

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 3. Dezember 2024
Nr. 770

24	MO 1	27
----	------	----

Motion von Reto Ammann, Stephan Tobler, Daniel Eugster und Alexander Sigg vom 5. Juni 2024 „Warme Progression analog der kalten Progression gesetzlich regeln. Anpassung der Steuertabellen an den Nominallohnindex, entlastet die Wirtschaft und die Haushalte“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Mit der Motion (4 Erst- und 55 Mitunterzeichnerinnen und -zeichner) soll der Regierungsrat beauftragt werden, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, damit ein Ausgleich für die warme Progression geschaffen wird – analog dem Ausgleich der kalten Progression.

Begründet wird dies damit, dass bisher nur die kalte Progression ausgeglichen werde. Das bedeutet, dass Steuerpflichtige infolge des realen Wirtschaftswachstums laufend in höhere Progressionsstufen geraten. Dies habe zur Folge, dass die Steuerbelastung stärker als die realen Einkommen ansteige, was letztlich den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit unterlaufe. Bezug genommen wird dabei auf die im August 2023 publizierte Analyse von Avenir Suisse mit dem Titel „Warme Progression, für die Eliminierung einer steuerlichen Unbekannten“.¹ Diese Analyse zeigt auf, dass steigende Nominallöhne zu höheren Tarifen besteuert werden und nur der inflationsbedingte Anstieg, die sogenannte kalte Progression, bei den Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern ausgeglichen wird. Der aus der Erhöhung der Kaufkraft resultierende Teil, die reale (warme) Progression, wird hingegen auf keiner staatlichen Ebene kompensiert. Dies führe zu einer schleichenden und demokratisch nicht legitimierten Erhöhung der Fiskalquote.

¹ Avenir Suisse, August 2023, Warme Progression. Analyse Für die Eliminierung einer steuerlichen Unbekannten, <https://www.avenir-suisse.ch/publication/warme-progression/>.

2. Rechtslage

2.1. Progressive Ausgestaltung des Einkommenssteuertarifs

Gemäss Art. 127 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) hat der Steuergesetzgeber die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten. Die Gleichmässigkeit der Besteuerung verlangt eine gleiche Belastung der Steuerpflichtigen in gleichen Verhältnissen und gewährleistet die Steuergerechtigkeit.² Die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit richtet die Besteuerung der Steuerpflichtigen nach deren finanziellen Mitteln aus, wobei die Mehrbelastung bei steigendem Einkommen höher sein muss als bei Steuerpflichtigen mit tieferen Einkommen.³ Aus diesen beiden Verfassungsprinzipien wird das Postulat nach progressiven Einkommenssteuertarifen abgeleitet.⁴ Ein progressiver Einkommenssteuertarif führt dazu, dass die relative Steuerbelastung bei einer Einkommenserhöhung überproportional zunimmt. Dieser Effekt ist vom Verfassungsgeber gewollt und führt dazu, dass Einkommen umverteilt wird.

2.2. Kalte Progression

Mit kalter Progression wird der Effekt beschrieben, der entsteht, wenn eine steuerpflichtige Person aufgrund eines Teuerungsausgleichs eine Einkommenserhöhung erzielt und dadurch in eine höhere Progressionsstufe gelangt, was ohne Ausgleich zu einer höheren Steuerlast bei gleichbleibender Kaufkraft führen würde. Da der Einkommenssteuertarif bei Bund und Kanton jeweils nach einem progressiven Verlauf in einen proportionalen Tarif (Maximalsteuersatz) münden, trifft die kalte Progression vor allem tiefere und mittlere Einkommen. Hohe Einkommen sind aufgrund des Tarifverlaufs weniger stark betroffen.⁵ Art. 128 Abs. 3 BV gibt dem Bundesgesetzgeber vor, die Folgen der kalten Progression periodisch auszugleichen. Der Kanton Thurgau hat analog zur Bundeslösung einen Ausgleichsmechanismus für die kalte Progression beschlossen (Art. 39 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer [DBG; SR 642.11], § 40 Steuergesetz [StG; RB 640.1]). Der Tarif und gewisse Abzüge werden jährlich an den Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) angepasst, wobei eine Korrektur bei negativem Teuerungsausgleich unterbleibt. Massgebend ist der Indexstand per 30. Juni vor Beginn der Steuerperiode. Ausgeglichen wird vor allem der inflationsbedingte Lohnanstieg.

² CAGIANUT/CAVELTI, Degressive Steuersätze, Verfassungsrechtliche Überlegungen zu den im revidierten Steuergesetz des Kantons Obwalden festgelegten neuen Steuersätzen sowie grundsätzliche Erwägungen, FStR 2006, 150 ff., S. 152.

³ CAGIANUT/CAVELTI, S. 152.

⁴ BAUMGARTNER/EICHENBERGER, in: ZWEIFEL/BEUSCH (HRSG.), Kommentar zum DBG, 4. Aufl., Basel 2022, Art. 36 N 10a.

⁵ VALLENDER/CAVELTI, in: EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER (HRSG.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 128 N 17.

2.3. Warme Progression

Ein Einkommensanstieg kann auch als Resultat eines gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstums entstehen, das sich in einem Reallohnanstieg niederschlägt. Steuerpflichtige können aufgrund des realen Wirtschaftswachstums in höhere Progressionsstufen geraten und müssten somit relativ zu ihrem Einkommen höhere Steuern zahlen. Dieser Effekt wird als „warme Progression“ bezeichnet.⁶ Ein Ausgleich der warmen Progression ist in der Bundesverfassung nicht vorgesehen, weil er dem Grundsatz nach der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zuwiderlaufen würde. Entsprechend kennt auch das kantonale Recht keinen solchen Ausgleich.

3. Beurteilung

Produktivitäts- und damit Reallohnwachstum war in einer modernen Gesellschaft in den vergangenen Dekaden die Norm. Das Motionsanliegen ist in diesem Sinne nachvollziehbar. Im Unterschied zu den vorangehenden Dekaden, die von Produktivitäts- und damit Reallohnwachstum geprägt waren, ist seit Beginn der 2020er-Jahre, die von der Covid-19-Pandemie und dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und der damit einhergehenden Flüchtlings- und Energiekrisen geprägt sind, die durchschnittliche Jahresteuern höher als die Nominallohnentwicklung. So sind 2023 die Nominallöhne bei einer Jahresteuern von 2.1 % um 1.7 % gestiegen, was einer Reallohnsenkung von 0.4 % entspricht.⁷ 2022 sanken die Löhne real um 1.9 %⁸, 2021 um 0.8 %⁹. Ein Anstieg der Reallöhne war zuletzt 2020 zu verzeichnen (1.5 %).¹⁰ Die Notwendigkeit, die warme Progression auszugleichen, ist aus diesem Grund gegenwärtig nicht gegeben.

Inhaltlich erachtet es der Regierungsrat als nicht sachgerecht, wenn auf Produktivitätssteigerungen beruhende und leistungsbedingte Einkommenssteigerungen tariflich ausgeglichen werden. Es ist verfassungsmässig gewollt, dass eine Realloohnerhöhung zu einer überproportionalen Steuerbelastung führen soll. Eine Produktivitätssteigerung oder eine leistungsbedingte Einkommenssteigerung ist in der Regel individuell oder beschränkt auf eine Unternehmung oder Branche und bedeutet grundsätzlich eine höhere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Als Beispiel sei eine Bankangestellte mit einem Jahresgehalt von Fr. 150'000 angeführt, die im Jahr X zusätzlich einen leistungsbedingten Jahresbonus von Fr. 50'000 erhält. Die entsprechende Einkommenssteigerung führt zu

⁶ Avenir Suisse, August 2023, Warme Progression. Analyse Für die Eliminierung einer steuerlichen Unbekannten, <https://www.avenir-suisse.ch/publication/warme-progression/>.

⁷ Bundesamt für Statistik BFS, Medienmitteilung vom 25. April 2024, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/katalog.assetdetail.31006118.html>.

⁸ BFS, Medienmitteilung vom 24. April 2023, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/katalog.assetdetail.24725709.html>.

⁹ BFS, Medienmitteilung vom 1. Juni 2022, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/katalog.assetdetail.22484185.html>.

¹⁰ BFS, Medienmitteilung vom 30. April 2021, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/katalog.assetdetail.16904770.html>.

einem Progressionsanstieg und einer gewollten, überproportionalen steuerlichen Mehrbelastung. Dies entspricht der Besteuerung nach dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Würden diese Realloohnerhöhungen tarifarisch ausgeglichen, würde der systemimmanente Progressionsverlauf des Einkommenssteuertarifs ad absurdum geführt. Ein stetiger automatischer Ausgleich würde in Konflikt mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gemäss Art. 127 Abs. 2 BV stehen. Gemäss der Verfassungsvorgabe soll der Anstieg des Realinkommens gerade zu einer relativ betrachtet erhöhten Steuerbelastung führen. Es ist daher fraglich, ob der Ausgleich der warmen Progression überhaupt verfassungskonform wäre.

Weiter ist zu beachten, dass die 2022 beschlossene Senkung des Steuerfussatzes von 117 % auf 109 % nicht nur zu einem erheblichen Ertragsausfall für den Kanton geführt hat, sondern auch der Reallohnentwicklung überproportional Rechnung getragen hat. In Kombination mit den gegenwärtig ausbleibenden Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank und der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) ist diese Steuersenkung mitverantwortlich für den Aufwandüberschuss in der Erfolgsrechnung von 39.9 Mio. Franken im Jahr 2023 und einem voraussichtlichen hohen Aufwandüberschuss im laufenden Rechnungsjahr.¹¹ Weiter ist die Abschaffung der Liegenschaftsteuer beschlossen. Liegenschafteneigentümerinnen und -eigentümer sind in der Regel Personen, die in höheren Progressionsstufen sind und von der warmen Progression belastet sind. Als Reaktion auf die herausfordernde finanzielle Gesamtlage erliess der Regierungsrat am 15. Januar 2024 die Finanzstrategie 2024–2030. Die darin formulierten Ziele und Handlungsfelder sowie die mit der Budgetbotschaft 2025 beantragten, weitgehenden Sparmassnahmen zeigen deutlich, dass es die finanzielle Situation des Kantons zurzeit nicht zulässt, grossflächige steuerliche Entlastungen vorzusehen, wie sie mit dem geforderten automatischen Ausgleich der warmen Progression einträte. Ein solcher Automatismus würde auch die Politischen Gemeinden betreffen und damit die angespannte finanzielle Situation der Politischen Gemeinden und des Kantons weiter verschärfen. Die Notwendigkeit einer über die im Budget 2025 beantragten Steuerfusserhöhung würde noch dringlicher. Schulgemeinden und Kirchgemeinden wären ebenfalls betroffen. Viele Schulgemeinden haben stark steigende Schülerzahlen und müssen grosse Neubauprojekte finanzieren. Die Kirchgemeinden kämpfen mit rückläufigen Mitgliederzahlen und stark steigenden Kosten für den Unterhalt von Sakralbauten. Der steuersenkende Automatismus des Ausgleichs der warmen Progression könnte damit Steuererhöhungen in allen Gebietskörperschaften erforderlich machen, was seine wenig zielführende Wirkungsweise zeigt.

Ein Ausgleich der warmen Progression ist insgesamt weder gegenwärtig erforderlich noch inhaltlich überzeugend, auch weil ein Automatismus naturgemäss die Entschei-

¹¹ Vgl. Medienmitteilung vom 23. August 2024 unter <https://kommunikation.tg.ch/dienststelle-fuer-kommunikation/medienmitteilungen/detailseite-news.html/1874/news/70775/newsarchive/1>.

dungsfreiheit des Grossen Rates und des Regierungsrates schmälert. Die Fähigkeit einer massvollen Steuerpolitik unter Berücksichtigung der Finanzlage würde damit beschnitten.

Als Nebenaspekt ist zu beachten, dass eine Realloohnerhöhung und die damit normalerweise einhergehende höhere Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen Einfluss auf die Inflationsrate hat, weshalb eine steuerliche Doppelentlastung bei einem Ausgleich der kalten und warmen Progression entstehen könnte. Daher und aus den oben angeführten Gründen müsste die Einführung eines Ausgleichs der warmen Progression unter Berücksichtigung der Wechselwirkungen mit der kalten Progression erfolgen. Dies ist vermutlich auch der Grund, weshalb der von den Motionären erwähnte Vorstoss im Kanton Graubünden die Prüfung eines künftigen Ausgleichs der realen Progression beinhaltet¹² und noch nicht die Einführung desselben. Ebenfalls zu beachten wäre, inwiefern die durch die warme Progression zusätzlich eingenommenen Steuern für zusätzliche Abzüge oder Steuersenkungen eingesetzt wurden, wie dies auch die neueste Studie von Avenir Suisse zum Ausgleich der warmen Progression thematisiert.¹³ Diese müssten bei einer Einführung des Ausgleichs der warmen Progression konsequenterweise rückgängig gemacht werden.

4. Zusammenfassende Beurteilung

Die Motion überzeugt inhaltlich nicht, weil ein Ausgleich der warmen Progression dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zuwiderlaufen würde und zu einer Zweifachentlastung durch die kalte und warme Progression führen könnte. Zudem müsste konsequenterweise geprüft werden, die in den vergangenen Jahren eingeführten neuen Abzüge und Steuersenkungen rückgängig zu machen, da diese teilweise durch den Effekt der warmen Progression ermöglicht wurden. Die Motion würde unter dem Strich keine bis wenig Wirkung entfalten.

Zu beachten ist ausserdem, dass der Zeitpunkt für eine Motionsumsetzung maximal unpassend ist. Der knappe finanzielle Spielraum von Kanton, Politischen Gemeinden, Schulgemeinden und Kirchgemeinden würde massiv beschnitten. Angesichts der finanziellen Gesamtlage wäre das unverantwortlich, zumal es aufgrund der Reallohnsenkungen der vergangenen drei Jahre keine warme Progression in der Breite gegeben hat.

¹² Kanton Graubünden, Auftrag Schneider betreffend Anpassung der realen Progression, Session 2. September 2023, <https://ris.gr.ch/de/geschaefte/geschaeft/983b05ec7c714058ba93224dfd40fb69>.

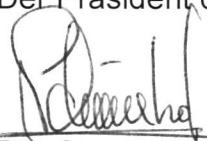
¹³ Avenir Suisse, April 2024, Warme Progression. Quantifizierung der Auswirkungen auf allen drei Staatsebenen, <https://www.avenir-suisse.ch/publication/warme-progression-quantifizierung-der-auswirkungen-schweiz/>.

6/6

5. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates


Der Staatsschreiber



