

Sitzung vom 29. September 2010

1413. Anfrage (Quellensteuer und Personenfreizügigkeit)

Kantonsrat Claudio Schmid, Bülach, hat am 12. Juli 2010 folgende Anfrage eingereicht:

Für Personen, welche neu im Rahmen der Personenfreizügigkeit einreisen, wird die Quellensteuer erhoben. Sie haben Wohnsitz wie Schweizer und Ausländer mit Niederlassung C.

Verschiedene Berechnungsbeispiele haben verdeutlicht, dass die Quellensteuerpflichtigen wesentlich günstiger fahren. Allein in der Stadt Zürich leben 56000 Personen, welche an der Quelle besteuert werden. Dies ist rund die Hälfte aller Quellenbesteuerten des Kantons Zürich. Diese haben wesentlich günstigere Steuertarife. Ein zusätzlicher Vorteil für Quellenbesteuerte ist die Tatsache, dass sie auch höhere Abzüge mit einem separaten Formular bis am 31. März des folgenden Jahres beim Steueramt geltend machen können. Mit anderen Worten haben Steuerpflichtige den Fünfer und das Weggli.

Die Ausrede, dass in steuergünstigen Gemeinden die Quellensteuer höher sei, kann nicht geltend gemacht werden. In steuergünstigen Gemeinden sind die Mietzinse hoch. In der Regel leben dort Personen mit mehr als 120000 Franken Einkommen, die sowieso eine Steuererklärung ausfüllen müssen. Berechnungen haben zudem ergeben, dass sogar in Neerach die Quellensteuer nur unwesentlich höher ist. In Gemeinden mit hohen Steuertarifen liegt der Unterschied bei rund 20% zu Gunsten der Quellensteuerpflichtigen.

Nachdem der freie Personenverkehr Tatsache ist und Arbeitnehmer aus der EU Inländern gleichgestellt sind, kann es nicht sein, dass diese bei den Steuern nicht gleichgestellt werden.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie hoch sind die Steuerausfälle für die Städte Zürich und Winterthur?
2. Ergreift der Kanton Zürich Massnahmen, um die Steuergerechtigkeit wiederherzustellen?
3. Mit der Personenfreizügigkeit wurde gleiches Recht für EU-Ausländer und Schweizer in vielen Bereichen eingeführt. Wann wird der Regierungsrat auch gleiches Recht im Steuerbereich schaffen?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Claudio Schmid, Bülach, wird wie folgt beantwortet:

Nach § 87 Abs. 1 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) werden ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, welche die fremdenpolizeiliche Niederlassungsbewilligung nicht besitzen, im Kanton jedoch steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt haben, für ihr Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit einem Steuerabzug an der Quelle unterworfen.

Die Quellensteuer wird von den Bruttoeinkünften berechnet (§ 88 Abs. 1 StG). Steuerbar sind alle Einkünfte aus Arbeitsverhältnis, mit Einschluss der Nebeneinkünfte, wie Entschädigungen für Sonderleistungen, Provisionen, Zulagen, Dienstaltersgeschenke, Gratifikationen, Trinkgelder, Tantiemen und andere geldwerte Vorteile, sowie die Erstatteinkünfte, wie Taggelder aus Kranken- und Unfallversicherung und Arbeitslosenversicherung (§ 88 Abs. 2 StG).

Die Finanzdirektion berechnet die Steuertarife entsprechend den für die Einkommenssteuer geltenden Steuersätzen und den Steuerfüssen. Im ganzen Kanton gelten die gleichen Tarife (§ 89 Abs. 1 StG). Der Steuerabzug umfasst die Staats-, Personal- und Gemeindesteuern sowie die direkte Bundessteuer (§ 89 Abs. 2 StG). Der Anteil für die Gemeindesteuern berechnet sich nach dem gewogenen Mittel der Gemeindesteuern im Kanton (§ 89 Abs. 3 StG).

Weiter wird in § 90 StG – unter Verweisung auf die entsprechenden Bestimmungen des Steuergesetzes – festgehalten: Bei der Festsetzung der Steuertarife werden Pauschalen für Berufskosten (§ 26) und Versicherungsprämien (§ 31 Abs. 1 lit. d, f und g) sowie Abzüge für Familienlasten (§§ 34 und 35) berücksichtigt (Abs. 1). Der Steuerabzug für die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebenden Ehegatten, die beide erwerbstätig sind, richtet sich nach Tarifen, die ihrem Gesamteinkommen (§ 7 Abs. 1) Rechnung tragen und die Pauschalen und Abzüge nach Abs. 1 sowie den Abzug bei Erwerbstätigkeit beider Ehegatten (§ 31 Abs. 2) berücksichtigen (Abs. 2).

Die gemäss den vorstehenden Bestimmungen des Steuergesetzes zu berechnenden Steuertarife für die Quellensteuer sind derzeit in der Verfügung der Finanzdirektion über Tarife der Quellensteuern für ausländische Arbeitnehmer vom 23. Oktober 2007 (LS 631.421) enthalten.

Sodann bleibt auch bei der Quellensteuer unterliegenden Personen die ordentliche Veranlagung in folgenden beiden Fällen vorbehalten:

- Ergänzende ordentliche Veranlagung: Wenn solche Personen über weitere steuerpflichtige Einkünfte, die nicht der Quellensteuer unterliegen, oder über steuerpflichtiges Vermögen verfügen, so folgt für diese Werte eine «ergänzende ordentliche Veranlagung». Das der Quellensteuer unterliegende Arbeitseinkommen wird für den Steuersatz mitberücksichtigt (§ 93 Abs. 1 StG; § 8 Verordnung über die Quellensteuer für ausländische Arbeitnehmer vom 2. Februar 1994 [Quellensteuerverordnung I; QVO I; LS 631.41]).
- Nachträgliche ordentliche Veranlagung: Wenn die dem Steuerabzug an der Quelle unterworfenen Bruttoeinkünfte in einem Kalenderjahr mehr als einen durch die Finanzdirektion festzulegenden Betrag ausmachen, so ist über das gesamte Einkommen, einschliesslich des der Quellensteuer unterliegenden Arbeits- oder Ersatzeinkommens, und über das Vermögen eine nachträgliche ordentliche Veranlagung durchzuführen. Auf den Steuerbetrag, der sich aus dieser nachträglichen ordentlichen Veranlagung ergibt, wird dabei die an der Quelle abgezogene Steuer angerechnet (§ 93 Abs. 2 StG; § 9 QVO I). Der Betrag der Bruttoeinkünfte, bei dessen Überschreiten eine nachträgliche ordentliche Veranlagung durchzuführen ist, wurde von der Finanzdirektion auf Fr. 120000 festgelegt (Randziffer 55 der Weisung der Finanzdirektion vom 30. September 2005 zur Durchführung der Quellensteuer für ausländische Arbeitnehmer [LS 631.422]). In den Fällen, in denen eine nachträgliche ordentliche Veranlagung durchzuführen ist, stellt die Quellensteuer eine reine Sicherungssteuer dar. Zudem kann auf die Erhebung der Quellensteuer verzichtet werden, wenn der Arbeitgeber hinreichende Sicherheit leistet (§ 93 Abs. 3 StG).

Diese Ordnung der Quellensteuern für ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist im Übrigen durch das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) und das gleich datierte Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) weitestgehend vorgegeben.

Ebenso stimmt der von der Finanzdirektion festgelegte Betrag der Bruttoeinkünfte, bei dessen Überschreiten eine nachträgliche ordentliche Veranlagung durchzuführen ist, mit jenem überein, wie er in Ziffer 2 des Anhangs zur Verordnung vom 19. Oktober 1993 über die Quellensteuer bei der direkten Bundessteuer (Quellensteuerverordnung, QStV; SR 642.118.2) vorgesehen ist.

Wie erwähnt, umfasst der von der Arbeitgeberin oder vom Arbeitgeber vorzunehmende Steuerabzug die Staats-, Personal- und Gemeindesteuern sowie die direkte Bundessteuer (§ 89 Abs. 2 StG); eine harmonisierte Ordnung für die kantonalen Steuern und die direkte Bundessteuer ist daher unerlässlich.

Zu Frage 1:

Vorab ist auf die Fälle hinzuweisen, in denen die dem Steuerabzug an der Quelle unterworfenen Bruttoeinkünfte den Betrag von Fr. 120 000 übersteigen und somit eine nachträgliche ordentliche Veranlagung durchzuführen ist. In diesen Fällen entrichten quellensteuerpflichtige Personen im Ergebnis den gleichen Steuerbetrag wie solche, die nicht der Quellensteuer unterliegen.

Was sodann die weiteren Fälle anbelangt, in denen die Bruttoeinkünfte den Betrag von Fr. 120 000 nicht übersteigen und somit keine nachträgliche ordentliche Veranlagung durchgeführt wird bzw. die Quellensteuer definitiv ist, so können, auch beschränkt für Zürich und Winterthur, die gesamten, sich bei einer ordentlichen Veranlagung ergebenden Steuerdifferenzen nicht näher beziffert werden. Entsprechende Aussagen wären nur möglich, wenn in sämtlichen betroffenen Einzelfällen auch der Steuerbetrag ermittelt würde, der sich bei einer ordentlichen Veranlagung ergäbe. In dieser Hinsicht kann angemerkt werden, dass allein für die Stadt Zürich die Zahl der Quellensteuerpflichtigen, bei denen die Bruttoeinkünfte Fr. 120 000 nicht übersteigen, auf über 45 000 Personen zu schätzen ist.

Für Zürich und Winterthur kann lediglich insoweit eine Aussage gemacht werden, als der Umstand, dass bei der Berechnung der Quellensteuertarife für den Anteil der Gemeindesteuern auf das gewogene Mittel der Gemeindesteuern im Kanton – und nicht auf die tatsächlichen Gemeindesteuerfüsse – abgestellt wird (§ 89 Abs. 3 StG), zu Mindereinnahmen führt, die für Zürich auf rund 3 Mio. Franken und für Winterthur auf rund 0,5 Mio. Franken zu schätzen sind. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Gemeindesteuerfüsse von Zürich und Winterthur über dem gewogenen Mittel der Gemeindesteuern im Kanton liegen.

Zu Frage 2:

Die Erhebung einer Quellensteuer hat zwangsläufig zur Folge, dass Abzüge, die bei einer ordentlichen Veranlagung in der tatsächlichen Höhe und bezogen auf den konkreten Einzelfall berücksichtigt werden können, bei der Berechnung der Quellensteuertarife nur pauschal bzw. in der Höhe eines für alle Fälle festzulegenden Durchschnittswerts berücksichtigt werden können. Insoweit führt die Quellensteuer, verglichen mit den der ordentlichen Veranlagung unterliegenden Personen, immer zu Verlierern oder Gewinnern.

Gemäss der Verfügung der Finanzdirektion über Tarife der Quellensteuern für ausländische Arbeitnehmer vom 23. Oktober 2007 werden folgende Quellensteuertarife unterschieden:

- Tarif A für alleinstehende Steuerpflichtige (ledige, getrennt lebende, geschiedene und verwitwete Steuerpflichtige);
- Tarif B für verheiratete, in ungetrennter Ehe lebende Alleinverdiener sowie alleinstehende Steuerpflichtige, die mit Kindern zusammenleben;
- Tarif C für Doppelverdiener, anwendbar für verheiratete Arbeitnehmer in ungetrennter Ehe bei hauptberuflicher Erwerbstätigkeit beider Ehegatten;
- Tarif D für Nebenerwerb, anwendbar für erwerbstätige Personen, die zusätzlich zum eigenen Haupterwerb oder demjenigen des Ehegatten nebenberuflich tätig sind, sowie für Empfängerinnen und Empfänger von Ersatzeinkünften (im Sinne von § 88 Abs. 3 StG).

Innerhalb der Tarife A, B und C werden die Ansätze zudem nach der Belastung der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers durch Unterhaltsleistungen und Unterstützungen abgestuft. Eine weitergehende Differenzierung bei der Festlegung der Quellensteuertarife ist jedoch nicht denkbar – und zwar insbesondere, weil sie zu einer Überforderung der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers führen würde, die oder der den Abzug der Quellensteuer vornehmen und an das kantonale Steueramt abliefern muss. Von daher kann bei der Berechnung der Quellensteuertarife für den Anteil der Gemeindesteuern auch nicht auf die tatsächlichen Gemeindesteuerfüsse abgestellt werden, sondern es ist vom gewogenen Mittel der Gemeindesteuern im Kanton auszugehen (§ 89 Abs. 3 StG).

Weiter kann darauf hingewiesen werden, dass für individuelle Abzüge, die in der ordentlichen Veranlagung geltend gemacht werden können, im Rahmen der Quellensteuertarife jedoch unberücksichtigt bleiben, das Verfahren der nachträglichen Tarifkorrektur offensteht (für Einzelheiten kann auf die Randziffern 45–50 der Weisung der Finanzdirektion zur Durchführung der Quellensteuer für ausländische Arbeitnehmer vom 30. September 2005 verwiesen werden [LS 631.422]).

Eine vollständige Gleichstellung zwischen ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die der Quellensteuer unterliegen, und den übrigen, der ordentlichen Veranlagung unterliegenden Steuerpflichtigen – auch in den Fällen, in denen die quellensteuerpflichtigen Bruttoeinkünfte Fr. 120000 nicht übersteigen – könnte bezüglich des Steuerbetrags letztlich nur dann erreicht werden, wenn auch in diesen Fällen eine nachträgliche ordentliche Veranlagung durchgeführt würde. Nach dem Gesagten stünde jedoch eine solche Lösung nicht nur zum

Steuerharmonisierungsgesetz, sondern insbesondere auch zur Ordnung bei der direkten Bundessteuer im Widerspruch. Weiter wäre eine solche Lösung mit einem grossen administrativen Mehraufwand verbunden; sie hätte zur Folge, dass im Kanton pro Steuerperiode insgesamt gegen 90000 zusätzliche ordentliche Veranlagungen, mit Einschluss der Steuererklärungsverfahren, vorzunehmen wären; es müssten schätzungsweise 40 zusätzliche Steuerkommissärinnen oder Steuerkommissäre angestellt werden. Hinzu kommt, dass die infrage stehenden ausländischen Steuerpflichtigen, insbesondere in sprachlicher Hinsicht, vielfach mit dem Ausfüllen der Steuererklärung überfordert wären.

Zu Frage 3:

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen – insbesondere zu Frage 2 – sowie unter Berücksichtigung der Vorgaben des Steuerharmonisierungsrechts des Bundes erscheint es zwar nicht als einfach, eine Lösung zu finden, um eine bessere Gleichstellung von der Quellensteuer unterliegenden und ordentlich besteuerten Personen zu erreichen. Es kann jedoch darauf hingewiesen werden, dass sich zurzeit im Rahmen der Schweizerischen Steuerkonferenz, einer Vereinigung der Eidgenössischen und sämtlicher kantonalen Steuerverwaltungen, eine Arbeitsgruppe mit dem Verhältnis zwischen den der Quellensteuer unterliegenden Personen und den Steuerpflichtigen, die der ordentlichen Veranlagung unterliegen, befasst. In dieser Arbeitsgruppe ist auch der Kanton Zürich mit einem Kadermitglied des kantonalen Steueramtes vertreten. Die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe sind abzuwarten und anschliessend politisch zu würdigen. Das weitere Vorgehen ist daraufhin festzulegen.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi