

# Reale Progression bei den Steuern: Braucht es eine Korrektur?

In der Schweiz verdient die heutige Generation real mehr als die vorhergehende. Muss also die direkte Bundessteuer angepasst werden, um die Folgen der realen Progression zu berücksichtigen? Ein Bericht des Bundesrates diskutiert die Vor- und Nachteile einer solchen Anpassung. *Peter Schwarz*

**Abstract** Ein realer Einkommensanstieg im Zeitablauf geht bei einem progressiven Steuertarif mit einer wachsenden Durchschnittssteuerbelastung der Steuerpflichtigen einher. Dieses Phänomen wird als reale Progression bezeichnet. Ohne eine Korrektur für die Folgen der realen Progression dürfte langfristig das Gewicht des Staates in einer Volkswirtschaft zunehmen, während gleichzeitig der Anteil der obersten Einkommensschicht an der Steuerzahlung zurückgehen sollte. Ob allerdings eine regelgebundene Korrektur der realen Progression – wie derzeit bei der kalten Progression praktiziert – sinnvoll ist, kann angezweifelt werden, wie ein Bericht des Bundesrates zeigt. Wer bei der direkten Bundessteuer Vertrauen in zukünftige politische Beschlüsse aufbringt, wird eher für Steuerreformen plädieren, statt über einen automatischen Ausgleich der realen Progression zukünftige Gestaltungsmöglichkeiten einzuengen.

## Steigende absolute Steuerbelastung: Vor- und Nachteile

Obwohl die reale Progression mit einer steigenden Durchschnittssteuerbelastung der Steuerpflichtigen einhergeht, kann eine Nichtkorrektur aus pragmatischen Gründen geboten sein. Dies ist gemäss dem US-Ökonomen William J. Baumol dann der Fall, wenn die Preise für öffentliche und öffentlich bereitgestellte Güter schneller als die Preise für privatwirtschaftliche Güter steigen und die Nachfrage nach den vom Staat angebotenen Gütern relativ unelastisch ist.<sup>2</sup> Der «Baumol-Effekt» gründet auf der Annahme, dass in der Privatwirtschaft Produktivitätssteigerungen zu stabilen oder sogar sinkenden Preisen führen, während der Staat vor allem Dienstleistungen – wie innere Sicherheit oder Bildung – anbietet, die kaum Produktivitätssteigerungen zulassen.

Ein weiterer Grund, nicht für die reale Progression zu korrigieren, beruht auf den Einkommenssteigerungen der Bürger. Unterstellt man, dass die Bürger einen konstanten Prozentsatz ihres Einkommens sparen, ist der Konsum auf private und vom Staat bereitgestellte Güter aufzuteilen. Falls nun die Nachfrage für die vom Staat bereitgestellten Güter relativ gross ist, ist es demnach zweckmässig, nicht für die Folgen der realen Progression zu korrigieren.<sup>3</sup>

Das aus dem 19. Jahrhundert stammende wagnersche Gesetz postuliert, dass die Einnahmen des Staates dem wachsenden Ausgabenbedarf folgen. Diese Sichtweise ist aber nicht ohne Kritik geblieben, da die Einnahmen nicht zwingend den Staatsausgaben folgen, sondern der Zusammenhang auch umgekehrt sein könnte: Wenn infolge steigender Realeinkommen die Einnahmen im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt (BIP) steigen, werden neue Ausgabenfelder geschaffen und/

Die Reallöhne sind in der Schweiz von 1996 bis 2015 um knapp 13 Prozent gewachsen. Bei den Kapitaleinkommen dürfte das Wachstum infolge gut laufender Aktien- und Immobilienmärkte sowie einer insgesamt hohen Attraktivität des Unternehmensstandorts Schweiz noch kräftiger ausgefallen sein.

Solche realen Einkommensveränderungen wirken sich auf die Höhe und die Struktur der Steuerzahlungen aus. Aufgrund eines parlamentarischen Vorstosses vom Dezember 2014 untersuchte der Bundesrat die Auswirkungen der realen Progression. Dieser Beitrag stützt sich auf den kürzlich veröffentlichten Bericht.<sup>1</sup>

Zunächst muss geklärt werden, was Progression bedeutet: Ist ein Steuertarif progressiv ausgestaltet, impliziert dies, dass höhere Einkommensschichten nicht nur absolut, sondern auch in Relation zu ihrem Einkommen mehr Steuern zahlen. Erhöhen sich im Zeitablauf die steuerbaren Einkommen der steuerpflichtigen Personen real, stellen sich, wenn keine Gegenmassnahmen ergriffen werden, zweierlei Wirkungen ein.

Erstens verändert sich die relative Steuerbelastung: Die einstmals angestrebte Lastverteilung zwischen Personen mit unterschiedlicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit bzw. unterschiedlichem Einkommen wird

langfristig unterlaufen. Steigen beispielsweise alle Einkommen gleichmässig mit derselben Wachstumsrate, so nimmt der Anteil der obersten Einkommensgruppe an der gesamten Steuerlast zulasten der übrigen Einkommensgruppen mit zunehmendem Einkommenswachstum ab.

Und zweitens verändert sich die Einkommenssteuerbelastung auch absolut, da die Steuerpflichtigen bei Einkommenserhöhungen in eine höhere Tarifstufe aufsteigen und mit einem höheren Durchschnittssteuersatz belastet werden. Dadurch steigen die Steuereinnahmen stärker als das steuerbare Einkommen. Das Gewicht des Staates in der Volkswirtschaft nimmt langfristig zu.

Von dieser realen Progression zu unterscheiden ist die kalte Progression, welche bei inflationsbedingten Einkommenserhöhungen die Steuerpflichtigen ebenfalls mit einem höheren Durchschnittssteuersatz belastet. Da die direkte Bundessteuer bei der kalten Progression automatisch angepasst wird, gehen wir darauf nicht näher ein.

Um die reale Progression zu beseitigen, gibt es drei Möglichkeiten: Erstens kann auf einen progressiven Steuertarif verzichtet werden, zweitens kann eine Steuerreform das Problem beheben. Drittens kommt eine automatische Anpassung infrage. Die folgende Analyse konzentriert sich ganz auf den dritten Aspekt.

<sup>1</sup> Bundesrat (2017).

<sup>2</sup> Baumol (1967).

<sup>3</sup> Einkommenselastizität, siehe dazu Mueller (2003): 509–510.

oder bestehende Aufgabengebiete des Staates weniger sparsam bewirtschaftet. Folglich müssten die staatlichen Einnahmen möglichst knapp bemessen sein, damit ein sparsamer Umgang mit den öffentlichen Einnahmen gewährleistet sei. Eine automatische Korrektur der realen Progression – wie generell eine regelgebundene Finanzpolitik – wäre demnach ein geeignetes Instrument, um diesem Politikversagen zu begegnen.

### Leistungsfähigkeitsprinzip und relative Steuerbelastung

Alternativ liesse sich eine Nichtkorrektur für die Folgen der realen Progression rechtfertigen, da die Bürger – anders als bei der kalten Progression – einen Realeinkommensanstieg und somit einen Anstieg ihrer steuerlichen Leistungsfähigkeit erfahren.

Um die Wirkung der relativen Steuerbelastung besser zu verstehen, sind Fallkonstellationen hilfreich. Nehmen wir an, zwei Steuerpflichtige haben zu einem bestimmten Zeitpunkt ein aggregiertes steuerbares Jahreseinkommen von 80 000 Franken (siehe *Tabelle*). In der ersten Konstellation verdient eine Person A 50 000, und eine Person B erzielt ein steuerbares Einkommen von 30 000

Franken. Zu einem späteren Zeitpunkt erhöht sich das reale Einkommen dieser beiden Personen um insgesamt 20 000 Franken auf 100 000 Franken. Somit beträgt die reale Einkommenssteigerung 25 Prozent.

In der ersten Konstellation verdienen beide Personen zum zweiten Zeitpunkt je 50 000 Franken. Wenn man die reale Progression nun automatisch um den Einkommensanstieg korrigiert, reduziert sich das steuerbare Einkommen beider Personen auf je 40 000. Da in diesem Fall beide Personen mit denselben Grenz- und Durchschnittssteuersätzen belastet werden, entstehen keine Verteilungsänderungen.

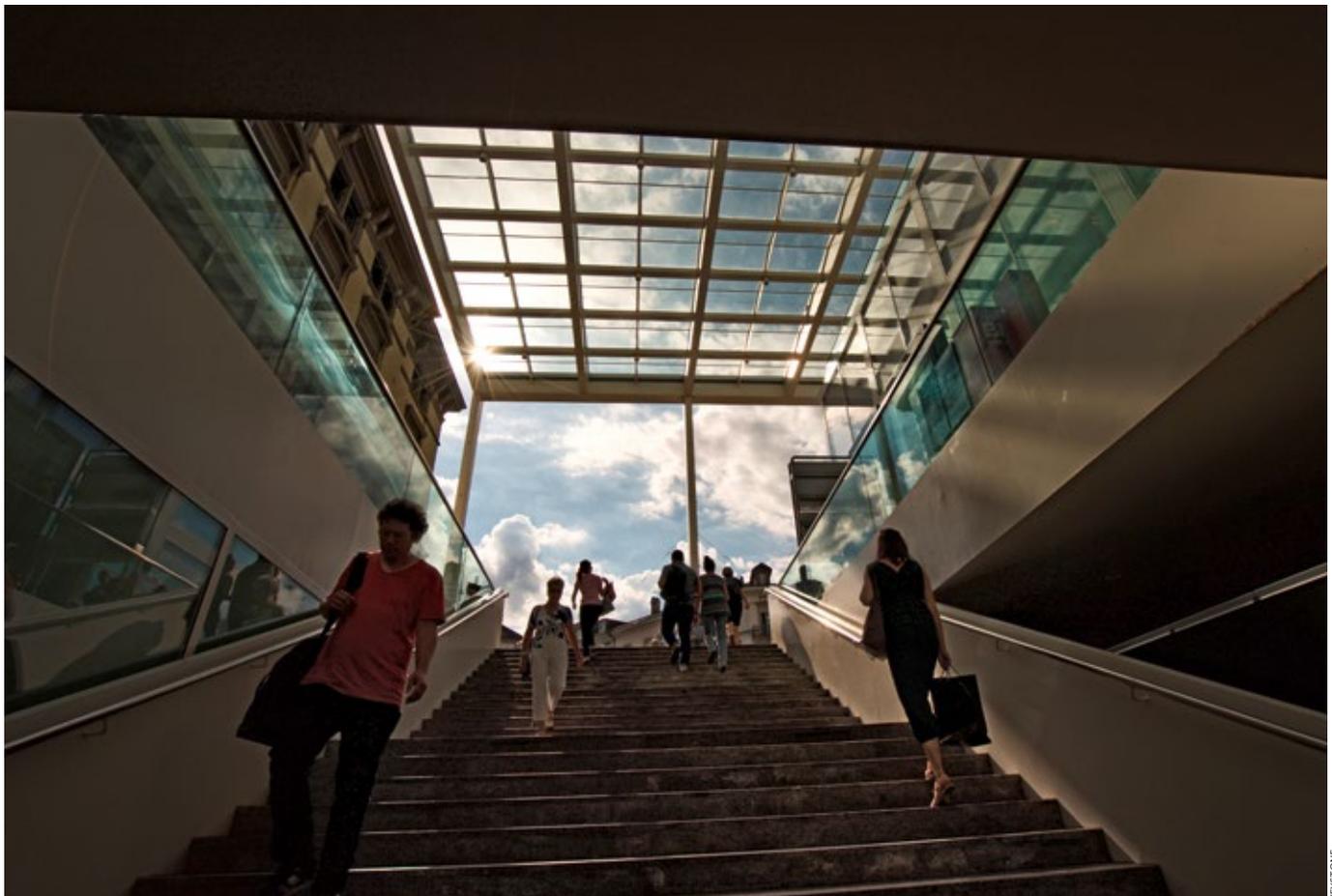
Der Querschnittsvergleich zum zweiten Zeitpunkt wird durch die Korrektur der realen Progression folglich nicht tangiert, wohl aber der Vergleich über die Zeit, da die Person A bei identischem steuerbarem Einkommen zum zweiten Zeitpunkt weniger Steuern zahlen muss. Dieselbe Problematik tritt im zweiten Fall auf – mit dem Unterschied, dass sich die Einkommensverteilung zwischen den Personen nun auffächert.

Würde man statt Personen Generationen über die Zeit vergleichen, dann erhielte die zum zweiten Zeitpunkt lebende Generation eine Korrektur nach unten, obgleich ihr Ein-

kommen deutlich gestiegen ist. Einer solch intertemporalen Interpretation des Leistungsfähigkeitsprinzips kann man entgegenhalten: Wenn zwischen zwei Zeitpunkten alle Bürger einen prozentual identischen Realeinkommensanstieg erfahren, ändert sich die primäre Einkommensverteilung der Bürger nicht. Dies wird in der dritten Konstellation dargestellt, in welcher das Einkommen bei beiden Personen um je ein Viertel steigt.

Eine Korrektur des Einkommenssteuertarifs oder der Bemessungsgrundlage um den Realeinkommensanstieg würde folglich die relative Leistungsfähigkeit der Bürger nicht verändern. Im Gegenteil: Ohne Korrektur würde der Anteil, den die einkommensstärksten Haushalte zur Einkommenssteuer beitragen, zurückgehen, und die vom Gesetzgeber einstmals angestrebte Lastverteilung zwischen Personen mit unterschiedlicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit beziehungsweise unterschiedlichem Einkommen würde langfristig unterlaufen werden. Ohne Korrektur würden sich irgendwann alle Bürger in der obersten Tarifstufe des Einkommenssteuertarifs befinden.

Es geht aufwärts mit den Löhnen. Seit den Neunzigerjahren sind die realen Einkommen in der Schweiz gestiegen.



**Fallkonstellationen von Realeinkommenssteigerungen (in Fr.)**

Steuerpflichtige Person	Steuerbares Einkommen t	Steuerbares Einkommen t+1	Steuerbares Einkommen t+1 nach Korrektur der realen Progression
<b>Fall 1</b>			
Person A	50 000	50 000	40 000
Person B	30 000	50 000	40 000
<b>Fall 2</b>			
Person A	50 000	70 000	56 000
Person B	30 000	30 000	24 000
<b>Fall 3</b>			
Person A	50 000	62 500	50 000
Person B	30 000	37 500	30 000

DANKSTELLUNG SCHWARZ

Beide Interpretationen des Leistungsfähigkeitsprinzips lassen sich rechtfertigen. Bei ersterer Interpretation wird dem Leistungsfähigkeitsprinzip intertemporal Rechnung getragen, während die zweite Interpretation eine Anwendung des Leistungsfähigkeitsprinzips über die Zeit negiert und sich ganz auf einen Querschnittsvergleich konzentriert.

**Verheiratete Eltern weniger betroffen**

Für die Schweiz zeigt eine Studie der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) zur realen Progression für den Zeitraum 1996 bis 2015, dass insbesondere Alleinstehende und Alleinverdiener-Ehepaare ohne Kinder mit einem Einkommen von 100 000 bis 300 000 Franken von der realen Progression betroffen waren.<sup>4</sup> Hingegen war nur eine Minderheit der Ehepaarhaushalte mit Kindern und der Alleinerziehenden von der realen Progression betroffen (rund 8% bzw. 10% dieser Haushalte), da für diese Gruppen neue Abzüge – der Verheiratetenabzug und Kindergutschriften – in diesem Zeitraum eingeführt wurden.

<sup>4</sup> Morger (2017).

In der ESTV-Studie wurde zudem geschätzt, wie sich ein Ausgleich der realen Progression auf die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer auswirken würde, wenn nur diejenigen Haushalte, bei denen die reale Progression zu einer erhöhten Durchschnittssteuerbelastung in den letzten 20 Jahren geführt hat, kompensiert werden. Dabei zeigt sich: Wären seit 1996 die Folgen der realen Progression gezielt ausgeglichen worden, würden die Einnahmen aus der DBST heute um 4,3 Prozent tiefer liegen. Bezogen auf die Einnahmen von 10,4 Milliarden Franken im Jahr 2015, entspricht dies rund 450 Millionen Franken.

Zu bemerken ist, dass in der Analyse lediglich der Tarif für diejenigen Fälle angepasst wurde, deren Steuerlast trotz Einführung neuer Abzüge angestiegen ist. Würden analog zum Ausgleich der kalten Progression die Tarife und Abzüge um das Realeinkommenswachstum – und somit für alle Steuerpflichtigen – gestreckt, so würden die Mindereinnahmen deutlich höher ausfallen. Denn in diesem Fall müssten auch Bevölkerungsgruppen kompensiert werden, welche infolge der Einführung neuer Abzüge keine Steuerbelastung erfahren haben.

**Automatischer Ausgleich schränkt Spielraum ein**

Ob eine Korrektur für die Folgen der realen Progression geboten ist, lässt sich nicht eindeutig bestimmen. Beschränkt man die Anwendung des Leistungsfähigkeitsprinzips auf einen reinen Querschnittsvergleich von Bürgern innerhalb einer Generation und befürchtet man einen Ausbau der Staatstätigkeit, wird man eher für eine automatische Korrektur der Effekte der realen Progression plädieren.

Eine automatische Korrektur der realen Progression würde – neben dem automatischen Ausgleich der kalten Progression und der Schuldenbremse – ein weiteres regelgebundenes Instrument in die Finanzpolitik des Bundes einführen. Dies impliziert nicht, dass auf Bundesebene inskünftig Steuerreformen unmöglich wären, durch einen automatischen Ausgleich der realen Progression würde aber der Gestaltungsspielraum künftiger politischer Entscheidungsträger eingeeengt. Damit könnte die direkte Bundessteuer weniger an sich wandelnde gesellschaftliche Konstellationen angepasst werden.

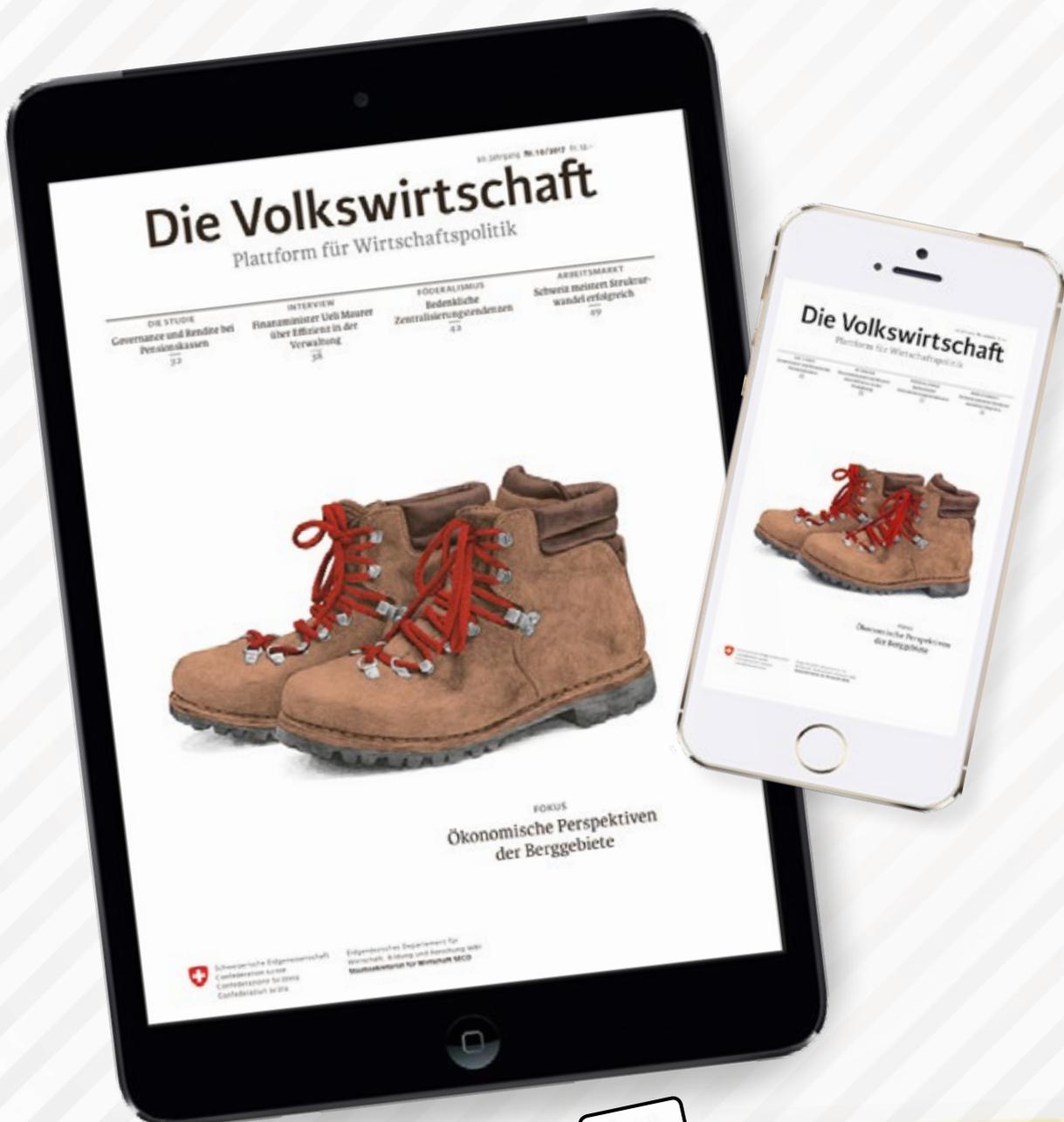


**Peter Schwarz**  
Dr. rer. pol., Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), Bern

**Literatur**

Baumol, W.J. (1967). Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis. *American Economic Review* 57(3), 415–426.  
 Bundesrat (2017). Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 14.4136 der FDP-Liberale-Fraktion vom 6. September 2017.  
 Morger, M. (2017). Kalte und reale Progression über den Zeitraum 1996–2015, Eidgenössische Steuerverwaltung, Bern.  
 Mueller, D.C. (2003). *Public Choice III*, Cambridge University Press.

# Die Volkswirtschaft ist neu als App für alle Tablets und Smartphones verfügbar



Mit drei Klicks zum Gratis-App:

1. Öffnen Sie auf Ihrem Smartphone oder Tablet den Store.
2. Geben Sie den Suchbegriff «Die Volkswirtschaft» ein.
3. Tippen Sie auf installieren – fertig!