



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.:	206-2023
Vorstossart:	Motion
Richtlinienmotion:	☐
Geschäftsnummer:	2023.RRGR.275
Eingereicht am:	13.09.2023
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	Rashiti (Gerolfingen, SVP) (Sprecher/in) Köpfli (Bern, GLP) Pauli (Nidau, FDP) Kullmann (Thun, EDU) Kohli (Wabern, Die Mitte) Schneider (Biel/Bienne, SVP) Ochsenbein (Bévilard, SVP)
Weitere Unterschriften:	0
Dringlichkeit verlangt:	Nein
Dringlichkeit gewährt:	
RRB-Nr.:	166/2024 vom 21. Februar 2024
Direktion:	Finanzdirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat:	Ablehnung

«Warme Progression» - Jährliche Anpassung der Tarifstufengrenzen aufgrund des Nominallohnwachstums

Der Regierungsrat wird beauftragt, einen Mechanismus zur indexierten jährlichen Anpassung zu schaffen: Wir beantragen, dass die Tarifstufengrenzen proportional zum Nominallohnwachstum angepasst werden.

Begründung:

Problematik der Nichtberücksichtigung der «warmen Progression» im Steuersystem

Obwohl das aktuelle Steuersystem als gerecht und progressiv konzipiert wurde, weist es eine gravierende Lücke auf: Die «warme Progression» wird darin nicht berücksichtigt. Diese Steuerdynamik entsteht, wenn die Löhne wegen der Inflation oder eines leichten Wirtschaftswachstums ansteigen und automatisch eine Steuererhöhung für die Bevölkerung nach sich ziehen. Dies hat zur Folge, dass viele Haushalte sich in einer höheren Tarifstufe wiederfinden und ihnen dadurch die reale Verbesserung ihrer Kaufkraft abhandenkommt.

Gesellschaftliche und wirtschaftliche Folgen

Die Nichtberücksichtigung der «warmen Progression» hat tiefgreifende Auswirkungen auf die gesamte Bevölkerung. Sie beeinträchtigt nicht nur die Kaufkraft der Bürgerinnen und Bürger, sondern trägt auch zur Verstärkung der sozialen und wirtschaftlichen Unterschiede bei. So leiden vor allem die Haushalte mit mittleren bis geringen Einkommen darunter, denn sie finden

sich in höheren Tarifstufen wieder, ohne über die nötigen finanziellen Mittel zu verfügen, um diese höhere Steuerlast tragen zu können.

Konsequenzen für Transparenz und Steuergerechtigkeit

Wenn keine Massnahmen zur Minderung der «warmen Progression» ergriffen werden, leiden auch die Transparenz und die Gerechtigkeit des Steuersystems darunter. Die Bürgerinnen und Bürger können sich in ungerechter Weise benachteiligt sehen, was wiederum dem Vertrauen in die Steuerbehörden und den Staat schaden kann.

Reformbedarf

Es müssen also Massnahmen ergriffen werden, um diesen unerwünschten Folgen entgegenzuwirken und die Gerechtigkeit und Transparenz im Steuersystem wiederherzustellen. Eine Reform dieser Art wäre nicht nur für die Bevölkerung von Vorteil, sondern würde auch die Legitimität und Effizienz des ganzen Steuersystems verbessern.

Wir bitten darum, auf diesen Antrag einzutreten, um Kaufkraft und Wirtschaft langfristig zu unterstützen.

Antwort des Regierungsrates

Der Vorstoss möchte im Steuergesetz regeln, dass die Tarifstufen bei der Einkommenssteuer jeweils jährlich proportional zum Nominallohnwachstum angepasst werden. Heute werden sie proportional zur Teuerung angepasst (sogenannter «Ausgleich der kalten Progression»).

Im Anhang ist die Entwicklung der drei vorliegend relevanten volkswirtschaftlichen Kennzahlen – Nominallohn, Reallohn und Konsumentenpreise – seit 1993 ersichtlich:¹

- Der Nominallohnindex (hellgrüne Linie) gibt die tatsächliche, betragsmässige Veränderung der Löhne in den beobachteten Sektoren über den gemessenen Zeitraum wieder.
- Der Index der Konsumentenpreise (orange Linie) zeigt die Inflation oder Teuerung, teilweise auch Geldentwertung genannt (weil mit gleich viel Geld weniger gekauft werden kann).
- Der Reallohnindex (dunkelgrüne Balken) zeigt die um die Teuerung bereinigte Veränderung der Nominallöhne.

Die Entwicklung der drei Kennzahlen zeigt, dass die nominelle Lohnveränderung ohne Teuerungsbereinigung nur sehr wenig über die Veränderung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit aussagt. Erst die teuerungsbedingte, reale Lohnentwicklung bildet die Veränderung der Kaufkraft ab. So nimmt bspw. im Jahr 1993 trotz Nominallohnerhöhung die Kaufkraft wegen der höheren Teuerung ab, während sie im Jahr 2009 aufgrund der negativen Teuerung sogar stärker zunimmt als die Nominallohnerhöhung.

Bei einem progressiven Einkommenssteuertarif führen Einkommenssteigerungen nicht nur absolut, sondern auch prozentual zu einer höheren Besteuerung.² Unter *realer* oder *warmer* Progression wird vor diesem Hintergrund der Effekt verstanden, dass bei steigenden *realen* Einkommen die Steuerbelastung nicht nur absolut, sondern auch prozentual zunimmt, weil man in einer höheren Progression landet. Unter *kalter* Progression wird dagegen der *teuerungsbedingte* Teil des Lohnaufstiegs bzw. der prozentualen Zunahme der Steuerbelastung verstanden.³

¹ Vgl. zum Ganzen die Medienmitteilung des Bundesamtes für Statistik (BFS) vom 24.4.2023 sowie das verlinkte PDF: [Die Nominallöhne sind im Jahr 2022 um 0,9 % gestiegen, die Reallöhne um 1,9 % gesunken - Lohnentwicklung 2022](#) | Medienmitteilung | Bundesamt für Statistik (admin.ch).

² Vgl. zur Progressionskurve im Kanton Bern Ziffer 4.2 der Steuerstrategie des Kantons Bern vom 15. November 2023.

³ Vgl. zum Ganzen die Analyse der ESTV vom 6.9.2017 «[Reale Progression: Definition, ökonomische Folgen und Möglichkeiten der Korrektur](#)».

Das System des Teuerungsausgleichs soll gewährleisten, dass in dem Umfang, indem die Lohnerhöhungen nur die Teuerung ausgleichen – und damit keine Steigerung der Kaufkraft resultiert – die Lohnsteigerungen gerade nicht zu relativen Steuererhöhungen führen. Übertragen auf die Darstellung im Anhang soll nur der grüne Balken zu einer höheren Progression führen, nicht aber die orange Linie. Das wird als *Ausgleich* der kalten Progression bezeichnet. Stand 1.1.2023 sehen alle Kantone zumindest bei der Einkommenssteuer einen Ausgleich der kalten Progression vor.⁴ Auch die meisten europäischen Länder passen ihre Steuersätze an die Teuerung an und nicht an einen Lohnindex.⁵

Realloohnerhöhungen sollen nach dem Willen des Gesetzgebers dagegen bewusst von der Progression erfasst und auch prozentual höher besteuert werden:⁶

«Gegen diese Progression ist so lange nichts einzuwenden, als das Einkommen real zugenommen hat, denn eine höhere Steuerbelastung entspricht in diesem Falle dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.»

Dass bei der Indexierung auf die Teuerung und nicht den Nominallohn abgestellt wird, wurde somit vom Gesetzgeber bewusst entschieden, weil so dem Grundsatz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit am besten Rechnung getragen wird. Entsprechend wird bei der Einkommenssteuer auch nicht der Nettolohn besteuert, sondern das sogenannte *steuerbare Einkommen* nach Abzügen (welche meist effektiven Kosten entsprechen) und Freibeträgen. Erst bei einem Zusammenspiel von Tarifen und Abzügen entstehen die gewünschten Belastungsrelationen. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass diese Überlegungen weiterhin richtig sind. Er beantragt deshalb **Ablehnung der Motion**.

Es wäre falsch, die in der Motion kritisierten Folgen aus der Besteuerung von Realloohnerhöhungen mit dem System des Ausgleichs der kalten Progression zu vermischen. Vielmehr ist ihnen sachlich mit anderen Mitteln zu begegnen:

- Eine Beschränkung der Staatseinnahmen ist primär mittels Senkung der Steueranlage zu erreichen.⁷
- Eine *unerwünschte Verschiebung der Belastungsrelationen* über mehrere Jahrzehnte wäre dagegen durch konkrete Tarifmassnahmen oder durch die Anpassung von Abzügen im ordentlichen Gesetzgebungsprozess zu korrigieren.⁸

Beide Folgen analysiert der Regierungsrat laufend, zuletzt im Rahmen seiner jüngst veröffentlichten aktualisierten Steuerstrategie. Darin stellt er einerseits Steueranlagesenkungen und andererseits Anpassungen bei der Progression von tiefen Einkommen in Aussicht.⁹ Ebenfalls in der Steuerstrategie (Ziffer 7.1.2) kündigt er an, künftig analog der direkten Bundessteuer die Inflation noch zeitnaher ausgleichen zu wollen. Der Regierungsrat möchte diesen gerade erst beschlossenen Weg weiterverfolgen.

Anhang

- Entwicklung der Nominallohne, der Konsumentenpreise und der Reallöhne 1993–2021

Verteiler

- Grosser Rat

⁴ Vgl. Ziffer 5.1 der Steuerinformationen der ESTV, «Kalte Progression», Bern 2023.

⁵ Nur gerade die skandinavischen Länder richten sich auch nach der Lohnveränderung, vgl. Ziffer 5.3 der Analyse in Fussnote 3.

⁶ Vgl. Botschaft zu einem Bundesgesetz über den Ausgleich der Folgen der kalten Progression bei der direkten Bundessteuer vom 24.11.1982, Ziffer 1.1.1, abrufbar unter <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/detailView.do?id=10048847#resultlist>

⁷ Dadurch wird nur die Höhe der Einnahmen bzw. der Steuerbelastung verändert, ohne die Belastungsrelationen zu verschieben.

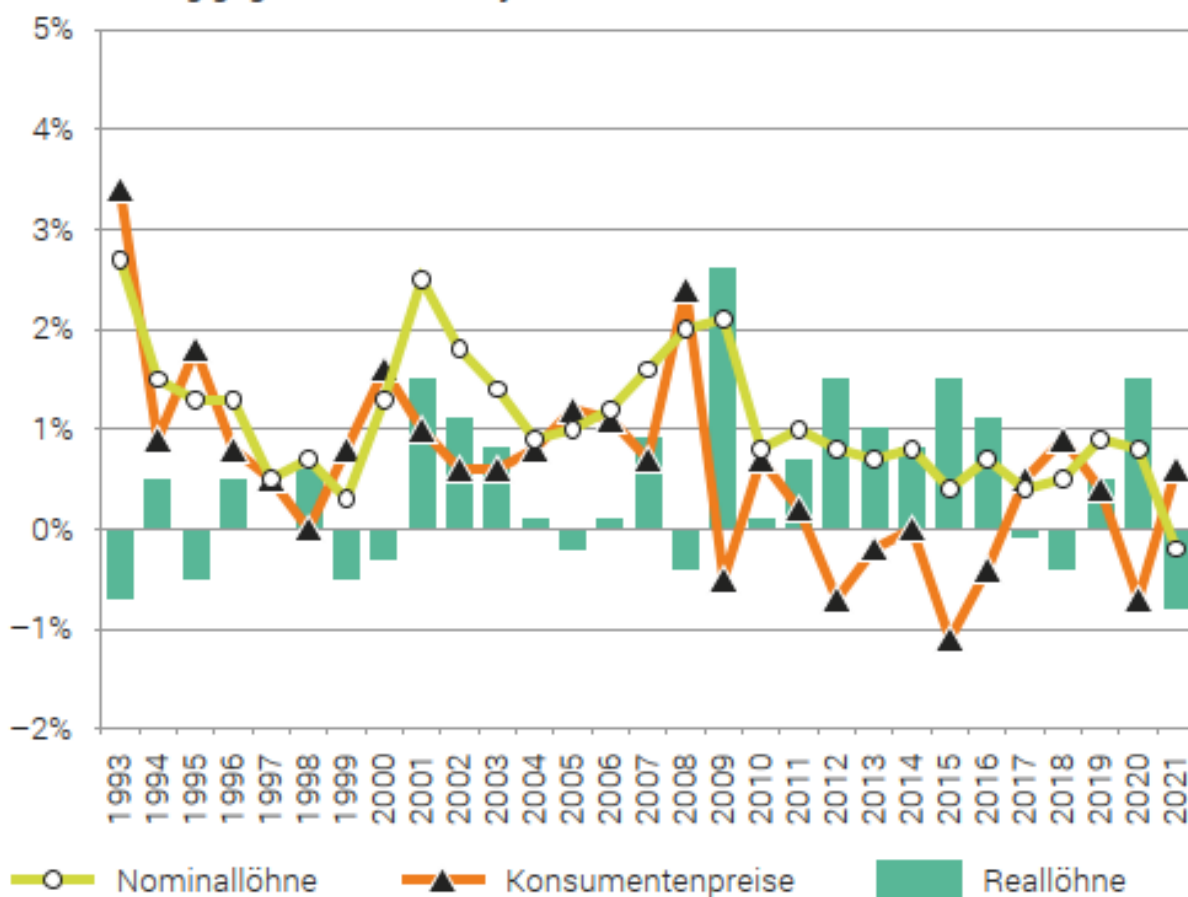
⁸ Nur so werden diese transparent durch den Grossen Rat behandelt und unterliegen anschliessend dem fakultativen Referendum.

⁹ Vgl. Steuerstrategie des Kantons Bern.

Anhang

Entwicklung der Nominallohne, der Konsumentenpreise und der Reallöhne, 1993–2021

Veränderung gegenüber dem Vorjahr



Quelle: BFS – Schweizerischer Lohnindex (SLI)

© BFS 2022