

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Eidgenössisches Finanzdepartement
Herr Bundesrat Ueli Maurer
Bernhof
3003 Bern

19. Dezember 2017

Totalrevision der EFD-Quellensteuerverordnung

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. September 2017 haben Sie uns die Totalrevision der EFD-Quellensteuerverordnung zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir nehmen wie folgt Stellung:

1. Ausgangslage, Notwendigkeit der Revision

Der vorliegende Entwurf der total revidierten Quellensteuerverordnung basiert auf der Revision des Quellensteuerrechts im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (revStHG) sowie im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (revDBG), welche vom Parlament am 16. Dezember 2016 verabschiedet wurden. Mit dieser Revision des Quellensteuerrechts werden verschiedene Ungleichbehandlungen zwischen ordentlich veranlagten und quellenbesteuerten Personen abgeschafft und internationalen Verpflichtungen angemessen Rechnung getragen, insbesondere dem Inländergleichbehandlungsgebot gemäss dem mit der EU abgeschlossenen Freizügigkeitsabkommen.

Mit der Ausweitung des Verfahrens zur nachträglichen ordentlichen Veranlagung wird einerseits den quellensteuerpflichtigen Arbeitnehmenden das Instrument gegeben, um die angestrebte Gleichbehandlung zu erwirken (nachträgliche ordentliche Veranlagung auf Antrag, siehe Artikel 89a und 99a revDBG), und andererseits wird diese von Amtes wegen sichergestellt (obligatorische nachträgliche ordentliche Veranlagung, siehe Artikel 89 und 99b revDBG).

Auf der anderen Seite hat der Gesetzgeber die Eidg. Steuerverwaltung und die Kantone verpflichtet, zur Quellenbesteuerung des 13. Monatslohnes, der Gratifikationen, der Stundenlöhner, des Teilzeit- oder Nebenerwerbs, und der Leistungen nach Artikel 18 Absatz 3 AHVG sowie zur Ermittlung des satzbestimmenden Einkommens die Quellensteuerpraxis zu vereinheitlichen. Ebenso hat die Eidg. Steuerverwaltung mit den Kantonen zu regeln, wie bei Tarifwechsel, rückwirkenden Gehaltsanpassungen und -korrekturen, sowie bei Leistungen vor Beginn und nach Beendigung der Anstellung zu verfahren ist (Art. 85 Abs. 4 revDBG, Art. 33 Abs. 4 revStHG). Der Gesetzgeber hat folglich die Eidg. Steuerverwaltung und die Kantone verpflichtet, die Quellensteuerpraxis gesamtschweizerisch zu vereinheitlichen. Dahinter steht die Absicht, den Schuldner der steuerbaren Leistung (insbesondere den Arbeitgeber) das Verfahren zur Einreichung der Quellensteuerabrechnungen zu erleichtern und die Programmierung von Lohnsoftware, aus welchen die Quellensteuerabrechnungen direkt generiert werden, zu erleichtern. Dem Auftrag des Gesetzgebers zur Vereinheitli-

chung der Quellensteuerpraxis ist deshalb hohe Priorität einzuräumen. Die Vereinheitlichung der Quellensteuerpraxis fördert das elektronische Lohnmeldeverfahren Quellensteuer (ELM QSt) und somit die medienbruchfreie, elektronische Verarbeitung der Quellensteuerdaten. Eine schnelle und medienbruchfreie Datenverarbeitung liegt sowohl im Interesse der Steuerverwaltungen, der Schuldner der steuerbaren Leistungen (vornehmlich der Arbeitgeber) wie auch der quellensteuerpflichtigen Personen (Arbeitnehmern).

Weder im vorliegenden Entwurf zur Quellensteuerverordnung der direkten Bundessteuer findet sich eine Bestimmung, welche die Kantone im Sinne der Vereinheitlichung zur Übernahme der vorliegenden Verordnungsbestimmungen verpflichtet, noch wird im Bericht ausdrücklich darauf hingewiesen. Im Weiteren muss erkannt werden, dass in den vorliegenden Verordnungsbestimmungen der Auftrag des Gesetzgebers zur Vereinheitlichung der Quellensteuerpraxis nicht umfassend umgesetzt wurde. Ein Kreisschreiben der Eidg. Steuerverwaltung zur Quellensteuer ist deshalb erforderlich, um die Quellensteuerpraxis im vom Gesetzgeber gewünschten Ausmass zu vereinheitlichen. Dieses Kreisschreiben muss wiederum von den Kantonen einheitlich angewandt werden. Das Erfordernis eines Kreisschreibens wird in Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung angedeutet. Eine verpflichtendere Formulierung wäre wünschenswert. Es wird deshalb vorgeschlagen, den Bericht entsprechend zu ergänzen. Bei dieser Gelegenheit möchten wir zudem darauf hinweisen, dass das Kreisschreiben unbedingt rechtzeitig, d.h. vor Inkrafttreten der revidierten Gesetzesbestimmungen vorliegen muss, damit die Kantone, aber auch die Schuldner der steuerbaren Leistungen genügend Zeit haben für die Umsetzungsarbeiten.

2. Stellungnahme zu einzelnen Bestimmungen der Vernehmlassungsvorlage

Zu Art. 1 Abs. 1:

In der Quellensteuerverordnung des EFD vom 19. Oktober 1993 (QStV, SR 642.118.2) wurden mit Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2014 die Quellensteuertarife Schweiz weit vereinheitlicht. Mit der vorliegenden Revision werden an dieser Tarifstruktur gewisse Anpassungen vorgenommen. Diese Anpassungen werden unterstützt und sind von den Kantonen einheitlich anzuwenden.

Es wird zusätzlich vorgeschlagen, die Tarifcodes D und O nicht mehr auf Nebenerwerbstätigkeiten anzuwenden und deshalb im Absatz 1 des Artikels 1 einerseits die Ziffer 1 unter dem Buchstaben d. sowie andererseits den Buchstaben l. ersatzlos zu streichen. Für Nebenerwerbstätigkeiten wurde der Tarif D eingeführt, weil den Arbeitgebern aus Datenschutzgründen der Verdienst bei andern Arbeitgebern nicht bekannt gegeben werden darf und weil es technisch ohnehin nicht möglich ist, dass die betroffenen Arbeitgeber bei der Ausrichtung ihrer Lohnzahlungen auch Kenntnis von weiteren Bruttolöhnen bei andern Arbeitgebern haben. Vergleichsberechnungen haben nun aber ergeben, dass die Anwendung des Tarifs D in vielen Fällen zu markanten Abweichungen führt und zwar im Vergleich zur effektiv geschuldeten Quellensteuer, die sich ergibt, wenn der Haupt- und der Nebenerwerb zum Gesamtsatz und nach dem ordentlichen Tarif besteuert werden. Diese Differenzen fallen grundsätzlich zu Gunsten der Pflichtigen aus. Es wird deshalb vorgeschlagen, den Tarif D nicht mehr anzuwenden und stattdessen alle Arbeitgeber einer quellensteuerpflichtigen Person anzuweisen, die Quellensteuern zum ordentlichen Tarif unter Anwendung des Gesamtsatzes zu erheben. Der Gesamtsatz ergibt sich, indem jeder Arbeitgeber seinen Bruttolohn auf ein 100%-Pensum bzw. auf 180 Stunden pro Monat hochrechnet. Gemäss Vergleichsberechnungen resultieren aus dieser Methode in den verschiedensten Fallvarianten (z.B. unterschiedliches Lohnniveau; Gesamtpensum liegt unter 100%) äusserst geringfügige Abweichungen. In jedem Fall bleibt es der quellensteuerpflichtigen Person vorbehalten, entweder eine nachträgliche ordentliche Veranlagung oder eine Neuberechnung der Quellensteuer unter Berücksichtigung des effektiven Gesamtsatzes zu veranlagern. Die Details sind im Kreisschreiben zur Quellensteuer bei der direkten Bundessteuer zu regeln.

Im Bericht wird zu Recht darauf hingewiesen, dass die Einführung des Tarifs G sowohl für die Versicherer, welche Ersatzeinkünfte direkt den quellensteuerpflichtigen Personen ausbezahlen, wie auch für die Steuerbehörden zu Verfahrenserleichterungen führen wird. Die von den Versicherungsgesellschaften direkt den Pflichtigen ausbezahlten Ersatzeinkünfte sind nicht mehr nach den ordentlichen Quellensteuertarifen (A, B, C, H usw.) quellensteuerpflichtig, sondern es gelangt der Tarif G zur Anwendung, der ohne Bezug auf die persönli-

chen Verhältnisse des Pflichtigen (Ledige, verheiratete Alleinverdienende, verheiratete Doppelverdienende) ausgestaltet ist (siehe Ziffer 2 des Anhangs zum vorliegenden Verordnungsentwurf). Dieser Nachteil kann in Kauf genommen werden, da die Pflichtigen mittels Antrag auf Vornahme einer nachträglichen ordentlichen Veranlagung eine Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erwirken können. Mit Einführung des Tarifs G wird somit dem Anliegen der Wirtschaft um Verfahrenserleichterungen Rechnung getragen und dies ohne dabei die Rechte der quellensteuerpflichtigen Personen unverhältnismässig zu beschränken. Auch hier ist das Verfahren in einem Kreisschreiben zu definieren. Es stellt sich beispielsweise die Frage, wie die Versicherungen die Quellensteuerpflicht abklären. Der Wegfall der bisher notwendigen Tarifcodeanfragen beim zuständigen Steueramt ist sicherlich eine Erleichterung, was zu begrüßen ist. Unklar erscheint uns jedoch, wie sich die Versicherer über die Quellensteuerpflicht der versicherten Person informieren.

Zu Art. 1 Abs. 2:

Die Kantone haben beim Tarif G den Steuersatz für die Kantons- und Gemeindesteuern zu bestimmen. Hier wird davon ausgegangen, dass die Kantone frei sind, ihren Steueranteil nach einem fixen Steuersatz oder nach einer identischen Tarifstruktur wie bei der direkten Bundessteuer festzulegen. Eine identische Tarifstruktur wie beim Bund wird jedoch als sinnvoller erachtet.

Zu Art. 4 Abs. 2:

Diese Klarstellung wird unterstützt, da sie der heutigen Praxis der Mehrheit der Kantone entspricht.

Zu Art. 5 Abs. 3:

Es wird empfohlen, Artikel 5 mit Absatz 3 wie folgt zu ergänzen:

„³Unter Einhaltung der vorgegebenen Fristen sind auch Mutationen zu melden (z.B. Änderung Zivilstand, Aufnahme Erwerbstätigkeit des Ehegatten, Geburt von Kindern).“

Zu Art. 6 Abs. 1:

Die Kantone sollen die Möglichkeit haben, bei einer elektronischen Quellensteuerabrechnung eine höhere Bezugsprovision zu gewähren, als wenn die Abrechnung in Papierform vorgenommen wird. Mit dieser Massnahme kann das elektronische Abrechnungsverfahren weiter gefördert werden. Es wird deshalb vorgeschlagen, zur Klarstellung den Artikel 6 Absatz 1 wie folgt zu formulieren:

„¹Die Kantone legen den Ansatz und die Modalitäten der Bezugsprovision fest. Sie können die Bezugsprovision nach Art und Höhe der steuerbaren Einkünfte sowie nach dem vom Schuldner der steuerbaren Leistung gewählten Abrechnungsverfahren abstufen.“

Zudem erachten wir eine betragsmässige Beschränkung der Bezugsprovision, wie sie für Vorsorgeleistungen vorgesehen ist, auch für die Steuer auf den Leistungen an Organe juristischer Personen als sinnvoll. Der Aufwand für die Ermittlung und Abrechnung dieser proportionalen Steuer ist nicht höher.

Zu Art. 9 Abs. 4:

In Artikel 10 der Verordnung wird geregelt, dass die nachträgliche ordentliche Veranlagung auf Antrag (Art. 89a revDBG) auch nach einer Scheidung oder (faktischen bzw. gerichtlichen) Trennung für beide Ehegatten bis zum Ende der Quellensteuerpflicht fortzuführen ist. Diese Regelung gilt ebenfalls bei einer obligatorischen nachträglichen ordentlichen Veranlagung gemäss Artikel 89 revDBG. Es wird deshalb zur Klarstellung folgende Neuformulierung vorgeschlagen:

„Die nachträgliche ordentliche Veranlagung wird bis zum Ende der Quellensteuerpflicht beibehalten, unabhängig davon, ob vorübergehend oder dauernd die massgebende Einkommenslimite wieder unterschritten wird oder ob sich die Eheleute scheiden bzw. tatsächlich oder gerichtlich trennen.“

Zu Art. 10:

In Artikel 89 Abs. 4 revDBG wird festgehalten, dass quellensteuerpflichtige Personen, die über Einkünfte verfügen, die nicht der Quellensteuer unterliegen, bis Ende März des Folgejahres das Formular für die Steuererklärung bei der zuständigen Behörde verlangen müssen.

Es wird dementsprechend vorgeschlagen, Artikel 10 in 2 Absätze zu unterteilen und im neu einzufügenden Absatz 1 Folgendes festzuhalten:

„¹Die quellensteuerpflichtige Person hat bei den Steuerbehörden bis am 31. März des Folgejahres schriftlich einen Antrag um Durchführung einer nachträglichen ordentlichen Veranlagung einzureichen. Ein gestellter Antrag kann nicht mehr zurückgezogen werden.“

Zu Art. 11 Abs. 2:

Hierbei geht es um die steuerrechtliche Berücksichtigung von Alimentenzahlungen für Ehegatten und Kinder (Art. 33 Abs. 1 lit. c DBG). Quellensteuerpflichtige Personen, die in der Schweiz ansässig sind und nicht der obligatorischen nachträglichen Veranlagung unterliegen, müssen zur Berücksichtigung von Alimentenzahlungen einen Antrag auf nachträgliche ordentliche Veranlagung einreichen (Art. 89a revDBG).

Werden „Kinderabzüge“ zur Milderung der wirtschaftlichen Härte zufolge Alimentenzahlungen gewährt, so erachten wir eine nachträgliche ordentliche Veranlagung bis zum Ende der Quellensteuerpflicht von Amtes wegen wie in Absatz 2 vorgesehen als sinnvoll. Die Gewährung von „Kinderabzügen“ zur Milderung von Härtefällen kann zu ungerechtfertigten Steuervorteilen beim Pflichtigen führen, wenn dieser die Alimentenzahlungen gar nicht geleistet hat. Unterhaltsbeiträge sind beim Leistenden nicht abziehbar, wenn sie trotz Verpflichtung gar nicht geleistet wurden. In einem solchen Fall muss mittels nachträglicher ordentlicher Veranlagung die korrekte Besteuerung gewährleistet werden. Absatz 2 in Artikel 11 ist notwendig und darf somit nicht gestrichen werden.

Zu Art. 12 Abs. 1:

Der Bericht ist in diesem Punkt nicht zutreffend, da die bisherige Verordnungsbestimmung in derartigen Fällen eine unterjährige Veranlagung - wie bei einem Zuzug aus dem Ausland - vorsieht (Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 QStV; SR 642.118.2). Neu wird eine quellensteuerpflichtige Person für die ganze Periode ordentlich veranlagt. Die Gründe für den Wechsel von der Quellenbesteuerung zur ordentlichen Veranlagung sind unverändert.

Art. 14:

Gemäss Artikel 99a Absatz 3 revDBG hat des EFD in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Voraussetzungen nach Absatz 1 zu präzisieren und das Verfahren zu regeln. In den Absätzen 1 und 2 der Verordnung werden die Voraussetzungen genauer umschrieben. Es fehlen aber Regeln zum Verfahren.

Im neu einzufügenden Absatz 3 ist festzuhalten, dass die Prüfung der Voraussetzungen zur Quasi-Ansässigkeit im Veranlagungsverfahren erfolgt.

Im neu einzufügenden Absatz 4 ist festzuhalten, dass bei den Steuerbehörden bis am 31. März des Folgejahres schriftlich ein Antrag um Durchführung einer nachträglichen ordentlichen Veranlagung einzureichen ist und dass ein eingereichter Antrag nicht mehr zurückgezogen werden kann.

Art. 15:

Artikel 99b revDBG stellt eine Kann-Formulierung dar und muss deshalb nicht zwingend umgesetzt werden. Diese Bestimmung ist in der Praxis kaum anwendbar, da die Steuerbehörden im Quellensteuerverfahren in der Regel nicht über die erforderlichen Akten verfügen, um stossende Verhältnisse erkennen zu können. Die Verordnungsbestimmung ist deshalb kurz zu halten und auf Fälle von grober Ungleichbehandlung zu beschränken. Es wird vorgeschlagen den Absatz 2 ersatzlos zu streichen.

3. Ergebnis

Insgesamt beurteilen wir die Vernehmlassungsvorlage als taugliche Grundlage für die Totalrevision der Quellensteuerverordnung. Wir haben hiervoor mehrmals darauf hingewiesen, dass Regeln zum Verfahren fehlen. Wir unterstützen das Ziel des Gesetzgebers, die Quellensteuerpraxis weitgehend zu vereinheitlichen. Notwendig ist deshalb das angesprochene Kreisschreiben, das zusammen mit der vorliegenden Verordnung die Basis für die erforderlichen Anpassungen der kantonalen Verordnungen, Weisungen und Merkblätter bildet. Für diese Umsetzungsarbeiten benötigen die Kantone und anschliessend auch die Schuldner der steuerbaren Leistungen ein

angemessenes Zeitfenster. Es ist für die kantonalen Steuerverwaltungen wichtig, dass die Schuldner der steuerbaren Leistungen die revidierten Gesetzesbestimmungen richtig anwenden, weil ansonsten mit Mehraufwand zu rechnen ist, was unbedingt zu verhindern ist. Ein rechtzeitig publiziertes Kreisschreiben ist deshalb unerlässlich.

Für die Möglichkeit, eine Stellungnahme abgeben zu dürfen, bedanken wir uns bestens.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Dr. Remo Ankli
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber