

Liestal, 7. November 2023/FKD

Stellungnahme

Vorstoss	Nr. 2023/458
Postulat	der FDP-Fraktion
Titel:	Schluss mit automatischen Steuererhöhungen - Ausgleich der warmen Progression
Antrag	Vorstoss entgegennehmen und gleichzeitig abschreiben

Begründung

Definition von warmer und kalter Progression

Ist ein Steuertarif progressiv ausgestaltet, impliziert dies, dass höhere Einkommensschichten nicht nur absolut, sondern auch in Relation zu ihrem Einkommen mehr Steuern zahlen. Bei realen Einkommenserhöhungen werden im Zeitablauf die Steuerpflichtigen mit einem höheren Steuersatz belastet, weil ihr reales Einkommen angestiegen ist. Dieser Effekt wird als reale resp. warme Progression bezeichnet, während die kalte Progression durch wachsende Steuersätze infolge von teuerungsbedingten Einkommenssteigerungen charakterisiert ist. Aktuell gleicht der Kanton Basel-Landschaft die kalte Progression jährlich aus (§ 20 Steuergesetz BL).

Folgen der warmen Progression

Mit der warmen Progression gehen nicht nur eine veränderte absolute Steuerbelastung des Einzelnen, d.h. der Durchschnittssteuersatz steigt, sondern auch eine veränderte relative Steuerbelastung der Steuerpflichtigen untereinander einher. Infolge von Reallohnsteigerungen gelangen immer mehr Steuerpflichtige in höhere Progressionsstufen, was den Progressionsgrad glättet. Der Anteil der Steuerlast der obersten Einkommensgruppe zulasten der übrigen Einkommensgruppen nimmt dabei ab.

Mit der warmen Progression (beziehungsweise deren Korrektur) können folgende Verteilungs-, Anreiz- und Konjunkturwirkungen einhergehen:

- **Konjunkturelle Effekte:** Da in einem Konjunkturaufschwung die realen Einkommen zunehmen und die warme Progression Kaufkraft von den Haushalten zum Staat umverteilt, wirkt die warme Progression stabilisierend auf den Konjunkturzyklus.
- **Verteilungswirkungen:** Ob die warme Progression zu einer (un-)gleichmässigeren Einkommensverteilung führt, hängt vor allem vom Progressionsgrad eines Steuersystems ab. Die warme Progression begünstigt jedoch eine Reduktion des Progressionsgrads eines Steuersystems.
- **Anreizwirkungen:** Studien¹ zur Elastizität der steuerbaren Einkommen auf Steuerbelastungsänderungen zeigen, dass besonders Steuerpflichtige des obersten Einkommenssegments auf veränderte Steuerbelastungen mit Anpassungsreaktionen reagieren. Hingegen haben Veränderungen der Steuerbelastung keine Auswirkungen auf das Arbeitspensum. Dies gilt insbesondere bei Männern.

Automatische Korrektur der warmen Progression versus Steuerreformen

¹ u.a. Morger (2011): [Wer trägt die Steuerlast - Eine Literaturübersicht zur Steuerinzidenz](#)

Um die warme Progression zu beseitigen, kann:

- auf einen progressiven Steuertarif verzichtet werden;
- eine Steuerreform durchgeführt werden (damit kann der volkswirtschaftliche Gesamteffekt der warmen Progression ausgeglichen werden, was aber nicht zwingend auch auf alle Steuersubjekte zutrifft);
- oder eine automatische Anpassung der Steuertarife eingeführt werden.

Mit einer automatischen Korrektur der warmen Progression würde – neben dem automatischen Ausgleich der kalten Progression und der Schuldenbremse – ein weiteres regelgebundenes Instrument in die Finanzpolitik eingeführt werden.

Analog zum Ausgleich der kalten Progression müssten der Tarif und allenfalls die Abzüge an die reale Einkommensentwicklung angepasst werden. Als Indikatoren kämen in Frage:

- Lohnentwicklung;
- Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts;
- Entwicklung des steuerbaren Einkommens.

Während die Lohnentwicklung die Entwicklung der Vermögenseinkommen nicht erfasst, würden die beiden anderen Indikatoren diese berücksichtigen. Nachteilig bei Verwendung der Entwicklung der steuerbaren Einkommen als Indikator ist, dass dieser Indikator nicht zeitnah verfügbar und durch Steuerreformen verzerrt ist. Je nach Wahl des Indikators entstünden wieder neue Ungerechtigkeiten.

Durch einen automatischen Ausgleich der warmen Progression würden inskünftig Steuerreformen erschwert und daher der Gestaltungsspielraum (zukünftiger) politischer Entscheidungsträger eingeengt. Damit würde der steuerliche Status quo zementiert und die Anpassung an sich wandelnde gesellschaftliche Konstellationen erschwert. Bei einem automatischen Ausgleich der warmen Progression bestünde ein geringerer finanzpolitischer Spielraum für Änderungen des Steuersystems beziehungsweise der Staatsaufgaben. Beispielsweise müsste bei der Umsetzung von Steuerreformen stärker als heute darauf geachtet werden, dass diese steuerneutral (es resultieren weder Mehr- noch Mindererträge) erfolgen. Dies wiederum vergrössert die Anzahl der Verlierer einer Reform und somit die Wahrscheinlichkeit, dass diese im politischen Prozess scheitert.

Ob der Ausgleich der warmen Progression über einen automatischen Mechanismus oder über eine Steuerreform erfolgen soll, hängt auch von der eigenen Sichtweise auf den Staat ab. Überwiegt eine pessimistische Einschätzung der Staatstätigkeit, wird ein Automatismus bevorzugt. Die Steuerreform ist jedoch ein sinnvolles und wirksames Instrument um die warme Progression auszugleichen. Eine vom Bundesrat in Auftrag gegebene Analyse für die Schweiz aus dem Jahr 2017² zeigt, dass die warme Progression für eine Mehrheit der Bürger und Bürgerinnen in den letzten 20 Jahren ausgeglichen und teilweise sogar überkompensiert wurde. Der durch die warme Progression entstandene Spielraum auf der Einnahmenseite wurde genutzt, um gezielt Steuerreformen umzusetzen.

Steigende Anforderungen an den Staat

Mit dem steigenden Wohlstand wachsen auch die Anforderungen an den Staat oder sind gar direkt mit ihm verbunden. So sind die steigenden Löhne Folgen einer höheren Bildung und einer steigenden Quote bei den Tertiärabschlüssen. Eine höhere Bildung führt in der Regel zu einer höheren Wertschöpfung und damit auch zu höheren Reallöhnen. Es steigen auch die Anforderungen im Bereich der sozialen Sicherheit und Chancengleichheit, u.a. auch, weil mit den steigenden Einkommen sich auch die Armutsgrenze laufend erhöht.

Konkurrenzfähigkeit im nationalen und internationalen Standortwettbewerb

Der Kanton Basel-Landschaft hat in der Vergangenheit regelmässig Steuerreformen beschlossen, mit welchen zielgerichtete Steuererleichterungen vorgenommen worden sind. Eine Übersicht hierzu kann der Antwort zur Interpellation [2022/381](#) entnommen werden. Der Regierungsrat wird

² [Morger \(2017\): Kalte und reale Progression über den Zeitraum 1996-2015.](#)

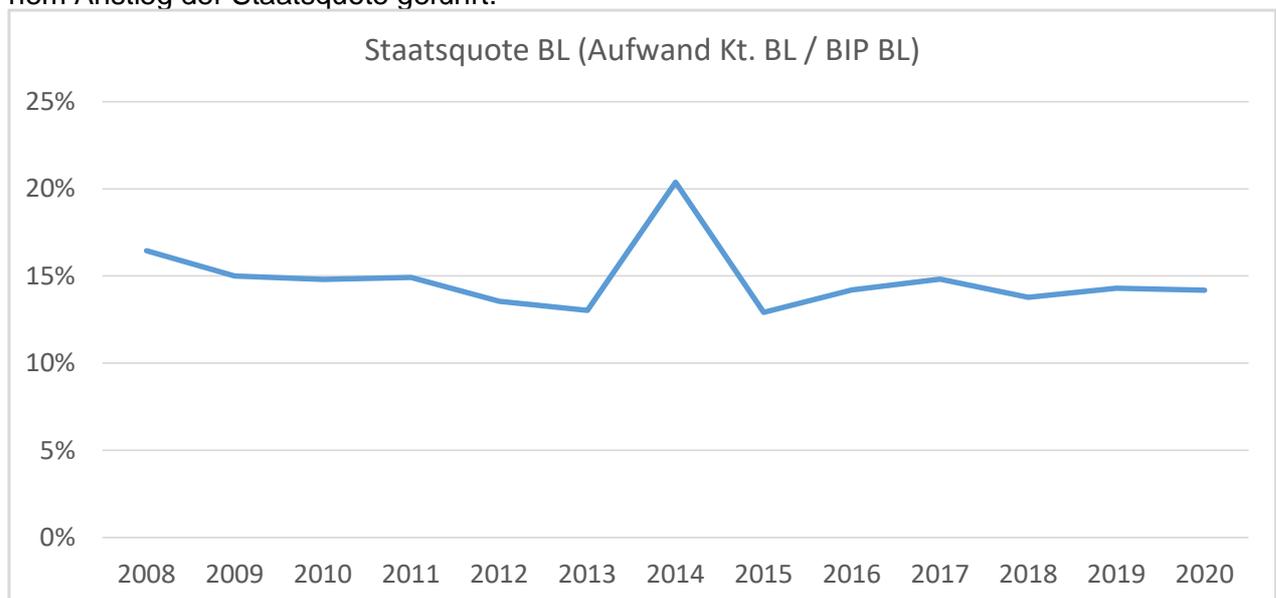
seine Steuerpolitik für die kommenden Jahre daran ausrichten, dass der Kanton Basel-Landschaft für natürliche und juristische Personen im regionalen, nationalen und internationalen Standortwettbewerb konkurrenzfähig ist. Im Bereich der natürlichen Personen will der Regierungsrat das Steuersystem modernisieren, transparenter und ausgeglichener gestalten und damit die Attraktivität des Kantons als Wohnort erhöhen. Die Besteuerung des Einkommens und des Vermögens soll im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten moderater und gleichmässiger ausgestaltet werden.

In einer ersten Etappe wurde ab 2023 die Vermögenssteuer gesenkt (Vermögenssteuerreform I, LRV [2022/152](#)). Am 27. November 2022 hat das Stimmvolk diese Reform mit einem Ja-Anteil von mehr als 62 % gutgeheissen. Gesamthaft wird die Staatskasse in der Folge jährlich mit 36,5 Millionen Franken belastet. In einer nächsten Etappe werden Vorschläge zu einer Reform der Einkommenssteuer erarbeitet werden.

Stabile Staatsquote

Eine quantitative Abschätzung der warmen Progression im Baselbiet wäre mit grösserem Aufwand verbunden und ist nicht in kurzer Frist realisierbar. Ein Hinweis darauf, dass der Regierungsrat in der Vergangenheit die warme Progression durch gezielte Reformen der Einkommens-, Vermögens- und Gewinnsteuern kompensiert hat, gibt jedoch die kantonale Staatsquote, definiert als die Kantonsausgaben geteilt durch das kantonale Bruttoinlandsprodukt. Diese bewegte sich in den vergangenen Jahren meist zwischen 14 und 15 Prozent (Ausnahme 2014: Sanierung BLPK).

Wäre die warme Progression nicht regelmässig durch Steuerreformen kompensiert worden, hätte die warme Progression dazu geführt, dass die Steuereinnahmen – und bei einem mittelfristig ausgeglichenen Staatshaushalt somit der Aufwand im Kantonshaushalt – laufend stärker gewachsen wären als die Einkommen resp. das Bruttoinlandsprodukt. Dies hätte über den Zeitverlauf zu einem Anstieg der Staatsquote geführt.



Regierungsrat lehnt den automatischen Ausgleich der warmen Progression ab

Der Regierungsrat lehnt den automatischen Ausgleich der warmen Progression ab und beantragt deshalb die Überweisung des vorliegenden Postulates bei gleichzeitiger Abschreibung. Er wird auch zukünftig die kantonale Steuerstrategie darauf ausrichten, dass regelmässig zielgerichtete Reformpakete für einen Ausgleich der warmen Progression sorgen. Ein automatischer Ausgleich der warmen Progression würde die notwendigen Mittel für solche Reformpakete dem Kantonshaushalt entziehen.