

Beschluss Nr. 202/2024
Schwyz, 12. März 2024 / jh

Motion M 18/23: Automatische Anpassung der «kalten Progression»
Beantwortung

1. Wortlaut der Motion

Am 28. November 2023 haben Kantonsrat Dr. Dominik Zehnder und sechs Mitunterzeichnende folgende Motion eingereicht:

«Der Begriff der kalten Progression bezeichnet den Umstand, dass bei progressivem Steuertarif eine steuerpflichtige Person aufgrund ihres gestiegenen Nominaleinkommens mit einem höheren Durchschnittssteuersatz belastet wird, obwohl ihr reales Einkommen nicht entsprechend angestiegen ist. Dies führt zu einer Verminderung der Kaufkraft" (Steuerinformationen herausgegeben von der Schweizerischen Steuerkonferenz SSK, Juni 2023).

Steuerzahlerinnen und Steuerzahler rutschen in eine höhere Steuerprogression, weil sie auf Grund der Inflation höhere Löhne erhalten. Somit findet eine schleichende Enteignung statt, die alle Steuerzahlerinnen und Steuerzahler betrifft, ohne dass man effektiv mehr verdient.

Im Kanton Schwyz wird die Teuerung gemäss § 49 Abs. 1 StG erst ab einem 10-prozentigen Anstieg des schweizerischen Landesindex der Konsumentenpreise angepasst. Dies im Gegensatz zum Kanton Zug, wo jährlich ein automatischer Ausgleich stattfindet (gleich wie bei den möglichen Vorsorgebeiträgen der Säule 3A).

Da in unserem Kanton gemäss SSK das Parlament für die Anpassung der kalten Progression zuständig ist, ersuchen wir die Regierung dem Parlament eine Gesetzesänderung vorzulegen, die erstens eine Indexierung festsetzt und zweitens die kalte Progression automatisch jedes Jahr ausgleicht. Im Übrigen ist der Ausgleich der kalten Progression auf alle Steuern, die im Kanton Schwyz der Progression unterstehen (Einkommensteuern von nat. Personen, Vermögensteuern von nat. Personen, Gewinnsteuern von jur. Personen, Kapitalsteuern von jur. Personen, Grundstückgewinnsteuern, Kirchensteuern) sowie auf möglichen Steuerabzügen, anzuwenden.

Wir bedanken uns für die wohlwollende Aufnahme unseres Anliegens.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Erhält eine steuerpflichtige Person von ihrem Arbeitgeber einen Teuerungsausgleich auf ihren Einkünften, hat dies lediglich ein nominell, nicht aber ein real höheres Einkommen zur Folge. Trotzdem unterliegt diese Person wegen der Anwendung eines höheren Steuersatzes einer höheren Belastung bei der Einkommenssteuer, so dass sie trotz gleicher Kaufkraft höhere Steuern zu bezahlen hat. Dieser Effekt wird als «kalte Progression» bezeichnet. Ein Nichtausgleich der kalten Progression steht im Widerspruch zum Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Die kalte Progression führt auch zu unerwünschten Verzerrungen in der Verteilung der Gesamtsteuerlast auf die einzelnen Steuerpflichtigen. Je nachdem, wie stark die Steigung des Steuertarifs in dem für den einzelnen Steuerpflichtigen massgebenden Bereich ist, fällt die zusätzliche Steuerbelastung des betreffenden Steuerpflichtigen unterschiedlich hoch aus. Die kalte Progression tritt nur bei progressiven Steuertarifen wie bei der Einkommenssteuer auf und wirkt sich in den steil ansteigenden Tarifbereichen am stärksten aus. Demgegenüber führen proportionale Steuertarife bei nominellen Erhöhungen der Steuerbemessungsgrundlage nicht zur Anwendung eines höheren Steuersatzes, weshalb die unerwünschten Effekte der kalten Progression nicht eintreten.

2.2 Rechtsgrundlagen

Die Steuergesetze der Kantone und des Bundes sehen einen Ausgleich der kalten Progression durch tarifliche Massnahmen und Anpassungen von Steuerabzügen vor. Die einzelnen Regelungen unterscheiden sich jedoch im Hinblick auf die auszugleichenden Tarife und Abzüge, den Zeitpunkt und Umfang des Ausgleichs (voll oder teilweise) und die für den Ausgleich zuständige Behörde. Grundsätzlich erfolgt der Ausgleich der kalten Progression in Form einer Indexierung des Tarifs und/oder der Abzüge. Dabei werden schweizweit drei Modelle unterschieden (Steuerinformationen der Eidgenössischen Steuerverwaltung, ESTV, «Kalte Progression», vom Juni 2023, im Folgenden «Steuerinformationen ESTV», Seite 11f.):

- Automatische Indexierung: Die Folgen der kalten Progression müssen unabhängig vom Ausmass der aufgelaufenen Teuerung in jeder Steuerperiode ganz oder teilweise ausgeglichen werden; der Bund folgt bei der Einkommenssteuer diesem Modell (Art. 39 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 [DBG, SR 642.11]).
- Obligatorische Indexierung: Die Folgen der kalten Progression müssen nur dann ganz oder teilweise ausgeglichen werden, wenn die Teuerung seit der letzten Anpassung eine gewisse Höhe erreicht hat oder wenn seit der letzten Anpassung eine bestimmte Zeit vergangen ist.
- Fakultative Indexierung: Die Folgen der kalten Progression können ab einer bestimmten Teuerung ausgeglichen werden, wobei dazu keine Verpflichtung besteht.

Der Kanton Schwyz sieht in § 49 des Steuergesetzes vom 9. Februar 2000 (StG, SRSZ 172.200), ein gemischtes System vor (vgl. auch Steuerinformationen ESTV, Seite 15). Während bei einer Veränderung des schweizerischen Landesindex der Konsumentenpreise gegenüber dem Indexstand von 100.8 Punkten (Basis Dezember 2005 = 100) oder nach einer Anpassung um mindestens 10 % der Einkommenssteuertarif durch den Kantonsrat anzupassen ist (obligatorische Indexierung), liegt die Anpassung der Abzüge (§§ 28, 33, 35 und 47 StG) und des Mindestbetrages bei der Besteuerung nach dem Aufwand (§ 15a Abs. 1 Bst. a StG) in seinem Ermessen (fakultative Indexierung). § 49 StG schreibt keinen vollen Ausgleich vor. Der Umfang des Ausgleichs hängt ab von den Belastungsverhältnissen der Steuerpflichtigen, der Teuerung, der Wirtschaftslage und der Finanzlage der Gemeinwesen. Der Kantonsrat nimmt die Anpassungen mindestens sechs Monate vor Beginn der neuen Steuerperiode vor (§ 49 Abs. 2 StG).

2.3 Bisheriger Ausgleich der kalten Progression

Die Jahre 1970 bis 1975 waren geprägt von einer für schweizerische Verhältnisse hohen Teuerung (Inflation). Dadurch wurden Forderungen nach einem Ausgleich der kalten Progression Gegenstand politischer Debatten und parlamentarischer Vorstösse auf Kantons- und Bundesebene. Obwohl die Teuerung nach kurzen Anstiegen zu Beginn der 1980er und 1990er Jahre wieder auf ein normales Niveau zurückgegangen war, blieb das Thema Gegenstand politischer Diskussionen. Damals wurde der Ausgleich der kalten Progression zunehmend in den schweizerischen Steuergesetzen verankert. Der Bund kennt seit 2011 eine jährliche Anpassung der Tarifstufen und der Abzüge an den Landesindex der Konsumentenpreise bei der Einkommenssteuer. Er hat seither die kalte Progression für die Steuerjahre 2012, 2023 und 2024 ausgeglichen (vgl. Steuerinformationen ESTV, Seiten 1 und 3).

