

Regierungsratsbeschluss

vom 12. Juli 2005

Nr. 2005/1554

KR.Nr. A 014/2005 FD

Auftrag überparteilich: Einführung des neuen Lohnausweises (26.01.2005)

Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt dafür zu sorgen, dass der Kanton Solothurn weder für die Staats- und Gemeindesteuern noch für die direkte Bundessteuer den neuen Lohnausweis NLA einführt. Er hat das Steueramt zu verpflichten, dass den Steuererklärungen künftig – wie bisher – der bereits heute verwendete Lohnausweis beigelegt wird. Ferner ist das Steueramt anzuweisen, die geltende liberale Verwaltungspraxis im Zusammenhang mit dem Lohnausweis (insbesondere hinsichtlich Gehaltsnebenleistungen und Spesenaufwendungen) weiterzuführen.

2. Begründung

Es ist einzig und allein Sache des Kantons Solothurn, welches Formular er zur Lohnbescheinigung für seine Kantons- und Gemeindesteuern akzeptieren will. Er ist somit auch alleine zuständig zu entscheiden, ob er einen anderen als den bisher gültigen Lohnausweis einführen will oder nicht. Die schweizerische Steuerkonferenz (SSK) hat weder aufgrund des Steuerharmonisierungsgesetzes (StHG), noch aufgrund der solothurnischen Steuergesetzgebung irgendeine Kompetenz, über eine Einführung oder Nichteinführung eines anderen Lohnausweises zu befinden. Dasselbe gilt auch für die Finanzdirektorenkonferenz (FDK). Die Auffassung, dass die Änderung der bisherigen Art der Lohnbescheinigung Sache der Kantone ist, hat im Übrigen auch Bundesrat Hans-Rudolf Merz mehrfach, letztmals an der Einigungskonferenz mit der FDK am 24. November 2004 deutlich kundgetan. Anders wäre auch seine Vermittlerrolle nicht zu interpretieren gewesen.

Neuer Lohnausweis für die direkte Bundessteuer

Für den Vollzug der direkten Bundessteuer sind grundsätzlich die Kantone zuständig, auch wenn der eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) Aufsichtskompetenzen zukommen. Kraft Steuerharmonisierungsrecht kann der Bund den Kantonen aber nicht einheitliche Formulare vorschreiben.

Art. 71 Abs. 3 StHG

Art. 71 Abs. 3 StHG lautet wie folgt: «³ Für die Steuererklärungen und die dazugehörigen Beilagen werden für die ganze Schweiz einheitliche Formulare verwendet.»

Art. 71 Abs. 3 StHG erwähnt den Begriff «Lohnausweis» mit keinem Wort. Nach dieser Bestimmung ist unklar, wer überhaupt dazu berufen und befugt ist, einheitliche Formulare zu erarbeiten und vor allem für verbindlich zu erklären. Zudem bedeutet die Verwendung eines einheitlichen Formulars nicht einfach die Einführung eines neuen Lohnausweises. Auch das bisher im Kanton Solothurn verwendete

Lohnausweisformular könnte für die ganze Schweiz verbindlich erklärt werden, was ebenfalls zu einer einheitlichen Anwendung führte. Diese Bestimmung ist keine gesetzliche Grundlage für die Einführung eines neuen Lohnausweises.

Administrative Entlastung für KMU

Im Bericht des Bundesrats «Weniger Bürokratie im Steuersystem» vom September 2004 gibt der Bundesrat zu bedenken, dass es nicht zu übersehen sei, dass der geplante neue Lohnausweis vermehrte Belastung mit sich bringt. Die geplante Einführung des neuen Lohnausweises steht somit in einem diametralen Widerspruch zum Bericht des Bundesrats und zum Bericht des Regierungsrats, wonach die KMU von Administrationsaufgaben zu entlasten und nicht zu belasten seien. Eine solch widersprüchliche Haltung wirkt politisch absolut unglaublich. Zudem zeigte gerade die Einführung der Mehrwertsteuer, welche im Jahr 1995 als einfach zu handhabende Konsumsteuer gepriesen worden war, wie durch die nachträgliche Anhäufung von komplizierten und schwer verständlichen Regelungen die administrativen Hürden für die betroffenen Unternehmen kaum mehr zu bewältigen sind. Dieselbe Gefahr der Ausweitung der Vorschriften besteht auch beim neuen Lohnausweis. Zudem muss klargestellt werden, dass der Aufwand nicht –im Ausfüllen des Lohnausweisformulars besteht, sondern in der Aufbereitung, Bereitstellung und Beurteilung von Daten, die anschliessend aus der Buchhaltung auf den neuen Lohnausweis übertragen werden müssen.

Kriminalisierung der Arbeitgeber

Wegen der steigenden Komplexität der Vorschriften werden den Arbeitgebern bzw. den für den Lohnausweis verantwortlichen Personen unweigerlich Fehler passieren, die zu einer Kriminalisierung der Arbeitgeber und dessen Personal führen wird. Dies auch dann, wenn die Fehler nicht absichtlich passiert sind.

Praxisänderung

Die Steuerbehörden haben bei der Beurteilung von Leistungen, die im Lohnausweis deklariert waren, bisher eine liberale Verwaltungspraxis im Wissen darum angewendet, dass bestimmte Gehaltsnebenleistungen und Spesenaufwendungen steuerlich nicht erfasst wurden. Diese steuerlichen Freistellungen entsprachen einer langjährigen Usanz und sind mit dem Ausnahmekatalog in den ausgehandelten Vorschriften zum neuen Lohnausweis vergleichbar.

Steuergerechtigkeit?

Somit geht es vorliegend nicht um die Wiederherstellung von Steuergerechtigkeit, wie dies immer wieder in den Vordergrund gestellt wird, denn krasse Verstösse können bereits heute – ohne den neuen Lohnausweis – wirksam bekämpft werden. Ist es denn steuergerecht, dass Verheiratete seit Jahrzehnten gegenüber Konkubinatspaaren benachteiligt werden? Ist es denn steuergerecht, wenn ausländische Staatsangehörige von der Besteuerung nach dem Aufwand profitieren können, Schweizer Bürger dagegen nicht. Steuergerechtigkeit kann nicht das Motiv dazu sein, einen neuen Lohnausweis einführen zu wollen.

Interkantonale Standortvorteile

Es könnte durchaus eintreffen, dass nicht alle Kantone den neuen Lohnausweis einführen werden. Dem Vernehmen nach werden auch einige Kantone Abweichungen zur SSK-Lösung beschliessen und sich damit Standortvorteile sichern. Der Regierungsrat des Kantons Solothurn kommt seiner politischen Führungsverantwortung nicht nach und vergibt sich zudem die Möglichkeit, im interkantonalen Verhältnis ein Zeichen zu setzen, wenn er jetzt voreilig einer nicht demokratisch gewählten Verwaltungsbe-

hörde folgt und deren Formular zum Nachteil der eigenen Wirtschaft und deren Arbeitnehmenden übernimmt.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Allgemeines zur Einführung des neuen Lohnausweis

Der Vollzug des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern „steht unter der Aufsicht des Regierungsrates und des Finanzdepartementes. Ausführendes Organ des Finanzdepartementes ist das Kantonale Steueramt“ (§ 118 Abs. 1 StG). Es „sorgt für die richtige und einheitliche Veranlagung und trifft die dazu erforderlichen Anordnungen“ (§ 119 Abs. 1 StG). Es amtet zudem „als kantonale Verwaltung für die direkte Bundessteuer unter der Aufsicht des Finanzdepartementes“ (§ 1 Abs. 1 Vollzugsverordnung zum Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer). Gestützt auf diese Bestimmungen entscheidet das Steueramt, welche wie ausgestalteten Formulare für die Staats- und für die direkte Bundessteuer anzuwenden sind. Weder die SSK noch die FDK haben diesbezüglich Kompetenzen.

Allerdings hat die eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) die Pflicht, die kantonalen Verwaltungen für die direkte Bundessteuer zu beaufsichtigen. Sie kann im Rahmen dieser Aufsichtspflicht „die Verwendung bestimmter Formulare vorschreiben“ (Art. 102 Abs. 2 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, DBG). Sollte die ESTV von dieser Kompetenz Gebrauch machen, wäre der Kanton Solothurn verpflichtet, das vorgeschriebene Formular für die direkte Bundessteuer anzuwenden. Für die Staats- und Gemeindesteuern könnte er ein eigenes Formular verwenden. Das allerdings macht keinen Sinn, denn die Steuerbehörden werden alle Feststellungen, die ihnen im Veranlagungsverfahren bekannt werden, für eine gesetzeskonforme Veranlagung berücksichtigen müssen, sei das aufgrund eines kantonalen Formulars oder beispielsweise eines Bundessteuer-Lohnausweises.

In der Begründung wird darauf hingewiesen, dass Art. 71 Abs. 3 StHG als Ordnungsvorschrift verlangt, dass „für die Steuererklärungen und die dazugehörigen Beilagen ... für die ganze Schweiz einheitliche Formulare verwendet“ werden sollen. Diese vom StHG angestrebte Vereinheitlichung ist notwendig und macht Sinn. Es besteht kein Zweifel, dass auch das Lohnausweisformular gemeint ist.

Der NLA ist zeitgemäss gestaltet, inhaltlich den Änderungen des Steuerrechts im Zusammenhang mit dem Wechsel zur Gegenwartsbemessung angepasst, transparenter als der bisherige LA und wird zu mehr Rechtsgleichheit führen. Er schafft mehr Rechtssicherheit, da die Wegleitung informativer ist als die bisherigen Erläuterungen und weil nebst den zu deklarierenden Leistungen auch die nicht zu deklarierenden Leistungen aufgezeigt werden.

Allein schon die Diskussion um den NLA zeigt Wirkung. Sowohl Arbeitgeber als auch Steuerbehörden mussten feststellen, dass der geltende LA sehr mangelhaft ausgefüllt wird, in der Regel zu Gunsten, vereinzelt zu Ungunsten der Arbeitnehmenden. Dabei führt aber nicht jeder Mangel zu einer ungenügenden oder zu einer Über-Besteuerung. Ursachen für diese Mängel sind häufig Unachtsamkeit und Unwissen einerseits, ein wenig transparentes Formular andererseits. Meistens fehlt die Absicht, Steuern zu hinterziehen. Trotzdem führen solche Fehler zu Nachbesteuerungen. Der NLA und die Wegleitung dazu werden helfen, der Deklarationspflicht inskünftig besser nachkommen zu können. Selbst wenn der NLA nicht eingeführt würde, stattdessen also der geltende LA beibehalten

würde, könnten die Steuerbehörden solche Mängel nicht länger akzeptieren. Die Umtriebe bei den Arbeitgebern würden bei Beibehaltung des geltenden LA deshalb nicht geringer als mit dem NLA, soweit mit dem NLA nebst dem einmaligen Einführungsaufwand überhaupt ein Mehraufwand entsteht.

Die Steuerbehörden haben nie geschätzt, ob mit dem NLA der Steuerertrag gleich bleiben oder steigen werde. Die in Wirtschaftskreisen gemachte Schätzung, dass mit dem NLA bis zu rund 3,2 Milliarden Franken mehr Steuerertrag generiert würden, erachten wir als massiv überhöht. Diese Schätzung verfolgt wohl andere als Informationszwecke. Wenn diese Aussage aber zutrifft, würde das bedeuten, dass bisher rund 10 Milliarden Franken (!) an Arbeitgeberleistungen nicht deklariert worden sind! Dann ist es an der Zeit, diese Fehler – es kann sich bei einer solchen Zahl wohl nicht nur um fahrlässig begangene Fehler handeln – zu beheben. Wir können und wollen den Veranlagungsbehörden nicht verbieten, das geltende Recht umzusetzen. Das gilt um so mehr, als die sogenannte „liberale Praxis“ sich verschiedentlich als gesetzwidrig erwiesen hat.

3.2 Administrative Entlastung KMU

Wir wissen um die hohen administrativen Belastungen der Unternehmen, insbesondere auch der KMU. Wir haben Verständnis für ihre Befürchtungen. Wir werden, soweit das Recht es zulässt, administrative Entlastungen in den verschiedenen Bereichen unterstützen. Geltendes Recht ist aber zu beachten.

Das Erstellen der LA gehört zu den administrativen Aufgaben. Unternehmen mit übersichtlichen Lohnsystemen, die bisher ihre Leistungen an die Arbeitnehmenden im Lohnausweis korrekt deklariert haben, werden mit dem neuen Formular kaum Mehraufwendungen haben. Das dürfte auf die Mehrheit der KMU zutreffen. Unternehmen dagegen, die komplexe Lohnstrukturen haben, werden mit einem grösseren Umstellungsaufwand konfrontiert sein. Der NLA verlangt nur die Deklaration von Leistungen, die für die Veranlagung von Bedeutung und nach Gesetz anzugeben sind. Wenn solche Leistungen bisher nicht erzeugt wurden, ist das kein Grund, den NLA abzulehnen. Auch mit dem geltenden LA, dessen Erläuterungen strenger sind als die neue Wegleitung, müssen solche Leistungen deklariert werden. Gewisse Unternehmen werden den für die Bereitstellung zusätzlicher Daten nötigen Aufwand somit ohnehin auf sich nehmen müssen.

Für kleinere Unternehmen stellt die SSK (www.steuerkonferenz.ch) über die Homepage der ESTV ein EDV-Programm zum Ausfüllen des NLA zur Verfügung. Zudem arbeitet die SSK mit der SUVA und der AHV an einem Projekt ELM (einheitliches Lohnmeldeverfahren). Dieses macht es möglich, die NLA insbesondere in mittleren und grösseren Unternehmen in einem effizienten Verfahren zu erstellen und nach der Einführung sehr hohe Einsparungen zu erzielen. Für den Kanton Bern ist dieses Projekt mit einem international tätigen Unternehmen bereits realisiert worden.

Die SSK hat inzwischen zusammen mit den Spitzenverbänden der Wirtschaft (economiesuisse, Schweizerischer Gewerbeverband und Schweizerischer Arbeitgeberverband), ein Pilotprojekt gestartet. Dieses wird zeigen, ob und allenfalls welchen Mehraufwand es nebst dem Einführungsaufwand geben wird. Bei nicht vertretbarem Aufwand werden die Behörden Hand zu den nötigen Korrekturen bieten.

3.3 Kriminalisierung der Arbeitgeber

Für den Wechsel vom geltenden LA zum NLA wurde zwischen der Wirtschaft und der SSK eine Übergangsregelung erarbeitet, welche die kantonalen Steuerverwaltungen bei der Feststellung von

Fehlern in bisherigen LA zu einem kulantem Vorgehen anhält. Das gilt ganz besonders im Bereich der Gehaltsnebenleistungen. Die FDK fordert die Steuerbehörden ausdrücklich auf, diese Übergangsregelung zu befolgen. Das Kantonale Steueramt hat sich in diesem Sinne bereits verpflichtet. Auch andere Probleme des Übergangs werden nicht zur befürchteten Kriminalisierung führen. Die Steuerbehörden wollen eine partnerschaftliche und korrekte Einführung des NLA. Die höhere Rechtssicherheit, welche die neuen Unterlagen zum NLA bringen, sollte zudem bewirken, dass es inskünftig weniger Nachbesteuerungen geben wird und somit auch weniger Straffälle.

3.4 Praxisänderung

In der Begründung zum Auftrag wird richtig festgestellt, dass die bisherige Usanz, nicht jede Gehaltsnebenleistung zu erfassen, weitgehend in den Ausnahmenkatalog von Randziffer 72 der neuen Wegleitung übernommen worden ist. Dieses in harten Verhandlungen erzielte Ergebnis erachten wir als richtig. Diesbezüglich gibt es also keine Praxisänderung. Soweit die bisher nicht deklarierten Leistungen diesen Rahmen übersteigen, gehören sie inskünftig deklariert. Das gilt auch bei Beibehaltung des geltenden LA.

3.5 Steuergerechtigkeit

Der NLA hat zum Ziel, mehr Steuergerechtigkeit zu schaffen. Dieses Ziel ist erstrebenswert und wird erreicht werden. Würde der geltende LA beibehalten, würde dieses Ziel nicht aufgegeben. Es wäre aber schwieriger zu erreichen.

3.6 Interkantonale Standortvorteile

Weil der geltende LA und der NLA korrekt auszufüllen sind, ist nicht ersichtlich, inwiefern ein eigener LA ein Standortvorteil sein könnte. Das gilt noch mehr, wenn die ESTV den NLA oder dessen Inhalt verbindlich erklären würde. Dann wären im Kanton Solothurn zwei LA auszufüllen. Das hätte zusätzliche, unnötige Umtriebe zur Folge. Zudem wird eine effiziente Bearbeitung der LA durch die Steuerbehörden erschwert. Das macht so keinen Sinn. Das elektronische Zeitalter fordert einheitliche, mit möglichst wenig Aufwand elektronisch bearbeitbare LA. Das Steuerrecht seinerseits verlangt korrekt ausgefüllte LA. Beides ist mit dem NLA möglich. Wir haben nicht die Absicht, dem kantonalen Steueramt die Anwendung des NLA zu verbieten.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Verteiler

Finanzdepartement (2)

Steueramt (20)

Amt für Finanzen

Kantonale Finanzkontrolle

Steuerverwaltungen der Nordwestschweizer Kantone (5, Versand durch Steueramt)

Informationsstelle für Steuerfragen, Eigerstrasse 65, 3003 Bern

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat