

2.2. Ausgleich der Folgen der kalten Progression bei der DBSt

Botschaft zu einem Bundesgesetz über den Ausgleich der Folgen der kalten Progression bei der direkten Bundessteuer

Seit 1971 enthält die Verfassung in Artikel 41ter Absatz 5 Buchstabe c den Grundsatz, dass die Folgen der kalten Progression für die Steuer vom Einkommen der natürlichen Personen periodisch auszugleichen sind. Dadurch soll verhindert werden, dass eine vom Gesetzgeber durch den Tarif und die Sozialabzüge beschlossene Verteilung der Steuerlast bei der direkten Bundessteuer infolge der Auswirkungen der Teuerung zuungunsten der Steuerpflichtigen verschoben wird. Diesem Grundsatz ist bisher dreimal ganz oder teilweise entsprochen worden, und zwar 1973, 1975 und durch Bundesbeschluss vom 19. Juni 1981 mit Wirkung ab 1983. Drei weitere Versuche, die Folgen der kalten Progression ganz oder teilweise auszugleichen, wurden im Rahmen von Finanzvorlagen unternommen, die jedoch von Volk und Ständen abgelehnt worden sind.

In seiner Botschaft vom 24. November 1982 zu einem Bundesgesetz über den Ausgleich der Folgen der kalten Progression bei der direkten Bundessteuer äussert sich der Bundesrat namentlich wie folgt:

"In einer Zeit, die durch wiederholte Teuerungsschübe gekennzeichnet ist, zeigt sich mehr und mehr das Bedürfnis, den Ausgleich der Folgen der kalten Progression zu verselbständigen. Ebenso ist auf Gesetzesstufe sicherzustellen, dass der Ausgleich bei einem bestimmten Ausmass der Teuerung bei der direkten Bundessteuer regelmässig vorgenommen wird."
(BBl 1982 / S. 1086)

"Der erste Schritt für eine gesetzliche Regelung des künftigen Ausgleichs der kalten Progression besteht darin, den Bundesratsbeschluss vom 9. Dezember 1940 über die Erhebung einer direkten Bundessteuer (SR 642.11) durch eine entsprechende Gesetzesbestimmung zu ergänzen. Das ist der Zweck dieser Vorlage. Die von uns vorgeschlagene Lösung besteht darin, dass der Bundesrat beauftragt wird, dem Parlament Bericht und Antrag für den Progressionsausgleich zu stellen, sobald die Teuerung, gemessen am Landesindex der Konsumentenpreise, um 10 Prozent seit dem 1. Januar 1983 oder - für später - seit der letzten Anpassung gestiegen ist. Das Parlament beschliesst den Ausgleich durch einen allgemein verbindlichen, nicht referendumsfähigen Bundesbeschluss.

Die gleiche Bestimmung ist sodann in das neue Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer zu übernehmen, dessen Entwurf wir Ihnen demnächst mit einer Botschaft über die Steuerharmonisierung vorlegen werden."
(BBl 1982 / S. 1090)

Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen sind im neuen Artikel 45 BdBSt enthalten und beinhalten namentlich folgende Punkte:

1. Gleichmässige Anpassung der Tarifstufen und der in Frankenbeträgen festgesetzten Abzüge vom Einkommen.

2. Verpflichtung des Bundesrates, der Bundesversammlung Bericht und Antrag auf Eliminierung der Folgen der kalten Progression zu stellen, sofern sich der Landesindex der Konsumentenpreise seit dem 1. Januar 1983 oder seit der letzten Anpassung um mindestens 10 Prozent erhöht hat.
3. Die Bundesversammlung erlässt einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss, gegen den das Referendum nicht verlangt werden kann.

Bemerkung:

Um Druck auf die Bundesbehörden auszuüben, hat am 5. Mai 1982 ein Initiativkomitee unter Leitung von Nationalrat Lüchinger eine Volksinitiative "für den Ausgleich der kalten Progression" zur Vorprüfung bei der Bundeskanzlei eingereicht (BBl 1982 II 113). Danach soll Artikel 8 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung wie folgt ergänzt werden:

- 5 *Für die nach dem 31. Dezember 1984 beginnenden Steuerjahre wird die direkte Bundessteuer für natürliche Personen um 15 Prozent ermässigt. Auf dem Wege der Gesetzgebung kann anstelle dieser linearen Ermässigung eine im Gesamtausmass mindestens gleichwertige Ermässigung vorgesehen werden, welche für die einzelnen Steuerpflichtigen nach Massgabe der tatsächlichen Auswirkungen der kalten Progression abgestuft wird.*
- 6 *Gestützt auf Artikel 41ter Absatz 5 wird bei jeder Veranlagung natürlicher Personen nach dem 31. Dezember 1986 einer ab 1. Januar 1985 eintretenden Teuerung voll Rechnung getragen. Der Bundesrat sorgt für den Vollzug.*

(Für Einzelheiten siehe unten Ziff. 10.1.)

Parlamentarische Verhandlungen

- 1983, 20. Januar: Die vorberatende Kommission des Ständerats nimmt die parlamentarische Beratung zum neuen Bundesgesetz über den Ausgleich der Folgen der kalten Progression in Angriff. Sie beschliesst einstimmig und ohne Enthaltungen Eintreten. Die Detailberatung wird am 11. April durchgeführt.
- 1983, 11. April: Die vorberatende Kommission des Ständerates trifft sich zu ihrer zweiten Sitzung. Sie nimmt gegenüber den Anträgen des Bundesrates folgende Änderungen vor:
 - Die Teuerungsschwelle wird von 10 % auf 5 % gesenkt;
 - Kompetenzdelegation an den Bundesrat, d.h. nicht das Parlament sondern der Bundesrat beschliesst den Progressionsausgleich (automatische Indexklausel);
 - Gewährung des vollen Teuerungsausgleiches;
 - Ausgangspunkt für die Berechnung des Teuerungsausgleiches ist der Landesindex am 1. Januar 1982 anstatt der 1. Januar 1983.
- 1983, 16. Mai: Das Initiativkomitee für den 'Ausgleich der kalten Progression' reicht bei der Bundeskanzlei ihr mit 117'936 Unterschriften zustande gekommenes Volksbegehren ein. Die Initiative strebt ab 1985 eine abgestufte Ermässigung der direkten Bundessteuer von durchschnittlich 15 % und ab 1987 für jede Steuerperiode den vollen Ausgleich der kalten Progression an.

- 1983, 23. Juni: Der Ständerat folgt in seiner Debatte bezüglich Ausgleich der Folgen der kalten Progression seiner vorberatenden Kommission, setzt aber den Schwellenwert, ab welchem die Teuerung zu erfolgen hat, wie der Bundesrat auf 10 Prozent fest.
Im weiteren stimmt er einer Motion Aubert zu, welche den Bundesrat ersucht, dem Parlament unverzüglich Vorschläge zu unterbreiten, wie durch eine Revision der Bundesgesetzgebung über die indirekte Besteuerung (Warenumsatzsteuer, Zölle) die finanziellen Auswirkungen des Ausgleichs der kalten Progression kompensiert werden können.
- 1983, 26. August: Die Nationalratskommission stimmt grundsätzlich dem Gesetzesmodell des Ständerates zu, schafft aber gegenüber diesem namentlich folgende Differenzen:
 - Festsetzung des Schwellenwertes auf 7 Prozent (d.h. durchschnittlich 3,5 Prozent im Laufe zweier Jahre).
 - Übergangsbestimmungen, wonach der Ausgleich in der Veranlagungsperiode 1985/86 auch dann erfolgen muss, wenn die 7 Prozent in den Jahren 1982/83 nicht erreicht werden sollten.

Im übrigen beantragt die Kommission ihrem Rat, die Motion Aubert betreffend Kompensation des Ausgleichs der kalten Progression in ein Postulat umzuwandeln.
- 1983, 29. September: Der Nationalrat folgt den Anträgen seiner vorberatenden Kommission und überweist die Vorlage über den Ausgleich der kalten Progression bei der direkten Bundessteuer mit 123 zu 0 Stimmen. Sie geht zur Differenzbereinigung an den Ständerat zurück. Die Motion Aubert betreffend Ausgleich der kalten Progression wird als Postulat widerspruchlos überwiesen.
Der Präsident des Initiativkomitees kündigt an, das Volksbegehren nach Ablauf der Referendumsfrist zurückzuziehen, wenn die Vorlage materiell keine Verschlechterungen erfahren wird.
- 1983, 5. Oktober: Der Ständerat stimmt stillschweigend dem Schwellenwert von 7 Prozent zu, ab welchem für die Veranlagungsperiode 1985/86 und in den folgenden Jahren die Teuerung automatisch voll ausgeglichen werden soll, und räumt damit die letzten Differenzen zum Nationalrat aus.
- 1983, 7. Oktober: In der Schlussabstimmung heissen die eidg. Räte das Bundesgesetz über den Ausgleich der Folgen der kalten Progression bei der direkten Bundessteuer gut. Gegenüber den Anträgen des Bundesrates wurden namentlich folgende Änderungen vorgenommen:
 - Festsetzung des Schwellenwertes, ab welchem der Teuerungsausgleich erfolgen soll, auf 7 Prozent (Antrag Bundesrat: 10 Prozent);
 - Ausgangspunkt für die Berechnung des Teuerungsausgleichs ist der Landesindex am 1. Januar 1982 (Antrag Bundesrat: 1. Januar 1983);
 - Der Bundesrat und nicht das Parlament beschliesst den Teuerungsausgleich (automatische Indexklausel);
 - Übergangsbestimmungen, wonach der Ausgleich in der Veranlagungsperiode 1985/86 auch dann erfolgen muss, wenn die 7 Prozent in den Jahren 1982/83 nicht erreicht worden sind.