Im Kanton Schwyz wurde der Ausgleich der kalten Progression mit der Teilrevision 1988 des StG eingeführt (§ 110 aStG). In der Totalrevision des StG vom 9. Februar 2000 wurde die neue Bestimmung zum Ausgleich der kalten Progression (§ 49 StG) einzig an die Neuumschreibung der Steuerperiode und bezüglich der Ausgangsbasis angepasst. In der Teilrevision vom 18. März 2009 wurde an Stelle des bisherigen Stichtages (31. Dezember 2000) ein Indexstand (100.8 Punkte per 1. Januar 2001) und eine Indexreihe (Basis Dezember 2005) eingeführt. Unverändert blieb die für einen Ausgleich der kalten Progression erforderliche zehnzehntige Veränderung des Landesindex der Konsumentenpreise. Zudem wurde im Rahmen dieser Steuergesetzteilrevision unter Berücksichtigung in den letzten Jahren erfolgter Steuerfussenkungen nur ein teilweiser tariflicher Ausgleich der kalten Progression per 1. Januar 2010 vorgenommen. Auf sämtlichen Einkommensstufen des Tarifs wurde ein Ausgleich von 5 % berechnet. In der Teilrevisionsvorlage vom 21. Mai 2014 wurde die Anpassung des kantonalen Mindestbetrages bei der Besteuerung nach dem Aufwand (§ 15a Abs. 1 Bst. a StG) in § 49 StG aufgenommen. Mit der vom Stimmvolk am 25. September 2016 abgelehnten Teilrevision (Vorlage vom 25. Mai 2016) sollte eine Automatisierung des Ausgleichs der kalten Progression eingeführt werden. Der Ausgleich sollte zwingend immer dann stattfinden, wenn sich der Landesindex der Konsumentenpreise gegenüber dem vorgegebenen Indexstand oder nach einer Anpassung um mindestens 10 % verändert hätte, ohne dass die Wirtschaftslage und die Finanzlage der Gemeinwesen zu berücksichtigen gewesen wären. Die Zuständigkeit zum Ausgleich sollte vom Kantonsrat auf den Regierungsrat übergehen. Zudem wäre der Indexstand neu auf 101.4 Punkte (Stand Dezember 2015) festgelegt worden.

2.4 Motionsanträge und Handlungsbedarf

Die Motionäre schlagen einen jährlichen, automatischen Ausgleich der kalten Progression durch Indexierung auf allen ihrer Ansicht nach progressiv ausgestalteten kantonalen Steuern vor. Sie zählen dazu die Einkommens- und die Vermögenssteuer, die Gewinn- und Kapitalsteuer (recte: Minimalsteuer), die Grundstückgewinnsteuer und die Kirchensteuern. Zudem soll die kalte Progression auch auf Abzügen ausgeglichen werden.

Der Regierungsrat anerkennt gesetzlichen Anpassungsbedarf beim Ausgleich der kalten Progression. Er hat sich bereits im Rahmen der Steuergesetzteilrevision vom 25. Mai 2016 für eine Änderung von § 49 StG ausgesprochen und prüft das Anliegen unter Berücksichtigung der aktuellsten Entwicklungen in der nächsten geplanten Gesetzesrevision, welche per 1. Januar 2026 in Kraft treten soll. Der Regierungsrat sieht jedoch keinen Handlungsbedarf im Hinblick auf einen auch bisher nicht vorgesehenen Ausgleich der kalten Progression bei den Tarifen der Vermögenssteuer sowie der Gewinn- und Minimalsteuer, da diese proportional ausgestaltet sind. Ein einheitlicher Steuersatz findet auf die gesamte Bemessungsgrundlage Anwendung: 0.6 ‰ bei der Vermögenssteuer und 1.95 % bzw. 0.03 ‰ bei der Gewinn- bzw. Minimalsteuer. Eine Anpassung dieser Tarife – auf welche die Inflation keine Wirkung entfaltet – wäre verfehlt. Dasselbe gilt für die Kirchensteuern, die lediglich mittels eines eigenen Steuerfusses für die römisch-katholische und die evangelisch-reformierte Kirchgemeinden auf der einfachen Steuer erhoben werden und

keinen eigenen Tarif aufweisen. Anstelle der Kirchensteuer dürfte wohl eher die Steuer auf Kapitalabfindungen gemeint sein, welche heute grundsätzlich auch einen progressiven Tarifverlauf kennt.

Unter Beachtung der vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion in ein Postulat umzuwandeln und erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 18/23 in ein Postulat umzuwandeln und erheblich zu erklären.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Finanzdepartement; Steuerverwaltung.

Im Namen des Regierungsrates:

André Rügsegger
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber