

Antrag der Kommission für Wirtschaft  
und Abgaben\* vom 23. Oktober 2012

KR-Nr. 350a/2010

**Beschluss des Kantonsrates  
über die parlamentarische Initiative  
von Claudio Schmid betreffend Quellensteuer für  
natürliche Personen mit steuerrechtlichem Wohnsitz  
oder Aufenthalt in der Schweiz**

(vom .....)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Wirtschaft und  
Abgaben vom 23. Oktober 2012,

*beschliesst:*

I. In Zustimmung zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 350/  
2010 von Claudio Schmid wird nachfolgende Gesetzesänderung be-  
schlossen.

***Minderheitsantrag von Thomas Marthaler, Heidi Bucher, Stefan  
Feldmann, Andreas Geistlich (in Vertretung von Regine Sauter),  
Lilith Claudia Hübscher, Philipp Kutter (in Vertretung von Silvia  
Steiner), Carmen Walker Späh (in Vertretung von Beat Walti):***

*I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 350/2010 von Claudio  
Schmid wird abgelehnt.*

---

\* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Hans Heinrich Raths,  
Pfäffikon (Präsident); Judith Bellaiche, Kilchberg; Heidi Bucher, Zürich; Stefan  
Feldmann, Uster; Julia Gerber Rüegg, Wädenswil; Martin Haab, Mettmenstetten;  
Lilith Claudia Hübscher, Winterthur; Thomas Marthaler, Zürich; Peter Preisig,  
Hinwil; Regine Sauter, Zürich; Beni Schwarzenbach, Zürich; Arnold Suter, Kilch-  
berg; Silvia Steiner, Zürich; Hans-Ueli Vogt, Zürich; Beat Walti, Zollikon; Sekre-  
tär: Andreas Schlagmüller.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 23. Oktober 2012

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Hans Heinrich Raths

Der Sekretär:

Andreas Schlagmüller

---

## Steuergesetz

(Änderung vom .....;  
Berechnungsgrundlage Quellensteuertarife)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für  
Wirtschaft und Abgaben vom 23. Oktober 2012,

beschliesst:

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

III. Steuertarife  
1. Grundlage

§ 89. Abs. 1 und 2 unverändert.

<sup>3</sup> Der Anteil der Gemeindesteuern berechnet sich nach dem Steuerfuss derjenigen Gemeinde, in welcher die meisten Quellensteuerpflichtigen steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt haben.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem obligatorischen Referendum.

III. Der Beleuchtende Bericht wird von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

## **Erläuternder Bericht**

### **1. Einleitung**

Am 7. März 2011 unterstützte der Kantonsrat die von Claudio Schmid am 29. November 2010 eingereichte parlamentarische Initiative betreffend Quellensteuer für natürliche Personen mit steuerrechtlichem Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz mit 75 Stimmen vorläufig.

### **2. Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben an den Regierungsrat**

#### **2.1 Inhalt der parlamentarischen Initiative (PI)**

Die parlamentarische Initiative fordert folgende Änderung des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997:

§ 89. Abs. 1 und 2 unverändert.

III. Steuertarife

<sup>3</sup> Der Anteil der Gemeindesteuern berechnet sich nach dem Steuerfuss der Gemeinde, in welcher die grösste Anzahl von Quellensteuerpflichtigen Wohnsitz hat.

1. Grundlage

#### **2.2 Vorbehaltenes Beratungsergebnis**

Anlässlich ihrer Sitzung vom 6. Dezember 2011 hat die Kommission – vorbehältlich allfälliger Rückkommensanträge und der Schlussabstimmung – bei 7:7 Stimmen mit Stichentscheid des Präsidenten die parlamentarische Initiative unterstützt.

#### **2.3 Begründung**

Die Kommissionsmehrheit erachtet es als nicht sachgerecht, dass inländische Steuerpflichtige teilweise gegenüber den an der Quelle besteuerten Ausländerinnen und Ausländern schlechtergestellt sind. Besonders augenfällig wird dies in der Stadt Zürich, wo rund die Hälfte aller rund 146 000 quellensteuerpflichtigen Personen mit Bruttoeinkünften unter Fr. 120 000 lebt. Ein Quellensteuertarif auf der Basis des

Steuerfusses der Stadt Zürich verringerte die bestehenden Ungerechtigkeiten.

Ein Teil der Kommissionsminderheit lehnt die PI ab, weil er keinen Handlungsbedarf ortet bzw. weil davon Quellensteuerpflichtige mit bescheidenem Einkommen besonders betroffen wären. Ein weiterer Teil anerkennt zwar grundsätzlich einen Handlungsbedarf. Diese Minderheit zieht es jedoch vor, die Ergebnisse einer Arbeitsgruppe auf Bundesebene abzuwarten, welche sich derzeit mit den Rechtsgleichheitsproblemen im Quellensteuerrecht befasst.

### **3. Stellungnahme des Regierungsrates**

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 11. Januar 2012 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 350/2010 betreffend Quellensteuer für natürliche Personen mit steuerrechtlichem Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz im Sinne von § 28 des Kantonsratsgesetzes vom 5. April 1981 wie folgt Stellung:

1. Gemäss § 87 Abs. 1 des Steuergesetzes (StG) vom 8. Juni 1997 (LS 631.1), in Übereinstimmung mit Art. 83 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) und Art. 32 Abs. 1 des gleich datierten Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) werden ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, welche die fremdenpolizeiliche Niederlassungsbewilligung (Bewilligung C) nicht besitzen, im Kanton jedoch steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt haben, für ihr Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit einem Steuerabzug an der Quelle unterworfen.

Betragen die quellensteuerpflichtigen Bruttoeinkünfte in einem Kalenderjahr mehr als den durch die Finanzdirektion festgelegten Betrag, wird eine nachträgliche ordentliche Einschätzung durchgeführt. Die an der Quelle abgezogene Steuer wird dabei angerechnet (§ 93 Abs. 2 StG; so auch Art. 90 Abs. 2 DBG, wobei der Betrag für die direkte Bundessteuer durch das Eidgenössische Finanzdepartement festzulegen ist, und Art. 34 Abs. 2 StHG). Der Betrag der Bruttoeinkünfte, bei dessen Überschreiten eine nachträgliche ordentliche Einschätzung erfolgt, beträgt gemäss Randziffer 55 der Weisung der Finanzdirektion zur Durchführung der Quellensteuer für ausländische Arbeitnehmer vom 30. September 2005 (LS 631.422) Fr. 120 000. Bei der direkten Bundessteuer gilt der gleiche Betrag (Ziff. 2 Anhang zur Verordnung des Eidgenössischen Finanzdepartements vom 19. Oktober 1993 [Quellensteuerverordnung, QStV]; SR 642.118.2).

Wenn dagegen die quellensteuerpflichtigen Bruttoeinkünfte den Betrag von Fr. 120 000 nicht übersteigen, bleibt für das Einkommen, das dem Steuerabzug an der Quelle nicht unterworfen ist, sowie bei den Staats- und Gemeindesteuern für das Vermögen eine ergänzende ordentliche Besteuerung vorbehalten (§ 93 Abs. 1 StG, Art. 90 Abs. 1 DBG und Art. 34 Abs. 1 StHG).

Wer sodann ohne steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz für kurze Dauer oder als Grenzgänger oder Wochenaufenthalter in unselbstständiger Stellung im Kanton erwerbstätig ist, entrichtet für sein Erwerbseinkommen ebenfalls die Quellensteuer (§ 94 StG, Art. 91 DBG sowie Art. 36 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 35 Abs. 1 Bst. a StHG). Allerdings bleiben besondere Regelungen in Doppelbesteuerungsabkommen vorbehalten. Zudem ist in den erwähnten Fällen eine nachträgliche ordentliche oder ergänzende ordentliche Einschätzung nicht vorgesehen.

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). Bei den Gemeindesteuern sind, neben den Steuern der politischen Gemeinden, auch jene der Schulgemeinden zu berücksichtigen; bei Angehörigen einer staatlich anerkannten Kirche ist auch den Kirchensteuern Rechnung zu tragen.

Schliesslich wird in § 89 Abs. 3 StG vorgesehen: «Der Anteil für die Gemeindesteuern berechnet sich nach dem gewogenen Mittel der Gemeindesteuern im Kanton.»

2. Mit der vorliegenden PI KR-Nr. 350/2010 wird nunmehr eine Änderung von § 89 Abs. 3 StG verlangt; danach soll bei der Berechnung der Quellensteuertarife der Anteil für die Gemeindesteuern nicht mehr nach dem gewogenen Mittel der Gemeindesteuern im Kanton, sondern «nach dem Steuerfuss der Gemeinde» berechnet werden, «in welcher die grösste Anzahl von Quellensteuerpflichtigen Wohnsitz hat».

Zur Begründung dieser Änderung von § 89 Abs. 3 StG wird vorgebracht, dass der Regierungsrat in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 215/2010 betreffend Quellensteuer und Personenfreizügigkeit schlüssig dargelegt habe, dass nicht auf die tatsächlichen Gemeindesteuerfüsse abgestellt werden könne. Denn, so wird in der Begründung der PI KR-Nr. 350/2010 festgehalten, «die Erhebung der Quellensteuer ist für Arbeitgeber nur effizient, wenn im ganzen Kanton die gleichen Tarife gelten». Das führe jedoch zu Ungleichheiten zwischen Quellensteuerpflichtigen und Personen, die nicht der Quellensteuer

unterlägen. Diese Ungleichheiten seien möglichst zu beseitigen. Die Rechtsgleichheit, d. h., die rechtsgleiche Behandlung von Quellensteuerpflichtigen und ordentlich Besteuerten sei besser gewahrt, wenn auf den Steuerfuss der Gemeinde abgestellt werde, in der die grösste Anzahl von Quellensteuerpflichtigen Wohnsitz habe.

3. Wie in der erwähnten Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 215/2010 dargelegt wurde, ist es, wie auch in der Begründung der PI KR-Nr. 350/2010 zu Recht festgestellt wird, unabdingbar, dass im Kanton einheitliche Quellensteuertarife gelten; es kann nicht auf die Steuerfüsse der einzelnen Gemeinden (politischen, Schul- und Kirchgemeinden) abgestellt werden, in denen die quellensteuerpflichtige Person Wohnsitz hat. Den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, die den Quellensteuerabzug vornehmen müssen, können nicht 171 unterschiedliche Quellensteuertarife mit oder ohne Kirchensteuer zugemutet werden.

Weiter wird in der Begründung zur PI KR-Nr. 350/2010 ebenfalls zutreffend festgestellt, dass in den Fällen, in denen die quellensteuerpflichtigen Bruttoeinkünfte den Betrag von Fr. 120 000 übersteigen, Quellensteuerpflichtige, jedenfalls dann, wenn sie in der Schweiz Wohnsitz haben, im Ergebnis gleich behandelt werden wie ordentlich Besteuerte, da in diesen Fällen eine nachträgliche ordentliche Einschätzung stattfindet.

In den Fällen aber, in denen die quellensteuerpflichtigen Bruttoeinkünfte den Betrag von Fr. 120 000 nicht übersteigen, führt der Quellensteuertarif insoweit zu einer Ungleichbehandlung, als bei den Quellensteuerpflichtigen nach dem geltenden Recht auf das gewogene Mittel der Gemeindesteuern im Kanton und bei den ordentlich Besteuerten auf die tatsächlichen Steuerfüsse der Gemeinden abgestellt wird. Eine solche Ungleichbehandlung lässt sich aber nicht vermeiden, da, wie erwähnt, im Kanton gleiche, flächendeckende Quellensteuertarife gelten müssen.

Wenn der Anteil für die Gemeindesteuern, wie von der PI KR-Nr. 350/2010 verlangt, nach dem Steuerfuss der Gemeinde berechnet würde, in der die grösste Anzahl von Quellensteuerpflichtigen Wohnsitz hat, so wäre auf den Steuerfuss der Stadt Zürich abzustellen. Gemäss Angaben der Dienstabteilung Quellensteuer des kantonalen Steueramtes waren per Ende 2011 insgesamt 145 917 quellensteuerpflichtige Personen gemeldet (einschliesslich im Ausland wohnhafte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer), wovon 68 960 Personen auf die Stadt Zürich entfielen. Damit weist die Stadt Zürich die grösste Anzahl von Quellensteuerpflichtigen auf. 2011 betrug sodann der Steuerfuss in der Stadt Zürich 119% ohne Kirchensteuer und 126,2% mit Kirchensteuer (gewogenes Mittel nach Anzahl der Konfessionsangehörigen in der Stadt Zürich). Demgegenüber betrug das gewogene

Mittel der Gemeindesteuern im Kanton 2011, das dem für 2012 massgebenden Quellensteuertarif zugrunde liegt, 110% ohne Kirchensteuer und 118,9% mit Kirchensteuer.

Das Abstellen auf den Steuerfuss der Stadt Zürich bei der Berechnung der Quellensteuertarife hätte zwar zur Folge, dass in der Stadt Zürich Quellensteuerpflichtige in Bezug auf den Gemeindesteuerfuss gleich behandelt würden wie ordentlich Besteuerte, und zwar selbst dann, wenn die quellensteuerpflichtigen Bruttoeinkünfte den Betrag von Fr. 120 000 nicht übersteigen. Auf der anderen Seite ergäben sich jedoch neue Ungleichbehandlungen, die sich schematisch wie folgt darstellen lassen:

- Ungleichbehandlungen innerhalb der Gruppe der Quellensteuerpflichtigen:
  - Quellensteuerpflichtige mit Wohnsitz in einer Gemeinde mit tieferem Steuerfuss als jenem der Stadt Zürich werden benachteiligt; auf sie wird der höhere Steuerfuss der Stadt Zürich angewendet, obwohl sie in einer Gemeinde mit einem tieferen Steuerfuss Wohnsitz haben.
  - Quellensteuerpflichtige mit Wohnsitz in einer Gemeinde mit höherem Steuerfuss als jenem der Stadt Zürich werden bevorzugt; auf sie wird der tiefere Steuerfuss der Stadt Zürich angewendet, obwohl sie in einer Gemeinde mit einem höheren Steuerfuss Wohnsitz haben.
- Ungleichbehandlungen zwischen Quellensteuerpflichtigen und ordentlich Besteuerten:
  - Ordentlich Besteuerte mit Wohnsitz in einer Gemeinde mit höherem Steuerfuss als jenem der Stadt Zürich werden gegenüber Quellensteuerpflichtigen in der gleichen Gemeinde benachteiligt; auf Letztere wird der tiefere Steuertarif der Stadt Zürich angewendet.
  - Ordentlich Besteuerte mit Wohnsitz in einer Gemeinde mit tieferem Steuerfuss als jenem der Stadt Zürich werden gegenüber Quellensteuerpflichtigen bevorzugt; auf Letztere wird der höhere Steuerfuss der Stadt Zürich angewendet.

Bei der geltenden Ordnung werden alle Quellensteuerpflichtigen aufgrund des gewogenen Mittels der Gemeindesteuern im Kanton, d. h. unabhängig vom tatsächlichen Steuerfuss in ihrer Wohnsitzgemeinde und insoweit rechtsgleich behandelt.

Weiter ist anzufügen, dass die mit der PI KR-Nr. 350/2010 vorgeschlagene Regelung zu Mehreinnahmen führen würde, die gemäss Schreiben der Finanzdirektion an Ihre Kommission vom 21. November 2011 auf lediglich rund 8–10 Mio. Franken zu schätzen sind. Diese

Mehreinnahmen, die ausschliesslich den Gemeinden zugute kämen (bzw. auf dieselben zu verteilen wären), fallen fiskalisch kaum ins Gewicht.

Schliesslich bleibt anzumerken, wie auch schon in der erwähnten Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 215/2010 hingewiesen wurde, dass sich die geltende Ordnung der Quellensteuern im DBG und StHG schon seit längerer Zeit auf der interkantonalen bzw. der Ebene des Bundes in Überprüfung befindet. Zurzeit sind damit die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren sowie die Kommission für die Harmonisierung der direkten Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, eine vom Bundesrat bestellte ausserparlamentarische Kommission, befasst. Ziel dieser Arbeiten ist es, eine Änderung der Bestimmungen des DBG und des StHG zum Quellensteuerrecht anzustossen. Auch wenn zum Inhalt einer solchen Änderung noch keine Aussagen möglich sind, kann immerhin festgestellt werden, dass es bei diesen Arbeiten ebenfalls um eine bessere Gleichbehandlung von Quellensteuerpflichtigen und ordentlich Besteuerten geht. Diese Arbeiten sind deshalb abzuwarten.

4. Aus diesen Gründen stellen wir Ihnen Antrag, dem Kantonsrat zu beantragen, die PI KR-Nr. 350/2010 abzulehnen.

#### **4. Antrag der Kommission**

An der Sitzung vom 25. September 2012 nahm die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis. Die Kommission empfiehlt dem Kantonsrat bei 7:7 Stimmen mit Stichentscheid des Präsidenten, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 350/2010 definitiv zu unterstützen. Die Kommissionsminderheit hält an ihrem ablehnenden Antrag fest.