

# Regierungsratsbeschluss

vom 24. November 2015

Nr. 2015/1960

KR.Nr. A 0081/2015 (FD)

## **Auftrag Simon Bürki (SP, Biberist): Automatisierter freiwilliger Direktabzug des Vorbezugs vom Lohn Stellungnahme des Regierungsrates**

---

### **1. Auftragstext**

Der Regierungsrat wird beauftragt, innert drei Jahren die nötigen Anpassungen der Gesetzgebung zu veranlassen, damit im Kanton Solothurn ein automatisierter freiwilliger Direktabzug des Vorbezugs vom Lohn für unselbständig Erwerbende eingeführt wird. Arbeitgebende sollen vom Kanton auf gesetzlichem Weg angewiesen werden können, den Direktabzug als Steuervorauszahlung automatisch vorzunehmen.

### **2. Begründung**

Im Kanton Solothurn gibt es jährlich zwischen 22'000 bis 25'000 Betreibungen wegen Steuerschulden. Daraus resultieren zwischen 16 bis 18 Mio. Franken uneinbringliche und abgeschriebene Steuern. Weiter wird im Geschäftsbericht 2014 (Seite 254 ff.) festgehalten: «Der Trend, dass auch Kunden mit mittleren Einkommen über Zahlungsschwierigkeiten klagen, hält an.» Mitverantwortlich ist das verzögerte Inkasso nach einem Jahr nach der Entstehung des Einkommens; manche Arbeitsverhältnisse sind dann wieder aufgelöst oder das verfügbare Einkommen wurde überschätzt. Betroffene geraten dadurch in finanzielle Bedrängnis und Verschuldung.

Der automatisierte freiwillige Direktabzug des Vorbezugs vom Lohn hat zum Ziel, Schulden, Notlagen und administrative Leerläufe wegen unbezahlter Steuern zu vermeiden. Das Ausmass an Steuerschulden deutet darauf hin, dass die bereits bestehende Möglichkeit der freiwilligen Vorauszahlung heute von den Risikogruppen nicht adäquat genutzt wird. Viele Betroffene überblicken ex ante nicht, welche Steuern auf sie zukommen. Die hohe Liquidität bei Lohnzahlung kann dazu verführen, mehr Geld auszugeben als unter Berücksichtigung der Steuerschuld zur Verfügung steht. Auch gut Verdienende, deren Einkommenssituation sich verändert, können so in Verschuldung geraten.

Wenn der Kanton einen automatisierten freiwilligen Direktabzug des Vorbezugs vom Lohn für Unselbständige einführt, wird die Bezahlung der Steuerlast zeitlich mit der Lohnzahlung verknüpft. Der Abgleich zwischen Steuerabzug und effektiver Steuerschuld erfolgt dann nach dem Einreichen der Steuererklärung. An der Höhe der zu bezahlenden Steuern ändert sich nichts. Zudem werden die Akonto-Zahlungen verzinst. Rückvergütungen oder Nachzahlungen nach Abschluss eines Kalenderjahres sind dann viel weniger belastend als die Begleichung der gesamten Steuersumme innert 30 Tagen. In Sachen Datenschutz ändert sich nichts, denn nach geltendem Recht sind Arbeitgebende ohnehin verpflichtet, eine Kopie der Lohnausweise an die Steuerverwaltung zu schicken. Die Firmen sollen für den zusätzlichen Aufwand entschädigt werden, da gleichzeitig Kosten bei der Steuerverwaltung eingespart werden können.

Abklärungen beim Bundesamt für Justiz, beim Seco und bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung haben ergeben, dass für den Steuerbezug abschliessend die Kantone zuständig sind. Das

Anliegen des Auftrags verträgt sich laut Auskunft des Bundesamtes für Justiz mit dem Bundesrecht; Konflikte seien keine erkennbar.

