

## **7. Steuergesetz (StG), Quellenbesteuerung des Erwerbseinkommens**

Antrag des Regierungsrates vom 22. Mai 2019 und gleichlautender Antrag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 29. Oktober 2019

Vorlage 5549

*Beat Bloch (CSP, Zürich), Präsident der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK):* Die Kommission beantragt Ihnen auch bei dieser Vorlage einstimmig, der Änderung des Steuergesetzes zuzustimmen. Ziel der vom Bundesrecht vorgegebenen und am 1. Januar 2021 in Kraft tretenden Änderung ist es, dass ordentlich veranlagte und an der Quelle besteuerte Personen gleichbehandelt werden. Das Mittel zur Gleichbehandlung nennt sich «nachträglich ordentliche Veranlagung». Dies bedeutet, dass der oder die Steuerpflichtige nach der Erhebung der Quellensteuer eine Steuererklärung einreicht und in der Folge auch noch ordentlich veranlagt wird.

Ausländerinnen und Ausländer ohne Niederlassungsbewilligung werden grundsätzlich an der Quelle besteuert. Bisher wird obligatorisch nachträglich ordentlich veranlagt, wer einen Bruttolohn von mehr als 120'000 Franken aufweist. Daran ändert die Vorlage nichts. Hingegen kann neu eine an der Quelle besteuerte Person auf Antrag verlangen, dass sie auch dann ordentlich veranlagt wird, wenn der Bruttolohn weniger als 120'000 Franken beträgt. Wer einmal dieses Verfahren gewählt hat, verbleibt in der ordentlichen Besteuerung bis zum Erhalt der Niederlassungsbewilligung, auch dann, wenn das Einkommen einmal tiefer als 120'000 Franken ausfällt. Die Möglichkeit dieser freiwilligen nachträglichen ordentlichen Veranlagung gilt neu auch für quellensteuerpflichtige Personen im Ausland, die mindestens 90 Prozent ihrer weltweiten Einkünfte in der Schweiz erzielen. Auslöser dafür war ein Urteil des Bundesgerichts aus dem Jahre 2010 im Zusammenhang mit dem Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU.

Die Vorlage ist auch mit einer Änderung bei der Bezugsprovision für die Schuldner der steuerbaren Leistungen verbunden. Einzig in diesem Punkt hat der Kanton einen Handlungsspielraum. Die Bezugsprovision beträgt heute 3 Prozent des Quellensteuerbetrags, neu wird sie 1 bis 2 Prozent betragen. Nach dem Willen des Bundesgesetzgebers soll die elektronische Abrechnung der Quellensteuer mit einer höheren Provision vergütet werden als eine solche in Papierform.

Der Regierungsrat äussert sich in der Weisung ausführlich zu den finanziellen und personellen Folgen der Steuergesetzänderung. Die Anzahl der nachträglich ordentlichen Veranlagungen wird nach Ansicht des Regierungsrates deutlich zunehmen. 2022 sollen es schätzungsweise rund 30'000 sein und ab 2027 wird mit 50'000 bis 60'000 zusätzlichen Veranlagungen gerechnet. Konkret muss in diesen Fällen also ein Steuererklärungs-, ein Veranlagungs- und ein Bezugsverfahren und weiterhin vorgängig auch das Quellensteuerverfahren durchgeführt werden. Im aktuellen KEF (*Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan*) sind für die Bewältigung der Mehraufgaben fünf zusätzliche Stellen ab 2021 und weitere fünf ab 2022 ausgewiesen. In finanzieller Hinsicht geht der Regierungsrat davon aus,

dass die Quellensteuerreform zu Mindereinnahmen von je 5 bis 10 Millionen Franken für den Kanton und die Gemeinden führen wird. Die Begrenzung der Bezugsprovision dürfte hingegen mit einem Minderaufwand bei der Erhebung der Staatssteuer im Umfang von 5 bis 10 Millionen Franken verbunden sein.

Die WAK erörterte auch bei dieser Vorlage zahlreiche Detailfragen. Die neuen Regelungen blieben aber insgesamt unbestritten.

Namens der einstimmigen Kommission beantrage ich Ihnen, der Änderung des Steuergesetzes zuzustimmen.

*Beat Huber (SVP, Buchs):* Diese Änderung des Steuergesetzes betrifft Arbeitnehmer ohne Niederlassungsbewilligung, die im Kanton steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt haben. Sie unterliegen für ihr Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit der Quellensteuer. Mit der vorliegenden Steuergesetzänderung wird zwingendes Bundesrecht umgesetzt. Da bereits feststeht, dass die Bundesvorlage am 1. Januar 2021 in Kraft tritt und die Umsetzung auf das kantonale Recht auf den gleichen Zeitpunkt erfolgen muss, kann das Inkrafttreten der kantonalen Umsetzungsvorlage per 1. Januar 2021 in dieser Gesetzesänderung vom Kantonsrat beschlossen werden.

Die SVP-Fraktion wird dieser Änderung des Steuergesetzes ohne Begeisterung zustimmen; ohne Begeisterung deshalb, weil die Mehrbelastung von 5 bis 10 Millionen Franken, die beim Kanton anfallen, durch eine Reduktion der Bezugsprovision der abrechnenden Arbeitgeber bezahlt wird. Bis vor kurzem wurden die Arbeitgeber, die die Quellensteuerabrechnung erstellten und das eigentliche Inkasso für den Kanton gewährleisten, mit 4 Prozent Bezugsprovision entschädigt. Zwischenzeitlich ist diese auf 3 Prozent gesunken und soll ab 1. Januar 2021 sogar auf 1 bis 2 Prozent gesenkt werden. Bei den hohen Einkommen ist dies auch kein Problem, aber bei tiefen Einkommen und einer kurzen Arbeitsdauer sind diese Bezugsprovisionen nicht mehr kostendeckend. Wie so oft wälzt der Kanton die Kosten auf die Arbeitgeber ab. Wir hoffen, dass sich wenigstens die Qualität beim Quellensteueramt verbessert und wir in Zukunft mit weniger falschen Tarifen gestraft werden und auch die Verrechnung zeitnah erfolgt. Besten Dank.

*Stefan Feldmann (SP, Uster):* Auch hier haben wir eine sehr technische Vorlage. Sie betrifft vor allem Änderungen beim Quellenbesteuerungsverfahren, insbesondere bei der nachträglichen ordentlichen Veranlagung. Der Kommissionspräsident hat Ihnen die Details hierzu erläutert, diese werden von unserer Seite nicht bestritten und es werden keine anderen Anträge gestellt.

Für etwas Amüsement in der Fraktion hat hingegen das Verfahren von Eröffnung durch Aktenablage gesorgt, das schon seit vielen Jahren in vielen Kantonen praktiziert wird, vom Bundesgericht auch geschützt ist, das nun aber im Gesetz erstmals verankert wird. «Eröffnung durch Aktenablage» bedeutet, dass man Steuerbescheide von Personen, die man im Ausland nicht mehr eruieren kann, statt sie im Amtsblatt zu publizieren, in der Aktenablage ablegt, und damit gelten dann die Steuerbescheide als offiziell eröffnet. Für Amüsement sorgte insbesondere der

Umstand oder die Tatsache, dass jeweils zwei Exemplare des Steuerbescheids abgelegt werden müssen: neben dem Exemplar für die Steuerverwaltung natürlich auch das Exemplar für den Steuerpflichtigen. Denn theoretisch könnte es ja sein, dass eines Tages ein Steuerpflichtiger auf der Matte des Steueramtes steht und sich danach erkundigt, ob noch eine Steuerrechnung offen ist. Wie oft das schon vorgekommen ist, wissen wir nicht, denn das kantonale Steueramt führt keine Statistik hierzu. Das hat bei uns in der Fraktion etwas für Amüsement gesorgt, das Verfahren scheint aber durchaus plausibel zu sein, auch wenn man es unter dem Aspekt von Aufwand und Ertrag betrachtet.

Insofern stimmt die SP-Fraktion dieser Steuergesetzänderung zu. Besten Dank.

*Cristina Wyss-Cortellini (GLP, Dietlikon):* Auch dieses Geschäft ist unbestritten, denn auch bei diesen kantonalen Änderungen geht es um die Übernahme von Übergeordnetem mit wenig Spielraum für Abweichungen. Einzig bei einem Artikel, bei der Regelung der Quellenbesteuerung des Erwerbseinkommens, kann eine kantonale Abweichung vorgenommen werden, und zwar bezüglich Publikation bei nicht möglicher Zustellung. Das Ganze klingt absurd: Es geht um die Verfahrensbestimmung der Zustellung durch Aktenablage. Von dieser Möglichkeit wird regelmässig Gebrauch gemacht, zum Beispiel, wenn eine Publikation im Amtsblatt keinen Sinn ergibt, weil damit die Betroffenen nicht erreicht werden, beispielsweise, weil der Empfänger mutmasslich ausgewandert und die Adresse nicht bekannt ist. Die Zustellung durch Aktenablage bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Um die Absurdität auf die Spitze zu treiben, sei noch erwähnt, dass dabei Separatexemplare des Entscheids in den Akten abzulegen sind: eines für die Akten selber und eines als Zustellung durch Aktenablage durch den potenziellen Empfänger, der den Entscheid ja de facto eben nicht empfängt.

Wir Grünliberalen akzeptieren die neue gesetzliche Grundlage, um unnötige offene Verfahren bei Unzustellbarkeit zu verhindern. Den absurd-humoristischen Aspekt nehmen wir zur Kenntnis. Dieses Geschäft lässt ansonsten keinen kantonalen Spielraum zu.

*Jasmin Pokerschnig (Grüne, Zürich):* Die Ungleichbehandlung zwischen ordentlichen und quellenbesteuerten Personen soll beseitigt werden. Der Auslöser dazu war ein Urteil des Bundesgerichts im Jahr 2010. Die Ungleichbehandlungen ergeben sich besonders daraus, dass im ordentlichen Verfahren tatsächlich angefallene Aufwendungen abgezogen werden können, hingegen bei der Quellenbesteuerung nur pauschale Abzüge berücksichtigt werden. Die Änderungen sind vom Bundesrecht vorgegeben, dem Kanton bleibt eigentlich kein Spielraum, und wir müssen somit die Änderungen nachvollziehen. Die Steuerverwaltung rechnet mit einem deutlichen personellen Mehraufwand und mit Mindereinnahmen von 5 bis 10 Millionen Franken für Kanton und Gemeinden. Diese Auswirkungen sind nicht zu unterschätzen, siehe auch die Vorlage, die wir zuvor beraten haben (*Vorlage 5548*), und sollen bei neuen Begehrlichkeiten in Sachen Steuersenkungen mitberücksichtigt werden.

Wir Grünen stimmen der Vorlage zu.

*Kaspar Bütikofer (AL, Zürich):* Auch die Alternative Liste wird dieser Änderung des Steuergesetzes zustimmen. Auch hier geht es primär um den Nachvollzug von Bundesrecht. Deshalb gibt es auch hier keine Anträge auf eine Änderung. Grundsätzlich ist diese Änderung begrüßenswert, denn es geht hier um die steuerliche Gleichbehandlung besonders von Grenzgängern. Grundlage dieser Änderung ist ein Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahr 2010, das zum Resultat führte, dass nachträglich auch eine ordentliche Veranlagung verlangt werden kann. Das führt dann auch dazu, dass die Quellensteuer mit dem Resultat aus der ordentlichen Veranlagung verrechnet werden kann. In der Regel ist die Quellensteuer etwas höher als die ordentliche Veranlagung. Die ganze Übung wird dazu führen, dass es mehr ordentliche Veranlagungen geben wird. Grundsätzlich ist aber die Sache mehr oder weniger saldoneutral. Das Einzige, was mehr kosten wird, ist, dass es im Steueramt mehr Personal brauchen wird. Für Amüsement sorgt jetzt noch die ganze Diskussion rund um die Aktenablage. Ich denke nicht, dass das zu mehr Aufwand führen wird. Würde man das nicht so machen, müsste man quasi den Steuerbescheid über die Botschaft im Ausland zustellen, und dieser Weg ist einigtes teurer.

Kurz, es handelt sich hier um eine faire Lösung, und deshalb stimmt die Alternative Liste der Änderung zu.

Regierungsrat Ernst Stocker: Ich kann es kurz machen, weil der Kommissionspräsident die Vorlage umfassend vorgestellt und beleuchtet hat, insbesondere auch den Mehraufwand, der durch diese Änderung entsteht. Ich bitte Sie deshalb, der Vorlage zuzustimmen. Ich habe einfach noch eine Bemerkung zu den Aussagen von Kantonsrat Huber (*Zwischenruf von Beat Huber: «Hier!»*) Einer, der aufpasst, was wollen wir mehr, wenn die Regierung berichtet (*Heiterkeit*). Der Kanton ist an vielem schuld, aber an der Maklerprovisionshöhe nicht. Es ist eine Bundesvorgabe, 1 bis 2 Prozent Provision zu geben. Und ich kann Ihnen versichern: Die Finanzdirektion hat die Absicht, auf 2 Prozent zu gehen, wenn der digitale Weg beschritten wird. Besten Dank.

### *Eintreten*

ist beschlossen, nachdem kein anderer Antrag gestellt worden ist.

### *Detailberatung*

#### *Titel und Ingress*

*I. Das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 wird wie folgt geändert:*

*§§ 87–90*

*Aufhebung § 91*

*§§ 92–96*

*§ 100a wird zu § 100*

§§ 101, 101a, 101b, 101c, 102–104

*Aufhebung § 105*

§ 128

*Marginalie zu § 143*

§§ 143a, 144 und 145

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*Ratspräsident Dieter Kläy:* Damit ist die Vorlage redaktionell durchberaten. Sie geht an die Redaktionskommission. Die Redaktionslesung findet in circa vier Wochen statt. Dann befinden wir auch über Ziffern II und III der Vorlage.

Das Geschäft ist für heute erledigt.