

Sitzung vom 27. Januar 1993

326. Postulat (Revision der Quellensteuerverordnung II hinsichtlich an der Quelle erhobener Kirchensteuern)

Kantonsrat Franz Cahannes, Zürich, und Mitunterzeichnende haben am 2. November 1992 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen, die Quellensteuerverordnung II in dem Sinne zu ändern, dass die Kirchensteuern nur mehr bei Angehörigen der drei staatlich anerkannten Kirchen an der Quelle erhoben werden.

Auf Antrag der Direktion der Finanzen

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Zum Postulat Franz Cahannes, Zürich, wird wie folgt Stellung genommen:

1. Nach § 3 Abs. 5 und 6 des Steuergesetzes (StG) kann der Regierungsrat für ausländische Arbeitnehmer durch Verordnung die Besteuerung des Erwerbseinkommens an der Quelle in Form eines Lohnabzugs vorschreiben. Eine solche Quellensteuer ist im ganzen Kanton einheitlich, unabhängig vom Steuerfuss der Gemeinde zu erheben; der Tarif muss der durchschnittlichen Steuerbelastung im Kanton entsprechen. Der Regierungsrat hat die Quellensteuer für ausländische Arbeitnehmer mit Verordnung vom 12. September 1966 eingeführt (QVO II). Darunter fallen alle ausländischen Staatsangehörigen, die nicht im Besitz der fremdenpolizeilichen Niederlassungsbewilligung sind, sich jedoch im Kanton Zürich aufhalten oder hier wohnen und einer unselbständigen Erwerbstätigkeit nachgehen (§ 1 Abs. 1 QVO II). Eine Quellenbesteuerung ausländischer Arbeitnehmer ist sowohl im Rahmen der Harmonisierung der kantonalen Steuern (Art. 32 ff. des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden; StHG) als auch auf Bundesebene ab 1. Januar 1995 (Art. 83 ff. des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer; DBG) vorgesehen.

2. Die Einführung der Quellenbesteuerung hat es ermöglicht, dass ausländische Arbeitnehmer, die mit dem zürcherischen Veranlagungsverfahren wenig vertraut sind, nicht gezwungen sind, eine Steuererklärung einzureichen. In Kauf genommen wird dabei, dass die Quellensteuer zwangsläufig zu Verallgemeinerungen und Vereinfachungen führt. Dies gilt einerseits für die Steuertarife, bei deren Festsetzung Pauschalen für Berufskosten usw. berücksichtigt werden, und andererseits auch für die Verteilung der Quellensteuererträge. Zwischen Kanton und Gemeinde erfolgt diese - nachdem von den Gesamtsteuererträgen die Personal- und Bundessteuer in Abzug gebracht worden sind - im Verhältnis der Staatssteuer zum gewogenen Mittel der Gemeindesteuern (§ 23 QVO II). Alsdann übernimmt die politische Gemeinde die Aufteilung auf die einzelnen Gemeindegüter (§ 24 QVO II). Dies bedingt, dass die vom Arbeitgeber anzuwendenden Tarife für die Quellensteuern alle direkten Steuern abdecken, die auf dem Erwerbseinkommen erhoben werden: Staats-, Gemeinde-, Kirchen-, Personal- und direkte Bundessteuer.

3. Der Miteinbezug der Kirchensteuer in den Quellensteuertarif beruht auf der entsprechenden steuergesetzlichen Grundlage. Danach erheben die staatlich anerkannten Kirchgemeinden von den Angehörigen ihrer Konfession die Kirchensteuern (§ 150 Abs. 1 StG). Zu den staatlich anerkannten Kirchgemeinden gehören die Kirchgemeinden der evangelisch-reformierten Landeskirche, die römisch-katholischen Kirchgemeinden sowie die christ-katholische Kirchgemeinde Zürich. Alle anderen Kirchgemeinden oder kirchlichen Organisationen besitzen keine Steuerhoheit und können demzufolge auch keine Kirchensteuern im Sinne des Steuergesetzes erheben.

