



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

08.5300.02

FD/P085300
Basel, 25. März 2009

Regierungsratsbeschluss
vom 24. März 2009

Motion Peter Malama und Konsorten betreffend Ausgleich der kalten Progression zur Entlastung der Konsumentinnen und Konsumenten im Kanton Basel-Stadt

Der Grosser Rat hat an seiner Sitzung vom 21. Januar 2009 die nachstehende Motion Peter Malama und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

"Die Steuerlast bemisst sich in ausgeprägtem Mass nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen. Dabei besteht das Einkommen der meisten Steuerpflichtigen aus dem Verdienst aus einer Erwerbstätigkeit. Da die Lebenshaltungskosten kontinuierlich ansteigen, erhalten die meisten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einen regelmässigen Teuerungsausgleich. Dieser entspricht normalerweise der seit dem letzten Ausgleich eingetretenen Teuerung gemäss Landeskonsumentenpreisindex und wird in der Form von Teuerungszulagen oder Lohnzuschlägen ausgerichtet.

Wird die Teuerung ausgeglichen, steigen die Löhne Jahr für Jahr. Trotzdem sind die Erwerbstätigen nicht in der Lage, damit entsprechend mehr Güter und Dienstleistungen einzukaufen, da deren Preise in der Zwischenzeit ja ebenfalls gestiegen sind. Auf diese Weise schöpft der Staat einen grossen Teil des früheren und künftigen Lohnanstiegs wieder ab. Von dieser „kalten Progression“ können Haushalte hart getroffen werden. Es drängt sich daher auf, die Konsumentinnen und Konsumenten mit einem Ausgleich der kalten Progression gezielt zu entlasten.

Vor diesem Hintergrund, aber nicht zuletzt auch als Massnahme im Zusammenhang mit der aktuellen Finanzkrise, soll die kalte Progression auch im Kanton Basel-Stadt sobald als möglich angepasst werden. Im Anschluss daran soll der Ausgleich der kalten Progression bei der Einkommenssteuer jährlich erfolgen, wie dies im Kanton Basel-Landschaft bereits heute der Fall ist (Steuergesetz des Kantons Basel-Landschaft, § 20: Berücksichtigung der Geldwertveränderung bei der Einkommenssteuer).

Der Regierungsrat wird mit dieser Motion aufgefordert, die heute geltende steuergesetzliche Regelung im Kanton Basel-Stadt dergestalt anzupassen, dass für die Ermittlung des Steuersatzes das Einkommen der natürlichen Personen in jeder Veranlagungsperiode entsprechend der Veränderung des Landesindexes der Konsumentenpreise umzurechnen ist. In Anlehnung an die Steuergesetzgebung im Kanton Basel-Landschaft soll diese Umrechnung jeweils aufgrund der Geldwertveränderung erfolgen, die innerhalb von 12 Monaten vor Ende Juni der vorangehenden Steuerperiode eingetreten ist.

Dieser neue Modus der Steuersatzermittlung soll die heutige Regelung ersetzen, wonach die Steuertarife und die in Franken festgesetzten Abzüge immer dann dem Teuerungsstand angepasst werden, wenn der Basler Index der Konsumentenpreise seit der letzten Anpassung um 4% gestiegen ist (Steuergesetz des Kantons BS, § 37 Abs. 1).

Peter Malama, Andreas Burckhardt, Lukas Engelberger, Stephan Maurer, Daniel Stolz, Toni Casagrande, Gabriele Stutz-Kilcher, Oskar Herzig“

Wir nehmen zu dieser Motion Stellung wie folgt:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

Das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 bestimmt über die Motion in § 42 Abs. 1 und 2 Folgendes:

§ 42. In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat verpflichtet werden, dem Grossen Rat eine Vorlage vorzulegen, mit welcher der Ausgleich der kalten Progression für jede Steuer- bzw. Veranlagungsperiode vorgenommen wird.

Der Mechanismus zum Ausgleich der kalten Progression ist in § 37 des Steuergesetzes (StG) geregelt. Eine Neuregelung dieses Mechanismus bedarf der Änderung eines Gesetzes, was in die Zuständigkeit des Grossen Rates als Gesetzgeber fällt.

Die Motion ist auch mit dem Bundesrecht vereinbar. Gemäss Art. 1 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) gilt, soweit das Bundesgesetz keine Regelung enthält, für die Ausgestaltung der Kantons- und Gemeindesteuern das kantonale Recht und bleibt die Bestimmung der Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge insbesondere Sache der Kantone.

Die Motion ist somit rechtlich zulässig.

2. Zum Inhalt der Motion

Die Motionäre und Motionärinnen verlangen, dass der Ausgleich der kalten Progression bei der Einkommenssteuer jährlich bzw. für jede Steuerperiode erfolgt. Wie sie zu Recht feststellen, führen rein teuerungsbedingte Einkommenserhöhungen bei progressiv ausgestalteten Steuertarifen zu einer laufenden Steuererhöhung, indem die Steuerpflichtigen trotz Kaufkraftmässig gleichem Einkommen in eine höhere Progressionsstufe geraten. Dieses Phänomen, das man als kalte Progression bezeichnet, betrifft nicht nur die Steuertarife i.e.S., mit denen die Steuersätze bestimmt werden, sondern auch die Allgemein- und Sozialabzüge, die sich (indirekt) ebenfalls auf die Steuerprogression auswirken. Die kalte Progression kann deshalb auch in einem Steuersystem mit einem (mehrheitlich) proportionalen Steuertarif und mit progressionswirksamen Steuerabzügen (Flat Rate Tax) entstehen, wie es der Kanton Basel-Stadt seit Einführung des Steuerpakets 2008 kennt. Um die unerwünschten Folgen der kalten Progression zu vermeiden, werden die Steuertarife und/oder die Steuerabzüge deshalb regelmässig an die Teuerung angepasst.

Im Kanton Basel-Stadt erfolgt bei der Einkommenssteuer ein Ausgleich, sobald die Teuerung gemäss dem Basler Index der Konsumentenpreise seit der letzten Anpassung die Schwelle von 4% übersteigt (§ 37 StG). Seit Einführung einer Ausgleichsmöglichkeit im Jahre 1992 musste die kalte Progression zweimal - nämlich 1998 und 2004 - ausgeglichen werden. Wann der nächste Ausgleich nötig wird, hängt von der Teuerung ab. Dabei ist anzumerken, dass der Zeitpunkt, ab welchem die Teuerung gezählt wird, mit dem Steuerpaket neu auf den 30. Juni 2008 festgesetzt wurde. Mit dem Steuerpaket wurden komplett neue Steuertarife und Abzüge beschlossen, weshalb ein Ausgleich der kalten Progression auf den alten Tarifgrundlagen keinen Sinn mehr gemacht hätte.

Der Bund kennt für die direkte Bundessteuer eine ähnliche Regelung wie Basel-Stadt, doch erfolgt dort ein Ausgleich erst bei Überschreiten einer Teuerungsschwelle von 7% (Art. 215 DBG). Auch alle anderen Kantone sehen einen Ausgleich der kalten Progression bei der Einkommenssteuer vor, die diesbezüglichen Regelungen sind allerdings sehr unterschiedlich. So gilt beispielsweise im Kanton Basel-Landschaft ein jährlicher Ausgleich, er erfolgt aber nur auf dem Steuertarif, während die Freibeträge und Abzüge nicht automatisch angepasst werden.

Gegenwärtig ist der Bund daran, den Mechanismus für den Ausgleich der kalten Progression bei der direkten Bundessteuer zu überprüfen. Mit der am 6. März 2009 verabschiedeten Botschaft hat sich der Bundesrat gegen einen jährlichen Ausgleich der kalten Progression ausgesprochen und stattdessen eine Herabsetzung der bisherigen Teuerungsschwelle, ab welcher ein Ausgleich erfolgen muss, von bisher 7% auf neu 3% vorgeschlagen. Zudem soll die seit dem letzten Ausgleich bis Ende 2008 aufgelaufene Teuerung von 4,4% bereits für das Steuerjahr 2010 ausgeglichen werden.

Der Regierungsrat möchte sich im jetzigen Zeitpunkt, solange eine Neuregelung bei der direkten Bundessteuer von den eidgenössischen Räten noch nicht beschlossen ist, nicht auf eine bestimmte Lösung festlegen. Er beantragt deshalb, die Motion Malama und Konsorten in einen Anzug umzuwandeln. Ein jährlicher Ausgleich der kalten Progression, wie es die Motion verlangt, wäre technisch zwar machbar, jedoch mit verschiedenen Nachteilen ver-

bunden, weshalb der Regierungsrat eine Regelung, wie sie heute in Basel-Stadt gilt, mit einem Ausgleich der kalten Progression bei Überschreiten einer bestimmten Teuerungsschwelle für einfacher und sinnvoller hält.

Ein automatischer jährlicher Ausgleich der kalten Progression ist zwar systematisch korrekt und gewährleistet eine Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an sich am Besten, hätte aber verschiedene praktische Nachteile. Bei einem jährlichen Ausgleich sind die Steuerentlastungen bei tiefer Teuerung sehr gering und für die meisten Steuerpflichtigen kaum wahrnehmbar, weshalb das Argument der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wesentlich an Gewicht verliert. Hingegen stünde ein jährlicher Ausgleich der kalten Progression in keinem Verhältnis zum damit verbundenen Aufwand und würde sich auf den jährlichen Prozess für die Bereitstellung der Steuerformulare und der elektronischen Steuererklärungen und für die Anpassung der elektronischen Veranlagungssysteme erschwerend auswirken. Behindert würden auch die quellensteuerablieferungspflichtigen Unternehmen, weil sie ihre Lohnadministration und ihre Informatikapplikationen jedes Jahr anpassen müssten. Hinzuweisen ist auch, dass die Abzüge wegen der gesetzlich vorgesehenen Abrundungen auf 100 Franken bei einer sehr geringen Jahresteuerung gar nicht anpassbar wären bzw. die Anpassung auf eine spätere Periode vorgetragen werden müsste, was den Ausgleichsmechanismus wiederum stark verkomplizieren würde. Bei einer negativen Teuerung, die bei einem jährlichen Ausgleich eher möglich ist, müssten die Tarife und Abzüge gar reduziert werden, was bei den Steuerzahlenden kaum auf Verständnis stossen dürfte. Schliesslich würde ein jährlicher Ausgleich die Finanzplanung und Budgetierung erschweren.

In Anbetracht dieser Nachteile möchte der Regierungsrat die bisherige Regelung gemäss § 37 StG mit einem Ausgleich der kalten Progression erst bei Überschreiten eines bestimmten Teuerungsmasses grundsätzlich nicht aufgeben. Sie hat sich bewährt und ist wesentlich praktischer als ein automatischer jährlicher Ausgleich. Sollte der Bund sich bei der direkten Bundessteuer für eine Regelung mit einem Ausgleich der kalten Progression bei Überschreiten einer Teuerung von 3% entscheiden, wäre es aber überlegenswert, die kantonale Regelung anzupassen und die kalte Progression ebenfalls bereits bei einer Teuerung von mehr als 3% auszugleichen.

Der Regierungsrat schlägt entsprechend dem Gesagten vor, die Motion Malama und Konsorten in einen Anzug umzuwandeln. Solange beim Bund das Gesetzgebungsverfahren für eine Neuregelung des Ausgleichs der kalten Progression im Gange ist, sollte mit einer neuen Lösung auf kantonaler Ebene zugewartet werden.

3. Antrag

Wir beantragen Ihnen, die Motion Peter Malama und Konsorten betreffend Ausgleich der kalten Progression zur Entlastung der Konsumentinnen und Konsumenten als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin