

# Die indirekte Progression der Gemeindesteuern

Eine Erhöhung des Gemeindesteuerfusses betrifft alle Steuerzahler im gleichen proportionalen Ausmass. Trotzdem tragen kinderlose Gutverdiener die Hauptlast. Gründe sind relativ tiefe Ausgaben für Wohnen und schwache Präferenzen für gut finanzierte Schulen.

*Marius Brülhart, Jayson Danton, Raphaël Parchet, Jörg Schläpfer*

**Abstract** Die Umverteilungswirkung von Steuern wird in der Regel an der Progression der Steuertarife gemessen. Gemeindesteuern in der Schweiz werden jedoch über einen für alle Steuerzahler identischen Steuerfuss bestimmt. Unsere Analyse der Auswirkungen von Veränderungen der Gemeindesteuern über den Zeitraum 2004 bis 2014 zeigt nun: Veränderungen des Gemeindesteuerfusses haben Umverteilungswirkungen. Dafür sehen wir zwei Gründe. Erstens geben gut verdienende Haushalte einen kleineren Anteil ihres Einkommens fürs Wohnen aus und profitieren damit weniger als ärmere Haushalte von der mietpreisdämpfenden Wirkung höherer Steuern. Zweitens ist der wahrgenommene Nutzen der steuerfinanzierten kommunalen Dienstleistungen je nach Haushaltssituation unterschiedlich. In der Summe fällt die kommunale Steuerlast in erster Linie auf kinderlose Haushalte in der oberen Einkommenshälfte.

Die Verteilungswirkung von Steuern ist ein immerwährendes Politikum und Gegenstand zahlreicher finanzwissenschaftlicher Forschungsarbeiten. Im Vordergrund der Debatte steht in der Regel die Progression des Steuersystems, also die Beschreibung, wie deutlich der Steuersatz mit dem Einkommen ansteigt.

Die Progression der kantonalen Steuertarife, auf welche die Gemeinden ihren Steuerfuss hinzurechnen, ist markant schwächer als die Progression der direkten Bundessteuer. Auch weil in keinem anderen OECD-Land mit drei Regierungsebenen der Anteil der Gemeindesteuern am totalen Steuerertrag so hoch wie in der Schweiz ist, wird

die hiesige Steuerprogression im Ländervergleich als relativ moderat taxiert.<sup>1</sup>

Die effektive Progression fällt dabei vermutlich noch tiefer aus, als es die Tarife vermuten lassen, da sich gut verdienende Haushalte tendenziell häufiger in Kantonen und Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Steuersätzen finden.<sup>2</sup>

Haben die Steuern von Gemeinden, deren Tarife durch die Gemeinden weitgehend selbstständig festgelegt werden, somit keine grossen Verteilungswirkungen? Unsere Forschung zeigt, dass Veränderungen des kommunalen Steuerfusses – entgegen den oben genannten Annahmen – durchaus nicht alle Haushalte gleich betreffen.<sup>3</sup> Verantwortlich dafür sind zwei Aspekte: Erstens

<sup>1</sup> Vgl. Avenir Suisse (2019): S. 21–22.

<sup>2</sup> Roller und Schmidheiny (2016).

<sup>3</sup> Brülhart et al. (2019).

Schulen sind der wichtigste Ausgabenposten für Gemeinden. Pausenplatz in Vella GR.



beeinflusst der kommunale Steuerfuss die Immobilienpreise, und zweitens wirkt er sich auf die kommunalen öffentlichen Dienstleistungen aus. Beide Kanäle entfalten selbst dann eine nicht neutrale Verteilungswirkung, wenn die Steuerrechnung jedes Haushalts um denselben Faktor erhöht wird, das heisst bei einer auf Papier weder progressiven noch degressiven Veränderung der Steuerbelastung. Dies, weil erstens der mittlere Wohnkostenanteil und zweitens der Nutzen aus den öffentlichen Gütern je nach soziodemografischer Gruppe systematisch anders ausfällt. Nicht Gegenstand der Untersuchung waren Sozialleistungen wie die AHV, die eine starke Umverteilungswirkung erzielen.<sup>4</sup>

### Kinderlose stark betroffen

In welche Richtung und wie ausgeprägt sich eine lineare Veränderung der Gemeindesteuern auf einzelne Gruppen auswirkt, muss geschätzt werden. Dazu haben wir Steueränderungen auf Gemeindeebene im Zeitraum 2004 bis 2014 unter die Lupe genommen. Wir haben untersucht, wie sich Wohnungspreise und die Anzahl Steuerzahler pro Kategorie nach einer Änderung des Gemeindesteuersatzes anpassen. So stellten wir beispielsweise fest, dass kinderlose Haushalte im obersten Einkommensquartil am stärksten negativ auf kommunale Steuererhöhungen reagieren (siehe *Abbildung 1*). Am anderen Ende des Spektrums liegen Rentnerhaushalte in der unteren Einkommenshälfte, ihre Anzahl nimmt nach einer Steuererhöhung gar zu. Haushalte mit minderjährigen Kindern jedoch reagieren kaum auf kommunale Steueränderungen.

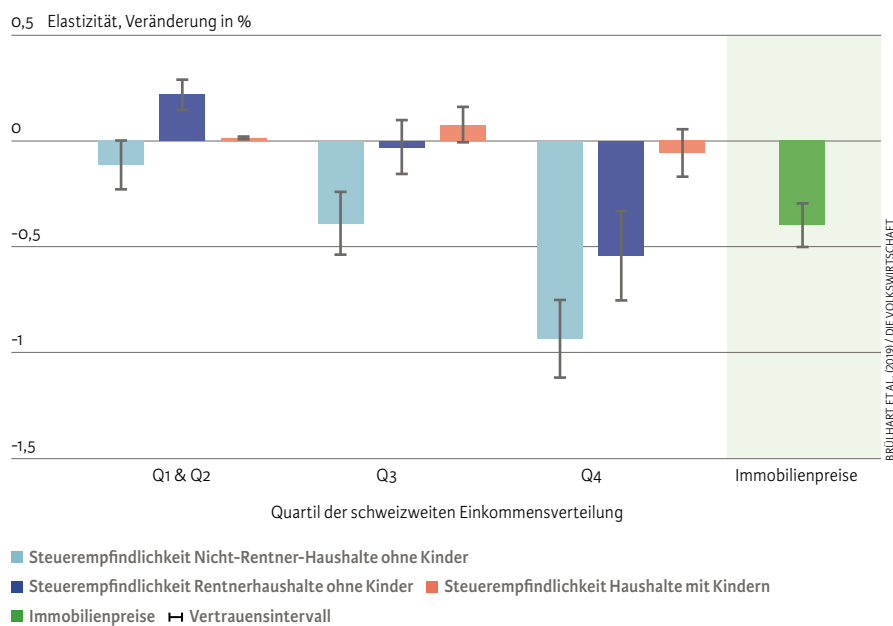
Diese Elastizitäten speisen wir in einem nächsten Schritt in ein theoretisches räumliches Gleichgewichtsmodell. Die Struktur des Modells erlaubt uns, die Zahlungsbereitschaft verschiedener Haushaltskategorien für kommunale öffentliche Dienstleistungen zu schätzen.

### Ärmere Haushalte profitieren

Wenn eine Gemeinde den Steuerfuss erhöht, schmälert dies – für sich allein betrachtet – ihre Attraktivität. Dies schlägt sich deutlich in den Immobilienpreisen nieder: Gemäss unserer Schätzung mit detaillierten Mietpreisdaten sinken die Mieten in neuen Mietverträgen langfristig um beinahe 4 Prozent, wenn eine Gemeinde ihren Steuersatz um 10 Prozent erhöht. Diese tieferen Wohnkosten

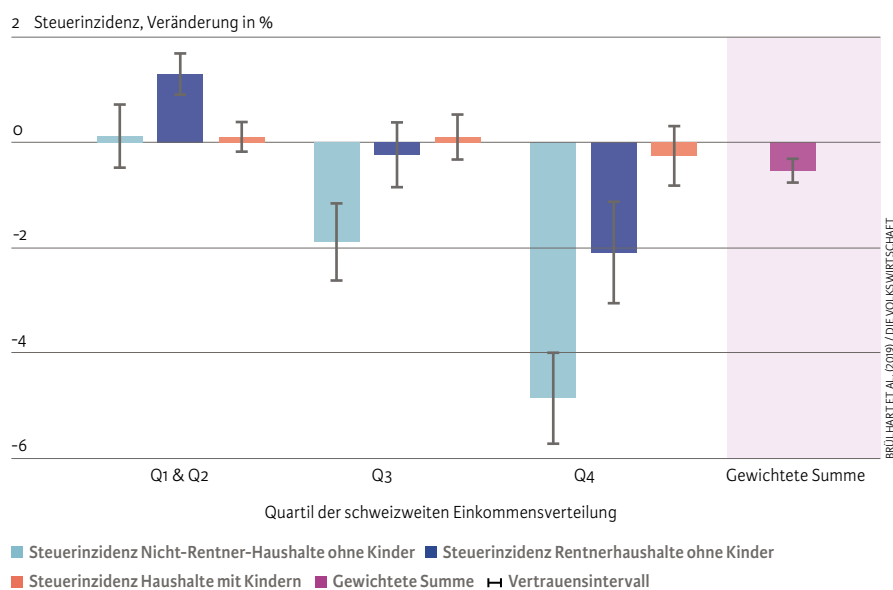
<sup>4</sup> Vgl. Avenir Suisse (2019): S. 21–22.

**Abb. 1: Geschätzte Steuerempfindlichkeit der Haushalte (nach Einkommensklassen) und der Immobilienpreise**



Dargestellt sind die langfristigen Auswirkungen einer Steuererhöhung in Prozent nach einer Erhöhung des Gemeindesteuersatzes um 1 Prozent.

**Abb. 2: Wohlfahrtswirkung höherer Gemeindesteuern auf verschiedene Haushaltstypen**



Dargestellt ist die Änderung in Prozent nach einer Erhöhung des Gemeindesteuersatzes um 1 Prozent.

schwächen die Wirkung der höheren Steuerabgaben auf das Haushaltsbudget ab.

Wie stark tiefere Wohnkosten höhere Steuern kompensieren, hängt vom haushaltsspezifischen Anteil der Wohnkosten am Einkommen ab. Dieser Anteil fällt typischerweise mit steigendem Einkommen. Während die Haushalte mit den 20 Prozent

tiefsten Einkommen 31 Prozent ihres Bruttoeinkommens für Wohnen ausgeben, beträgt dieser Anteil für Haushalte mit den 20 Prozent höchsten Einkommen nur 10 Prozent.<sup>5</sup>

Aufgrund der unterschiedlichen Wohnkostenanteile fällt eine durch Steuererhöhung

<sup>5</sup> BFS (2018).

induzierte Senkung der Mietpreise für reiche Haushalte weniger ins Gewicht als für ärmere Haushalte.

### Viel Geld für Schulen

Steuererhöhungen in Gemeinden gehen in der Regel mit Ausgabenerhöhungen einher. Der wichtigste Ausgabenposten mit bedeutender kommunaler Gestaltungsfreiheit sind die Schulen – im Jahr 2017 wurden dafür 27 Prozent der schweizweiten Gemeindeausgaben verwendet. Dahinter folgen Mobilität und Umwelt (19%), Verwaltung (11%) und Freizeit, Sport und Kultur (7%).<sup>6</sup> Insgesamt haben die Gemeindeausgaben einen Anteil von fast einem Drittel an den Ausgaben aller drei Staatsebenen.<sup>7</sup>

Wie stark die Lokalbevölkerung von diesen Dienstleistungen profitiert, hängt von ihren Präferenzen für gemeindespezifische Ausgaben ab – und damit von ihrer Haushaltssituation. Dabei stellen wir fest, dass reiche Haushalte mit minderjährigen Kindern offenbar die stärksten Präferenzen für lokale öffentliche Dienstleistungen haben. Dieser Befund ist überraschend, denn man könnte annehmen, dass ärmere Haushalte mit Kindern lokale öffentliche Dienstleistungen

stärker beanspruchen würden. Eine mögliche Erklärung ist, dass es diesen Haushalten (oft mit Migrationshintergrund) an den nötigen Informationen fehlt.

Je nach Haushaltstyp entfalten die Gemeindesteuern netto eine andere Wohlfahrtswirkung (siehe *Abbildung 2* auf S. 39). Haushalte mit Kindern sind – unabhängig vom Einkommen – relativ neutral gegenüber Steuererhöhungen eingestellt. Bei den kinderlosen Haushalten hingegen spielt das Einkommen eine bedeutende Rolle. Während Rentnerhaushalte mit unterdurchschnittlichen Einkommen von einer Steuererhöhung profitieren, verschlechtert sich die Lebenssituation der besser verdienenden Rentner- und Nicht-Rentner-Haushalte durch eine Steuererhöhung. Ihr Kaufkraftverlust durch die höhere Steuerrechnung wird nicht aufgewogen durch die tieferen Wohnkosten und die zusätzlichen öffentlichen Dienstleistungen.

### Hauptlast tragen Gutverdiener

Unsere Schätzungen zeigen somit, dass Erhöhungen der Gemeindesteuern durchaus Verteilungseffekte erzeugen. Dies gilt, obwohl sich die Steuerrechnung für alle Einkommensklassen um den gleichen Prozentsatz verändert

Die effektive Last einer Erhöhung der Gemeindesteuern tragen vor allem kinderlose

Haushalte mit überdurchschnittlichen Einkommen. Rentnerhaushalte mit unterdurchschnittlichen Einkommen hingegen profitieren gesamthaft von höheren Gemeindesteuern. Für Haushalte mit Kindern halten sich die Vor- und Nachteile höherer Gemeindesteuern in etwa die Waage.

Die analoge Schlussfolgerung gilt für Steuersenkungen: Von einer linearen Senkung der Gemeindesteuertarife profitieren im Durchschnitt einerseits reiche Steuerzahler stärker als arme und andererseits junge Steuerzahler stärker als Rentner.

#### Marius Brühlhart

Professor für Volkswirtschaft, Faculté des Hautes Etudes Commerciales (HEC), Universität Lausanne

#### Jayson Danton

Ökonom, Bereich Finanzstabilität, Schweizerische Nationalbank (SNB), Bern

#### Raphaël Parchet

Professor für Volkswirtschaft, Università della Svizzera italiana, Lugano

#### Jörg Schläpfer

Dr. sc., Leiter Makroökonomie, Wüest Partner, ETH Zürich

<sup>6</sup> Vgl. EFV (2019): S. 54.

<sup>7</sup> Vgl. EFV (2019): S. 5.

### Literatur

Avenir Suisse (2019). Inequality: An International Think Tank Report on Inequality and Equality, Juli 2019.

BFS (2018). Haushaltsbudgeterhebung 2012–2014.

Brühlhart, Marius, Jayson Danton, Raphaël Parchet und Jörg Schläpfer (2019). Who Bears the Burden of Local Taxes? Arbeitspapier.

EFV (2019). Finanzstatistik der Schweiz 2017, Jahresbericht.

Roller, Marcus und Kurt Schmidheiny (2016). Effective Tax Rates and Effective Progressivity in a Fiscally Decentralized Country. Universität Basel.