Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 281/2023

Sitzung vom 8. November 2023

1271. Anfrage (Warme Progression)

Die Kantonsräte Mario Senn, Adliswil, und Martin Huber, Neftenbach, sowie Kantonsrätin Doris Meier, Bassersdorf, haben am 21. August 2023 folgende Anfrage eingereicht:

Gemäss § 48 Abs. 2 Steuergesetz passt die Finanzdirektion die Abzüge und die Tarifstufen alle zwei Jahre an den Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) an. Damit wird sichergestellt, dass der inflationsbedingte Anstieg der Nominallöhne nicht zu einer höheren Steuerbelastung führt.

Nicht ausgeglichen wird jedoch der Anstieg der Nominallöhne, der aus einer Erhöhung der Kaufkraft durch Produktivitäts- bzw. Reallohnwachstum erfolgt. Gemäss avenir suisse führte diese «warme Progression» allein für die Bundessteuer in den letzten zehn Jahren schweizweit zu einer Mehrbelastung der Haushalte von 800 Millionen Franken. Dieser Effekt hat zudem eine ausgesprochen degressive Wirkung, belastet also tiefere Einkommen und den Mittelstand stärker als höhere Einkommen.

Diese schlecht legitimierte Steuererhöhung könnte verhindert werden, wenn die Abzüge und die Tarifstufen nicht an den LIK angepasst würden, sondern an den Nominallohnindex. Skandinavische Länder handhaben dies bereits heute so.

Wir bitten den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Inwiefern ist dem Regierungsrat das beschriebene Phänomen der «warmen Progression» bekannt?
2. Wie stellt er sich dazu, dass die «warme Progression» schlecht legitimiert ist und im Besonderen den Mittelstand und tiefe Einkommen belastet?
3. Vor dem für 2024 in Aussicht genommenen Ausgleich der kalten Progression wurden Abzüge und Tarifstufen letztmals auf den 1. Januar 2012 angepasst. Wie würden sich Abzüge und Tarifstufen per 1. Januar 2024 im Vergleich darstellen, wenn die Anpassung statt gemäss LIK gemäss Nominallohnindex erfolgen würde?
4. Wie viel tiefer wären die daraus folgenden Steuereinnahmen bzw. wie viel höher war die Belastung der Zürcher Steuerzahlerinnen und -zahler aufgrund des Nichtausgleichs der «warmen Progression»?

5. Inwiefern kann sich der Regierungsrat vorstellen, die «warme Progression» künftig auszugleichen? Sieht er dies als Beitrag zum langfristigen Ziel 9.3 der Legislaturziele 2023–2027?
6. Welche Gesetze müssten geändert werden, um künftig auch die «warme Progression» regelmässig auszugleichen?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Mario Senn, Adliswil, Martin Huber, Neftenbach, und Doris Meier, Bassersdorf, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1 und 2:

Gemäss Art. 129 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV, SR 101) sind die Steuertarife, die Steuersätze und die Steuerfreibeträge von der Steuerharmonisierung ausgenommen. Die Kantone sind daher grundsätzlich frei in der Ausgestaltung der Steuertarife und der Abzüge, soweit die Grundsätze der Besteuerung nach Art. 127 Abs. 2 BV eingehalten werden. Die Kantone sind daher auch frei, ob sie eine periodische Anpassung der Steuertarife und Abzüge an die Teuerung oder an andere Wirtschaftsindikatoren vornehmen. Im Kanton Zürich sind nach § 48 Abs. 1 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) die Folgen der kalten Progression durch gleichmässige Anpassung der allgemeinen Abzüge gemäss § 31 StG, der Sozialabzüge gemäss § 34 StG und der Tarifstufen gemäss §§ 35 und 47 StG auszugleichen. Gemäss § 48 Abs. 2 StG passt die Finanzdirektion die Abzüge und die Tarifstufen der Einkommens- und der Vermögenssteuer 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. Der nächste Ausgleich der Teuerung bzw. der kalten Progression erfolgt auf den 1. Januar 2024, wobei eine Teuerung von 3,3% ausgeglichen wird (vgl. Verordnung über den Ausgleich der kalten Progression bei der Einkommens- und Vermögenssteuer ab 1. Januar 2024 vom 28. Juni 2023, ABl 2023-07-21). Der letzte Ausgleich erfolgte auf den 1. Januar 2012. Mit dem Ausgleich der kalten Progression wird verhindert, dass eine Person wegen der Anpassung des Einkommens an die Teuerung in eine höhere Steuerprogressionsstufe gerät, obwohl ihre Kaufkraft aufgrund der Teuerung gar nicht gestiegen ist.

Der Kanton Zürich hat als einer der ersten Kantone auf den Beginn des Jahres 1987 eine steuergesetzliche Bestimmung über den Ausgleich der kalten Progression eingeführt. Inzwischen kennen alle Kantone in ihren Steuergesetzen und auch der Bund bei der direkten Bundessteuer

Bestimmungen zum Ausgleich der kalten Progression (vgl. Kalte Progression, Steuerinformationen herausgegeben von der Schweizerischen Steuerkonferenz, Juni 2023, estv.admin.ch/estv/de/home/die-estv/steuersystem-schweiz/dossier-steuerinformationen.html).

Eine Anpassung der Steuertarife und Abzüge an die Nominallohnentwicklung (Ausgleich der «warmen Progression») ist soweit ersichtlich bisher in keinem Kanton vorgesehen. Bei einem Ausgleich der «warmen Progression» werden die Steuertarife und Abzüge nicht an die Teuerung bzw. den Landesindex der Konsumentenpreise, sondern an die mittlere Entwicklung der Nominallöhne angepasst. Mit dem Ausgleich der «warmen Progression» würde verhindert, dass eine Person bei Anpassung des Einkommens an die mittlere Nominallohnentwicklung in eine höhere Steuerprogressionsstufe gerät, obwohl ihre relative wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gegenüber den übrigen Steuerpflichtigen nicht gestiegen ist. Während beim Ausgleich der kalten Progression die Entwicklung der absoluten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Kaufkraft) massgebend ist, würde beim Ausgleich der «warmen Progression» auf die Entwicklung der relativen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gegenüber den übrigen Steuerpflichtigen abgestellt. Es obliegt dem Gesetzgeber zu entscheiden, ob und wie er die Steuerprogression an die wirtschaftlichen Entwicklungen anpassen möchte.

Zu Fragen 3 und 4:

Bei einem Ausgleich der Teuerung nach § 48 StG wird gemäss § 48 Abs. 2 StG auf den Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) im Monat Mai vor Beginn der Steuerfussperiode abgestellt, da aufgrund der nötigen Vorbereitungsarbeiten bereits im Jahr vor der betreffenden Steuerfussperiode bekannt sein muss, ob und in welchem Umfang die Tarife und Abzüge im Steuergesetz anzupassen sind. Bei einem Ausgleich der «warmen Progression» nach dem Nominallohnindex des schweizerischen Lohnindexes (SLI) für die Jahre 2012 bis 2024 wäre somit auf die jeweils im April des Folgejahres publizierten Nominallohnindizes der Jahre 2010 und 2022 abzustellen. Anders als beim LIK, der monatlich ermittelt wird, handelt es sich beim SLI um einen Jahresindikator. Der Nominallohnindex (Basis 1939 = 100) betrug für das Jahr 2010 2285 Punkte und für das Jahr 2022 2468 Punkte. Für eine Anpassung an die Nominallohnentwicklung per 1. Januar 2024 wäre daher eine Erhöhung des Nominallohnindexes von 2285 auf 2468 Punkte und damit eine Steigerung von 8,0% auszugleichen.

In den nachfolgenden Tabellen werden die bisherigen Tarife und Abzüge und die an eine Teuerung von 3,3% und an eine Nominallohnerhöhung von 8% (Ausgleich «warme Progression») angepassten Tarife und Abzüge einander gegenübergestellt.

Einkommenssteuertarif – Grundtarif (§ 35 Abs. 1 StG)			
Steuersätze (einfache Staatssteuer)	Progressionsstufen bisher in Franken	teuerungs-ausgeglichen in Franken	Ausgleich warme Progression in Franken
0% für die ersten	6 700	6 900	7 200
2% für die weiteren	4 700	4 900	5 100
3% für die weiteren	4 700	4 800	5 100
4% für die weiteren	7 600	7 900	8 200
5% für die weiteren	9 300	9 600	10 000
6% für die weiteren	10 700	11 000	11 600
7% für die weiteren	12 400	12 900	13 400
8% für die weiteren	16 900	17 400	18 200
9% für die weiteren	32 500	33 600	35 100
10% für die weiteren	32 200	33 200	34 800
11% für die weiteren	51 000	52 700	55 100
12% für die weiteren	66 200	68 400	71 500
13% für Einkommensteile über	254 900	263 300	275 300

Einkommenssteuertarif – Verheiratetentarif (§ 35 Abs. 2 StG)			
Steuersätze (einfache Staatssteuer)	Progressionsstufen bisher in Franken	teuerungs-ausgeglichen in Franken	Ausgleich warme Progression in Franken
0% für die ersten	13 500	13 900	14 600
2% für die weiteren	6 100	6 300	6 600
3% für die weiteren	7 700	8 000	8 300
4% für die weiteren	9 400	9 700	10 100
5% für die weiteren	10 700	11 100	11 600
6% für die weiteren	13 900	14 300	15 000
7% für die weiteren	30 800	31 800	33 300
8% für die weiteren	30 800	31 900	33 200
9% für die weiteren	46 400	47 900	50 100
10% für die weiteren	55 400	57 200	59 900
11% für die weiteren	60 100	62 100	64 900
12% für die weiteren	69 300	71 600	74 800
13% für Einkommensteile über	354 100	365 800	382 400

