang
Neuenburg	16,0	1	119,3	6
Delsberg	15,5	2	121,9	5
Lausanne	15,3	3	154,7	1
Bern	15,2	4	114,6	8
Solothurn	15,1	5	84,5	13
Liestal	14,1	6	149,5	2
Freiburg	13,9	7	112,5	9
St. Gallen	13,4	8	104,2	11
Basel	13,0	9	118,4	7
Herisau	12,8	10	55,7	20
Schaffhausen	12,8	11	78,5	15
Bellinzona	12,7	12	123,4	4
Genf	12,3	13	147,2	3
Glarus	12,2	14	56,0	19
Zürich	12,1	15	97,3	12
Sitten	11,7	16	109,9	10
Aarau	11,4	17	67,2	17
Luzern	11,3	18	64,0	18
Frauenfeld	11,0	19	71,8	16
Chur	11,0	20	79,1	14
Altdorf	9,2	21	38,5	22
Appenzell	9,1	22	28,6	26
Sarnen	8,9	23	29,9	25
Stans	8,8	24	40,2	21
Schwyz	8,7	25	34,3	23
Zug	5,1	26	30,8	24
Direkte BS	4,5		29,5	

Darstellung des Mittelwerts (MW) der Marginalbelastung (in %) der Bruttoarbeitseinkommen sämtlicher Einkommensklassen eines Kantons, der jeweiligen Varianz als einfacher Indikator für die Progression sowie des entsprechenden Rangs im Kantonsvergleich. Beispiel Bern: Während sich Bern hinsichtlich der Steuerbelastung in den obersten Rängen (Rang 4) befindet, ist der Anstieg der Steuerbelastung (Progression) vergleichsweise mittelmässig (Rang 13/8).

Eigene Darstellung.

Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV. Steuerbelastung in der Schweiz. Kantonshauptorte – Kantonsziffern 2015.

Tab. 2: Gruppierte Abzugsmöglichkeiten Kanton Bern, Limiten und Summen des Steuerjahres 2015

	Limiten	Summe (Fr.)
<i>Sozialabzüge</i>		
Allgemeiner Abzug	5 200 Fr.	3,14 Mrd.
Kinderabzug	Einkommen: 8 000 Fr. je Kind Vermögen: 18 000 Fr. je Kind	1,53 Mrd.
Abzug für Verheiratete	5 200 Fr.	1,06 Mrd.
Alleinstehende mit eigenem Haushalt	2 400 Fr. und 1 200 Fr. je Kind	0,43 Mrd. 0,03 Mrd.
Zweiverdienerabzug	2% des Gesamteinkommens, max. 9 300 Fr.	0,23 Mrd.
Selbstgetragene Krankheits- und Unfallkosten	soweit 5% des Reineinkommens übersteigend	0,21 Mrd.
Abzug für auswärtige beziehungsweise zusätzliche Ausbildungskosten	bis 6 200 Fr. je Kind	0,20 Mrd.
Unterstützungsabzug	4 600 Fr.	0,02 Mrd.
<i>Abzug für kleine bis mittlere Einkommen</i>		
Abzug für tiefe und mittlere Einkommen (bis 15 000 Fr.)	Alleinstehend: 1 000 Fr. Verheiratet: 2 000 Fr. Pro Kind: 500 Fr.	0,21 Mrd.
Steuererlass (Artikel 41)	Steuerfreiheit unterhalb des Existenzminimums	0,14 Mrd.
<i>Berufskosten</i>		
Fahrkosten	max. –.70 je km	3,01 Mrd.
Auswärtige Verpflegung	max. 3 200 Fr.	0,89 Mrd.
Total übrige Kosten wie Privat- und Geschäftsauto	max. 4 000 Fr.	0,52 Mrd.
Weiterbildungskosten		0,09 Mrd.
Abzug für bezahlte Kinderbetreuungskosten	bis 3 100 Fr. je Kind	0,08 Mrd.
Berufsnebenerwerb	max. 2 400 Fr.	0,04 Mrd.
Kosten Wochenaufenthalt	max. 6 400 Fr.	0,07 Mrd.
<i>Liegenschaftskosten</i>		
Unterhaltskosten	unlimitiert	1,92 Mrd.
Schuldzinsen	unlimitiert	1,41 Mrd.
Liegenschaftssteuer	unlimitiert	0,12 Mrd.
Baurechtszinsen	unlimitiert	0,02 Mrd.

	Limiten	Summe (Fr.)
<i>Abzüge auf Anlagen und Versicherungen</i>		
Versicherungsprämien und Zinsen auf Sparkapitalien	mit PK 4 800 Fr. / ohne PK bis 7 000 Fr. / 700 Fr. je Kind	2,36 Mrd.
Beiträge Säule 3a	bis 6 768 Fr. / ohne PK: bis 33 840 Fr.	1,32 Mrd.
Einkauf Pensionskasse	unlimitiert	0,49 Mrd.
Nachweisbare Kosten für Wertschriftenverwaltung	unlimitiert	0,11 Mrd.
Beiträge 2. Säule	unlimitiert	0,02 Mrd.
Als nichterwerbstätige bezahlte AHV-IV-Beiträge	unlimitiert	0,01 Mrd.
<i>Transfers</i>		
Vergabungen	max. 20% des Reineinkommens	0,29 Mrd.