Diesen Grundsätzen ist auch im Quellensteuerrecht Rechnung zu tragen. Dem Quellensteuerrecht eigen ist dabei, dass die Steuer vom Leistungspflichtigen erhoben und an die Steuerbehörden abgeliefert wird (§ 6 QVO II). Das System der Quellensteuer verlangt mithin eine einfache Ausgestaltung des Quellensteuerabzugs und dementsprechend der Tarife. Deshalb bestehen für Quellensteuerpflichtige mit und ohne Kirchensteuerpflicht die gleichen Tarife. Zurzeit gelangen (ohne Hilfstarife) zehn Tarife zur Anwendung.

4. Den steuergesetzlichen Bestimmungen und gleichzeitig dem verfassungsrechtlichen Verbot der Erhebung von Kultussteuern von Angehörigen einer andern Religion (Art. 49 Abs. 6 der Bundesverfassung; BV) wird dadurch Rechnung getragen, dass den ausländischen Arbeitnehmern ohne Kirchensteuerpflicht das Recht eingeräumt wird, den Anteil der Kirchensteuer beim zuständigen Gemeindesteuernamt zurückzufordern, wobei dem Gesuch eine Bescheinigung des Arbeitgebers über die vorgenommenen Steuerabzüge beizulegen ist (§ 13 QVO II). Diese Regelung gilt seit der Einführung der Quellensteuer im Jahre 1967 und wird auch in zahlreichen anderen Kantonen in dieser bzw. ähnlicher Form angewandt.

5. Das Rückerstattungsverfahren hat sich weitgehend bewährt, zumal die Praxis die Bedürfnisse der Quellensteuerpflichtigen berücksichtigt. So wird z. B. begründeten Rückerstattungsbegehren auch nach Verlassen der Schweiz stattgegeben. Ebenso wird das Geld auf Wunsch ins Ausland überwiesen oder auf ein schweizerisches Konto transferiert. Es ist aber zutreffend, dass von dieser Rückerstattungsmöglichkeit nicht in allen Fällen Gebrauch gemacht wird. Dabei bestehen über das Ausmass der nicht zurückgeforderten Kirchensteuern bei den Steuerbehörden keine gesicherten statistischen Grundlagen. Fest steht jedoch, dass insbesondere die römisch-katholischen Kirchgemeinden in den Genuss von Kirchensteuern gelangen, die von Angehörigen nicht anerkannter kirchlicher Organisationen nicht zurückverlangt werden. Der Grund liegt darin, dass die Kirchensteuer innerhalb einer Gemeinde nach Verhältnis der staatlich anerkannten Konfessionszugehörigkeit der dort lebenden Quellensteuerpflichtigen verteilt werden (§ 24 QVO II). Den römisch-katholischen Kirchgemeinden kommt deshalb der grösste Anteil zu, weil die Mehrzahl der entsprechenden quellensteuerpflichtigen Arbeitnehmer Angehörige dieser Konfession sind.

6. Die Ursache für die nur teilweise Wahrnehmung der Rückerstattungsmöglichkeit liegt hauptsächlich in der mangelnden Information. Das kantonale Steueramt hat deshalb in Zusammenarbeit mit der kantonalen Arbeitsgemeinschaft für Ausländerfragen Zürich (KAAZ) ein mehrsprachiges Informationsblatt ausgearbeitet, das über die Rückerstattungsmöglichkeit der Kirchensteuer informiert, in den Gemeinden aufgelegt wird und dort oder bei den interessierten Organisationen bezogen werden kann. Die Gemeinden werden überdies nochmals auf die den Pflichtigen entgegenkommende Praxis aufmerksam gemacht. Zudem wird die Abteilung Quellensteuer des kantonalen Steueramtes dieses Formular den rund 10 000 Arbeitgebern, welche quellensteuerpflichtige Arbeitnehmer beschäftigen, periodisch zusenden. Die Arbeitgeber werden mit einem zusätzlichen Begleitschreiben an die Rückerstattungsmöglichkeit und ihre diesbezügliche Bescheinigungspflicht erinnert.

