

Entwicklung der Abgaben- und Steuerbelastung in der Schweiz von 1970 bis 2000

**Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Vallender
vom 14. Dezember 1998 (98.3576)**

Inhaltsverzeichnis

Entwicklung der Abgaben- und Steuerbelastung in der Schweiz von 1970 bis 2000

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Vallender vom 14. Dezember 1998 (98.3576)

0	Zusammenfassung.....	3
1	Einleitung	13
2	Postulat Vallender vom 14. Dezember 1998.....	16
3	Untersuchungsrahmen und Begriffe.....	17
	3.1 Allgemeines.....	17
	3.2 Steuern, Kausalabgaben und Sozialversicherungsbeiträge	18
	3.3 Öffentliche Haushalte.....	19
4	Steuer- und Fiskalquoten der OECD.....	23
5	Besteuerung eines repräsentativen Arbeitnehmereinkommens gemäss OECD-Statistik	33
	5.1 Allgemeine Vorbemerkung	33
	5.2 Der repräsentative schweizerische Arbeitnehmerhaushalt.....	35
	5.3 Der repräsentative Arbeitnehmerhaushalt im internationalen Vergleich.....	37
6	Entwicklung der Steuerbelastung von 1977-2001 unter Berücksichtigung der Teuerung	40
7	Entwicklung der Einnahmen aus Steuern und Entgelten (inkl. Kausalabgaben) zwischen 1970 und 2000.....	44
8	Entwicklung der Abgabenbelastung eines repräsentativen Arbeitnehmerhaushaltes im Verhältnis seinem Einkommen von 1977-2000 unter Berücksichtigung der Teuerung ..	51
9	Struktur der Steuereinnahmen 1970-2000.....	55
10	Besteuerung der juristischen Personen.....	58
11	Entwicklung der Abgabenbelastung im Kanton Waadt.....	61
	11.1 Übersicht	61
	11.2 Entwicklung der Abgaben (Steuern und Entgelte) im Verhältnis zum kantonalen Volkseinkommen.....	62
	11.3 Entwicklung der strukturellen Steuern und der jährlich wiederkehrenden Entgelte	65
12	Schlussfolgerungen	67
	Bibliographie.....	69
	Anhänge	70

0 Zusammenfassung

Das Steuersystem eines Landes hat verschiedenen Grundsätzen zu gehorchen. So sollte die dem Steuerpflichtigen aufgebürdete Last möglichst gering und die Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Aktivität kaum spürbar sein. Auch sollte die Besteuerung den Wettbewerb zwischen Unternehmungen nicht beeinträchtigen. Gefordert wird zudem eine Gleichmässigkeit der Besteuerung, so dass sich Personen und Unternehmungen, die sich in gleichen ökonomischen Verhältnissen befinden, steuerlich gleich behandelt werden. Diese Grundsätze sind in unserem föderalistischen Staatswesen nicht einfach umzusetzen; das schweizerische Steuersystem ist historisch gewachsen und trotz der jüngsten Harmonisierungsanstrengungen sehr vielfältig. Dennoch ist es wichtig, Ausmass und Verlauf der gesamten fiskalischen Belastung zu kennen. Diese setzt sich zusammen aus Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern und aus weiteren Abgaben sowie aus Beiträgen an die obligatorischen Sozialversicherungen. Das Steuersystem eines Landes, Höhe und Zusammensetzung der verschiedenen Steuern und Abgaben sowie deren Ausgestaltung wirken sich - zusammen mit anderen Faktoren – auf unternehmerische Investitionsentscheide aus und beeinflussen die Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes.

Der vorliegende Beitrag ist die Antwort des Bundesrates auf das Postulat Vallender vom 14. Dezember 1998. Dieses verlangte vom Bundesrat einen Bericht über Steuern und Kausalabgaben, mit denen die Bürgerinnen und Bürger wie auch die Unternehmen unseres Landes belastet werden. Dabei sind nicht nur die Bundessteuern, sondern auch die Steuern und Kausalabgaben auf kantonaler und Gemeindeebene einzubeziehen.

Bei der Erstellung eines Berichts zur Entwicklung der gesamten Fiskalbelastung stösst man auf verschiedene systemimmanente Schwierigkeiten: Nicht nur fehlen oftmals die erforderlichen Basisdaten, auch die Art und Weise, wie diese Daten erhoben werden, beeinträchtigt deren Vergleichbarkeit. Dies trifft namentlich bei internationalen Vergleichen zu, wo standardisierte Darstellungen verwendet werden. Häufig werden auch Kennzahlen in Form von Verhältniszahlen ausgewiesen, die eine volkswirtschaftliche Grösse in Bezug auf das Bruttoinlandprodukt (BIP) des betreffenden Landes setzen. Die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und damit auch das BIP sind aber Synthesestatistiken, deren Qualität von derjenigen der erhobenen Basisdaten und von der Vertrauenswürdigkeit der damit durchgeführten Schätzungen abhängt. Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich bei der Wahl der geeigneten repräsentativen steuerpflichtigen Einheit. Sollen einzelne Personen, Haushalte oder juristische Personen miteinander verglichen werden? Zudem kann ein Unternehmen eine juristische Person oder eine

Personengesellschaft sein. Besonders schwierig gestaltet sich ebenfalls die Berücksichtigung indirekter Steuern.

Untersuchungsrahmen und Begriffe (Kapitel 3)

Als empirische Grundlage des vorliegenden Berichtes werden Daten aus der Finanzstatistik der Eidg. Finanzverwaltung und der Steuerstatistik der Eidg. Steuerverwaltung verwendet. Als weitere Quellen werden berücksichtigt: die Statistiken der OECD über Einnahmen der öffentlichen Haushalte und über die Besteuerung der Löhne sowie die Statistiken zur Sozialen Sicherheit des Bundesamtes für Sozialversicherungen und die Verbrauchserhebung des Bundesamtes für Statistik.

Des Weiteren stützt sich die Analyse ausgewählter Fallbeispiele auf die Statistik über die Steuerbelastung verheirateter Personen unter Berücksichtigung der Teuerung und auf schweizerische Angaben zu Umfragen der OECD über die Besteuerung der Arbeitseinkommen. In einem abschliessenden Kapitel wird exemplarisch die globale Fiskalbelastung im Kanton Waadt untersucht.

Die in dieser Studie verwendeten Definitionen sind die gleichen, wie sie auch im harmonisierten Rechnungsmodell der Kantone und in der Finanzstatistik der Schweiz verwendet werden. Weitere Konzepte und Definitionen richten sich nach internationalen Standards, wie sie von der OECD oder im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) festgelegt worden sind. Dies gilt namentlich für die Abgrenzung der Beiträge an die obligatorischen Sozialversicherungen. Wird also von Fiskalbelastung gesprochen, so sind darin folgende obligatorischen Abgaben enthalten:

1. die Steuern, die der öffentlichen Hand ohne Gegenleistung abgeliefert werden müssen;
2. die Beiträge an die obligatorischen Sozialversicherungen;
3. die Kausalabgaben, die ein Gemeinwesen von bestimmten Personen als Gegenleistung für besondere Vorteile erhebt (Gebühren, Nutzungsabgaben oder Kostenbeteiligungen, d.h. sogenannte Vorzugslasten, und Ersatzabgaben).

Die Steuern, Abgaben und Beiträge werden von den öffentlichen Verwaltungen erhoben. In der Schweiz sind das:

- die öffentlichen Gemeinwesen (Bund, Kantone, Gemeinden)
- die obligatorischen Sozialversicherungen (AHV, IV, EO, die Arbeitslosenversicherung, die SUVA und die Ausgleichskasse für die Familienzulagen in der Landwirtschaft)

Trotz eines revisionsbedingten Strukturbruches in den finanzstatistischen Zeitreihen im Jahr 1990 werden in diesem Bericht soweit als möglich zuverlässige Zeitreihen zu den Fiskalabgaben, insbesondere Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, rekonstruiert.

Die erwähnten Schwierigkeiten bei den Basisdaten, die komplexen Vorgänge im Zusammenhang mit der Überwälzung von Steuern oder der Konnex zu den aus Steuern finanzierten Leistungen bleiben nicht ohne Folgen auf die Schlüsse, welche sich aus den verschiedenen Vergleichen ziehen lassen. Aussagen scheinen sich vordergründig zu widersprechen, wenn über den Inhalt des konkreten Vergleichs hinweggesehen wird. Auch lassen sich die Ergebnisse der einzelnen Vergleiche nicht einfach zu einem Gesamtergebnis aufaddieren.

Auf den Inhalt der verwendeten Statistiken und die Abgrenzungen im Einzelfall ist im weiteren zurückzuführen, weshalb die Analysen in den einzelnen Kapiteln zum Teil zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Während beispielsweise das umfassendste Mass der Steuerbelastung – die Fiskalquote – in den 90er Jahren eine stark steigende Belastung zeigt, ist das Bild der Steuerbelastung mit direkten Steuern auf der Ebene des einzelnen Steuerpflichtigen ein anderes: Sowohl der Vergleich eines repräsentativen Arbeitnehmers als auch die Belastung von real unveränderten Einkommen mit direkten Steuern deutet im gleichen Zeitraum auf eine praktisch unveränderte Steuerbelastung hin. Für diesen Widerspruch gibt es eine Reihe von Erklärungen: So werden in der Fiskalquote sowohl die indirekten Steuern (z.B. MWST, LSVA) wie auch die Krankenkassenprämien mitberücksichtigt. Beide haben in den 90er Jahren stark zugelegt. In einzelnen Auswertungen werden auf der andern Seite bei der Bemessung der Steuerbelastung von Arbeitnehmern Familienzulagen als Steuerminderung behandelt. Auch kann die Entwicklung des repräsentativen Arbeitnehmereinkommens – abgestellt wird im internationalen Vergleich auf einen Steuerpflichtigen in der Stadt Zürich – von der Einkommensentwicklung von Arbeitnehmern in der übrigen Schweiz abweichen. Oder – um ein letztes Beispiel zu erwähnen – kann die Steuergesetzgebung im Kanton Zürich eine andere Veränderung als in der übrigen Schweiz erfahren haben, welche selbstverständlich nicht ohne Auswirkungen auf die gemessenen Belastungen bleibt.

Notwendig sind somit ein sorgfältiger Umgang mit den Statistiken und eine differenzierte Betrachtung.

Steuer- und Fiskalquoten der OECD (Kapitel 4)

Bei internationalen Vergleichen der Fiskal- und der Steuerquoten wird die Statistik der öffentlichen Einnahmen der OECD-Mitgliedländer herangezogen. Diese Angaben liegen seit 1955 länderweise vor. Was die Schweiz anbelangt, so sind in dieser Statistik die Einnahmen der öffentlichen Haushalte (Bund, Kantone und Gemeinden) und die Einnahmen der oben erwähnten Sozialversicherungen erfasst. Die schweizerische Krankenversicherung gehört nach den Kriterien der OECD nicht zu den Sozialversicherungen. Doch aus historischen Gründen und aus Gründen der internationalen Vergleichbarkeit werden die Krankenkassenprämien dennoch zu den obligatorischen Sozialversicherungsbeiträgen gezählt. Verschiedene Länder finanzieren ihre Krankenversicherung aus allgemeinen Mitteln. In anderen Ländern ist sie gar Teil des öffentlichen Haushalts. Die berufliche Vorsorge hingegen wird in der Statistik nicht berücksichtigt, weil die meisten Pensionskassen keine staatlichen Einrichtungen sind und demzufolge nicht zum Sektor der öffentlichen Haushalte gehören.

Gemäss OECD-Statistik ist die Fiskalquote der Schweiz (Fiskaleinnahmen in % des BIP) zwischen 1970 und 2001 um 46 Prozent und damit stark gestiegen, nämlich von 23,8 Prozent auf 34,7 Prozent (vgl. Tabellen 2 und 3). Dieser Anstieg ist zur Hauptsache auf die Beiträge an die Sozialversicherungen zurückzuführen. Sie machen heute mit 12,0 Prozent mehr als ein Drittel dieser Quote aus, während es 1970 noch weniger als ein Viertel war. Obwohl sich seit 1985 das Wachstum der Fiskalquote der Schweiz verlangsamt hat und unser Land im internationalen Vergleich auch heute noch gut dasteht, zeigt sich, dass die Schweiz im Zeitraum von 1990 bis 2001 zu den Ländern mit den grössten Zunahmen gehörte. Demgegenüber sanken oder stabilisierten sich beispielsweise die Fiskalquoten in Japan, Kanada, Neuseeland und den Niederlanden. Die Höhe der Fiskalquote hängt selbstverständlich von den Abgrenzungskriterien ab, die man bei der Definition der öffentlichen Haushalte verwendet. Hielte man sich eng an die Vorgaben der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, so wären die Krankenkassen nicht mit eingeschlossen. Damit läge die Fiskalquote in der Schweiz bei rund 30 Prozent. Werden aber die Definitionen bezüglich des öffentlichen Sektors vernachlässigt und würden in den Berechnungen alle obligatorischen Abgaben und Beiträge erfasst, das heisst die Krankenkassenprämien ebenso wie die Beiträge an die berufliche Vorsorge, so läge die Quote in der Schweiz bei rund 41 Prozent. Diese Quote ist allerdings mit den Prozentsätzen der OECD für andere Länder nicht vergleichbar.

Die Besteuerung eines repräsentativen Arbeitnehmereinkommens gemäss OECD - Statistik (Kapitel 5)

Die OECD veröffentlicht jedes Jahr auch eine Statistik über die Besteuerung der Arbeitseinkommen. Diese gibt für alle Mitgliedländer Aufschluss über die Situation der Unselbstständigerwerbenden in Bezug auf Steuern und soziale Transferleistungen. Diese Statistik reicht bis 1979 zurück. Zu Vergleichszwecken werden zwei standardisierte steuerpflichtige Haushaltskategorien berücksichtigt: unverheiratete unselbstständig erwerbende Personen und verheiratete unselbstständig erwerbende Personen mit einem Arbeitseinkommen und zwei Kindern. Als repräsentatives Arbeitnehmereinkommen wird in jedem Land das (standardisierte) Bruttojahreseinkommen eines Vollzeitbeschäftigten im verarbeitenden Gewerbe verwendet. Die gleiche Referenzgrösse wird auch im Falle der Schweiz verwendet, wobei man der Statistik eine in der Stadt Zürich wohnhafte Person zugrunde legt. Auch werden in dieser Lohnsteuerstatistik bei der Ermittlung der Steuerbelastung weder Einkommen aus selbstständiger Arbeit noch Vermögenserträge oder irgendwelche indirekten Steuern berücksichtigt.

Gemäss dieser OECD-Statistik sank in der Schweiz die Steuerbelastung bei beiden oben genannten Haushaltskategorien im Zeitraum von 1979 - 2001. Bezieht man jedoch die Beiträge an die Sozialversicherungen mit ein, so stiegen die Zahlungen für die unverheiratete steuerpflichtige Person um 1,4 Prozent, während sie für die Verheirateten mit zwei Kindern fast gleich blieben. Wird allerdings bei Letzteren die Verbesserung der Sozialleistungen (Familienzulagen) über die gleiche Periode hinweg mitberücksichtigt, d.h. die Familienzulagen werden vom steuerpflichtigen Betrag abgezogen, so reduzierte sich die Steuerlast für diese Referenzgruppe gar um über 20 Prozent (vgl. Tabelle 4).

Von Interesse ist ebenfalls der internationale Vergleich der Lohnbesteuerung für beide genannten Referenzhaushalte. Im Vergleich mit 13 Ländern, darunter auch unseren Nachbarländern, gehört die in der Schweiz dem unverheirateten Steuerpflichtigen für seinen Bruttolohn aufgebürdete Steuerlast zu den geringsten. In den meisten anderen Ländern legte die Steuerbelastung von 1990 - 2001 zu, in manchen Ländern sogar deutlich (vgl. Tabelle 5). So auch in Deutschland, wo sie von 31,6 Prozent auf 40,6 Prozent anstieg. Für den repräsentativen verheirateten Haushalt mit zwei Kindern liegt die Steuerbelastung in den anderen Ländern ebenfalls deutlich höher als in der Schweiz. Unter dem Schweizer Niveau liegt sie nur in Österreich. Zwar verzeichnen auch andere Länder wie die USA oder Grossbritannien eine spürbare Abnahme bei der Steuerbelastung bei dieser Haushaltskategorie. Doch nirgends ist dieser

Rückgang so ausgeprägt wie in der Schweiz (von 11% im Jahre 1979 auf 8,3% im Jahr 2001; vgl. Tabelle 6).

Die Entwicklung der Steuerbelastung von 1977 – 2001 unter Berücksichtigung der Teuerung (Kapitel 6)

Die Eidg. Steuerverwaltung veröffentlicht jedes Jahr eine Statistik über die Steuerbelastung in der Schweiz. Diese Statistik gibt unter anderem Aufschluss über den Verlauf der steuerlichen Belastung des Arbeitseinkommens verheirateter Steuerpflichtiger ohne Kinder in der Zeit von 1977-2001. Unter Berücksichtigung der Teuerung werden vier repräsentative Einkommenskategorien (Fr. 25'000.-, Fr. 50'000.-, Fr. 100'000.-, Fr. 200'000.-) im Zeitablauf verfolgt (Kapitel 6). Diese Einkommen wurden jedes Jahr der Entwicklung der Konsumentenpreise angepasst. So berechnete sich über die ganze Beobachtungsperiode ein konstantes reales Einkommen. Die Steuerbelastung setzt sich zusammen aus den Kantons-, den Gemeinde- und den Kirchensteuern und sowie der direkten Bundessteuer (DBSt.). Aus der Statistik geht hervor, dass die steuerliche Belastung für alle 4 Einkommenskategorien im betrachteten Zeitraum gesunken ist. Der Rückgang ist markanter bei den beiden tieferen Einkommen, nämlich 23 bzw. 15 Prozent. Für die beiden höheren Einkommen dagegen liegt die Abnahme bei etwa 10 Prozent. Die Belastung mit der direkten Bundessteuer sank ebenfalls leicht, allerdings etwas ausgeprägter für die tieferen Einkommenskategorien. Als Quintessenz lässt sich sagen, dass die durchschnittliche steuerliche Belastung des Erwerbseinkommens mit direkten Steuern von 1977 bis 2001 zurückging, und zwar abgestuft nach Steuerkraft (vgl. Tabelle 7).

Die Entwicklung der Einnahmen aus Steuern und Entgelten (inkl. Kausalabgaben) zwischen 1970 und 2000 (Kapitel 7)

Anhand der Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung lässt sich die Entwicklung der Einnahmen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden für den Beobachtungszeitraum von 1970 - 2000 verfolgen. Daraus geht hervor, dass 1970 die Steuereinnahmen 80,1 Prozent der gesamten Einnahmen der öffentlichen Haushalte ausmachten, gegenüber 72,4 Prozent im Jahr 2000. Dagegen stieg der Anteil der Entgelte (Kausalabgaben eingeschlossen) von 12,4 Prozent im Jahr 1970 auf 16,2 Prozent im Jahr 2000 (vgl. Tabelle 9). Darin widerspiegelt sich die Politik der Behörden, welche vermehrt auf parafiskalische Instrumente gesetzt hat. Die Gründe dafür liegen einerseits bei der fehlenden Bereitschaft der Bevölkerung mehr Steuern zu bezahlen und andererseits bei der vermehrten gesetzlichen Verpflichtung, Abgaben nach dem Verursacherprinzip zu erheben. Aber auch wenn man alle Abgaben (Steuern und Entgelte) zusammenrechnet, machten sie im Jahr 2000 nur noch 88,6 Prozent der Gesamtein-

nahmen aus gegenüber 92,5 Prozent im Jahr 1970. Der Zuwachs der Fiskaleinnahmen war im Beobachtungszeitraum also schwächer als bei den anderen Einnahmen.

Betrachtet man allein die Zusammensetzung der aus Steuern und Entgelten berechneten Abgaben, so erhöhte sich der Anteil der Entgelte von 13,4% im Jahre 1970 auf 16,9% im Jahr 1990 und betrug im Jahr 2000 18,3%. Aus der Struktur der Abgaben lässt sich somit ableiten, dass eine Zunahme der Einnahmen aus Entgelten von einer Abnahme der Steuereinnahmen begleitet war.

Allerdings wird damit noch keine Aussage über den Verlauf der Belastung mit Abgaben gemacht. Setzt man nämlich Steuern und Entgelte in Bezug zu einer Referenzgrösse, im konkreten Fall dem Bruttoinlandprodukt und der mittleren Wohnbevölkerung, so geht klar hervor, dass die zusätzliche Belastung mit Entgelten nicht durch Entlastungen bei den Steuern begleitet worden ist. In den uns hier besonders interessierenden Jahren 1990-2000, also in jenem Zeitraum, in dem vermehrt das Äquivalenzprinzip zur Deckung der Kosten angewandt worden ist, erhöhte sich der Anteil der Steuern in % des BIP von 20,4% auf 23,5% und derjenige der Entgelte von 4,1% auf 5,2% (Kausalabgaben von 1,3% auf 1,7%). Zum gleichen Ergebnis gelangt man bei einem Vergleich in Franken (zu konstanten Preisen des Jahres 1970, d.h. real) und pro Kopf der Bevölkerung. Von 1990 bis 2000 erhöhte sich die Belastung je Einwohner mit Entgelten um real 235 Franken und diejenige mit Steuern um real 656 Franken.

Benutzungsgebühren wie die Abwasser- und Abfallentsorgungsgebühren trugen 1990 2,5 Milliarden oder 3,2 Prozent der gesamten Abgaben (Steuern und Entgelte) an die öffentlichen Haushalte ein. Diese Einnahmen stiegen zwischen 1990 und 1995 um 50 Prozent; anschliessend verlangsamte sich das Wachstum. Mit 4,3 Milliarden oder 3,7 Prozent Abgaben im Jahr 2000 ist diese Kategorie aber von untergeordneter Bedeutung.

Die Entwicklung der Steuerbelastung im Verhältnis zum Einkommen von 1977 – 2000 unter Berücksichtigung der Teuerung bei einem repräsentativen Arbeitnehmerhaushalt (Kapitel 8)

Eine ungleiche Einkommensverteilung und 26 unterschiedliche kantonale Steuertarife gestalten die Ermittlung eines repräsentativen Steuerpflichtigen als sehr schwierig. Diese Aufgabe wird noch ungleich schwerer, wenn man die indirekten Steuern und die nach dem Verursacherprinzip erhobenen Abgaben, sogenannte Kausalabgaben, die von Gemeinde zu Gemeinde anders erhoben werden, mit einbezieht.

Der vorliegenden Untersuchung wird eine kinderlose verheiratete Person mit einem Bruttojahreseinkommen von 50'000 Franken im Jahr 1977 als repräsentativen Schweizer Steuerzahler zugrunde gelegt. Das Einkommen wird mit dem Landesindex der Konsumentenpreise indexiert. Auch wenn diese Annahme streckenweise zu Vereinfachungen führt, so lässt sich anhand dieses Fallbeispiels bestimmen, welchen Anteil von seinem Bruttoeinkommen dieser typische Haushalt im Zeitablauf für wiederkehrende Steuern und Kausalabgaben aufwenden musste.

Die Berechnung erfolgte anhand der Abwasser- und die Abfallentsorgungsgebühren einiger ausgewählter Gemeinden. Angenommen wurden 400 kg Kehricht pro Jahr und Person, die mit 65-Liter-Säcken, die im Mittel 12 kg enthalten, entsorgt werden. Auf jedem Sack wird eine Gebühr von 2.80 Franken erhoben. Zudem erhebt die Gemeinde pro Einwohner eine Gebühr von Fr. 50.- an die Beteiligung der Gemeinde an den Betriebskosten der regionalen Kehrichtsammelstelle.

Bei der Abwasserentsorgung ging man von einer Abgabe von Fr. 2.- je Kubikmeter Wasser und einem mittleren Verbrauch von 63 m³ pro Jahr und Person aus. Sowohl die Zahlen für die Abfallentsorgung wie auch für die Abwasserentsorgung entsprechen in etwa dem schweizerischen Mittel.

Diese Berechnungen ergaben, dass die direkten Steuern und die Abfall- und Abwasserentsorgungsgebühren 1977 zusammen 14,4 Prozent des Bruttoeinkommens beanspruchten, gegenüber 13,2 Prozent im Jahr 2000. Mit anderen Worten sank die Belastung durch diese Abgaben in der Beobachtungsperiode.

Berücksichtigt man ebenfalls die obligatorischen Beiträge an die Sozialversicherungen, so blieb der für einen repräsentativen Arbeitnehmerhaushalt verbleibende, d.h. verfügbare Anteil an seinem Bruttoeinkommen zwischen 1977 und 2000 praktisch unverändert, und dies trotz der Einführung der Arbeitslosenversicherung und der Erhöhung der Sozialabgaben in den vergangenen Jahren. Ein über die Zeit real gleich bleibendes Einkommen entspricht natürlich nicht der typischen Normalsituation einer steuerpflichtigen Person. Ihr reales Einkommen dürfte im Laufe der Zeit steigen. Damit steigen auch die Steuern, die sie entrichten muss, und zwar sowohl absolut als auch relativ.

Werden allerdings neben den Steuern, den Kausalabgaben und den Sozialversicherungsbeiträgen auch die Mehrwertsteuer, die Steuern im Zusammenhang mit der Haltung eines Motorfahrzeugs, die Beiträge an die berufliche Vorsorge und die – in den vergangenen Jahren stark

angestiegenen – Krankenkassenprämien in die Analyse mit einbezogen, so sank der verfügbare Anteil am Bruttoeinkommen zwischen 1977 und 2000 um rund 4 Prozentpunkte, d.h. die individuelle Abgabenquote erhöhte sich für einen repräsentativen Durchschnittshaushalt von 30,72% auf 34,79% (vgl. Tabelle 11).

Die Struktur der Steuereinnahmen 1970 – 2000 (Kapitel 9)

Die Struktur der Steuereinnahmen hat sich jedoch von 1970 bis 2000 verändert und zeigt folgendes Bild (vgl. Tabelle 12): Der Anteil der Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen an den gesamten Steuereinnahmen stieg in diesem Zeitraum von 41% auf 43,3%. Im Vergleich dazu erhöhte sich der Anteil der Ertrags- und der Kapitalsteuern juristischer Personen an den gesamten Steuereinnahmen nur geringfügig von 12,4% auf 13,1%. Die Steuerpolitik vergrösserte somit in vergangenen 30 Jahren den Anteil der Steuern, welche die juristischen Personen belasten, also kaum. Dies war dem Wachstum unserer Wirtschaft und der Schaffung neuer Unternehmen sicher zuträglich. Im Jahr 2000 brachten die direkten Steuern 68 Milliarden oder gut 70 Prozent aller Steuereinnahmen ein.

Die Besteuerung juristischer Personen (Kapitel 10)

Während es bei den natürlichen Personen noch möglich ist, einen repräsentativen Haushalt resp. ein Fallbeispiel über die Zeit zu untersuchen, so gestaltet sich dies bei den juristischen Personen ungleich schwieriger. Dennoch haben sich zahlreiche Studien Privater und der öffentlichen Hand mit der Besteuerung juristischer Personen im internationalen Vergleich befasst. Die meisten dieser Studien kommen für die Schweiz zu einem positiven Schluss, dass die Steuerbelastung spürbar gesunken ist. Als repräsentatives Referenzbeispiel wird im vorliegenden Bericht in exemplarischer Weise versucht, die Entwicklung der Steuerbelastung einer Aktiengesellschaft – bei gleichbleibendem Steuersatz - aufzuzeichnen. Diese Unternehmung wies im Jahr 1977 ein Aktienkapital und Reserven von 100'000 Franken auf und erzielte 1977 einen Gewinn von 20'000 bzw. 30'000 Franken. Dieses Beispiel wird für verschiedene Kantonshauptorte durchgerechnet. Auch wenn die Ergebnisse wegen der Annahmen mit Vorsicht zu geniessen sind, zeigen sie deutlich, dass sich in der Regel für die juristischen Personen die Belastung mit direkten Steuern in den vergangenen beiden Jahrzehnten spürbar verringerte. Der Rückgang indessen variiert von Kanton zu Kanton stark, durchaus in Abhängigkeit der unterschiedlichen Fiskallasten und deren Entwicklung im Zeitablauf (vgl. Tabelle 13).

Die Entwicklung der Abgabenbelastung im Kanton Waadt (Kapitel 11)

Zum Abschluss zeigt eine Analyse der Entwicklung der gesamten Fiskalbelastung im Kanton Waadt, dass diese, gemessen am kantonalen Volkseinkommen, im Zeitraum von 1981 bis 1999 bemerkenswert stabil geblieben ist. Die systematische Einführung von Kausalabgaben hat also zumindest in diesem Kanton zu keiner Erhöhung der Fiskalbelastung geführt.

Aus historischen und institutionellen Gründen wird in der Schweiz im Bereich der Abgaben- und Steuerpolitik kein einheitliches Vokabular verwendet. Die Definition von Begriffen wie Abgaben oder Steuern sind zum Teil juristisch oder ökonomisch aber auch regional geprägt. U.a. als Folge unserer dezentralen und föderalistischen Strukturen werden von verschiedenen Institutionen oft die gleichen Begriffe verwendet, obwohl deren Inhalte und Abgrenzungen uneinheitlich sind. Für die Bedürfnisse des vorliegenden Berichtes erwies es sich als notwendig, eine einheitliche Begriffsbestimmung vorzunehmen.

Der Begriff „Abgaben“ (prélèvement obligatoire in französischer Sprache) wird als Oberbegriff für alle „obligatorischen“ Zahlungen an den Staat verwendet. Abgaben sind in dem Sinne obligatorisch, als dass für deren Ablieferung eine Pflicht besteht und sie nicht umgangen werden können. Diese werden in Steuern, Entgelte und obligatorische Sozialversicherungsbeiträge unterteilt. Die Fiskalabgaben gemäss OECD-Definition umfassen sowohl Steuern wie auch die obligatorischen Sozialversicherungsbeiträge sowie einzelne Entgelte und Regalien (z.B. Wasserzinsen, Reisendepatente, Fischerei- und Jagdregalien). Entgelte wiederum lassen sich nach Kausalabgaben und übrige Entgelte unterteilen. Weitergehende Begriffsbestimmungen befinden sich insbesondere in Kap. 3 oder in einzelnen Kapiteln.

1 Einleitung

Die zunehmende Nachfrage nach öffentlichen Leistungen und der damit einhergehende steigende Finanzierungsbedarf setzten unausweichlich wirtschaftliche und soziale Weichenstellungen voraus. Die Fiskalpolitik spielt hierbei eine wichtige Rolle, denn sie bestimmt nicht nur Höhe und Zusammensetzung der eingeforderten Steuern und Kausalabgaben, sondern auch die Aufteilung der Steuerlast auf die verschiedenen Wirtschaftsteilnehmer und sozialen Gruppen sowie die Art der Berechnung und der Erhebung der Steuern. Die Fiskalpolitik verfolgt verschiedene Ziele wie Konjunktursteuerung, Allokation der Ressourcen und Umverteilung der Einkommen, wobei die Ziele sich in einem antinomischen Verhältnis befinden können. Die Fiskalpolitik ist nur ein Mittel, diese Ziele zu erreichen. Sie muss in den grösseren Rahmen der gesamten Haushaltspolitik gestellt werden, wo ebenfalls die öffentlichen Transfers und Dienstleistungen sowie weitere Umverteilungsmassnahmen, inklusive Soziale Sicherheit, von zentraler Bedeutung sind. In der Diskussion um die Fiskalbelastung muss deshalb immer auch die Ausgabenseite mit berücksichtigt werden, das heisst die Transferzahlungen des Staates und die steuerfinanzierten Leistungen.

Die Ausgestaltung eines fiskalischen Systems ist nie neutral. Vielmehr ist dieses ein Allokationsinstrument, um mittels Eingriff in die Primärverteilung die Einkommensverteilung umzugestalten oder um die Konjunktur anzukurbeln oder zu bremsen. Als Beispiele solcher Steuerungsmassnahmen sind allgemeine Steuerentlastungen zu nennen, oder gezielte in der Form höherer Abschreibungssätze zwecks Investitionsförderung oder die Begünstigung des Sparens für die Alterssicherung. Für sich allein genommen kann eine einzelne Steuer hingegen insofern neutral sein, als sie für das Verhalten der Wirtschaftseinheiten keine falschen Anreize setzt. So hat zum Beispiel eine Kopfsteuer keine Verzerrungen zur Folge. Eine Mehrwertsteuer, die mit einheitlichem Steuersatz auf allen Gütern und Dienstleistungen erhoben wird, wirkt – ceteris paribus – weniger verzerrend als eine Mehrwertsteuer mit unterschiedlichen Sätzen. Analog kann bei einheitlichen Steuersätzen für Unternehmensgewinne argumentiert werden. Auch kann die Gerechtigkeit des Steuersystems nur dann beurteilt werden, wenn man die Beiträge, die die einzelnen Wirtschaftseinheiten und -gruppen an die öffentliche Hand leisten, den staatlichen Leistungen und Transferzahlungen gegenüberstellt, die den einzelnen Wirtschaftseinheiten zugute kommen.

Grundsätze der Besteuerung leiten sich aus theoretischen Überlegungen ab. So sollten die Kosten der Steuererhebung, diejenigen, die beim Steuerpflichtigen bei der Veranlagung an-

fallen, mit eingeschlossen, wie auch die Steuerschuld möglichst gering gehalten werden. Weiter darf die Steuerlast nur wenig spürbar sein, da sonst Unternehmergeist und Wirtschaftstätigkeit gehemmt werden. Steuern sollen innerhalb der Volkswirtschaft nicht zu Wettbewerbsverfälschungen zwischen Unternehmungen führen. Auch sind Steuern so zu gestalten, dass sie stabilisierend auf die Konjunkturentwicklung und die Beschäftigungslage wirken. Die Steuerlast ist gerecht auf die Steuerpflichtigen zu verteilen, wobei bei der Verfolgung einer gerechteren Einkommensverteilung die Privatsphäre möglichst zu schonen ist.

Die einzelnen Steuern sollen sich zu einem kohärenten Ganzen zusammenfügen, das diesen Grundsätzen entspricht und dafür sorgt, dass Schlupflöcher sowie Doppelbesteuerungen vermieden werden können. Schliesslich wird ein Steuersystem postuliert, das auf den zwei Pfeilern ruht: einer allgemeinen Verbrauchssteuer und einer Einkommenssteuer. Das relative Gewicht, das man ihnen gibt, hängt von den Aufgaben ab, die man ihnen zuschreibt.

In einem föderalistischen Staat wie der Schweiz, der auf der Finanz- und der Steuerhoheit auf allen drei bundesstaatlichen Ebenen beruht, ist die Umsetzung dieser Grundsätze keine einfache Aufgabe. Das Schweizer Steuersystem ist historisch gewachsen und trotz der Harmonisierungsanstrengungen sehr heterogen¹. Es ist trotz dieser Heterogenität jedoch sehr wichtig, die gesamte fiskalische Belastung von natürlichen und juristischen Personen durch Bund, Kantone und Gemeinden sowie den obligatorischen Sozialversicherungen zu kennen. Dies gilt ebenfalls für deren Entwicklung während der letzten Jahrzehnte.

Die Attraktivität eines Wirtschaftsstandorts wird durch das Zusammenwirken verschiedener Faktoren bestimmt. Bildungsstandard, Arbeitsmarkt, Mehrsprachigkeit, Infrastruktureinrichtungen, öffentliche Sicherheit, Rechtssicherheit, Lebensqualität, kulturelles Angebot, soziale Sicherheit sowie Geld und Wechselkursstabilität sind alles Elemente, die bei Investitions- und Unternehmensentscheiden ausschlaggebend sind. Doch auch die landesweiten Fiskallasten, deren Höhe, Struktur und Zusammensetzung spielen bei den Entscheiden der Investoren eine wichtige Rolle und beeinflussen die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes. Eine jüngst durchge-

¹ Die OECD erwähnt auf Seite 18 ihres Berichts zur wirtschaftlichen Situation der Schweiz in den Jahren 1998/99 (erschienen in Paris, 1999), dass das schweizerische Steuersystem eine äusserst dezentralisierte föderalistische Struktur aufweist. Die unteren bundesstaatlichen Ebenen haben bei Fragen der Besteuerung und in der Ausgabenpolitik weitgehend freie Hand und sollten insbesondere darauf bedacht sein, dass genügend Geld in die staatliche Kasse fliesst. Der Grund, eine Steuer zu erheben oder neu einzuführen (wie z. B. die Steuer auf dem Reinvermögen eines Unternehmens), ist deshalb nicht unbedingt deren Wirksamkeit oder Gerechtigkeit, sondern deren Tauglichkeit als Einnahmequelle.

fürte Studie² vergleicht die Schweiz mit ihren vier Nachbarländern, Grossbritannien und fünf anderen europäischen Staaten, die wie die Schweiz als kleine offene Volkswirtschaften gelten (Belgien, Dänemark, Irland, Niederlande und Schweden). Aus der Studie geht hervor, dass „sowohl die eigenen Beobachtungen wie auch die neuere ökonomische Literatur zu keinen wirklich schlüssigen Resultaten über die Bedeutung der Steuern insgesamt als Standortfaktor [führen]. Verschiedenes deutet aber darauf hin, dass hinsichtlich Standortattraktivität die steuerlichen Erfolgsfaktoren eher im Bereich der Besteuerung der Unternehmen und des in Unternehmen investierten Kapitals anzusiedeln sind, insbesondere mit Blick auf besonders mobiles Kapital. Dieser Befund steht übrigens recht gut mit der modernen Steuerwettbewerbstheorie im Einklang, deren kurzgefasste Hauptaussagen sind: Die wachsende Globalisierung, welche sich in einem zunehmenden Wettbewerb um Güter und Faktoren äussert, verursacht langfristig einen Abbau der Steuern auf dem Produktionsfaktor Kapital und eine steuerliche Verlagerung auf den Faktor Arbeit.“

Mit anderen Worten, der Erfolg unseres Landes und seine Wettbewerbsfähigkeit sind mindestens zu einem Teil von der Ausgestaltung unseres Steuersystems abhängig. Dieses muss die Mobilität der Produktionsfaktoren berücksichtigen und insgesamt ausgeglichen sein. Das Steuersystem muss mit geringen Kosten auskommen und den so genannten „weichen“ Faktoren (Dienst am „Kunden“, Treu und Glauben, Schnelligkeit) grosse Bedeutung beimessen.

² Eidgenössische Steuerverwaltung, Steuern als Standortfaktor: Reformbedarf für die Schweiz?, Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Standortstudie“, Juni 2001

2 Postulat Vallender vom 14. Dezember 1998

Der vorliegende Bericht wurde in Erfüllung des Postulats Vallender vom 14. Dezember 1998 (Nr. 98.3576) erstellt, dessen Titel folgendermassen lautet:

Gesamtbelastung mit Steuern und Kausalabgaben

- Wortlaut

Der Bundesrat wird gebeten, einen Bericht darüber zu erstellen, wie die Bürger sowie die Unternehmungen total mit Steuern und Kausalabgaben belastet werden. Dabei sind nicht nur die Bundessteuern, sondern auch die kantonalen und Gemeindesteuern einzubeziehen.

- Begründung

In einem föderalistischen Staat erhebt nicht nur der Bund Abgaben, d. h. Steuern und Kausalabgaben, sondern auch die Kantone und Gemeinden. Die Gesamtbelastung darf nicht dazu führen, dass Verfassungsgrundsätze wie z. B. die Eigentumsgarantie im Übermass eingeschränkt werden. Um Überbelastungen zu verhindern, muss die Belastung bekannt sein. Es fehlen aber heute zuverlässige Angaben über die Gesamtbelastung der Bürger sowie der Unternehmungen. Dafür, dass die Gesamtbelastung eher gestiegen sein dürfte, spricht u. a. die Tatsache, dass die Belastung mit Kausalabgaben in den letzten Jahren in den Kantonen stetig angewachsen ist. Erinert sei z. B. an die von der Lenkungswirkung her erwünschte Einführung des Verursacherprinzips bei der Kehrichtentsorgung oder bei der Wasserversorgung. Dabei ist die Verwirklichung des Verursacherprinzips regelmässig nicht von einer Entlastung bei den Steuern durch entsprechende Anpassung des Steuermasses begleitet gewesen. Dies lässt vermuten, dass die Staatsquote mit der Anwendung des Verursacherprinzips kontinuierlich gestiegen ist. Das ist in einem entsprechenden Bericht unter Bildung von typischen Fallgruppen darzulegen.

Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

3 Untersuchungsrahmen und Begriffe

3.1 Allgemeines

Der vorliegende Bericht stützt sich auf Daten aus der Finanzstatistik der Eidg. Finanzverwaltung und aus der Steuerstatistik der Eidg. Steuerverwaltung. Als weitere Quellen bezieht er mit ein: die Statistik zur Sozialen Sicherheit des Bundesamtes für Sozialversicherungen und die Ergebnisse der Verbrauchserhebung des Bundesamtes für Statistik sowie für internationale Vergleiche die Statistiken der OECD zu den Einnahmen der öffentlichen Haushalte und über die Lohnbesteuerung.

Eine einleitend durchgeführte, summarische Prüfung liess klar erkennen, dass es ergiebiger ist, die bestehenden Daten sorgfältig auszuwerten als fallweise Ad-hoc-Erhebungen durchzuführen, die dann die erwarteten Resultate nach aller Voraussicht nicht geliefert hätten. Das Gelingen eines solchen Unterfangens ist vor allem deshalb nicht gewährleistet, da es kaum möglich ist, typische Fallbeispiele über eine längere Zeitspanne hinweg zu beobachten; man wäre letzten Endes zweifellos gezwungen, auf bestehende Statistiken zurückzugreifen. Um dennoch exemplarische Fallbeispiele auszuarbeiten, stützt sich dieser Bericht einerseits auf die Statistik der Eidg. Steuerverwaltung zur Steuerbelastung in der Schweiz³, wobei insbesondere der zeitliche Verlauf der Steuerbelastung einer verheirateten Person⁴ unter Einbezug der Teuerung untersucht wird. Andererseits wird die OECD-Veröffentlichung zur Lohnbesteuerung⁵ mit einbezogen. Aus diesen bestehenden Grundlagendaten lassen sich jedoch nur relativ allgemein gehaltene Aussagen über die Entwicklung der Fiskalbelastung in der Schweiz ableiten. Der Bericht umfasst ausserdem ein Kapitel über die globale Fiskalbelastung im Kanton Waadt. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass die kantonale Statistikstelle (*Service cantonal de recherches et d'informations statistiques, SCRIS*) eigene, von den unseren etwas abweichende Begriffsdefinitionen und -abgrenzungen verwendet.

In diesem Zusammenhang ist ferner zu erwähnen, dass der Bundesrat im November 2001 das Eidg. Finanzdepartement beauftragt hat, einen Bericht zu erarbeiten, der die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Bevölkerung nach Abzug aller Steuern und Abgaben untersucht.

³ Steuerbelastung in der Schweiz, Kantonshauptorte, Kantonsziffern, Eidgenössische Steuerverwaltung, Bern 1977 und darauffolgende Jahre.

⁴ verheiratete, unselbständige und kinderlose Personen

⁵ OCDE, Les impôts sur les salaires 2000-2001, Paris, Editions 2001 et années précédentes

3.2 Steuern, Kausalabgaben und Sozialversicherungsbeiträge

Heutzutage finanzieren sich öffentliche Gemeinwesen hauptsächlich durch Abgaben. Dazu gehören Steuern, Entgelte inkl. Kausalabgaben und die Beiträge an die obligatorischen Sozialversicherungen. Ein kleinerer Teil der Einnahmen setzt sich aus Vermögenserträgen (Miete, Zinsen und Pachtzinsen) und aus der Beteiligung am Gewinn öffentlicher oder gemischtwirtschaftlicher Unternehmen zusammen.

Die verwendeten Begriffe entstammen der harmonisierten Statistik der öffentlichen Finanzen der Schweiz. Sie orientieren sich ebenfalls an denjenigen der OECD und am System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen, das von den internationalen Organisationen veröffentlicht worden ist (System of National Accounts 1993 resp. SNA93). Dies betrifft namentlich auch den Einbezug und die Erfassung der Beiträge an die obligatorischen Sozialversicherungen. Der Bericht stützt sich auf folgende Definitionen:

- **Steuern**

Als Steuern gelten ausschliesslich diejenigen Abgaben, die dem Staat ohne Gegenleistung abgeliefert werden müssen. Es handelt sich dabei um Geldleistungen, die das Gemeinwesen auf Grund seiner Gebietshoheit von natürlichen und juristischen Personen einfordert, hauptsächlich um seine finanziellen Bedürfnisse zu decken. Steuern sind insofern ohne Gegenleistung, als die Leistungen, die die öffentliche Hand für die steuerpflichtige Person erbringt, in der Regel nicht von der Höhe der geleisteten Beiträge abhängen.

- **Kausalabgaben**

Kausalabgaben sind Abgaben, die ein öffentliches Gemeinwesen von bestimmten Personen als Gegenleistung für bestimmte Dienstleistungen oder Sondervorteile erhebt. Sie lassen sich in drei Kategorien unterteilen:

Gebühren sind spezielle Abgaben, die das öffentliche Gemeinwesen für als Entgelt für bestimmte Dienstleistungen der Verwaltung (Verwaltungsgebühr, z. B. für die Ausstellung eines Passes) oder für die Beanspruchung einer öffentlichen Einrichtung (Benutzungsgebühren, z.B. für das Grundbuch) erhebt.

Vorzugslasten (Kostenbeteiligungen resp. Nutzungsabgaben) sind Abgaben, die zur ganzen oder teilweisen Deckung der Kosten öffentlicher Anstalten oder Einrichtungen bei denjenigen erhoben werden, die ein besonderes Interesse an der Leistung haben und / oder daraus einen

wirtschaftlichen Vorteil ziehen können (z.B. Beiträge für den Strassenbau, Kanalisation, usw.).

Ersatzabgaben sind ein geldwerter Ersatz für die Nichterfüllung einer dem Steuerpflichtigen – infolge Befreiung oder Verweigerung – vom Gemeinwesen auferlegten persönlichen Dienstleistung (z. B. Militärdienst, Feuerwehrdienst).

Im Rechnungsmodell der Kantone und damit auch in der Finanzstatistik sind die Kausalabgaben in der Rubrik Entgelte enthalten. Dazu gehören zusätzlich noch die Nutzungsabgaben aus der Investitionsrechnung. (siehe Tabelle 9). Es ist nicht immer einfach, zwischen Steuern, Entgelten und Kausalabgaben zu unterscheiden. Man sollte dann von Steuern sprechen, wenn eines der folgenden Merkmale zutrifft:

- Die zu entrichtende Abgabe ist deutlich höher als die für die Leistungserbringung beim Gemeinwesen anfallenden Kosten.
- Die abgabepflichtige Person ist nicht die Nutzniesserin der entsprechenden Leistung.
- Der Staat erbringt für die erhobene Abgabe keine entsprechende Leistung; es handelt sich darum um eine Steuer.
- Die beitragspflichtige Person ist zwar die Nutzniesserin der entsprechenden Leistung. Diese kommt jedoch allen zugute und hängt nicht von der Höhe des geleisteten Beitrags ab.

- **Beiträge an die obligatorischen Sozialversicherungen**

Beiträge an die obligatorischen Sozialversicherungen sind Abgaben, die an öffentliche Institutionen geleistet werden. Als Grundlage für die Berechnung der Beiträge dienen die Bruttoarbeitsinkommen. Die Beiträge werden von der versicherten Person oder dem Arbeitgeber bezahlt und dienen zur Deckung der Sozialleistungen.

3.3 Öffentliche Haushalte

Obligatorische Abgaben (Steuern, Kausalabgaben und Sozialversicherungsbeiträge) bilden die Einnahmen der öffentlichen Haushalte und werden von diesen erhoben. Was ist unter einem öffentlichen Haushalt zu verstehen? In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) werden gleichartige Wirtschaftseinheiten in „institutionelle Sektoren“ zusammengefasst und gegliedert. Einer dieser Sektoren umfasst die öffentlichen Haushalte. Darunter versteht man die öffentlichen Verwaltungen und Anstalten sowie weitere nicht gewinnorientierte öffentliche Organisationseinheiten. Zum Sektor der öffentlichen Haushalte gehören ebenfalls

die obligatorischen, öffentlich-rechtlichen Sozialversicherungen, welche wie im Fall der Schweiz als 4. Ebene (nebst Bund, Kantonen und Gemeinden) ausgewiesen werden können. Werden dem Sektor der öffentlichen Haushalte die öffentlichen nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften und die öffentlichen finanziellen Kapitalgesellschaften (Nationalbank, öffentliche Versicherungsunternehmungen und Pensionskassen) hinzugefügt, so spricht man vom öffentlichen oder staatlichen Sektor⁶.

Als Indikatoren für Ausmass und Umfang der staatlichen Wirtschaftstätigkeit werden üblicherweise nur die Finanzströme der öffentlichen Haushalte (nicht des öffentlichen Sektors) herangezogen. Diese bilden die Grundlage zur Berechnung von Kennzahlen wie Fiskal-, Steuer- und Schuldenquote oder des Finanzierungsfehlbetrages.

Gemäss den Definitionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung⁷ gehören zum Sektor der öffentlichen Haushalte folgende Einheiten: die Zentralverwaltung und alle ihr unterstehenden Organismen (Bundesebene), die regionalen Verwaltungen (Kantonebene) und die lokalen Verwaltungen (Gemeindeebene) und deren Dienststellen sowie Institutionen der sozialen Sicherheit.

Definition der öffentlichen Haushalte in der Schweiz

Die Eidg. Finanzverwaltung hat die Definitionen und Konzepte der VGR⁸ auf die Schweiz übertragen und mit der folgenden Abgrenzung resp. Gliederung umgesetzt:

Öffentliche Haushalte

- öffentliche Gemeinwesen

Bund

Kantone

Gemeinden

⁶ Im ESVG95 wird der Sektor der öffentlichen Haushalte in der englischen Originalversion als „General Government Sector“ oder auf französisch als „secteur des administrations publiques“ bezeichnet. Die in der deutschen Version des ESVG95 verwendete Bezeichnung als Sektor Staat ist im deutschen irreführend, da umgangssprachlich darunter meistens der öffentliche Sektor oder staatliche Sektor verstanden wird, welche im englischen Sprachraum als „Public Sector“ oder im französischen als „secteur public“ bezeichnet werden.

⁷ EU, IWF, OECD, Vereinte Nationen, Weltbank, System of National Accounts, 1993 (SNA93)

⁸ Ein vollständiger Datensatz zum Sektor der öffentlichen Haushalte gemäss VGR wird erst 2003 im Rahmen der Umstellung der schweizerischen VGR auf das ESVG95 veröffentlicht werden.

- **obligatorische Sozialversicherungen**

AHV

IV

Erwerbsersatzordnung (EO)

Arbeitslosenversicherung

SUVA

Familienzulagen in der Landwirtschaft

Die in den Finanzstatistiken der Eidg. Finanzverwaltung enthaltenen Staats-, Steuer- und Fiskalquoten der Schweiz umfassen die Finanzströme der öffentlichen Haushalte, wie sie an dieser Stelle definiert werden⁹.

Die Finanzstatistik untergliedert die Einnahmen nach der Sachgruppengliederung aus dem harmonisierten Rechnungsmodell der Kantone. Die im vorliegenden Bericht relevanten Einnahmenkategorien, nämlich Steuern und Kausalabgaben, befinden sich in den folgenden Rubriken:

⁹ Bei internationalen Vergleichen der Steuer- und Fiskalquoten (siehe Kapitel 4) wird die Statistik zu den öffentlichen Einnahmen der OECD-Mitgliedstaaten verwendet. In der Schweiz erfasst diese Statistik zusätzlich noch die Gewinne aus dem Alkoholmonopol, die Anteile am Gewinn des Spielbetriebs in Kursälen und die Regalien und Patente der Kantone und Gemeinden. Aus historischen Gründen und um einen internationalen Vergleich zu ermöglichen, umfasst sie auch die Gesamtheit der Krankenkassenprämien.

4	Laufende Einnahmen
40	Steuern
400	Einkommens- und Vermögenssteuern
401	Ertrags- und Kapitalsteuern
402	Grundsteuern
403	Kapitalgewinnsteuern
404	Stempel- und Handänderungssteuern
405	Erbschafts- und Schenkungssteuern
406	Besitz- und Aufwandsteuern
407	Verbrauchssteuern
408	Strassenabgaben
43	Entgelte
430	Ersatzbeiträge
431	Verwaltungsgebühren
434	Benützungsgebühren und Dienstleis-
439	Andere Entgelte
6	Investitionseinnahmen
61	Nutzungsabgaben und Vorteilsentgelte

Die Finanzstatistik der Schweiz wurde 1990 umfassend revidiert und an das harmonisierte Rechnungsmodell der Kantone angepasst. Während die bei den Steuereinnahmen verwendeten Gliederungen und Abgrenzungen praktisch unverändert blieben, so ergaben sich bei den Entgelten und damit auch den Kausalabgaben substantielle Änderungen, was die historische Vergleichbarkeit dieser Einnahmenkategorien erheblich beeinträchtigt. In diesem Bericht wurde so weit wie möglich versucht, über die Zeit hinweg zuverlässige Referenzreihen zu bilden, um diese Strukturbrüche zu überwinden.

4 Steuer- und Fiskalquoten der OECD

Die Statistik der öffentlichen Einnahmen der OECD-Mitgliedländer bildet die Grundlage bei internationalen Vergleichen der obligatorischen Abgaben zu Handen der öffentlichen Haushalte. Diese Abgaben bestehen vor allem aus Steuern der Gemeinwesen und den obligatorischen Sozialversicherungsbeiträgen. Für die Schweiz werden die Bundes-, die Kantons- und die Gemeindesteuern sowie die Beiträge an die AHV, die IV, die EO, die SUVA, die Arbeitslosenversicherung und die Familienzulagen in der Landwirtschaft berücksichtigt. Vor allem aus Gründen der internationalen Vergleichbarkeit werden auch die Krankenkassenprämien zu den obligatorischen Abgaben gezählt, auch wenn sie die entsprechenden Kriterien nicht erfüllen.

Laut Statistik der öffentlichen Einnahmen der OECD liegt die schweizerische Fiskalquote (d.h. Steuern und obligatorische Sozialversicherungsbeiträge) im internationalen Vergleich an vorteilhafter Stelle. Mit 35,7 Prozent des BIP im Jahr 2000 liegt sie unter dem Mittel der OECD-Länder (1999: 37,9%) und der EU-Länder (1999: 39,9%). Dennoch ist die Fiskalquote in unserem Land von 1970 bis 2000 stark gestiegen, nämlich von 23,8 auf 35,7 Prozent des BIP, d.h. um rund 50 Prozent. Dieses Wachstum ist vor allem auf die starke Erhöhung der Beiträge an die obligatorischen Sozialversicherungen zurückzuführen. Namentlich die stetig steigenden Krankenkassenprämien und die Einführung der obligatorischen Arbeitslosenversicherung sind für diese Entwicklung verantwortlich. Eine bessere Ausgabendisziplin, beispielsweise durch die Anwendung der Schuldenbremse, sollte die Fiskalquote stabilisieren.

Die Steuer¹⁰- und Fiskalquote¹¹ sind zwei der Kennzahlen, mit deren Hilfe die makroökonomischen Auswirkungen der Finanzpolitik beurteilt werden. Sie zeigen, welche Rolle der Staat in der Wirtschaft spielt und wo wir im internationalen Vergleich stehen. Sie haben deshalb einen gewissen Einfluss auf die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts. Aus diesem Grund wird im Finanzleitbild eine Steuer- und Fiskalquote befürwortet, die im Vergleich mit den OECD-Ländern möglichst niedrig ist. Um einen internationalen Vergleich zu ermöglichen, werden die Steuer- und Fiskalquoten als eine Verhältniszahl zwischen Steuern oder Fiskaleinnahmen und Bruttoinlandprodukt (BIP) ausgewiesen. Dieses Vorgehen lässt sich dadurch

¹⁰ Steuerquote = Steuereinnahmen in % des BIP

¹¹ Fiskalquote = Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge in % des BIP

erklären, dass absolute Zahlen in den verschiedenen Landeswährungen keinen Vergleich zulassen und die Verwendung einer einheitlichen Referenzwährung wie die des Dollars zu Schwankungen führen kann, die auf die Entwicklung der Wechselkurse zurückzuführen sind.

Seit Anfang der 70er-Jahre erstellt die OECD eine Statistik der öffentlichen Einnahmen der Mitgliedstaaten. Ziel dieser Statistik ist in erster Linie, einen Überblick über den Umfang der obligatorischen Abgaben (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) zu verschaffen. Diese Statistik ist die einzige anerkannte und benutzbare für internationale Vergleiche. Referenzgrösse ist das BIP. Alle obligatorischen Abgaben werden an ihm gemessen. Nicht berücksichtigt werden hingegen die Fragen rund um die Steuerabwälzungen.

Diese Daten liegen seit 1955 länderweise vor. Die veröffentlichten Zahlen sind harmonisiert, geliefert werden sie jedoch von den jeweils zuständigen Stellen der einzelnen Länder. Die grösste noch ungelöste Herausforderung für diese Statistik sind die Sozialversicherungsbeiträge; die Strukturen der Sozialversicherungen sind von Land zu Land dermassen verschieden, dass eine vollständige Harmonisierung der Zahlen in diesem Bereich nahezu unmöglich ist. Ein weiteres Problem liegt darin, dass nicht immer eindeutig zwischen Steuern und Kausalabgaben unterschieden werden kann, insbesondere im Bereich der Umweltabgaben.

Die Statistik ist auch im Bereich der Steuervergünstigungen nicht harmonisiert. Wenn ein Land A einen Wirtschaftssektor durch Direktzahlungen fördert und Land B zu diesem Zweck Steuervergünstigungen in Form von Steuerabzügen gewährt, wird als Folge davon im Land B eine zu tiefe Fiskalquote ausgewiesen. Eine Harmonisierung würde eine Korrektur der Daten im Land B voraussetzen, was in der OECD-Statistik jedoch nicht gemacht wird. Trotz dieser Schwierigkeiten hat diese Statistik den Vorteil, dass sie eine grosse Zeitspanne abdeckt und sich folglich Höhe und Entwicklung der Fiskalabgaben in den einzelnen Ländern über die Zeit hinweg beobachten lassen.

Ein wichtiger Aspekt der Steuerquoten ist der internationale Vergleich. Die einzelnen Länder können somit eine Beurteilung ihrer Lage im Vergleich zu den anderen Ländern vornehmen. Will man diese Vergleichbarkeit sicherstellen, müssen bei der Berechnung der nationalen Quoten, wie schon erwähnt, gewisse Kompromisse eingegangen werden.

Die Definition des Sektors der „öffentlichen Haushalte“, die gegenwärtig in den internationalen Vergleichen und in der OECD-Statistik verwendet wird, stützt sich auf das System der

Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, das vom IWF, der Weltbank, der UNO, der OECD und der EU gemeinsam entwickelt worden ist¹². In der Schweiz umfasst dieser institutionelle Sektor die öffentlichen Gemeinwesen auf allen drei bundesstaatlichen Ebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) und die obligatorischen Sozialversicherungen. Die obligatorischen Sozialversicherungen müssen folgende Kriterien erfüllen, um als solche anerkannt zu sein:

Die Sozialversicherungen

- werden den Bürgerinnen und Bürgern vom Staat auferlegt und von ihm kontrolliert
- implizieren in der Regel obligatorische Beiträge von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und vom Arbeitgeber oder von beiden
- beinhalten vom Staat festgelegte Leistungen
- kennen in der Regel keine nach Risiko abgestuften Beiträge.

Die OECD hat diese Definition weiter präzisiert: Beiträge an Sozialversicherungen müssen:

- an Institutionen mit öffentlich-rechtlichem Status geleistet werden, die Leistungen der Sozialversicherung erbringen
- in Abhängigkeit von der Lohnsumme oder der Zahl der Beschäftigten erhoben werden,
- zweckbestimmt für Leistungen Sozialversicherungen erhoben werden
- von den Versicherten oder den Arbeitgebern geleistet werden¹³.

Diese Kriterien sind namentlich bei der Frage nach dem Einbezug der Krankenversicherung in Sektor der öffentlichen Haushalte (inkl. Sozialversicherungen) von Bedeutung: So kennt die schweizerische Krankenversicherung für einen Teilbereich seit einigen Jahren ein Versicherungsobligatorium, wobei in diesem Fall der Staat die versicherten Leistungen festlegt. Auch kennt die Krankenversicherung keine für das ganze Land einheitliche Prämien. Bei den Versicherern handelt es sich im Weiteren in der Regel um private Unternehmen. Da die oben genannten Kriterien kumulativ erfüllt sein müssen, zählt die Krankenversicherung gemäss diesen Abgrenzungsmerkmalen nicht zu den Sozialversicherungen. Zwei Gründe bewogen uns bislang, von einer buchstabengetreuen Anwendung dieser Kriterien abzusehen und mindestens vorübergehend die Krankenversicherung bei der Berechnung der Fiskalquoten dennoch als Teil der Sozialversicherungen zu berücksichtigen. Erstens handelt es sich bei der

¹² EU, IMF, OECD, United Nations, World Bank, System of National Accounts, 1993, p.102.

Krankenversicherung um eine quantitativ bedeutsame Versicherung. Sie ist derart stark reglementiert und der Einfluss des Staates ist derart gross, dass die Bürgerinnen und Bürger sie als von der öffentlichen Hand dominiert und als Teil der obligatorischen staatlichen Sozialversicherung empfinden. Der zweite Grund liegt in der internationalen Vergleichbarkeit. Angesichts des Umstands, dass verschiedene Länder die Krankenversicherung aus allgemeinen Mitteln finanzieren und diese zum Teil sogar in den laufenden Rechnungen integriert sind, ist es sinnvoll, diese in die Berechnung der Fiskalquote mit einzubeziehen. Eine Ausklammerung der Krankenversicherung würde für die Schweiz eine niedrigere Fiskalquote ergeben als für die Länder, die eine staatliche Krankenversicherung kennen, die die erwähnten Kriterien erfüllen. Die niedrigere Fiskalquote könnte aber nicht so interpretiert werden, als ob die schweizerischen Konsumentinnen und Konsumenten ein höheres verfügbares Einkommen oder grössere Konsumfreiheit hätten. Ab 2003 wird die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Schweiz nach dem Europäischen, Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG95) erstellt werden. Im Rahmen dieser Umstellung wird die Frage der Sektorabgrenzung bei der Sozialversicherung geklärt werden. Sie werden entweder dem privaten oder dem staatlichen Sektor zugeordnet. Voraussichtlich wird die Krankenversicherung dann dem privaten Sektor zugerechnet werden.

Bei der zweiten Säule (berufliche Vorsorge) stellt sich das gleiche Problem. Obwohl auch sie das Kriterium des Teilobligatoriums erfüllt und die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer in der Regel auch im überobligatorischen Teil keine Wahlfreiheit hat, werden die Beiträge der zweiten Säule nicht als Bestandteil der Fiskalquote betrachtet und folglich nicht in die Berechnung mit einbezogen. Dies obwohl die zweite Säule aus schweizerischem Verständnis ebenfalls als Teil des Sozialversicherungssystems angesehen wird¹⁴. Dieses Vorgehen drängt sich im Hinblick auf das Ziel der internationalen Vergleichbarkeit auf.

Bei der Berechnung der Fiskalquote stellt sich im Weiteren die Frage, wie mit der Kirchensteuer zu verfahren ist. 1998 berücksichtigten sechs Länder (A, CH, D, DK, SU, S) die Kir-

¹³ Statistiques des recettes publiques 1965-1998, OECD, Paris 1999, S. 286

¹⁴ „Die Beiträge an Sozialversicherungseinrichtungen, die nicht in die staatliche Zuständigkeit fallen, sowie Beiträge an andere Versicherungs- oder Vorsorgesysteme, an Pensionskassen, Versicherungen auf Gegenseitigkeit oder andere Sparsysteme werden nicht als Sozialversicherungsbeiträge angesehen. Vorsorgeeinrichtungen beruhen auf Verträgen, nach denen die Beiträge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer getrennt von den Beiträgen verbucht werden, die der Arbeitgeber oder die Arbeitgeberin in deren Namen auf ein Konto, das Zinsen abwirft, einzahlt; die Beiträge können nur unter genau festgelegten Bedingungen bezogen werden. Pensionskassen sind selbstständige Einrichtungen, die auf Verhandlungen zwischen den Arbeitnehmern und Arbeitgebern beruhen und verschiedene Beiträge und Leistungen umfassen. Manchmal sind diese in stärkerem Mass vom Gehalt und der Arbeitsdauer abhängig als in Sozialversicherungseinrichtungen.“ Aus: *Statistiques des recettes publiques 1965-1998*, OCDE, 1999, S. 305.

chensteuer in ihren OECD-Fiskalquoten. Die Tatsache, dass juristische Personen teilweise der Kirchensteuerpflicht unterliegen und in gewissen Kantonen Ausgaben für die Kirche wie die Löhne der Seelsorger aus dem Staatshaushalt finanziert werden, war Anlass, diese Steuer in die Berechnung der Fiskalquote einzubeziehen. Die OECD hat nun kürzlich die Schweiz und die übrigen erwähnten fünf Länder im Sinne einer Harmonisierung ersucht, in Zukunft auf die Berücksichtigung der Kirchensteuern zu verzichten. Diesem Wunsch wurde entsprochen. Als Folge davon ist die Fiskalquote in der Schweiz um einen halben Prozentpunkt gesunken.

Die folgende Tabelle 1 führt die verschiedenen Komponenten der Fiskalquote auf. Sie soll aber auch die Sensitivität der Ergebnisse in Abhängigkeit möglicher Definitionen zeigen.

Tabelle 1: Fiskalquote: Steuern und Sozialversicherungsbeiträge in der Schweiz, 2000

	Betrag in Mio Franken	Berechnungsvarianten			
		In der Fiskalquote der OECD enthalten	Gemäss enger Auslegung des Systems der Nationalen Buchhaltung	Alle obligatorischen Abgaben	Alle Abgaben mit obligatorischem Charakter
Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden[1]	95 229	X	X	X	X
Regalien und Patente	626	X	X	X	
Obligatorische Sozialversicherungsbeiträge an staatliche Versicherungseinrichtungen[2]					
AHV	20 482	X	X	X	X
IV	3 436	X	X	X	X
EO	734	X	X	X	X
SUVA	3 200	X	X	X	X
Arbeitslosenversicherung	6 199	X	X	X	X
Familienzulagen in der Landwirtschaft	11	X	X	X	X
Obligatorische Sozialversicherungsbeiträge an private Versicherungseinrichtungen[3]					
Krankenversicherung	10 909	X		X	X
Berufliche Vorsorge (rund 40 %)	11 760			X	X
Unfallversicherung	1 471			X	X
Familienausgleichskassen (z. T. staatlich)	4 014			X	X
Beiträge mit obligatorischem Charakter[4]					
Berufliche Vorsorge (rund 60%)	17 640				X
Freiwillige Beiträge[5]					
Krankenversicherung (Zusatzversicherung)	3 762	X			
Total					
in Mio Franken	179 473	144 588	129 917	158 071	175 085
in % des BIP	44.3	35.7	32.0	39.0	43.2

[1] Öffentliche Finanzen der Schweiz 2000

[2] BSV, Statistik der sozialen Sicherheit, Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2001

[3] Idem

[4] Bericht IDA FiSo

[5] BSV, Statistik der sozialen Sicherheit, Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2001

Laut der Statistik der öffentlichen Einnahmen der OECD-Mitgliedländer hat sich die Steuer- und Fiskalquote in der Schweiz zwischen 1970 und 2001 folgendermassen entwickelt:

Tabelle 2 Schweizerische Fiskalquote nach der OECD-Statistik über die öffentlichen Einnahmen

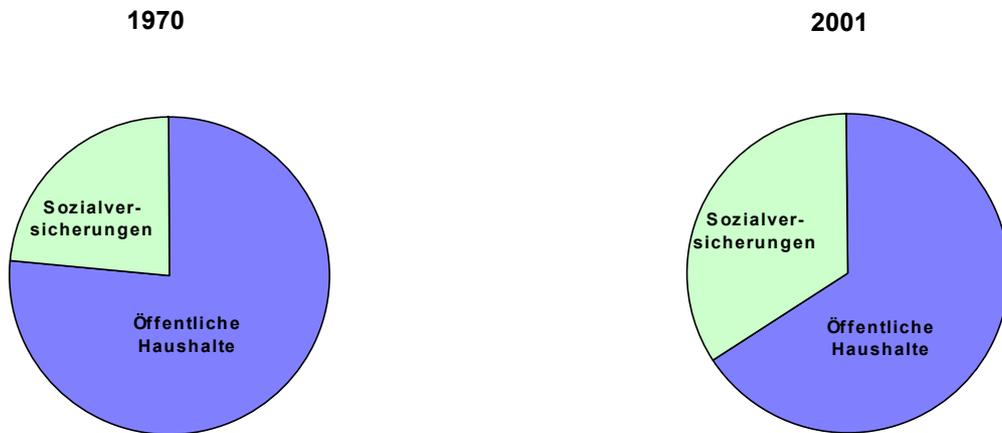
in % des BIP	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001
Bund	8.2	8.1	8.3	8.8	9.2	9.0	11.6	10.4
Kantone	5.5	7.1	6.6	6.9	6.7	6.9	7.1	7.2
Gemeinden	4.5	5.8	5.2	4.8	4.7	5.0	5.0	5.1
Zusammen a)	18.2	21.0	20.1	20.5	20.6	20.8	23.7	22.7
Oblig. Sozialversicherungen [1]	5.6	8.5	8.8	9.7	10.0	12.3	12.0	12.0
Total b)	23.8	29.5	28.9	30.2	30.6	33.1	35.7	34.7

a) = Steuerquote

b) = Fiskalquote

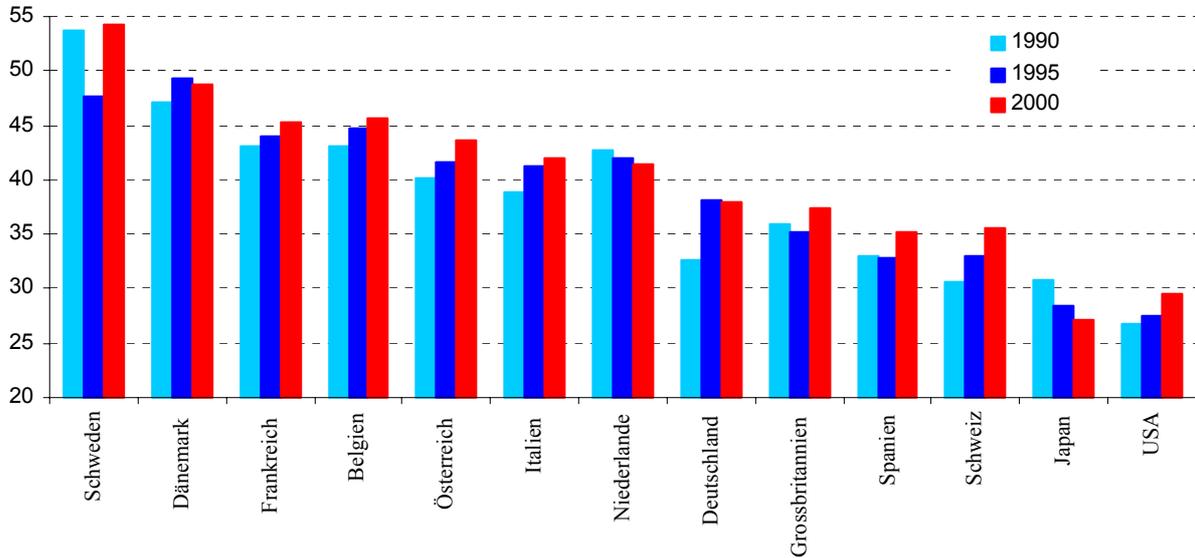
[1] In der Statistik der öffentlichen Einnahmen der OECD-Länder umfassen die obligatorischen Sozialversicherungen die AHV, die IV, die EO, die Arbeitslosenversicherung, die Krankenversicherung und die Familienzulagen

Mit einer Zunahme von 25 bzw. 46 Prozent verzeichneten die beiden Quoten im Untersuchungszeitraum einen markanten Anstieg. Ein erster Sprung lässt sich zwischen 1970 und 1975 feststellen. Er ist auf Nachholbedürfnisse in den Bereichen der staatlichen Infrastrukturen und der Sozialleistungen zurückzuführen. Seit 1975 ist die Steuerquote bemerkenswert stabil. Die Spitze im Jahr 2000 beruht insbesondere auf ausserordentlich hohen Steuereingängen des Bundes, namentlich bei der Verrechnungssteuer und den Stempelabgaben. Auch ist zu berücksichtigen, dass ab 1999 ein zusätzliches Prozent Mehrwertsteuer für die Finanzierung der AHV erhoben wird. Gemäss den finanzstatistischen Grundsätzen werden die entsprechenden Einnahmen als Steuereinnahmen des Bundes, d.h. bei der MWST, und nicht als Einnahmen der obligatorischen Sozialversicherungen verbucht, obwohl der Betrag zu 4/5 der AHV zugute kommt. Dies verzerrt die Steuerquote des Bundes um etwa ½ Prozentpunkt. Die Fiskalquote ändert sich selbstverständlich nicht.

Grafik 1 Anteile von Steuern und Sozialversicherungen 1970 und 2001

Der Anteil der Sozialversicherungen stieg zwischen 1975 und 2000 um mehr als 40 Prozent. Diese Entwicklung hat zwei Gründe: Einerseits der stetige Anstieg der Krankenkassenprämien und andererseits die Einführung der obligatorischen Arbeitslosenversicherung, für welche die Beitragssätze schrittweise erhöht worden sind.

Grafik 2

Internationaler Vergleich der Fiskalquoten in %¹

¹ Fiskaleinnahmen plus Sozialversicherungsbeiträge in % des BIP

Die Abbildung zeigt, dass die Schweiz in Bezug auf die Fiskalquote im Jahr 2000 vorteilhaft positioniert ist. Betrachtet man aber die Entwicklung, so stellt man fest, dass in zwei der dreizehn hier abgebildeten Länder (Japan und die Niederlande) die Fiskalquote zwischen 1990 und 2000 nachhaltig sank. Zusätzlich verzeichnete noch Neuseeland eine Abnahme der Fiskalquote (hier nicht abgebildet). Diese stieg jedoch im gleichen Zeitraum in den anderen Ländern zum Teil stark an. Leider gehört die Schweiz mit einer Zunahme von 5,0 Prozentpunkten ebenfalls zu dieser Gruppe. Von den OECD-Ländern verzeichneten nur gerade Portugal, Griechenland, Island und die Türkei von 1990 bis 2000 einen noch höheren Anstieg.

Tabelle 3 Fiskalquoten in den OECD-Ländern
(Steuern und Sozialversicherungsbeiträge in % des BIP)

Land	1975	1985	1990	1995	1999	2000	2001 (prov.)
Kanada	31.9	32.6	35.9	35.6	35.9	35.8	35.2
Mexiko		17	17.3	16.6	17.3	18.5	18.3
USA	26.9	26.1	26.7	27.6	28.9	29.6	
Australien	26.6	29.1	29.3	29.7	30.7	31.5	
Japan	21.2	27.2	30.1	27.7	26.1	27.1	
Korea	15.3	16.9	19.1	20.5	23.6	26.1	27.5
Neuseeland	30.4	32.9	37.6	37.5	34.9	35.1	34.8
Österreich	37.4	41.9	40.4	41.6	44.1	43.7	45.7
Belgien	40.1	45.6	43.2	44.6	45.4	45.6	45.3
Slowakei					35.3	35.8	33.1
Dänemark	40.0	47.4	47.1	49.4	51.2	48.8	49.0
Finnland	36.8	40.1	44.8	45.0	46.8	46.9	46.3
Frankreich	35.9	43.8	43.0	44.0	45.7	45.3	45.4
Deutschland	35.3	37.2	35.7	38.2	37.8	37.9	36.4
Griechenland	21.8	28.6	29.3	31.7	36.9	37.8	40.8
Ungarn				42.4	39.1	39.1	38.6
Island	29.4	28.3	31.2	31.5	36.9	37.3	34.8
Irland	29.1	35	33.5	32.7	31.3	31.1	29.2
Italien	26.1	34.4	38.9	41.2	43.3	42.0	41.8
Luxemburg	37.3	44.8	40.8	42.0	40.9	41.7	42.4
Niederlande	41.6	42.6	43.0	41.9	41.2	41.4	39.9
Norwegen	39.3	43.3	41.8	41.5	41.6	40.3	44.9
Polen				39.6	35.2	34.1	
Portugal	20.8	26.6	29.2	32.5	34.1	34.5	
Tschechien				40.1	39.2	39.4	39.0
Spanien	18.8	27.8	33.2	32.8	35.0	35.2	35.2
Schweden	42.3	48.5	53.6	47.6	52.0	54.2	53.2
Schweiz	29.5	30.2	30.6	33.1	34.5	35.6	34.7
Türkei	16.0	15.4	20.0	22.6	31.3	33.4	35.8
Grossbritannien	35.3	37.7	36.8	34.8	36.4	37.4	37.4
Ungewichtetes Mittel							
OECD Total	30.5	33.9	35.1	36.1	37.1	37.4	
OECD Amerika	29.4	25.2	26.7	26.6	27.4	28.0	
OECD Pazifik	23.4	26.5	29.0	28.9	28.8	30.0	
OECD Europa	32.2	36.8	37.7	38.7	39.8	39.9	
EU 15	33.2	38.8	39.5	40.0	41.5	41.6	

Quelle: Einkommensstatistik / Statistik der öffentlichen Einnahmen, 1965-2001, OECD, Paris, 2002

5 Besteuerung eines repräsentativen Arbeitnehmerinkommens gemäss OECD-Statistik

Die jährliche OECD-Lohnsteuerstatistik vergleicht international die Situation der Unselbstständigerwerbenden in Bezug auf Steuern und Sozialtransfers. Mitberücksichtigt werden nebst den Steuern auf dem Arbeitseinkommen ebenfalls die von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite bezahlten Sozialversicherungsbeiträge sowie die Familienzulagen, die den Unselbstständigerwerbenden mit Kindern ausgerichtet werden. Für den repräsentativen steuerpflichtigen Haushalt wird als Durchschnittseinkommen das standardisierte Bruttojahreseinkommen eines Vollzeitbeschäftigten im verarbeitenden Gewerbe verwendet. Die Kapitalgewinnsteuern, die Einkommen aus Nichterwerbsarbeit, die Vermögenssteuern und alle indirekten Steuern werden in dieser Statistik nicht berücksichtigt. Auch wenn diese Statistik nicht darüber Auskunft gibt, wie sich die individuellen Abgaben an die öffentlichen Hand auf den Lebensstandard der Steuerpflichtigen insgesamt auswirken, so erlaubt sie immerhin den international harmonisierten Vergleich des nominellen Verlaufs der Belastung eines repräsentativen Arbeitnehmerhaushaltes mit Einkommensteuern im Zeitraum von 1979 bis 2001.

Gemäss OECD-Lohnsteuerstatistik sank in der Schweiz die Steuerbelastung von 1979 bis 2001 sowohl bei unverheirateten wie auch bei verheirateten Arbeitnehmerhaushalten mit zwei Kindern. Bezieht man die Sozialversicherungsbeiträge mit ein, so ergibt sich für die Unverheirateten aber eine Erhöhung der Fiskalbelastung um 1,4 Prozent, während sie für die Verheirateten mit zwei Kindern unverändert bleibt. Werden allerdings bei Letzteren die in den Jahren 1979 bis 2001 stark verbesserten Sozialleistungen mit berücksichtigt, so hat sich die fiskalische Belastung des repräsentativen Arbeitnehmerhaushaltes mit einem Arbeitseinkommen und zwei Kindern um mehr als 20 Prozent verringert.

Im Vergleich mit den anderen OECD-Ländern ist die fiskalische Belastung des Arbeitseinkommens für eine unverheiratete Person in der Schweiz relativ gering. In den meisten anderen Ländern stieg sie, manchmal gar erheblich. Bei verheirateten Arbeitnehmerhaushalten mit einem Arbeitseinkommen und zwei Kindern sank die fiskalische Belastung in verschiedenen Ländern, doch nirgends so stark wie in der Schweiz.

5.1 Allgemeine Vorbemerkung

Die persönliche Situation der Steuerpflichtigen ist sehr unterschiedlich. Entsprechend schwierig ist es, die typische oder repräsentative steuerpflichtige Person zu identifizieren und die Steuern zu berechnen, die sie bezahlt. Mit verschiedenen Annahmen zur Person und den sie

belastenden Abgaben wird deshalb ein standardisierter steuerpflichtiger Haushalt geschaffen, auf den sich diese Statistik bezieht. Dabei erweist sich die empirische Erfassung der individuellen Steuerbelastung eines Arbeitnehmerhaushaltes im Zeitablauf noch um einiges schwieriger als eine statische Momentaufnahme, weil sich im Verlaufe der Zeit nebst der Einkommenssituation unter anderem auch das gesamtwirtschaftliche Preisniveau (Inflation) und das Steuersystem ändern.

Um die effektive gesamte fiskalische Belastung eines standardisierten Haushaltes zu erfassen, müssten nebst den direkten auch die indirekten Steuern und die Sozialversicherungsbeiträge mit berücksichtigt werden. Auch hierfür kommt man nicht ohne weitere Annahmen aus. U.a. müssten Annahmen über das Konsumverhalten der Haushalte und die Art der zu entrichtenden Sozialversicherungsbeiträge getroffen werden. Hinzu kommt, dass in unserer föderalistischen Staatsordnung insgesamt 26 kantonale Steuersysteme nebeneinander bestehen. All dies erleichtert die Bestimmung eines für die Schweiz repräsentativen steuerpflichtigen Haushaltes nicht gerade; jede vertiefte, weitergehende Studie führt geradewegs in eine Sackgasse.

Auf internationaler veröffentlicht die OECD jedes Jahr eine Statistik über die Lohnbesteuerung¹⁵. Diese gibt für alle Mitgliedländer Aufschluss über die Situation der Unselbstständig-erwerbenden in Bezug auf Einkommenssteuern und soziale Transferleistungen. Nebst den Einkommenssteuern natürlicher Personen werden auch die Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitnehmer- wie auch von Arbeitgeberseite sowie die Familienzulagen berücksichtigt. Im Zentrum der OECD-Studie stehen die unselbstständig erwerbenden Arbeitnehmerhaushalte. Als repräsentatives Arbeitnehmereinkommen wird in jedem Land das (standardisierte) Bruttojahreseinkommen eines Vollzeitbeschäftigten im verarbeitenden Gewerbe verwendet. Die Berechnung des Arbeitseinkommens nach Steuern umfasst ebenfalls von der öffentlichen Hand ausgerichtete Familien- und Kinderzulagen, d.h. allgemeine Sozialleistungen für Kinder, die noch betreut werden müssen. Nicht erfasst werden in dieser Lohnsteuerstatistik folgende Elemente: Einkommen aus selbstständiger Arbeit oder Vermögenserträge sowie weitere der direkten Besteuerung unterliegende Steuerquellen (z.B. Vermögenssteuer) sowie alle indirekten Steuern.

Aus diesen Gründen lassen sich anhand der veröffentlichten Lohnsteuerdaten keine Rückschlüsse über die gesamte Abgabenlast oder die Auswirkungen des Abgabegebarens der öffentlichen Hand auf den Lebensstandard eines Haushaltes resp. seiner Mitglieder ziehen. Da-

¹⁵ Taxing Wages / Les impôts sur les salaires 1999-2001, OECD 2001

zu müssten auch die Inzidenz indirekter Steuern und der Besteuerung des Nichtarbeitseinkommens sowie die Auswirkungen von Steuererleichterungen und Naturalleistungen mit einbezogen werden. All dies ist allerdings mit nahezu unüberwindbaren Schwierigkeiten verbunden. Weitergehende Wohlfahrtsüberlegungen würden ebenfalls bedingen, dass das gesamte, „unentgeltlich“ oder nicht kostendeckend, bereitgestellte Angebot öffentlicher Dienstleistungen und die indirekten Konsequenzen der Unternehmensbesteuerung und anderer direkter Steuern auf die Einkommenslage der Haushalte erfasst werden.

Im Rahmen der Lohnsteuerstatistik der OECD kann deshalb aus naheliegenden Gründen nur auf die formelle Steuerinzidenz der Lohnbesteuerung eingegangen werden. Wer letztendlich die Abgabenlast trägt und welches die ökonomischen Auswirkungen dieser Abgaben sind, lässt sich wegen der Überwälzungsmöglichkeiten, die sowohl seitens der Arbeitgeber wie auch der Arbeitnehmer über die Güter-, Arbeits- sowie Geld- und Kapitalmärkte bestehen, nur schwer eruieren. Ein Vergleich zwischen den einzelnen Ländern ist heikel, weil die Kaufkraft des verfügbaren Einkommens sowie die Preise von Waren und Dienstleistungen von Land zu Land verschieden sind, so dass mit dem gleichen Geldbetrag in den einzelnen Ländern ein durchaus unterschiedlicher Lebensstandard finanziert werden kann. In den Ländern, in denen der Staat zahlreiche Waren und Dienstleistungen gratis anbietet (unentgeltliches Gesundheitswesen, Sozialwohnungen usw.), kann ein steuerpflichtiger Haushalt zwar über ein niedrigeres monetäres Einkommen verfügen als in einem anderen vergleichbaren Land, aber trotzdem den gleichen Lebensstandard aufweisen, wenn dafür im anderen Land weniger staatliche Waren und Dienstleistungen angeboten werden und eine entsprechende Nachfrage aus privaten Mitteln bezahlt werden muss. Weitere Schwierigkeiten treten mit der Art und Weise, in der Einkommenssteuern berechnet werden, und beim Vergleich von Zeitreihen auf. Trotz dieser Knacknüsse bleibt die OECD-Studie die einzige, die über einen längeren Zeitraum hinweg (1979 - 2001) zumindest in einem Teilbereich interessante international vergleichbare Steuerdaten liefert. Als vergleichbare Referenzhaushalte werden zwei standardisierte steuerpflichtige Haushaltskategorien verwendet: erstens ein Haushalt bestehend aus einer unverheirateten, unselbstständig erwerbenden Person und zweitens ein Haushalt, der zwei verheiratete Personen mit nur einem Arbeitseinkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit und zwei Kindern umfasst.

5.2 Der repräsentative schweizerische Arbeitnehmerhaushalt

Im Falle der Schweiz wird der OECD-Lohnsteuerstatistik dem Referenzhaushalt eine in der Stadt Zürich wohnhafte Person zugrunde gelegt, die als repräsentatives Erwerbseinkommen

das landesdurchschnittliche (standardisierte) Bruttojahresgehalt eines Vollzeitbeschäftigten in der verarbeitenden Industrie¹⁶ bezieht. Das Bruttojahresgehalt wird für 2001 mit 62'726 Franken veranschlagt. Dieses wird beim verheirateten Referenzhaushalt mit zwei Kindern, die konventionsgemäss zwischen 5 und 12 Jahre alt sind, um die Familienzulagen für die Kinder erhöht. Von diesem Gehalt werden abgezogen die Berufsauslagen, die Kinderabzüge, die Beiträge an die AHV, an die Arbeitslosenversicherung und an die Pensionskasse sowie die Krankenkassenprämien. Der geschuldete Steuerbetrag wird nach den Tarifen des Kantons, der Gemeinde und der reformierten Kirchgemeinde der Stadt Zürich sowie der direkten Bundessteuer berechnet.

In der Zeit von 1979 bis 2001 änderte sich die Lage des repräsentativen Arbeitnehmerhaushaltes wie folgt:

Tabelle 4 Steuer- und Fiskalbelastung eines repräsentativen Arbeitnehmerhaushaltes von 1979 bis 2001

Unverheiratete steuerpflichtige Person (in % des Bruttolohns)	1979	1985	1989	1995	2000	2001
Einkommenssteuer	10.6	11.2	10.8	11.0	9.8	9.7
Einkommenssteuer und Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmers	20.9	21.5	21.2	22.5	21.3	21.2 ^{a)}
Verheiratete steuerpflichtige Person mit einem Lohn und 2 Kindern (in % des Bruttolohns)	1979	1985	1989	1995	2000	2001
Einkommenssteuer	6.3	6.4	5.8	5.7	4.9	4.9
Einkommenssteuer und Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmers	16.6	16.7	16.2	17.2	16.4	16.5 ^{b)}
Einkommenssteuer und Sozialversicherungsbeiträge bereinigt um die empfangenen Sozialleistungen	11.0	10.6	10.1	9.5	8.2	8.3

a) In dieser Zahl ist das Mehrwertsteuer-Prozent, das 1999 für die AHV eingeführt wurde, nicht berücksichtigt.

b) idem

Nach der OECD-Lohnsteuerstatistik ging die Belastung der beiden betrachteten repräsentativen Arbeitnehmerhaushalte durch die Einkommenssteuer in den Jahren 1979 bis 2001 zurück.

¹⁶ Im Anhang befindet sich eine detailliertere Beschreibung des im Rahmen der OECD-Lohnsteuerstatistik verwendeten repräsentativen Schweizer Arbeitnehmerhaushaltes.

Bezieht man die Sozialversicherungsbeiträge mit ein, so stieg die Fiskalbelastung im Fall der unverheirateten Person um 0,3 Prozentpunkte, während sie für die verheiratete Person mit zwei betreuungspflichtigen Kindern praktisch gleich blieb. Bei dieser Arbeitnehmerkategorie führte allerdings der von 1979 bis 2001 realisierte Ausbau der Sozialleistungen dazu, dass sich deren Fiskalbelastung um 2,7 Prozentpunkte verringert hat.

5.3 Der repräsentative Arbeitnehmerhaushalt im internationalen Vergleich

Ein Vergleich der Fiskalbelastung unseres repräsentativen Arbeitnehmerhaushaltes mit denjenigen in anderen Ländern, namentlich unseren Nachbarländern, ist durchaus interessant.¹⁷

Tabelle 5 Einkommenssteuer und Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmerhaushalte in % des Bruttolohns. Unverheiratete kinderlose steuerpflichtige Person

	1979	1985	1989	1995	2000	2001
Österreich	23.5	26.6	23.8	27.0	27.9	28.5
Belgien	25.3	38.5	37.4	41.1	41.9	41.7
Frankreich	20,3	22.6	25.0	27.4	26.8	27.0
Deutschland	31.6	35.0	36.0	40.5	42.0	40.6
Italien	20.0	27.0	26.7	27.5	28.5	27.9
Spanien	15.7	16.9	16.4	19.6	18.5	18.9
Niederlande	35.5	38.0	35.6	40.5	36.2	33.0
Dänemark	40.1	46.3	46.6	45.2	44.1	43.8
Schweden	36.5	35.6	37.0	32.6	32.9	31.7
Grossbritannien	29.7	31.3	27.3	26.7	23.6	23.3
USA	26.8	28.9	26.0	25.8	25.5	24.6
Japan	12,5	15.8	14.9	13.4	16.2	16.2
Schweiz	20.9	21.5	21.2	22.5	21.3	21.2

Im Vergleich mit den 13 Ländern gehört die Schweiz, nebst Spanien und Japan, zu denjenigen Ländern mit der niedrigsten fiskalischen Belastung des Bruttolohnes bei Unverheirateten. In den meisten andern Ländern erhöhte sich die Last, in gewissen Fällen sogar massiv, so in Deutschland, wo sie von 31,6 Prozent auf 40,6 Prozent stieg.

¹⁷ Seit 1997 wurde die Zahl der standardisierten Referenzhaushalte im Rahmen der OECD-Lohnsteuerstatistik von zwei auf acht erhöht. Teil III des OECD-Berichtes gibt Aufschluss über die angewandten Methoden und über die Grenzen der Untersuchung, namentlich im Hinblick auf den internationalen Vergleich.

Grafik 3 Fiskalbelastung einer unverheirateten steuerpflichtigen Person in der Schweiz im internationalen Vergleich (in % des Bruttolohns)

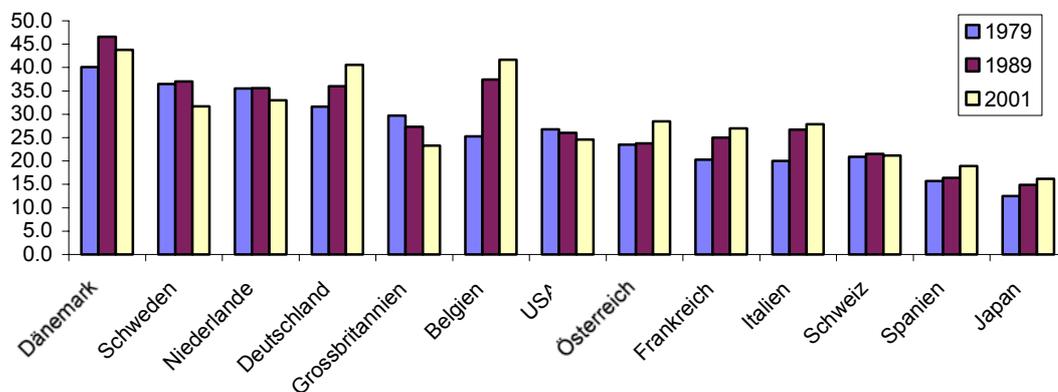
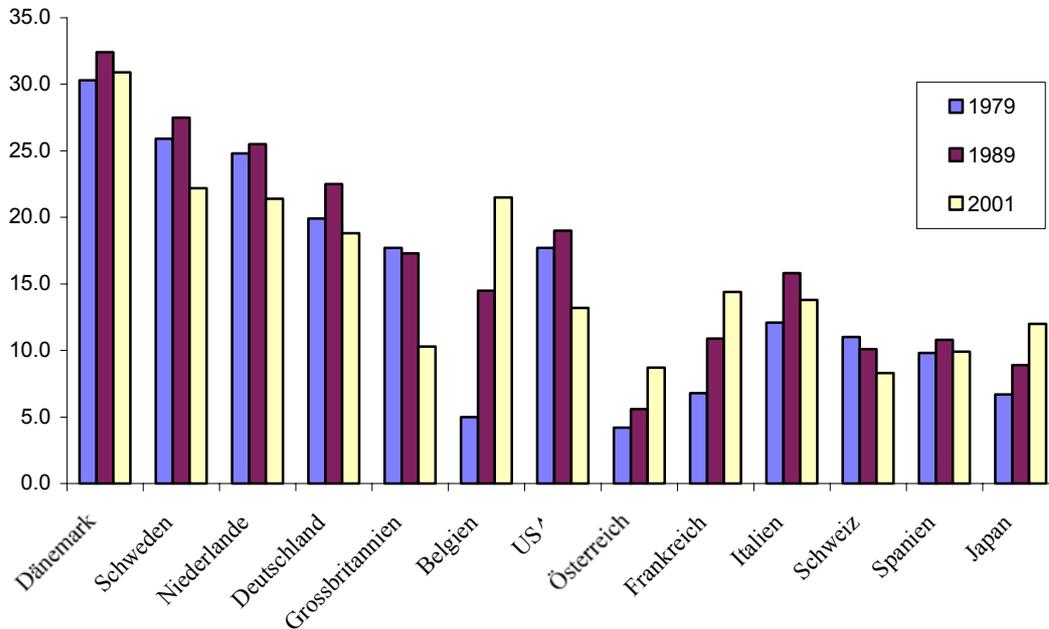


Tabelle 6 Einkommenssteuer und Sozialversicherungsbeiträge eines Arbeitnehmerhaushaltes. Verheiratete mit einem Lohn und zwei Kindern, bereinigt um die empfangenen Sozialleistungen, in % des Bruttolohns.

	1979	1985	1989	1995	2000	2001
Österreich	4.2	8.6	5.6	9.5	7.6	8.7
Belgien	5.0	22.6	14.5	19.5	21.1	21.5
Frankreich	6.8	7.7	10.9	13.8	15.0	14.4
Deutschland	19.9	23.1	22.5	25.0	19.6	18.8
Italien	12.1	18.1	15.8	19.6	14.8	13.8
Spanien	9.8	11.3	10.8	12.8	9.3	9.9
Niederlande	24.8	27.2	25.5	29.8	25.0	21.4
Dänemark	30.3	35.9	32.4	30.9	30.7	30.9
Schweden	25.9	24.6	27.5	23.1	24.0	22.2
Grossbritannien	17.7	18.5	17.3	18.6	14.1	10.3
USA	17.7	21.6	19.0	18.6	15.3	13.2
Japan	6.7	9.8	8.9	8.6	12.0	12.0
Schweiz	11.0	10.6	10.1	9.5	8.2	8.3

Grafik 4 Fiskalbelastung einer verheirateten steuerpflichtigen Person mit zwei Kindern und einem Arbeitseinkommen in der Schweiz im internationalen Vergleich (in % des Bruttolohns)



Im Jahr 2001 ist die fiskalische Belastung des repräsentativen Arbeitnehmerhaushaltes mit einem Arbeitseinkommen und zwei Kindern in der Schweiz am geringsten. In allen anderen Ländern ist sie deutlich höher. Zwar ging in Ländern wie in den USA oder in Grossbritannien die Fiskalbelastung im Zeitraum von 1979 bis 2001 für die hier betrachtete Haushaltskategorie deutlich zurück. Sie lag aber weiterhin deutlich über derjenigen der Schweiz. Dies ist um so bemerkenswerter, als in der Schweiz der Anteil der Einkommenssteuer an den gesamten Fiskaleinnahmen höher ist als in den anderen Ländern. Die Schweiz wird diesbezüglich nur von den USA übertroffen.

6 Entwicklung der Steuerbelastung von 1977-2001 unter Berücksichtigung der Teuerung

Die Eidg. Steuerverwaltung veröffentlicht jedes Jahr eine Statistik über die Steuerbelastung in der Schweiz. Diese Statistik gibt unter anderem Aufschluss über den Verlauf der steuerlichen Belastung des Arbeitseinkommens verheirateter Steuerpflichtiger ohne Kinder in der Zeit von 1977-2001. Es werden vier repräsentative Einkommenskategorien unterschieden. Diese Einkommen werden jedes Jahr mit der Entwicklung des Konsumentenpreisindex fortgeschrieben. So ergibt sich ein über den Beobachtungszeitraum real konstantes Einkommen. Es wird also nicht ein steuerpflichtiger Haushalt über eine bestimmte Zeit beobachtet, sondern ein Einkommen. Die Steuerbelastung, ausgedrückt in Prozent des Bruttoeinkommens, berechnet sich aus den Kantons-, den Gemeinde- und den Kirchensteuern sowie aus der direkten Bundessteuer. Sie wird für jeden einzelnen Kantonshauptort sowie gesamtschweizerisch als deren gewogenes Mittel ausgewiesen.

Die Eidg. Steuerverwaltung veröffentlicht jedes Jahr eine Statistik über die Steuerbelastung in der Schweiz¹⁸. Diese Publikation enthält zahlreiche Informationen, so auch über die Entwicklung der Einkommensteuern verheirateter unselbstständig erwerbender Personen ohne Kinder im Zeitraum von 1977 bis 2001 unter Berücksichtigung der Teuerung.

Die Steuerbelastung setzt sich zusammen aus den Kantonssteuern, den Gemeindesteuern, den Kirchensteuern und aus den direkten Bundessteuern. Vier verschiedene Einkommenskategorien werden über die Zeit betrachtet. Ab 1977 werden sie jedes Jahr mit der Veränderungsrate des Konsumentenpreisindex fortgeschrieben. Dadurch erhält man ein über die Jahre real konstantes Einkommen. Die Steuerbelastung wird als Prozentsatz des Bruttoerwerbseinkommens angegeben und für jeden einzelnen Kantonshauptort sowie gesamtschweizerisch als deren gewogenes Mittel berechnet. Für das Basisjahr 1977 wählte man folgende vier Einkommenskategorien aus: Fr. 25'000.-, Fr. 50'000.-, Fr. 100'000.- und Fr. 200'000.-. Die folgende Tabelle zeigt die steuerliche Belastung (gewogenes Mittel aller Kantonshauptorte) dieser Einkommen über die Zeit hinweg. Die gesamte Steuerbelastung errechnet sich – wie erwähnt - aus den Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern sowie der direkten Bundessteuer (DBST).

¹⁸ Steuerbelastung in der Schweiz, Kantonshauptorte, Kantonsziffern, Eidg. Steuerverwaltung Bern, erscheint jährlich.

Aus Tabelle 7 geht hervor, dass die mittlere Steuerbelastung bei allen vier Einkommenskategorien rückläufig ist. Der Rückgang ist mit 23 bzw. 15 Prozent deutlicher bei den beiden tieferen Einkommenskategorien als bei den beiden höheren. Dort beläuft er sich auf ungefähr 10 Prozent. Was die DBST anbelangt, so lässt sich ebenfalls bei allen vier Einkommenskategorien ein leichter Rückgang feststellen. Man kann also sagen, dass sich die durchschnittliche steuerliche Belastung des Erwerbseinkommens zwischen 1977 und 2001 im Einklang mit der Steuerkraft verringert hat. Während die Steuerbelastung zwischen 1977 und 1985 leicht anstieg, sank sie seither kontinuierlich. Dieser Rückgang ist auf zwei Faktoren zurückzuführen: Erstens wurde der Ausgleich der kalten Progression allgemein eingeführt, und zweitens kommt bei der Erbringung öffentlicher Leistungen vermehrt das Äquivalenzprinzip (z.B. als Verursacherprinzip) zum Tragen.

Tabelle 7 Entwicklung der Steuerbelastung von 1977 bis 2001 bei Berücksichtigung der Teuerung (in % des Bruttoerwerbseinkommens)

	1977	1980	1985	1990	1995	2000	2001
Einkommen 1 (in Franken)	25 000	26 791	33 047	37 235	43 920	45 964	46 670
Besteuerung im gewogenen Mittel der Hauptorte	6.73	6.44	7.25	5.20	5.81	5.59	5.17
Direkte Bundessteuer	0.34	0.35	0.32	0.27	0.31	0.28	0.24
Gesamtlast	7.07	6.79	7.57	5.47	6.12	5.87	5.41
Einkommen 2 (in Franken)	50 000	53 582	66 095	74 470	87 841	91 927	93 340
Besteuerung im gewogenen Mittel der Hauptorte	12.67	12.12	12.73	10.42	11.45	11.18	10.85
Direkte Bundessteuer	1.54	1.62	1.90	1.38	1.55	1.43	1.29
Gesamtlast	14.21	13.74	14.63	11.80	13.00	12.61	12.14
Einkommen 3 (in Franken)	100 000	107 164	132 190	148 940	175 681	183 855	186 680
Besteuerung im gewogenen Mittel der Hauptorte	18.62	17.82	18.22	15.50	16.72	16.26	16.08
Direkte Bundessteuer	4.86	4.85	5.59	4.88	5.36	5.07	4.71
Gesamtlast	23.48	22.67	23.81	20.38	22.08	21.33	20.79
Einkommen 4 (in Franken)	200 000	214 329	264 379	297 881	351 362	367 709	373 360
Besteuerung im gewogenen Mittel der Hauptorte	23.30	22.36	22.80	20.11	21.81	21.29	20.57
Direkte Bundessteuer	8.45	8.27	8.83	8.02	8.70	8.56	8.17
Gesamtlast	31.75	30.63	31.63	28.13	30.51	29.85	28.74

Ein Blick auf den Verlauf der Steuerbelastung in den verschiedenen Kantonshauptorten zwischen 1977 und 2001 lässt erkennen, wie uneinheitlich die Einkommen natürlicher Personen in unserem Land besteuert werden. Von den in der folgenden Tabelle aufgeführten Städte hebt sich Zug bei allen vier Einkommenskategorien von den anderen deutlich ab. Selbst das relativ steuergünstige Zürich ist gegenüber Zug im Hintertreffen. Auch werden in den Haupt-

orten von finanzschwächeren Kantonen die unteren Einkommen deutlich stärker belastet, wogegen die kantonalen Unterschiede bei Einkommen von 200'000 Franken deutlich geringer ausfallen, obwohl auch hier die Differenzen nicht zu übersehen sind.

Aus der Statistik der Eidg. Steuerverwaltung geht hervor, dass im gewogenen Mittel aller Kantonshauptorte die reale steuerliche Belastung bei den betrachteten vier Einkommenskategorien von 1977 bis 2001 zurückgeht¹⁹. Der stärkste Rückgang, nämlich um 23 bzw. 15 Prozent, ist bei den Einkommen von 25'000 und 50'000 Franken zu verzeichnen. Weniger markant ist der Rückgang bei den beiden höheren Einkommen. Die mittlere Steuerbelastung nimmt also im Einklang mit der Steuerkraft ab. Betrachtet man die steuerliche Belastung dieser vier Einkommenskategorien in den einzelnen Kantonshauptorten, so stellt man grosse Unterschiede fest. In Zug ist sie bei weitem am günstigsten. Zürich, wo die steuerliche Belastung ebenfalls relativ bescheiden ist, liegt gegen Zug bereits weit zurück. In den Hauptorten der finanzschwächsten Kantone werden die tiefen Einkommen am stärksten besteuert. Die Unterschiede zeigen sich, wenn auch weniger markant, ebenfalls bei der höchsten der vier Einkommenskategorien.

Tabelle 8 Entwicklung der Steuerbelastung von 1977 bis 2001 in verschiedenen Kantonshauptorten bei Berücksichtigung der Teuerung (Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern in % des Bruttoeinkommens)

Einkommen von Fr. 25 000.- im Jahr 1977	1977	1980	1985	1990	1995	2000	2001
Zürich	4.85	4.78	5.16	4.65	5.15	4.81	5.18
Bern	8.13	7.35	8.63	6.78	7.86	7.87	5.14
Lausanne	9.15	8.81	9.44	7.34	5.80	5.34	5.34
Genf	7.27	7.22	9.34	3.06	4.24	3.46	2.22
Zug	5.64	4.15	4.15	2.42	2.83	2.86	2.07
Chur	5.04	4.72	4.97	3.40	3.70	3.37	3.90
Bellinzona	5.92	5.97	5.34	5.39	5.10	4.45	3.37
Sitten	7.64	7.58	7.74	6.61	6.52	6.64	6.49
Freiburg	8.68	8.56	9.02	6.70	7.68	6.11	7.06
Durchschnitt ¹⁾	6.73	6.44	7.25	5.20	5.81	5.59	5.17

1) Gewogenes Mittel der Belastungen
in allen Kantonshauptorten

¹⁹ Generell ist bei der Interpretation von Tab. 8 zu beachten, dass der periodische Ausgleich der Folgen der kalten Progression zu einer Wellenbewegung bei der Steuerbelastung führt. Dies ist vor allen beim Vergleich zwischen einzelnen Jahren problematisch.

Bei den Werten für 2001 ist zu beachten, dass:

- durch den Wechsel zur Postnumerandobesteuerung in 20 Kantonen Gesetzesänderungen vorgenommen wurden, in der Regel mit einem Ausgleich der Folgen der kalten Progression
- die direkte Bundessteuer mit dem gestreckten Postnumerandotarif und den erhöhten Abzügen berechnet wurde.

Einkommen von Fr. 50 000.- im Jahr 1977	1977	1980	1985	1990	1995	2000	2001
Zürich	10.49	10.15	10.20	8.38	9.36	8.95	8.89
Bern	13.63	12.70	14.06	12.21	12.74	12.83	11.81
Lausanne	13.96	13.52	14.69	12.10	12.77	12.40	12.32
Genf	14.03	13.63	14.59	12.08	13.38	12.15	10.83
Zug	10.34	7.91	7.29	4.96	5.74	5.64	4.85
Chur	10.60	9.92	10.23	8.61	9.25	8.75	9.08
Bellinzona	12.72	12.57	11.96	11.32	11.16	10.82	9.82
Sitten	13.94	13.69	13.72	10.92	10.35	10.50	9.99
Freiburg	13.60	13.26	14.47	11.82	12.86	12.15	12.33
Durchschnitt ¹⁾	12.67	12.12	12.73	10.42	11.45	11.18	10.85

1) Gewogenes Mittel der Belastungen
in allen Kantonshauptorten

Einkommen von Fr. 100 000.- im Jahr 1977	1977	1980	1985	1990	1995	2000	2001
Zürich	17.44	16.85	15.95	12.94	14.34	13.74	13.61
Bern	19.52	18.35	19.58	17.58	17.51	17.62	17.07
Lausanne	19.02	18.48	20.25	16.10	17.13	16.62	16.49
Genf	19.13	18.59	19.41	18.53	20.16	18.12	17.52
Zug	13.97	11.32	10.27	7.80	8.71	8.46	7.98
Chur	15.98	15.17	15.86	14.55	15.21	14.77	14.92
Bellinzona	18.64	18.23	18.70	17.19	17.42	17.39	16.61
Sitten	21.36	20.74	20.88	16.86	16.94	16.99	16.62
Freiburg	18.46	18.06	20.02	16.56	17.89	17.19	17.37
Durchschnitt ¹⁾	18.62	17.82	18.22	15.50	16.72	16.26	16.08

1) Gewogenes Mittel der Belastungen
in allen Kantonshauptorten

Einkommen von Fr. 200 000.- im Jahr 1977	1977	1980	1985	1990	1995	2000	2001
Zürich	24.30	23.41	22.31	18.77	20.58	19.94	19.02
Bern	23.58	22.25	23.63	21.50	22.58	22.70	21.52
Lausanne	23.96	22.23	24.72	20.87	22.79	22.50	21.59
Genf	23.13	22.39	24.42	23.93	25.93	23.32	22.49
Zug	15.63	14.37	12.38	10.48	11.42	11.01	10.42
Chur	19.48	18.52	19.29	17.89	18.78	18.45	18.15
Bellinzona	22.74	22.06	23.49	21.86	23.58	23.59	22.00
Sitten	23.56	22.80	22.95	20.18	21.02	20.99	20.19
Freiburg	22.09	21.34	22.52	21.41	23.03	22.66	22.33
Durchschnitt ¹⁾	23.30	22.36	22.80	20.11	21.81	21.29	20.57

1) Gewogenes Mittel der Belastungen
in allen Kantonshauptorten

7 Entwicklung der Einnahmen aus Steuern und Entgelten (inkl. Kausalabgaben) zwischen 1970 und 2000

Anhand der Statistik der Eidg. Finanzverwaltung über die öffentlichen Finanzen der Schweiz lässt sich verfolgen, wie sich die Einnahmen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden von 1970 bis 2000 insgesamt und nach Einnahmekategorie entwickelt haben. Vor dem Hintergrund des Postulats Vallender sind die Aussagen dieser Statistik wesentlich, wenn es darum geht zu prüfen, ob sich die Gesamtbelastung durch Abgaben an die öffentliche Hand erhöht hat, weil die zunehmenden Kausalabgaben nicht gleichzeitig mit einer Senkung der Steuern einhergegangen sind.

Betrachtet man allein die Zusammensetzung der aus Steuern und Entgelten berechneten Abgaben, so erhöhte sich der Anteil der Entgelte von 13,4% im Jahre 1970 auf 16,9% im Jahr 1990 und betrug im Jahr 2000 18,3%. Im Gegenzug sank der Anteil der Steuern von 86,6% auf 83,1% und dann auf 81,7% (2000). Aus der Struktur der Abgaben lässt sich somit ableiten, dass eine Zunahme der Einnahmen aus Entgelten von einer Abnahme der Steuereinnahmen begleitet war. Werden die Steuern und Entgelte in Bezug zu den Gesamteinnahmen gesetzt, so kann ebenfalls nicht von einer anteilmässigen Zunahme die Rede sein. Ihr gesamter Anteil belief sich 1970 auf 92,4% der Gesamteinnahmen, gegenüber 88,6% im Jahr 2000, was auf einen Anstieg bei den übrigen Einnahmen zurückzuführen ist (vgl. Tabelle 9).

Um Aussagen über die Entwicklung der Abgabenbelastung machen zu können, werden Steuern und Entgelte in Bezug zu einer Referenzgrösse gesetzt. Dafür eignen sich das Bruttoinlandprodukt (BIP) oder die mittlere Wohnbevölkerung. Aus der Finanzstatistik geht hervor, dass die Belastung mit Steuern und Entgelten zwischen 1970 und 2000 in % des BIP von 20,2% auf 28,7% zugenommen hat (vgl. Tabelle 10). In den uns hier besonders interessierenden Jahren 1990-2000, also seit dem Zeitpunkt ab dem vermehrt das Äquivalenzprinzip zur Deckung der Kosten angewandt worden ist, erhöhte sich der Anteil der Steuern in % des BIP von 20,4% auf 23,5% und derjenige der Entgelte von 4,1% auf 5,2% (Kausalabgaben von 1,3% auf 1,7%). Die zusätzliche Belastung mit Entgelten wurde folglich nicht durch Entlastungen bei den Steuern begleitet.

Zum gleichen Ergebnis gelangt man bei einem Vergleich in Franken (zu konstanten Preisen des Jahres 1970, d.h. real) und pro Kopf der Bevölkerung. Von 1990 bis 2000 erhöhte sich die Belastung je Einwohner mit Entgelten um real 235 Franken und diejenige mit Steuern um real 656 Franken, was zusammen 891 Franken ergibt.

Die von der Eidg. Finanzverwaltung erstellte Statistik über die öffentlichen Finanzen der Schweiz vermittelt einen Überblick über die Finanzlage des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie über die Ausgaben- und Einnahmenstruktur der öffentlichen Haushalte und über deren Bestandesrechnungen. Die verwendeten Nomenklaturen entsprechen dem von der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren verabschiedeten harmonisierten Rechnungsmodell der Kantone.

Die Tabelle 9 zeigt, wie sich die Einnahmen, namentlich die Steuern, Entgelte und Kausalabgaben, von Bund, Kantonen und Gemeinden zwischen 1970 und 2000 entwickelt haben. Die Einkommens- und Vermögenssteuern einerseits und die Verbrauchssteuern andererseits werden getrennt betrachtet. Jene umfassen ebenfalls die Ertrags- und Kapitalsteuern der juristischen Personen und die Stempelabgaben auf Bundesebene.

Mit der Veröffentlichung der Rechnungen des Jahres 1990 wurde gleichzeitig die Finanzstatistik revidiert. Dadurch entstanden auf niedrigem Aggregationsniveau Strukturbrüche in den Reihen, so dass namentlich im Bereich der Entgelte nicht alle Teilpositionen lückenlos zurückverfolgt werden können. Für die Zwecke dieses Berichtes wurde die Rubrik „Entgelte“ aus den laufenden Einnahmen um die Position „Nutzungsabgaben“²⁰ aus den Investitionseinnahmen erweitert. Dadurch konnte eine erweiterte, konsistente lange Reihe der Entgelte und der in diesem Aggregat enthaltenen Kausalabgaben gebildet werden.²¹

Die Kausalabgaben, die hier von Interesse sind, umfassen die Gebühren für Amtshandlungen, Benutzungs- und Dienstleistungsgebühren sowie die Nutzungsabgaben und Vorzugsentgelte. Die Abfall- und Abwasserentsorgungsgebühren sind in der Rubrik Benutzungs- und Dienstleistungsgebühren enthalten. Diese Angaben liegen in dieser Form erst seit 1990 vor. Sie sind aber dennoch von grossem Nutzen. Von diesem Zeitpunkt an haben nämlich die öffentlichen Gemeinwesen vermehrt versucht, bei der Deckung der Kosten für ihre Dienstleistungen das Äquivalenzprinzip anzuwenden. Gleichzeitig mussten auf Grund des Gewässerschutzgesetzes ebenfalls Äquivalenzabgaben (Verursacherprinzip) für die Abfall- und die Abwasserentsorgung eingeführt werden.

²⁰ Dies entspricht der Position 61 des Harmonisierten Rechnungsmodells, d.h. „Nutzungsabgaben und Vorteilsentgelte“.

²¹ Die Rubrik „Entgelte“ umfasst die Ersatzabgaben, die Gebühren für Amtshandlungen, die Spital-/Heimtaxen, Kostgelder, Schulgelder, Benutzungs- und Dienstleistungsgebühren, Verkäufe Rückerstattungen, Bussen, Eigen-

Aus der Statistik der öffentlichen Finanzen geht hervor, dass die Steuern 1970 rund 80% der Gesamteinnahmen ausmachten. Dieser Anteil fiel bis 2000 auf 72,4%. Im Gegenzug stieg der Anteil der Entgelte im gleichen Zeitraum von 12,4% auf 16,2%, nachdem vorübergehend Mitte der 90er Jahre dieser Anteil bis auf 18,2% gestiegen war. Zählt man die Steuern und die steuerähnlichen Abgaben, d.h. Entgelte, zusammen, so stellt man fest, dass diese Einnahmen sich 1970 auf 92,4% der Gesamteinnahmen beliefen, gegenüber 88,6% im Jahr 2000, was auf eine Zunahme bei den übrigen Einnahmen zurückzuführen ist. Man kann also, bezogen auf die Gesamteinnahmen, nicht von einer anteilmässigen Zunahme der steuerlichen und der steuerähnlichen Abgaben reden (vgl. Tabelle 9).

Betrachtet man allein die Zusammensetzung der aus Steuern und Entgelten berechneten Abgaben, so erhöhte sich der Anteil der Entgelte von 13,4% im Jahre 1970 auf 16,9% im Jahr 1990 und erreichte im Jahr 2000 18,3%. Interessanterweise war der Anteil der Kausalabgaben 1970 genau gleich hoch wie 2000, nämlich 5,8%, nachdem er vorübergehend (1990) auf 5,2% zurückgegangen war. Die Benützungs- und Dienstleistungsgebühren brachten 1990 2,5 Milliarden oder 3,2% der Abgaben (Steuern und Entgelte) ein. Zwischen 1990 und 1995 legten sie um 50% zu. Anschliessend schwächte sich ihr Wachstum ab. Ihr Anteil an den Abgaben bleibt aber mit 3,7% oder 4,3 Milliarden (2000) gering. Gegenzug sank der Anteil der Steuern von 86,6% im Jahr 1970 auf 81,7% im Jahr 2000. Aus der Struktur der Abgaben lässt sich also ableiten, dass die Zunahme der Einnahmen aus Entgelten von einer Abnahme der Steuereinnahmen begleitet war.

Um sich ein klares Bild von der Entwicklung der Abgabenbelastung mit Steuern und Entgelten zu machen, ist es von Vorteil, diese Zahlen zu einer Referenzgrösse in Bezug zu setzen und als relative Zahlen zu betrachten. Dafür eignen sich das Bruttoinlandprodukt (BIP) oder die mittlere Wohnbevölkerung. Deshalb werden die Einnahmen aus Steuern und Entgelten in Tabelle 10 in Prozent des nominellen BIP ausgedrückt und in Franken pro Einwohner (zu laufenden und zu konstanten Preisen des Basisjahres 1970) ausgewiesen. Steuern und Entgelte wurden mit dem Landesindex der Konsumentenpreise deflationiert.

Die Ergebnisse zeigen, dass die aus Steuern und Entgelten gebildete Abgabenquote zwischen 1970 und 2000 deutlich gestiegen ist. Aus der Tabelle 10 geht hervor, dass die Belastung mit Steuern und Entgelten zwischen 1970 und 2000 in % des BIP von 20,2% auf 28,7% zuge-

nommen hat (vgl. Tabelle 10). In den uns hier besonders interessierenden Jahren 1990-2000, also seit dem Zeitpunkt ab dem vermehrt das Äquivalenzprinzip zur Deckung der Kosten angewandt worden ist, erhöhte sich der Anteil der Steuern in % des BIP von 20,4% auf 23,5% und bei den Entgelten von 4,1% auf 5,2%. Gemessen am BIP wuchsen also die Steuern schneller als die Entgelte und insbesondere auch die Kausalabgaben, deren Anteil im selben Zeitraum von 1,3% auf 1,7% zunahm. Die Benützungs- und Dienstleistungsgebühren erhöhten sich nur um 0,2 Prozentpunkte und machen lediglich 1% des BIP aus. Aus diesen Ergebnissen ist ersichtlich, dass die zusätzliche Belastung mit Entgelten nicht durch Entlastungen bei den Steuern begleitet worden ist.

Zum gleichen Ergebnis gelangt man bei einem Vergleich in Franken (zu konstanten Preisen des Jahres 1970, d.h. real) und pro Kopf der Bevölkerung. Von 1990 bis 2000 erhöhte sich die Belastung je Einwohner mit Entgelten um real 235 Franken und diejenige mit Steuern um real 656 Franken. Gut zwei Drittel der Zunahme bei den Entgelten fällt auf die Kausalabgaben, welche um 81 Franken erhöht worden sind. Insgesamt erhöhte sich die Belastung mit Abgaben (Steuern und Entgelte) im Zeitraum von 1990 bis 2000 spürbar um real um 891 Franken resp. um 17,8%. Im selben Zeitraum nahm das reale BIP um 9% zu.

Obwohl der Anstieg der Entgelte nicht mittels Steuersenkungen abgegolten worden ist, lässt sich aus den bestehenden Daten kein kausaler Zusammenhang zwischen dem Verlauf der Steuern und demjenigen der Entgelte ableiten. Die Zunahme der Steuern wurde u.a. zur Finanzierung eines breiteren Angebotes an öffentlichen Gütern verwendet, wie dies die Zunahme der Staatsquote von 31,1% im Jahre 1990 auf 37,7% belegt (zwischendurch und nach 2000 lag sie allerdings noch etwas höher). Auch ist anzumerken, dass sich höhere Steuerabgaben sowohl aus höheren Steuersätzen als auch als Folge der Progression ergeben können. Zudem kann sich auch die Zahl der Steuersubjekte erhöhen. Aus diesen Gründen stehen die Ergebnisse dieses Kapitels nicht in Widerspruch zu den Resultaten in anderen Kapiteln, wo – ceteris paribus – kaum eine Zunahme der individuellen Abgaben- und Steuerlast festgestellt worden ist.

Grafik 5 Struktur der Einnahmen der öffentlichen Gemeinwesen 1990-2000 in %

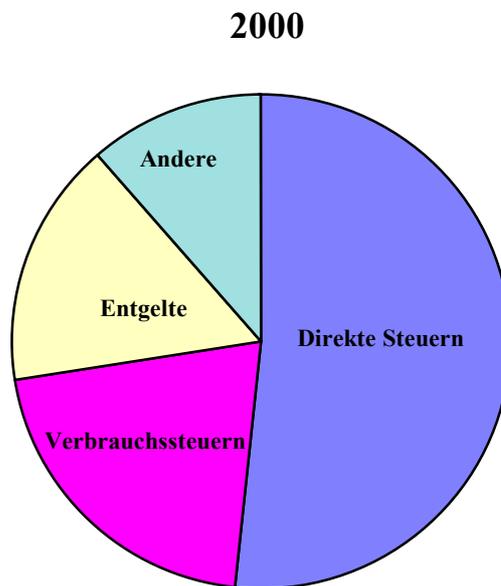
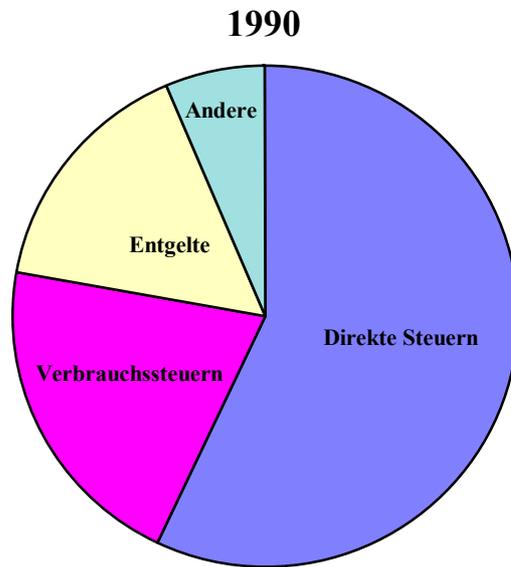


Tabelle 9 Entwicklung von Steuern und Entgelten 1970 -2000

	1970		1975		1980		1985		1990		1995		2000	
	in Mio Franken	in % des Totals												
Steuern	15 883	80.1	28 370	79.3	35 009	75.3	48 146	77.1	64 698	77.8	74 919	72.4	95 229	72.4
Einkommen und Vermögen	10 429	52.6	20 637	57.7	24 965	53.7	35 071	56.2	47 442	57.0	53 229	51.4	67 969	51.7
Verbrauchssteuern ^{a)}	5 454	27.5	7 733	21.6	10 044	21.6	13 075	20.9	17 256	20.8	21 690	21.0	27 260	20.7
Entgelte ^{b)}	2 454	12.4	4 843	13.5	8 117	17.5	10 519	16.8	13 119	15.8	18 887	18.2	21 351	16.2
Kausalabgaben ^{c)}	1 057	5.3	1 951	5.5	2 737	5.9	3 279	5.2	4 065	4.9	5 819	5.6	6 772	5.2
davon Benützung- und Dienstleistungsgebühren									2 457	3.0	3 687	3.6	4 327	3.3
Weitere Einnahmen ^{d)}	1 503	7.5	2 585	7.2	3 338	7.2	3 815	6.1	5 344	6.4	9 749	9.4	14 911	11.4
Gesamteinnahmen	19 840	100	35 798	100	46 464	100	62 480	100	83 161	100	103 555	100	131 491	100

^{a)} inklusive Motorfahrzeugsteuern und übrige Besitz- und Aufwandsteuern

^{b)} inklusive Nutzungsabgaben und Vorzugsentgelte aus der Investitionsrechnung

^{c)} Kausalabgaben = Gebühren für Amtshandlungen, Benutzungsgebühren,
Entgelte für Dienstleistungen sowie Nutzungsabgaben

^{d)} Vermögenserträge, Regalien und Konzessionen, Beiträge von Dritten,
Investitionseinnahmen (ohne Nutzungsabgaben und Vorzugsentgelte)

Quelle : Die öffentlichen Finanzen der Schweiz, Jahre 1980, 1989, 2000, Eidg.
Finanzverwaltung

Tabelle 10 Entwicklung von Steuern und Entgelten 1970 -2000

	1970			1980			1990			2000		
	In % des BIP	In Fr. je Einwohner		In % des BIP	In Fr. je Einwohner		In % des BIP	In Fr. je Einwohner		In % des BIP	In Fr. je Einwohner	
		nominell	real a)									
Steuern	17.5	2 533	2 533	19.4	5 499	3 385	20.4	9 412	4 150	23.5	13 210	4 806
Einkommen und Vermögen	11.5	1 663	1 663	13.8	3 921	2 414	15.0	6 902	3 043	16.8	9 428	3 430
Verbrauchssteuern	6.0	870	870	5.6	1 578	971	5.4	2 510	1 107	6.7	3 782	1 376
Entgelte	2.7	391	391	4.5	1 275	785	4.1	1 909	842	5.2	2 961	1 077
Kausalabgaben	1.2	169	169	1.5	430	265	1.3	591	261	1.7	939	342
Davon Benützung- und Dienstleistungsgebühren							0.8	357	157	1.0	600	218
Steuern und Entgelte	20.2	2 924	2 924	23.9	6 774	4 170	24.5	11 321	4 992	28.7	16 171	5 883
Weitere Einnahmen	1.7	240	240	1.9	525	323	1.7	777	342	3.7	2 069	752
Gesamteinnahmen	21.9	3 164	3 164	25.8	7 299	4 493	26.2	12 098	5 334	32.4	18 240	6 635

a) 1970 = 100

Quelle : Die öffentlichen Finanzen der Schweiz, Jahre 1980, 1989, 2000, Eidg. Finanzverwaltung

8 Entwicklung der Abgabenbelastung eines repräsentativen Arbeitnehmerhaushaltes im Verhältnis seinem Einkommen von 1977-2000 unter Berücksichtigung der Teuerung

Anhand des in Kap. 6 beschriebenen repräsentativen Arbeitnehmerhaushaltes mit einem angenommenen Bruttojahreseinkommen von Fr. 50'000.- im Jahr 1977 soll hier gezeigt werden, welchen Teil des Bruttojahreseinkommens eine verheiratete Person für Steuern und Kausalabgaben an die öffentliche Hand entrichten muss. Dieser Berechnung liegen wiederum verschiedene Annahmen zu Grunde, die angesichts der Uneinheitlichkeit der steuerlichen und der steuerähnlichen Abgaben in unserem Land zwangsläufig willkürlich sind. Die Resultate können, immer mit der notwendigen Vorsicht betrachtet, dennoch interpretiert werden. Bei der Berechnung werden nacheinander die direkten Steuern, die Kausalabgaben (Abwasserreinigung und Kehrrichtentsorgung) sowie die Beiträge an die obligatorischen Sozialversicherungen berücksichtigt. In einer zweiten Phase werden auch die MWST und die Motorfahrzeugsteuern mit einbezogen. Auch wenn letztgenannte Steuern im Prinzip durch Konsumverzicht umgangen werden können, so werden sie hier gleichwohl angeführt, dass es vor allem darum geht, zu zeigen, wie sich die Abgabenbelastung eines schweizerischen Durchschnittshaushalts im Zeitablauf verändert hat. Zu guter Letzt kommen auch die Beiträge an die berufliche Vorsorge und die Krankenversicherungsprämien hinzu.

Die direkten Steuern sowie die Abfall- und Abwasserentsorgungsgebühren beanspruchen im Jahr 2000 13,21% des Bruttojahreseinkommens gegenüber 14,41% im Jahr 1977. Die Steuerbelastung sank also. Bezieht man die Beiträge an die AHV/IV/EO und die Arbeitslosenversicherung mit ein, so blieb im Beobachtungszeitraum der verfügbare Anteil am Einkommen praktisch unverändert. Wenn man nun aber auch die MWST berücksichtigt und davon ausgeht, dass der repräsentative Haushalt ein Motorfahrzeug hält und entsprechend Motorfahrzeugsteuern und Mineralölsteuern bezahlen muss, so steigt der Anteil der obligatorischen Abgaben am Bruttojahreseinkommen 1977 auf 23,88% und im Jahr 2000 auf 24,70%. Fügt man schliesslich auch die Beiträge an die berufliche Vorsorge und die Krankenkassenprämien hinzu, die gemäss OECD-Definition nicht zu den obligatorischen Sozialversicherungsbeiträgen gehören, so verringert sich der verfügbare Einkommensanteil im Jahr 2000 gegenüber 1977 um 4 Prozentpunkte resp. die Abgabenlast erhöhte sich um 4 Prozentpunkte.

Will man für das ganze Land repräsentativ feststellen, wie sich die Lage eines steuerpflichtigen Haushaltes nach Abzug der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge sowie weiterer obli-

gatorischer Abgaben darstellt, so stösst man auf verschiedene Schwierigkeiten: Die Einkommensstruktur variiert von einem steuerpflichtigen Haushalt zum anderen, zudem gibt es 26 unterschiedliche kantonale Steuertarife. Noch schwieriger wird das Unterfangen, wenn man auch die nach dem Verursacherprinzip erhobenen Kausalabgaben einbeziehen will. Deren Erhebung unterscheidet sich nämlich gar von einer Gemeinde zur andern.

In der Folge geht es vor allem darum, in exemplarischer Art und Weise anhand eines repräsentativen Haushaltes mit einem Bruttojahresgehalt von Fr. 50'000.- im Jahre 1977 aufzuzeigen, welcher Teil des Einkommens im Falle eines verheirateten kinderlosen Zweipersonenhaushalt mit einem einzigen Einkommen für obligatorische Abgaben, die nicht umgangen werden können, aufgewendet werden muss.

Wie bereits erwähnt, ist eine repräsentative Berechnung schwierig, weil sich zum Beispiel die Abfall- und Abwasserentsorgungsgebühren nur schwer quantifizieren lassen. Das Umweltschutzgesetz verlangt die Einführung von Äquivalenzabgaben (Verursacherprinzip) für die Entsorgung des Kehrichts und demnach auch für das Abwasser. Nun werden aber die Abwässer noch nicht auf dem ganzen Gebiet der Schweiz gereinigt. Ebenso wenig ist die Kehrichtsackgebühr überall in Kraft.

Bei der Abwasserreinigung differieren die Abgaben stark. Verschiedene Gemeinden haben die Verantwortung für die Infrastrukturkosten (Kanalisation und Kläranlagen) direkt den Grundeigentümern übertragen; andere übernehmen diese Aufgabe selber, schlagen aber auf die verrechneten Abwasserreinigungskosten auch die Zinsen und Amortisationen für die Schulden hinzu, die sie zur Vorfinanzierung eingehen müssen. Laut den Angaben aus dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) erheben die Gemeinden in der Regel zu tiefe Abgaben, weil sie Ausgaben für künftige, nicht mehr vom Bund und vom Kanton subventionierte Erneuerungen der Infrastrukturen nicht berücksichtigen. Nach dem BUWAL wäre eine Abgabe von 5 bis 6 Franken je m³ Abwasser angemessen.

Die Erfahrung zeigt überdies, dass die Kehrichtsackgebühren mindestens in einer ersten Phase zu einer Verringerung des Abfallaufkommens führen. Die Bürgerinnen und Bürger trennen die Abfälle besser und bringen einen Teil zu den Sammelstellen, deren Kosten häufig durch eine Grundabgabe je Einwohner gedeckt sind. Die folgende Berechnung stützt sich auf Abfall- und Abwasserentsorgungsgebühren, wie sie in einer Auswahl von Gemeinden erhoben werden. Angenommen werden 400 kg Kehricht pro Person und Jahr, die mit 65-Liter-Säcken zu jeweils 12 kg bei einer Gebühr von Fr. 2.80 entsorgt werden. Zudem wird für die Beteiligung der Gemeinde an den Betriebskosten der regionalen Abfallsammelstelle eine Gebühr

von Fr. 50.- pro Kopf erhoben. Für die Abwasserreinigung - man geht von einem Wasserverbrauch von 65 m³ pro Person aus - wird eine Gebühr von Fr. 2.-/m³ erhoben. Die Abfall- wie auch die Abwasserzahlen entsprechen ungefähr dem schweizerischen Durchschnitt.

1977 erhoben die wenigsten Gemeinden eine Abgabe für die Gewässerreinigung. Für die Zwecke der vergleichenden Statistik wird eine Gebühr von Fr. 50.- pro Einwohner/in für die Sammlung und Entsorgung der Haushaltabfälle und des Sperrmülls unterstellt. Tabelle 11 ist zu entnehmen, dass 1977 die direkten Steuern und die Abfall- und Abwasserentsorgungsgebühren 14,41% des Bruttojahreseinkommens beanspruchten. 2000 waren es noch 13,21%. Die Belastung der Haushalte allein durch diese Abgaben hat sich also im Beobachtungszeitraum verringert. Berücksichtigt man auch die Sozialversicherungsbeiträge, bleibt das verfügbare Haushaltseinkommen 2000 real praktisch auf gleichem Niveau wie 1977, und dies trotz der Einführung der Arbeitslosenversicherung und der Erhöhung der Sozialleistungen während dieses Zeitraums.

Tabelle 11 enthält auch die MWST, die ein repräsentativer Haushalt bezahlen muss. Die aufgeführten Beträge stützen sich auf Schätzungen, welche die Eidg. Steuerverwaltung auf Grund der Einkommens- und Verbrauchserhebung des Bundesamtes für Statistik erstellt hat.²² Um die Steuerrealität möglichst gut zu umreissen, geht man davon aus, dass der repräsentative steuerpflichtige Haushalt ein Auto besitzt und jährlich seine Motorfahrzeugsteuern bezahlt. Diese Abgaben können, wie eingangs erwähnt worden ist, im Prinzip mittels Konsumverzicht umgangen werden. Da es hier aber vor allem darum geht aufzuzeigen, wie sich die Belastung eines schweizerischen Durchschnittshaushaltes mit Abgaben an den Staat im Zeitablauf entwickelt hat, rechtfertigt das gewählte Vorgehen.

Wenn man bei der Berechnung nebst den Steuern, den Kausalabgaben und den Sozialversicherungsbeiträgen zusätzlich die MWST, Beiträge an die berufliche Vorsorge und die Krankenkassenprämien berücksichtigt, so ist das verfügbare Einkommen im Jahr 2000 um 4 Prozentpunkte geringer als 1977.

²² Vgl. beispielsweise die Antwort des Bundesrates auf die Einfache Anfrage Strahm 01.1135

Tabelle 11 Abgaben auf dem Einkommen zwischen 1977 und 2000 bei einem Haushaltseinkommen von Fr. 50'000 im Jahre 1977 (verheirateter, kinderloser Haushalt mit nur einem Einkommen)

	1977	2000
	in Franken	in Franken
Einkommen	50'000	91'927
A / obligatorische Abgaben		
Steuern	7'105	11'592
Kehrricht	100	288
Jahresproduktion 400 kg / Person = 67 Säcke zu 65 l x Fr. 2.80	--	188
Kopf-Abgabe Fr. 50 / Person (Kosten der Sammelstelle)		100
Haushaltsabfälle / Sperrmüll (Pauschale: Fr. 50 / Person)	100	
Abwasserreinigung	--	260
Jahresverbrauch von 65 m ³ / Person (= 130 m ³ x Fr. 2)		260
Steuern sowie Abfall- und Abwasserentsorgungsgebühren	7'205	12'140
in % des Bruttoeinkommens	14.41	13.21
MWST (bis 1994 Belastung durch WUST)	1'100	3'500
Fahrzeughaltung	1'111	1'048
Motorfahrzeugsteuer	330	330
Mineralölsteuer	781	718
km / Jahr ⁴⁾	14'000	13'000
Verbrauch pro 100 km in Litern	10.40	7.40
Mineralölsteuersatz in Rp.	53.62	74.62
Steuern, Abfall- und Abwasserentsorgungsgebühren, MWST, Steuern auf Fahrzeughaltung	9'416	16'688
in % des Bruttoeinkommens	18.83	18.15
Sozialversicherungsbeiträge	2'525	6'021
AHV, IV, EO	2'525	4'642
Arbeitslosenversicherung	--	1'379
Steuern, Gebühren, MWST, Steuern auf Fahrzeughaltung, Sozialversicherungsbeiträge	11'941	22'709
in % des Bruttoeinkommens	23.88	24.70
B / Weitere obligatorische Abgaben		
Berufliche Vorsorge	2'500	4'596
(5% des Bruttoeinkommens) ¹⁾		
Krankenversicherung ²⁾	920	4'680
Abgaben insgesamt ³⁾	15'361	31'985
in % des Bruttoeinkommens	30.72	34.79
1) Dieser Satz entspricht dem Satz des Durchschnittsarbeitnehmers der OECD		
2) 1977: Schätzung BSV; 2000: Durchschnittsprämie von Fr. 195.-		
3) Die Beiträge an die SUVA sind nicht berücksichtigt; sie sind von untergeordneter Bedeutung.		
4) Schweizerische Verkehrsstatistik 1996/2000, BFS		

9 Struktur der Steuereinnahmen 1970-2000

Die Aufgliederung der gesamten Steuereinnahmen nach den Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen und den Steuern der juristischen Personen gestattet es, den jeweiligen Anteil dieser Steuerkategorien zu bestimmen.

Von 1970 bis 2000 stieg der Anteil der direkten Steuern natürlicher Personen an den gesamten Steuereinnahmen auf gegen 45%. Der Steueranteil der juristischen Personen hingegen änderte während der vergangenen 30 Jahren kaum und erhöhte sich im Jahr 2000 geringfügig auf 13,1%, nachdem dieser Anteil ab dem Beginn der 80er Jahre bis Mitte der 90er Jahre gar unter das Ausgangsniveau von 12,4 im Jahr 1970 gefallen war. Aus der Struktur der Steuereinnahmen lässt sich zumindest für die letzten drei Jahrzehnte keine höhere Belastung von juristischen Personen und damit des Unternehmenssektors im Vergleich zu den natürlichen Personen ableiten.

Von 1970 bis 2000 stieg der Anteil der Einkommens- und Vermögenssteuern an den gesamten Steuereinnahmen von 41% auf 43,3%. Zwischenzeitlich, nämlich 1995, lag dieser Anteil gar bei über 50%. Wie eingangs erwähnt worden ist, erhöhte sich der Anteil der Kapital- und der Ertragssteuer der juristischen Personen im Jahr 2000 geringfügig auf 13,1%, nachdem dieser Anteil ab dem Beginn der 80er Jahre bis Mitte der 90er Jahre gar unter das Ausgangsniveau von 12,4 im Jahr 1970 gefallen war. Die Besteuerung der juristischen Personen verharrte somit auf einem bescheidenen Niveau, was sich zweifelsohne günstig auf unser Wirtschaftswachstum und die Schaffung neuer Unternehmen ausgewirkt hat.

Im Jahr 2000 beliefen sich die Steuereinnahmen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden auf insgesamt 95,2 Milliarden Franken. 67,9 Milliarden oder 71,2% stammten aus den direkten Steuern, der Rest aus den indirekten. Allein die MWST brachte 16,6 Milliarden Franken oder 17,4% der gesamten Steuereinnahmen ein.

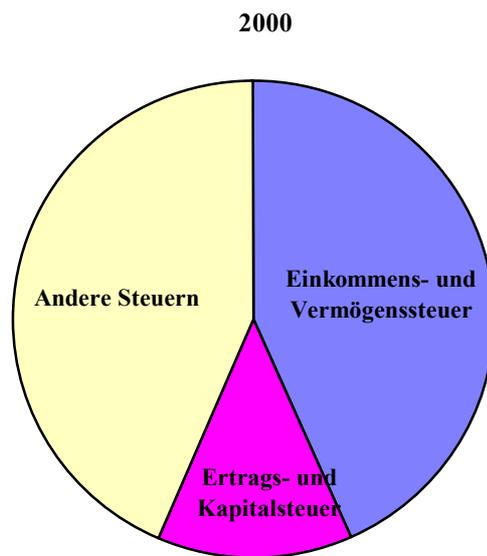
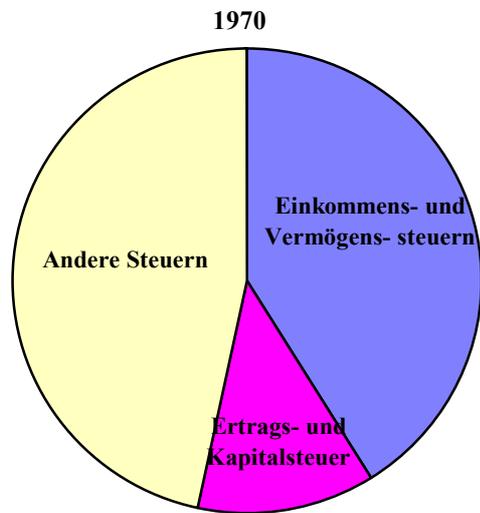
Grafik 6 Steuerstruktur 1970 - 2000

Tabelle 12 Steuerstruktur 1970-2000

	1970		1975		1980		1985		1990		1995		2000	
	In Mio	In % der Steuern												
Einkommens- und Vermögenssteuern	6 511	41.0	14 064	49.6	17 758	50.7	23 883	49.6	29 702	45.9	37 614	50.2	41 255	43.3
Ertrags- und Kapitalsteuern	1 976	12.4	3 726	13.1	3 636	10.4	5 162	11.5	7 458	11.5	8 219	11.0	12 506	13.1
Andere Steuern	7 396	46.6	10 580	37.3	13 615	38.9	19 101	42.6	27 538	42.6	29 086	38.9	41 468	43.5
Gesamtsteuerertrag	15 883	100	28 370	100	35 009	100	48 146	100	64 698	100	74 919	100	95 229	100

Quelle: Die öffentlichen Finanzen der Schweiz, verschiedene Jahrgänge, Eidg. Finanzverwaltung

10 Besteuerung der juristischen Personen

Die Steuerstatistik der Eidg. Steuerverwaltung gibt auch Auskunft über die Besteuerung nach der Rechtsform von Unternehmen. Bei den natürlichen Personen liessen sich anhand von Annahmen standardisierte repräsentative Haushalte über die Zeit hinweg beobachten. Die Schwierigkeiten sind bei den juristischen Personen noch um einiges grösser, weshalb es für sie keine offizielle Statistik gibt. Zahlreiche private und öffentliche Studien haben sich aber in den vergangenen Jahren mit der Besteuerung der juristischen Personen im internationalen Vergleich befasst.²³

Die vorliegenden Untersuchungsergebnisse deuten auch bei einer vorsichtigen Interpretation in dieselbe Richtung: Juristischen Personen treffen in unserem Land auf ein günstiges Steuerklima.

Die Schweiz erscheint in einer unlängst von der BAK Basel AG herausgegebenen Studie²⁴ im internationalen Vergleich hinsichtlich Unternehmensbesteuerung an vorteilhafter Position. Auf Seite 84 der Studie ist zu lesen: „Verantwortlich für das gute Abschneiden der Schweiz ist das dort vorherrschende Steuersystem. Zum einem sind die Steuertarife der ertragsabhängigen Steuern der Unternehmen (Gewinnsteuer des Bundes und der Kantone) auch in einem erweiterten internationalen Vergleich sehr niedrig, zum anderen existieren dort die günstigsten Abschreibungsvorschriften von allen hier betrachteten Ländern. Dabei könnten die Ergebnisse im Vergleich zu den anderen Staaten noch günstiger ausfallen, sofern auf Kantonsebene nicht zusätzlich die ertragsunabhängige Kapitalsteuer anfallen würde.“ Anzufügen ist, dass diese Studie auf einem internationalen Vergleich der Grenzsteuerbelastung beruht, wogegen im vorliegenden Bericht durchgehend auf die durchschnittliche Steuerbelastung abgestellt wird.

Zudem kann ein neues Unternehmen auf kantonaler Ebene nach seiner Schaffung in den Genuss von Steuererleichterungen kommen. Auch auf Bundesebene gibt es Erleichterungen im

²³ Kommission für Konjunkturfragen (KfK), Liberales wirtschaftspolitisches Konzept, Materialband, Bern. Eidg. Steuerverwaltung, Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Standortstudie“, „Steuern als Standortfaktor: Reformbedarf für die Schweiz?, Bern 2001

²⁴ Gerd Gutekunst und Robert Schwager : Die Steuerbelastung von Unternehmen in ausgewählten Regionen des erweiterten Alpenraumes. Ermittlung und vergleichende Analyse, ZEW, Mannheim, Hrsg. von der BAK Basel AG, 2001.

Bereich der Stempelabgaben und durch den Übergang zur Proportionalbesteuerung bei den direkten Bundessteuern. Erwähnenswert ist auch, dass bei der direkten Bundessteuer das Kapital nicht mehr besteuert wird. Durch die Einführung der Mehrwertsteuer (MWST) wurde die „Taxe occulte“ der Warenumsatzsteuer (WUST) abgeschafft, welche die Unternehmen belastete und mehr als 2 Milliarden jährlich einbrachte. Um wirklich konsequent zu sein, müsste man bei der Analyse der Steuerbelastung von Unternehmungen auch deren Möglichkeiten zur Steuerüberwälzung berücksichtigen. In welchem Umfang die Steuern abgewälzt werden, hängt von der herrschenden Angebots- und Nachfragesituation (d.h. den Elastizitäten) auf dem Markt ab, in dem sich ein Unternehmen bewegt.

Die erwähnten Faktoren zeigen, dass die Steuerbelastung für die Unternehmen in der Beobachtungsperiode zurückging. Dies obwohl den Unternehmen zusätzliche Lasten in Form höherer Arbeitgeberbeiträge, beispielsweise wegen der obligatorischen beruflichen Vorsorge und der Einführung der Arbeitslosenversicherung, aufgebürdet worden sind. Wahrscheinlich werden diese Lasten mindestens teilweise, wie das der IDA FiSo - Bericht dargelegt hat, mit der Zeit auf die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer abgewälzt werden.

Wie oben erwähnt, veröffentlicht die Eidg. Steuerverwaltung keine Statistiken, die aufzeigen würden, wie sich die Steuerbelastung für Unternehmen über die Jahre entwickelt hat. In diesem Bericht wird deshalb in exemplarischer Art und Weise versucht, die Entwicklung der steuerlichen Belastung einer Aktiengesellschaft nachzuzeichnen, deren Kapital und Reserven im Jahre 1977 Fr. 100'000.- betragen und die zu diesem Zeitpunkt einen Gewinn von 20'000 bzw. 30'000 Franken erzielte. Die Berechnung wird für einige ausgewählte Kantonshauptorte durchgeführt. Wie im Falle der privaten Haushalte wird der Gewinn, auf den die Steuern erhoben werden, anhand des Landesindex der Konsumentenpreise bis in Jahr 2000 an die Entwicklung der Teuerung angepasst. Die statistischen Berechnungen gehen vom Reingewinn vor Abzug der bezahlten Steuern aus. Es handelt sich um die Belastungen durch Reingewinn und Kapitalsteuern, wie sie durch anfallende Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern bzw. direkte Bundessteuer in den Kantonshauptorten anfallen.

Tabelle 13 zeigt, wie sich die steuerliche Belastung einer Aktiengesellschaft gemäss den getroffenen Annahmen entwickelt hat.

Auch wenn die Ergebnisse wegen der ihnen zugrundeliegenden Annahmen mit der notwendigen Vorsicht betrachtet werden müssen, bestätigen sie mit grosser Deutlichkeit, dass die Steuerbelastung juristischen Personen in den vergangenen zwei Jahrzehnten spürbar gesunken ist.

Das Ausmass der Steuererleichterungen variiert hingegen von Kanton zu Kanton stark und hängt eng zusammen mit der jeweils vorherrschenden, unterschiedlichen steuerlichen Belastung und deren Entwicklung im Zeitablauf zusammen.

Tabelle 13 Besteuerung einer Aktiengesellschaft mit einem Kapital und Reserven von Fr. 100 000

	Steuerbetrag bei einem Nettogewinn von 20 000 im Jahr				Steuerbetrag bei einem Nettogewinn von 30 000 im Jahr			
	1977		2000		1977		2000	
	in Fr.	in % des Nettogewinns	in Fr.	in % des Nettogewinns	in Fr.	in % des Nettogewinns	in Fr.	in % des Nettogewinns
Zürich	7 602	38.0	9 485	25.8	11 428	38.1	14 065	25.5
Bern	6 565	32.8	6 917	18.8	9 840	32.8	10 655	19.3
Lausanne	5 668	28.3	8 375	22.8	8 609	28.7	14 602	26.5
Genf	5 511	27.6	9 245	25.1	9 707	32.4	13 666	24.8
Zug	4 968	24.3	6 368	17.3	7 502	25.0	9 408	17.1
Chur	3 457	17.3	6 279	17.1	6 049	20.2	9 999	18.1
Bellinzona	6 752	33.8	7 978	21.7	10 886	36.3	11 749	21.3
Sitten	6 172	30.9	10 018	27.3	9 968	33.2	15 044	27.3
Freiburg	5 290	26.5	9 779	26.6	7 933	26.4	14 428	26.2
Nettogewinn	20 000		36 760		30 000		55 140	

11 Entwicklung der Abgabenbelastung im Kanton Waadt

Im Rahmen einer Untersuchung der Entwicklung der Abgabenlast in der Schweiz wäre es interessant, auch die kantonale Ebene genauer zu betrachten. Bedauerlicherweise sind die dazu erforderlichen Angaben aber meistens nicht verfügbar. Nur ein paar wenige Kantone haben eine Statistikstelle, welche die Finanztransaktionen ihres Kantons und dessen Gemeinden systematisch erfassen. Unter diesen Kantonen wurde der Kanton Waadt ausgewählt. Er hatte bereits selber eine Untersuchung über die Entwicklung der Abgabenbelastung vorgenommen. Auch bei der Ermittlung der Belastung eines repräsentativen Haushaltes mit Abgaben im vorangehenden Kapitel konnte auf die fruchtbare Zusammenarbeit mit diesem Kanton zurückgegriffen werden. Dieses Kapitel stützt sich weitgehend auf eine Studie, die von Nils Soguel, Professor am IDHEAP, im Auftrag des Service cantonal de recherche et d'information statistique vaudois (SCRIS) erstellt worden ist.

Besonders in den Jahren 1986 bis 1990 wird der Rückgang der strukturellen Steuern und der jährlich wiederkehrenden Entgelte durch eine Erhöhung der Sondersteuern und der einmaligen Entgelte ausgeglichen. In der Folge verläuft die Entwicklung umgekehrt. Das heisst, ein Ausgleich stellt sich praktisch automatisch ein. Dadurch bleibt die Abgabenbelastung im Kanton Waadt während der vergangenen zwanzig Jahre praktisch konstant (vgl. Grafik 8).

11.1 Übersicht

1981 nahmen der Kanton Waadt und seine Gemeinden 2,0 Milliarden an Steuern ein. 1999 waren es 4,7 Milliarden. Der Steuerertrag stieg in 18 Jahren damit um 133%. Von diesen 4,7 Milliarden entfielen 58% auf die Kantonssteuern, 40% auf die Gemeindesteuern und 3% auf steuerähnliche Abgaben der Gemeinden.

Die Kantonssteuern werden in sogenannte strukturelle Steuern und Spezialsteuern unterteilt. Zur ersten Kategorie gehören die Einkommenssteuer, die Vermögenssteuer, die Quellensteuer und andere Spezialsteuern für Ausländer, die Ertragssteuer, die Kapitalsteuer und die Liegenschaftssteuer der juristischen Personen. Die zweite Kategorie umfasst die Grundstücksge-
winnsteuer, die Erbschafts- und die Schenkungssteuer, die Hundesteuer, die Vergnügungssteuer (Tombolas und Lotterien), die Spielautomatensteuer, die Vermögensverkehrssteuern und die Automobilsteuer. Im Gegensatz zu dieser Kategorie, die sich mehr auf Sachen bezieht, betrifft die erste Kategorie vor allem Personen. Die wirtschaftlichen Tatbestände, auf

die sich die strukturellen Steuern beziehen, sind eher allgemeiner als punktueller Natur. Der Anteil der strukturellen Steuern am gesamten Steuerertrag blieb zwischen 1981 und 1999 praktisch unverändert zwischen 82% und 84%. Einen Einbruch gab es allerdings zwischen 1986 und 1990: Der Anteil sank in den Jahren 1988 und 1989 bis auf 75 Prozent.

Dieselbe Unterteilung gilt auch bei den Gemeindesteuern. Die strukturellen Steuern umfassen die Einkommens- und die Vermögenssteuer der natürlichen Personen, die Kopfsteuer, die Sondersteuer für Ausländer, die Quellensteuer, die Ertrags- und die Kapitalsteuern der juristischen Personen sowie die Grundsteuer. Zu den Spezialsteuern zählen die Besteuerung von Grenzgängern, die Erbschafts- und die Schenkungssteuern, die Grundstücksgewinnsteuer, die Steuern auf Patenten, die Hundesteuer, die Vergnügungssteuer, die Handänderungssteuer und verschiedene andere Steuern. In den Waadtländer Gemeinden ist der Anteil der strukturellen Steuern am Gesamtsteuerertrag, der zwischen 89% und 91% zu liegen kommt, höher als auf der kantonalen Ebene. Ebenfalls auf Gemeindeebene verzeichnete man in den Jahren 1986 bis 1990 einen Einbruch bei den strukturellen Steuern, als deren Anteil auf rund 84% bis 86% zurückfiel.

In den Gemeinden kommen zu den Steuereinnahmen Erträge aus verschiedenen Entgelten hinzu, die entweder jährlich wiederkehrend (Abwasserreinigung, Haushaltabfälle, Gebäude und Ausstattung, Feuerwehersatz) oder einmalig (Wasseranschluss und Anschluss an die Kanalisation, Aufenthalt) bezahlt werden müssen. Wie viel diese Entgelte eintragen, wird erst seit 1987 erfasst. In diesem Jahr machten die wiederkehrenden Entgelte 64% des Gesamtertrags an Entgelten aus. Dieser Anteil stieg in den folgenden Jahren allmählich und erreichte 1998 mit 82% eine Spitze (78% 1999). Seit diese Daten erhoben werden, blieb der Anteil der Entgelte an den gesamten Fiskaleinnahmen auf Gemeindeebene im Durchschnitt konstant bei rund 8%. Ähnliches gilt für den Anteil der jährlich wiederkehrenden Entgelte im Verhältnis zu den strukturellen Steuern, welcher konstant bei etwa 7% zu liegen kommt.

11.2 Entwicklung der Abgaben (Steuern und Entgelte) im Verhältnis zum kantonalen Volkseinkommen

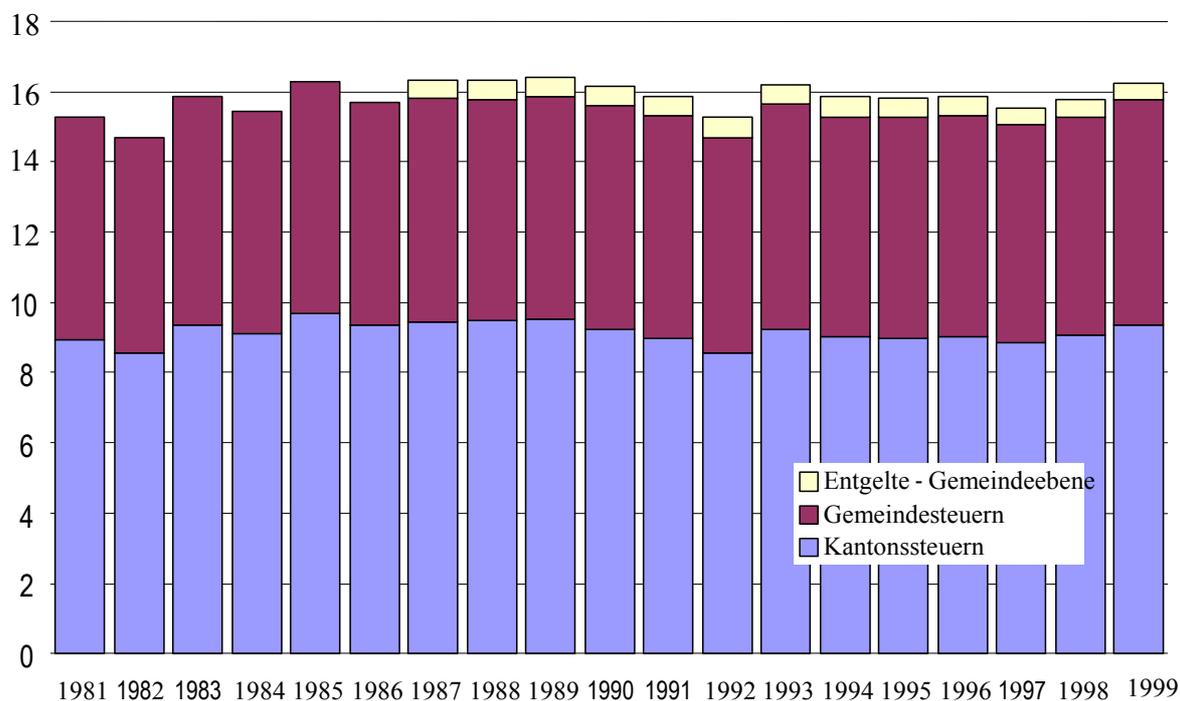
Die nominelle Abgabentwicklung muss selbstverständlich relativiert werden. Zwei Elemente müssen mindestens in Betracht gezogen werden: der von der Inflation ausgehende Preiseffekt und der durch das Wirtschaftswachstum bedingte Vermögenseffekt. Diesen beiden

Faktoren soll Rechnung getragen werden. Deshalb werden die Abgaben im Folgenden dem nominellen Volkseinkommen des Kantons Waadt gegenübergestellt.²⁵

Grafik 8 zeigt, wie sich die drei Bestandteile der Waadtländer Abgaben im Verhältnis zum kantonalen Volkseinkommen entwickelten: Ertrag aus den Kantonssteuern (strukturelle und Spezialsteuern), Ertrag aus den Gemeindesteuern (strukturelle und Spezialsteuern), Ertrag aus Entgelten auf Gemeindeebene (jährliche und einmalige). Festzustellen ist, dass alle drei Bestandteile ziemlich konstant bleiben. Jedenfalls kann man nicht sagen, die Abgabenquote sei am Ende der Untersuchungsperiode grösser als zu Beginn. Der Anteil der Entgelte ist sogar leicht rückläufig und liegt seit 1997 gar leicht unter 0,5%. In den vorangehenden Jahren, also seit 1987 als diese Daten zum ersten Mal erhoben worden sind, lag ihr Anteil stets knapp über 0,5%.

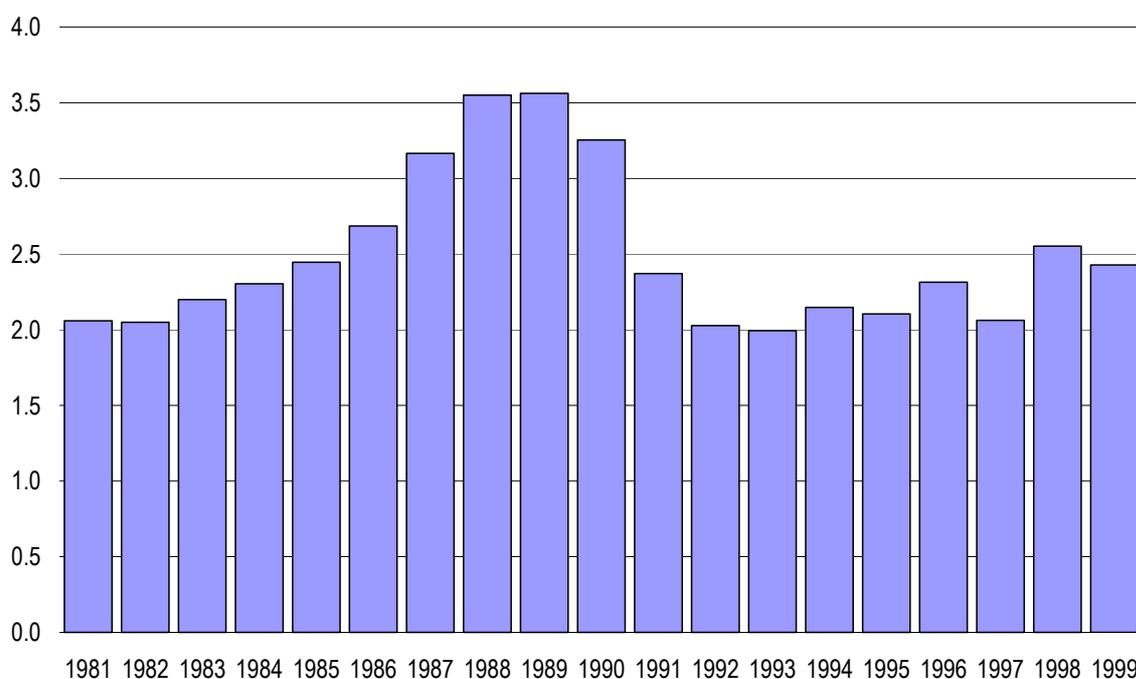
Bei den Steuern lassen sich in den geraden Jahren leichte Rückgänge feststellen, weil es sich um das zweite Jahr der zweijährigen Steuerperiode handelt. Im ersten Jahr, das heisst also in den ungeraden, ist der Steuerertrag immer leicht höher. Gemessen am kantonalen Volkseinkommen blieben die Anteile der Kantons- und Gemeindesteuern im Untersuchungszeitraum gleich oder sanken sogar leicht. In der ersten Hälfte dieses Zeitraums machten die Kantonssteuern 9,3% des Volkseinkommens aus (bei den Gemeindesteuern waren es 6,4%) gegenüber 9,1% in der zweiten Hälfte (6,3% bei den Gemeindesteuern). Die obligatorischen Abgaben beanspruchten im Durchschnitt und auf den ganzen Zeitraum gesehen 15,8% des kantonalen Volkseinkommens. Ein Tiefpunkt lässt sich 1982 mit 14,7% und ein Höhepunkt 1989 mit 16,4% feststellen. 1982 war im Gegensatz zu 1989 allerdings das zweite Jahr einer Steuerperiode; für 1982 gab es im Gegensatz zu 1989 noch keine Angaben über den Umfang des Steuerertrages.

²⁵ Das kantonale Volkseinkommen beruht auf dem Inländerkonzept und umfasst die Einkünfte aus allen Produktionsfaktoren (Arbeit, Kapital und Land), die in der Schweiz und im Ausland von Wirtschaftsakteuren mit Wohnsitz oder Sitz im Waadtland (Gebietsansässige) erzielt werden.

Grafik 8 Abgaben im Kanton Waadt in % des kantonalen Volkseinkommens (1981–1999) *

* Vor 1987 gibt es keine Angaben zu den Entgelten auf Gemeindeebene

Quelle : Service cantonal de recherche et d'information statistique - SCRIS, Lausanne. Berechnungen IDHEAP.

Grafik 9 Spezialsteuern und einmalige Entgelte im Kanton Waadt in % des Volkseinkommens (1981-1999)*

Vor 1987 gibt es keine Angaben zu den Entgelten auf Gemeindeebene

Quelle : Service cantonal de recherche et d'information statistique - SCRIS, Lausanne. Berechnungen IDHEAP

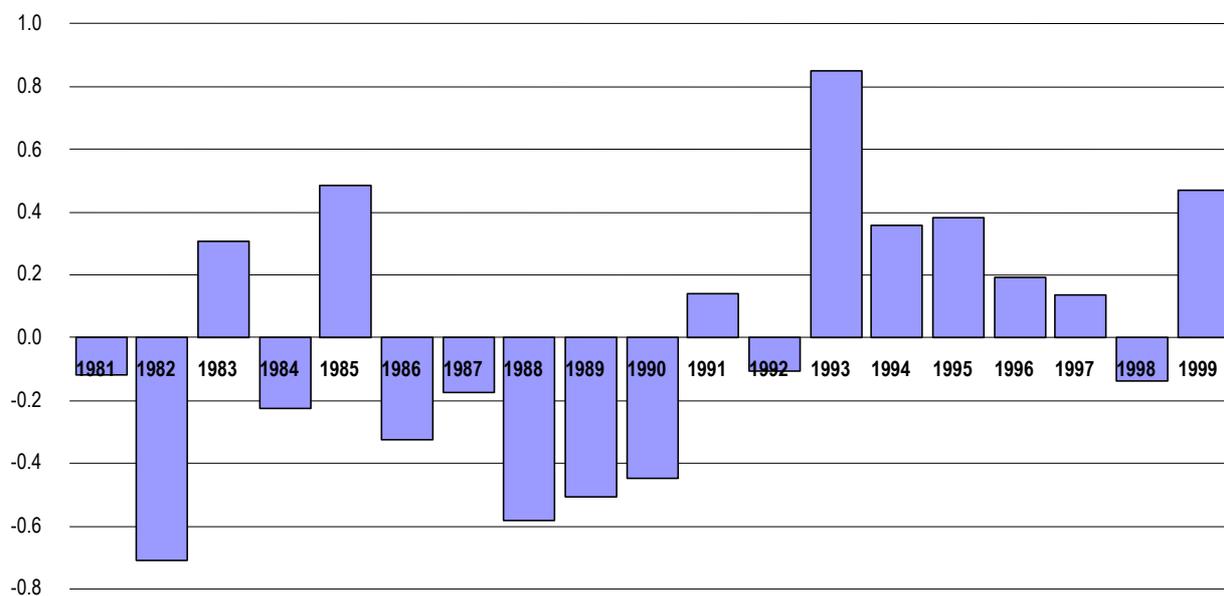
Im Folgenden wird die Entwicklung der strukturellen Steuern und der jährlich wiederkehrenden Entgelte näher untersucht. Bei diesen handelt es sich nämlich um Steuern oder steuerähnliche Abgaben, die wegen ihres wiederkehrenden Charakters wirtschaftlich eine bedeutendere Rolle spielen als die Sondersteuern und die einmaligen Entgelte. In der Untersuchungsperiode liegen die Erträge der strukturellen Steuern bei durchschnittlich 7,4% des Volkseinkommens und die der jährlichen Entgelte bei durchschnittlich 5,6%, das heisst insgesamt bei 13,3%. Der Ertrag der Sondersteuern und der einmaligen Entgelte macht hingegen lediglich einen Anteil von 2,5% aus (15,8% - 13,3%). Die relativ geringe Bedeutung dieser Einnahmen wird in Grafik 9 belegt. Zwischen 1983 und 1989 kann man allerdings eine Zunahme des Anteils am kantonalen Volkseinkommen bis auf 3,6% feststellen. Seit 1991 bewegt sich ihr Anteil zwischen 2,0 und 2,4 Prozent.

11.3 Entwicklung der strukturellen Steuern und der jährlich wiederkehrenden Entgelte

Die strukturellen Steuern und die jährlich wiederkehrenden Entgelte bewegen sich, gemessen am kantonalen Volkseinkommen, in einem engen Bereich rund um ein Mittel von 13,3%. **Grafik 10** zeigt dies Jahr für Jahr. Die Abweichungen vom Durchschnitt liegen im Bereich von -0,7 und +0,9 Prozentpunkten. Zwischen 1981 und 1989 liegen die Abweichungen meistens unter dem Mittel, während sie im Zeitraum von 1990 bis 1999 den Durchschnittswert nur gerade dreimal unterschritten haben.

Dies könnte auf eine Erhöhung der Abgabenlast im Kanton Waadt als Folge eines systematischen Einsatzes von Kausalabgaben hindeuten. Die Zahlen in Grafik 10 schliessen die Kausalabgaben seit 1987 mit ein. 1987 machten die jährlichen Entgelte nur gut 0,3% des kantonalen Volkseinkommens aus, so dass ihr Ausweis im Vergleich zu den Vorjahren keine nennenswerte Zunahme der Abgabenlast erkennen lässt. Zwischen 1993 und 1994 steigt ihr Anteil jedoch leicht auf 0,4%. Man könnte also meinen, sie trügen zur Erhöhung des Steueranteils bei. Seit 1997 liegen sie aber wieder unter 0,4%. Es lässt sich also nicht schlüssig sagen, die jährlich wiederkehrenden Entgelte verursachten eine Erhöhung der Steuerlast.

Grafik 10 Geringfügige Abweichungen (in Prozentpunkten) vom mittleren Anteil (13,3%) der strukturellen Steuern u. jährlichen Entgelte am kant. Volkseinkommen *



Vor 1987 gibt es keine Angaben zu den Entgelten auf Gemeindeebene.

Quelle : Service cantonal de recherche et d'information statistique - SCRIS, Lausanne. Berechnungen IDHEAP.

12 Schlussfolgerungen

Der Bericht stützt sich auf Auswertungen bestehender Statistiken. Den verschiedenen Statistiken liegen unterschiedliche Fragestellungen und Abgrenzungen zugrunde. Die Ergebnisse lassen sich deshalb nicht zu einer Zahl aufaddieren, sondern lediglich zu einem Gesamtbild zusammenfügen. Es gibt positive wie negative Befunde. Das Gesamtbild, das aus dieser Analyse hervorgeht, ist positiv. Auf der positiven Seite zu vermerken ist beispielsweise das Niveau der schweizerischen Fiskalquote, welche gemäss OECD-Definition nach wie vor unter dem Durchschnitt der massgebenden OECD-Mitgliedländer liegt. Ein Pluspunkt ist im Weiteren der Umstand, dass die Steuerbelastung standardisierter, repräsentativer Arbeitnehmerhaushalte mit direkten Steuern und Abgaben im Zeitablauf rückläufig ist. Aus der Sicht der Wettbewerbsfähigkeit von Bedeutung ist der Umstand, dass der Staat bei den Unternehmenssteuern Zurückhaltung übt, ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen ist rückläufig. Der grösste Wermutstropfen in diesem Gesamtbild ist der rasche Anstieg der Fiskalquote in den 90er Jahren.

Steuerpflichtige haben häufig den Eindruck, ihre Abgaben- und insbesondere auch ihre Steuerbelastung habe sich mit der Zeit erhöht. Die Steuerpflichtigen dürfen nicht ausser Acht lassen, dass sich ihre Einkommenssituation im Laufe des Berufslebens normalerweise verbessert. Dies drückt sich natürlich auf Grund der Progression der Tarife auch in höheren Abgaben resp. Steuern aus. Ebenso wenig darf vergessen werden, dass das Ausmass und die Qualität der Leistungen, die durch die öffentliche Hand erbracht werden, in den vergangenen Jahren zugenommen haben.

Obwohl unsere Wirtschaftsordnung, aber auch die Festlegung von Maximalsätzen bei der Mehrwertsteuer und der direkten Bundessteuer in der Bundesverfassung zweifelsohne ein unkontrolliertes Wachstum im Abgaben- und Steuerwesen verhindert hat, wurden auf Kantons- und Gemeindeebene Finanzreferenden eingeführt.

Die exemplarische Analyse standardisierter, repräsentativer Arbeitnehmerhaushalte, auch wenn sie auf zahlreichen Annahmen beruht, macht zudem deutlich, dass neue Abgaben wie beispielsweise für die Abfall- oder Abwasserentsorgung den Anteil am Bruttoeinkommen, den der einzelne Steuerpflichtige für direkte Steuern und Abgaben abliefern muss, nicht erhöht haben. Im Gegenteil, trotz der Einführung neuer Abgaben ging die Belastung durch Abgaben und Steuern, gemessen als Anteil am Bruttojahreseinkommen, leicht zurück.

Bezieht man die Mehrwertsteuer mit ein und rechnet man die Beiträge an die berufliche Vorsorge und die seit Jahren stark steigenden Krankenkassenprämien ebenfalls zu den obligatorischen Abgaben hinzu, so hat sich allerdings der dem Steuerpflichtigen verbleibende, verfügbare Anteil an seinem Bruttoeinkommen im Zeitablauf verringert. Bei den Krankenkassen muss man allerdings darauf hinweisen, dass der betrachtete Arbeitnehmerhaushalt zu seiner Entlastung zusätzlich eine Prämienverbilligung in Anspruch nehmen kann, die gegenwärtig vom Bund und den Kantonen mit rund 2,5 Milliarden pro Jahr subventioniert wird.

Die zunehmende Alterung der Bevölkerung verursacht nicht nur höhere Gesundheitskosten, sondern belastet auch die Ausgaben der sozialen Einrichtungen. So müssen beispielsweise höhere Renten über eine längere Zeit bezahlt werden. Die gewählte politische Option sieht zur Finanzierung kommender Lasten eine Anhebung des Mehrwertsteuersatzes in nächsten Jahren vor. Dies wird die Fiskalquote unseres Landes ansteigen lassen.

Die Haushaltspolitik muss also auch in Zukunft mit aller Sorgfalt und Wachsamkeit, aber auch mit aller Strenge geführt werden. Die Ausweitung des Angebots an öffentlichen Leistungen muss in Schranken gehalten werden. Zudem muss man überprüfen, ob bestehende Leistungen nicht redimensioniert werden könnten. Dies alles mit dem Ziel, sich einen Handlungsspielraum zu schaffen, der ausreicht, um auch in Zukunft die Priorität auf zukunftssträchtige Bereiche setzen zu können.

Im Hinblick auf das Wachstum unserer Wirtschaft ist auch darauf zu achten, dass Mobilitätshemmnisse abgeschafft und die Regelungsdichte nicht erhöht werden. Diese beiden Faktoren haben auch einen fiskalischen Aspekt. Nur ein berechenbares und moderates Abgabe- und Steuerwesen unterstützt die private Initiative, beides Antriebskräfte unseres Wirtschaftswachstums, und fördert damit letztlich die Erhöhung unseres Wohlstandes.

Bibliographie

- (1) Öffentliche Finanzen in der Schweiz 1989 und 2000, Statistik der Schweiz, Fachbereich 18 Öffentliche Finanzen, Eidg. Finanzverwaltung, Bern
- (2) Fiskalquote der Schweiz gemäss OECD-Statistik über die Fiskaleinnahmen, 1970-2001, Eidg. Finanzverwaltung, Bern, Juli 2002
- (3) Öffentliche Finanzen in der Schweiz; Ausgaben, Einnahmen, Schulden, Bund, Kantone, Gemeinden, Sozialversicherungen, 1990-2002, Eidg. Finanzverwaltung, Juli 2002
- (4) Steuerbelastung in der Schweiz, Statistik der Schweiz, Fachbereich 18 Öffentliche Finanzen, Jahrgänge 1977-2000, Eidg. Steuerverwaltung, Bern
- (5) Statistik der sozialen Sicherheit. Sozialversicherungsstatistik 2001, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern 2002
- (6) Schweizerische Verkehrsstatistik 1996-2000, Bundesamt für Statistik, Neuenburg 2002
- (6) Statistiques des recettes publiques, 1965-2001, OECD, Paris, 2002
- (7) Les impôts sur les salaires 2000-2001, OECD, Paris, 2001
- (8) Eidg. Steuerverwaltung, Steuern als Standortfaktor : Reformbedarf für die Schweiz ? Schlussbericht der Arbeitsgruppe « Standortstudie »
- (9) Gerd Gutekunst et Robert Schwager : Die Steuerbelastung von Unternehmen in ausgewählten Regionen des erweiterten Alpenraumes, Ermittlung und vergleichende Analyse, ZEW, Mannheim 2001
- (10) Tremblay, Rodrigue: L'Economie, Analyse micro-économique, Montréal 1975
- (11) Botschaft vom 2. November 1994 über die Volksinitiative « zur Abschaffung der direkten Bundessteuer »

Anhänge

- A OCDE / Les impôts sur les salaires : Switzerland – Suisse 2001 (Auszug aus (7))

- B Entwicklung der Steuerbelastung bei Teuerungsausgleich ab 1990 (Auszug aus (4))

- C Einnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden (Auszug aus (1))

- D Steuereinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden (Auszug aus (1))

- E Finanzen der öffentlichen Haushalte, 1970 – 2002, Eidg. Finanzverwaltung

A OCDE / Les impôts sur les salaires : Switzerland – Suisse 2001 (Auszug aus (7))

**B Entwicklung der Steuerbelastung bei Teuerungsausgleich ab 1989
(Auszug aus (4))**

C Einnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden (Auszug aus (1))

D Steuereinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden (Auszug aus (1))

E Finanzen der öffentlichen Haushalte, 1970 – 2002, Eidg. Finanzverwaltung