

Umverteilung durch die AHV : was die einkommensbezogene Umverteilung der AHV für die Spitzeneinkommen in der Schweiz bedeutet

Autor(en): **Frey, Christian / Häner, Melanie / Schaltegger, Christoph A.**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **36 (2021)**

PDF erstellt am: **16.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-958409>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Christian Frey, Melanie Häner, Christoph A. Schaltegger

Umverteilung durch die AHV

Was die einkommensbezogene Umverteilung der AHV für die Spitzeneinkommen in der Schweiz bedeutet

The redistributive impact of social provision. What income redistribution within social security means for top incomes in Switzerland

Since its introduction, the Swiss old-age and survivors' insurance (OASI/AHV) has not only had an intergenerational, but also a very significant intragenerational redistributive effect from high to low incomes. This article estimates the income-related redistribution by OASI according to a new method, consistently from 1948 to 2016. Our results confirm that the 10 percent of the persons with the highest incomes make a significant contribution to income-related redistribution. This group receives lower pension benefits than it would in a proportional system without redistribution. Thus, the OASI reinforces the redistributive effect implied by income tax progression, especially at the very top of the income distribution. Over time, this redistributive effect has increased, most markedly in the 1970s with the expansion of OASI payroll tax and pension levels.

Staatliche Vorsorgewerke unterscheiden sich von privaten Systemen insbesondere darin, dass sie neben Risikoabsicherung und Vorsorge zusätzlich eine einkommensbezogene Umverteilungswirkung entfalten können. Während bei Privatversicherungen Prämienzahlungen in direktem Zusammenhang mit der individuellen Versicherungsleistung stehen (Äquivalenzprinzip), gilt dies bei staatlichen Vorsorgewerken nur bedingt. So werden bismarcksche Sozialversicherungssysteme oft mit Elementen des steuerfinanzierten britischen Beveridge-Modells ergänzt. Die schweizerische Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) kennt etwa eine Mindestrente, die unabhängig von bezahlten Beiträgen ausgerichtet wird, sowie – im internationalen Vergleich eine Seltenheit – unbegrenzte Lohnabgaben bei gleichzeitig plafonierter Maximalrente. Durch die Quantifizierung der dadurch entstehenden impliziten Um-

verteilungswirkungen lässt sich die Geschichte von staatlichen gegenüber privaten Einflüssen in der sozialen Absicherung, wie sie Matthieu Leimgruber nachzeichnet, empirisch unterlegen.¹ Staatliche Vorsorgesysteme können zudem im Umlageverfahren organisiert werden. Daraus ergibt sich eine Umverteilung zwischen den Generationen, die politisch oft im Vordergrund steht, so etwa mit Blick auf die seit Jahren diskutierte finanzielle Stabilisierung der AHV. Dieser Beitrag fokussiert jedoch explizit nicht auf die inter-, sondern auf die intragenerationelle Umverteilung, also auf die Umverteilung zwischen Einkommensschichten innerhalb einer Generation. Auch Fragen der Einkommensunterschiede und der entsprechenden Umverteilung zwischen den Geschlechtern müssen wir hier ausblenden, da dies den Rahmen der vorliegenden Untersuchung sprengen würde.

Interessanterweise wurde die rein einkommensbezogene Umverteilung der AHV bisher kaum quantifiziert. Die Schwierigkeit besteht in der analytischen Unterscheidung der verschiedenen Verteilungswirkungen des Sozialwerks. 2016 wurde im Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) eine entsprechende Methode vorgeschlagen. Lalanirina Schnegg vergleicht dabei die tatsächlich ausbezahlten AHV-Renten mit einer kontrafaktischen «Prozentualrente», wie sie sich gemäss Äquivalenzprinzip basierend auf den individuell einbezahlten Beiträgen ohne Umverteilung ergeben würde.² Aus der Differenz der beiden Rentenbeträge lässt sich die rein einkommensbezogene, intragenerationelle Umverteilungswirkung der AHV ableiten. Basierend auf dieser Methodik von Schnegg hat Christian Thut unter Hinzunahme der Statistik der direkten Bundessteuer die effektive Umverteilungswirkung von 2003 bis 2014 geschätzt.³ Da das Einkommen der Steuerstatistik neben Arbeits- auch etwa Kapital- und Renteneinkommen umfasst, werden in diesem Beitrag zusätzlich Daten der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) sowie des BSV über die AHV-pflichtigen Arbeitseinkommen der Aktivgeneration beigezogen. Um die einkommensbezogene Umverteilungswirkung der AHV in ihrer historischen Entwicklung erfassen zu können, wurden zudem die Berechnungsgrundlagen der AHV-Renten seit 1948 recherchiert und digitalisiert.

Die Umverteilung im Rahmen der AHV lässt sich schliesslich in den Zusammenhang der Progression der Einkommensteuern stellen. Christian Frey und Christoph A. Schaltegger hatten 2016 die Umverteilungswirkung der Einkommensteuern von Bund, Kantonen und Gemeinden seit 1933 bestimmt.⁴ Die Bestimmung der ein-

1 Matthieu Leimgruber, *Solidarity without the State? Business and the Shaping of the Swiss Welfare State, 1890–2000*, Cambridge 2008.

2 Lalanirina Schnegg, Einkommensbezogene Umverteilung in der AHV, in: *Soziale Sicherheit CHSS 2*, 2016, S. 59–66.

3 Christian Thut, *Die Umverteilungswirkung der Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV)*. Bachelorarbeit an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Luzern 2018.

4 Christian Frey und Christoph A. Schaltegger, *Progressive taxes and top income shares. A histori-*

kommensbezogenen Umverteilung der AHV stellt eine wichtige Ergänzung dieser Resultate dar, denn aufgrund der Besonderheit der unbegrenzten Lohnabzüge ist deren Umverteilungswirkung direkt mit einer steuerlichen Progression vergleichbar.

Entwicklung einer sozial umverteilenden Altersvorsorge in der Schweiz

Die Schweiz war im internationalen Vergleich eine «Nachzüglerin», die den Umfang der Sozialleistungen auf Bundesebene erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts stark ausbaute.⁵ 1890 wurde zwar die Bundeskompetenz für Sozialversicherungen mit Artikel 34^{bis} in der Bundesverfassung verankert, zu Beginn allerdings beschränkt auf die Kranken- und Unfallversicherung. Es dauerte bis nach dem Landesstreik, als 1919 ein erster Entwurf eines Verfassungsartikels zur Altersvorsorge vorlag. Die Verpflichtung zur Schaffung der AHV wurde erst 1925 vom Volk beschlossen.⁶ Von dieser Verfassungsgrundlage bis zu deren Konkretisierung im Gesetz verstrichen mehr als zwanzig weitere Jahre. Während sich vermehrt kantonale Altersversicherungen etablierten, scheiterte 1931 der erste Versuch, die AHV per Gesetz auf Bundesebene einzuführen – die sogenannte «Lex Schulthess» – in der Volksabstimmung.⁷ Das Gesetz zur AHV wurde schliesslich am 6. Juli 1947 mit einer deutlichen Zustimmung von 80 Prozent an der Urne angenommen und trat 1948 in Kraft.

Die AHV ist seit Beginn nach dem Umlageverfahren ausgestaltet, die Rentenleistungen werden also aus laufenden Lohnbeiträgen finanziert.⁸ Dies führt zu einer intergenerationellen Umverteilung von Erwerbstätigen zu Rentnerinnen und Rentnern.⁹ Seit ihrer Einführung hat die AHV nebst dieser generationenübergreifenden aber auch eine bedeutende sozial umverteilende Wirkung. So wird von Beginn weg – unabhängig von der Höhe bezahlter Beiträge – eine Mindestrente ausbezahlt. Betrug diese 1948 noch 40 Franken, liegt die minimale Rente 2016 bei 1175 Franken (siehe Grafik 1).¹⁰ In der Mindestrente spiegelt sich das wichtige sozialpoli-

cal perspective on pre- and post-tax income concentration in Switzerland, in: *Economics Letters* 148, 2016, S. 5–9.

5 Leimgruber (Anm. 1).

6 Luca Pellegrini, *L'assurance vieillesse, survivants et invalidité. Ses enjeux financiers entre 1918 et 1925*, in: Schweizerisches Bundesarchiv (Hg.), *Geschichte der Sozialversicherungen (Studien und Quellen)*, Zürich 2006, S. 79–107.

7 Böschenstein Hermann, Bundesrat Edmund Schulthess. *Krieg und Krisen*. Bern 1966.

8 Andreas Dummermuth, Hans Jürg Herren und Rolf Lindenmann, *Alles über die AHV*, 2015.

9 Patrick Spuhler, *Die Umverteilung von Jung nach Alt*, in: *Die Volkswirtschaft* 7, 2017, S. 57 f.

10 Bundesamt für Sozialversicherungen, *Die Geschichte der AHV, Hintergrunddokument*, 2018, www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/ahv/faktenblaetter/die_geschichte_derahv.pdf.download.pdf/die_geschichte_derahv.pdf (9. 12. 2019).

tische Motiv der Linderung der Altersarmut wider. Faktisch stellt sie ein Grundeinkommen für Pensionierte dar.

Würde die Mindestrente aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert, dann handelte es sich finanzpolitisch um eine Umverteilung über staatliche Transferausgaben. Im Rahmen der AHV wird die Mindestrente jedoch massgeblich durch Solidaritätsbeiträge hoher Einkommen finanziert. Zur ausgabenseitigen Umverteilung kommt also eine Umverteilung über die Einnahmeseite des Staatshaushalts, vergleichbar mit der steuerlichen Umverteilung durch die Progression. Während Lohnabgaben auf dem gesamten Gehalt zu entrichten sind, wurden die ausbezahlten Renten von Beginn weg nach oben begrenzt. Die Maximalrente betrug ursprünglich rund das Dreifache, seit der 4. AHV-Revision ab 1957 noch rund das Doppelte der Mindestrente (siehe Grafik 1). Ab einer bestimmten Einkommensschwelle¹¹ sind die Lohnbeiträge der Spitzenverdienenden nicht mehr weiter rentenbildend. Da somit der Lohnabgabe auf den oberen Lohnbestandteilen keine individuelle Rentenleistung mehr gegenübersteht, erhalten die AHV-Beiträge in dieser Höhe den Charakter einer «Hochlohnsteuer». Eine solche Qualifikation lässt sich auch definitiv rechtfertigen, zeichnet sich eine Steuer doch dadurch aus, dass es sich um eine Geldleistung handelt, der kein individueller Anspruch auf Gegenleistung gegenübersteht.¹² Die unbegrenzte Lohnabgabe in Verbindung mit einer plafonierten Rente impliziert also eine Art «steuerliche» Umverteilung innerhalb der AHV.

Mit der 8. AHV-Revision, deren Massnahmen 1973–75 in Kraft traten, wurden die Renten deutlich erhöht (auf den 1. Januar 1973 um 80 Prozent und auf den 1. Januar 1975 um weitere 25 Prozent).¹³ Mit Bezug auf die Umverteilungswirkung hatte dies zwei gegenläufige Effekte. Die Erhöhung der Maximalrente verringerte die Umverteilung, da HochlohnbezügerInnen mit höheren AHV-Leistungen rechnen können. Da jedoch gleichzeitig die Lohnabgaben deutlich anstiegen, erhöhten sich auch die Beiträge der SpitzenverdienerInnen. 1948 zunächst auf 4 Prozent festgelegt – formell je zur Hälfte von Arbeitgebern und Arbeitnehmern abzuliefern –, stiegen die Lohnabgaben mit der 7. und 8. AHV-Revision zwischen 1969 und 1975 auf 8,4 Prozent (siehe Grafik 2).¹⁴

Seit der 8. AHV-Revision (1975) weisen die Einnahmen aus den Beiträgen der Versicherten und Arbeitgeber im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt (BIP) eine hohe

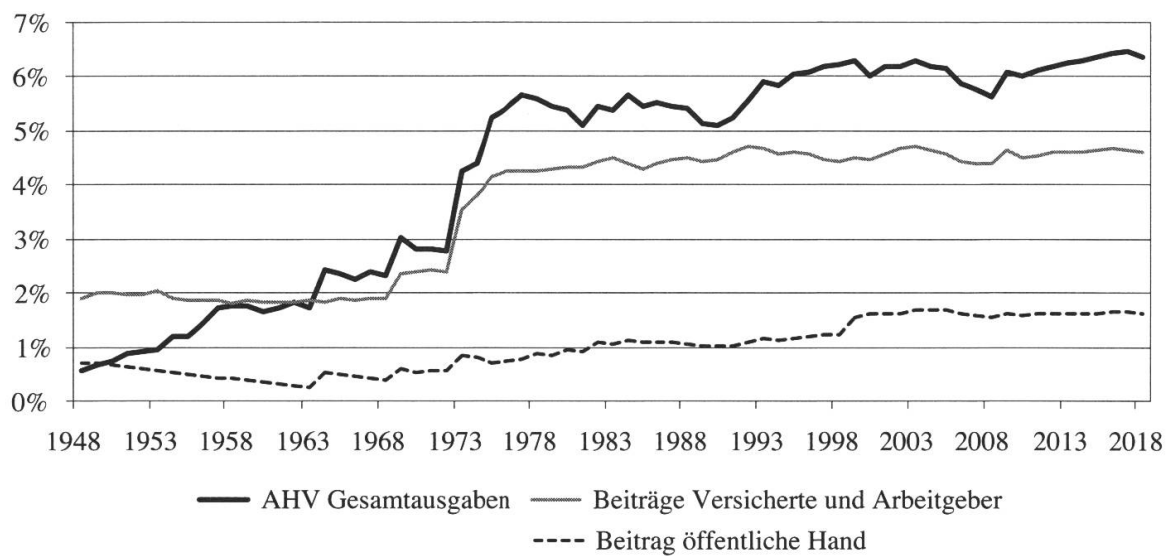
11 1948 lag die Einkommensschwelle für das Erreichen der Maximalrente bei 7500 Franken Jahreseinkommen, bis 2016 stieg sie auf 84 600 Franken.

12 Eidgenössische Steuerverwaltung, Unterschied zwischen Steuern und anderen öffentlichen Abgaben, Dokumentation und Steuerinformation, Schweizerische Steuerkonferenz SSK (Hg.), Bern 2018.

13 Philipp Ischer, Ausbau oder Konsolidierung? Der politische Diskurs der 1970er Jahre in der Schweiz im Bereich der AHV, in: Schweizerisches Bundesarchiv (Hg.), Geschichte der Sozialversicherungen (Studien und Quellen), Zürich 2006, S. 141–166.

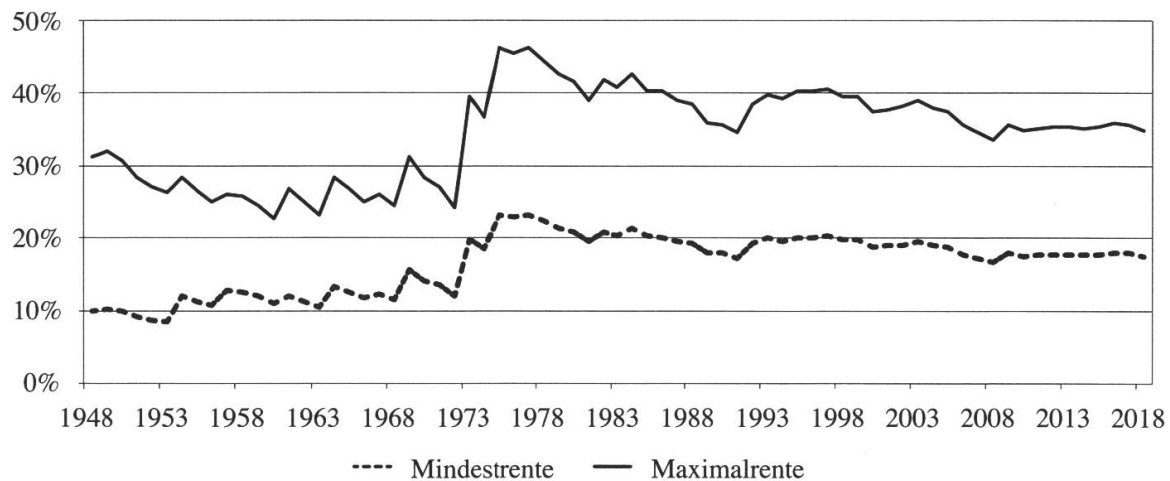
14 Christina Zenker, Katja Gentinetta, Die AHV. Eine Vorsorge mit Altersblindheit, Zürich 2009.

Grafik 1: Entwicklung der AHV-Mindest- und Maximalrenten im Vergleich zum Bruttoinlandprodukt (BIP) per capita



Quelle: Schweizerische Sozialversicherungsstatistik, AHV 7: Rentenformel, 2019.

Grafik 2: Entwicklung der AHV-Gesamtausgaben sowie des öffentlichen Beitrags im Vergleich zum Bruttoinlandprodukt



Quelle: Schweizerische Sozialversicherungsstatistik, AHV 4: Finanzen, 2019.

Konstanz auf (siehe Grafik 2). Erst wieder mit der Vorlage über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) erhöhen sich die Lohnabgaben ab 2020 auf 8,7 Prozent. Gleichzeitig nahmen die Ausgaben der AHV aufgrund des demografischen Wandels und eines stetigen Leistungsausbaus seit 1975 jedoch weiter zu. Der ansteigende Finanzierungsbedarf wurde dabei insbesondere durch einen wachsenden steuerfinanzierten Beitrag der öffentlichen Hand sichergestellt.¹⁵ Bis 1963 waren die Beiträge von Bund und Kantonen auf jährlich 160 Millionen Franken fixiert und verloren damit im Vergleich zum wachsenden BIP an Bedeutung (siehe Grafik 2). Mit den Anpassungen der 6. und 7. AHV-Revisionen (1964, 1969) wurde der Beitrag von Bund und Kantonen schliesslich mit rund 20 Prozent an die Entwicklung der AHV-Gesamtausgaben geknüpft, was seit 1975 zu einem automatisierten, stetigen Wachstum der Beiträge der öffentlichen Hand führte.

Diskussionen zur Frage der AHV-Finanzierung

In den ersten Diskussionen über die Einführung einer AHV zu Beginn des 20. Jahrhunderts waren die Beiträge der öffentlichen Hand als Solidaritätsleistung für tiefe Einkommen angedacht. So erhoffte man sich etwa auch eine mögliche Entlastung des kommunal und kantonale organisierten Armenwesens.¹⁶ In der zweiten Botschaft des Bundesgesetzes von 1946 wurden allerdings keine detaillierten Überlegungen mehr geäussert, warum sich die öffentliche Hand an der AHV beteiligen sollte. Im Vordergrund der Diskussion stand das Ziel, mit dem öffentlichen Beitrag die Last der Versicherten durch Lohnabgaben in Grenzen zu halten. Es gab aber seit der Inkraftsetzung der AHV immer wieder Diskussionen über deren Höhe und die Art ihrer Finanzierung. So wurde in den Jahren 1949 bis 1951 die Sorge geäussert, dass der zu Beginn stark anwachsende AHV-Fonds – und damit sogenanntes «Zwangssparen» – zur Verdrängung privater Investitionen führen könnte. Deshalb wurde für die Festlegung einer Obergrenze des Fonds plädiert.¹⁷ Zudem forderte beispielsweise die 1970 zustande gekommene, aber 1974 zurückgezogene Volksinitiative «für eine zeitgemässe Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenfürsorge» zusätzlich zur Deckelung der Lohnbeiträge auch die Limitierung des Beitrags der öffentlichen Hand auf einen Drittel der Ausgaben.¹⁸ Generell waren die 1970er-Jahre geprägt

15 Bundesamt für Sozialversicherungen, Die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Hand an der AHV-Finanzierung seit 1948, Bericht zuhanden der SGK-SR gemäss Antrag Rechsteiner Paul, Bern 2013, www.parlament.ch/centers/documents/de/bericht-bsv-ahv-finanzierung-seit1948-2013-01-21-d.pdf (26. 11. 2019).

16 Bundesamt für Sozialversicherungen (Anm. 10).

17 Theo Keller, AHV-Fonds, Kapitalmarkt und Konjunktur, in: *Swiss Journal of Economics and Statistics* 86/1, 1950, S. 1–26; BBI 1953 II, 132; Leimgruber (Anm. 1).

18 www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis98t.html (16. 3. 2020).

von Konsolidierungsbestrebungen. So brachte die 9. Revision 1977 als erste keinen Leistungsausbau, sondern die Indexierung der Renten mit sich.¹⁹

Erst im Zuge der 10. AHV-Revision (1980–1995/98) wurde der sozialpolitische Aspekt der AHV-Beiträge der öffentlichen Hand wieder diskutiert. Auf Vorschlag des Bundesrats wurde der sogenannte Rentenknick in der Rentenformel verankert.²⁰ Seither werden Lohnbeiträge von Personen mit geringem Einkommen stärker rentenbildend angerechnet als Beitragsleistungen von höheren Einkommen.²¹ Die durch diese Anpassung zusätzlich anfallenden Ausgaben für die Renten gingen vollständig zulasten des Bundes. Gemäss dem Bundesrat war es gerechtfertigt, die Mittel der öffentlichen Hand für die wirtschaftlich schlecht gestellten RentenbezügerInnen einzusetzen.²² Ebenfalls mit der 10. AHV-Revision wurden die Renten für verheiratete Paare mit dem Einkommenssplitting sowie Erziehungs- und Betreuungsgutschriften neu geregelt. Da Paare aller Einkommensschichten profitieren, ist die einkommensbezogene Verteilungswirkung dieser Massnahmen weniger offensichtlich.

Der Ausbau der Rentenleistungen in Verbindung mit dem voranschreitenden demografischen Wandel führte zur Äufnung zusätzlicher Finanzierungsquellen. Seit 1999 fliesst das sogenannte Mehrwertsteuer-Demografieprozent, seit 2000 auch die Spielbankenabgabe direkt in die AHV.²³ Generell lässt sich der Ausbau des Beitrags der öffentlichen Hand somit sowohl mit einem sozialpolitisch motivierten Leistungsausbau erklären wie auch mit finanzpolitischen Motiven, nämlich zur Vermeidung höherer Lohnabzüge, wie sie aufgrund der Zunahme der demografischen Last andernfalls notwendig gewesen wären.

Methode zur Quantifizierung der Umverteilungswirkung

Die AHV-Rente bestimmt sich als Funktion des massgebenden Durchschnittseinkommens über die gesamte Beitragsdauer hinweg.²⁴ Die Umverteilungswirkung ergibt sich aus dem Zusammenspiel proportionaler Lohnabgaben mit einer nicht-proportionalen Rentenformel. Grafik 3 stellt die AHV-Rente von 2016 im Verhältnis zum erzielten durchschnittlichen Jahreseinkommen dar, also im Sinne einer Ersatzquote. Die jährliche Mindestrente beträgt 14 100 Franken. Für Versicherte

19 Ischer (Anm. 13).

20 Parlamentsdienste, DEL, Verhandlungsheft 10. AHV-Revision, www.parlament.ch/centers/documents/de/VH_90_021.pdf (15. 6. 2019).

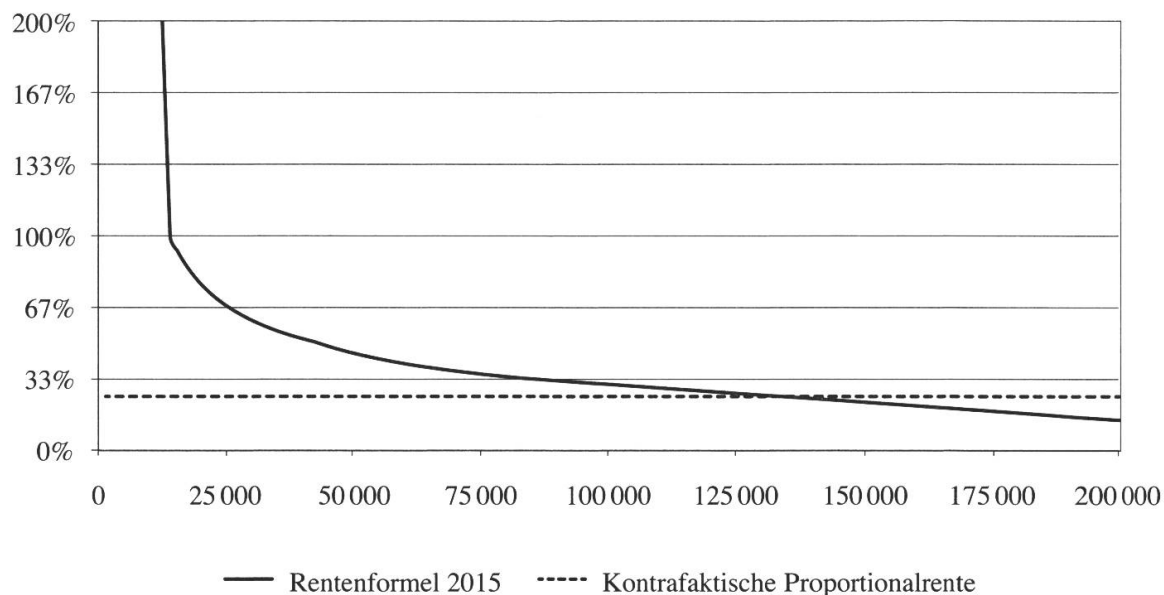
21 Schnegg (Anm. 2).

22 Bundesamt für Sozialversicherungen (Anm. 10).

23 Zenker/Gentinetta (Anm. 14); Bundesamt für Sozialversicherungen (Anm. 10).

24 Massgebend sind neben dem Lohneinkommen auch allfällige Erziehungs- und Betreuungsgutschriften.

Grafik 3: AHV-Rentenformel 2016: AHV-Rente im Verhältnis zum massgebenden Durchschnittseinkommen über die Beitragsperiode



Quelle: Eigene Berechnungen, Bundesamt für Sozialversicherungen, Skala 44.

mit einem Durchschnittseinkommen von lediglich 14 100 Franken beträgt die Ersatzquote damit 100 Prozent. Für Versicherte mit noch tieferen Einkommen geht das Verhältnis aufgrund der fixen Mindestrente theoretisch gegen unendlich. Die Maximalrente ist auf das Doppelte der Mindestrente (28 200 Franken) festgelegt und wird ausbezahlt, falls das Durchschnittseinkommen über dem Sechsfachen der Mindestrente liegt (84 600 Franken). Bei diesem Einkommen liegt die Ersatzquote somit bei 33 Prozent und geht mit steigendem Einkommen aufgrund der fixen Maximalrente gegen null. Zur Bestimmung der Umverteilungswirkung wird die geltende Rentenformel mit einer kontrafaktischen Proportionalrente nach dem Äquivalenzprinzip verglichen, also mit einer Ersatzquote, die unabhängig vom Einkommen für alle Rentnerinnen und Rentner gleich hoch ausfällt.²⁵ Diese Methode von Schnegg erlaubt, die intragenerationelle von der intergenerationellen Umverteilung zu trennen. Denn auch im kontrafaktischen Vergleichssystem mit der Proportionalrente wäre die Umlagesolidarität zwischen den Generationen weiterhin uneingeschränkt gegeben. Lediglich die einkommensbezogene Umverteilung wäre ausgeschaltet, da den proportionalen Lohnbeiträgen eine äquivalente Rente gegenüberstünde.

25 Schnegg (Anm. 2).

Ausgehend vom Register der jährlich ausbezahlten AHV-Renten fokussiert Schnegg auf die heutige Rentnerbevölkerung.²⁶ Im Gegensatz dazu interessiert sich der vorliegende Beitrag für die Erwerbsbevölkerung, die das System über Lohnabgaben massgeblich finanziert. Ziel der hier dargelegten Überlegungen und Berechnungen ist es, jenen Teil der Lohnabgaben zu bestimmen, der mangels einer Gegenleistung durch das Gemeinwesen mit einer Hochlohnsteuer vergleichbar ist.

Als Ausgangspunkt ziehen wir Daten zur Verteilung der AHV-beitragspflichtigen Jahreslöhne heran, die auf Auswertungen der Zentralen Ausgleichsstelle sowie des BSV beruhen. Zusammen mit den jährlichen AHV-Abgabesätzen aus der Sozialversicherungsstatistik lassen sich auf diese Weise die tatsächlich geleisteten Abgaben verschiedener Lohnklassen bestimmen. In einem zweiten Schritt geht es darum, den Solidaritätsbeitrag hoher Einkommen zu schätzen. Auf der Basis des Jahreslohns wird zunächst die zu erwartende AHV-Rente gemäss der zu diesem Zeitpunkt gültigen Rentenformel geschätzt. Dazu werden die Rententabellen des BSV herangezogen. Die zu erwartende Rente wird mit einer kontrafaktischen Proportionalrente verglichen. Für hohe Einkommen fällt die Rente gemäss Rentenformel geringer aus als in einem Proportionalssystem. Anhand des Anteils der zu erwartenden Rente im Vergleich zur Proportionalrente bestimmen wir den Solidaritätsanteil der auf hohen Einkommen geleisteten Lohnabgaben. Fällt die zu erwartende AHV-Rente beispielsweise halb so gross aus wie die Proportionalrente, werten wir 50 Prozent der geleisteten AHV-Abgaben als Solidaritätsbeitrag. In einem dritten Schritt wird schliesslich die umverteilende Wirkung dieser AHV-Solidaritätsbeiträge im Vergleich zur progressiven Wirkung der Einkommensteuern betrachtet. Dazu wird die «AHV-Hochlohnsteuer» in die Berechnung der steuerlichen Umverteilung von Frey und Schaltegger integriert.²⁷ So lässt sich der im Vergleich zu den Einkommensteuern zusätzlich umverteilende Effekt der AHV-Solidaritätsbeiträge bestimmen.

Die erste zentrale Datengrundlage unserer Analyse sind Verteilungsinformationen zu den AHV-beitragspflichtigen Löhnen und den entsprechenden Lohnabgaben. Informationen für Angestellte und selbständig Erwerbstätige für die Jahre ab 1981 sind auf Anfrage bei der Zentralen Ausgleichsstelle verfügbar.²⁸ Die jährlichen AHV-Beitragssätze können der Schweizerischen Sozialversicherungsstatistik (SVS) entnommen werden.²⁹ Für die Jahre 1948 bis 1968 konnten wir Daten zur Verteilung der Beiträge aus der jährlichen Statistik der AHV-Beiträge des BSV

26 Schnegg (Anm. 2).

27 Frey/Schaltegger (Anm. 4).

28 Die Daten wurden uns freundlicherweise von Hanspeter Naef von der ZAS Genf zur Verfügung gestellt. Dieselbe Datengrundlage wurde bereits von Föllmi und Martinez verwendet. Reto Föllmi, Isabel Z. Martínez, Volatile top income shares in Switzerland? Reassessing the evolution between 1981 and 2010 *Review of Economics and Statistics* 99/5, 2017, S. 793–809.

29 Schweizerische Sozialversicherungsstatistik, AHV 9: Beitragssätze seit 1948, 2019.

heranziehen. Darin sind Informationen zur Anzahl der Beitragspflichtigen und ihrer Beiträge für 49 Beitragsklassen aufgeführt.³⁰ Für die Jahre 1969 bis 1980 sind gemäss Informationen aus dem BSV keine entsprechenden Auswertungen verfügbar. Erhältlich sind lediglich die aggregierten Werte, was eine Interpolation der Verteilung für diesen Zeitraum erforderlich macht.

Die zweite zentrale Datengrundlage liegt in den jährlichen Rentenformeln zur Berechnung der AHV-Rente aus dem massgebenden Durchschnittseinkommen. Entsprechende Rententabellen sind ebenfalls als BSV-Publikationen verfügbar.³¹ Auf der Basis dieser Tabellen lässt sich die historische Entwicklung der Rentenformel nachvollziehen. Als dritte Datengrundlage nutzen wir Informationen zur Verteilung des Einkommens. Um die Anteile der Spitzeneinkommen konsistent seit 1948 nachzuzeichnen, eignet sich die Statistik der direkten Bundessteuer. Steuerdaten werden denn auch in der Literatur breit verwendet, um mit der von Thomas Piketty³² wiederentdeckten Pareto-Interpolation lange Zeitreihen der Einkommenskonzentration zu erstellen.³³ Das Einkommen gemäss Steuerstatistik umfasst neben Arbeits- auch etwa Kapital- sowie Renteneinkommen. Zur Einbindung von Daten zu den AHV-pflichtigen Arbeitseinkommen in die Steuerstatistik muss deshalb eine Annahme über die gemeinsame Verteilung von Arbeits- und steuerlichem Gesamteinkommen getroffen werden. Wir gehen beispielsweise davon aus, dass die top 1 Prozent mit den höchsten Arbeitseinkommen vollständig auch zur Gruppe der top 1 Prozent mit den höchsten steuerlichen Gesamteinkommen gehören (eine sogenannte perfekt gemeinsame Verteilung).

Zu erwartende AHV-Rente, kontrafaktische Proportionalrente und der öffentliche Beitrag

Die tatsächliche Rentenberechnung erfolgt auf Basis des massgebenden Durchschnittseinkommens über die gesamte Erwerbsperiode. Die historisch verfügbaren

30 Bundesamt für Sozialversicherungen. Eidg. Alters- und Hinterlassenenversicherung, Statistik der Beiträge, IBK Auswertungen 1948–1968, 1951–1972 (BSV, Archivnummern: BSV_9_1951a bis BSV_9_1972a).

31 Bundesamt für Sozialversicherungen, Rententabellen, AHV/IV, Skala 20, 1948–1972; Skala 25, 1973–1978; Skala 44, 1979–2015.

32 Thomas Piketty, *Les hauts revenus en France au XX^e siècle. Inégalités et redistributions, 1901–1998*, Paris 2001.

33 Fabien Dell, Thomas Piketty und Emmanuel Saez, *Income and Wealth Concentration in Switzerland over the Twentieth Century*, in: Anthony B. Atkinson, Thomas Piketty (Hg.), *Top Incomes Over the Twentieth Century. A Contrast Between Continental European and English-Speaking Countries*, Oxford 2007, S. 472–500; Christoph A. Schaltegger und Christoph Gorgas, *The Evolution of Top Incomes in Switzerland over the 20th Century*, in: *Swiss Journal of Economics and Statistics* 147/4, 2011, S. 479–519; Föllmi/Martínez (Anm. 28).

Informationen zu den AHV-pflichtigen Löhnen bilden hingegen lediglich die Einkommen eines einzelnen Jahres ab. Wir gehen davon aus, dass die Verteilung der Jahreseinkommen ein guter Indikator für die Verteilung der Lebenseinkommen darstellt. Diese Annahme muss in der Realität jedoch nicht zwingend erfüllt sein. Signifikante Fehler in unserer Schätzung der zu erwartenden AHV-Rente ergeben sich dann, wenn die Einkommensmobilität über die Erwerbsperiode sehr gross ist. Wechseln sich Phasen mit hohen und tiefen Einkommen über die Erwerbsbiografie einer Person ab, dann sind die durchschnittlichen Einkommen über die gesamte Erwerbsperiode gleichmässiger verteilt als die Einkommen eines einzelnen Jahres. Allerdings fassen sämtliche Schätzungen der Einkommensungleichheit auf der Basis von Jahreseinkommen implizit auf der Annahme, dass dieser Effekt vernachlässigbar ist. Insofern ist unsere Annahme auch etwa mit den erwähnten Schätzungen der Topeinkommensanteile auf der Basis jährlicher Steuereinkommen konsistent.

Die kontrafaktische Proportionalrente ist die zentrale Vergleichsgrösse zur Bestimmung der Umverteilungswirkung. Schnegg³⁴ definiert die Proportionalrente als die durchschnittliche Ersatzquote der heutigen RentnerInnen und damit als durchschnittlich ausbezahlte Rente im Verhältnis zum durchschnittlich erzielten Jahreseinkommen während der Erwerbsperiode. Um eine historische Analyse zu ermöglichen, hat Thut eine alternative Berechnung unabhängig von einem detaillierten Rentenregister entwickelt. Basierend auf öffentlichen Kennzahlen der AHV-Statistik bestimmt er die Proportionalrente als Verhältnis der Maximalrente zum massgebenden Mindesteinkommen für eine Maximalrente.³⁵ Thut weist nach, dass dieses Vorgehen im Vergleich zur Methode von Schnegg erstaunlich konsistente Ergebnisse liefert.³⁶ In unserem Dreischrittverfahren fehlt nun noch die Behandlung des Beitrags der öffentlichen Hand. Als einfachste Methode zur Bestimmung der Solidaritätsbeiträge der SpitzenverdienerInnen könnten die nicht rentenbildenden Beiträge der BezügerInnen einer Maximalrente herangezogen werden. Dabei würde jedoch der substanzielle öffentliche Beitrag ignoriert, von dem auch die BezügerInnen einer Maximalrente profitieren. So finanzierte die öffentliche Hand (über den Bundesbeitrag sowie über zweckgebundene Steuern) im Jahr 2016 rund 24,6 Prozent der AHV-Ausgaben.³⁷ Die AHV-Rente besteht somit aus einem umlagefinanzierten und einem öffentlich subventionierten Teil. Wir fokussieren hier auf den rein umlagefinanzierten Rententeil. Der subventionierte Teil wird durch Steuermittel finanziert, deren einnahmeseitige Umverteilungswirkung, sofern relevant, in der Steuerprogression berücksichtigt werden müsste. Durch die Fokussierung auf den

34 Schnegg (Anm. 2).

35 Thut (Anm. 3).

36 Ebd.

37 Wir folgen Schnegg (2016) und berechnen den öffentlichen Anteil an den AHV-Ausgaben abzüglich der Hilfslosenentschädigung.

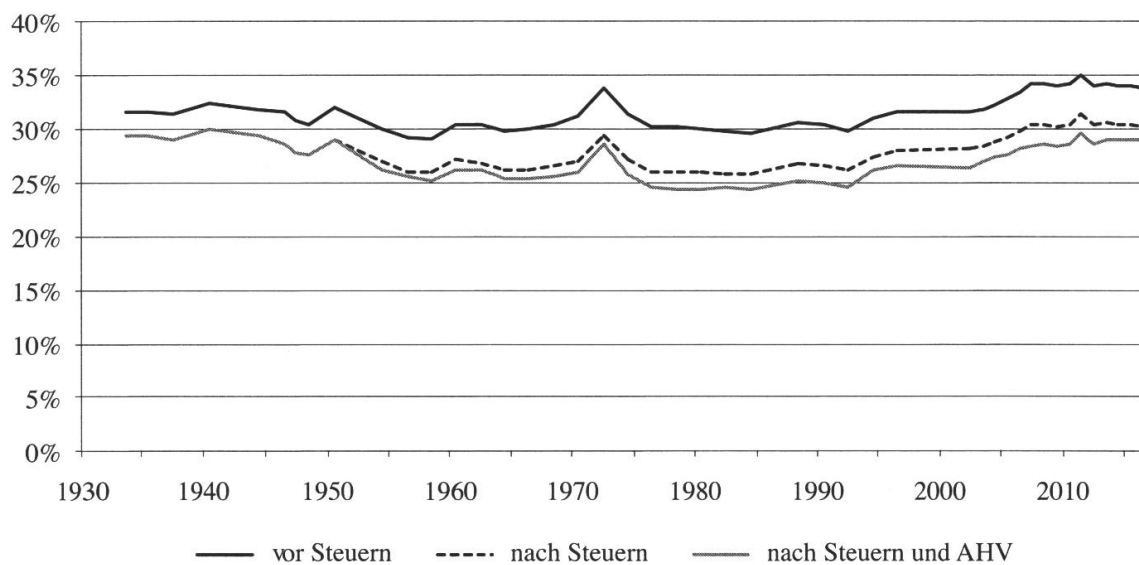
umlagefinanzierten Rententeil fällt die kontrafaktische Proportionalrente geringer aus. Damit übersteigt diese Proportionalrente erst bei einem höheren Lohnniveau die faktisch ausbezahlte Maximalrente (siehe Grafik 3). Die tatsächlichen «Solidaritätssponder» sind somit lediglich eine Teilmenge aller BezügerInnen einer Maximalrente und stärker auf die höchsten Einkommen konzentriert.

Konkret kürzen wir mit unserer Methode alle tatsächlichen AHV-Renten proportional um den öffentlich finanzierten Anteil und vergleichen diese zwecks Bestimmung der Umverteilungswirkung mit einer ebenfalls rein umlagefinanzierten kontrafaktischen Proportionalrente. Dabei wären auch alternative Vorgehensweisen denkbar. Schnegg beispielsweise vergleicht die tatsächlichen AHV-Renten nicht mit einer kontrafaktischen Rente ohne jegliche Umverteilung, sondern weist den tiefen Einkommen zusätzlich einen aus dem öffentlichen Beitrag finanzierten Rentenzuschlag zu. Das lässt sich begründen, weil der Gesetzgeber die öffentlichen Beiträge insbesondere seit der 10. AHV-Revision (1980–1995/98) aus sozialpolitischen Motiven erhöht hat (siehe Abschnitt «Diskussionen zur Frage der AHV-Finanzierung»). Wird der gesamte öffentliche Beitrag den tiefen Einkommen zugewiesen und den hohen Einkommen kein Anrecht darauf zugesprochen, dann fallen deren Proportionalrente und die so bestimmten Solidaritätsbeiträge hoher Einkommen deutlich geringer aus. Eine weitere alternative Vorgehensweise besteht allerdings darin, den öffentlichen Beitrag allen Versicherten proportional zum Einkommen zuzuweisen. Auch dieses Vorgehen lässt sich begründen, weil der Gesetzgeber die öffentlichen Beiträge vor der 10. AHV-Revision vornehmlich aus finanzpolitischen Motiven gesprochen hat, nämlich zur Vermeidung höherer proportionaler Lohnabzüge, wie sie zur Finanzierung der wachsenden Einnahmenlücke andernfalls notwendig gewesen wären. Damit erhalten höhere Einkommen im kontrafaktischen Vergleichssystem eine deutlich höhere Rente und gegenüber den tiefen tatsächlichen AHV-Renten fallen die so bestimmten Solidaritätsbeiträge deutlich höher aus. Faktisch haben über die Zeit bei der Festlegung des öffentlichen Beitrags sowohl sozial- wie auch finanzpolitische Motive eine Rolle gespielt. In diesem Beitrag wählen wir bei der Definition des kontrafaktischen Vergleichssystems darum einen Mittelweg. Die öffentlichen Beiträge werden nicht ausschliesslich den tiefen Einkommen und auch nicht proportional zum Einkommen, sondern proportional zur AHV-Rente zugewiesen.

Resultate und Fazit

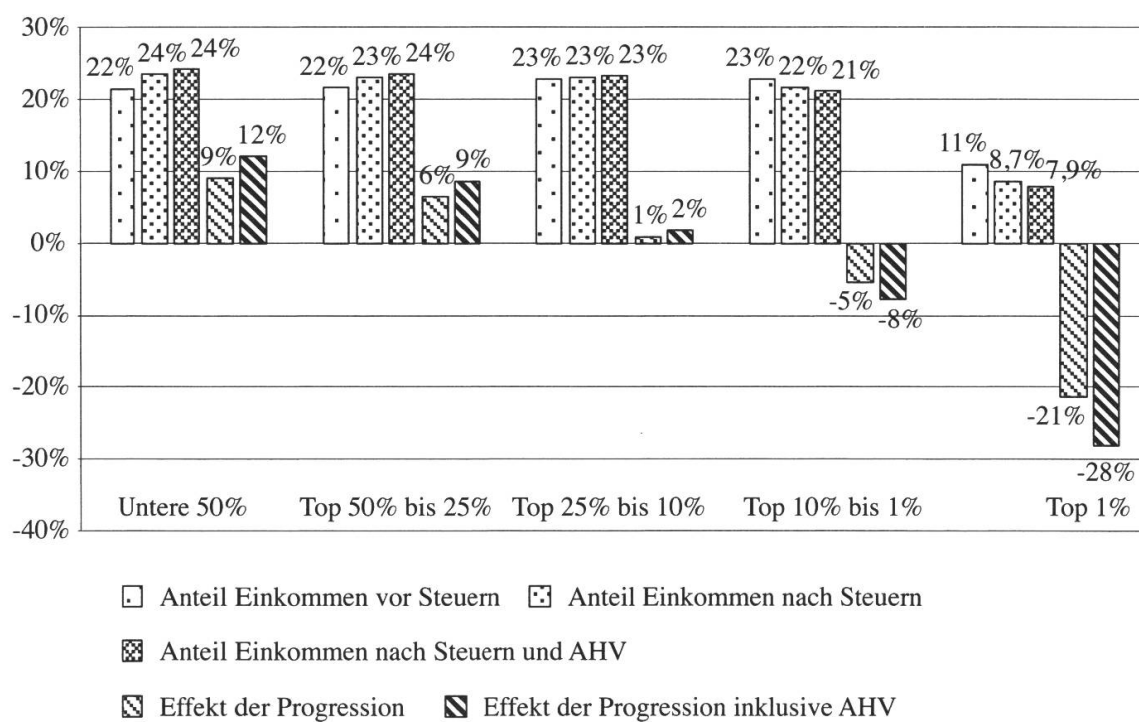
Grafik 4 stellt die Verteilung von Einkommensteuern und der AHV-Solidaritätsbeiträge auf verschiedene Einkommensgruppen für das Jahr 2016 dar. Die einkommensstärksten top 10 Prozent leisten einen im Verhältnis zu ihrem Einkommen überproportionalen Anteil an die Einkommensteuern von Bund, Kantonen und Ge-

Grafik 4: Umverteilungswirkung durch Steuern und AHV für verschiedene Einkommensgruppen 2016



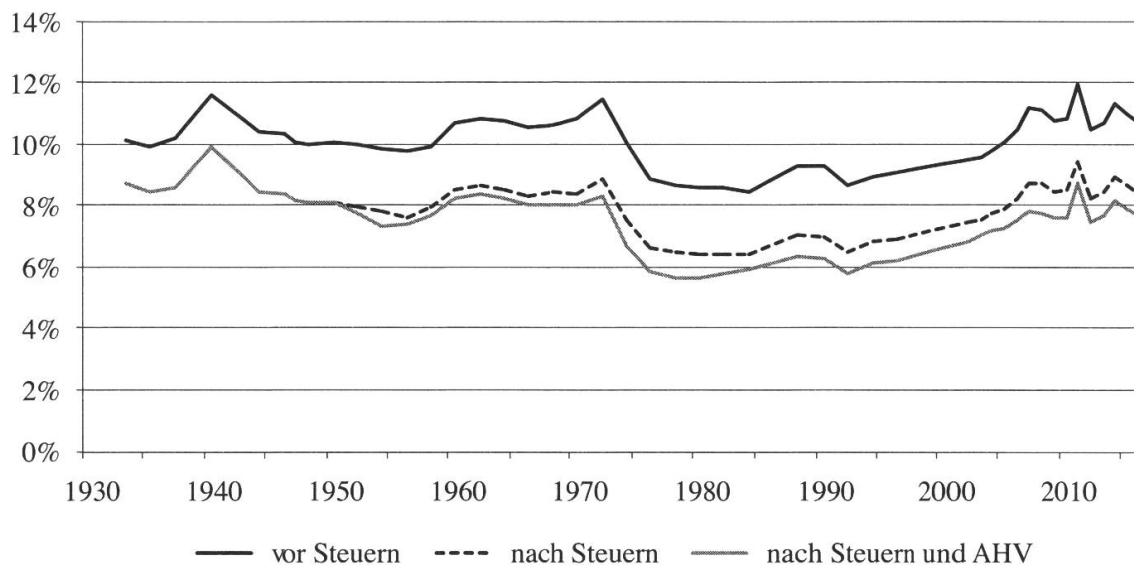
Quelle: Eigene Berechnungen.

Grafik 5: Einkommensanteil der einkommensstärksten zehn Prozent vor Steuern, nach Steuern sowie nach Steuern inklusive AHV-Solidaritätsbeiträgen



Quelle: Eigene Berechnungen.

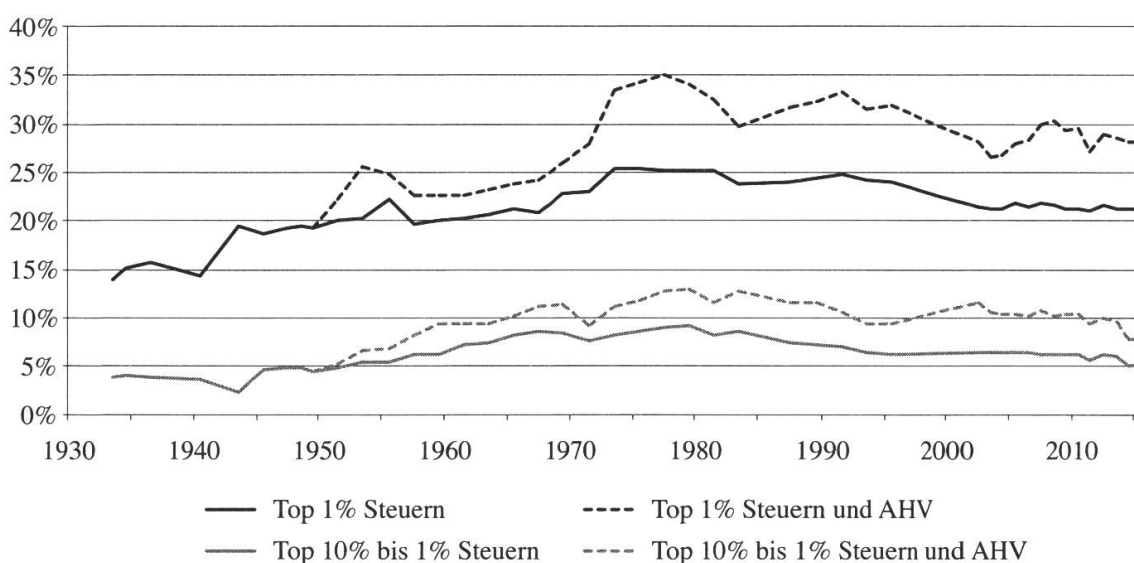
Grafik 6: Einkommensanteil der einkommensstärksten ein Prozent vor Steuern, nach Steuern sowie nach Steuern inklusive AHV-Solidaritätsbeiträgen



Der Wert für das Jahr 2011 ist beeinflusst durch die einmalige Realisierung von Kapitaleinkommen im Zusammenhang mit dem Börsengang eines grossen Rohstoffhandelsunternehmens.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Grafik 7: Verminderung Einkommensanteil hoher Einkommen durch Steuern und AHV seit 1945



Quelle: Eigene Berechnungen.

meinden. Genauso konzentriert sich auch die «Solidaritätsspende» in der AHV an der Spitze der Einkommensverteilung, konkret bei den top 10 Prozent. Der gesamte Finanzierungsbeitrag dieser Gruppe steigt durch den Einbezug der AHV entsprechend an. Die unteren Einkommensschichten (untere 50%) und die Mittelschicht (top 50% bis top 25%) profitieren. Diese beiden Gruppen leisten bereits bei der Einkommensteuer einen unterproportionalen Anteil. Unter Einbezug der AHV fällt der Anteil der unteren 50 Prozent noch tiefer aus. Die Gruppe der oberen Mittelschicht (top 25% bis top 10%) leistet sowohl bei den Einkommensteuern wie auch im Rahmen der AHV einen in etwa zu ihrem Einkommen proportionalen Anteil.

Aufgrund der progressiven Einkommensteuern fallen die Einkommensanteile der top 1 Prozent sowie der top 10 Prozent nach Steuern jeweils tiefer aus. Diese umverteilende Wirkung nimmt durch den Einbezug der AHV zu. Dies zeigt sich in den Grafiken 5 und 6. Die top 1 Prozent vereinnahmen 2016 vor Steuern rund 11,3 Prozent aller Einkommen, nach Abzug der Steuern sind es noch 9,2 Prozent. Durch die AHV reduziert sich der Anteil weiter auf 8,4 Prozent. Während die steuerliche Umverteilung den Einkommensanteil der top 1 Prozent somit um 18,5 Prozent reduziert, erhöht die AHV diese Wirkung auf 25,8 Prozent.

Die Grafiken 5 und 6 zeigen, wie sich der zunehmende «AHV-Solidaritätsbeitrag» dieser oberen Einkommensgruppen auf die Dynamik der Einkommenskonzentration auswirkt. Während der Einkommensanteil der top 1 Prozent vor Steuer heute höher liegt als selbst in den 1930er-Jahren, liegt der Anteil nach Steuern und AHV etwa auf derselben Höhe wie während der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Unter Berücksichtigung der Einkommensteuern (von Bund, Kantonen und Gemeinden) und der AHV lässt sich damit in der Schweiz insgesamt eine Zunahme der Umverteilungswirkung durch progressive, einkommensbezogene Steuern an der Spitze der Einkommensverteilung feststellen.

Grafik 7 zeigt den umverteilenden Effekt der progressiven Einkommensteuern sowie der AHV gemessen an der Reduktion der Einkommensanteile der top 1 Prozent sowie der top 10 bis 1 Prozent. Auch hier bestätigt sich der seit 1948 feststellbare und bis in die 1970er-Jahre mit dem Ausbau der AHV zunehmende umverteilende Effekt. Seither scheint die Umverteilungswirkung der AHV in etwa konstant. Die Dynamik der Umverteilung wurde danach stärker durch eine leicht rückläufige Tendenz bei der Steuerprogression beeinflusst.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die AHV mit unbegrenzten Lohnabzügen und einer plafonierten Rente eine einnahmeseitige Umverteilungswirkung aufweist, die direkt mit der steuerlichen Progression vergleichbar ist. Der Steuercharakter resultiert aufgrund der fehlenden, individuell zurechenbaren Gegenleistung. Dies im Gegensatz etwa zu anderen obligatorischen Sozialversicherungsabgaben, denen eine entsprechende Versicherungsleistung gegenübersteht. Unsere Resultate zeigen, dass dieser Effekt für die Entwicklung der Einkommenskonzentration nach Steuern

von Bedeutung ist. So verstärkt der Einbezug der AHV die umverteilende Wirkung der progressiven Einkommensteuer. Mit den top 10 Prozent der EinkommensbezügerInnen leistet dieselbe Gruppe einen Solidaritätsbeitrag, die auch einen überproportionalen Anteil an den Einkommensteuern trägt.

1948 eingeführt und in den 1970er-Jahren deutlich ausgebaut, beeinflusst die AHV zudem die Dynamik der Einkommenskonzentration. Hinsichtlich der Einkommensteuern stellen Frey und Schaltegger bis in die 1970er-Jahre eine steigende Tendenz der progressiven Wirkung fest.³⁸ Seit den 1980er-Jahren verringert sich die Steuerprogression hingegen tendenziell, dies aufgrund einer zunehmenden Mobilität von Individuen mit hohen Einkommen, die sich vermehrt in steuergünstigen Kantonen und Gemeinden ansiedeln.³⁹ Die Umverteilungswirkung der AHV relativiert diesen Trend. Was die Progressionswirkung direkt einkommensbezogener Steuern betrifft, lässt sich unter Berücksichtigung auch der AHV eine Zunahme der Umverteilungswirkung bei den Spitzeneinkommen feststellen.

Wie jede Analyse unterliegt auch die vorliegende Arbeit notwendigerweise Einschränkungen. Wir beschränken uns hier auf die Verteilung der Einkommen. Die Vermögensungleichheit wird somit ausgeblendet. Insofern die Akkumulation hoher Vermögen jedoch mit hohen Einkommen einhergeht, hat die einkommensbezogene Umverteilung immer auch eine Wirkung auf die Entwicklung der Vermögensungleichheit. Andere wichtige Determinanten der Vermögensakkumulation wie beispielsweise Wertsteigerungen und Erbschaften sind allerdings nicht von der Einkommensbesteuerung betroffen.

Unsere Ergebnisse sehen wir als einen Beleg dafür, dass sich der Staat trotz anhaltenden Steuerwettbewerbs in der Schweiz bei der progressiven Besteuerung von Einkommen nicht zurückgezogen hat. Michael Nollert und Sebastian Schief⁴⁰ argumentieren, dass sich die steigenden Sozialkosten insbesondere dank des Zuzugs ausländischer Spitzenverdiener und damit trotz geringer Steuerprogression finanzieren lassen. Die schweizerische Steuerprogression für hohe Erwerbseinkommen wird im internationalen Vergleich jedoch unterschätzt. Ein Grund dafür ist auch die sehr unübliche Ausgestaltung der AHV mit unbegrenzten Lohnabzügen. Wie wir in diesem Beitrag aufzeigen, wird damit ein bedeutender Teil der Steuerprogression gewissermassen im AHV-System versteckt.

Die Kombination der umlagefinanzierten Alterssicherung mit Elementen der einkommenseitigen Umverteilung unter dem Dach einer Sozialversicherung ist innen-

38 Frey/Schaltegger (Anm. 4).

39 Markus Roller und Kurt Schmidheiny, *Effective Tax Rates and Effective Progressivity in a Fiscally Decentralized Country*. CESifo Working Paper Series 5834, 2016.

40 Michael Nollert und Sebastian Schief, *Preventing the Retrenchment of the Welfare State. Switzerland's Competitiveness in the World Market for Protection*, in: *Competition & Change* 15/4, 2011, S. 315–335.

politisch nicht unproblematisch. Politische Spannungsverhältnisse und Zielkonflikte, die sich daraus ergeben, erschweren Reformen zur nachhaltigen Finanzierung des Sozialwerks. Trotz einer seit langer Zeit absehbaren, immensen finanziellen Belastung durch die Pensionierung der geburtenstarken Babyboomer-Jahrgänge bleibt das wohlbekannte Problem nach wie vor ungelöst. Die Quantifizierung von Ausmass und Entwicklung der einkommensbezogenen Umverteilung der AHV vermag die Probleme der Vermischung von intra- und intergenerationeller Umverteilung natürlich nicht zu beseitigen, bringt aber zumindest ein Stück weit Transparenz in die politische Diskussion. Zudem kann aufgezeigt werden, dass sich die beiden Ziele – Altersvorsorge im Umlageverfahren einerseits und Einkommensumverteilung andererseits – analytisch durchaus auseinanderhalten und getrennt voneinander verhandeln lassen.

Ein damit verbundenes, aber in diesem Beitrag nicht berücksichtigtes Thema sind die Umverteilungsmechanismen im Rahmen der kapitalgedeckten Altersvorsorge (2. und 3. Säule). Diese basiert auf dem Grundprinzip individueller Vorsorgekonten, was aufgrund der Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung im Grundsatz keine Umverteilungswirkung zur Folge hat (die steuerliche Behandlung mittels Abzügen wird im Rahmen der effektiven Steuerprogression berücksichtigt). Gesetzliche Vorgaben zu Verzinsung und Rentenumwandlungssatz bei der beruflichen Vorsorge führen jedoch zu eigentlich systemfremden intra- und intergenerationellen Umverteilungswirkungen. Überhöhte Rentenzahlungen im obligatorischen Bereich – der die mittleren Einkommen umfasst – müssen durch die Pensionskassen kompensiert werden. Faktisch geschieht dies einerseits durch eine tiefere Verzinsung der Sparguthaben der Aktivgeneration (intergenerationelle Umverteilung) sowie andererseits durch tiefere Umwandlungssätze für hohe Einkommen im überobligatorischen Bereich (intragenerationelle Umverteilung). Zusätzlich zur politisch im Fokus stehenden Umverteilung von Jung zu Alt ergibt sich somit tendenziell eine Umverteilung von hohen zu mittleren Einkommen. Letztere wird jedoch aufgrund der Organisation separater Vorsorgekassen für einzelne Branchen und Berufsgruppen (mit unterschiedlichen Lohnniveaus) relativiert. Nur schon aufgrund der immensen finanziellen Bedeutung der beruflichen Vorsorge erscheint eine entsprechende Erweiterung unserer Analyse als ein bedeutendes zukünftiges Forschungsthema.

