

## 15. Kalte Progression

Parlamentarische Initiative Martin Huber (FDP, Neftenbach), Tobias Weidmann (SVP, Hettlingen), Janine Vannaz (Die Mitte, Aesch) vom 27. März 2023

WAK Kommission für Wirtschaft und AbgabenKR-Nr. 111/2023

*Martin Huber (FDP, Neftenbach):* Heute ist der Tag, an dem die Finanzierer des Kantonshaushalts mit den Bezüglern gleichgestellt werden. Die Gleichstellung der Bürgerinnen und Bürger müsste der linken Ratsseite eigentlich gefallen. Aber der Reihe nach: Wir schreiben den 21. September 2022. Der Regierungsrat beschliesst für das Jahr 2023, dem Kantonspersonal und den Bezüglern und Bezüglern von Ruhegehältern eine Teuerungszulage von 3,5 Prozent zu gewähren. Über den Unsinn der frühen Kommunikation wurde im Kantonsrat schon debattiert. Gegenüber den Steuerzahlenden gibt sich der Kanton gerne sehr knausrig. Der Begriff «kalte Progression» bezeichnet eine Art schleichende Steuererhöhung, wenn eine Gehaltserhöhung teilweise durch die Inflation aufgeessen wird, aber dennoch zu einer höheren Besteuerung führt. Ergebnis: Obwohl das Gehalt gestiegen ist, hat man real weniger Geld in der Tasche. Im Steuergesetz Artikel 48 Absatz 2 steht geschrieben, dass die kalte Progression zu Beginn jeder Steuerperiode angepasst wird, also jedes zweite Jahr. Das heisst nichts anderes, als dass die Bezüglern von Staatsgeldern eine VIP-Behandlung mit Lounge-Zugang jährlich geniessen. Die Finanzierer, also die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, sollen sich mit B-Post, also alle zwei Jahre, zufriedengeben.

Ein Argument, welches ich immer wieder hören musste: Der Aufwand sei zu hoch. Aber die Lohntabelle anpassen für 50'000 Staatsangestellte ist vertretbar? Für 900'000 Steuerzahlerinnen und Steuerzahler ist die Anpassung der Steuertabellen zu hoch. Lassen Sie sich das auf der Zunge zergehen: Für 900'000 Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Zürich ist das Anpassen zu aufwendig. Arbeiten wir hier für die Bürgerinnen und Bürger oder für uns selber? Gaht's eigetli no?

Die kalte Progression ist eine Steuererhöhung, die wir nicht wirklich genehmigt haben. Sagen wir dieser schleichenden Enteignung den Kampf an. Die Zwei-Klassen-Gesellschaft muss heute enden. Bitte unterstützen Sie diese PI, die Bürgerinnen und Bürger wie auch die Unternehmen werden es Ihnen danken. Besten Dank.

*Stefan Feldmann (SP, Uster):* Die heutige Regelung betreffend Ausgleich der kalten Progression stammt aus dem Jahr 2012 und die Vorgeschichte dieser Anpassung ist bemerkenswert. Nötig wurde sie durch die Tatsache, dass die Finanzdirektorinnen und -direktoren im Jahrzehnt davor sich schlicht um das Thema focht hatten. Es waren übrigens allesamt bürgerliche Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren, die sich um den Ausgleich der kalten Progression fochteten, Christian Huber, Hans Hollenstein und Ursula Gut. Die damalige Regelung, die von diesem Trio ignoriert wurde, sah vor, dass der Regierungsrat die aufgelaufene Teuerung ab 4 Prozent ausgleichen kann und ab 7 Prozent Teuerung ausgleichen

muss. Die Teuerung lief dann aber bis auf 8,5 Prozent auf, auch weil Ursula Gut den Ausgleich der kalten Progression als «Goody» in ihr grosses Steuersenkungspaket packen wollte und so die Abschaffung der obersten Progressionsstufe, des 13ers, versüssen wollte. Diese Rechnung ging aber glücklicherweise nicht auf, das Steuerpaket wurde im Mai 2011 von den Zürcher Stimmberechtigten an der Urne abgelehnt. Dass die damals aufgelaufene Teuerung von 8,5 Prozent schliesslich doch noch ausgeglichen wurde, war dann einer Motion (*KR-Nr. 269/2009*) des damaligen SP-Kantonsrates Raphael Golta zu verdanken. Mit der Umsetzung dieser Motion (*Vorlage 4847*) machte dieser Rat der widerspenstigen Finanzdirektorin Beine.

Bei Beratung jener Vorlage, mit der die damalige, dem Regierungsrat in dieser Frage zu viel Kompetenz einräumende Regelung abgelöst wurde, wurden verschiedene Modelle diskutiert. Am Ende einigte man sich darauf, die kalte Progression neu automatisch auszugleichen. Auch bezüglich Rhythmus fand man eine Einigung: Aus Praktikabilitätsgründen sollte die kalte Progression auf jede neue Steuerfussperiode hin, also alle zwei Jahre, ausgeglichen werden. Diese Regelung wurde von allen Parteien mit Ausnahme der Alternativen Liste unterstützt und die Gesetzesänderung schliesslich mit nur vier Gegenstimmen beschlossen. Die SP-Fraktion hält die damals getroffene Regelung immer noch für zielführend. Ein Ausgleich alle zwei Jahre erscheint uns auch heute noch ausreichend zu sein, zumal die Effekte eines jährlichen statt eines zweijährlichen Ausgleichs bei den unteren und mittleren Einkommen auch bei der aktuellen Teuerungsrate marginal wäre. Gesetzgeberischer Aktivismus in dieser Frage ist für uns nicht angezeigt. Folgerichtig wird die SP-Fraktion diese PI nicht vorläufig unterstützen. Besten Dank.

*Cristina Cortellini (GLP, Dietlikon):* Mehr verdienen, weiterhin weniger einkaufen können und erst noch mehr Steuern zahlen. Das ist die kalte Progression, eine Art schleichende Steuererhöhung, wenn der Lohnanstieg komplett durch die Inflation aufgeessen wird, aber dennoch zu einer höheren Besteuerung führt. Ergebnis: Obwohl das Gehalt gestiegen ist, hat man real weniger Geld in der Tasche. Angela Merkel (*deutsche Altbundeskanzlerin*) nannte die kalte Progression eine «stille Diebin», ich würde es eher mit einem perfiden Trickdieb vergleichen. Nach der Freude am besseren Salär folgt die eisige Ernüchterung. Der Bund hat bereits letztes Jahr einen Ausgleich der kalten Progression ab Steuerjahr 2023 beschlossen. Der Kanton Zürich zieht per 2024 nach, basierend auf der Praxis der zweijährlichen Anpassung der Tarifstufen. Zürich war 1987 der erste Kanton, der den Ausgleich der kalten Progression in sein Steuergesetz aufgenommen hat. Eine Pflicht zum Ausgleich gab es bei einer Teuerung von 7 Prozent. Der Bund hat für die direkte Bundessteuer auf Anfang 2011 einen automatischen jährlichen Ausgleich der kalten Progression eingeführt. Der Kanton Zürich folgte mit automatischem Ausgleich alle zwei Jahre, erstmals für die Steuerfussperiode 2014/2015. Umliegende Kantone wie Aargau oder Zug wenden bereits nebst der jährlichen Tarifanpassung weitere Instrumente an, wie beispielsweise die Erhöhung der Abzüge für Kinder, Versicherungen oder auch Sparzinsen. Die Auslegeordnung soll

nebst der jährlichen Anpassung auch andere Instrumente analog Aargau oder Zug prüfen. Wir Grünliberale unterstützen die Einreichung. Besten Dank.

*Beat Bloch (CSP, Zürich):* Die Frage, die sich bei dieser parlamentarischen Initiative stellt, ist, ob man von der kalten Progression kalt erwischt wird. Ich meine, diese Frage können wir getrost mit Nein beantworten. Das Problem der kalten Progression wurde im Kanton Zürich schon früh erkannt, wir haben die Historie jetzt von verschiedenen Votanten gehört. Es besteht eine Regelung, dass diese kalte Progression alle zwei Jahre ausgeglichen wird. Dieser Rhythmus macht auch Sinn, denn der Kanton entscheidet auch alle zwei Jahre über den Steuerfuss. Und wenn dann alle Steuerberechnungsprogramme des Kantons und der Gemeinden angepasst werden, dann können auch die Beträge der Stufen und der Abzüge der Teuerung angepasst werden. Berücksichtigt man weiter, dass die Teuerung nur in Ausnahmefällen von einem zum anderen Jahr grosse Veränderungen mit sich bringt, dann ist dieser Zweijahresschritt auch nicht zu bemängeln. Weiter darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass bei den Tarifstufen für die Steuerpflichtigen die kalte Progression nur dann Auswirkungen hat, wenn die Steuerpflichtigen durch die teuerungsbereinigten höheren Einkommen auch in eine höhere Tarifstufe fallen. Dies ist nicht die Regel, sondern die Ausnahme.

