

Warme Progression

Für die Eliminierung einer steuerlichen Unbekannten

Lukas Rübli und Mario Bonato

analyse

Ein Automatismus, der dem Staat einen laufend wachsenden Anteil unseres Einkommens garantiert: Ist das eine absurde Forderung, glücklicherweise ohne Chancen auf politische Mehrheiten? – Leider nein. Ganz im Gegenteil: Es ist längst Realität. Und niemanden scheint es zu kümmern.

Steigen unsere Nominallohne, so werden diese zu höheren Tarifen besteuert. Der inflationsbedingte Teil dieses Anstiegs, die kalte Progression, wird jährlich kompensiert. Nicht so der aus der Erhöhung der Kaufkraft resultierende Teil: die warme Progression. Ein Haushalt, der unverändert in der Mitte der Einkommensverteilung liegt, steht im Lauf der Jahre – bei allgemeinem Produktivitätswachstum – einer zunehmenden relativen Steuerlast gegenüber.

Allein der Reallohnanstieg der vergangenen zehn Jahre hat (gegenüber einem proportionalen Anstieg der Steuerschuld) über die direkte Bundessteuer zu einer Mehrbelastung der Haushalte von 800 Millionen Franken geführt. Bei einem Anstieg von 20% würde die jährliche steuerliche Mehrbelastung sogar 2,4 Milliarden Franken betragen. Und das ist nur die Bundesebene. Inklusive der Kantons- und Gemeindesteuern ist es noch viel mehr.

Diese Steuererhöhungen sind schlecht legitimiert. Die meisten Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sind sich ihnen nicht einmal bewusst, geschweige denn haben sie (oder auch nur das Parlament) jemals darüber abgestimmt.

Eine Korrektur wäre denkbar einfach: Um die kalte Progression zu kompensieren, werden die Steuertabellen jährlich an die Inflation, also an den Konsumentenpreisindex, angepasst. Um auch die warme Progression zu kompensieren, müssten die Steuertabellen stattdessen neu einfach an den Nominallohnindex angepasst werden.

Dank

Die Autoren bedanken sich bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung, die detaillierte Statistiken zur Verteilung der steuerbaren Einkommen geliefert hat. Auf ihnen basieren die vorliegenden Berechnungen. Zudem sei Prof. Dr. Reto Föllmi, dem Vorsitzenden der Programmkommission von Avenir Suisse, für sein wertvolles Lektorat gedankt. Die Verantwortung für den Inhalt liegt allein bei den Autoren Lukas Rühli und Mario Bonato.

Herausgeber	Avenir Suisse, <i>avenir-suisse.ch</i>
Autoren	Lukas Rühli, Mario Bonato
Internes Lektorat	Urs Steiner
Gestaltung	Ernie Ernst
ISBN	978-3-907453-14-8

© August 2023, Avenir Suisse, Zürich – zweite, ergänzte Auflage

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Abbildungen dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

Download avenir-suisse.ch/publication/warme-progression/

Inhalt

1. Funktionsweise und Folgen der warmen Progression	4
Warme Progression: staatsausgabentreibend	5
Warme Progression: degressiver Effekt	6
2. Warum wird die warme Progression nicht ausgeglichen?	9
Die politökonomische Logik der warmen Progression	9
Schlechte Argumente gegen einen Ausgleich	10
3. Die finanziellen Auswirkungen der warmen Progression	12
Zehn Jahre Reallohnwachstum – 800 Millionen Franken Mehreinnahmen allein beim Bund	12
Zu welcher Mehrbelastung führt ein Reallohnwachstum von 20% oder gar 30%?	13
4. Vorgehen zum Ausgleich der warmen Progression	14
5. Fazit	16
Anhang	17
Quellenverzeichnis	18

1. Funktionsweise und Folgen der warmen Progression

Stellen Sie sich vor, Sie führten ein unauffälliges Leben mit durchschnittlichem Einkommen in der schönen demokratischen Schweiz. Bei Steuererhöhungen hätten Sie als Teil des Stimmvolkes das letzte Wort – das aber in den letzten Jahrzehnten nie ergriffen werden musste, da die Regierung keinerlei Begehren äusserte, die Steuern zu erhöhen. Und doch stellen Sie eines Tages fest, dass Ihre Steuerrechnung deutlich höher ausfällt als früher – obwohl Ihr Einkommen unverändert durchschnittlich ist.

Sie wären ebenso überrascht wie verärgert, und Sie würden diesen Umstand niemals einfach so hinnehmen! Oder doch?

Nun, genau das passiert in der Schweiz seit langem – nicht nur, aber auch in der Schweiz – und kaum jemandem ist es bisher aufgefallen. Die Rede ist von der «warmen Progression». Geprägt hat diesen Begriff der Basler FDP-Politiker Baschi Dürr in einem Aufsatz für den Schweizer Monat (Dürr, 2007) – und «warm» ist hier in Anlehnung an das «Kalt» der kalten Progression (vgl. Box 1) gemeint. Letztere wird in der Schweiz automatisch ausgeglichen – auf Bundesebene wie auch in den meisten Kantonen (und Gemeinden): Bei Inflation werden die Steuertabellen so angepasst, dass der Steuersatz, mit dem ein Haushalt sein Einkommen zu versteuern hat, nicht allein schon mit der **nominellen** Einkommenshöhe, sondern nur mit Erhöhung der **Kaufkraft** des Einkommens steigt.

Box 1

Kalte Progression

Ein Steuertarif ist progressiv, wenn ein Einkommensanstieg zu einem überproportionalen Anstieg der Steuerschuld führt, wenn also der Steuersatz (in Prozent des steuerbaren Einkommens) mit zunehmendem Einkommen steigt (vgl. Definitionen in Box 2). Einkommenssteuern sind normalerweise progressiv ausgestaltet, so auch die direkte Bundessteuer (auf die Einkommen natürlicher Personen).

Inflation führt zu einem Anstieg der (nominellen) Einkommen. In diesem Fall resultiert die sogenannte kalte Progression: Ohne Korrektur erfolgt ein Aufstieg in höhere Steuertarifstufen und somit steigt der Steuersatz – obwohl sich die Kaufkraft des Einkommens nicht erhöht hat, geschweige denn ein Aufstieg des Haushalts innerhalb der Einkommensverteilung stattgefunden hätte.

Um dieses Phänomen zu verhindern, ist auf Bundesebene der Ausgleich der kalten Progression vorgeschrieben, und zwar in Art. 39 des Gesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG). Die Anpassung der Steuertarifstufen erfolgt auf Basis des Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) und wird jährlich automatisch durch das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) vorgenommen. Eine negative Teuerungsrate wird nicht ausgeglichen. Eine erneut positive Teuerungsrate wird erst ausgeglichen, wenn der neue Preisindex den bisherigen Höchststand überschreitet.

Auch die meisten Kantone kennen einen automatischen Ausgleich der kalten Progression. Einzig in AI, NE, SG und SH ist der Ausgleich fakultativ (SSK, 2020).⁻¹

1 In VS kann das Parlament den Mechanismus unter besonderen Umständen aussetzen. In SZ werden die Tarife obligatorisch, die Abzüge aber nur fakultativ angepasst.

Warme Progression: staatsausgabentreibend

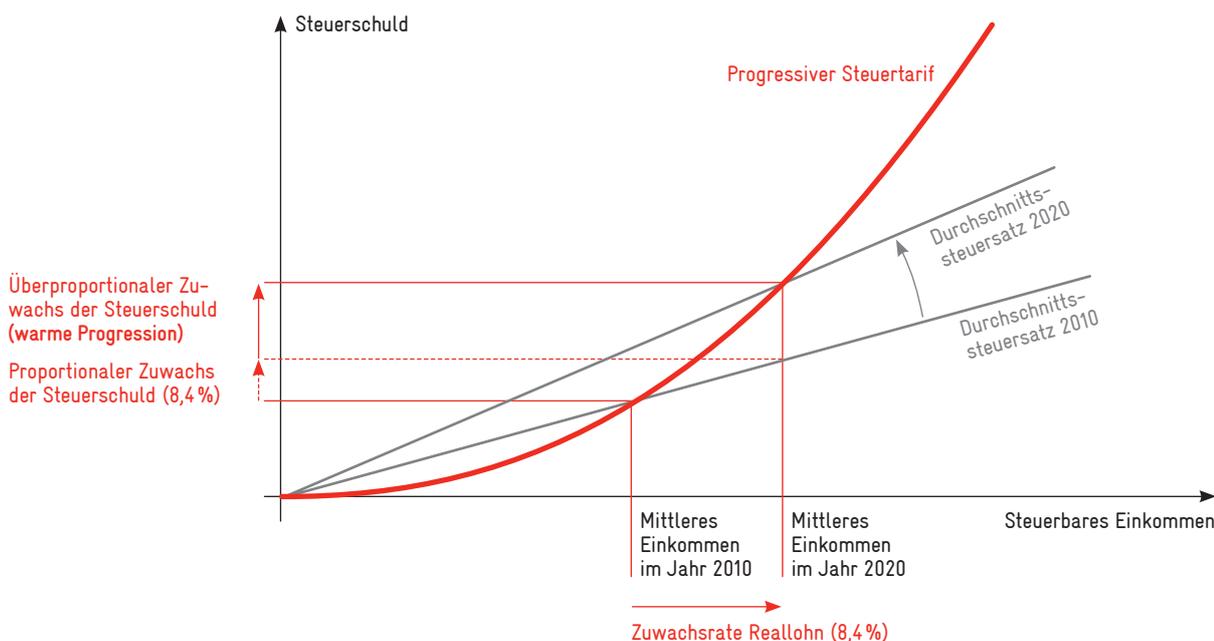
Die warme Progression wiederum beschreibt einen Anstieg des Steuersatzes, dem zwar eine Zunahme der Kaufkraft des zu versteuernden Einkommens zugrunde liegt, wobei aber diese Zunahme das Resultat von gesamtwirtschaftlichem Produktivitätswachstum ist und nicht Folge eines Aufstiegs eines betrachteten Haushalts innerhalb des Lohngefüges. Produktivitäts- und damit Reallohnwachstum ist in einer modernen Gesellschaft die Norm. Allein von 2010 bis 2020 erhöhte sich die Kaufkraft der schweizerischen Löhne um durchschnittlich 8,4%. Eine Person mit durchschnittlichem Lohn konnte sich 2020 also 8,4% mehr Güter leisten als 2010. Naheliegender wäre, dass diese Person (wenn überhaupt) auch 8,4% mehr Steuern bezahlen muss. Damit würde sie weiterhin den gleichen Anteil ihres Einkommens in Form von Steuern dem Kollektiv zur Verfügung stellen. In Wirklichkeit ist es aber deutlich mehr. Der Einkommensanteil, den sie an Steuern berappen muss, ist aufgrund der progressiven Ausgestaltung der Steuertarife gestiegen – und das, obwohl sie in der schweizweiten Einkommensverteilung an Ort und Stelle tritt (vgl. Abbildung 1).

Bei einem progressiven Steuersystem steigen also die Durchschnittssteuersätze aller Steuerzahler kontinuierlich, sofern die Wirtschaft ein Reallohnwachstum erzielt. In der Folge steigen die Staatseinnahmen überproportional zur landesweiten Wertschöpfung – was wiederum ein über-

Abbildung 1

Schema der warmen Progression

Bei einem Anstieg der Einkommen steigt die Steuerschuld nicht mit derselben Zuwachsrate, sondern überproportional. Der Einkommensanteil, der in Form von Steuern an den Staat entrichtet werden muss (= Durchschnittssteuersatz), steigt also.



Quelle: Eigene Darstellung

proportionales Ausgabenwachstum ermöglicht. Produktivitätswachstum bzw. das dadurch erzielte Reallohnwachstum führt also über die warme Progression zu einem schleichenden Anstieg der Fiskal- und damit auch der Staatsquote.

Warme Progression: degressiver Effekt

Neben diesem in der Realität zwar gut versteckten, aber wenigstens mathematisch offensichtlichen Effekt hat die warme Progression auch noch einen Effekt, der auf den ersten Blick widersprüchlich klingt: Sie hat in vielen gängigen Steuertarifstrukturen eine degressive Wirkung. So auch im schweizerischen Steuersystem, allen voran auf Bundesebene: Die warme Progression senkt dessen Progressionswirkung – sie reduziert also die Umverteilung von Reich zu Arm. Das liegt daran, dass der Grossteil der Progressionswirkung des schweizerischen Steuersystems nicht bei den extrem hohen Einkommen stattfindet, sondern bei mittelhohen. Bei der direkten Bundessteuer lag für die Alleinstehenden der höchste Grenzsteuersatz (von 13,2 % bis 2022⁻² schon ab einem steuerbaren Einkommen von 176 100 Franken⁻³ an. Bei Verheirateten (und Alleinerziehenden) gilt der Höchststeuersatz (von 13 %) sogar schon ab einem Haushaltseinkommen von 145 100 Franken⁻⁴ (vgl. Abbildung 2a, rechts). Letzteres übertrafen 2019 genau 13,4 % der Haushalte (der Kategorie «verheiratet»). Auch darüber wirkt die warme Progression noch – denn in Prozent des steuerbaren Einkommens steigt die Steuerlast trotz konstantem Grenzsteuersatz weiter an – aber die Progression (= Anstieg des Durchschnittssteuersatzes, vgl. Definition aus Box 2) wird mit darüberliegendem Einkommen immer schwächer (vgl. Abbildung 2b unten). Weil durch die warme Progression also ein grösserer Anteil der Haushalte in der höchsten Steuertarifstufe zu liegen kommt, sinkt der Anteil, den die **ganz reichen** Haushalte – also die obersten wenigen Prozent – an das gesamte Steuervolumen beitragen.

Box 2

Definitionen

- **Steuerschuld:** geschuldeter Steuerbetrag (in Franken)
 - **Grenzsteuersatz:** Zunahme der **Steuerschuld** in % der Zunahme des steuerbaren Einkommens
Mathematisch: Ableitung der **Steuerschuld** nach dem steuerbaren Einkommen
 - **Durchschnittssteuersatz:** **Steuerschuld** in % des steuerbaren Einkommens
 - **Progression:** Zunahme des **Durchschnittssteuersatzes** (in Prozentpunkten) pro 100 Franken Zunahme des steuerbaren Einkommens. Mathematisch: Ableitung des **Durchschnittssteuersatzes** nach dem steuerbaren Einkommen
-

2 Von 2012 bis 2022 ergaben sich bei der Tarifgestaltung der direkten Bundessteuer für natürliche Personen keinerlei Änderungen, da in dieser Zeit summa summarum keine Inflation stattfand (vgl. hierzu ESTV, 2023). Erst der aktuelle Inflationsschub führte zu einer Korrektur der Tarifstruktur auf das Steuerjahr 2023 hin, um die kalte Progression auszugleichen.

3 2023: 179 500 Franken

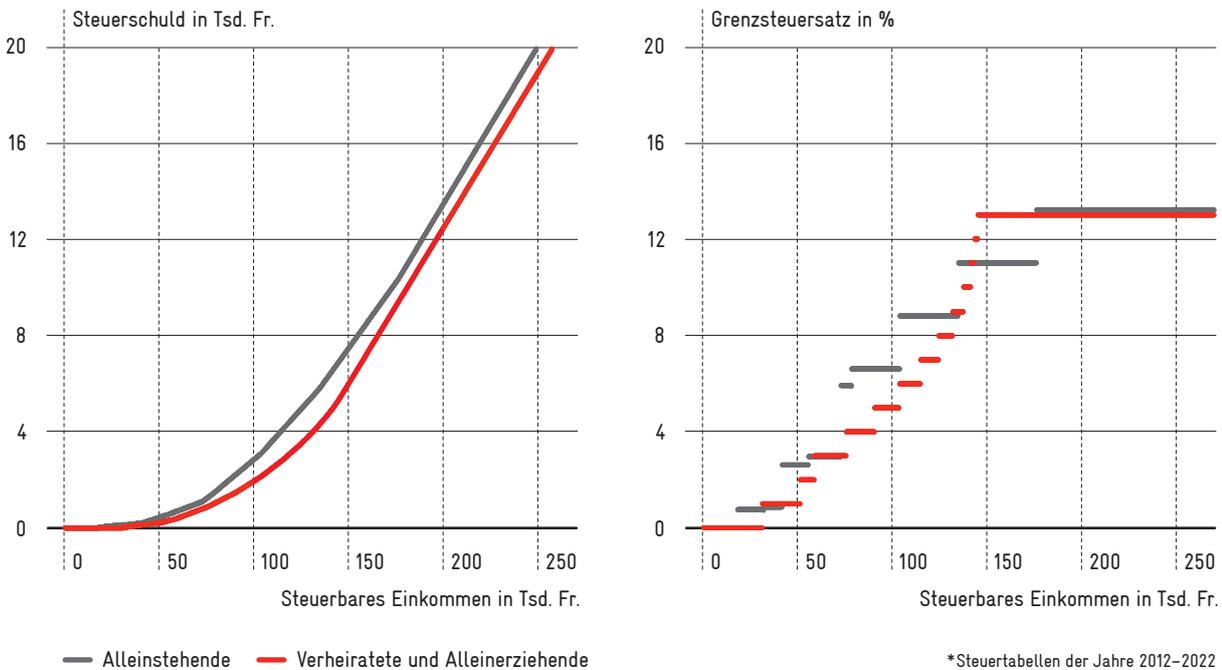
4 2023: 147 800 Franken

Abbildung 2a

Die Besteuerung natürlicher Personen durch die direkte Bundessteuer*

Der Tarif für Verheiratete (und Alleinerziehende) unterscheidet sich vor allem bei einem steuerbaren Einkommen zwischen 73 000 Fr. und 176 000 Fr. deutlich von jenem für Alleinstehende. Darüber verlaufen die Linien (beinahe) parallel.

Die Differenz wird erzielt, indem Alleinstehende schon bei niedrigeren steuerbaren Einkommen einen höheren Grenzsteuersatz zahlen. Den maximalen Grenzsteuersatz (höchste Steuertarifstufe) erreichen dagegen die Verheirateten früher als die Alleinstehenden.



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf ESTV, 2023

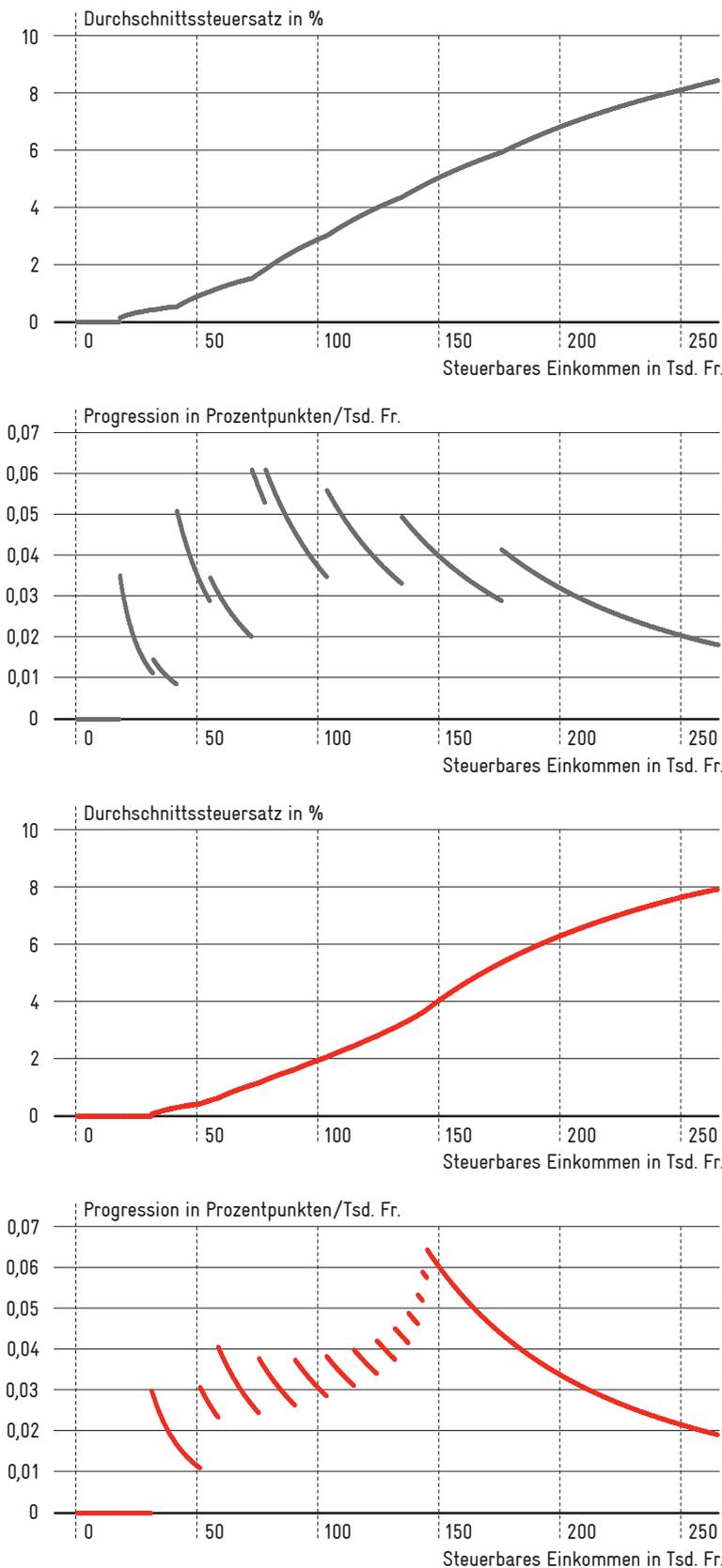
Konkret: Für die Kategorie «verheiratet» hat der allgemeine Reallohnanstieg dazu geführt, dass die einkommensstärksten 5 Prozent der Haushalte 2019⁻⁵ «nur» noch 60,6 % des hier anfallenden Steuervolumens (auf Bundesebene) berappten, während dieser Anteil zehn Jahre zuvor – hypothetisch⁻⁶ – noch bei 63,3 % lag. Das kann man je nach Umverteilungspräferenz gut oder weniger gut finden. Tatsache ist aber, dass dieser Effekt nebenher passiert, ihm also nie eine politische Absicht zugrunde lag und ihm damit folglich die politische Legitimation fehlt.

5 2019 lag die Grenze zu diesen obersten 5 % für die Kategorie «verheiratet» bei einem Haushaltseinkommen von 234 000 Franken.

6 Basierend auf einer Modellrechnung, bei konstant gehaltener Einkommensverteilung, basierend auf den Steuerdaten von 2019, zurückgerechnet gemäss dem gesamtwirtschaftlichen Reallohnwachstum zwischen 2010 und 2020 von 8,4 %.

Abbildung 2b

Progression der direkten Bundessteuer



Für **Alleinstehende** findet die maximale Progression, also der schnellste Anstieg des Durchschnittssteuersatzes, schon bei 78200 Fr. statt. Ab diesem Wert gilt der sechste Steuertarif (6,6%, vgl. Abbildung 2a rechts). Es folgen noch drei weitere, höhere Steuertarife, aber die Progression geht weniger schnell vonstatten und ist insofern «niedriger». Ab dem höchsten Steuertarif (13,2% bei 176100 Fr.) nimmt die Progression (bei konstantem Grenzsteuersatz) kontinuierlich ab. Ab einem Einkommen von 755300 Fr. (nicht im Bild) sinkt der Grenzsteuersatz auf 11,5%, und die Progression fällt auf 0, weil ab dann ein konstanter Durchschnittssteuersatz von 11,5% gilt.

— Alleinstehende
 — Verheiratete und Alleinerziehende

Für **Verheiratete und Alleinerziehende** findet die maximale Progression «erst» einem steuerbaren Haushaltseinkommen von 145100 Fr. statt. Dieses stellt gleichzeitig schon den Übergang auf die höchste Steuertarifstufe (13%) dar. Danach nimmt die Progression (bei konstantem Grenzsteuersatz) kontinuierlich ab. Ab einem Einkommen von 895900 Fr. (nicht im Bild) sinkt der Grenzsteuersatz auf 11,5%, und die Progression fällt auf 0, weil ab dann ein konstanter Durchschnittssteuersatz von 11,5% gilt.

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf ESTV, 2023

2. Warum wird die warme Progression nicht ausgeglichen?

Dass ein Haushalt bei einem realen Einkommenszuwachs einen überproportionalen Anstieg der Steuerlast hinnehmen muss, ist gemeinhin akzeptiert, ja, im Sinne der Steuergerechtigkeit von einer Mehrheit der Stimmbevölkerung so gewollt: Er ist in der Einkommensverteilung aufgestiegen und soll daher anteilmässig stärker zur Finanzierung kollektiver Leistungen beitragen. Dass aber die Steuerquote eines ganzen Staates über die Zeit schleichend ansteigt, weil die Gesellschaft aufgrund von Produktivitätsfortschritten im Gesamten ein Reallohnwachstum erzielt, ist sachlich nicht zu rechtfertigen und auch nicht explizit so gewollt. Das blinde Zulassen einer schleichenden Erhöhung der Staatseinnahmen durch die warme Progression unterläuft Bemühungen um die Begrenzung des staatlichen Fussabdrucks (Rühli et al., 2023). Im Diskurs um das Schweizer Steuersystem ist diesem Aspekt bisher nicht die ihm gebührende Rolle zugekommen. Die «warme Progression» ging lange Zeit schlichtweg vergessen (Dürr, 2007).

Die politökonomische Logik der warmen Progression

Politik und die öffentliche Verwaltung profitieren auf Kosten der Steuerzahler vom Spielraum, der durch die warme Progression entsteht. Weil sie sich in einem schleichenden Prozess erst über die Jahre kumuliert, wird sie kaum wahrgenommen, geschweige denn explizit ausgewiesen. Sie kann darum als eine Art Steuerillusion (nach dem italienischen Ökonomen Puviani, 1903) betrachtet werden: Zwar besteht hier keine Unkenntnis über den aktuellen Umfang der Steuerlast⁻⁷, aber es fehlt das Bewusstsein, dass sich die Steuerlast über die Zeit kontinuierlich erhöht – und die Staatseinnahmen entsprechend steigen. Das schafft politisches Kapital: Die Amtsinhaber können sich beispielsweise mit Steuersenkungen profilieren, die nicht etwa dank einer restriktiven Finanzpolitik oder guter Amtsführung möglich geworden sind, sondern allein wegen der warmen Progression aufgrund des Reallohnwachstums. Der strategische Gebrauch der Steuerillusion erhöht den Stimmenanteil der Amtsinhaber signifikant (Mourao & Veiga, 2010).⁻⁸

Auf die konsens- und konkordanzorientierte Schweiz bezogen – wo die Wiederwahlchancen von Politikern ein weniger entscheidendes Kriterium sind als anderswo – untergräbt die warme Progression etwa die Wirkung der Schuldenbremse. Neben dem Ziel, den Schuldenstand nicht weiter an-

7 Es besteht ein grosser Literaturkörper, der nachweist, dass die (fehlende) Sichtbarkeit einer Steuer massgeblichen Einfluss auf die gesellschaftliche Akzeptanz hat.

8 Die Empirie konnte bereits früh einen signifikanten Zusammenhang zwischen Wiederwahlchancen und höheren Staatsausgaben bzw. Steuersenkungen in Wahljahren nachweisen (Mourao & Veiga, 2010), unter anderem sowohl durch opportunistische Budgetmodelle (Rogoff & Sibert, 1988; Shi & Svensson, 2006) als auch mittels strategischen Schuldenmodellen (Persson & Svensson, 1989; Alesina & Tabellini, 1990).

wachsen zu lassen, würde diese implizit auch als Ausgabenbremse fungieren. Dieser Aspekt wird durch die warme Progression geschwächt. Sie erlaubt der Politik, Mehrausgaben zu beschliessen, ohne sich anderswo explizit um Mehreinnahmen oder Minderausgaben bemühen zu müssen. Studien zeigen eine schlechtere Budgetdisziplin durch Ausnutzen warmer Progression (Carling & Potter, 2015). In der Schweiz verhindern die Schuldenbremsen von Bund und Kantonen zwar einen systematischen Anstieg der Staatsschulden. Sie verhindern aber nicht, dass die Fiskalquote sozusagen automatisch mit zunehmendem Wohlstand steigt und steigt. Eine Korrektur dieser Fehlentwicklung wäre angebracht.

Schlechte Argumente gegen einen Ausgleich

Die Bundesverwaltung ist sich des Phänomens zwar bewusst, scheint aber nicht gewillt, es konsequent anzugehen. Im Gegenteil: In einem Bericht zuhanden des Bundesrates (Schwarz, 2017) wird suggestiv die Frage gestellt, warum «das Misstrauen in zukünftige politische Gestaltungsprozesse so hoch» sei, dass man einen Automatismus zur Korrektur der warmen Progression für nötig halte. Jederzeit könne eine Steuersenkung durch eine Initiative herbeigeführt werden, ein systematischer Ausgleich der warmen Progression sei deshalb unnötig.

Diese Argumentation ist so zynisch wie realitätsfremd. Unterschriftensammlungen und Abstimmungskämpfe sind mit hohen Kosten verbunden, ein Abstimmungskampf um eine allgemeine Steuersenkung dürfte sich zudem kaum entlang des Phänomens der warmen Progression entfalten, und überhaupt negiert die Aussage die normative Macht des Status quo.

2019 reichte der FDP-Ständerat Andrea Caroni eine Motion zum Ausgleich der warmen Progression ein (Motion Caroni, 19.3747). Der Bundesrat beantragte deren Ablehnung und Ständerat folgte diesem Antrag. Die Begründung des Bundesrates liest sich wirr und wirkt inhaltlich verfehlt:

- Erstens wird darauf verwiesen, dass u. a. schon die Schuldenbremse einen Beitrag gegen den Ausbau der Staatstätigkeit leiste – obwohl ja eben die warme Progression die Wirkung der Schuldenbremse diesbezüglich aushebelt.
- Zweitens schreibt der Bundesrat wörtlich: «*Ferner würde ein automatischer Ausgleich der realen Progression das bestehende Steuersystem bzw. bestehende Ausgaben konservieren. Ursache hierfür ist, dass bei einem Ausgleich der realen Progression ein geringerer finanzpolitischer Spielraum für Änderungen des Steuersystems beziehungsweise der Aufgaben des Staates besteht.*» In unnötig vielen Worten sagt er damit schlicht, dass die warme Progression finanzpolitischen Spielraum schafft, auf den die Politik nicht verzichten will. Ob die Steuerzahler, die sich dieser Steuergeschenke an den Staat weitestgehend gar nicht bewusst sind, das ähnlich sehen, scheint nicht zu interessieren.
- Drittens warnt der Bundesrat, die bevorstehende OECD-Steuerreform werde für die Schweiz zu deutlichen Steuerausfällen führen, und schluss-

folgt: «Vor diesem Hintergrund erscheinen Steuerreformen, die keine relevante standortfördernde Wirkung zeitigen und bei welchen die Einnahmehbasis dauerhaft erodiert, derzeit nicht opportun.» Die Aussage ist gleich doppelt falsch: Zum einen werden aus der Umsetzung der OECD-Steuerreform (Mindeststeuersatz von 15 % für grosse, internationale Unternehmen) nicht Minder-, sondern Mehreinnahmen erwartet. Zum anderen führt der Ausgleich der warmen Progression nicht zu einer Erosion der Steuerbasis, sondern er verhindert bloss ihren kontinuierlichen, überproportionalen, direktdemokratisch kaum legitimierten Ausbau.

– Viertens wird auf die degressive Wirkung der warmen Progression (vgl. S. 6) gar nicht erst eingegangen.

Zuletzt wird Hinweisen zum Phänomen der warmen Progression entgegengehalten, in den vergangenen Jahrzehnten habe eine Zunahme bei den Steuerabzügen die warme Progression zu erheblichen Teilen kompensiert. So rechnet die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) vor, dass der Bund 2015 – aufgrund des Reallohnwachstums der vergangenen 20 Jahre – durch die warme Progression «nur» Mehreinnahmen von ca. 450 Millionen Franken erzielte (Morger, 2017). In diesen Schätzungen wurde nur der Anstieg der steuerbaren Einkommen berücksichtigt. Diese enthalten aber schon jegliche Veränderungen bei den Steuerabzügen (Verheiratetenabzug, Kindergutschrift, Kinderbetreuungsabzug, Obergrenze beim Zweiverdienerabzug). Im nächsten Abschnitt werden wir zeigen, dass die warme Progression bei ansonsten unveränderten Steuergrössen deutlich höher ausfällt. Dass der Effekt der warmen Progression teilweise durch eine Erhöhung der Steuerabzüge kompensiert wurde, ist ein schlechtes Argument gegen dessen Ausgleich. Die gewährten – demokratisch legitimierten – Steuerabzüge beziehen sich stets auf ein spezifisches Anliegen in der politischen Debatte, sei dies Kinderbetreuung, Zivilstand oder Pendlerdistanzen. Erhöhte Abzüge sind somit kein Ausgleich der warmen Progression, weder im jeweiligen Diskurs noch als systematischer Ansatz.

3. Die finanziellen Auswirkungen der warmen Progression

Zehn Jahre Reallohnwachstum – 800 Millionen Franken Mehreinnahmen allein beim Bund

Gemäss dem schweizerischen Reallohnindex sind die Löhne in der Schweiz zwischen 2010 und 2020 teuerungsbereinigt im Schnitt um gesamthaft 8,43 % gestiegen (BFS, 2023). 2020 betrug die Einnahmen des Bundes aus der Besteuerung der Einkommen natürlicher Personen 12,05 Mrd. Fr. (EFV, 2023). Wären diese seit 2010 nur proportional zum Reallohnzuwachs gestiegen, dann hätten sie 2020 bloss 11,25 Mrd. Fr. betragen. Innerhalb von bloss zehn Jahren «staute» sich also eine warme Progression auf, die 2020 einer steuerlichen Mehrbelastung von 800 Mio. Fr. gleichkam.⁻⁹

Diese 800 Mio. Fr. beziehen sich wie gesagt nur auf die Bundesebene. Im Jahr 2020 nahmen die Kantone und ihre Gemeinden 47,01 Mrd. Fr. aus der Besteuerung der Einkommen natürlicher Personen ein – also fast das Vierfache des Bundes. Während die meisten kantonalen Steuersysteme

Box 3

Methodik

Die Berechnungen basieren auf Daten der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV). Sie stellte Daten zur Verteilung der steuerbaren Einkommen zu Verfügung: Für die Kategorien «Verheiratete», «Alleinerziehende» und «Alleinstehende» gibt je eine Tabelle in 100-Franken-Schritten des steuerbaren Einkommens an, wie viele Haushalte sich in diesem Einkommensabschnitt befinden (vgl. Abbildung 5 im Anhang⁻¹⁰). Für die Berechnungen wurde die neueste verfügbare Verteilungsstatistik herangezogen. Sie bezieht sich auf das Steuerjahr 2019. Diese (relative) Einkommensverteilung wurde jeweils konstant gehalten, um isoliert den Effekt der warmen Progression zu messen. Es handelt sich also um Modellrechnungen und explizit nicht um den Vergleich der effektiven steuerbaren Einkommen von früheren Zeitpunkten und heute – denn bei solchen würden Änderungen in den Steuerabzügen die Effekte der warmen Progression überlagern.

Für die rückwärtsgewandte Betrachtung wurden alle Einkommen durch den Wachstumsfaktor des Reallohnindexes – 1,0843 – dividiert und anschliessend auf Basis der Steuertarifabelle⁻¹¹ der direkten Bundessteuer das resultierende Gesamtsteueraufkommen berechnet. Dieses wurde mit dem genannten Wachstumsfaktor multipliziert und mit dem Gesamtsteueraufkommen der 2019er-Tabelle verglichen. Die Differenz der beiden Beträge entspricht der warmen Progression: Sie zeigt, um welchen Betrag das heutige Steueraufkommen jenen Betrag übersteigt, der bei einem zum Reallohnwachstum proportionalen Anstieg resultiert hätte. Zuletzt wurde der Betrag proportional auf das Steueraufkommen des Jahres 2020 hochgerechnet.

Für die vorausschauende Betrachtung wurde gleich vorgegangen. Nur dass hier die 2019er-Einkommen mit verschiedenen hypothetischen Wachstumsfaktoren multipliziert wurden.

9 Diese Schätzung dürfte eher eine untere Grenze darstellen, denn der Reallohnindex – der auch für Anpassung der AHV-Renten über die Zeit herangezogen wird – ergibt sich aus einem gewichteten Schnitt der Lohnentwicklung innerhalb von Branchen. Die schleichende Verschiebung der Erwerbstätigkeit von Branchen mit geringerer Produktivität zu Branchen mit höherer Produktivität, die zu einem weiteren Wachstum des Durchschnittslohnes auf gesamtwirtschaftlicher Ebene führt, ist im Index nicht berücksichtigt.

10 Die Grafik fasst die Einkommensabschnitte zu 1000-Franken-Schritten zusammen, um einige für das grosse Bild irrelevante Unebenheiten auszubügeln.

11 Zwischen 2012 bis 2022 blieb diese Tabelle aufgrund fehlender Inflation unverändert.

weniger progressiv ausgestaltet sind als die direkte Bundessteuer, womit auch der progressive Effekt des Reallohnwachstums prozentual geringer ausfällt, dürfte allein das schiere Steuervolumen dazu führen, dass auf Ebene der Kantone (und ihrer Gemeinden) insgesamt ein deutlich höherer Umfang an warmer Progression anfällt als auf Bundesebene.

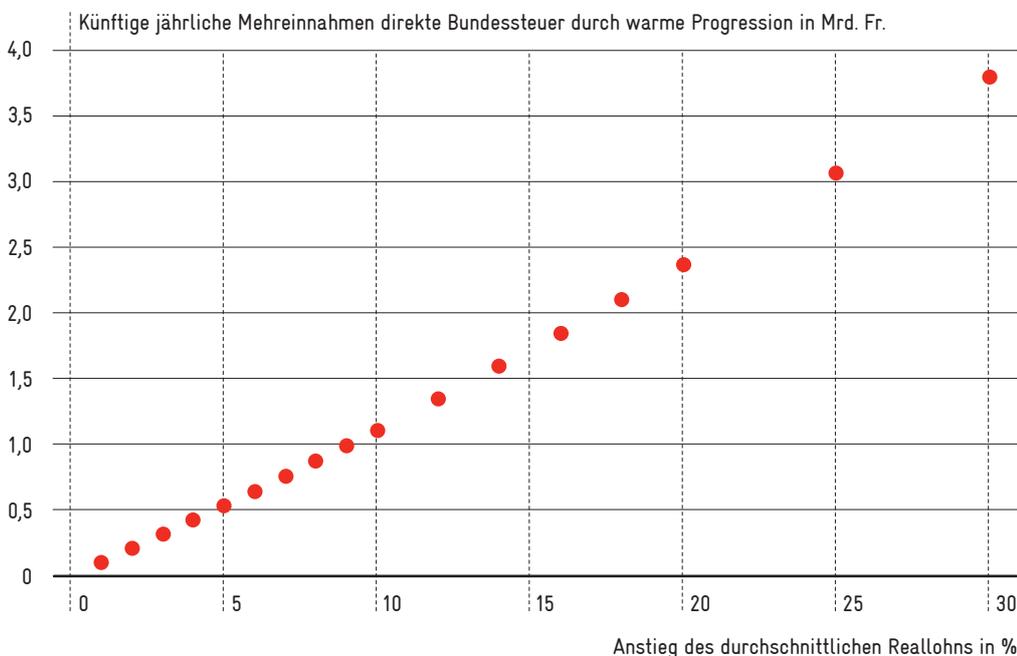
Zu welcher Mehrbelastung führt ein Reallohnwachstum von 20% oder gar 30%?

Über längere Zeiträume gerechnet würde – sofern die Reallöhne steigen – das Ausmass der warmen Progression logischerweise zunehmen. *Abbildung 3* zeigt den Effekt der warmen Progression für verschiedene Zuwachsraten. Bei einem Reallohnanstieg um 30% würde das Steueraufkommen (natürliche Personen, direkte Bundessteuer) beispielsweise von 12,05 Mrd. Fr. auf 19,46 Mrd. Fr. steigen, was 3,79 Mrd. Fr. mehr sind, als bei einem bloss proportionalen Anstieg des Steueraufkommens – also einer konstanten Fiskalquote – resultieren würde. Bei einem Reallohnanstieg um 20% belief sich der Effekt immerhin noch auf 2,37 Mrd. Franken.

Abbildung 3

Warme Progression in Abhängigkeit des Reallohnanstiegs

Die aufgrund unterschiedlichen Reallohnwachstums über die warme Regression erzielten Mehreinnahmen des Bundes (direkte Bundessteuer auf die Einkommen natürlicher Personen) sind hier zusammengefasst. Basis bilden die Einkommensverteilung aus dem Jahr 2019 und die Einnahmen aus dem Jahr 2020. Im Resultat zeigt sich ein leicht überlinearer Anstieg der Mehreinnahmen in Abhängigkeit des angelaufenen Reallohnwachstums.



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf ESTV, 2023

4. Vorgehen zum Ausgleich der warmen Progression

Der Ausgleich der warmen Progression wäre technisch gesehen simpel. Schon heute werden die Steuertarifstabellen an die Inflation – über die Koppelung an den Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) – angepasst, um das Phänomen der kalten Progression zu verhindern. Die warme Progression muss mathematisch nicht anders behandelt werden als die kalte – nur die Ursache unterscheidet sich. Neu müssten die Steuertarifstabellen einfach an den Nominallohnindex gekoppelt werden. Dieser wird vom Bund ohnehin schon kontinuierlich nachgeführt und z. B. auch als offizielle Kenngrösse für den Mischindex (Mittelwert zwischen Nominallohnentwicklung und Inflation) zur Anpassung der AHV-Renten benutzt (BSV, 2020). Der Nominallohnindex ist an sich sogar einfacher zu ermitteln als die Inflation bzw. der Reallohnindex, denn der Nominallohn ist eine direkt beobachtbare Grösse, während die Ermittlung der Inflation statistisch durchaus nicht trivial ist und der Reallohnanstieg (Nominallohnanstieg minus Inflation) sich daraus ableitet.

Die steuerbaren Einkommen bestehen nicht nur aus Arbeitseinkommen (Löhne), sondern auch aus Kapitaleinkommen. Aus zwei Gründen ist es zweckmässig, einen Mechanismus zum Ausgleich der warmen Progression trotzdem nur auf dem Nominallohnwachstum abzustützen: Erstens existiert zur Nominallohnentwicklung eine etablierte Statistik mit exakten Zahlen, während zur Entwicklung des mittleren Gesamteinkommens natürlicher Personen bloss Schätzungen (mit Vertrauensintervallen in der Höhe von einigen Prozenten) existieren. Zweitens entwickeln sich die Löhne und die Gesamteinkommen in der Schweiz schon seit Jahrzehnten ziemlich parallel. So liegt die schweizerische Lohnquote (Lohnsumme in % des BIP) seit fünf Jahrzehnten zwischen 65 % und 70 %.

Box 4

Skandinavische Vorbilder

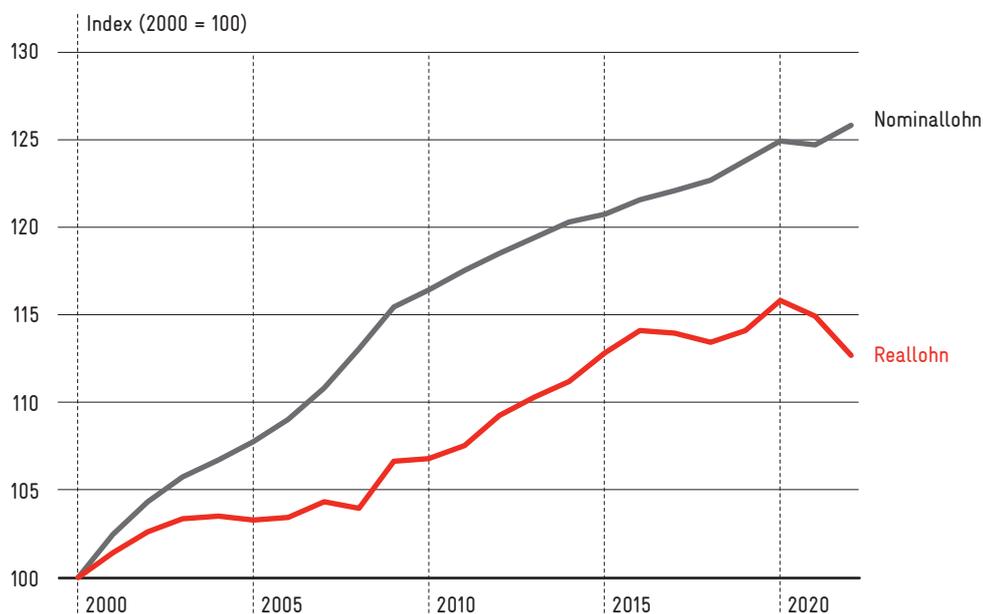
Während sich die deutsche Regierung trotz gerade erlebtem Inflationsschub noch nicht einmal zu einer regelmässigen Kompensation der kalten Progression durchbringen konnte, sondern bloss eine einmalige Korrektur beschloss (Reuters, 2023), sind die skandinavischen Länder bereits zwei Schritte weiter. Schweden, Norwegen und Dänemark gleichen die warme Progression schon seit Mitte der 90er Jahre aus (Lemmer, 2014). Steuern und Abzüge werden indiziert und nicht nur an die Inflation, sondern auch an die Einkommensentwicklung gekoppelt. Tatsächlich hat sich die Fiskalquote in Dänemark seither stabilisiert und in Schweden ist sie sogar – wenn auch von sehr hohem Niveau aus – gesunken.

Analog zum Ausgleich der kalten Progression würde ein Ausgleich nur bei einem Anstieg des Nominallohns erfolgen, nicht aber – um eine prozyklische Fiskalpolitik zu verhindern – bei einem Rückgang. Abermals ausgeglichen würde der Anstieg auch hier, wenn der Nominallohn seinen vor-

Abbildung 4

Das Wachstum von Nominal- und Reallohn

Der Nominallohnindex weist ein ziemlich gleichmässiges Wachstum auf. Zwischen 2008 und 2021 vergrösserte sich die Differenz zwischen Nominal- und Reallohn kaum, woran sich die sehr lange Phase der Null-Inflation zeigt.



Quelle: BFS, 2023

herigen Höchstwert überschreitet. Insgesamt ist ein Nominallohnrückgang aber noch unwahrscheinlicher als ein Preisrückgang (Deflation). Seit dem Jahr 2000 sank der Nominallohnindex nur im Jahr 2021 ganz minim (vgl. Abbildung 4). 2022 stiegen die Nominallöhne leicht, während deren Kaufkraft aufgrund der hohen Inflation deutlich sank.

5. Fazit

Die warme Progression mag ein der Politik willkommenes Phänomen sein, denn sie beschert ihr ein im Zeitverlauf überproportionales Wachstum an Steuererträgen, für das sie sich nicht vor dem Souverän rechtfertigen muss. Das mag ein Grund sein, warum die Motivation bisher gering war, diesen an sich einfach zu korrigierenden Missstand zu beheben. Andere Länder wenden bereits erfolgreich Mechanismen zum Ausgleich an (vgl. Box 4). Der administrative Aufwand zur Verhinderung der warmen Progression ist vernachlässigbar. Der Gewinn für die Steuergerechtigkeit, die Steuerzahler und generell die demokratische Legitimität des Steuersystems wäre dafür umso grösser.

Es ist wichtig zu betonen, dass der Staat bei einem Ausgleich der warmen Progression keineswegs «kaputtgespart» würde. Im Gegenteil: Er dürfte weiter wachsen. Die Steuereinnahmen würden mit der Rate des nominalen Einkommenswachstums zunehmen. Der Ausgleich würde einzig verhindern, dass sie überproportional zum Einkommenswachstum zunehmen. Sollte in Zukunft ein solches überproportionales Wachstum des Steuervolumens gewünscht sein, müsste dieses über eine Volksabstimmung legitimiert werden. Bisher war das nicht der Fall: Allein die innerhalb von zehn Jahren auf Bundesebene aufgelaufene warme Progression führte 2020 zu einer überproportionalen Mehrbelastung der Steuerzahler von 800 Mio. Franken. Ein künftiger Reallohnanstieg von 20 % würde zu einer Mehrbelastung von 2,37 Mrd. Fr. auf Bundesebene und vielen weiteren Milliarden auf Ebene der Kantone und Gemeinden führen.

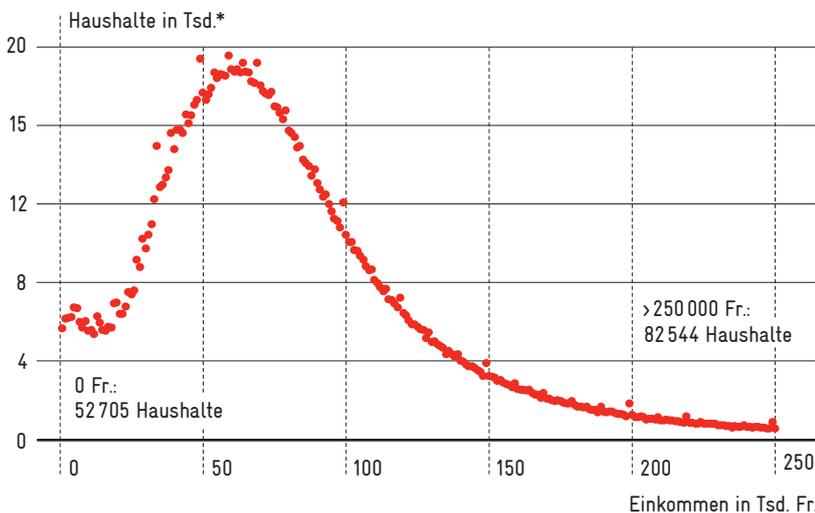
Es ist deshalb höchste Zeit, dass Bund, Kantone und Gemeinden den demokratisch schlecht legitimierten Effekt der warmen Progression genauso behandeln wie jenen der kalten Progression – ihn also vollständig eliminieren. Damit würde die weitere schleichende Erhöhung der Fiskalquote effektiv unterbunden.

Anhang

Abbildung 5

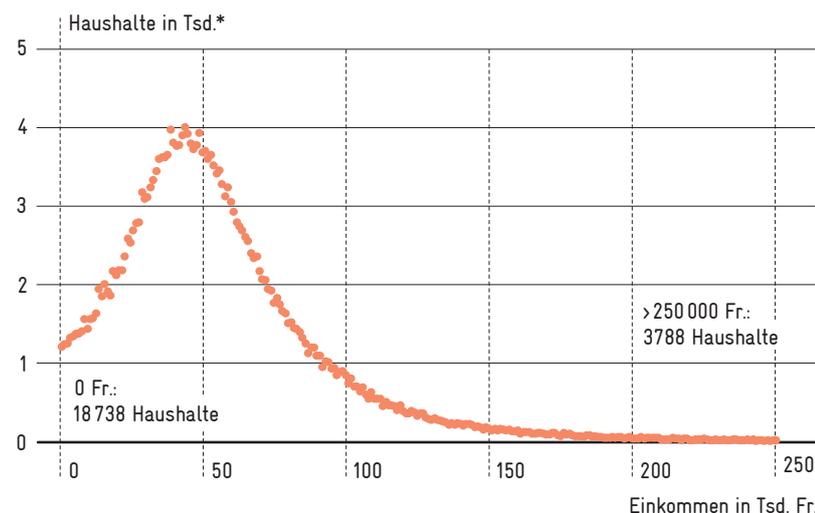
Verteilung der steuerbaren Einkommen gemäss Haushaltstyp (2019)

Die Grafiken zeigen die Anzahl Haushalte pro 1000-Franken-Abschnitt der steuerbaren Einkommen.



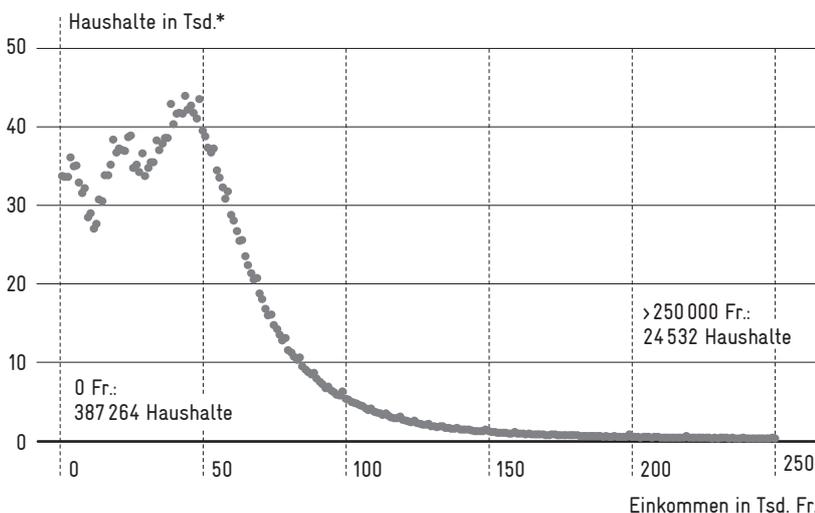
Verheiratete

Anzahl Haushalte	1895 280
Aggregierte steuerbare Einkommen in Mrd. Fr.	186,6
Aggregierte Steuerzahlungen in Mrd. Fr.	7,4



Alleinerziehende

Anzahl Haushalte	283 399
Aggregierte steuerbare Einkommen in Mrd. Fr.	17,0
Aggregierte Steuerzahlungen in Mrd. Fr.	0,4



Alleinstehende

Anzahl Haushalte	3 267 178
Aggregierte steuerbare Einkommen in Mrd. Fr.	146,0
Aggregierte Steuerzahlungen in Mrd. Fr.	3,5

*pro 1000er-Einkommensklasse, also z.B. von 1–1000 Fr. oder von 82 000–83 000 Fr.

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf ESTV, 2023

Quellenverzeichnis

- Alesina, Alberto, & Tabellini, Guido (1990). A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt. *The Review of Economic Studies*, 57(3), 403. <https://doi.org/10.2307/2298021>
- BFS, Bundesamt für Statistik (2023). Schweizerischer Lohnindex nach Sektor: Index und Veränderung auf der Basis 1993 = 100 – 1993–2022 . Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/24745550>
- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen (2020). Mischindex. <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/glossar/mischindex.html>
- Carling, Robert, & Potter, Michael (2016). The stealth tax. Exposing the bracket creep rip-off.
- Caroni, Andrea (2019). Motion 19.3747. Stopp der automatischen Steuererhöhung. Ausgleich der realen Progression.
- Dürr, Baschi (2007). Die vergessene «warme» Progression. *Schweizer Monat*. <https://schweizermonat.ch/die-vergessene-warme-progression/>
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2023). Daten. <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/daten.html>
- ESTV, Eidgenössische Steuerverwaltung (2023). Steuertarife zur direkten Bundessteuer DBST. <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/direkte-bundessteuer/dbst-steuertarife.html>
- Lemmer, Jens (2014). Indexierung der Einkommensbesteuerung im internationalen Vergleich. *Wirtschaftsdienst*, 2014, 872–878.
- Morger, Mario (2017). Kalte und reale Progression über den Zeitraum 1996–2015.
- Mourao, Paulo, & Veiga, Linda G. (2010). Elections, Fiscal Policy and Fiscal Illusion. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1656631>
- Persson, Torsten, & Svensson, Lars E. O. (1989). Why a Stubborn Conservative would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences. *The Quarterly Journal of Economics*, 104(2), 325. <https://doi.org/10.2307/2937850>
- Puviani, Amilcare (1903). *Teoria della illusione finanziaria*. Istituto Editoriale Internazionale.
- Reuters (2023). Finanzpolitik: Finanzminister Lindner: Staatliche Zinskosten könnten 2023 30 Milliarden Euro erreichen. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/finanzpolitik-finanzminister-lindner-staatliche-zinskosten-koennten-2023-30-milliarden-euro-erreichen/28435710.html>
- Rogoff, Kenneth, & Sibert, Anne (1988). Elections and Macroeconomic Policy Cycles. *The Review of Economic Studies*, 55(1), 1. <https://doi.org/10.2307/2297526>
- Rühli, Lukas; Müller, Jürg; Schmid, Lukas; Hutter, Eveline, & Grabher, Laurenz (2023). Vermessenes Staatswachstum. *Avenir Suisse*. <https://avenir-suisse.ch/publication/vermessenes-staatswachstum/>
- Schwarz, Peter (2017). Reale Progression: Definition, ökonomische Folgen und Möglichkeiten der Korrektur.
- Shi, Min, & Svensson, Jakob (2006). Political budget cycles: Do they differ across countries and why? *Journal of Public Economics*, 90(8–9), 1367–1389. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2005.09.009>
- SSK, Schweizerischen Steuerkonferenz (2020). Kalte Progression.