

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 20. August 2025

833. Steuergesetz, Änderung, Regelmässiger Ausgleich der «warmen Progression» (Vernehmlassung, Ermächtigung)

I. Ausgangslage

I. Motion KR-Nr. 412/2023 betreffend Regelmässiger Ausgleich der «warmen Progression»

Die Kantonsräte Mario Senn, Adliswil, Tobias Weidmann, Hettlingen, und Gabriel Mäder, Adliswil, haben am 12. Dezember 2023 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, mit welcher der regelmässige Ausgleich der realen Progression (sog. «warme Progression») gesetzlich verankert wird.

Begründung:

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 die kalte Progression ausgeglichen und 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 (sog. «warme Progression»). Gemäss avenir suisse führte dies allein für die Bundessteuer in den letzten zehn Jahren schweizweit zu einer Mehrbelastung der Haushalte von 800 Millionen Franken. Für Zürcher Steuerzahler beträgt die Mehrbelastung allein bei den Staatssteuern rund 240 Millionen Franken (vgl. KR-Nr. 281/2023). Diese laufende faktische Steuererhöhung hat zudem eine ausgesprochen degressive Wirkung, belastet also tiefere Einkommen und den Mittelstand stärker als höhere Einkommen.

Würden die Abzüge und Tarifstufen nicht an den LIK angepasst, sondern an den Nominallohnindex, könnte dieser in vielerlei Hinsicht unerwünschte Effekt verhindert werden. Der Regierungsrat soll deshalb beauftragt werden, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, mit welcher – analog zum Ausgleich der «kalten Progression» – eine gesetzliche Verpflichtung zum regelmässigen Ausgleich der «warmen Progression» geschaffen wird.

Der Regierungsrat hat in seiner Stellungnahme vom 28. Februar 2024 (RRB Nr. 192/2024) dem Kantonsrat beantragt, die Motion abzulehnen, insbesondere aufgrund der wesentlichen Mindereinnahmen für den Kanton und die Gemeinden.

Am 4. November 2024 hat der Kantonsrat die Motion mit 100 zu 76 Stimmen an den Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung innert zweier Jahre überwiesen.

2. Geltendes Recht

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 Tarilstufen gemäss §§ 35 und 47 StG auszugleichen. Gemäss § 48 Abs. 2 StG passt die Finanzdirektion die Abzüge und die Tarilstufen der Einkommens- und der Vermögenssteuer auf Beginn jeder Steuerfussperiode an den Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) 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 letzte Ausgleich der Teuerung bzw. der kalten Progression erfolgte auf den 1. Januar 2024, wobei eine Teuerung von 3,3% ausgeglichen wurde (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 nächste Ausgleich erfolgt auf den 1. Januar 2026, wobei eine Teuerung von 1,3% ausgeglichen wird (vgl. Verordnung über den Ausgleich der kalten Progression bei der Einkommens- und Vermögenssteuer ab 1. Januar 2026 vom 30. Juni 2025, ABl 2025-07-11). 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 Anfang 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/steuer-system-schweiz/dossier-steuerinformationen.html).

II. Gesetzesentwurf zur Umsetzung der Motion

I. Ausgleich der «warmen Progression»

Bei einem Ausgleich der «warmen Progression» werden die Steuertarife und Abzüge nicht an die Teuerung bzw. den LIK, sondern an die mittlere Entwicklung der Nominallöhne angepasst. Mit dem Ausgleich der «warmen Progression» würde verhindert, dass eine Person, deren Einkommen sich entsprechend der mittleren Nominallohnentwicklung erhöht, 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. Eine Anpassung der Steuertarife und Abzüge an die Nominallohnentwicklung (Ausgleich der «warmen Progression») ist heute weder bei der direkten Bundessteuer noch in einem anderen Kanton vorgesehen (vgl. allerdings auf Bundesebene die parlamentarische Initiative 23.457 «Für eine fairere Besteuerung. Negative Effekte der warmen Progression bei der direkten Bundessteuer ausschliessen»).

Der von der Motion verlangte regelmässige Ausgleich der «warmen Progression» mit der Umstellung vom Ausgleich der kalten Progression auf eine periodische Anpassung der Steuertarife und Abzüge an die Nominallohnentwicklung erfordert eine Änderung von § 48 StG. Im vorliegenden Entwurf von § 48 StG ist daher ein Ausgleich der warmen Progression anstelle der kalten Progression vorgesehen. Die auf Beginn jeder Steuerfussperiode auszugleichenden Abzüge und die Tarifstufen werden nicht mehr an den LIK, sondern an den Nominallohnindex des schweizerischen Lohnindexes (SLI) angepasst (§ 48 Abs. 2 E-StG). Da ein Nominallohnindex für den Kanton Zürich nicht erhoben wird, ist auf den SLI abzustellen.

Gemäss geltendem § 48 Abs. 2 StG wird für den Ausgleich der Teuerung auf den 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. Anders als beim LIK, der monatlich ermittelt wird, handelt es sich beim Nominallohnindex des SLI um einen Jahresindikator, der jeweils im April des Folgejahres publiziert wird. Im Entwurf zu § 48 Abs. 2 StG ist daher vorgesehen, dass der Indexstand des im Jahr vor Beginn der Steuerfussperiode publizierten Nominallohnindex des Vorjahres massgebend ist.

Analog zur bisherigen Regelung soll bei einem negativen Verlauf des Nominallohnindex keine Anpassung erfolgen und der folgende Ausgleich auf der Grundlage des letzten Ausgleichs erfolgen (§ 48 Abs. 2 E-StG).

2. Auswirkungen eines Ausgleichs der «warmen Progression»

Der letzte Ausgleich der Teuerung bzw. der kalten Progression erfolgte auf den 1. Januar 2024, wobei eine Teuerung von 3,3% ausgeglichen wurde (vgl. Verordnung über den Ausgleich der kalten Progression bei der Einkommens- und Vermögenssteuer ab 1. Januar 2024 vom 28. Juni 2023). Der vorletzte Ausgleich erfolgte auf den 1. Januar 2012. Bei einem Ausgleich der «warmen Progression» nach dem Nominallohnindex des SLI für die Jahre 2012 bis 2024 anstelle eines Ausgleichs der kalten Progression wären die jeweils im April des Folgejahres publizierten Nominallohnindizes der Jahre 2010 und 2022 massgebend gewesen. 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 hätte daher eine Erhöhung des Nominallohnindex von 2285 auf 2468 Punkte und damit eine Steigerung von 8,0% ausgeglichen werden müssen.

In den nachfolgenden Tabellen werden für den Ausgleich auf 2024 die bis 2023 geltenden 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 – Verheirätetentarif (§ 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 Steuerfreibetrags	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 letzte Ausgleich der Teuerung von 3,3% auf den 1. Januar 2024 führte für den Kanton zu Mindereinnahmen bei den Staatssteuern von jährlich rund 100 Mio. Franken. Bei einem Ausgleich einer «warmen Progression» von 8,0% hätten sich für den Kanton Mindereinnahmen bei den Staatssteuern von rund 240 Mio. Franken ergeben. Entsprechende Mindereinnahmen hätten sich für die Gemeinden ergeben. Ein

Ausgleich nach der Nominallohnentwicklung würde daher in der Regel zu wesentlich höheren Mindereinnahmen für den Kanton und die Gemeinden führen als ein Ausgleich der Teuerung. Es kann allerdings auch vorkommen, dass die Teuerung in einem Jahr höher ist als die Nominallohnentwicklung (so in den Jahren 2017, 2018, 2021, 2022 und 2023).

III. Haltung des Regierungsrates

Der Regierungsrat lehnt die Motion nach wie vor ab. Die heutige Anpassung der Einkommens- und Vermögenssteuertarife, Abzüge und Freibeträge an die Teuerung berücksichtigt die Entwicklung der absoluten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Kaufkraft) und stellt damit die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sicher. Demgegenüber würden bei einem Ausgleich der warmen Progression sämtliche Tarife und Abzüge an die Entwicklung des Lohnindexes angeglichen. Die Löhne sind aber nur eine Kategorie der steuerbaren Einkünfte. Alle anderen Einkünfte, die Vermögenswerte und die Kosten, die den Abzügen zugrunde liegen, entwickeln sich nicht gleich wie die Löhne. Es wäre deshalb nicht sachgerecht, die Einkommens- und Vermögenssteuertarife, die Abzüge und die Freibeträge neu an die Nominallohnentwicklung anzugleichen.

Eine Anpassung der Steuertarife und Abzüge an die Nominallohnentwicklung (Ausgleich der «warmen Progression») ist zudem weder bei der direkten Bundessteuer noch in einem anderen Kanton vorgesehen. Eine Umstellung auf ein System, das nicht mit dem gängigen System des Bundes und der anderen Kantone übereinstimmt, wäre für die Steuerpflichtigen schwer verständlich.

Weiter ist bei einem Ausgleich nach der Nominallohnentwicklung in der Regel mit wesentlich höheren Mindereinnahmen für den Kanton und die Gemeinden zu rechnen als bei einem Ausgleich der Teuerung.

Aus diesen Gründen ist ein Ausgleich der «warmen Progression» abzulehnen.

IV. Regulierungsfolgeabschätzung

Die Umsetzung der Motion KR-Nr. 412/2023 hat keine administrative Mehrbelastung von Unternehmen zur Folge. Sie bedarf deshalb keiner Regulierungsfolgeabschätzung.

V. Fakultatives Referendum

Nach Art. 32 lit. f der Kantonsverfassung (KV, LS 101) unterliegen Steuergesetze und ihre Änderungen, die neue Steuern einführen oder für die Einzelnen höhere Steuerbelastungen zur Folge haben, dem ob-

ligatorischen Referendum. Die Gesetzesänderung zur Umsetzung der Motion KR-Nr. 412/2023 führt keine neuen Steuern ein und hat keine höhere Steuerbelastung zur Folge. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung untersteht daher gemäss Art. 33 Abs. 1 lit. a KV dem fakultativen Referendum.

VI. Vernehmlassungsverfahren

Der Gesetzesentwurf zur Umsetzung der Motion KR-Nr. 412/2023 kann bei den Gemeinden, den politischen Parteien, den Verbänden und weiteren Interessierten sowie den Direktionen des Regierungsrates in die Vernehmlassung gegeben werden. Die Finanzdirektion ist zu ermächtigen, das Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Finanzdirektion wird ermächtigt, das Vernehmlassungsverfahren zum Gesetzesentwurf zur Umsetzung der Motion KR-Nr. 412/2023 betreffend Regelmässiger Ausgleich der «warmen Progression» durchzuführen.

II. Dieser Beschluss ist bis zum Beginn der Vernehmlassung nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli