



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV

Hauptabteilung Steuerpolitik

Bern, 6. September 2017

Reale Progression: Definition, ökonomische Folgen und Möglichkeiten der Korrektur.

Peter Schwarz
Eigerstr. 65
3003 Bern
Tel. +41 (0)058 465 12 31
peter.schwarz@estv.admin.ch
www.estv.admin.ch

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	8
2	Begriff und Abgrenzung der realen Progression.....	8
2.1	Reale Progression.....	8
2.2	Abgrenzung zur kalten Progression	9
2.3	Scheineinkommensbesteuerung	9
3	Normative Überlegungen zur realen Progression	11
3.1	Für und wider eine steigende absolute Steuerbelastung.....	11
3.1.1	Der Baumol-Effekt.....	11
3.1.2	Das Wagnersche Gesetz	11
3.1.3	Politökonomische Betrachtungsweise	12
3.2	Leistungsfähigkeitsprinzip und relative Steuerbelastung.....	12
4	Ökonomische Auswirkungen der realen Progression	14
4.1	Stabilisierungspolitische Erwägungen.....	14
4.2	Verteilungswirkungen.....	17
4.2.1	Tarifliche Verteilungswirkungen.....	17
4.2.1.1	Steuertarif	18
4.2.1.2	Abzüge	20
4.2.1.3	Steuergutschriften.....	20
4.2.2	Untersuchungen in anderen Ländern	21
4.2.3	Gewinner und Verlierer in der Schweiz (1996-2015)	23
4.3	Aufkommenswirkungen einer Korrektur	24
4.4	Anreizwirkungen	27
5	Mit welchen Mechanismen könnte die reale Progression beseitigt werden?	30
5.1	Korrektur des Tarifs und der Abzüge	30
5.2	Korrektur der Bemessungsgrundlage	32
5.3	Anwendung in anderen OECD-Ländern	32
6	Fazit	33

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Kreuzkorrelogramm zwischen Reallohnwachstum und Outputlücke (1985-2015)	16
Abbildung 2:	Kreuzkorrelogramm zwischen Inflation und Outputlücke (1985-2015)	17
Abbildung 3:	Aufkommenselastizität des DBST-Tarifs bei Alleinstehenden	19

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Abgrenzung von realer und kalter Progression von der Scheineinkommensbesteuerung	10
Tabelle 2:	Fallkonstellationen von Realeinkommenssteigerungen	13
Tabelle 3:	Alleinstehenden-Tarif der DBST im Jahr 2015	18
Tabelle 4:	Wirkung der realen und kalten Progression auf die Progressivität und Umverteilungsintensität des Steuersystems	22
Tabelle 5:	Reale Progression über den Zeitraum 1996-2015: Anzahl Betroffene und finanzielle Auswirkungen im Jahr 2015 bei einem Ausgleich	26
Tabelle 6:	Diskrepanzen zwischen steuerlichen und inflationsindexierten Werten am Beispiel einzelner Abzüge in Deutschland	33

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie untersucht die theoretischen Grundlagen der realen Progression, ihre ökonomische Auswirkungen und die Möglichkeiten der Korrektur für die Folgen der realen Progression.

Definition der realen Progression: Ist ein Steuertarif progressiv ausgestaltet, impliziert dies, dass höhere Einkommensschichten nicht nur absolut, sondern auch in Relation zu ihrem Einkommen mehr Steuern zahlen. Bei realen Einkommenserhöhungen im Zeitablauf werden die Steuerpflichtigen mit einem höheren Durchschnittssteuersatz belastet, weil ihr reales Einkommen angestiegen ist. Dieser Effekt wird als reale Progression bezeichnet, während die kalte Progression durch wachsende Durchschnittssteuersätze infolge von nominalen Einkommenssteigerungen charakterisiert ist.

Um die reale Progression zu beseitigen, kann

- auf einen progressiven Steuertarif verzichtet werden
- über eine Steuerreform das Problem behoben werden oder
- eine automatische Anpassung erfolgen.

Bei der geltenden direkten Bundessteuer (DBST) wird für die Folgen der kalten, nicht aber für die der realen Progression korrigiert.

Folgen der realen Progression: Mit der realen Progression gehen nicht nur eine veränderte absolute Steuerbelastung, d.h. der Durchschnittssteuersatz steigt, sondern auch eine veränderte relative Steuerbelastung einher. Steigen beispielsweise alle Einkommen mit derselben Wachstumsrate, so nimmt der Anteil der obersten Einkommensgruppe an der gesamten Steuerlast zulasten der übrigen Einkommensgruppen mit zunehmendem Einkommenswachstum ab. Mit der realen Progression (beziehungsweise deren Korrektur) können Verteilungs-, Anreiz- und Konjunkturwirkungen einhergehen.

- **Konjunkturelle Effekte:** Da in einem Konjunkturaufschwung die realen Einkommen zunehmen und die reale Progression Kaufkraft von den Haushalten zum Staat umverteilt, wirkt die reale Progression im Zusammenspiel mit der Schuldenbremse grundsätzlich stabilisierend auf den Konjunkturzyklus. Wenngleich die Effekte eines automatischen Ausgleichs der realen und der kalten Progression auf die Stabilisierungswirkung des Budgets theoretisch eher negativ zu beurteilen sind, dürften die institutionellen Rahmenbedingungen in der Schweiz die negativen Effekte auf die konjunkturelle Entwicklung aber zumindest mildern, da eine automatische Korrektur der realen und kalten Progression immer zeitverzögert erfolgen würde. Wäre die reale Progression zudem in der Vergangenheit ausgeglichen worden, liessen sich keine prozyklischen Effekte auf den Konjunkturzyklus nachweisen. In der Summe dürften stabilisierungspolitische Erwägungen deshalb kein Hindernis gegen den Ausgleich der kalten und realen Progression darstellen.
- **Verteilungswirkungen:** Ob die reale Progression zu einer (un-)gleichmässigeren Einkommensverteilung führt, ist theoretisch unbestimmt. Zum einen hängt dies vom Progressionsgrad eines Steuersystems ab. Je progressiver eine Steuer ist, desto eher erfolgt eine Umverteilung von Einkommen. Die reale Progression begünstigt eine Reduktion des Progressionsgrads eines Steuersystems. Zum anderen ist das Gewicht, das die Steuerzahlung in Relation zum Einkommen einnimmt, von Bedeutung. Da mit der realen Progression eine wachsende absolute Steuerbelastung mit einer (für einkommensstarke Haushalte) niedrigeren relativen Steuerbelastung einhergeht, bleiben die Umverteilungswirkungen theoretisch unbestimmt. Für die Schweiz zeigt sich für den Zeitraum 1996 bis 2015, dass insbesondere Alleinstehende und Ehepaare ohne Kinder mit einem Einkommen von 100 000 bis 300 000 besonders von der realen Progression betroffen waren. Wollte man diejenigen Bevölkerungsgruppen, die in den letzten 20 Jahren negativ von der realen Progression betroffen waren, kompensieren, müsste der Bund Mindereinnahmen von etwa 450 Mio. Franken hinnehmen.

- **Anreizwirkungen:** In Bezug auf die Anreize dürfte eine Beseitigung der realen Progression begrenzt positive Auswirkungen zeitigen. Dies zum einen, da das Arbeitsangebot – insbesondere bei Männern – relativ unelastisch auf Änderungen des Nettolohnes reagiert. Studien zur Elastizität der steuerbaren Einkommen auf Steuerbelastungsänderungen zeigen zudem, dass insbesondere das oberste Einkommenssegment auf die Steuerlast mit Anpassungsreaktionen reagiert. Diese für Kantone und Gemeinden geschätzten Elastizitäten stellen für die DBST aber eine Obergrenze dar, da der DBST nicht durch einen Wechsel des Wohnorts (innerhalb der Schweiz) ausgewichen werden kann. Da das oberste Einkommenssegment aber von der realen Progression kaum betroffen ist, dürfte eine Korrektur der realen Progression ein sehr unscharfes Instrument sein, um die oben beschriebenen Verhaltenseffekte zu mildern. Wenngleich die Anreizwirkungen der realen Progression grundsätzlich negativ zu beurteilen sind, dürften sie in der Praxis wenig ins Gewicht fallen, nicht zuletzt, da in den letzten 20 Jahren für die reale Progression mittels Steuerreformen kompensiert wurde.

Korrektur der realen Progression: Mit einer automatischen Korrektur der realen Progression würde man – neben dem automatischen Ausgleich der kalten Progression und der Schuldenbremse – ein weiteres regelgebundenes Instrument in die Finanzpolitik des Bundes einführen. Analog zur kalten Progression müssten der Tarif und die Abzüge beziehungsweise Steuergutschriften an die reale Einkommensentwicklung angepasst werden. Als Indikator käme die (reale) Entwicklung

- der Löhne
- des Bruttoinlandsprodukts
- oder der steuerbaren Einkommen infrage.

Während die Lohnentwicklung die Entwicklung der Vermögenseinkommen nicht erfasst, würden die beiden anderen Indikatoren diese berücksichtigen. Nachteilig bei Nutzung der Entwicklung der steuerbaren Einkommen ist, dass dieser Indikator nicht zeitnah verfügbar und durch Steuerreformen verzerrt ist, um deren Aufkommenseffekte man korrigieren müsste, wenn man diesen Indikator nutzen wollte.

Automatische Korrektur der realen Progression versus Steuerreformen: Ob man einer automatischen Korrektur für die Auswirkungen der realen Progression den Vorzug vor Steuerreformen gibt, hängt entscheidend von der Sichtweise des Staates ab. Überwiegt eine pessimistische Einschätzung der Staatstätigkeit, wird man sich nicht darauf verlassen wollen, dass der Staat von Zeit zu Zeit die Auswirkungen der realen Progression über Steuerreformen korrigiert. Gleichwohl zeigt die Analyse für die Schweiz, dass die reale Progression für eine Mehrheit der Bürger und Bürgerinnen in den letzten 20 Jahren ausgeglichen und teilweise sogar überkompensiert wurde. Der durch die reale Progression entstandene Spielraum auf der Einnahmenseite wurde genutzt, um gezielt Steuerreformen umzusetzen.

Condensé

La présente étude examine les fondements théoriques de la progression réelle, ses conséquences économiques et les options qui s'offrent pour corriger ces dernières.

Définition de la progression réelle: si un barème fiscal est conçu pour être progressif, il en découle que les groupes de revenus les plus élevés ne paient pas davantage d'impôts uniquement dans l'absolu mais proportionnellement à leur revenu. En cas d'augmentations réelles des revenus dans le temps, les contribuables sont soumis à un taux d'imposition moyen plus élevé parce que leur revenu réel a augmenté. Cet effet est appelé progression réelle, tandis que la progression à froid est caractérisée par la hausse des taux moyens d'imposition, due à la croissance nominale des revenus.

Pour éliminer la progression réelle, il est possible

- d'abandonner le barème fiscal progressif,
- de remédier au problème par une réforme fiscale ou
- de procéder à une adaptation automatique.

Dans le cadre de l'impôt fédéral direct (IFD), les conséquences de la progression à froid sont corrigées mais non celles de la progression réelle.

Conséquences de la progression réelle: la progression réelle entraîne non seulement la hausse de la charge fiscale absolue, c'est-à-dire du taux moyen d'imposition, mais aussi celle de la charge fiscale relative. Si par exemple tous les revenus augmentent avec le même taux de croissance, alors la part des groupes de revenus les plus élevés à la charge fiscale globale décroît aux dépens des autres groupes de revenus au fur et à mesure que la croissance des revenus augmente. Des effets conjoncturels, des effets de répartition et d'incitation peuvent accompagner la progression réelle (et sa correction).

- **Effets conjoncturels:** étant donné qu'en cas de reprise conjoncturelle les revenus réels augmentent et que la progression réelle redistribue le pouvoir d'achat des ménages à l'État, la progression réelle, en interaction avec le frein à l'endettement, a en principe un effet stabilisant sur le cycle conjoncturel. Bien que les conséquences d'une compensation automatique de la progression réelle et de la progression à froid pour l'effet de stabilisation du budget doivent être jugées plutôt néfastes en théorie, les conditions cadre institutionnelles en Suisse devraient au moins atténuer les effets négatifs sur l'évolution de la conjoncture, étant donné qu'une correction automatique de la progression réelle et de la progression à froid suivrait toujours avec un temps de retard. Si la progression réelle avait été compensée dans le passé, il ne serait pas possible de prouver des effets procycliques sur le cycle de la conjoncture. C'est pourquoi les considérations relevant de la politique de stabilisation ne devraient pas faire obstacle à la compensation de la progression à froid et de la progression réelle.
- **Effets de redistribution:** en théorie, la réponse à la question de savoir si la progression réelle entraîne une répartition égale ou inégale des revenus n'est pas définie. D'une part, cela dépend du degré de progressivité du système fiscal. Plus l'impôt est progressif, plus il entraîne une redistribution du revenu. La progression réelle favorise une réduction du degré de progressivité du système fiscal. D'autre part, la préoccupation que le versement d'impôt est relatif au revenu est importante. Étant donné que, en cas de progression réelle, une charge fiscale croissante dans l'absolu s'accompagne (pour les ménages à revenus élevés) d'une charge fiscale relative plus faible, en théorie, les effets de redistribution ne sont pas définis. Pour la Suisse, pendant la période qui s'étend de 1996 à 2015, les célibataires et les couples mariés sans enfant disposant d'un revenu compris entre 100 000 et 300 000 francs sont ceux qui ont été le plus touchés par la progression réelle. Une compensation destinée aux groupes de la population qui ont été touchés par la progression réelle au cours des 20 dernières années, entraînerait une

diminution des recettes de la Confédération de l'ordre de 450 millions de francs.

- **Effets d'incitation:** en ce qui concerne les effets d'incitation, l'élimination de la progression réelle ne devrait produire que des effets positifs limités. Cela s'explique, d'une part, par le fait que la participation au marché du travail, en particulier des hommes, réagit d'une manière relativement peu élastique aux modifications du salaire net. Les études sur l'élasticité du revenu imposable par rapport à des modifications de la charge fiscale montrent en outre que les groupes de revenus élevés, en particulier, réagissent à la charge fiscale en s'y adaptant. Cependant, les élasticités estimées pour les cantons et les communes sont supérieures à celles estimées pour l'IFD, ce dernier ne pouvant être éludé en changeant de canton ou commune de domicile en Suisse. Toutefois, comme le groupe des revenus élevés n'est quasiment pas touché par la progression réelle, la correction de la progression réelle serait un instrument très imprécis pour atténuer les effets sur le comportement qui viennent d'être mentionnés. Bien que les effets d'incitation de la progression réelle doivent en principe être considérés comme négatifs, dans la pratique, cependant, ils ne devraient pas être très importants, d'autant moins que, ces 20 dernières années, la progression réelle a été compensée par des réformes fiscales.

Correction de la progression réelle: la correction automatique de la progression réelle constituerait un nouvel instrument de politique financière de la Confédération assorti de règles, tout comme la compensation automatique de la progression à froid et le frein à l'endettement. De la même manière que pour la progression à froid, le barème et les déductions ou les crédits d'impôt pourraient être adaptés à l'évolution des revenus réels.

L'évolution réelle

- des salaires,
- du produit intérieur brut ou
- des revenus imposables pourrait servir d'indicateur.

Tandis que l'évolution des salaires ne comprend pas l'évolution du revenu de la fortune, les deux autres indicateurs la prennent en compte. Si l'on utilise l'évolution du revenu imposable, l'inconvénient est que cet indicateur n'est pas disponible en temps voulu et subit une distorsion due aux réformes fiscales, dont il faudrait alors corriger les effets sur les recettes.

Choix entre la correction automatique de la progression réelle et les réformes fiscales: la réponse à la question de savoir s'il faut préférer les réformes fiscales à une correction automatique des effets de la progression réelle dépend de la manière dont on conçoit l'État. Si une vision pessimiste de l'activité de l'État prédomine, on ne voudra pas se fier à l'État pour corriger de temps à autre les effets de la progression réelle au moyen de réformes fiscales. Néanmoins, l'analyse pour la Suisse montre que la progression réelle a été compensée et parfois même surcompensée pour une majorité des citoyens au cours des 20 dernières années. La marge de manœuvre liée à la progression réelle en ce qui concerne les recettes a été utilisée pour mettre en œuvre des réformes fiscales ciblées.

1 Einleitung

Im Vergleich zur kalten Progression hat die reale Progression in der wissenschaftlichen Diskussion bisher wenig Beachtung bekommen. Wenngleich gewisse Ähnlichkeiten zur kalten Progression bestehen, erscheint eine eigenständige Betrachtung dieses Phänomens sinnvoll. Die vorliegende Studie untersucht die theoretischen Grundlagen der realen Progression, ihre ökonomische Auswirkungen und die Möglichkeiten der Korrektur für die Folgen der realen Progression.

Hierzu wird in Kapitel zwei zuerst der Begriff der realen Progression definiert und diese von der kalten Progression und der Scheineinkommensbesteuerung abgegrenzt. Kapitel drei befasst sich mit normativen Fragen zur realen Progression. In Kapitel vier werden die spezifischen Vor- und Nachteile einer Korrektur der realen Progression besprochen. Eine automatische Korrektur wird insbesondere hinsichtlich ihrer Allokations-, Verteilungs- und Stabilisierungswirkungen gewürdigt. Im fünften Kapitel werden die Möglichkeiten vorgestellt, mit denen man die Effekte der realen Progression korrigieren könnte. Das Schlusskapitel sechs fasst den Befund zusammen.

2 Begriff und Abgrenzung der realen Progression

2.1 Reale Progression

Die Vorstellung des Gesetzgebers über die vertikale Steuergerechtigkeit, d.h. die angemessene Ungleichbehandlung von steuerpflichtigen Personen mit ungleichem Einkommen, schlägt sich im Tarif der Einkommenssteuer nieder. Dieser ordnet den einzelnen steuerpflichtigen Personen aufgrund ihres steuerbaren Einkommens jeweils einen zu entrichtenden Steuerbetrag zu und verteilt auf diesem Wege die Steuerlasten auf Personen mit unterschiedlicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit.

Ist der Tarif progressiv ausgestaltet, impliziert dies, dass höhere Einkommensschichten nicht nur absolut, sondern auch in Relation zu ihrem Einkommen mehr Steuern zahlen. Bei realen Einkommenserhöhungen im Zeitablauf werden die Steuerpflichtigen mit einem höheren Durchschnittssteuersatz belastet, weil ihr reales Einkommen angestiegen ist. Der damit verbundene überproportionale Anstieg der Steuerbelastung wird u. a. als "reale" Progression, "reale kalte" Progression oder "warme" Progression bezeichnet.¹

Erhöhen sich im Zeitablauf die steuerbaren Einkommen der steuerpflichtigen Personen, stellen sich, wenn keine Gegenmassnahmen ergriffen werden, zweierlei Wirkungen ein:

- **Veränderung der relativen Steuerbelastung:** Die vom historischen Gesetzgeber angestrebte Lastverteilung zwischen Personen mit unterschiedlicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit bzw. unterschiedlichem Einkommen wird 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.²

¹ Im Folgenden wird nur noch der Begriff der realen Progression verwendet.

² Unbestimmt ist dagegen, ob die reale Progression eine (un-)gleichere Einkommensverteilung begünstigt.

- **Veränderung der absoluten Steuerbelastung:** Eine progressive Einkommenssteuer bewirkt, dass 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.

Ein entsprechendes Gewicht der Einkommenssteuer vorausgesetzt, impliziert eine Aufkommenselastizität von grösser als 1 langfristig einen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Steuerquote. Diese Auswirkungen treten unabhängig davon auf, ob die zugrundeliegenden Einkommenserhöhungen real oder nominal sind. Die Auswirkungen der realen Progression lassen sich an einem einfachen Beispiel zeigen: Im Ausgangsjahr betrage die Steuerquote 10%. Bei einer Aufkommenselastizität von konstant 2 und einem realen Einkommenswachstum von 2% jährlich würde die Steuerquote bereits nach 21 Jahren 15% betragen, was einem relativen Wachstum von 50% entspricht.

Falls das Steueraufkommen nicht schneller wachsen soll als die Bemessungsgrundlage, müssten

- periodisch Steuersenkungen vorgenommen werden, oder
- es müsste auf einen progressiven Steuertarif verzichtet werden oder
- über automatische Anpassungen des Tarifs bzw. der Bemessungsgrundlage die reale Progression ausgeglichen werden.

2.2 Abgrenzung zur kalten Progression

Von der realen Progression zu unterscheiden ist die kalte Progression. Bei nominalen, das heisst inflationsbedingten Einkommenserhöhungen werden die Steuerpflichtigen ebenfalls mit einem höheren Durchschnittssteuersatz belastet. Der Unterschied zur realen Progression besteht darin, dass ihr reales Einkommen und damit ihre Leistungsfähigkeit nicht entsprechend angestiegen oder möglicherweise sogar gesunken ist.

Diese unerwünschte kalte Progression wird auf Bundesebene mit einem Ausgleich beseitigt. Seit 2011 erfolgt die Anpassung der Tarifstufen sowie der Abzüge auf Basis der Entwicklung des Landesindex der Konsumentenpreise jährlich.³ Massgebend ist der Indexstand am 30. Juni vor Beginn der Steuerperiode. Bei negativer Teuerung ist eine Anpassung ausgeschlossen.

2.3 Scheineinkommensbesteuerung

Der Ausdruck „kalte Progression“ suggeriert, dass lediglich das Aufsteigen in eine höhere Progressionszone ein Problem darstellt. Dem ist nicht so, da eine Besteuerung des Realinkommens auch bei einem proportionalen Einkommenssteuertarif eine Korrektur für Inflationsprozesse (insbesondere bei Vermögenseinkommen) erfordern würde. Diese Scheineinkommensbesteuerung ist eine Folge des Nominalwertprinzips und wird nicht als kalte Progression bezeichnet, da mit ihr kein Anstieg des Durchschnittssteuersatzes des Steuerpflichtigen verbunden ist.

Gleichwohl wird bei einem rein inflationsbedingten Anstieg des Einkommens ein Scheineinkommen besteuert. Besteuert wird der ganze nominale Vermögensertrag, der auch die Inflationsprämie einschliesst, welche keine reale Rendite darstellt, sondern die Anleger für den Kaufkraftverlust ihres Vermögens kompensiert. Erwirtschaftet der Steuerpflichtige

³ Siehe Art. 39 DBG bzw. Art. 128 Abs. 3 BV.

eine nominale Rendite von null Prozent in Abwesenheit von Inflation, greift die Einkommenssteuer nicht. Erwirtschaftet ein Anleger auf seinem Vermögen eine nominale Rendite vor Steuern von beispielsweise 5 Prozent und beträgt die Inflationsrate 7 Prozent, so ist die reale Rendite negativ. Trotzdem wird bei Geltung des Nominalwertprinzips der nominale Vermögensertrag (auch bei einem proportionalen Tarif) in Höhe von 5% besteuert, obwohl die reale Rendite negativ ist.⁴

Tabelle 1 klassifiziert die drei Begriffe kalte Progression, reale Progression und Scheineinkommensbesteuerung in Abhängigkeit des Steuertarifs und der Frage, ob eine reale oder nominale Bemessungsgrundlage besteuert wird.

Tabelle 1: Abgrenzung von realer und kalter Progression von der Scheineinkommensbesteuerung

Phänomen / Tarifform	Nominalwertprinzip		Realwertprinzip	
	Progressiv	Proportional	Progressiv	Proportional
Reale Progression	Ja	Nein ¹	Ja, sofern Wachstum Einkommen > Inflation	Nein ¹
Kalte Progression	Ja	Nein ¹	Nein	Nein ¹
Scheineinkommensbesteuerung	Ja	Ja	Nein	Nein

Quelle: eigene Darstellung; 1= Theoretisch kann eine reale und/oder kalte Progression auch bei einem proportionalen Tarif auftreten, wenn einkommensunabhängige Abzüge beziehungsweise Steuergutschriften nicht angepasst werden. Von diesem Effekt wird in der Darstellung abstrahiert.

Bei einem progressiven Steuertarif spricht man bei einem inflationsbedingten Anstieg des Einkommens von einer kalten Progression, wenn keine Korrektur um den Anstieg der Inflation erfolgt. Ist der Einkommenssteuertarif dagegen proportional, spricht man in diesem Fall nicht von kalter Progression, obgleich – wie bei der kalten Progression – durch die Besteuerung des Scheineinkommens ein Kaufkraftverlust resultiert. Eine Scheineinkommensbesteuerung ist folglich unabhängig vom Steuertarif und an das Nominalwertprinzip geknüpft. Auch die kalte Progression kann bei Anwendung des Realwertprinzips nicht auftreten. Allerdings ist auch bei Anwendung des Nominalwertprinzips denkbar, dass die kalte Progression vernachlässigbar ist. Dies ist bei einem proportionalen Steuertarif der Fall. Die reale Progression kann bei proportionalem Tarif ebenso wenig auftreten, da hier das Wachstum der realen Größen in Kombination mit einem progressiven Steuertarif das Problem charakterisiert. Während die kalte (und auch die reale) Progression vor allem bei einem progressiven Steuertarif auftreten können, kann eine Scheineinkommensbesteuerung auch bei einem proportionalen Tarif bestehen und ist folglich nicht auf die Einkommenssteuer beschränkt (z.B. Scheingewinnbesteuerung bei der üblicherweise proportionalen Gewinnsteuer).

⁴ Langfristig ist es nicht ausgeschlossen, dass sich die Inflation im nominalen Vermögensertrag widerspiegelt, d.h. Sparer, Anleger oder Vermieter werden versuchen, höhere Zinsen, Dividenden oder Mieten zu generieren.

3 Normative Überlegungen zur realen Progression

3.1 Für und wider eine steigende absolute Steuerbelastung

3.1.1 Der Baumol-Effekt

Eine Nichtkorrektur der realen Progression kann aus pragmatischen Gründen geboten sein. Dies wäre dann der Fall, wenn der – infolge steigender Steuereinnahmen – Anstieg der Staatstätigkeit von den Bürgern und Bürgerinnen gewünscht wird.

Eine erste Ursache einer steigenden Staatstätigkeit stellen steigende Relativpreise im öffentlichen Sektor dar. Steigen die Preise für öffentliche und öffentlich bereit gestellte Güter schneller als die Preise für privatwirtschaftliche Güter und ist die Nachfrage nach den vom Staat angebotenen Gütern unelastisch, d.h. die Personen reagieren kaum auf Preisänderungen, dann führt dies langfristig zu einem wachsenden Gewicht des Staates in der Volkswirtschaft.

Die Begründung des nach dem Ökonomen Baumol (1967) beschriebenen Effekts beruht auf der Annahme, dass in der Privatwirtschaft Produktivitätssteigerungen zu stabilen oder sogar sinkenden Preisen führen, während der Staat vor allem Dienstleistungen (innere Sicherheit; Bildung etc.) anbietet, die kaum Produktivitätssteigerungen zulassen. Die Folge sind dann steigende Relativpreise im öffentlichen Sektor. Gegen den Baumol-Effekt muss allerdings eingewandt werden, dass dieser auch als „Baumolsche Kostenkrankheit“ interpretiert werden kann. Da der Staat bei vielen Dienstleistungen ein Monopol hat, sind mangelnde Produktivitätssteigerungen nicht zwingend das Ergebnis der spezifisch staatlichen Produktpalette, sondern könnten letztlich auf der staatlichen Monopolstellung beruhen. Wenn die wahre Ursache für steigende Relativpreise – die staatliche Bereitstellung – angegangen würde, würde die Baumolsche Krankheit verschwinden. Folgt man der Sichtweise der Kritiker, dann müssten in vielen Fällen staatlich bereitgestellte Dienstleistungen privatisiert werden, um steigenden Relativpreisen Einhalt zu gebieten.

3.1.2 Das Wagnersche Gesetz

Ein zweiter Grund, nicht für die reale Progression zu korrigieren, beruht auf Einkommenssteigerungen der Bürger. Erfährt eine Person einen Realeinkommensanstieg, kann dies Rückwirkungen auf ihre Konsum- und Ersparnisbildung haben. Unterstellt man der Einfachheit halber, dass die marginale der durchschnittlichen Sparquote entspricht, d.h. der Bürger spart einen konstanten Prozentsatz seines Einkommens, wird – unabhängig von der Einkommensposition – ein konstanter Prozentsatz des Einkommensanstiegs für Konsumzwecke aufgewendet. Dieser Konsum ist dabei auf private und vom Staat bereit gestellte Güter aufzuteilen. Falls nun die Einkommenselastizität für die vom Staat bereitgestellten Güter grösser als 1 ist, wäre es zweckmässig nicht für die Folgen der realen Progression zu korrigieren (Mueller, 203, 509-510).

Dieses bereits von dem deutschen Ökonomen A. Wagner beschriebene Phänomen (Wagnersches Gesetz) attestiert dem Staat eine wachsende Bedeutung, da dieser bei steigendem Einkommen Aufgaben erfüllt, die erst ab einer gewissen Entwicklungsstufe, d.h. sobald die Grundbedürfnisse befriedigt seien, zum Ausdruck kämen.

3.1.3 Politökonomische Betrachtungsweise

Das Wagnersche Gesetz postuliert, dass die Einnahmen des Staates dem wachsenden Ausgabenbedarf folgen. Diese Sichtweise ist aber nicht ohne Kritik geblieben. Gemäss dieser Kritik folgen die Einnahmen nicht den Staatsausgaben, sondern der Zusammenhang sei genau umgekehrt. Wenn infolge steigender Realeinkommen die Einnahmen im Verhältnis zum BIP überproportional steigen, würden neue Ausgabenfelder geschaffen und / oder bestehende Aufgabengebiete des Staates weniger sparsam bewirtschaftet. Unterstellt man, dass aus wirtschaftlichen Effizienzaspekten so etwas wie eine optimale Staatsquote existiert, dann führt ein Anstieg über diesen optimalen Punkt hinaus zu einer unter Wohlfahrtsaspekten unerwünschten Verdrängung von privaten Aktivitäten (bzw. privatem Konsum) durch staatliche Handlungen (bzw. staatlichen Konsum).

Ob eine Korrektur für die reale Progression geboten erscheint, hängt somit stark von der Sichtweise des Staates ab. Sowohl der Baumol-Effekt als auch das Wagnersche Gesetz begründen den Anstieg der Staatstätigkeit als folgerichtige Anpassung an den wirtschaftlichen Entwicklungsprozess. Die öffentliche Verwaltung, Lobby-Gruppen, aber auch die Handlungen politischer Entscheidungsträger sind unter dieser Sichtweise lediglich dazu da, die Interessen der Bürger und Bürgerinnen zu verwirklichen. Der Anstieg der Staatstätigkeit ist folglich nicht als problematisch zu klassifizieren, da von den Bürgern und Bürgerinnen gewünscht. Ganz anders dagegen die staatskritische Sichtweise: Diese zweifelt einen auf exogenen Faktoren beruhenden Anstieg der Staatstätigkeit an. Stattdessen betonen diese Ansätze die Endogenität des Anstiegs der Staatstätigkeit. In den Details unterscheiden sich diese Ansätze, da z.B. Bürokratien über zu viel Macht verfügen und ein hohes Budget als Ausdruck dieser Macht interpretiert wird, politische Entscheidungsträger auf Stimmenkauf gehen und bewusst mit Hilfe fiskalpolitischer Mittel ihre Wiederwahlchancen erhöhen oder aber kleine Interessengruppen ihre spezifischen Interessen im politischen Prozess platzieren und für eine Aufblähung des Budgets sorgen (Mueller, 2003, Kapitel 21). Allen Ansätzen ist allerdings gemein, dass die politischen Akteure am Bürger vorbei regieren. Gemäss dieser Sichtweise müssten die staatlichen Einnahmen folglich möglichst knapp bemessen sein („starving the beast“), damit ein sparsamer Umgang mit den öffentlichen Einnahmen gewährleistet sei. Eine automatische Korrektur der realen Progression wäre demnach ein geeignetes Instrument, um diesem Politikversagen zu begegnen.

3.2 Leistungsfähigkeitsprinzip und relative Steuerbelastung

Hinsichtlich der Einschätzung der realen Progression kann das Leistungsfähigkeitsprinzip keine eindeutige Aussage treffen. Legt man das Leistungsfähigkeitsprinzip zugrunde, dann müsste bei einem alleinigen Bezug auf die DBST die Annahme getroffen werden, dass das Einkommen der relevante Indikator ist, der die Leistungsfähigkeit zum Ausdruck bringt.⁵ Aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip erwächst die Forderung, dass leistungsfähigere Bürger und Bürgerinnen auch einen grösseren Beitrag zur Finanzierung des Gemeinwesens leisten sollten

Eine Nichtkorrektur der realen Progression liesse sich dahingehend rechtfertigen, da es sich um einen Realeinkommensanstieg handelt. Während bei einem reinen Nominaleinkommensanstieg ein Scheineinkommen besteuert wird, würde das Leistungsfähigkeitsprinzip eine Besteuerung dieses Realeinkommensanstiegs fordern. Es spielt nach dieser Interpretation des Leistungsfähigkeitsprinzips folglich keine Rolle, ob man zwei steuerpflichtige Personen zum Zeitpunkt t betrachtet, bei dem die einkommensstärkere Person eine höhere

⁵ Bisweilen wird in der juristischen und finanzwissenschaftlichen Literatur alternativ auch der Konsum oder das Vermögen als Indikator der Leistungsfähigkeit vorgeschlagen.

durchschnittliche Steuerlast zu tragen hat, oder ob man eine Person in zwei Zeitpunkten t und t+1 betrachtet, welche zwischen diesen beiden Zeitpunkten einen Realeinkommensanstieg erfährt. Nach dieser Lesart wäre eine automatische Korrektur des Realeinkommensanstiegs als Verletzung des Leistungsfähigkeitsprinzips zu interpretieren, da im ersteren Fall der leistungsstärkere Steuerpflichtige eine höhere Steuerlast zu tragen hat als die Person, welche aufgrund des Realeinkommensanstiegs (zu einem späteren Zeitpunkt) eine Korrektur dessen erhält. In der Praxis würde eine Korrektur nicht auf Basis des individuellen Einkommensanstiegs vorgenommen, sondern – unter der Annahme einer konstanten Population – auf Basis der durchschnittlichen Einkommenssteigerung in einer Gesellschaft.

Tabelle 2 fasst mehrere Fallkonstellationen zusammen. Betrachtet werden zwei Steuerpflichtige, die im Zeitpunkt t ein (aggregiertes) Einkommen von 80 000 CHF verdienen, welches sich im Zeitpunkt t+1 real auf insgesamt 100 000 Franken erhöht. Dies entspricht einer Einkommenssteigerung um 25%, die durch Anpassung der Einkommen korrigiert werden kann (Spalte „t+1 nach Korrektur“). Fall 1 stellt die Variante dar, in welcher die einkommensschwächere Person aufschliesst. Die Korrektur reduziert das steuerbare Einkommen beider Personen auf je 40 000. Durch die Korrektur entstehen keine Verteilungsänderungen im Zeitpunkt t+1, da beide Personen mit denselben Grenz- und Durchschnittssteuersätzen belastet werden. Der Querschnittsvergleich wird durch die Korrektur folglich nicht tangiert, wohl aber der Vergleich über die Zeit, da Person 1 bei identischem steuerbarem Einkommen in der Periode t+1 weniger Steuern zahlen muss.⁶ Im zweiten Fall fächert sich die Einkommensverteilung weiter auf. Obwohl das Einkommen vor Korrektur und Steuerzahlung von Individuum 1 deutlich gestiegen und von Individuum 2 konstant geblieben ist, erfahren beide steuerpflichtige Personen eine Korrektur. In diesem Fall ist bei einem intertemporalen Vergleich des Leistungsfähigkeitsprinzips die Reduktion der Steuerzahlung bei Individuum 2 problematisch.

Tabelle 2: Fallkonstellationen von Realeinkommenssteigerungen

Steuerpflichtige Person	Einkommen t	Einkommen t+1	t+1 nach Korrektur
Fall 1:			
Person 1	50 000	50 000	40 000
Person 2	30 000	50 000	40 000
Fall 2:			
Person 1	50 000	70 000	56 000
Person 2	30 000	30 000	24 000
Fall 3			
Person 1	50 000	62 500	50 000
Person 2	30 000	37 500	30 000

Quelle: eigene Darstellung

Diese intertemporale Interpretation des Leistungsfähigkeitsprinzips lässt sich aber auch kritisieren, da lediglich eine rein mechanische Anwendung dessen zu den oben erwähnten Schlussfolgerungen führt. Denn das Leistungsfähigkeitsprinzip fordert eine stärkere (durch-

⁶ Diese Aussage lässt sich nicht dadurch entkräften, in dem man zu dem Schluss kommt, dass ein intertemporaler Vergleich ein und desselben Steuerpflichtigen ohnehin keinen Sinn ergäbe. Wenn man statt mit Individuen mit Generationen argumentieren würde, stünden eben die Nachfahren der „reichen“ ersten Generation im Zeitpunkt t+1 besser da als ihre Elterngeneration.

schnittliche) Belastung derjenigen, die leistungsfähiger sind. Es beruht somit auf einem Vergleich von Personen zu einem Zeitpunkt, d.h. auf einem Querschnittsvergleich. Nach dieser Interpretation kann das Leistungsfähigkeitsprinzip keine Aussage zur Besteuerung ein und derselben Person (oder verschiedener Generationen) im Zeitverlauf tätigen. Wenn nun zwischen zwei Zeitpunkten alle Personen einen prozentual identischen Realeinkommensanstieg erfahren, ändert sich die primäre Einkommensverteilung der steuerpflichtigen Personen nicht. Dies wird in der dritten Konstellation der Tabelle 3 dargestellt. Eine Korrektur des Einkommenssteuertarifs um den Realeinkommensanstieg würde folglich die relative Leistungsfähigkeit der steuerpflichtigen Personen nicht verändern. Im Gegenteil: Ohne Korrektur würden sich irgendwann alle Steuerpflichtigen in der obersten Tarifstufe des Einkommenssteuertarifs befinden. Der Anteil, den das oberste Einkommensdezil zur Einkommenssteuer beiträgt, würde zurückgehen und die vom Gesetzgeber einstmals angestrebte Lastverteilung zwischen Personen mit unterschiedlicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit bzw. unterschiedlichem Einkommen würde langfristig unterlaufen werden.

Der Versuch, das Leistungsfähigkeitsprinzip auf unterschiedliche Zeitpunkte anzuwenden, würde zudem nicht auftreten, wenn statt einer jährlichen Besteuerung des Einkommens auf eine Lebensabschnittsbesteuerung abgestellt würde. In diesem Fall würde sich das Leistungsfähigkeitsprinzip de facto wieder auf einem Querschnittsvergleich stützen. Obgleich viele pragmatische Erwägungen für eine jährliche Besteuerung sprechen, sollte das Leistungsfähigkeitsprinzip gemäss dieser Interpretation nicht auf einer intertemporalen Betrachtung basieren.

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. Aus diesem Grund muss sich letztere Interpretation den Vorwurf gefallen lassen, dass bei einer Korrektur des Realeinkommensanstiegs zwei Personen (oder zwei Generationen), die dasselbe (reale) Einkommen – allerdings zu verschiedenen Zeitpunkten – erwirtschaften, unterschiedlich besteuert werden. Begründen lässt sich dieser Durchbruch, indem die Leistungsfähigkeit immer nur für eine Population zu einem Zeitpunkt zu messen wäre, während einem Vergleich zwischen den Generationen eine geringere Relevanz beigemessen wird. Die zweite Interpretation des Leistungsfähigkeitsprinzips beruht folglich auf einer rein intragenerationellen Legitimation dessen. Auf Basis des Leistungsfähigkeitsprinzips lässt sich eine Korrektur des Realeinkommensanstiegs folglich ableiten, wenngleich ein solcher Schluss nicht zwingend ist.

4 Ökonomische Auswirkungen der realen Progression

4.1 Stabilisierungspolitische Erwägungen

Um der realen Progression zu begegnen, kann der Staat entweder automatisch eine Korrektur vornehmen oder von Zeit zu Zeit Steuerrechtsänderungen beschliessen, die u.a. der realen Progression (pauschaliert) Rechnung tragen würden. Würde über diskretionäre Massnahmen die automatische Korrektur für eine reale Progression exakt nachgebildet, erübrigte sich ein Vergleich der beiden Alternativen.

Ohne automatische Korrektur für die reale Progression besitzt die Finanzpolitik mehr Spielraum, weiteren Zielen gerecht zu werden. Dies können u.a. stabilisierungspolitische Zielsetzungen sein. In einer Rezession kann eine antizyklische Fiskalpolitik betrieben werden, die aber in einer Aufschwungphase – sofern keine strukturellen Defizite erwünscht

sind – von einer restriktiven Fiskalpolitik begleitet werden muss.

Um die Auswirkungen einer automatischen Korrektur der realen Progression im Hinblick auf die Konjunktur evaluieren zu können, lohnt es sich für die OECD-Länder folgende Regularitäten festzuhalten:

- Löhne sind i.d.R. nach unten starr, d.h. eine Nominalreduktion ist typischerweise selbst in Rezessionen nur schwer durchsetzbar.
- Löhne steigen in Aufschwungsphasen real stärker an als in Rezessionen.
- Zeiten mit hohen Inflationsraten treten häufiger in Boomphasen auf, wenngleich die Korrelation zwischen wirtschaftlichem Aufschwung und hohen Inflationsraten keinesfalls zwingend hoch sein muss, da bisweilen auch in wirtschaftlichen Stag-nationsphasen hohe Inflationsraten beobachtet werden können (Stagflation).

In einem Konjunkturaufschwung nehme die realen Einkommen zu und die reale Progression sorgt für eine Umverteilung der Kaufkraft von den Haushalten zum Staat. Gleichzeitig stellt die Schuldenbremse sicher, dass diese konjunkturbedingten Mehreinnahmen nicht für höhere Ausgaben zur Verfügung stehen. Dadurch wirkt die reale Progression, im Zusammenspiel mit der Schuldenbremse stabilisierend auf den Konjunkturzyklus. Wenn nun in einer Boomphase die Löhne besonders stark real und oftmals auch nominal aufgrund der höheren Inflation steigen, dann werden bei einer automatischen Korrektur der DBST häufig in Boomphasen Steuersenkungen ausgelöst. Dies widerspricht der Logik einer anti-zyklischen Fiskalpolitik, da aus stabilisierungspolitischer Sicht in einer Boomphase Kaufkraft weg von den privaten Haushalten hin zum Staat abgeschöpft werden müsste. Dies kann bereits heute bei der Korrektur der kalten Progression ein Problem darstellen. Da der Zusammenhang zwischen Reallohnentwicklung und konjunkturellem Aufschwung aber stärker sein dürfte als der zwischen Inflation und konjunkturellem Aufschwung, würde sich das Problem einer prozyklischen Finanzpolitik bei einer Beseitigung der realen Progression weiter akzentuieren. Darüber hinaus müsste die der Schuldenbremse zugrunde liegende Annahme einer Einheitselastizität zwischen den Bundeseinnahmen und dem BIP womöglich angepasst werden, da sich die Aufkommenselastizität der DBST verringern würde.

Immerhin dürfte aufgrund von Nominallohnrigiditäten – die Löhne sind nominal nach unten starr – in einer konjunkturellen Schwächephase i.d.R. keine – oder wenn, dann nur eine geringfügige – automatische Steuererhöhung ausgelöst werden.⁷ Dies bedeutet, dass zumindest in einer Rezession die automatischen Stabilisatoren wirken können, während in einer Boomphase die Fiskalpolitik einen prozyklischen Verlauf aufweisen dürfte. Kombiniert man Auf- und Abschwungsphasen, dann resultiert hieraus eine asymmetrisch ausgerichtete Finanzpolitik. Die Asymmetrie in der Lohnentwicklung würde sich folglich in eine asymmetrische Finanzpolitik übersetzen.

Um die Stärke der Zusammenhänge zu bestimmen, wurden Korrelationsanalysen zwischen dem Reallohnwachstum und der Inflation – operationalisiert als Wachstumsrate der Konsumentenpreise – auf der einen Seite und der Outputlücke – einem Mass, welches die konjunkturelle Situation widerspiegelt – für den Zeitraum 1985-2015 durchgeführt.⁸

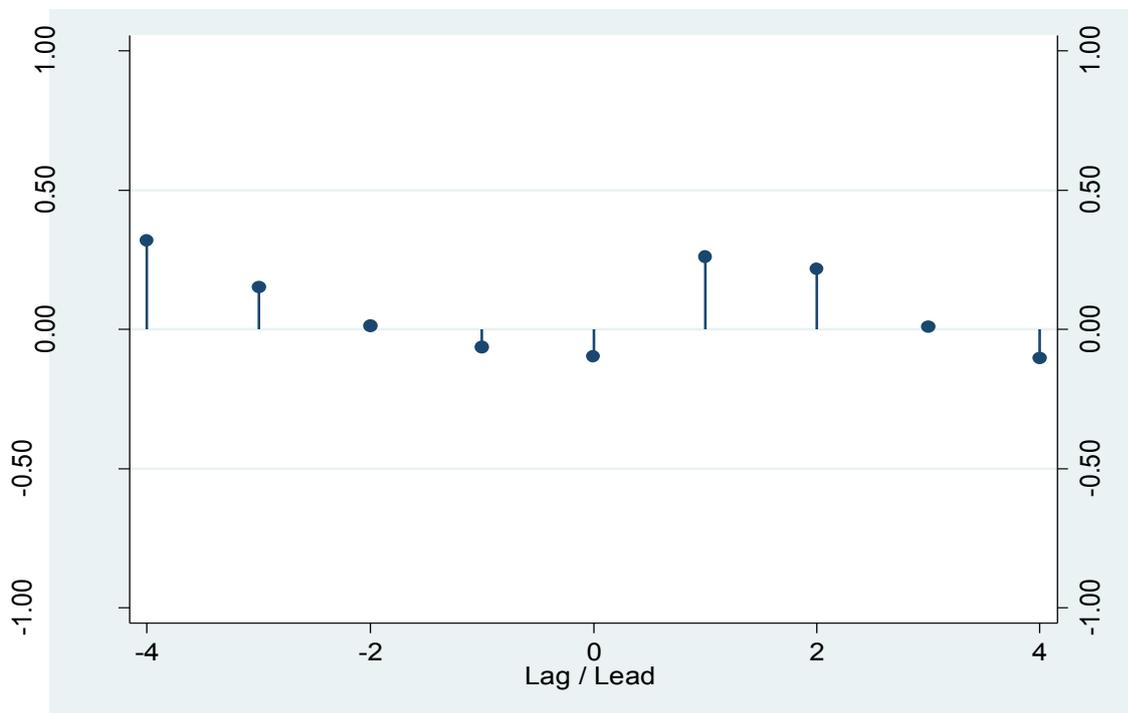
Abbildung 1 zeigt die Ergebnisse für das Reallohnwachstum. Wie zu sehen ist, scheint

⁷ Damit überhaupt eine Steuererhöhung ausgelöst wird, müsste eine Korrektur der realen Progression nicht nur bei realen Einkommenserhöhungen, sondern auch bei realen Einkommenseinbussen ausgelöst werden. Diese Annahme würde eine symmetrische Behandlung gewährleisten, ist aber sicher diskussionswürdig, zumal bei der kalten Progression deflationäre Phasen nicht korrigiert werden.

⁸ Die Outputlücke misst die Abweichung des aktuellen BIP vom Potenzial-BIP in Prozent des Potenzial-BIPs. Positive Werte der Outputlücke bedeuten, dass das aktuelle BIP über dem Potenzial-BIP liegt; negative Werte stehen für rezessive Phasen.

entgegen theoretischer Überlegungen kein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Konjunkturzyklus, gemessen über die Outputlücke, und dem Wachstum der Reallöhne zu bestehen. Auch zwischen zurückliegenden (Lags) beziehungsweise zukünftigen (Leads) Werten des Reallohnwachstums besteht kein enger Zusammenhang zur Outputlücke. Wenn auch in Zukunft kein besonders enger Zusammenhang zwischen Reallohnwachstum und Konjunkturzyklus bestünde, würden von einer automatischen Korrektur keine negativen Effekte auf die Konjunktur ausgehen.

Abbildung 1: Kreuzkorrelogramm zwischen Reallohnwachstum und Outputlücke (1985-2015)



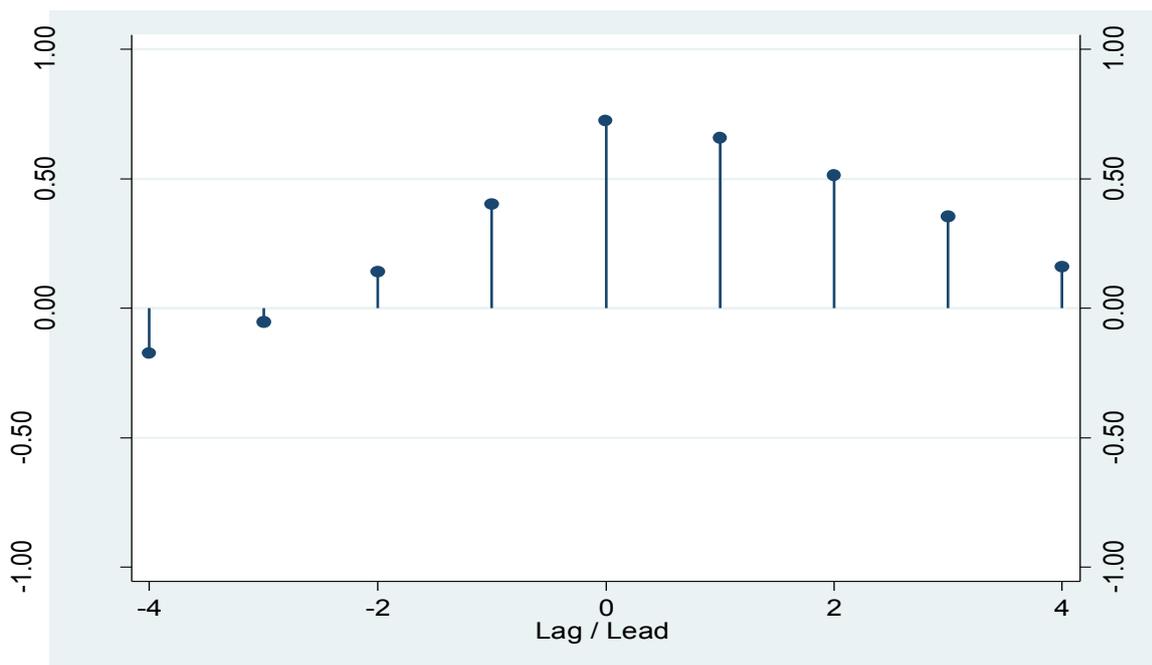
Quelle: eigene Berechnungen, Ursprungsdaten: Reallohnwachstum BFS; Outputlücken, OECD. Lesehilfe: Ein Lag von -2 bedeutet, dass die Korrelation zwischen dem Reallohnwachstum der Periode $t-2$ (z.B. 1987) und der Outputlücke in Periode t (1989) ausgewiesen wird. Ein Lead von 2 bedeutet, dass die Korrelation zwischen dem Reallohnwachstum der Periode $t+2$ (z.B. 1991) und der Outputlücke (1989) in Periode t ausgewiesen wird.

Dagegen ist der Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Konsumentenpreise und dem Konjunkturzyklus so wie erwartet (Abbildung 2). Die Korrelation zum selben Zeitpunkt ist mit rund 0.7 recht hoch. Allerdings wird derzeit die kalte Progression korrigiert, indem der Indexstand des Preisniveaus im Juni eines Jahres für das Folgejahr ($t+1$) relevant ist. Da bei einer automatischen Korrektur die Anpassung immer ex post, d.h. im Folgejahr, erfolgt und die DBST nochmals im darauffolgenden Jahr zu entrichten ist, könnten die zuvor beschriebenen Effekte gemildert werden. Da die Korrelation zwischen der Inflation im Jahr $t-1$ nur moderat und in der Periode $t-2$ nicht mehr signifikant mit der Outputlücke der Periode t korreliert, verhindern die zeitlichen Verzögerungen bei der Anpassung der kalten Progression eine prozyklische Fiskalpolitik in der Schweiz.

Wenngleich die Effekte eines Ausgleichs der realen und der kalten Progression auf die

Stabilisierungswirkung des Budgets theoretisch eher negativ zu beurteilen sind, dürften die institutionellen Rahmenbedingungen in der Schweiz die negativen Effekte zumindest mildern, da eine Anpassung immer zeitverzögert erfolgen würde. Zudem: Wäre die reale Progression in der Vergangenheit ausgeglichen worden, liessen sich keine prozyklischen Effekte auf den Konjunkturzyklus nachweisen. In der Summe dürften stabilisierungspolitische Erwägungen deshalb kein Hindernis gegen den Ausgleich der kalten und realen Progression darstellen.

Abbildung 2: Kreuzkorrelogramm zwischen Inflation und Outputlücke (1985-2015)



Quelle: siehe Abbildung 1. Daten zur Entwicklung der Konsumentenpreise stammen vom BFS. Lesehilfe: Ein Lag von -2 bedeutet, dass die Korrelation zwischen der Inflationsrate der Periode t-2 (z.B. 1987) und der Outputlücke in Periode t (1989) ausgewiesen wird. Ein Lead von 2 bedeutet, dass die Korrelation zwischen der Inflationsrate der Periode t+2 (z.B. 1991) und der Outputlücke (1989) in Periode t ausgewiesen wird.

4.2 Verteilungswirkungen

4.2.1 Tarifliche Verteilungswirkungen

Staatliche Aktivität hat Verteilungswirkungen, die sowohl über die Ausgaben- als auch über die Einnahmeseite des staatlichen Budgets wirken können. Von einer Umverteilung über die Ausgabenseite wird im Folgenden abstrahiert und bezüglich der Umverteilungswirkungen der Einnahmeseite wird auf die DBST fokussiert. Bezüglich der Verteilungswirkungen unterscheiden sich die Effekte der realen Progression nicht grundlegend von jener der kalten Progression. Ob infolge von realer und/oder kalter Progression eine Umverteilung bei der DBST erfolgt, hängt ab:

- von der Verteilung der Steuerpflichtigen in den Einkommensklassen vor Steuern
- vom Progressionsgrad des Steuersystems und

- von der Aufkommensstärke der Einkommenssteuer.

4.2.1.1 Steuertarif

Hinsichtlich des ersten Punkts ist zu unterscheiden zwischen den Verteilungswirkungen, die sich aus einer Analyse des Steuertarifs und Verteilungswirkungen, die sich unter Berücksichtigung der zahlenmässigen Besetzung der Steuerpflichtigen in den Einkommensklassen ergeben. Liegt der Fokus auf einer Analyse des Steuertarifs, dann bewirkt eine progressive Einkommenssteuer, dass die Steuerpflichtigen bei Einkommenserhöhungen in eine höhere Tarifstufe aufsteigen und mit einem höheren Durchschnittssteuersatz belastet werden. Das Steueraufkommen nimmt stärker zu als die Bemessungsgrundlage, womit die Aufkommenselastizität der Steuer grösser als 1 ist. Die Aufkommenselastizität gibt die Veränderung des Steueraufkommens als Reaktion auf eine veränderte Bemessungsgrundlage an. Sie kann (näherungsweise) durch Division des Grenz- mit dem Durchschnittssteuersatz bestimmt werden (siehe Boss et. al, 2008). Der Tarif der DBST ist ein Stufengrenzsatztarif, dessen Grenzsteuersätze also sprunghaft statt kontinuierlich ansteigen, und ist in Tabelle 3 für das Jahr 2015 abgebildet.

Auf der Basis der Einkommensstruktur von 2013 und des für 2017 geltenden Steuertarifs wird für die DBST für natürliche Personen insgesamt eine Aufkommenselastizität von 2,03 geschätzt. Dies bedeutet, dass bei einer Zunahme der Einkommen um 1 Prozent das Steueraufkommen um 2,03 Prozent wächst. Dieser Zusammenhang gilt unabhängig davon, ob Inflation oder reale Einkommenssteigerungen die Ursache für die Zunahme der Einkommen darstellen. Somit ist der Tarif der DBST als sehr progressiv zu charakterisieren, da in den meisten OECD-Ländern die aggregierte Aufkommenselastizität unter 2 liegt und in nicht wenigen OCED-Ländern sogar weniger als 1.5 beträgt.

Eine durchschnittliche Aufkommenselastizität von 2.03 verdeckt jedoch, dass die Aufkommenselastizität entlang des Steuertarifs nicht konstant ist. Diese unterscheidet sich je nach Einkommensklasse. In der Tendenz nimmt sie bei steigenden steuerbaren Einkommen ab und beträgt ab Erreichen der obersten Tarifstufe (von 11,5 Prozent) 1.

Tabelle 3: Alleinstehenden-Tarif der DBST im Jahr 2015

Einkommen von	Bis	Grenzsteuersatz	Steuerbetrag
0	14500	0%	0
14500	31600	0.77%	0
31600	41400	0.88%	132
41400	55200	2.64%	218
55200	72500	2.97%	582
72500	78100	5.94%	1096
78100	103600	6.60%	1429
103600	134600	8.80%	3112
134600	176000	11.00%	5840
176000	755200	13.20%	10394
755200	10000000	11.50%	86848

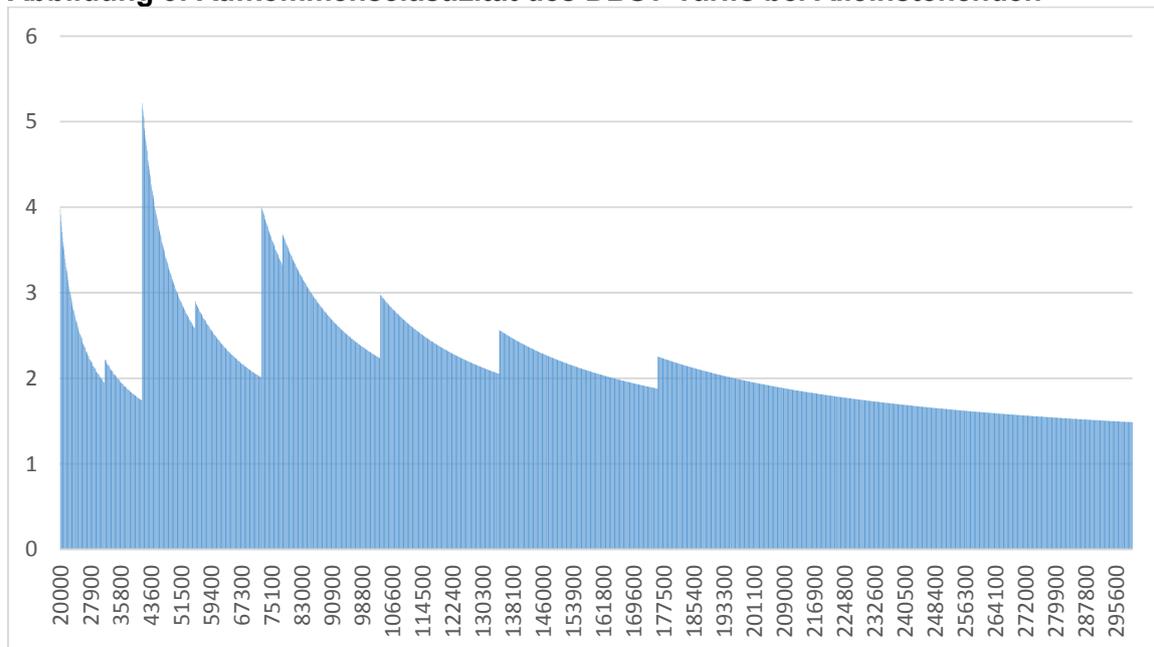
Wenngleich die Aufkommenselastizität eines progressiven Einkommenssteuertarifs nie

kleiner als 1 ist und in der Tendenz mit steigendem Einkommen sinkt, bedeutet dies jedoch nicht, dass sie bei jedem progressiven Steuertarif durchgehend abnimmt.⁹ Abbildung 3 gibt die Aufkommenselastizität (y-Achse) der DBST in Abhängigkeit des steuerbaren Einkommens (X-Achse) für Alleinstehende im Einkommensbereich von 20 000 bis 300 000 Franken wieder. Grundsätzlich sinkt die Aufkommenselastizität, wenngleich sie sich an den Sprungstellen erhöht, so dass sich ein für einen Stufengrenzsatztarif typisches sägezahnförmiges Muster ergibt.¹⁰ Daraus lässt sich schlussfolgern, dass bei einem progressiven Stufengrenzsatztarif

- die Aufkommenselastizitäten nie kleiner als 1 sind
- bei steigenden Einkommen die Aufkommenselastizitäten in der Tendenz sinken, da das Verhältnis von Grenz- zu Durchschnittssteuersatz abnimmt und
- das Absinken aber keinesfalls monoton verläuft, da an den Sprungstellen des Tarifs die Aufkommenselastizität steigt.

Da die Aufkommenselastizität nicht monoton sinkt, sondern an den Sprungstellen des Tarifs der DBST steigt, sind insbesondere diejenigen Steuerpflichtigen von der kalten und realen Progression betroffen, die sich mit ihrem Einkommen in der Nähe der Sprungstellen befinden.

Abbildung 3: Aufkommenselastizität des DBST-Tarifs bei Alleinstehenden



Quelle: eigene Darstellung, basierend auf dem Tarif der DBST für 2015

Damit ein Steuertarif eine einkommensnivellierende Wirkung entfaltet, muss er progressiv ausgestaltet sein. Jedoch reicht es nicht aus, wenn der Steuertarif lediglich an einigen Stellen progressiv ist. Von globaler Progression spricht man, wenn die Aufkommenselastizität über alle Einkommen hinweg grösser als eins ist. Bis zum Erreichen der obersten Tarifstufe ist dies bei der DBST der Fall.

⁹ Dies wäre bei einem linear-progressiven Steuertarif der Fall, der durch einen linearen, statt einem sprunghaften Anstieg der Grenzsteuersätze gekennzeichnet ist.

¹⁰ Für alternative Haushaltsformen würde sich ein grundsätzlich ähnliches Bild wie in Abbildung 3 ergeben.

Progressive Einkommenssteuertarife zeichnen sich durch wachsende Durchschnittssteuersätze beziehungsweise Aufkommenselastizitäten von grösser als 1 aus. Die Aufkommenselastizitäten der DBST nehmen mit wachsendem Einkommen, wenngleich nicht kontinuierlich, ab. Dies bedeutet, dass sehr einkommensstarke Steuerpflichtige für jeden zusätzlich verdienten Franken die Progression kaum noch spüren, während sie in den unteren Einkommensklassen stärker zur Geltung kommt.

Wenn infolge von Reallohnsteigerungen bei unverändertem Steuertarif immer mehr steuerpflichtige Personen in höhere Progressionszonen aufschliessen, büsst ein Steuersystem an Progression ein und die einkommensnivellierende Wirkung des Steuersystems wird begrenzt. Im Extremfall würden sich ohne Anpassungen alle Steuerpflichtigen irgendwann in der obersten Tarifzone befinden und die Einkommenssteuer würde im Hinblick auf ihre Umverteilungswirkungen faktisch einer proportionalen Einkommenssteuer gleichen. Daraus folgt, dass langfristig ohne eine Anpassung des Einkommenssteuertarifs, dieser seine progressive Wirkung einbüsst, sobald sich alle Personen in der obersten Proportionalzone befinden.

4.2.1.2 Abzüge

Um die kalte beziehungsweise reale Progression vollständig zu beseitigen, müssten nicht nur der Tarif, sondern auch die Abzüge indexiert werden. Hinsichtlich der Umverteilungswirkungen wirken jedoch gegenläufige Effekte bei nicht an das Einkommen gekoppelten Abzügen. Auf der einen Seite würde eine Erhöhung der Abzüge einkommensstarken Haushalten mehr nutzen, da diese einen höheren Grenzsteuersatz haben als einkommensschwächere Haushalte. Dieser isolierte Effekt würde die Umverteilungswirkung des Steuersystems reduzieren. Auf der anderen Seite bewirkt eine Erhöhung der Abzüge, dass mehr Menschen im unteren Einkommensband keine Einkommenssteuer zahlen müssen. Welcher dieser beiden Effekte überwiegt, hängt vom Progressionsgrad des Einkommenssteuertarifs und den Besetzungszahlen im unteren Einkommensbereich ab. Wenn die Einkommen vieler Bürger und Bürgerinnen im unteren Eingangsbereich des Steuertarifs angesiedelt sind und die Progression der Einkommenssteuer nicht allzu hoch ist, das heisst die Degressionswirkung der Abzüge bei reichen Bürgern und Bürgerinnen nicht allzu stark ins Gewicht fällt, dann dürfte eine Erhöhung von Abzügen mit einer gleichmässigeren Einkommensverteilung einhergehen (Immervoll, 2005, S. 43). Da für die unteren Einkommenschichten die Abzüge relativ bedeutender sind, können unerwünschte Verteilungswirkungen infolge der realen (und kalten) Progression abgefedert werden, wenn eine vollständige Korrektur erfolgt, die auch die Abzüge einschliesst. Ob diese Bedingungen allerdings bei der DBST erfüllt sind, ist fraglich, da die DBST einen sehr hohen Progressionsgrad aufweist.

4.2.1.3 Steuergutschriften

Anders ist dagegen eine einkommensunabhängige Steuergutschrift zu bewerten. Allgemein würde eine Erhöhung einer Steuergutschrift dazu führen, dass weniger Steuerpflichtige die Einkommenssteuer zu entrichten haben, während für die übrigen Steuerpflichtigen der Wert der Gutschrift identisch ist. In diesem Fall wird die Progressionswirkung des Steuersystems definitiv erhöht.

Diese Aussage gilt jedoch nicht ohne weiteres für den Elterntarif, welcher eine Reduktion des Steuerbetrags um 251 Franken vorsieht. Da bei einer Steuerschuld von weniger als 251 Franken die Differenz nicht ausgezahlt wird, ist nicht gesichert, ob im konkreten Fall die Progressionswirkung des Steuersystems erhöht würde.

4.2.2 Untersuchungen in anderen Ländern

Eine rein auf den Steuertarifen beruhende Analyse vernachlässigt die tatsächliche Verteilung der Steuerpflichtigen in den einzelnen Einkommensklassen. Um die Verteilungswirkungen abschätzen zu können, ist die Besetzung der Steuerpflichtigen in den einzelnen Einkommensklassen von Relevanz. Zu den Verteilungswirkungen der realen Progression existieren keine Studien, wohl aber zu den Wirkungen der kalten Progression. Um die Betroffenheit einer Person beziehungsweise einer Einkommensgruppe darzustellen, kann

- der absolute Einkommensverlust
- die prozentuale Belastung in Relation zur Steuerschuld oder
- die prozentuale Belastung in Relation zum Einkommen

infolge der kalten Progression berechnet werden. Die ersten beiden Varianten sind nicht sehr sinnvoll, da der absolute Einkommensverlust immer bei der Einkommensoberschicht und die prozentuale Belastung in Relation zur Steuerschuld immer bei den unteren Einkommensklassen am höchsten ausfallen werden. Da sich die reale und die kalte Progression aufgrund eines progressiven Steuertarifs ergibt und in wachsenden Durchschnittssteuersätzen der Steuerpflichtigen äussert, ist die prozentuale Belastung in Relation zum Einkommen des Steuerpflichtigen ein geeignetes Mass.¹¹

Zhu (2015) analysiert für den deutschen Einkommenssteuertarif die Auswirkungen eines inflationsbedingten Anstiegs der Einkommen unter Ausnutzung von Mikrodaten. Misst man die Verteilungswirkungen der kalten Progression als Verlust an Einkommen nach Steuern skaliert durch das Einkommen vor Steuern ergibt sich für Deutschland ein glockenförmiger Verlauf entlang der Einkommensdezile. Sehr arme beziehungsweise besonders reiche Haushalte büssen relativ wenig verfügbares Einkommen aufgrund der kalten Progression ein, während Mittelschichtshaushalte (im Bereich des vierten bis siebten Einkommensdezils) die stärksten Einbussen zu verkraften haben. Dieser Befund überrascht aufgrund der Progressionswirkung der Einkommenssteuer nicht. Sehr arme Haushalte zahlen keine Einkommenssteuer und sind folglich auch nicht von einem (moderaten) Inflationsanstieg bei der Einkommenssteuer betroffen. Sehr reiche Haushalte, die sich in der oberen Proportionalzone des Einkommenssteuertarifs befinden, sollten ebenfalls vergleichsweise geringe Einbussen in Relation zu ihrem Einkommen erleiden. Mittelschichtshaushalte steigen dagegen in eine höhere Progressionszone auf und werden von der kalten Progression voll erfasst.¹² In der Summe reduziert die kalte Progression in Deutschland den umverteilenden Charakter des Steuersystems.

Immervoll (2005) kommt dagegen anhand einer Mikrodatenanalyse für Grossbritannien, Deutschland und die Niederlande zu konträren Schlüssen. Denn um die Umverteilungswirkungen der kalten Progression zu bewerten, ist neben der Frage, wie die kalte Progression auf die Progressivität des Einkommenssteuersystems wirkt, auch der Effekt auf das Steueraufkommen relevant. Für alle drei Länder zeigt sich, dass eine Nichtanpassung des Steuertarifs an die kalte Progression den Progressionsgrad des Steuersystems insgesamt reduziert. Grund hierfür ist, dass bei steigendem Einkommen und in der Tendenz sinkenden Aufkommenselastizitäten der Effekt des Steuertarifs sicher progressionsmindernd wirkt und den (theoretisch) unklaren Effekt einer Inflationierung der Abzüge überkompensiert. Der in der Summe die Progressivität des Steuersystems reduzierende Effekt

¹¹ Es gibt aber durchaus Analysen, die die beiden anderen Masse verwenden (z.B.: Breidenbach et al., 2014).

¹² Sieht man von der so genannten Reichensteuer ab, die bei einem Alleinstehenden zu einer Grenzsteuerbelastung von 45% bei einem steuerbaren Einkommen von 254 447 Euro führt, zahlen Alleinstehende bereits bei rund 53 500 Euro den Spitzensteuersatz in Höhe von 42%. Dies entspricht rund dem 1.3-fachen des durchschnittlichen Einkommens in Deutschland, so dass bereits die höhere Mittelschicht vom Aufsteigen in eine höhere Progressionszone kaum noch betroffen sein sollte.

der kalten Progression würde für sich genommen die Umverteilungsintensität des Steuersystems hemmen. Da in allen drei untersuchten Ländern aber selbst bei moderaten Inflationsraten das Steueraufkommen (überproportional) steigt und reichere Haushalte relativ mehr zu diesem Steueraufkommen beitragen, ist der Gesamteffekt positiv. Anders formuliert: Der Anteil, den reiche Haushalte an der Einkommenssteuerlast tragen, nimmt entlang der oberen Einkommensdezile (zugunsten anderer Einkommensdezile) infolge der kalten Progression ab; dafür nimmt das Gewicht, das die Einkommenssteuerzahlung am Einkommen ausmacht, zu. Wenn letzterer Effekt die Reduktion der Progressivität überwiegt, nimmt die umverteilende Wirkung des Steuersystems in der Summe trotzdem zu.

Insgesamt wird durch die kalte Progression die Progressionswirkung des Steuersystems gemäss den Erkenntnissen bisheriger empirischer Untersuchungen geschwächt; dieser die Umverteilung reduzierende Effekt kann aber durch ein steigendes Steueraufkommen überkompensiert werden. Bisherige empirische Studien zeigen kein einheitliches Bild: Während Immervoll (2005) für Deutschland, Grossbritannien und die Niederlande sowie Fuenmayor et al. (2008) für Spanien einen die Ungleichheit insgesamt reduzierenden Effekt feststellen, kann Zhu (2015) für den deutschen Fall keine Reduktion der Ungleichheit feststellen.

Ob die reale Progression zu einer geringeren Umverteilung führt, hängt empirisch von der ursprünglichen Verteilung der Steuerpflichtigen in den einzelnen Einkommensklassen, vom Steuertarif und den Abzügen beziehungsweise Steuergutschriften ab. Tabelle 4 fasst die Wirkung der realen und kalten Progression über den Steuertarif, die Abzüge, Steuergutschriften und das Gewicht der Einkommenssteuer zusammen. Diese Variablen können auf komplexe Weise miteinander interagieren. Sehr wahrscheinlich reduzieren die kalte und die reale Progression die Progressivität eines Steuersystems, da sich aber gleichzeitig das Gewicht der Steuer und damit die Aktivität des Staates definitiv ausweitet, kann in der Summe ein die Einkommensungleichheit reduzierender Effekt nicht ausgeschlossen werden.

Tabelle 4: Wirkung der realen und kalten Progression auf die Progressivität und Umverteilungsintensität des Steuersystems

	Wirkung Progressionsgrad	Umverteilungsgrad Steuersystem
1a. Steuertarif	Progressionsmindernd	
1b. Abzüge (einkommensunabhängig)	Unbestimmt	
1c. Steuergutschrift (einkommensunabhängig)	Progressionserhöhend	
2. Gesamteffekt Progression (Summe Position 1a-1c)	Theoretisch unbestimmt, progressionsmindernder Effekt aber wahrscheinlich	Theoretisch unbestimmt, progressionsmindernder Effekt aber wahrscheinlich und damit bei isolierter Betrachtung auch eine Reduktion der Umverteilung
3. Stärkeres Gewicht der Einkommenssteuer am BIP	-	Erhöhend
4. Gesamteffekt auf Umverteilungsgrad des Steuersystems (Summe 2 und 3)	-	Unbestimmt

Quelle: eigene Darstellung

4.2.3 Gewinner und Verlierer in der Schweiz (1996-2015)

Für die Schweiz hat Morger (2017) für verschiedene Haushaltstypen und Einkommenskonstellationen im Zeitraum 1996 bis 2015 die Effekte der realen Progression bei der DBST nachgezeichnet.¹³ Um die Effekte der realen Progression darstellen zu können, wurden nominale Einkommenssteigerungen aus den Daten gefiltert, so dass lediglich Realeinkommen verglichen werden. Die Reineinkommen von 1996 werden hierzu zu Preisen von 2015 dargestellt. Um die Effekte der realen Progression zu messen wurde pauschal um den seit 1996 realisierten Reallohnzuwachs erhöht (+12.5%), so dass beispielsweise ein reales Reineinkommen in Höhe von 100'000 Franken (Jahr 1996, zu Preisen von 2015) mit einem solchen in Höhe von 112'500 (Jahr 2015) gleichgesetzt wurde. Resultiert für das Einkommen von 100'000 Franken unter Anwendung des Tarifs von 1996 eine niedrigere Steuerzahlung als für das Einkommen für 112'500 Franken unter Anwendung des Tarifs von 2015, so liegt eine reale Progression vor. Im anderen Fall hat der Steuerpflichtige eine reale Entlastung erfahren.

Bei isolierter Betrachtung der realen Progression in Prozent des Reineinkommens nimmt die Belastung tendenziell mit wachsendem Reineinkommen zu, wobei die Zunahme nicht monoton ist, da bei Überquerung der Sprungstellen des DBST-Tarifs die Steuerpflichtigen mit einem konstanten Grenzsteuersatz konfrontiert werden. Ab einer – in Abhängigkeit des Haushaltstyps unterschiedlichen – Einkommensschwelle nimmt die Belastung kontinuierlich ab. Für sehr hohe Einkommen ist weder die kalte noch die reale Progression relevant. Diese Personen entrichten konstant 11.5% ihres steuerbaren Einkommens an den Fiskus. In Prozent des Reineinkommens hat die reale Progression – bei isolierter Betrachtungsweise – am stärksten Haushalte der höheren Mittelschicht belastet.

Darüber hinaus wurden in der Analyse von Morger aber auch Abzüge berücksichtigt, die im Jahr 2015 gewährt wurden und die 1996 noch nicht eingeführt waren. Denn aus Sicht des Steuerpflichtigen ist es unerheblich, ob er eine Belastungsreduktion durch eine automatische Korrektur der realen Progression oder durch Steuerreformen erfährt. An neuen Abzügen wurden bei Morger (2017) betrachtet:

- Per 2008: Einführung eines Verheiratetenabzugs in Höhe von 2'500 Franken (2015: 2'600 Franken).
- Per 2008: Erhöhung des Zweiverdienerabzugs, indem anstelle des bis dahin geltenden Abzugs in Höhe von 7'600 (2015: 8'100 Franken) ein zusätzlicher Maximalabzug eingeführt wurde; Dieser beträgt 50% des niedrigeren Ehepaarverdienstes, maximal jedoch 12'500 Franken (2015: 13'400).
- Per 2011: Nicht auszahlbare Kindergutschrift in Höhe von 250 Franken je Kind (2015: 251 Franken), welche an die Steuerbelastung angerechnet wird (sog. Elterntarif).¹⁴

Nur dann, wenn die durchschnittliche Steuerbelastung unter Berücksichtigung der neu eingeführten Entlastungsmassnahmen gestiegen wäre, läge eine reale Progression vor. Wie Morger (2017) zeigt, ist eine eindeutige Mehrbelastung durch die reale Progression nunmehr nur bei den Alleinstehenden feststellbar, da diese von den neu eingeführten Abzügen nicht profitiert haben. Auch bei den Einverdiener-Ehepaaren ohne Kinder ergibt sich in der Regel eine Mehrbelastung. Das Reallohnwachstum bzw. das Wachstum der Realeinkommen hat folglich zu einer teils deutlichen Erhöhung der durchschnittlichen

¹³ Die folgenden Abschnitte basieren im Wesentlichen auf der Analyse von Morger (2017).

¹⁴ Des Weiteren wurde ein Kinderdrittbetreuungsabzug in Höhe von maximal 10'000 Franken je Kind unter 14 Jahren eingeführt. Dessen Entlastungswirkungen wurden von Morger nicht berücksichtigt, da zu viele Annahmen zu treffen wären (wie hoch sind die Betreuungskosten in Abhängigkeit von Beschäftigungsgrad, Einkommen, Familiensituation, Alter der Kinder, etc.).

