

Antrag des Regierungsrates vom 2. November 2011

**4847**

## **A. Steuergesetz**

**(Änderung vom . . . . .; Ausgleich der kalten Progression)**

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 2. November 2011,

*beschliesst:*

I. Das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 wird wie folgt geändert:

§ 48. <sup>1</sup> Die Folgen der kalten Progression werden durch gleichmässige Anpassung der allgemeinen Abzüge gemäss § 31, der Sozialabzüge gemäss § 34 und der Tarifstufen gemäss §§ 35 und 47 ausgeglichen. Die Beträge sind auf- oder abzurunden. Ausgleich  
der kalten  
Progression

<sup>2</sup> Die Finanzdirektion passt die Abzüge und die Tarifstufen auf Beginn jeder Steuerfussperiode an den Landesindex der Konsumentenpreise an. Massgebend ist der Indexstand im Monat Mai vor Beginn der Steuerfussperiode. Bei negativem Teuerungsverlauf erfolgt keine Anpassung. Der auf eine negative Teuerung folgende Ausgleich erfolgt auf der Grundlage des letzten Ausgleichs.

§ 283 wird aufgehoben.

V. Ausgleich  
der kalten  
Progression

### **Übergangsbestimmung zur Änderung vom . . .**

Ausgleich der kalten Progression

Der Ausgleich der kalten Progression gemäss geändertem § 48 erfolgt erstmals auf den Beginn der Steuerfussperiode, die auf das Inkrafttreten dieser Änderung folgt. Beim Ausgleich ist vom Stand des Landesindex der Konsumentenpreise auszugehen, bis zu dem letztmals die kalte Progression ausgeglichen wurde.

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

## **B. Beschluss des Kantonsrates über die Erledigung eines parlamentarischen Vorstosses**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 2. November 2011,

*beschliesst:*

I. Es wird zur Kenntnis genommen, dass mit dieser Gesetzesvorlage die Motion KR-Nr. 269/2009 betreffend neue gesetzliche Regelung des Ausgleichs der kalten Progression erledigt ist.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

### **Weisung**

#### **1. Ausgangslage**

Von kalter Progression wird gesprochen, wenn eine steuerpflichtige natürliche Person beim Steuertarif in eine höhere Progressionsstufe gerät, weil ihr Einkommen aufgrund des Teuerungsausgleichs nominal gestiegen ist. Diese Person hat somit eine höhere Steuerbelastung zu tragen, obwohl ihre Kaufkraft gleich geblieben ist.

Soweit ersichtlich, hatte der Kanton Zürich damals als erster Kanton auf den Beginn des Jahres 1987 eine steuergesetzliche Bestimmung über den Ausgleich der kalten Progression eingeführt. Inzwischen sehen, mit Ausnahme des Kantons Appenzell Ausserrhoden, sämtliche Kantone in ihren Steuergesetzen entsprechende Bestimmungen vor; auch im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) wird der Ausgleich der kalten Progression geregelt.

In rund der Hälfte der Kantone ist, soweit ersichtlich, die Regierung für den Ausgleich der kalten Progression abschliessend zuständig. In der Mehrheit der übrigen Kantone beschliesst darüber das Parlament. Im Kanton Graubünden wird die Anpassung durch die kantonale Steuerverwaltung automatisch vorgenommen, sobald die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Gemäss der am 1. Januar 2011 in

Kraft getretenen neuen Regelung ist bei der direkten Bundessteuer das Eidgenössische Finanzdepartement zuständig (Art. 215 Abs. 2 DBG in der Fassung vom 25. September 2009 [AS 2009 453]).

Die massgeblichen Bestimmungen im geltenden Zürcher Steuergesetz vom 8. Juni 1997 (StG, LS 631.1) über den Ausgleich der kalten Progression lauten:

«§ 48. <sup>1</sup> Die Folgen der kalten Progression für die Steuer vom Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen werden vom Regierungsrat durch gleichmässige Anpassung der Abzüge gemäss § 31 und der steuerfreien Beträge gemäss § 34 sowie der Steuersätze gemäss §§ 35 und 47 ausgeglichen. Die Beträge sind auf- oder abzurunden.

<sup>2</sup> Der Ausgleich erfolgt spätestens auf den Beginn der folgenden Steuerfussperiode, wenn sich der Landesindex der Konsumentenpreise seit der letzten Anpassung bis Ende Mai des vorangehenden Kalenderjahres um 7 Prozent erhöht hat. Der Regierungsrat kann jedoch den Ausgleich schon ab 4 Prozent auf einen früheren Zeitpunkt vornehmen.»

- Nach § 48 Abs. 2 StG muss somit unterschieden werden zwischen
- einem obligatorischen «automatischen» Ausgleich, den der Regierungsrat – von Gesetzes wegen – vornehmen muss,
  - und einem fakultativen «automatischen» Ausgleich, den der Regierungsrat – nach seinem Ermessen – vornehmen kann.

Nach geltender Auslegung von § 48 Abs. 2 StG muss ein «automatischer» Ausgleich der kalten Progression erfolgen, wenn sich der Landesindex der Konsumentenpreise seit dem Inkrafttreten des letzten Ausgleichs der kalten Progression bis zum Mai vor einer neuen Staats-Steuerfussperiode um 7% erhöht hat. In diesem Fall muss der Ausgleich – über einen Beschluss des Regierungsrates – auf den Beginn der folgenden Steuerfussperiode erfolgen.

Weiter kann nach § 48 Abs. 2 StG der Regierungsrat nach Ermessen einen fakultativen «automatischen» Ausgleich der kalten Progression vornehmen, wenn sich der Landesindex der Konsumentenpreise seit dem Inkrafttreten des letzten Ausgleichs der kalten Progression um 4% erhöht hat.

## **2. Änderungsbedarf**

In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass die geltenden Bestimmungen in § 48 StG nicht mehr vollumfänglich zu überzeugen vermögen. Es hat sich insbesondere gezeigt, dass sie teilweise zu Missverständ-

nissen führen können. Dies gilt zunächst einmal für das Nebeneinander zwischen einem obligatorischen und einem fakultativen «automatischen» Ausgleich der kalten Progression. Die Unterscheidung zwischen diesen beiden Varianten erscheint nicht leicht verständlich; sie führt zu Nachfragen und muss immer wieder von Neuem erklärt werden.

Weiter hat sich gezeigt, dass die Regelung gemäss § 48 Abs. 2 StG, wonach sich der Landesindex der Konsumentenpreise «seit der letzten Anpassung» um 7% oder 4% erhöht haben muss, damit ein obligatorischer oder fakultativer «automatischer» Ausgleich der kalten Progression möglich ist, zu unterschiedlichen Auslegungen führen kann. Nach ständiger Auslegung des Regierungsrates ist zwar die Wendung «seit der letzten Anpassung» zu verstehen als «seit dem Inkrafttreten der letzten Anpassung». Gemäss dieser Auslegung ist, mit anderen Worten, für die Frage, ob eine Erhöhung des Landesindex vorliegt, die einen Ausgleich zulässt, auf den Index im Zeitpunkt des Inkrafttretens des letzten Ausgleichs abzustellen; für das Ausmass eines Ausgleichs ist dagegen massgeblich, bis zu welchem (geschätzten) Index die Teuerung letztmals ausgeglichen wurde. Diese ständige Auslegung des Regierungsrates wurde anlässlich der Beratungen des Kantonsrates über die seinerzeitige Vorlage des Regierungsrates 4516 vom 12. Juni 2008 betreffend Steuerentlastung für natürliche Personen teilweise infrage gestellt; sinn gemäss wurde geltend gemacht, auch für die Frage der Erhöhung des Index, die einen Ausgleich zulasse, sei auf den Index abzustellen, bis zu dem letztmals ausgeglichen worden sei. Solche Auslegungsdifferenzen sollten inskünftig vermieden werden.

Sodann erscheint die Voraussetzung, wonach sich der Landesindex seit dem Inkrafttreten der letzten Anpassung um 7% erhöht haben muss, damit für den Ausgleich eine Verpflichtung besteht, heute, etwa im Vergleich zur neuen Regelung bei der direkten Bundessteuer, in Kraft seit 1. Januar 2011, als zu hoch. Gemäss dieser neuen Regelung passt das Eidgenössische Finanzdepartement «die Tarifstufen und die Abzüge jährlich an den Landesindex der Konsumentenpreise an. Massgebend ist der Indexstand am 30. Juni vor Beginn der Steuerperiode. Bei negativem Teuerungsverlauf ist eine Anpassung ausgeschlossen. Der auf eine negative Teuerung folgende Ausgleich erfolgt auf der Basis des letzten Ausgleichs» (Art. 215 Abs. 2 DBG in der Fassung vom 25. September 2009).

Diese neue Regelung bei der direkten Bundessteuer bedeutet, dass bei Zunahme des Landesindex ein jährlicher Ausgleich der kalten Progression erfolgt. Für das Ausmass des Ausgleichs wird dabei, bezogen auf eine bestimmte Steuerperiode, auf die Zunahme des Index zwischen dem 1. Juli des vorletzten und dem 30. Juni des letzten Kalenderjahres vor der betreffenden Steuerperiode abgestellt. Bei dieser Regelung muss, solange der Index ansteigt, nicht gesondert geprüft werden,

ob die Voraussetzungen für den Ausgleich erfüllt sind; ebenso ist das Ausmass des Ausgleichs von vornherein klar bestimmt. Aufgrund dieser klaren Regelung bei der direkten Bundessteuer lässt es sich auch rechtfertigen, dass das Eidgenössische Finanzdepartement und nicht mehr, wie bisher, der Bundesrat den Ausgleich der kalten Progression vornimmt. Damit kann das Verfahren für den Ausgleich vereinfacht und auch beschleunigt werden.

Aus den dargelegten Gründen ist eine Neuregelung des Ausgleichs der kalten Progression auch im Kanton Zürich angezeigt. Der Regierungsrat hat sich denn auch bereit erklärt, die Motion KR-Nr. 269/2009 betreffend neue gesetzliche Regelung des Ausgleichs der kalten Progression entgegenzunehmen (vgl. dazu hinten Ziff. 5).

### **3. Vorschlag einer neuen Regelung des Ausgleichs der kalten Progression**

#### **3.1 Neue Regelung im Überblick**

Gemäss dem vorliegenden Vorschlag für eine Änderung des Steuergesetzes soll die kalte Progression neu zweijährlich auf den Beginn jeder neuen Steuerfussperiode automatisch ausgeglichen werden. Für das Ausmass des Ausgleichs ist auf den Landesindex der Konsumentenpreise im Mai vor der jeweiligen Steuerfussperiode abzustellen.

Da das Ausmass des Ausgleichs der kalten Progression klar bestimmbar ist, kann die Vornahme des Ausgleichs der Zuständigkeit der Finanzdirektion zugewiesen werden, analog zur erwähnten Regelung bei der direkten Bundessteuer, wonach das Eidgenössische Finanzdepartement zuständig ist.

#### **3.2 Zu den einzelnen Bestimmungen**

§ 48 Abs. 1 Entwurf (E) StG: Die Folgen der kalten Progression für die Steuer vom Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen werden von der Finanzdirektion durch gleichmässige Anpassung der allgemeinen Abzüge gemäss § 31 StG und der Sozialabzüge gemäss § 34 StG sowie der Tarifstufen für die Einkommens- und Vermögenssteuer gemäss §§ 35 und 47 StG ausgeglichen. Die Beträge sind, wie bisher, bei der Einkommenssteuer auf Fr. 100 und bei der Vermögenssteuer auf Fr. 1000 auf- oder abzurunden. Abgesehen davon, dass der Ausgleich der kalten Progression neu in die Zuständigkeit der Finanzdirektion und nicht mehr, wie bis anhin, in jene des Regierungsrates fällt, entspricht § 48 Abs. 1 E StG dem geltenden § 48 Abs. 1 StG.

§ 48 Abs. 2 E StG: Die Finanzdirektion passt die Abzüge, die allgemeinen Abzüge gemäss § 31 StG und Sozialabzüge gemäss § 34 StG, sowie die Tarifstufen für die Einkommens- und Vermögenssteuer gemäss §§ 35 und 47 StG an den Landesindex der Konsumentenpreise an (§ 48 Abs. 2 Satz 1 E StG). Massgebend ist der Indexstand im Monat Mai vor Beginn einer neuen Steuerfussperiode (§ 48 Abs. 2 Satz 2 E StG). Gemäss § 2 Abs. 2 Satz 1 StG setzt der Kantonsrat für je zwei Kalenderjahre den Steuerfuss in Prozenten der einfachen Staatssteuer fest. Die Steuerfussperiode für die Staatssteuer umfasst demnach zwei Kalenderjahre, und sie beginnt jeweils mit dem nächstfolgenden geraden Jahr. Weiter ergibt sich aus § 48 Abs. 2 Satz 2 E StG, dass für das Ausmass des Ausgleichs der kalten Progression auf die Erhöhung des Landesindex der Konsumentenpreise seit dem Monat Mai vor der letzten Steuerfussperiode bis zum Mai vor der nächstfolgenden Steuerfussperiode abzustellen ist. Entsprechend dieser (prozentualen) Erhöhung des Landesindex sind die allgemeinen Abzüge und Sozialabzüge sowie die Beträge der Tarifstufen für die Einkommens- und Vermögenssteuer anzuheben (§ 48 Abs. 1 E StG).

Beispiel: Für die Steuerfussperiode 2014/2015 ist auf den Landesindex vom Mai 2011 und jenen vom Mai 2013 abzustellen. Das Ausmass des Ausgleichs bestimmt sich nach der prozentualen Zunahme des Index vom Mai 2011 bis Mai 2013.

Ein Ausgleich der kalten Progression auf den Beginn der nächstfolgenden Steuerfussperiode entfällt nur dann, wenn sich der Landesindex im erwähnten Zeitraum nicht erhöht bzw. vermindert hat. In diesem Fall ist beim nächstfolgenden Ausgleich vom Indexstand auszugehen, bis zu dem letztmals ausgeglichen wurde (§ 48 Abs. 2 Sätze 3 und 4 E StG).

Im Übrigen wurde der Wortlaut von § 48 Abs. 2 E StG jenem von Art. 215 Abs. 2 DBG, d. h. der erwähnten Regelung über den Ausgleich der kalten Progression bei der direkten Bundessteuer, nachgebildet.

§ 283 StG in der geltenden Fassung: Diese Übergangsbestimmung zum Ausgleich der kalten Progression war seinerzeit im Hinblick auf das Inkrafttreten des total revidierten Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 erlassen worden. Sie ist inzwischen gegenstandslos geworden und kann vollumfänglich aufgehoben werden.

Übergangsbestimmung zur vorliegenden Änderung: Die Finanzdirektion passt die Abzüge und die Tarifstufen an den Landesindex der Konsumentenpreise gestützt auf die Neuregelung des Ausgleichs der kalten Progression erstmals auf den Beginn der Steuerfussperiode an, die auf das Inkrafttreten dieser Neuregelung folgt (E Übergangsbestimmung Satz 1). Bei der Inkraftsetzung der Neuregelung wird darauf zu achten sein, dass Letztere spätestens im Juli vor der infrage stehen-

den Steuerfussperiode in Kraft getreten sein muss, damit die Finanzdirektion den Ausgleich der kalten Progression rechtzeitig vornehmen kann und dessen Umsetzung – bei den Steuerformularen, den IT-Steuerberechnungsprogrammen und den Tarifen der Quellensteuern für die ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – auf den Beginn der betreffenden Steuerfussperiode gewährleistet werden kann. Damit ein Ausgleich der kalten Progression nach der Neuregelung auf den Beginn der Steuerfussperiode 2014/2015 erfolgen kann, muss demnach diese Regelung spätestens auf den 1. Juli 2013 in Kraft gesetzt werden können.

Bei der erstmaligen Anwendung der Neuregelung ist im Weiteren vom Indexstand auszugehen, bis zu dem letztmals – als noch die alte Regelung galt – die kalte Progression ausgeglichen wurde (E Übergangsbestimmung Satz 2).

#### **4. Auswirkungen der vorgeschlagenen Regelung**

Wenn das Einkommen aufgrund des Teuerungsausgleichs nominal ansteigt, so gerät die betreffende natürliche Person in eine höhere Progressionsstufe, obwohl ihre Kaufkraft gleich geblieben ist (vgl. Ziff. 1). Dies führt zu Steuerermehreinnahmen, die von der Entwicklung der Teuerung und davon abhängen, in welchen Zeitabständen die kalte Progression ausgeglichen wird. Bei einem schnelleren Ausgleich der kalten Progression vermindern sich auch die auf diese zurückzuführenden Steuerermehreinnahmen. Dies gilt denn auch für die vorgeschlagene Neuregelung, wenn deren Auswirkungen mit jenen verglichen werden, die sich nach der bisherigen Ordnung ergaben. Berechnungen der Finanzverwaltung haben ergeben, dass der Staatssteuerertrag 2002–2011 im Durchschnitt pro Jahr rund 60 Mio. Franken tiefer ausgefallen wäre, wenn die vorgeschlagene Neuregelung des Ausgleichs der kalten Progression schon in diesen Jahren angewandt worden wäre.

#### **5. Erledigung der Motion KR-Nr. 269/2009 betreffend Neue Regelung des Ausgleichs der kalten Progression**

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 30. November 2009 folgende von den Kantonsräten Raphael Golta und Ralf Margreiter, Zürich, sowie Peter Roesler, Greifensee, am 31. August 2009 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage zur Neuregelung des Ausgleichs der kalten Progression im Steuergesetz zu unterbreiten. Folgende Elemente sollen dabei berücksichtigt werden:

#### 1. Schneller Ausgleich

Die Neuregelung kann entweder über eine tiefere Teuerungsschwelle (z. B. 3%) oder aber einen fixen zeitlichen Rhythmus (z. B. alle ein oder zwei Jahre) für einen schnelleren Ausgleich sorgen.

#### 2. Automatischer Ausgleich

Der Ausgleich soll nur noch über einen gesetzlich vorgesehenen Automatismus erfolgen, auf in der Kompetenz des Regierungsrates liegende Kann-Bestimmungen wird verzichtet.

#### 3. Eindeutige Formulierung des Gesetzestextes

Die Neuregelung ist eindeutig zu formulieren. Dies betrifft insbesondere Wert und Zeitpunkt, von dem aus die Teuerung ausgeglichen wird. Falls weiterhin eine Teuerungsschwelle angewendet wird, soll für Höhe und Zeitpunkt des Ausgleichs die gleiche Teuerung verwendet werden.

#### 4. Vereinbarkeit mit der Neuregelung des Bundes

Der Ausgleich der kalten Progression auf kantonaler Ebene kann zwar von der Neuregelung des Bundes abweichen, sollte aber ohne grossen administrativen Aufwand mit dieser vereinbar sein.

Mit der vorgeschlagenen Neuregelung des Ausgleichs der kalten Progression können die Anliegen der Motion KR-Nr. 269/2009 vollumfänglich erfüllt werden. Wie dargelegt, soll der Ausgleich inskünftig jeweils auf den Beginn einer neuen Steuerfussperiode erfolgen; damit wird die Teuerung alle zwei Jahre bzw. in einem festen zeitlichen Rhythmus ausgeglichen. Weiter erfolgt der Ausgleich über einen gesetzlich vorgeschriebenen Automatismus; bei der Frage, ob ausgeglichen werden soll, besteht kein Ermessensspielraum mehr. Die Formulierung der Neuregelung ist eindeutig. Zudem ist diese, was den Vollzug – vorab im Hinblick auf die Steuerformulare und die Berechnung der Quellensteuertarife – anbelangt, mit der Regelung des Ausgleichs der kalten Progression bei der direkten Bundessteuer vereinbar.



**6. Antrag**

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der vorliegenden Gesetzesvorlage zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Gut-Winterberger	Husi