

Es gilt das gesprochene Wort

**09.032 Rascher Ausgleich der Folgen der kalten Progression bei der direkten Bundessteuer
Anhörung WAK-S, 7. Mai 2009**

Ausführungen von Regierungsrat Christian Wanner, Präsident der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Ständerätinnen und Ständeräte

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit den Standpunkt der FDK heute in Ihrer Kommission darzulegen.
Wir danken Ihnen auch, dass Sie aufgrund der Stellungnahme der FDK vom 29. Oktober 2008 das Geschäft unter besonderer Berücksichtigung der Anliegen der Kantone einer vertieften Auseinandersetzung zuführten.

Ausgangslage

Der FDK-Vorstand äusserte sich gegenüber der WAK-S zur parlamentarischen Initiative 08.452 "sofortiger Ausgleich der kalten Progression" im Brief vom 29. Oktober 2008.

- Die Vorlage sah den sofortigen Ausgleich per 1.1.2009 sowie den jährlichen Ausgleich der kalten Progression vor.
- Damals erklärte der FDK-Vorstand auf der Grundlage einer Umfrage bei den Finanzdirektoren, dass auf einen sofortigen Ausgleich per 1. Januar 2009 verzichtet werden sollte (Stimmenverhältnis 12:6). Ein jährlicher Ausgleich wurde abgelehnt (Stimmenverhältnis 15:8). Stattdessen wurde (von 9 Antwortenden) ein tieferer Schwellenwert für den periodischen Ausgleich angeregt.

Die WAK-S folgte damals weitgehend der Position des FDK-Vorstandes. Für die Berücksichtigung unserer Anliegen möchten wir uns bedanken.

In der Folge erarbeitete das EFD eine Vorlage für den vorzeitigen Ausgleich der kalten Progression, die in einer Anhörung zwischen 5. Dezember 2008 und 15. Januar 2009 auch den Kantonen vorgelegt wurde. Die FDK hat sich zu dieser Vorlage nicht mehr geäussert. Die inhaltlichen Aussagen über das Vorgehen beim Ausgleich der kalten Progression haben unveränderte Gültigkeit.

Der Ergebnisbericht des Anhörungsverfahrens vom Januar 2009 zeigt denn auch, dass sich auch eine deutliche Mehrheit der Kantonsregierungen für die Anwendung eines Schwellenwerts für den Ausgleich der kalten Progression ausspricht und von einem jährlichen Ausgleich absehen möchte:

- 3 Kantone stimmen dem jährlichen Ausgleich zu (BL, GE, VD)
- 13 Kantone sprechen sich für den Ausgleich aus, wenn die Teuerung einen Schwellenwert von 3% überschritten hat aus.

Dieses Ergebnis der Anhörung bestätigte die Position des FDK-Vorstands vom 29. Oktober 2009 weitgehend.¹ Einzige Abweichung besteht in der Höhe des Schwellenwertes, der aus Sicht des FDK-Vorstands höher, nämlich auf 5 % angesetzt werden sollte. Diese Abweichung ist allerdings nicht grundlegender Natur.

Im Lichte dieser Positionierung unserer Konferenz, unterstützen wir die Botschaft des Bundesrats.

Ausgleich der kalten Progression – ein unbestrittenes Anliegen

Der Ausgleich der kalten Progression ist ein unbestrittenes Anliegen. Der Steuerzahlende gelangt durch die in nominalen Grössen fixierten Steuertarife und Abzüge durch die Inflation in eine höhere Progressionsstufe, ohne dass er über ein höheres Realeinkommen verfügen würde. Durch diesen Effekt steigt mit andern Worten die Steuerbelastung, obwohl die Kaufkraft gleich geblieben ist.

Durch die starke Progression des Tarifs bei der direkten Bundessteuer ist das Anliegen einer Anpassung der Steuertarife und Abzüge aufgrund der Teuerung besonders virulent. Andererseits kennen Steuern mit proportionalem Tarif (Flat-rate-tax) keine kalte Progression, da sie einen festen Steuersatz aufweisen, der von der Höhe der besteuerten Grösse unabhängig ist.

Die Kantone haben sehr unterschiedliche Regelungen um die kalte Progression auszugleichen. Die Kantone Basel-Landschaft, Waadt und – ab 1. Januar 2009 – Jura kennen den jährlichen Ausgleich der kalten Progression beim Steuertarif mittels automatischer Indexierung des Steuertarifs. Appenzell Ausserrhoden kennt keine verbindliche Regelung für den Ausgleich. Der Ausgleich kann dort nur über eine Steuergesetzesrevision realisiert werden. Die überwiegende Mehrheit der Kantone

¹ Zu den weiteren Elementen der Anhörung, wie die Anwendung des Postnumerando-Tarifs bei Kapitaleistungen aus der Vorsorge und die Kompetenzdelegation an das EFD betreffend die künftigen Anpassungen haben wir keine Bemerkungen.

gleicht die aufgelaufene Progression nach dem Überschreiten eines Schwellenwertes aus.

Vorteile des Schwellenwertes gegenüber dem jährlichen Ausgleich

Für die Anwendung eines Schwellenwertes sprechen in erster Linie praktische Kosten – Nutzen Überlegungen.

Durch die solide Geldpolitik der SNB konnte in den letzten Jahren die Geldwertstabilität in der Schweiz sichergestellt werden. In der Zeit von 1996 bis Ende 2007 lag die jährliche Veränderung des Landesindex der Konsumentenpreise zwischen -0.1 Prozent und 2 Prozent. In dieser Zeitspanne war sie in acht Jahren nicht höher als ein Prozent. Im Jahr 2008 wurde mit 2.4% zwar ein grösserer Anstieg des Landesindex der Konsumentenpreise festgestellt, durch die jüngste gesamtwirtschaftliche Entwicklung hat sich die Teuerung aber wieder stark zurückgebildet. Unter diesen Rahmenbedingungen begrüsst der FDK-Vorstand bereits im Brief vom 28.10.2008 einen vorzeitigen Ausgleich der kalten Progression per 1. Oktober 2010. Der Nutzen einer jährlichen Anpassung der Tarife und Abzüge an die Teuerung steht allerdings in einem Missverhältnis zu den Anpassungskosten in den Kantonen und wird von uns aus folgenden Gründen abgelehnt:

- Die **Entlastung** der individuellen Steuerrechnung ist **kaum spürbar** und steht in keinem Verhältnis zum notwendigen administrativen Aufwand.

Um Ihnen eine Grössenordnung aufgrund der letzten verfügbaren Daten zu geben: im Jahr 2003 hätte der jährliche Ausgleich eine Entlastung je Steuerpflichtigen im Durchschnitt rund CHF 7.60, im Jahr 2004 CHF 22.80 ausgemacht.

- Das Anliegen widerspricht der Forderung nach **administrativer Einfachheit** der Besteuerung.
 - Bei den **Kantonen** fallen folgende jährlichen Arbeiten an:
 - Einbindung der Tarife in die EDV-Systeme der Kantone erfordern Tests und Plausibilitätskontrollen;
 - Anpassung der Wegleitungen, Formulare und weiteren Publikationen sowie der elektronischen Steuererklärungen (Online und CD);
 - Einbindung der Tarife für die direkte Bundessteuer in die Quellensteuertarife der Kantone inkl. Kontrolle und Verifizierung
 - Grafische Aufbereitung, Druck und Versand der Quellensteuertarife an die Arbeitgeber und Vorsorgeeinrichtungen;
 - Aufbereitung der Quellensteuertarife zum Import derselben in Lohnverarbeitungsprogramme. Der Kanton Zürich z.B. benötigt bei 17'000 Arbeitgebern mit rund 132'000 Arbeitnehmenden vier bis fünf Monate für die Anpassung bei den Quellensteuertarifen.

- Mehr Rückfragen seitens der Steuerpflichtigen infolge Unklarheiten und Verlust von Beständigkeit in der Besteuerung.
- Bei den **Arbeitgebern und Vorsorgeeinrichtungen** müssen zusätzlich jährlich die neuen Quellensteuertarife in die relevanten EDV-Anwendungen implementiert und getestet werden.
- Bei tiefen jährlichen Teuerungsraten fällt die rechnerische Erhöhung bei einem Teil der Abzüge und Tarifstufen nur gering aus. Wegen der gesetzlich vorgesehenen **Rundung der Abzüge** würden jeweils viele Abzüge und Tarifstufen unverändert bleiben, was zu Intransparenz und Verzerrungen in den Belastungsrelationen bis hin zum Unterbleiben von Anpassungen bei Abzügen führen könnte. Im Hintergrund müsste zudem eine Schattenrechnung geführt werden. Sobald in einem der Folgejahre die Teuerung das für die Aufrundung des Abzuges notwendige Mass erreicht hätte, müsste die Anpassung des Abzuges nachgeholt werden.
- Für den Umgang mit der Rundung von Abzügen sollte deshalb nicht unbesehen die geltende Regel von Art. 39 Abs. 1 und Art. 215 Abs. 1 DBG in die neue Welt des häufigeren Ausgleichs übernommen werden. Man kann sich wirklich fragen, ob Abzüge statt auf 100 Franken gerundet neu frankengenau zu bestimmen sind. Völlig neu wäre diese nicht, da z.B. Erwerbs- und Vermögenseinkommen sowie Abzüge für Liegenschaftunterhalt und die Säule 3a bereits heute auch frankengenau in die Ermittlung des steuerbaren Einkommens einfließen.
- Es entsteht eine weitere **Unsicherheit im Budgetierungsprozess** (Abschätzung der Anteile an der DBSt).
- Bei einer **negativen Teuerung**, die bei einem jährlichen Ausgleich wahrscheinlicher ist, müssten die Tarife und Abzüge konsequenterweise eigentlich ebenfalls korrigiert bzw. reduziert werden. Aus makroökonomischer Perspektive wäre dies in Zeiten einer Deflation sehr problematisch. Der Nationalrat schliesst richtigerweise die Anpassung in diesem Fall aus. Dieses Problem stellt sich indessen nur beim jährlichen Ausgleich. Bei der Teuerungsschwelle stellt es sich hingegen nicht: falls in einem Jahr die Teuerung negativ wäre, würde der Ausgleich lediglich verzögert – ein Grund mehr gegen den jährlichen Ausgleich.
- Die jährliche Anpassung bei der DBSt könnte den Druck für entsprechende **kantonale Regelungen** auf 23 (!) Kantone erhöhen, was die erwähnten Effekte deutlich verstärken würde.

Inkrafttreten

In den Kantonen sollte möglichst rasch Gewissheit herrschen bezüglich der Umsetzung des Ausgleichs der kalten Progression. Die administrativen Prozesse und technischen Systeme müssen angepasst werden. Für die Festlegung der Quellen-

steuertarife, die zu Beginn der Steuerperiode vorliegen müssen, benötigen die Kantone die Angaben bereits zur Jahresmitte.

Im Beschluss des Nationalrats wird dieser Problematik zwar durch die Festlegung des Indexstandes am 30. Juni vor Beginn der Steuerperiode Rechnung getragen, allerdings bleiben die Kosten der alljährlichen Anpassung bestehen.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Ausgleich der kalten Progression ein unbestrittenes Anliegen ist. Der Ausgleich sollte aus Sicht der FDK häufiger erfolgen als bisher. Die Kosten der Umsetzung eines jährlichen Ausgleichs stehen aber in einem Missverhältnis zum beschränkten Nutzen für die Steuerzahlenden in Zeiten geringer Inflation. Die Kantone lehnen deshalb die jährlichen Ausgleich fast ausnahmslos klar ab. Sie befürchten auch eine unerwünschte Signalwirkung in ihre Steuergesetzgebungen und damit einen indirekten Eingriff in ihre Souveränität. Die Anwendung einer Teuerungsschwelle von 3% ist aus dieser Sicht klar zu bevorzugen.