Steuerbelastung bei den Alleinstehenden und den kinderlosen Einverdiener-Ehepaaren geführt. Doppelverdiener-Ehepaare mit zwei Kindern haben hingegen selbst unter Berücksichtigung des Reallohnwachstums eine sinkende Durchschnittssteuerbelastung erfahren. Bei den anderen Steuerpflichtigen (Einverdiener-Ehepaare mit Kindern, Doppelverdiener-Ehepaare ohne Kinder und Alleinerziehende) hängt die effektive Belastungsveränderung von der konkreten Einkommenshöhe ab. Tiefe und mittlere Einkommensschichten haben eine Steuerreduktion erfahren, während für die höheren Einkommensgruppen die durchschnittliche Steuerbelastung stieg.

Wollte man die Verteilungswirkungen in einer einzigen Masszahl, wie zum Beispiel dem Gini-Koeffizienten, festhalten, ist unklar, ob sich Morgers Befund in einen geringeren Gini-Koeffizienten, d.h. in einer gleichmässigeren Einkommensverteilung, übersetzen würde.¹⁵ Da die Verteilungswirkungen nicht monoton sind, d.h. die Oberschicht und Niedrigeinkommensbezieher waren von der realen Progression nicht betroffen, während die höhere Mittelschicht durch die reale Progression die stärksten Einkommenseinbussen erfuhr, sind die Effekte auf globale Ungleichheitsmasse wie den Gini-Koeffizienten unbestimmt. Zu beachten ist zudem, dass eine solche, auf den Steuertarifen basierende Analyse keine Aussage über die empirische Verteilung der Steuerpflichtigen in einzelnen Einkommensklassen und Haushaltskonstellationen trifft.

In der Summe zeigt die Analyse Morgers (2017), dass der Gesetzgeber im Durchschnitt für die Effekte der realen Progression diskretionär korrigiert hat. Wenngleich im Durchschnitt die Effekte der realen Progression in den letzten 20 Jahren nicht sehr bedeutend waren, gibt es durchaus einige Einkommensgruppen, die von diesem Phänomen tangiert wurden. Insbesondere bei Alleinstehenden und Einverdienerehen mit einem Reineinkommen zwischen 100 000 und 300 000 CHF hat sich der Effekt der realen Progression spürbar bemerkbar gemacht. Für die anderen Gruppen ist der Effekt vernachlässigbar oder wurde sogar durch neue Abzüge überkompensiert. Der Gesetzgeber hat somit seinen Spielraum genutzt, um bestimmte Haushaltskonstellationen und Einkommensgruppen zu entlasten.

4.3 Aufkommenswirkungen einer Korrektur

Haushalte mit sehr hohem Einkommen sind von der kalten und realen Progression nicht betroffen. Niedrigeinkommensbezieher und Doppelverdienerhaushalte waren in der Schweiz ebenfalls kaum von der realen Progression betroffen bzw. haben in den letzten 20 Jahren eine Kompensation erhalten, die teilweise über den Effekt der realen Progression hinausging. Eine spürbare Mehrbelastung in Prozent des Reineinkommens erfuhren insbesondere Alleinstehende und Alleinverdienerehepaare mit einem Reineinkommen zwischen 100 000 und 300 000 CHF.

Die verschiedenen Fallanalysen zur realen Progression erlauben auch eine grobe Abschätzung der finanziellen Auswirkungen eines Ausgleichs dieser Folgen.¹⁶ Es wird im Folgenden unterstellt, dass die Folgen der realen Progression nur dann ausgeglichen werden, wenn ein Steuerpflichtiger unter Berücksichtigung der neu eingeführten Abzüge von der realen Progression negativ betroffen war. Die Entlastung wird nur soweit gewährt, bis ein jeweiliger Null-Saldo resultiert, eine pauschale Streckung der Tarife im Umfang des Reallohnzuwachses wird folglich nicht betrachtet. Anders formuliert: Es werden die

¹⁵ Der Gini-Koeffizient ist ein globales Ungleichheits-Mass und schwankt zwischen 0 und 1. Tiefere Werte charakterisieren eine geringere (Einkommens-)Ungleichheit und bei einem Wert von 1 wäre die Ungleichverteilung maximal.

¹⁶ Das Kapitel 4.3. ist stark an Morger (2017) angelehnt.

Aufkommenseffekte bezüglich der Beseitigung der realen Progression geschätzt, wenn nur diejenigen Haushalte, bei denen die reale Progression zu einer erhöhten Durchschnittssteuerbelastung in den letzten 20 Jahren geführt hat, kompensiert werden sollen. Entsprechend müssten insbesondere die Alleinstehenden-Haushalte, sowie die Einverdiener-Ehepaare ohne Kinder eine Steuerreduktion erfahren. Bei den anderen Haushaltstypen sind nur die oberen Einkommensschichten betroffen. Zahlenmässig handelt es sich bei letzteren um eine kleine Gruppe. Zur Berechnung der finanziellen Folgen eines Ausgleichs der realen Progression ist die effektive Einkommensverteilung der Steuerpflichtigen heranzuziehen, die dann mit den vorliegend simulierten Belastungsänderungen konfrontiert werden können. Für die Steuerperiode 2015 sind noch keine Steuerdaten vorhanden, weshalb auf die neuesten verfügbaren Zahlen 2013 abgestellt werden muss. Es werden ausserdem nur diejenigen Pflichtigen für die Berechnungen berücksichtigt, welche im betreffenden Jahr normal steuerpflichtig waren.¹⁷

Bei einer entsprechenden Tarifkorrektur müssten 72.2% der Alleinstehenden bzw. 81.6% der Einverdiener-Ehepaare entlastet werden (vgl. Tabelle 5). Ihre Belastung müsste um 9.0% bzw. 4.6% sinken. Hingegen sind nur eine Minderheit der Ehepaarhaushalte mit Kindern und der Alleinerziehenden von der realen Progression betroffen (rund 8% bzw. 10% dieser Haushalte). In der Summe resultieren etwa zwei Drittel der Mindereinnahmen bei der Gruppe der Alleinstehenden. Ohne Sonderfälle würden sich die Mindereinnahmen eines Ausgleichs der realen Progression auf etwa 300 Millionen Franken belaufen.

Wären seit 1996 die Folgen der realen Progression gezielt ausgeglichen worden, würden die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer heute 4.3% tiefer liegen. Bezogen auf die heutigen Einnahmen (rund 10.4 Mrd. Franken im Jahr 2015), die auch die Sonderfälle beinhalten und unter der Annahme, dass sich die Sonderfälle nicht sehr stark von den Normalfällen unterscheiden, wären dies rund 450 Millionen Franken. Zu bemerken ist vorliegend, dass lediglich der Tarif für diejenigen Fälle gezielt angepasst würde, die einen positiven Saldo aufweisen. Würde 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, da in diesem Fall auch Bevölkerungsgruppen kompensiert werden müssten, welche infolge der Einführung neuer Abzüge keine Steuer Mehrbelastung erfahren haben.

¹⁷ Nicht betrachtet werden demnach: Beschränkt Steuerpflichtige, nach dem Aufwand besteuerte Personen, Personen mit unterjähriger Steuerpflicht sowie an der Quelle besteuerte Steuerpflichtige.

Tabelle 5: Reale Progression über den Zeitraum 1996-2015: Anzahl Betroffene und finanzielle Auswirkungen im Jahr 2015 bei einem Ausgleich

	<i>Geltendes Recht</i>		<i>Ausgleich</i>		<i>Steuerreduktion</i>	
	<i>Steuerpflichtige</i>	<i>Einnahmen in Mio. Fr.</i>	<i>Betroffene</i>	<i>in Mio. Fr.</i>	<i>für X% der Pflichtigen</i>	<i>in % der Einnahmen</i>
Unverheiratete ohne Kinder	2'756'395	2'231	1'989'692	-201	72.2%	9.0%
Verheiratete ohne Kinder	998'501	2'828	573'142	-74	57.4%	2.6%
<i>Einverdiener</i>	585'996	1'367	478'214	-63	81.6%	4.6%
<i>Doppelverdiener 1)</i>	412'505	1'461	94'928	-12	23.0%	0.8%
Verheiratete mit Kindern	537'452	1'517	41'390	-11	7.7%	0.7%
<i>Einverdiener</i>	133'522	490	22'955	-10	17.2%	2.0%
<i>Doppelverdiener 1), 2)</i>	403'930	1'027	18'435	-1	4.6%	0.1%
Alleinerziehende 3)	223'487	207	21'612	-8	9.7%	3.8%
Total	4'515'835	6'783	2'625'836	-294	58.1%	4.3%

Allgemeine Bemerkung: Betrachtet werden nur die im Steuerjahr 2013 normal Steuerpflichtigen. Der Ausgleich orientiert sich an der realen Progression über den Zeitraum 1996-2015. Steuerpflichtige, die über diesen Zeitraum gesehen nach Berücksichtigung der Preis- und Reallohnentwicklung keine Steuermehrbelastung erfahren haben, bekommen keinen Ausgleich. Bei den anderen Steuerpflichtigen werden allfällige Steuerentlastungen durch Tarifierpassungen, neue Steuerabzüge, Kindergutschrift etc. angerechnet.

Die Zahlen basieren bei den Verheirateten und den Alleinerziehenden zum Teil auf einer groben Schätzung. Damit die Berechnungen durchgeführt werden konnten, wurden vereinfachende Annahmen bzgl. Zweitverdienereinkommen und Anzahl Kinder unterstellt:

1) Doppelverdiener: Unterstellt wurde eine Einkommensaufteilung zwischen Erst- und Zweitverdiener von 70% und 30%.

2) Verheiratete mit Kindern: Die durchschnittliche Anzahl der gewährten Kinderrabatte je Verheirateten mit Kindern beträgt 1.55. Anhand der Fallanalysen mit 1 und 2 Kindern wurde jeweils separat berechnet, wie hoch die Mindereinnahmen durch den Ausgleich der realen Progression ausfallen würde, wenn jeder betroffene Haushalt 1 Kind (Ergebnis 1) bzw. 2 Kinder (Ergebnis 2) hätte. Die beiden Ergebnisse wurden sodann mit dem Faktor 0.45 (Ergebnis 1) bzw. 0.55 (Ergebnis 2) gewichtet ($0.45 \cdot 1 + 0.55 \cdot 2 = 1.55$).

3) Alleinerziehende: Die effektiv gewährten Abzüge für die Kinder und die Steuergutschrift für Kinder bzw. deren Aufteilung zwischen den beiden Eltern hängt von der Betreuungssituation ab. Da die unzählig verschiedenen Situationen nicht detailgetreu abgebildet werden können, wurde bei den Berechnungen davon ausgegangen, dass alle Alleinerziehende die vollen Abzüge für genau ein Kind geltend machen können. Würde man hingegen von zwei Kindern ausgehen, würden die Mindereinnahmen des Ausgleichs der realen Progression noch rund 6 anstelle der 8 Millionen Franken betragen und die Anzahl der betroffenen Steuerpflichtigen würde sich halbieren.

4.4 Anreizwirkungen

Sowohl die kalte als auch die reale Progression gehen mit einer steigenden Durchschnittssteuerbelastung einher. Bei einem Formeltarif sind Einkommenssteigerungen mit wachsenden Grenzsteuersätzen verbunden. Bei einem Stufengrenzsatztarif, d.h. einem Steuertarif, dessen Grenzsteuersätze „sprunghaft“ ansteigen, geht eine Einkommenserhöhung mit einem wachsenden Grenzsteuersatz einher, wenn der Steuerpflichtige sich in der Nähe der Sprungstellen befindet. Die DBST ist ein Stufengrenzsatztarif.

Hinsichtlich der Effizienzwirkungen ist die kalte Progression durchweg negativer zu beurteilen als die reale Progression. Denn infolge der kalten Progression können – in Abhängigkeit der Inflationshöhe und des Tarifverlaufs – faktisch Grenzsteuersätze von mehr als 100% auftreten.¹⁸ Neben der kalten Progression ist die Besteuerung des Nominalwerts insbesondere in Bezug auf Vermögenseinkommen als negativ zu beurteilen, da bei der Besteuerung von Vermögenseinkommen nicht nur die kalte Progression ins Gewicht fällt, sondern vor allem auch die Scheineinkommensbesteuerung. Auch hier können sich selbst in wirtschaftlichen Normalsituationen schnell kaufkraftbereinigte Grenzsteuerbelastungen von mehr als 100% ergeben. Sofern die Haushalte nicht unter Geldillusion leiden, wird ein identischer prozentualer Lohnanstieg sehr viel stärker negative Verhaltensreaktionen auslösen, wenn dieser alleine nominal bedingt ist, da – Grenzsteuersätze von weniger als 100 Prozent vorausgesetzt – bei einem Realeinkommensanstieg zumindest ein Teil des zusätzlichen Einkommens beim Steuerpflichtigen verbleibt. Können die Bürger und Bürgerinnen dagegen nicht zwischen nominalen und realen Einkommenssteigerungen unterscheiden, dürften die allokativen Unterschiede zwischen kalter und realer Progression vernachlässigbar sein.¹⁹

Wenngleich die Wirkungen der kalten Progression deutlich negativer beurteilt werden können, bedeutet dies nicht, dass die reale Progression keinerlei hemmende Wirkungen entfaltet. Grundsätzlich wären die folgenden Anpassungskanäle der Steuerpflichtigen denkbar:

- Arbeitsangebot
- Arbeitsstunden
- Wohnortwahl
- Steuerhinterziehung
- Steuervermeidung
- Ersparnisbildung

Arbeitsangebot / Arbeitsstunden: In Bezug auf das Arbeitsangebot beziehungsweise die Zahl der Arbeitsstunden sind sowohl der Grenzsteuersatz als auch der Durchschnittssteuersatz relevant. Ersterer ist für die marginale Ausweitung des Arbeitsangebots – z.B. bezüglich der Frage, ob der Steuerpflichtige sein Pensum von 60% auf 80% erhöhen soll – die entscheidende Kenngrösse, während es von der Höhe des Durchschnittssteuersatzes abhängt, ob der Steuerpflichtige überhaupt ein Arbeitsangebot stellt (Partizipationsentscheidung). Die reale Progression ist in Bezug auf die Partizipationsentscheidung durchweg als negativ zu beurteilen; bezüglich marginaler Arbeitsangebotsentscheidungen sollten diejenigen Steuerpflichtigen betroffen sein, die sich in der Nähe der Sprungstellen befinden.

¹⁸ Dies ist z.B. der Fall, wenn der Steuerpflichtige eine Nominallohnsteigerung erfahren hat, die allerdings den Anstieg der Verbraucherpreise nicht kompensiert. Trotz der daraus resultierenden Reallohnsenkung wird der Nominallohnzuwachs besteuert und die kaufkraftbereinigte marginale Steuerbelastung steigt auf mehr als 100%.

¹⁹ In diesem Fall wäre aber die Frage zu diskutieren, ob die Politik über das Recht verfügen sollte, sich die Geldillusion der Bürger zunutze zu machen. Verneint man dies, dann wird man für eine automatische Korrektur der kalten Progression selbst – oder gerade bei – Geldillusion votieren.

Die empirische Literatur zu den Arbeitsangebotsentscheidungen kommt zu dem Schluss, dass Männer bzw. Alleinstehende eine Elastizität von nahe Null aufweisen. Die reale Progression führt zwar zu einer Erhöhung der Steuerbelastung, welche für sich genommen die obigen Personengruppen veranlassen könnte, ihr Arbeitsangebot zu reduzieren (Substitutionseffekt); dem steht allerdings ein Einkommenseffekt gegenüber, der den Arbeitnehmer veranlasst sein Arbeitsangebot auszuweiten, um sein Konsumniveau konstant zu halten. Elastischer reagieren dagegen verheiratete Frauen und Alleinerziehende. Bei dieser Bevölkerungsgruppe ist tatsächlich mit negativen Arbeitsangebotsreaktionen zu rechnen. Die durchschnittliche Elastizität beträgt bei dieser Gruppe etwa 0.5, d.h. wenn der Nettolohn um 1% steigt, erhöht sich das Arbeitsangebot um 0.5% (Morger, 2011 S.25 ff., Blundell, 1992). Auch scheinen Frauen elastischer auf die Partizipationsentscheidung als auf die Entscheidung bzgl. der marginalen Ausweitung des Arbeitsangebots zu reagieren. Allerdings kann nicht ausgeschlossen werden, dass mit zunehmender Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt die Elastizität bei dieser Personengruppe abnimmt und sich derjenigen der Männer annähert.

Ebenfalls reagieren Geringverdiener deutlich elastischer als Hocheinkommensbezieher. Bei diesen Personen wirkt aber weniger die reale Progression hemmend, da diese Gruppe i.d.R. keine hohe Steuerbelastung hat. Stattdessen ist die Abstimmung des Steuer- und Transfersystems entscheidend, da – je nach Ausgestaltung – hohe Transferentzugsraten bestehen können. Um diese Gruppe zu aktivieren, ist folglich die Ausgestaltung der Sozialhilfe und der Prämienverbilligung von weit grösserer Bedeutung als die reale Progression.

Wohnortwechsel: Steuerpflichtige könnten alternativ versuchen, ihre Steuerbelastung durch Wechsel des Wohnsitzes zu reduzieren. Da die DBST aber unabhängig vom Wohnsitz eines Haushalts zu entrichten ist, wird diese Strategie ökonomisch nicht sinnvoll sein. Der realen Progression bei der DBST kann man folglich nicht durch einen Wohnortwechsel (innerhalb der Schweiz) ausweichen.

Ersparnisbildung: Ferner ist nicht auszuschliessen, dass eine steigende Steuerbelastung zwar lediglich geringe Auswirkungen beim Arbeitsvolumen hervorruft, aber stattdessen die Ersparnis reduziert, weil eine Einkommenssteuer künftigen Konsum besteuert. Sowohl die reale als auch die kalte Progression führen langfristig nicht nur zu einer wachsenden Bedeutung des Staates, da mit der wachsenden Bedeutung auch eine Veränderung der Steuerstruktur verbunden ist. Während der Anteil der indirekten Steuern am BIP in etwa konstant bleiben dürfte, führt die wachsende Bedeutung der DBST auch zu einer wachsenden relativen Bedeutung dieser Steuer im Steuermix. Ein Rückgang der Ersparnisbildung reduziert, sofern das Land kein steigenden Nettokapitalimporte verzeichnet, langfristig die Kapitalakkumulation einer Gesellschaft und damit auch zukünftige Wachstumschancen. Aus einer makroökonomischen Perspektive dürfte diese Strukturverschiebung hin zu den direkten Steuern eher negativ beurteilt werden.

Steuerhinterziehung: Nicht auszuschliessen ist, dass Steuerpflichtige versuchen werden, der realen Progression zu entkommen, indem verstärkt Steuerhinterziehung betrieben wird. Theoretisch ist allerdings unklar, ob eine steigende Steuerbelastung zu verstärkter Steuerhinterziehung führt, da – ähnlich wie bei der Arbeitsangebotsentscheidung – Einkommens- und Substitutionseffekte gegenläufig wirken (Allingham & Sandmo, 1972). Empirisch findet jedoch eine Mehrheit der Untersuchungen, dass mit steigender Steuerbelastung die Steuermoral sinkt beziehungsweise die Bereitschaft zur Steuerhinterziehung steigt.

Da die Steuerbehörden in der Schweiz den Lohnausweis einfordern können beziehungsweise dieser in einigen Kantonen automatisch an die Steuerbehörden versendet wird, ist ein Verschweigen von Lohneinkünften aufgrund der hohen Entdeckungswahrscheinlichkeit nicht sehr plausibel. Bei Lohneinkommensbeziehern ist Steuerhinterziehung deshalb – wenn überhaupt – durch Deklaration ungerechtfertigter Abzüge möglich. Geringer dürfte dagegen bisher die Entdeckungswahrscheinlichkeit bei Selbständigen und bei Vermögenseinkommensbesitzern gewesen sein. Mit der Einführung des grenzüberschreitenden automatischen Informationsaustauschs dürften die Möglichkeiten bezüglich der Steuerhinterziehung von Vermögenseinkommen im

Ausland aber deutlich reduziert werden.

Steuervermeidung: Schliesslich könnten Steuerpflichtige legal versuchen ihre Steuerlast zu reduzieren. Denn sowohl Selbständigen als auch Kapitaleinkommensbesitzern steht eine Vielzahl von Möglichkeiten der Steuergestaltung offen. Erstere Gruppe könnte z.B. durch Steuerung von Ersatzinvestitionen temporär die Progression brechen; private Vermögenseinkommensbesitzer könnten verstärkt in Wertpapiere investieren, bei denen ein Grossteil der Rendite einen (steuerfreien) Kapitalgewinn darstellt oder die Besteuerung dessen in eine Periode mit tiefer Steuerbelastung aufschieben.

Ein globaler Test, der Indizien bezüglich dieser Anpassungsreaktionen liefert, ist die Analyse der Struktur der steuerbaren Einkommen. Es ist empirisch gut dokumentiert, dass Steuerpflichtige besonders oft ein steuerbares Einkommen deklarieren, welches sich an den Sprungstellen eines Steuertarifs befindet (Saez, 2010 für die USA; Chetty et al., 2011 für den dänischen Einkommenssteuertarif oder Best und Kleven, 2017 für die Wirkung der Handänderungssteuer auf Immobilientransaktionen in Grossbritannien).²⁰ Diese überproportional häufige Ansiedlung der Bemessungsgrundlage an den Sprungstellen des Steuertarifs stellt ein starkes Indiz dar, dass Steuerpflichtige die zuvor geschilderten Anpassungskanäle nutzen, um ihre Steuerbelastung zu minimieren.²¹ Dabei finden sich besonders häufig Selbständige an den Sprungstellen. Dieses Resultat lässt sich mit hohen Anpassungskosten bei Arbeitnehmern begründen, da Arbeitnehmer weniger leicht ihr Arbeitsangebot anpassen können und weniger Möglichkeiten zur Steuergestaltung haben.

Für den Tarif der DBST wurde ebenfalls analysiert, ob sich Steuerpflichtige vermehrt an den Sprungstellen, d.h. bei Änderung der Grenzsteuersätze, ansiedeln. Dem ist – anders als in den zuvor erwähnten Studien – in der Schweiz nicht so. Neben den bereits erwähnten Anpassungskosten, könnte die föderale Grundordnung in der Schweiz ein Grund sein, der einem solchen Optimierungskalkül entgegensteht. Denn in den zuvor erwähnten Studien wurden grosse Steuerbelastungssprünge analysiert. Der Tarif der DBST im Jahr 2015 weist dagegen bei einem steuerbaren Einkommen von 72500 CHF den grössten Sprung von 2.97 Prozent auf 5.94 Prozent auf. Diese (maximale) Erhöhung des Grenzsteuersatzes um rund 3 Prozentpunkte dürfte aber auf keinen Fall Anreiz genug geben, der Erhöhung des Grenzsteuersatzes auszuweichen. Da die Kantone ihren Steuertarif autonom festlegen und sich die dortigen Tarifsprünge nicht mit denen der DBST decken sollten, ist der Anreiz sich an den Sprungstellen des DBST-Tarifs anzusiedeln, in der Schweiz nicht sehr ausgeprägt.

Anstatt die Ausweichreaktionen jedes einzelnen Kanals isoliert zu betrachten, kann man alternativ versuchen die Reagibilität des steuerbaren Einkommens bei einer Änderung der Steuerbelastung zu messen (elasticity of taxable income; ETI). Diese gibt an, um wieviel sich das steuerbare Einkommen ändert, wenn die Residualrate (1 abzüglich Grenzsteuerbelastung) um ein Prozent steigt. Eine Erhöhung der Residualrate korrespondiert mit einer gesunkenen Grenzsteuerbelastung. In dieser Kenngrösse kulminieren sämtliche zuvor beschriebenen Anpassungsreaktionen. Der Vorteil dieses Konzepts ist, dass auch die Wechselwirkungen der einzelnen Anpassungskanäle implizit berücksichtigt werden.²² Ein Nachteil dagegen ist, dass die Bedeutung jedes einzelnen Anpassungskanals ungeklärt bleibt (eine ausführliche Diskussion der Vor- und Nachteile bieten: Saez et. al., 2012). Eine sich selbst finanzierende Steuerreform

²⁰ In der englischsprachigen Literatur wird in diesem Zusammenhang von kink points (Knickpunkte) oder bunching (Bündelung der Steuerpflichtigen) gesprochen.

²¹ Dies betrifft insbesondere die Anpassungskanäle Arbeitsvolumen, Steuervermeidung und Steuerhinterziehung. Bei den Anpassungskanälen Ersparnisbildung beziehungsweise Verlagerung des Wohnsitzes sollten dagegen keine Anomalien an den Knickstellen beobachtet werden können.

²² Zum Beispiel könnten Möglichkeiten zur Steuerhinterziehung bzw. -vermeidung die relativ geringen Anpassungsreaktionen beim Arbeitsangebot erklären. Das relativ unelastische Arbeitsangebot in Bezug auf die Besteuerung wäre dann nicht einer mangelnden Reagibilität, sondern vielmehr dem Umstand, Steuern auf andere Weise nicht zu zahlen, geschuldet.

würde mit einer geschätzten Elastizität von 1 (oder mehr) korrespondieren; würden sich die Steuerpflichtigen überhaupt nicht anpassen, müsste die Elastizität den Wert 0 annehmen. Internationale Untersuchungen finden eine Elastizität von etwa 0.4, d.h. wenn die Residualrate um 1 Prozent steigt, steigt das zu versteuernde Einkommen um 0.4%. Der Anstieg der Bemessungsgrundlage, d.h. des steuerbaren Einkommens, nach einer Steuersenkung ist folglich unterproportional und sehr weit von der Hypothese entfernt, Steuerreformen könnten sich von selbst finanzieren. Für die Schweiz haben Brühlhart und Schmidheiny (2013) die Sensitivität des steuerbaren Einkommens in Bezug auf die Steuerbelastung auf Kantons- und Gemeindeebene für den Zeitraum 1972 bis 2008 berechnet. Ihre Ergebnisse sind wie folgt:

- Für den Durchschnittshaushalt ist die Elastizität vernachlässigbar und nicht signifikant
- Für Hocheinkommensbezieher schätzen sie dagegen eine signifikante Elastizität von rund -0.6, d.h. eine Erhöhung der Steuerbelastung um 1 Prozent geht mit einer Reduktion des Steuersubstrats des höchsten Einkommensdezils von etwa 0.6% einher.

Müller et al. (2015) untersuchen, wie sich Steuersatzsenkungen bei den natürlichen Personen auf den Kanton Bern auswirken würden. Bei einer Erhöhung des Steuersatzes (Senkung der Steuerbelastung) um 1 Prozent würde der Steuerertrag pro Einwohner um 0.64% steigen (sinken), ein Ergebnis, welches im Einklang mit anderen empirischen Untersuchungen ist. Die beiden Analysen für die Schweiz zeigen, dass von einer steigenden Steuerbelastung sehr wohl Verhaltenswirkungen ausgehen und diese überwiegend bei Hocheinkommensbeziehern in Erscheinung treten. Da sich die Untersuchungen allerdings auf Kantons- und Gemeindesteuern fokussieren, können die in diesen Studien ermittelten Elastizitäten bestenfalls als Obergrenze für Anpassungsreaktionen bei der DBST dienen. Grund hierfür ist, dass Steuerpflichtige auf Ebene des Kantons beziehungsweise Gemeinde relativ einfach durch Wechsel des Wohnsitzes der Besteuerung (legal) ausweichen können. Ein Wohnortwechsel innerhalb der Schweiz verspricht dagegen keinen Vorteil bei der DBST, so dass die Elastizitäten bei der DBST niedriger als die von Brühlhart / Schmidheiny (2013) beziehungsweise von Müller et al. (2015) ausfallen sollten. Da die Verhaltensanpassungen zudem im obersten Einkommenssegment auftreten, diese Einkommensgruppe aber von der realen Progression kaum betroffen ist, dürfte eine Korrektur der realen Progression ein sehr unscharfes Instrument sein, um die oben beschriebenen Verhaltenswirkungen zu mildern.

Die allokativen Auswirkungen der realen Progression sind grundsätzlich negativ zu beurteilen. Allerdings wurde – wie im Kapitel 4.3.3. dargelegt – durch Steuerreformen eine Mehrheit der Bürger und Bürgerinnen in den letzten 20 Jahren für die reale Progression kompensiert. Ergänzt um den Befund, dass bei der DBST – anders als in anderen Ländern – keine häufige Ansiedlung an den Sprungstellen des Tarifs zu beobachten ist und für Schweizer Kantone und Gemeinden geschätzte Steuerelastizitäten moderat ausfallen und für die DBST bestenfalls eine Obergrenze darstellen, sollten die Allokationsverzerrungen in der Vergangenheit gering ausgefallen sein.

5 Mit welchen Mechanismen könnte die reale Progression beseitigt werden?

5.1 Korrektur des Tarifs und der Abzüge

Analog zur Beseitigung der kalten Progression könnte eine Beseitigung der realen Progression

durch die Anpassung des Tarifs und der Abzüge erfolgen. Allgemein kann die Einkommenssteuerzahlung beschrieben werden mit:

$$T(y) = s(y - a - b(y)) - c - d(y)$$

Wobei y das erwirtschaftete (inklusive eventuell zu steuernder Naturaleinkommen wie z.B. den Eigenmietwert) Bruttoeinkommen angibt, T die Höhe des Steuerbetrags angibt und s den Tarif der Einkommenssteuer darstellt. Von seinem Bruttoeinkommen y kann der Steuerpflichtige Abzüge in Höhe von a und $b(y)$, wobei letztere eine Funktion des Bruttoeinkommens darstellen (z.B. Berufsauslagen oder Sozialversicherungsbeiträge), geltend machen. Schliesslich könnte eine Steuergutschrift c (einkommensabhängig; d) zur Anwendung kommen. In der Schweiz z.B. wird Eltern eine einkommensunabhängige Gutschrift von 251 CHF bei der DBST zugestanden (so genannter Elterntarif).

Seit 2011 wird bei der DBST für die Folgen der kalten Progression jährlich korrigiert. Die Anpassung erstreckt sich sowohl auf den Tarif als auch die Abzüge und Steuergutschriften. Der Unterschied zur bereits bestehenden Praxis bestünde bei Beseitigung der realen Progression darin, dass der Tarif und die Abzüge nicht nur um das Ausmass des Preisniveauanstiegs gestreckt würden, sondern auch die Steigerung der Realeinkommen erfassen würde.

Ein möglicher Indikator, um das Ausmass der Bereinigung zu bestimmen, wäre die nominale Wachstumsrate der Bruttolöhne und -gehälter. Diese bildet neben der Inflationskomponente auch das reale Lohnwachstum ab. Problematisch bei diesem Indikator ist, dass er lediglich Lohnsteigerungen, nicht aber die Veränderung des Vermögenseinkommens erfasst. Alternativ könnte daher die Wachstumsrate des BIP beziehungsweise die Wachstumsrate der steuerbaren Einkommen genutzt werden. Eine Nutzung der steuerbaren Einkommen scheitert aber aus praktischen Gründen. Erstens ist dieser Indikator nicht zeitnah verfügbar. Schliesslich wird die Wachstumsrate der steuerbaren Einkommen nicht nur von den Wachstumsraten beim Vermögens- und Erwerbseinkommen, sondern auch von Steuerrechtsänderungen abhängen. Um diese müsste korrigiert werden, wenn man die steuerbaren Einkommen als Indikator nutzen wollte.

Unabhängig von der Frage nach dem geeigneten Indikator, stellt sich das Problem, dass die Ausgangspopulation nicht konstant ist, z.B. weil Menschen aus dem Erwerbsleben ausscheiden beziehungsweise neu in das Erwerbsleben eintreten oder weil sich infolge von Zu- und Abwanderung die Einkommensstruktur verändert. Technisch dürfte es anspruchsvoll sein, die Zuwachsraten des Indikators bei konstanter Population zu ermitteln. Wird dagegen die Population nicht konstant gehalten, unterliegt der Indikator Schwankungen, beispielsweise weil besonders hoch oder niedrig qualifizierte Arbeitnehmer zugewandert sind.

Um einen vollständigen Ausgleich zu gewährleisten ist es – analog zur Beseitigung der kalten Progression – nicht ausreichend, alleine den Tarif anzupassen. Auch die einkommensunabhängigen Abzüge (z.B. Kinderabzug oder Abzug für Zinsen und Sparkapitalien) beziehungsweise Steuergutschriften müssten erhöht werden, um die reale Progression vollständig zu beseitigen. Eine vollständige Beseitigung der realen Progression müsste folglich beim Tarif s , den Abzügen a sowie der Steuergutschrift c ansetzen.²³ Würde alleine der Tarif angepasst, würde lediglich pauschaliert für die Folgen der kalten und realen Progression ausgeglichen.

²³ Bei ausserfiskalischen Abzügen wäre die Frage zu thematisieren, ob auch diese für die reale und kalte Progression angepasst werden sollten. Falls auch in diesem Fall eine Anpassung vollzogen würde, wäre eine Gleichbehandlung mit Subventionen des Staates nicht mehr gewährleistet.

5.2 Korrektur der Bemessungsgrundlage

Eine weitere Möglichkeit des Ausgleichs besteht darin, die Bruttonominaleinkommen auf ein bestimmtes Basisjahr zurückzurechnen, d.h. um die aufgelaufene Teuerung und den Reallohnanstieg zu bereinigen.²⁴ Als Basisjahr ist dabei in der Regel das Jahr der letzten Festlegung von Steuertarif und Abzügen zu wählen.

Bei der Veranlagung müssten die Steuerpflichtigen dann nicht Angaben auf Basis des jetzigen Bruttoeinkommens machen, sondern die bereinigten Grössen verwenden. Aus diesem Grund scheint ein solches Verfahren weniger vorteilhaft zu sein, da es fehleranfällig ist, die Korrektur des jeweiligen steuerbaren Einkommens von den Steuerpflichtigen erfordert, während bei der Indexierung des Tarifs und der Abzüge lediglich der Staat die Anpassung vornehmen muss.

Administrativ weniger aufwändig wäre es, wenn die Korrektur nicht von den Steuerpflichtigen, sondern von den Steuerbehörden ausgehen würde. Allerdings wären die von den Steuerbehörden getätigten Korrekturen für viele Bürger und Bürgerinnen kaum nachvollziehbar. Da eine Korrektur der Bemessungsgrundlage entweder administrativ aufwändig und fehleranfällig oder sehr intransparent ist, ist es wenig verwunderlich, dass für die Korrektur der kalten Progression weder bei den Kantonen noch beim Bund diese Methode angewandt wird. Der hohen administrative Aufwand, sowie die Fehleranfälligkeit des Verfahrens sprechen gegen eine Korrektur der Bemessungsgrundlage. Für die Korrektur der realen Progression gelten dieselben Bedenken.

5.3 Anwendung in anderen OECD-Ländern

Bei der DBST wird für die kalte, nicht jedoch für die reale Progression korrigiert. Grundsätzlich korrigieren auch die Kantone für die kalte Progression, wobei je nach Kanton unterschiedliche Regeln gelten.²⁵ Diese Praxis wird auch in vielen OECD-Ländern analog gehandhabt. Etwa die Hälfte der OECD-Staaten korrigiert, wenngleich nicht zwingend jährlich und nicht notwendigerweise vollständig, für die Effekte der kalten Progression. Eine Korrektur der realen Progression wird dagegen lediglich in den skandinavischen Ländern Norwegen, Dänemark und Schweden praktiziert (OECD, 2007, S.53). Auch hier muss die Korrektur nicht notwendigerweise vollständig und zeitnah geschehen. So werden in Schweden die Parameter des Steuertarifs um die Inflationsrate zuzüglich eines Aufschlags von 2% gestreckt. Fällt das Realeinkommenswachstum höher als 2 Prozent aus, dann würde nur unvollständig für die reale Progression korrigiert.

Gegen eine automatische Korrektur der kalten und realen Progression wird oftmals eingewandt, dass durch periodisch stattfindende Steuerreformen das Problem ebenfalls gelöst werden könnte. Tabelle 6 zeigt für Deutschland – ein Land, in dem nicht automatisch für die kalte Progression korrigiert wird –, wie einzelne Abzüge in den letzten Jahren angepasst wurden. Dabei wird ersichtlich, dass einige Abzüge nunmehr seit Jahrzehnten nicht mehr angepasst wurden. Im Vergleich zu einer automatischen Indexierung aller Abzüge hat die periodische Anpassung somit den Nachteil, dass eine gleichmässige Anpassung aller Abzüge keinesfalls gewährleistet ist.

²⁴ Technisch geschieht dies, in dem sich die Steuerparameter nicht verändern, aber das Bruttoeinkommen y um den Faktor $((1+\pi)^n(1+m))^n$ skaliert wird, wobei m dem Reallohnzuwachs und π der Inflationsrate entspricht.

²⁵ So sind die Schwellen, ab derer korrigiert wird und die Zahl der Abzüge, bei welchen neben dem Tarif für die Folgen der kalten Progression korrigiert wird, unterschiedlich. Des Weiteren unterscheiden sich die Kantone hinsichtlich der Indexmechanismen (automatisch, obligatorisch oder fakultative Korrektur) und der Entscheidungsinstanzen, da je nach Kanton die Finanzdirektion, die Steuerverwaltung, das Parlament oder die Regierung die Anpassung vornimmt (für ausführliche Informationen zu den kantonalen Praktiken siehe: Schweizerische Steuerkonferenz, 2015)

Tabelle 6: Diskrepanzen zwischen steuerlichen und inflationsindexierten Werten am Beispiel einzelner Abzüge in Deutschland

Abzug im Einkommenssteuergesetz (EStG)	Steuerlicher Wert 2014	Letzte Anpassung	Inflationsbereinigter Wert seit Anpassung
Häusliches Arbeitszimmer (§ 4 Abs.5 Nr.6 Buchst. b)	1250 ¹	1996	1643
Abschreibung für geringwertige Wirtschaftsgüter (§6 Abs. 2/2a)	410 je Wirtschaftsgut	1965	1599 je Wirtschaftsgut
Entfernungspauschale (§ 9a S.1 Nr.3)	0.30 Euro pro km	2004	0.35 Euro pro km
Arbeitnehmerpauschbetrag (§9a S.1 Nr. 1 Buchst. A)	1000	2011	1051
Werbungskostenpauschbetrag bei sonst. Einkünften (9a S.1 Nr.3)	102	1955	407
Entlastungsbetrag für Alleinerziehende (§ 24b)	1308	2004	1540
Sparer-Pauschbetrag (§ 20 Abs. 9)	801	2009	869
Behindertenpauschbetrag (§ 33b Abs. 3)	310 bis 3700	1975	772 bis 9211

Quelle: Lemmer, 2014, S. 875. 1= Alle Werte in Euro.

6 Fazit

Die reale Progression hat Auswirkungen sowohl im Hinblick auf die absolute als auch die relative Steuerbelastung. Unter normativen Gesichtspunkten kann nicht eindeutig abgeleitet werden, ob eine automatische Korrektur der realen Progression notwendig ist. Aus diesem Grund besteht ein Einschätzungsspielraum, der es erlauben würde, für die reale Progression (nicht) zu korrigieren.

Hinsichtlich der Stabilisierungswirkungen ist die automatische Korrektur der realen Progression unter theoretischen Gesichtspunkten eher negativ zu beurteilen. Allerdings deutet der empirische Befund der vergangenen 30 Jahre darauf hin, dass entgegen theoretischer Erwartungen nur ein loser Zusammenhang zwischen der Reallohnentwicklung und der konjunkturellen Situation besteht. Zusätzlich dürfte eine – analog zur kalten Progression – zeitlich verzögerte automatische Korrektur bei der realen Progression einen Grossteil der Bedenken ausräumen. In der Summe sprechen deshalb konjunkturelle Erwägungen weder gegen eine regelgebundene Korrektur der kalten noch der realen Progression.

In Bezug auf die Anreize dürfte eine Beseitigung der realen Progression begrenzt positive Auswirkungen zeitigen. Diese dürften jedoch gering ausfallen, da in der Vergangenheit über Steuerreformen zumindest teilweise die Effekte der realen Progression ausgeglichen wurden. Aus diesem Grund würde die Beseitigung der realen Progression bei denjenigen Gruppen, die in den letzten 20 Jahren faktisch eine Mehrbelastung erfahren haben, etwa 450 Millionen Franken an Mindereinnahmen hervorrufen. Die fiskalischen Auswirkungen bleiben jedoch nur dann überschaubar, wenn nur bei den Einkommens- und Haushaltsgruppen korrigiert würde, die in den letzten 20 Jahren eine Mehrbelastung erfahren haben. Würden alle Haushalte entlastet, wären die Mindereinnahmen deutlich höher.

Schliesslich dürften die allokativen Folgen begrenzt sein, da das Arbeitsangebot – insbesondere bei Männern – relativ unelastisch auf Änderungen des Nettolohnes reagiert. Studien zur Elastizität der steuerbaren Einkommen sowie die mangelnde überproportional häufige Ansiedlung an den Knickstellen des DBST-Tarifs deuten zudem darauf hin, dass eine Steuerreform zur Beseitigung der realen Progression nur begrenzt positive Auswirkungen hätte. Da die Verhaltensanpassungen zudem vor allem im obersten Einkommenssegment auftreten, diese Einkommensgruppe aber von der realen Progression kaum betroffen ist, dürfte eine Korrektur der realen Progression ein relativ unscharfes Instrument sein, um die durch Steuern induzierten Verhaltenseffekte zu mildern.

Bezüglich der Verteilungswirkungen ist zu konstatieren, dass diese theoretisch unbestimmt sind. Die reale Progression führt zu einem Aufsteigen in einer höheren Progressionszone, so dass ohne Korrektur langfristig der Progressionsgrad der DBST abnehmen sollte. Dem ist entgegenzuhalten, dass aufgrund der realen Progression das Gewicht der Einkommenssteuer zunimmt. Da die Effekte gegenläufig wirken, ist der Nettoeffekt unbestimmt. Analysiert man die Verteilungsfolgen im Zeitraum 1996 bis 2015 für unterschiedliche Haushalts- und Einkommenskonstellationen, dann haben in den letzten 20 Jahren insbesondere gut verdienende Alleinstehende und Einverdienerehepaare ohne Kinder Einkommenseinbussen erlitten, während die grosse Mehrheit der Zweiverdienerehepaare beziehungsweise Paare mit Kindern durch neue Abzüge entlastet oder gar für die Folgen der realen Progression überkompensiert wurden.

Anstelle periodischer Steuersenkungen könnte die reale Progression über automatische Anpassungen ausgeglichen werden oder es müsste auf einen progressiven Steuertarif bei der DBST verzichtet werden. Die DBST der natürlichen Personen ist eine (sehr) progressive Steuer. Sie stellt ein wichtiges Korrektiv zum Steuerwettbewerb dar, so dass die Erhebung dieser Steuer sicherstellt, dass auch sehr einkommensstarke steuerpflichtige Personen ihren Beitrag zur Finanzierung der Staatstätigkeit leisten. Aus diesem Grund ist ein durchgehend proportionaler Tarif für die DBST nicht realistisch, so dass statt periodischer Steuerreformen letztlich lediglich die automatisch-regelgebundene Beseitigung der realen Progression als Option verbliebe.

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 (zukünftiger) politischer Entscheidungsträger eingeengt. Damit würde der steuerliche Status quo zementiert, so dass weniger an sich wandelnde gesellschaftliche Konstellationen angepasst werden könnte. Sofern dies gewünscht wird, müssten die Befürworter einer automatischen Korrektur der realen Progression überzeugend darlegen, warum (auch für zukünftige Generationen, deren Präferenzen unbekannt sind) der steuerliche Status quo aus ihrer Sicht dem eines optimalen Steuersystems nahe kommt. Schliesslich müssten die Befürworter die Frage beantworten können, warum ihr Misstrauen in zukünftige politische Gestaltungsprozesse so hoch ist, da man andernfalls – wie in der Vergangenheit geschehen – auf periodisch zu beschliessende Steuerreformen vertrauen könnte.

Literatur

Allingham, M.G., Sandmo, A. (1972) Income tax evasion: A theoretical analysis. *Journal of Public Economics*, 1, 323-338.

Baumo, W.J. (1967) Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis. *American Economic Review* 57(3), 415-426.

Best, M., Kleven, H. (2017) Housing market responses to transaction taxes: Evidence from notches and stimulus in the UK. *Erscheint in: Review of Economic Studies*.

- Blundell, R. (1992) Labour supply and taxation: A survey. *Fiscal Studies* 13(3), 15-40.
- Boss, A., Boss, A., Boss, T. (2008) Der deutsche Einkommenssteuertarif: Wieder eine Wachstumsbremse? *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 9(1), 102-124.
- Breidenbach, P., Döhrn, R., Kasten, T. (2014) Der Weg ist frei: mehr Steuergerechtigkeit durch nachhaltigen Abbau der kalten Progression. *Wirtschaftsdienst*, 94, 859-863.
- Brühlhart, M., Schmidheiny, K. (2013) NFA, Steuerwettbewerb und Mobilität der Steuerzahler. Studie zum Zweiten Wirksamkeitsbericht NFA.
- Chetty, R., Friedman, J.N., Olsen, T., Pistaferri, L. (2011) Adjustment costs, firms responses, and micro vs. macro labor supply elasticities: Evidence from Danish tax records. *Quarterly Journal of Economics*, 126(2), 749-804.
- Fuenmayor, A., Granell, R., Higon, F., Sanchis, J.A. (2005) Inequality effects of inflation: the "bracket creep" effect in the Spanish income tax system. *Lineex Working Papers* 08/05.
- Homburg, S. (2010) *Allgemeine Steuerlehre*, Verlag Franz Vahlen, München.
- Immervoll, H. (2005) Falling up the stairs: The effects of bracket creep on household incomes. *Review of Income and Wealth*, 51 (1), 37-62.
- Lemmer, J. (2014) Indexierung der Einkommensbesteuerung im internationalen Vergleich. *Wirtschaftsdienst*, 94, 872-878.
- Morger, M. (2011) Wer trägt die Steuerlast. Eine Literaturübersicht zur Steuerinzidenz.
- Morger, M. (2017) Kalte und reale Progression über den Zeitraum 1996-2015.
- Mueller, D.C. (2002) *Public Choice III*, Cambridge University Press.
- Müller, U., Brühlhart, M., Egli, D., Schmidheiny, K. (2015) Steuerstrategie Kanton Bern: Expertenbericht betreffend ökonomische Analysen im Bereich der natürlichen Personen.
- Musgrave, R.A., Thin, T. (1948) Income Tax Progression, 1929-1948. *Journal of Political Economy*, 56, S. 498-514.
- OECD (2007) *Taxing Wages*, Paris.
- Saez, E. (2010) Do taxpayers bunch at kink points?" *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 2, 180-212.
- Saez, E., Slemrod, J., Giertz, S. (2012) The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: A critical review. *Journal of Economic Literature* 50(1), 3-50.
- Schweizerische Steuerkonferenz (2015) *Die kalte Progression*.
- Zhu, J. (2015) Bracket creep revisited: with and without $r > g$: evidence from Germany. *Deutsche Bundesbank Discussion Paper No 37*.