7. Bezüglich der Forderung, die Kirchensteuern nur bei Angehörigen der drei staatlich anerkannten Kirchen zu erheben, ist darauf hinzuweisen, dass der Entscheid über Bestand und Umfang der Kirchensteuerpflicht nicht dem Arbeitgeber überlassen werden sollte. Das Steuergesetz sieht denn auch ausdrücklich vor, dass im Streitfall die zuständige Kirchenbehörde über die Kirchensteuern zu entscheiden hat (§ 153 StG). Die Abklärung der Konfession würde den Arbeitgebern überdies einen erheblichen Mehraufwand bescheren, da sie bei jedem quellensteuerpflichtigen Arbeitnehmer dessen Konfession bei der Wohngemeinde in Erfahrung zu bringen hätten. Insbesondere für Firmen mit mehreren hundert quellensteuerpflichtigen Arbeitnehmern wäre dies kaum mehr zu bewältigen. Eine zusätzliche Schwierigkeit würde sich zudem bei verheirateten Steuerpflichtigen stellen. In diesen Fällen hätte der Arbeitgeber auch die Konfession der Ehefrau in Erfahrung zu bringen, da nur bei Nichtzugehörigkeit beider Ehegatten zu einer staatlich anerkannten Kirchgemeinde auf die Erhebung der Kirchensteuern ganz verzichtet werden könnte. In den Fällen aber, bei denen nur ein Ehegatte keiner staatlich anerkannten Kirchgemeinde angehört, müsste die Kirchensteuer zur Hälfte erhoben werden (vgl. § 151 StG; Weisung der Finanzdirektion zur Durchführung der Quellensteuern für ausländische Arbeitnehmer gemäss Quellensteuerverordnung II vom 31. Oktober 1990, N 60).

8. Generell würde die Einführung eines speziellen Tarifs für Quellensteuerpflichtige, die keiner staatlich anerkannten Kirche angehören, die bereits hohe Zahl von bestehenden Tarifen verdoppeln, da sich bei sämtlichen (zehn) Tarifen die Frage der Konfessionszugehörigkeit stellen würde. Hinzu käme noch ein neuer Tarif für verheiratete Quellensteuerpflichtige, bei denen nur ein Ehegatte keiner staatlich anerkannten Kirchgemeinde angehört. Eine solche Regelung hätte nicht nur eine beträchtliche Mehrbelastung für die Arbeitgeber zur Folge, sondern würde in der Praxis auch eine erhebliche Fehlerquelle darstellen.

9. Die schwerwiegendste Konsequenz eines zusätzlichen Tarifs ohne Kirchensteueranteil wäre, dass die Arbeitgeber je für ihre quellensteuerpflichtigen Arbeitnehmer mit und ohne Kirchensteueranteil dem kantonalen Steueramt eine getrennte Abrechnung einreichen müssten. Desgleichen müssten den einzelnen Gemeinden die Quellensteuerbetreffnisse mit und ohne Kirchensteuern getrennt gutgeschrieben werden. Nur auf diese Art und Weise könnte sichergestellt werden, dass die einzelnen Kirchgemeinden genau die ihnen zustehenden Steuerbetreffnisse erhalten würden. Ganz abgesehen vom Mehraufwand für die Arbeitgeber und von den damit verbundenen zusätzlichen Fehlerquellen wären zum jetzigen Zeitpunkt nur sehr wenige Arbeitgeber überhaupt in der Lage, eine solche getrennte Abrechnung für ihre Quellensteuerpflichtigen zu erstellen.

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, das Postulat nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Finanzen.

Zürich, den 27. Januar 1993

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:
Roggwiller