### 3. Stellungnahme des Regierungsrates

#### 3.1 Beurteilung des Auftrages

Der Auftrag verlangt einerseits einen freiwilligen Abzug des Steuervorbezugs direkt vom Lohn der unselbständig Erwerbstätigen, den die Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen dann wohl an die Steuerbehörden überweisen. Auf der andern Seite sollen Arbeitgebende vom Kanton auf gesetzlichem Weg angewiesen werden können, den Abzug der Steuervorauszahlung automatisch vorzunehmen. Das bedeutet, dass der Kanton bzw. dessen Steuerbehörden die Arbeitgebenden zum Steuerabzug (und zur Überweisung des Betrages an die Steuerbehörde) verpflichten können oder sogar müssen. Weil der Auftrag für das Gleiche Freiwilligkeit und Verpflichtung verlangt, leidet er an einem inneren Widerspruch, den auch die Begründung nicht zu beseitigen vermag. Er lässt sich weder gesetzgeberisch noch in der Praxis umsetzen, so dass er allein deswegen nicht erheblich zu erklären ist.

#### 3.2 Alternativen

Das grundsätzliche Anliegen des Auftrages, den Lohnempfängern die Steuern im Sinne einer echten Quellensteuer direkt vom Lohn abzuziehen und anschliessend eine ordentliche Veranlagung mit Zahlungsausgleich vorzunehmen, hat indessen durchaus seine Berechtigung. Die Arbeitnehmenden können über das ihnen ausbezahlte Einkommen frei verfügen, ohne dass sie in erheblichem Umfang Rücklagen für die laufenden Steuern bilden müssen. Auf der andern Seite dürften sich die Inkassoverluste der Gemeinwesen auf Steuern massiv reduzieren. Auf weitere Vorteile und auch auf die Nachteile einer solchen echten Quellensteuer gehen wir hier nicht weiter ein, da sie im Auftrag nicht zur Diskussion steht und aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben nur gesamtschweizerisch eingeführt werden könnte.

Die Idee einer „Quellensteuer light“, wie sie im Auftrag angedacht ist, könnte skizzenhaft in folgenden Varianten weiter entwickelt werden: (1) Die Arbeitnehmenden (AN) sind berechtigt, ihre Arbeitgebenden (AG) anzuweisen, den Steuervorbezug in x Raten oder einen bestimmten Betrag oder einen bestimmten Prozentsatz des Lohnes abzuziehen und direkt an die Steuerbehörden zu überweisen; und die AG sind in diesem Fall verpflichtet, die Lohnzahlung gemäss Anweisung der AN vorzunehmen. (2) Die Steuerbehörden, der Einfachheit halber das Kantonale Steueramt (KSTA), verpflichten die AG, die Steuern der AN gemäss Vorbezug in x Raten oder einen bestimmten Betrag oder einen bestimmten Prozentsatz des Lohnes abzuziehen und direkt zu überweisen.

##### 3.2.1 Steuerabzug auf Begehren der Arbeitnehmenden

Die Variante (1) beruht auf Freiwilligkeit. Es ist allerdings bereits im geltenden Recht grundsätzlich möglich, dass die AN die AG anweisen, einen Teil des Lohnes an das Steueramt zu überweisen. Da der angewiesene AG (Lohn-) Schuldner des AN ist, ist er grundsätzlich zur Zahlung an die Anweisungsempfänger, i.c. an die Steuerbehörden, verpflichtet, soweit sich seine Lage dadurch in keiner Weise verschlimmert (Art. 468 Abs. 2 OR). Ob die letztgenannte Voraussetzung erfüllt ist, muss angezweifelt werden, wenn der AG Teile des Lohnes an mehrere unterschiedliche Gemeinwesen und selbstverständlich auch an den AN auszahlen muss. Gemäss der skizzierten Lösung müsste der angewiesene AG ohne Einschränkung zur Zahlung gemäss Anweisung verpflichtet werden. Tritt hingegen der AN seine Lohnforderung zu einem bestimmten Betrag an die Gemeinwesen zur Begleichung der Steuern ab (Art. 164 ff. OR), kommt der AG auch nach geltendem Recht nicht darum herum, die Lohnzahlung entsprechend vorzunehmen, wenn er nicht das Risiko der Doppelzahlung eingehen will. Wie erwähnt hängt diese Lösung von der

Bereitschaft der AN ab, den Lohn teilweise direkt an die Steuerbehörden überweisen zu lassen. Dabei ist aber zu beachten, dass der anweisende AN die Anweisung gegenüber seinem angewiesenen AG jederzeit widerrufen kann, solange dieser gegenüber den Steuerbehörden deren Annahme nicht erklärt hat (Art. 470 Abs. 2 OR). Dieses Widerrufsrecht stellt zwingendes Recht dar. Die Anweisung ist damit ein schwaches Instrument zur Sicherung des Steuerinkassos, umso mehr als der Anweisungsempfänger, d.h. die Steuerbehörde, gegenüber dem angewiesenen AG kein durchsetzbares Forderungsrecht hat. Zudem bedeutet die Anweisung für die AG einen erheblichen Zusatzaufwand, weil sie die AN im Rahmen der Lohnzahlung sehr individuell behandeln müssen, insbesondere wenn sie Lohn- bzw. Steuerzahlungen pro AN an drei verschiedene Gemeinwesen (Kanton, Gemeinde, Kirchgemeinde) leisten müssen. Zusatzaufwand ist auch bei den Steuerbezugsbehörden zu erwarten, ausser die Zahlungen könnten vollständig automatisch verarbeitet werden. Das würde aber stets korrekt für jedes Steuerjahr und jede Steuerart referenzierte Einzahlungen an den richtigen Empfänger voraussetzen, was von den AG entsprechenden Aufwand verlangt.

### 3.2.2 Generelle Verpflichtung der Arbeitgebenden

Die Variante (2) sieht eine generelle gesetzliche Verpflichtung der AG durch die Steuerbehörden vor, den Steuerabzug vom Lohn vorzunehmen und die Steuer abzuliefern. Bei dieser Variante werden die AG die Anstellung von neuen Mitarbeitenden den Steuerbehörden umgehend melden und sofort mit dem Steuerabzug beginnen müssen. Die Zustellung des Lohnausweises könnte nicht als Meldung genügen, da die AG diesen erst nach Ende Jahr, wenn der Lohn bereits vollständig ausbezahlt ist, zustellen müssen. Auch hier müssten die AG mit erheblichem Zusatzaufwand rechnen, je nach Ausgestaltung in unterschiedlicher Höhe. Das würde wesentlich davon abhängen, ob der Steuerabzug dem Vorbezug entsprechen soll, wie er heute geregelt ist, oder ob er in Anlehnung an die heutige Quellensteuer für nicht niedergelassene ausländische Arbeitnehmer erfolgen soll.

### 3.3 Beurteilung der Varianten

Beiden Varianten ist eigen, dass das kantonale Recht nur die solothurnischen AG verpflichten kann, den Steuerabzug für AN mit Wohnsitz im Kanton Solothurn vorzunehmen. Die Steuern von solothurnischen AN, die ausser Kanton erwerbstätig sind, lassen sich damit nicht sichern. Wenn solothurnische AG Steuern für AN mit Wohnsitz in andern Kantonen abliefern, müssen die Steuerbehörden ihnen diese Beträge zurückerstatten oder allenfalls an die Steuerbehörden des andern Kantons weiterleiten. Namentlich die Variante (2) dürfte den Aufwand der Steuerbehörden für das Rechtsinkasso senken und Debitorenverluste mindern. Diesem geringeren Aufwand steht indessen der Aufwand für einen zusätzlichen Inkassoprozess gegenüber. Am Inkassoaufwand und an den Inkassoverlusten gegenüber Arbeitnehmenden mit Tätigkeit ausser Kanton, gegenüber Rentnern, Selbständigerwerbenden und juristischen Personen ändert sie zudem nichts.

Der Zusatzaufwand für die AG wird umso höher, je individueller sie ihre AN bei der Lohnauszahlung bzw. beim Steuerabzug behandeln müssen. Am aufwendigsten wäre es wohl (auch für die Steuerbehörden), wenn das KSTA und jede Gemeinde den Vorbezug den AG mitteilen und die AG monatlich mit dem KSTA und jeder Wohnsitzgemeinde eines AN darüber abrechnen und den Steuerbetrag abliefern müssten. Vernünftig realisierbar wäre eine solche Lösung nur mit einem kantonalen Einheitsbezug, wie er bei der Quellensteuer angewendet wird (einheitlicher durchschnittlicher Gemeindesteuerfuss).

Je nach Ausgestaltung hat die Variante (2) entgegen der in der Begründung vertretenen Ansicht durchaus Auswirkungen betreffend Datenschutz. Soll der Steuerabzug dem Vorbezug gemäss heutiger Ausgestaltung entsprechen, so lässt dessen Höhe durchaus Rückschlüsse auf die letzte definitive Veranlagung zu (hohe Abzüge im Vergleich zum Lohn oder hohe zusätzliche Einkünfte z.B. des andern Ehegatten oder Vermögenserträge usw.). Anders verhält es sich nur, wenn

der Steuerabzug standardisiert und – analog zur Quellensteuer – nur vom Lohn und vom Familienstand abhängig gemacht wird. Was die Entschädigung der AG für ihren Aufwand betrifft, so muss sich die Höhe der Provision in engen Grenzen halten, ansonsten wird sie teurer als die Inkassoverluste, die sich mit dem Steuerabzug vermeiden lassen.

### 3.4 Direkte Bundessteuer

Fraglich erscheint zudem, ob die direkte Bundessteuer in eine solche „Quellensteuer light“ einbezogen werden dürfte. Zwar wird die direkte Bundessteuer durch die Kantone bezogen (Art. 2 und 160 DBG [Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, SR 642.11]). Allerdings regelt das DBG den Bezug der Steuer recht detailliert (Art. 161 – 173 DBG); ein Steuerabzug vom Lohn ist darin nicht vorgesehen, ausser die Quellensteuer von Arbeitnehmenden ohne Niederlassungsbewilligung oder ohne Wohnsitz in der Schweiz (Art. 83 ff. DBG). Zudem bestimmt das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) den Fälligkeitstermin (Art. 161 Abs. 1 DBG), den es auf den 1. März des auf die Steuerperiode folgenden Jahres festgesetzt hat (Art. 1 der Verordnung über Fälligkeit und Verzinsung der direkten Bundessteuer, SR 642.124). Immerhin kann die Eidgenössische Steuerverwaltung den Kanton auf Antrag ermächtigen, die Steuer – gegen Gewährung eines Vergütungszinses – ratenweise im Voraus zu beziehen (Art. 2).

### 3.5 Ergebnis

Insgesamt vermag ein Steuerabzug vom Lohn allein auf kantonaler Ebene in keiner der skizzierten Formen zu überzeugen. Der zu erwartende Nutzen ist im Vergleich zum zusätzlichen Aufwand, insbesondere bei den Arbeitgebenden, zu gering, als dass er sich in Zeiten, in der regelmässig der Abbau von Bürokratie gefordert wird, rechtfertigen liesse. Aus diesen Gründen ist der Auftrag, auch mit einem geänderten Wortlaut, nicht erheblich zu erklären.

## 4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng  
Staatsschreiber

### **Vorberatende Kommission**

Finanzkommission

### **Verteiler**

Finanzdepartement  
Steueramt (20)  
Aktuarin FIKO (mal)  
Parlamentsdienste  
Traktandenliste Kantonsrat