

Steuerreform für Mittelstand notwendig

Der Schweizer Mittelstand steht nach staatlicher Umverteilung relativ schlecht da. So verfügen viele mittlere Verdiener nur über minim mehr Geld als beispielsweise Empfänger von Sozialtransfers. Ein Reformpaket der Fondation CH2048 will mehr Steuergerechtigkeit herstellen und die Arbeits- und Innovationsanreize stärken. *Stephan Vaterlaus, Christoph Koellreuter*

Abstract Im internationalen Vergleich weist das Land eine vergleichsweise geringe Ungleichheit der Primäreinkommen auf. Auch über die Zeit hat die Ungleichheit nicht dramatisch zugenommen. Problematisch präsentiert sich die Situation für mittlere Einkommen nach der staatlichen Umverteilung: Insbesondere die untere Mittelschicht kann sich kaum von der unteren Schicht abgrenzen. In einem Reformpaket schlägt die Fondation CH2048 drei Massnahmen vor. Erstens könnten Sozialtransfers besteuert werden – gleichzeitig sollte ein steuerbefreites Existenzminimum eingeführt werden. Zweitens sollte die Individualbesteuerung eingeführt werden. Und drittens macht eine Kapitalgewinnsteuer in Verbindung mit der Abschaffung der Vermögenssteuer und gegebenenfalls der Einführung einer moderaten Erbschaftssteuer Sinn. Während der Bund den Rahmen festzulegen hätte, wären die Kantone bei der Umsetzung des Reformpakets gefragt.

der Literatur und der vorhandenen Daten zuhanden der Fondation 2048 vorgenommen haben.

Die sonst vielfach zu beobachtende Spreizung zwischen hoch und gering qualifizierten Arbeitskräften ist in der Schweiz demnach weniger ausgeprägt. Das Verhältnis zwischen dem Arbeitseinkommen, das nur 10 Prozent der Erwerbstätigen überschreiten (10. Dezil), und dem Einkommen, das nur 10 Prozent der Bevölkerung unterschreiten (1. Dezil), lag im Jahr 2010 bei 2,7, wobei nur die Industriestaaten Italien, Schweden, Norwegen und Finnland einen tieferen Wert aufweisen. Nicht zuletzt aufgrund der im internationalen Ver-

Im internationalen Vergleich sind die Einkommensunterschiede in der Schweiz gering. Betrachtet man die Verteilung der Primäreinkommen der Haushalte und somit die Einkommen vor staatlicher Umverteilung, weist die Schweiz

auf Basis der OECD-Daten im Vergleich der Industriestaaten eine geringe Ungleichheit auf: Zu diesem Schluss kommt eine Analyse, welche die beiden Ökonomen Christoph Schaltegger und Christian Frey von der Universität Luzern anhand

Liegen Skiferien noch drin? Das aktuelle Steuersystem trifft den Mittelstand relativ stark.



gleich betrachteten relativ gleichmässigen Verteilung der Markteinkommen fällt in der Schweiz auch der Umverteilungsbedarf relativ gering aus.

Weiter zeigt sich: Die Schweiz weist eine über die Zeit stabile und im internationalen Vergleich sehr geringe Ungleichheit der Markteinkommen auf. Auch kann keine Zunahme der Polarisierung zwischen sozialen Schichten bzw. eine Schrumpfung der Mittelschicht festgestellt werden. Bei den Top-Einkommen lässt sich seit den Achtzigerjahren zwar eine Steigerung feststellen – diese fällt aber sowohl im

internationalen wie auch im historischen Vergleich moderat aus.

Stärkerer Druck auf mittlere Einkommen

Da Verteilungsfragen im öffentlichen Diskurs in der Schweiz trotzdem prominent behandelt werden, lässt sich auf eine Unzufriedenheit mit der aktuellen Verteilungssituation schliessen. Ein Grund hierfür liegt wohl in der staatlichen Umverteilung, welche den Druck auf die unteren und mittleren Einkommen verstärkt hat.

Gemäss der Analyse weist das Steuer- und Transfersystem beispielsweise Mängel bei den unteren Einkommen auf: Hier führt das Zusammenspiel der sozialen Sicherung und des Steuersystems zu negativen Arbeitsanreizen und Schweleneffekten. Ebenfalls eine besonders starke Umverteilung durch die gesamtstaatliche Aktivität lässt sich in der Mittelschicht feststellen. Insbesondere der untere Mittelstand kann sich in seiner materiellen Ausstattung kaum noch von den tiefen Einkommen abgrenzen (siehe *Abbildung*). Für Zweitverdiener des unteren Mittelstands zahlt sich eine Arbeit kaum aus, da bei zusätzlichem Einkommen Unterstützungsleistungen wegfallen und im Regelfall die Steuerprogression zunimmt.

Fondation CH2048

Die Fondation CH2048 wurde 2014 auf Initiative des Basler Ökonomen Christoph Koellreuter gegründet. Die Stiftung setzt sich für den Abbau des Spannungsfelds ein, welches durch den globalen Standortwettbewerb und die innenpolitischen Vorstellungen darüber entsteht, wie die Früchte des wirtschaftlichen Erfolgs verteilt werden sollen. Im Rahmen von sogenannten Politikentwicklungsprojekten (PEP) ist sie bemüht, mehrheitsfähige Lösungsvorschläge zu erarbeiten und diese in den poli-

tischen Prozess einzuspeisen. Die Lancierung des ersten PEP – *Steuern. Transfers: Reformvorschläge für eine global wettbewerbsfähige und verantwortliche Schweiz* – fusste unter anderem auf der Erkenntnis, dass auch die an sich wettbewerbsfähige und wohlhabende Schweiz ein Verteilungsproblem hat (zumindest nach der staatlichen Umverteilung) – was sich etwa in Volksabstimmungen wie der Abzockerinitiative und der Initiative 1:12 zeigte. Im Jahr 2014 beauftragte deshalb der CH2048-Stiftungs-

rat eine Arbeitsgemeinschaft bestehend aus Experten der beiden Beratungsfirmen Polynomics und Advocacy sowie der Universität Luzern, Reformoptionen für folgende drei Reformstossrichtungen zu erarbeiten:

- mehr Leistungsgerechtigkeit und Verbesserung der Arbeitsanreize;
- Ja zu Transfers, aber Arbeit muss sich lohnen;
- mehr Solidarität der höchsten Einkommen und Vermögen bei möglichst geringem Abwanderungsrisiko.

Ausgangsbasis: 30 Reformoptionen

Auf der Basis von internationalen Erfahrungen, von theoretischen und praktischen Reformvorschlägen hat die Fondation CH2048 zunächst 30 Reformoptionen einer näheren Prüfung unterzogen. Aus Überschaubarkeitsgründen hat man sich auf natürliche Personen beschränkt. Damit wurden unter anderem die Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform III ausgeblendet.

Ebenfalls nicht berücksichtigt sind die durch Staatsausgaben verursachten «Realtransfers». Dazu zählen insbesondere die Bildung – aber auch subventionierte Gesundheitsleistungen, die Infrastruktur sowie die Landesverteidigung. Gerade die Ausklammerung der Bildung wiegt im Zusammenhang mit dem vorliegenden Projekt schwer, da diese eine beträchtliche Umverteilungswirkung erzeugt und für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Arbeitskräfte und des Wirtschaftsstandorts bedeutend ist. Der Ausschluss von Realtransfers erfolgt denn auch lediglich aufgrund der Wahrung einer handhabbaren Ausgangslage und nicht aus inhaltlicher Sicht.

Tabelle 1: Einbettung der Reformoptionen in das Steuersystem

Synthetische Einkommenssteuer	Duale Einkommenssteuer	Konsequente Konsumorientierung
Erwerbsabhängige Steuergutschriften (1)	Reformen der Paarbesteuerung: Individualbesteuerung (6)	Konsumsteuer (Ausgabensteuer;5) – mit Sparbereinigung – mit Zinsbereinigung
Steuerbarkeit staatlicher Unterstützungsleistungen und Steuerbefreiung des Existenzminimums (2)	Ersatz Vermögenssteuer durch Erbschaftssteuer (7)	
Berücksichtigung von Haushaltsproduktion und Freizeitnutzen (3)	Bestimmung der Einkommensbasis für Sozialtransfers (8)	
Verbreiterung der Bemessungsgrundlage (4)		

FONDATION CH2048 (2016): REFORMSTOSSRICHTUNGEN FÜR DAS SCHWEIZER STEUER- UND TRANSFERSYSTEM. SCHLUSSEBERICHT, S. 29. GRUNDLAGE: REFERAT VON BRUNO JETZNER AM ERSTEN WORKSHOP DER FONDATION CH2048, 26. JUNI 2015.

Tabelle 2: Das Reformpaket der Fondation CH2048

Massnahme	Verbesserung der horizontalen Steuergerechtigkeit	Verbesserung der Arbeitsanreize
Besteuerung Sozialtransfer und Steuerbefreiung des Existenzminimums	✓	✓
Einführung der Individualbesteuerung	✗	✓
Einführung einer Kapitalgewinnsteuer in Verbindung mit der Abschaffung der Vermögenssteuer und ggf. der Einführung einer moderaten Erbschaftssteuer	✓	✗

FONDATION CH2048

Unter der Lupe: Acht Massnahmen

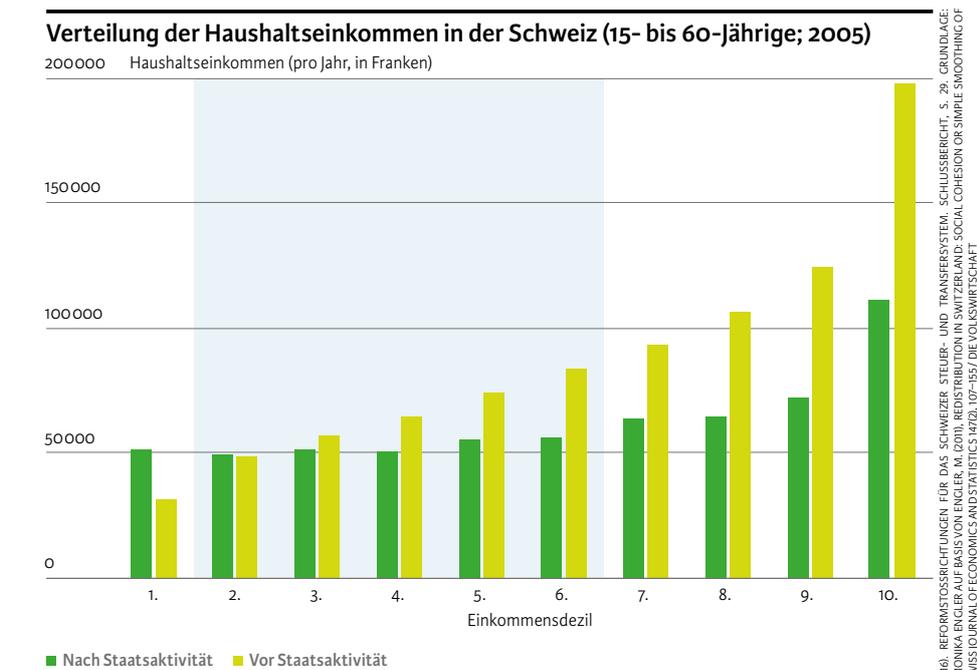
In einem zweiten Schritt wurde die 30 Reformoptionen umfassende Liste auf 8 mögliche Massnahmen reduziert. Zu diesem Zweck wurden zum einen intensive Diskussionen mit einem wissenschaftlichen Expertengremium geführt, welches

die Projektarbeiten begleitete. Zum anderen wurden zwischen Januar und Juni 2015 drei Onlinebefragungen bei rund 250 interessierten Bürgern durchgeführt.

Ein erster Vorschlag umfasst erwerbsabhängige Steuergutschriften. Zweitens könnten die Sozialtransfers besteuert werden – gleichzeitig würden Einkommen, welche unterhalb eines sogenannten Existenzminimums fallen, steuerbefreit. Drittens könnten bei der Besteuerung auch Aspekte der Haushaltsproduktion und des Freizeitnutzens berücksichtigt werden. Viertens wurden Vorschläge betrachtet, welche zu einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage führen. Der fünfte Vorschlag betraf die Einführung einer Konsumsteuer (zins- oder sparbereinigte Einkommenssteuer). Die Einführung einer Individualbesteuerung war ein weiterer, der sechste Vorschlag. Siebtens könnte die Vermögens- durch eine moderate Erbschaftssteuer ersetzt werden, und der achte Reformvorschlag betraf die Bestimmung der Einkommensbasis für Sozialtransfers (Abbau von Schwelleneffekten).

Diese Reformoptionen lassen sich gemäss dem Chefökonom der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV), Bruno Jeltziner, verschiedenen Arten von Steuersystemen zuteilen (siehe *Tabelle 1*). Dabei unterscheidet er, ob das Steuersystem grundsätzlich bei der Einkommensentstehung und dem Vermögen oder bei der Einkommensverwendung ansetzt. Ersteres ist eine einkommensorientierte und Letzteres eine konsumorientierte Besteuerung. Für die Unterscheidung wichtig ist die Frage, ob auch Kapitaleinkommen besteuert werden sollen.

Die Reformen verbessern sowohl die horizontale Steuergerechtigkeit als auch die Arbeitsanreize (siehe *Tabelle 2*). Indem eine Reihe von Privilegien zugunsten von anderen Einkommensarten abgeschafft werden, soll sich die Arbeit flächendeckend wieder lohnen: für Sozialeinkommen dank der Besteuerung von Sozial-



Für jedes Einkommensdezil wird die materielle Ausstattung nach der gesamten staatlichen Umverteilungsaktivität durch Steuern, Transfers sowie Realtransfers dargestellt. Nach Staatsaktivität unterscheidet sich die materielle Ausstattung bei den unteren und mittleren Einkommen (2. bis 6. Dezil; blaue Fläche) kaum. Ein höheres Einkommen führt in diesem Bereich kaum zu einer höheren materiellen Ausstattung.

FOUNDATION CH2048: REFORMVORSCHLÄGEN FÜR DAS SCHWEIZER STEUER- UND TRANSFERSYSTEM. SCHLUSSBERICHT, S. 28. GRUNDLAGE: AKTUALISIERUNG VON MONIKA ENGLER AUF BASIS VON ENGLER M. (2011). REDISTRIBUTION IN SWITZERLAND: SOCIAL COHESION OR SIMPLE SMOOTHING OF LIFETIME INCOME? – SWISS JOURNAL OF ECONOMICS AND STATISTICS 4(72), 107–157 / DIE VOLKSWIRTSCHAFT

transfers bei gleichzeitiger Befreiung des Existenzminimums (Reduktion von Schwelleneffekten) und für Kapitaleinkommen dank der Kapitalgewinnsteuer in Verbindung mit der Abschaffung der Vermögenssteuer und gegebenenfalls der Einführung einer moderaten Erbschaftssteuer. Zusätzlich erhöht sich bei Paaren die Erwerbsbeteiligung von Zweitverdie-

nern dank der Einführung der Individualbesteuerung.

Alle Reformvorschläge haben die Politik schon mehrmals beschäftigt, aber keiner hat es bis jetzt geschafft, umgesetzt zu werden. Im Paket dürfen sie sich insbesondere höhere Chancen ausrechnen, wenn sich der arbeitende Mittelstand dahinterstellt.



Stephan Vaterlaus
 Dr. rer. pol., Gründer und Geschäftsführer der Beratungsfirma Polynomics, Olten



Christoph Koellreuter
 Dr. rer. pol., Initiant, Vizepräsident und Programmleiter der Fondation CH2048, Luzern, Ehrenpräsident BAK Basel Economics