Schauen wir uns die von den Initianten geltend gemachte Ungerechtigkeit, dass der Kanton und die Gemeinden bei den Löhnen die Teuerung ausgleichen, bei der Steuererhebung aber nicht, noch etwas genauer an. Hier brauchen wir ein wenig Rechengeschick, um zu verstehen, dass der Teuerungsausgleich bei den Löhnen eine ganz andere Dimension hat als bei den Steuerabzügen und Steuertarifen. Habe ich zum Beispiel ein Einkommen von 100'000 Franken und die Teuerung beträgt 3 Prozent, so verliere ich beim Einkommen einen Betrag von 3000 Franken durch die Teuerung. Diese Rechnung ist für alle einfach und nachvollziehbar. Bei der Steuerberechnung kann ich zum einen vom Einkommen erhebliche Abzüge machen und eine Berechnung mit Ausgleich der kalten Progression und ohne kalte Progression erstellen. Gehe ich nun einmal davon aus, dass ich Abzüge von rund 50'000 Franken gemacht habe und der Abzug wiederum teuerungsbereinigt um 3 Prozent erhöht werden könnte, so könnte ich mit Ausgleich der kalten Progression 1'500 Franken mehr abziehen. Gebe ich die beiden neuen Einkommenszahlen beim Steuerrechner des Kantons, beispielsweise in der Stadt Zürich, ein, bei einem Ledigen, ohne Konfession, ohne Vermögen und versteuere ich ohne Ausgleich der kalten Progression 103'000 Franken steuerbares Einkommen, so wird das Steuerbetreffnis auf 14'375 Franken veranschlagt. Mache ich die gleiche Rechnung mit teuerungsbereinigten Abzügen, so erhalte ich ein Steuerbetreffnis von 14'041 Franken. Oder mit anderen Worten: Die Steuerersparnis beträgt mit dem Ausgleich der kalten Progression rund 330 Franken.

Mit diesem Beispiel wird klar, dass der Kaufkraftverlust durch die kalte Progression bei den Steuern fast einen Faktor 10 geringer ist als bei den Löhnen. Damit ist es sehr wohl gerechtfertigt, die Löhne jährlich anzupassen, die Steuerabzüge jedoch nur alle zwei Jahre. Unter diesen Vorzeichen besteht für uns Grüne kein

Handlungsbedarf, die kalte Progression jährlich auszugleichen. Das bisherige System kann beibehalten werden. Wir unterstützen diese PI nicht.

*Tobias Weidmann (SVP, Hettlingen):* Ich staune schon ein wenig. Es wird hier von Politaktivismus gesprochen oder man sagt: «Ja, es sind 330 Franken, da können wir zwei Jahre warten, aber wenn es um die Teuerung geht, weil diese so ein wesentlicher Bestandteil ist, müssen wir immer gleich handeln.» Sie haben die Gewerkschaft, die hier aktiv ist. Es muss Jahr für Jahr für die Angestellten die Teuerung sichergestellt werden. Und gleichzeitig sagen Sie aber, «330 Franken mehr bezahlen» – ungerechtfertigt, denn die Kaufkraft bleibt ja gleich, es ist nur eine nominelle Einkommenserhöhung – «330 Franken, das ist ja nichts im Vergleich zu 3000 Franken, deshalb können wir die kalte Progression alle zwei Jahre ausgleichen, aber bei der Teuerung, da braucht es das jährlich, denn das fällt mehr ins Gewicht.» Das ist doch eine abstruse Logik. Bleiben Sie konsequent, wenn die nominale Einkommenserhöhung aufgrund der Teuerung, die Sie jährlich sprechen, stattfindet. Wenn Sie diese gar nicht sprechen würden und den Kaufkraftverlust in Kauf nehmen würden, dann hätten Sie diese nominale Einkommenserhöhung gar nicht, aber wir machen diesen jährlichen Teuerungsausgleich. Dann haben Sie die Erhöhung und dann sollten Sie gleich besteuert werden und nicht 330 Franken dem Staat spenden, nur weil Sie aufgrund des Teuerungsausgleichs in einen höheren Steuertarif hineinkommen. Das macht keinen Sinn. Das ist absolut unlogisch. Und deshalb kann man das hier durchaus anpassen, dass man hier die gleiche Systematik wie beim Bund anwendet. Der Bund schafft es ja auch im Gesetz der direkten Bundessteuer, jedes Jahr die kalte Progression aufgrund des Landesindex der Konsumentenpreise auszugleichen. Also kann der Kanton das auch machen, unabhängig davon, dass die Steuerperiode zwei Jahre ist. Logisch wird der Steuersatz alle zwei Jahre festgelegt, er kann aber auch immer konstant bleiben. Aber man passt jährlich die kalte Progression an, analog zum Bund, und dann macht das Ganze für uns Sinn. Danke.

*Janine Vannaz (Die Mitte, Aesch):* Ich wünsche allen ein gutes, neues, gesundes Jahr und, wenn es geht, auch ein steuergünstiges. Wenn das Einkommen einer Person aufgrund von Inflation und Teuerungsausgleich steigt, können diese Mehreinnahmen dazu führen, in eine höhere Steuerklasse eingestuft zu werden, und eine höhere Besteuerung wäre somit die Folge. Dies kann zu einer Situation führen, in der das reale Einkommen einer Person, nach Berücksichtigung von Inflation und Steuern, eigentlich sinkt, obwohl das nominale Einkommen gestiegen wäre. Um dieses Problem zu lösen, macht es Sinn, Steuerklassen und -sätze periodisch anzupassen, um zu verhindern, dass die Steuerlast allein aufgrund der Inflation zunimmt. Gemäss unserem geltenden Steuergesetz setzen wir bis anhin den Staatssteuerfuss in Prozenten der einfachen Staatssteuer für je zwei Kalenderjahre fest. Hier möchten wir mit unserer PI bewirken, dass die Finanzdirektion die Abzüge und die Tarifstufen jährlich an den Landesindex der Konsumentenpreise anpasst. Die Mitte empfiehlt zusammen mit der Finanzallianz, die parlamentarische Initiative zu überweisen. Besten Dank.

*Donato Flavio Scognamiglio (EVP, Freienstein-Teufen):* «Inflation» war bis vor kurzem ein Fremdwort. Wenn man fragte, was Inflation ist, wusste es keiner. Inflation ist, wenn Sie zum Coiffeur gehen und 50 Franken bezahlen für einen Haarschnitt, der letztes Jahr noch 35 Franken teuer war, und dies, obwohl Sie weniger Haare haben (*Heiterkeit*). So ist die Inflation definiert. Also Sie kriegen weniger und Sie zahlen mehr. Dass wir das ausgleichen wollen, liegt auf der Hand, und es ist auch nicht erstaunlich, dass dann mehr Lohn gefordert wird. Wir freuen uns, wenn wir etwas mehr Lohn erhalten, sind dann aber leicht frustriert, auch wenn es nur 300 Franken sind; lieber 300 Franken weniger Steuern bezahlen als 300 Franken mehr Steuern bezahlen. Daher werden wir als EVP-Fraktion diese PI unterstützen. Und wir sind froh, wenn wir die kalte Progression auch im Kanton Zürich so ausgleichen, wie das der Bund macht. So wünsche ich Ihnen ein gutes Jahr und als EVP werden wir dieses Anliegen unterstützen. Danke.

*Judith Anna Stofer (AL, Dübendorf):* Noch im vergangenen Dezember hat die bürgerliche Sparallianz eine Attacke gegen den Teuerungsausgleich für die Staatsangestellten geritten. Das war ja unsäglich, was man sich da alles anhören musste. Ich hatte danach fast das Gefühl, dass die Angestellten in der Privatwirtschaft im Gegensatz zu den Staatsangestellten am Hungertuch nagen müssen. Dabei – und das wissen Sie ganz genau – erhalten die Angestellten in der Privatwirtschaft ebenfalls regelmässig Lohnerhöhungen. Man sagt dem einfach nicht «Teuerungsausgleich», sondern eben «Lohnerhöhungen». Wer dann, wie das in der Bankenbranche üblich ist, jedes Jahr bei den Vorgesetzten explizit eine Erhöhung einfordert, fährt viel besser als eine Staatsangestellte, die damit rechnen muss, dass der mehrheitlich geizige Kantonsrat auch den tiefsten Teuerungsausgleich streicht.

Nun, das war ein kleiner Exkurs zu einer Debatte, die mich immer noch aufregt. Dass diese bürgerliche Allianz nun ausgerechnet mit den Staatsangestellten und dem jährlichen Teuerungsausgleich argumentiert, um die alljährliche Anpassung der kalten Progression schmackhaft zu machen, muss sich darum Widersprüchlichkeit vorhalten lassen. Im Kanton Zürich wird die kalte Progression alle zwei Jahre automatisch angepasst. Die geschichtlichen Umstände, wie es dazu gekommen ist, hat Ihnen Stefan Feldmann sehr gut ausgeführt. Und Beat Bloch hat Ihnen vorgerechnet, wie man das genau durchrechnen muss. Für die Umsetzung verantwortlich ist die Finanzdirektion. Die Finanzdirektion hat dafür ein gutes Augenmass. Die Alternative Liste sieht darum keinen Grund zur Änderung.

Noch weniger sehen wir einen Grund, den Indexstand der Teuerung im Mai festzuschreiben, wie dies die PI ebenfalls verlangt. Die Teuerung im Mai ist meistens tiefer als Ende August, wenn der Regierungsrat über die Höhe des Teuerungsausgleichs entscheidet. Sie nehmen natürlich immer das für Sie günstigere Modell. Die Alternative Liste wird die PI aus diesen Gründen nicht vorläufig unterstützen.

*Stefan Feldmann (SP, Uster) spricht zum zweiten Mal:* Ich stelle fest, dass das Erstaunt-Sein zum Job-Profil des SVP-Fraktionspräsidenten gehört. Ich möchte

diesem Erstaunt-Sein mein Erstaunen über seine Wortwahl entgegensetzen. Er hat gesagt, es sei eine abstruse Argumentation, die kalte Progression nur alle zwei Jahre ausgleichen zu wollen, wenn man gleichzeitig die Löhne des kantonalen Personals jedes Jahr ausgleiche. Nochmals zur Erinnerung: Die Regelung, die man 2012 getroffen hat, wurde von allen Parteien ausser der Alternativen Liste unterstützt, also auch von der SVP. Also haben Sie zum damaligen Zeitpunkt diese Argumentation nicht als abstrus angeschaut. Was hat sich geändert seither? Seither hat sich geändert, dass offenbar von bürgerlicher Seite primär eine Neiddebatte gegenüber den kantonalen Angestellten geführt wird. Man spricht jetzt davon, dass der Ausgleich der kalten Progression gleich erfolgen soll wie der Ausgleich der Teuerung beim Personal. Was das bedeutet, hat Ihnen Beat Bloch sehr schön dargestellt, und deshalb bleibt der Vorwurf eben doch im Raum, dass hier politischer Aktionismus betrieben wird. Denn die Regelung, wie sie 2012 festgesetzt wurde, ist auch heute immer noch eine sinnvolle Regelung.

Sie argumentieren sehr mit Automatismen aktuell, dass eben die kalte Progression automatisch ausgeglichen werden soll. Das bedeutet dann im Umkehrschluss aber auch, dass halt eben auch die Teuerung beim Staatspersonal automatisch ausgeglichen werden soll. Es gibt dann keinen Grund, dort den Automatismus infrage zu stellen. Und ich möchte Sie auch daran erinnern, dass es andere Bereiche gibt, wo solche Automatismen vielleicht auch diskutiert werden müssten, wo Sie sie sich aber vehement dagegen wehren beziehungsweise alles dafür tun, dass Anpassungen verzögert werden. Ich möchte hier an die Anpassung der Vermögenssteuerwerte von Immobilien erinnern, die schon längstens neu bewertet und entsprechend auch bei beim steuerbaren Vermögen berücksichtigt werden müssten. Hier haben Sie dann überhaupt kein Problem, wenn die realen Werte nicht den Steuerwerten entsprechen.

Insofern nochmals zusammenfassend: Die Regelung, die man auf Antrag der SP 2012 beschlossen hat, ist immer noch in Ordnung so. Eine Anpassung alle zwei Jahre ist völlig ausreichend. Alles andere ist politischer Aktivismus. Besten Dank.

*Ratspräsidentin Sylvie Matter:* Für die vorläufige Unterstützung einer parlamentarischen Initiative braucht es mindestens 60 Stimmen.

#### *Abstimmung*

**Für die vorläufige Unterstützung der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 111/2023 stimmen 112 Ratsmitglieder.** Damit ist das Quorum von 60 Stimmen erreicht. Die Initiative ist vorläufig unterstützt.

*Ratspräsidentin Sylvie Matter:* Die Geschäftsleitung wird die parlamentarische Initiative einer Kommission zu Bericht und Antrag zuweisen.

Das Geschäft ist für heute erledigt.