Vermögenssteuertarif – Grundtarif (§ 47 Abs. 1 StG)			
Steuersätze (einfache Staatssteuer)	Progressionsstufen bisher in Franken	teuerungs-ausgeglichen in Franken	Ausgleich warme Progression in Franken
0‰ für die ersten	77 000	80 000	83 000
½‰ für die weiteren	231 000	238 000	250 000
1‰ für die weiteren	386 000	399 000	417 000
1½‰ für die weiteren	616 000	636 000	665 000
2‰ für die weiteren	925 000	956 000	999 000
2½‰ für die weiteren	923 000	953 000	997 000
3‰ für Vermögensteile über	3 158 000	3 262 000	3 411 000

Vermögenssteuertarif – Verheiratetentarif (§ 47 Abs. 2 StG)				
Steuersätze (einfache Staatssteuer)		Progressionsstufen bisher in Franken	teuerungs-ausgeglichen in Franken	Ausgleich warme Progression in Franken
0‰	für die ersten	154 000	159 000	166 000
½‰	für die weiteren	231 000	239 000	250 000
1‰	für die weiteren	385 000	397 000	416 000
1½‰	für die weiteren	616 000	637 000	665 000
2‰	für die weiteren	925 000	955 000	999 000
2½‰	für die weiteren	924 000	955 000	998 000
3‰	für Vermögensteile über	3 235 000	3 342 000	3 494 000

Abzüge und Steuerfreibeträge				
Bestimmung im Steuergesetz	Art des Abzugs oder Steuerfreibetrages	Betrag bisher in Franken	Betrag teuerungs-ausgeglichen in Franken	Betrag Ausgleich warme Progression in Franken
§ 24				
lit. g	Freibetrag Feuerwehrsold	8 000	8 300	8 600
lit. k	Freibetrag Gewinne aus Grossspielen	1 000 000	1 033 000	1 080 000
§ 26 Abs. 1 lit. a	Abzug für Fahrkosten	5 000	5 200	5 400
§ 31 Abs. 1				
lit. h	Zuwendungen an politische Parteien			
	– für Verheiratete	20 000	20 600	21 600
	– für alle Übrigen	10 000	10 300	10 800
lit. j	Kinderdrittbetreuungskosten	10 100	10 400	10 900
lit. k	Berufsorientierte Aus- und Weiterbildungskosten	12 000	12 400	13 000
Abs. 2	Miterwerbsabzug	5 900	6 100	6 400
Abs. 3	Abzug für Spieleinsätze bei Geldspielen	5 000	5 200	5 400
Abs. 3	Abzug für Spieleinsätze aus der Online-Teilnahme an Spielbankenspielen	25 000	25 800	27 000
§ 34 Abs. 1				
lit. a	Kinderabzug	9 000	9 300	9 700
lit. b	Unterstützungsabzug	2 700	2 800	2 900

Der Ausgleich der Teuerung von 3,3% auf den 1. Januar 2024 führt für den Kanton zu Mindereinnahmen bei den Staatssteuern von jährlich rund 100 Mio. Franken. Für den Ausgleich einer «warmen Progression» von 8,0% wäre für den Kanton mit Mindereinnahmen bei den Staatssteuern von rund 240 Mio. Franken zu rechnen. Entsprechende Mindereinnahmen würden sich für die Gemeinden ergeben. Ein Ausgleich nach der No-

minallohnentwicklung würde daher in der Regel zu wesentlich höheren Mindereinnahmen für den Kanton und die Gemeinden führen als ein Ausgleich der Teuerung.

Zu Fragen 5 und 6:

Wie bei der Beantwortung der Fragen 1 und 2 ausgeführt, obliegt es dem Gesetzgeber zu entscheiden, ob und wie die Steuerprogression an die wirtschaftlichen Entwicklungen anzupassen ist. Ein Ausgleich der Tarife und Abzüge nach der Nominallohnentwicklung, welche die relative wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen gegenüber anderen Steuerpflichtigen berücksichtigt, anstelle des heute geltenden Ausgleichs an die Teuerung ist eine mögliche Ausgestaltung. Wie bei der Beantwortung der Fragen 3 und 4 ausgeführt, wäre bei einem Ausgleich nach der Nominallohnentwicklung in der Regel mit wesentlich höheren Mindereinnahmen für den Kanton und die Gemeinden zu rechnen als beim bisherigen Ausgleich der kalten Progression. Es kann allerdings auch vorkommen, dass die Teuerung in einem Jahr höher ist als die Nominallohnentwicklung (so in den Jahren 2017, 2018, 2021 und 2022). Eine Umstellung vom Ausgleich der kalten Progression auf eine periodische Anpassung der Steuertarife und Abzüge an die Nominallohnentwicklung benötigt eine Änderung von § 48 StG.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli