

Sitzung vom 28. Februar 2024

192. Motion (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 Nominallohne nicht zu einer höheren Steuerbelastung führt.

Nicht ausgeglichen wird jedoch der Anstieg der Nominallohne, 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 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.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Mario Senn, Adliswil, Tobias Weidmann, Hettlingen, und Gabriel Mäder, Adliswil, wird wie folgt Stellung genommen:

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 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 vorletzte 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/steuer-system-schweiz/dossier-steuerinformationen.html).

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. Eine Umstellung vom Ausgleich der kalten Progression auf eine periodische Anpassung der Steuertarife und Abzüge an die Nominallohnentwicklung würde eine Änderung von § 48 StG erfordern.

In der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 281/2023 betreffend Warme Progression hat der Regierungsrat dargelegt, dass der letzte Ausgleich der Teuerung von 3,3% auf den 1. Januar 2024 für die Jahre 2012 bis 2024 für den Kanton zu Mindereinnahmen bei den Staatssteuern von jährlich rund 100 Mio. Franken führt, während sich bei einem Ausgleich der «warmen Progression» für die Jahre 2012 bis 2024 von 8,0% für den Kanton Mindereinnahmen bei den Staatssteuern von jährlich rund 240 Mio. Franken ergeben würden. Entsprechende Mindereinnahmen würden sich für die Gemeinden ergeben. Bei einem Ausgleich nach der Nominallohnentwicklung ist daher in der Regel mit wesentlich höheren Mindereinnahmen für den Kanton und die Gemeinden zu rechnen als bei einem 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 und 2022).

Da eine Anpassung der Steuertarife und Abzüge an die Nominallohnentwicklung in der Schweiz nicht üblich ist und gegenüber dem bisherigen Ausgleich der kalten Progression zu wesentlichen Mindereinnahmen für den Kanton und die Gemeinden führen würde, ist ein solcher Ausgleich der «warmen Progression» abzulehnen.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 412/2023 abzulehnen.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli