



An den Grossen Rat

15.5219.02

FD/155219

Basel, 2. September 2015

Regierungsratsbeschluss vom 1. September 2015

Motion Rudolf Rechsteiner und Konsorten betreffend „automatisierter freiwilliger Direktabzug der direkten Steuern vom Lohn“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 10. Juni 2015 die nachstehende Motion Rudolf Rechsteiner und Konsorten betreffend „automatisierter freiwilliger Direktabzug der direkten Steuern vom Lohn“ gemäss § 42 Abs. 3 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006 (SG 152.100) und § 36 Abs. 3 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB) vom 29. Juni 2006 (SG 152.110) dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert drei Monaten überwiesen:

„Der Regierungsrat wird beauftragt, innert drei Jahren die nötigen Anpassungen der Gesetzgebung zu veranlassen, damit im Kanton Basel-Stadt ein automatisierter freiwilliger Direktabzug der direkten Steuern vom Lohn für unselbständig Erwerbende eingeführt wird.

Arbeitgebende sollen vom Kanton auf gesetzlichem Weg angewiesen werden können, den Direktabzug als Steuervorauszahlung automatisch vorzunehmen. Der Vollzug gleicht punkto administrativem Verfahren der Quellensteuer für Arbeitnehmende ohne Niederlassungsbewilligung mit Einkommen über Fr. 120'000; allerdings deckt sich der juristische Charakter des Abzugs nicht mit einer Quellensteuer, sondern entspricht vielmehr einer freiwilligen, verzinslichen Steuervorauszahlung, weil sie nur erfolgen darf, wenn kein Widerspruch durch den/die Beschäftigte/n erfolgt.

Begründung

Im Kanton Basel-Stadt gibt es jährlich 14'000 bis 20'000 Betreibungen wegen Steuerschulden. Das Statistische Amt hat folgende Angaben publiziert:

Steuerverwaltung Basel-Stadt, Auswertung Betreibungen 2004 bis 2012

	Anzahl eingeleitete Betreibungen	Forderungsbetrag
2004	14'096	76'187'835
2005	14'368	82'822'355
2006	14'315	78'378'126
2007	15'963	68'682'733
2008	17'335	74'057'039
2009	18'621	83'792'214
2010	20'783	87'760'683
2011	19'152	81'876'075
2012	18'180	81'218'224

Die Betreibungen betreffen eine hohe Zahl von unselbständig Erwerbstätigen, die nicht schon von einer Quellensteuer erfasst sind. Das Problem beschränkt sich keineswegs auf Personen mit kleinen Einkommen. Mitverantwortlich ist das verzögerte Inkasso der Steuern in Basel-Stadt. Dieses erfolgt erst ein bis zwei Jahre nach 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 der direkten Steuern 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.

Die Geschäftsprüfungskommission hat die "vielen Mahnungen" und "Debitorenverluste von Fr. 41 Mio." bei der Steuerverwaltung moniert. In ihrem Bericht vom 3. Juni 2014 heisst es:

"Im Steuerregister des Kantons sind aktuell gut 128'000 natürliche und 12'500 juristische Personen registriert. Davon müssen im Durchschnitt der letzten Jahre etwa 32'000 erste und 17'000 zweite Mahnungen zur Einreichung versandt werden. 7'000 bis 8'000 Einschätzungen resp. Anlagenverfügungen werden jährlich erstellt. (. . .). Wer der Zahlungsaufforderung nicht nachkommt, erhält zuerst eine 1. Mahnung (rund 15'000 pro Jahr), danach eine 2. Mahnung unter Androhung der Betreibung (ca. 10'000 pro Jahr). In ca. 3'500 Fällen wird ein Zahlungsbefehl beantragt (. . .). 2012 betrug der Debitorenverlust rund Fr. 41 Mio., was in etwa den Verlusten der Vorjahre entsprach. Die GPK empfiehlt dem FD unter Berücksichtigung von Aufwand und Ertrag Wege und Mittel zu prüfen, wie der jährliche Verlust reduziert werden kann. Ein möglicher Ansatz könnte der freiwillige Abzug vom Monatslohn sein, wie er für die Mitarbeiter des Kantons bereits besteht."

Wenn Basel-Stadt einen automatisierten freiwilligen Direktabzug der direkten Steuern 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.

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

Schon heute wird für viele Arbeitnehmende mit ausländischem Pass ein Direktabzug erhoben. So wurden z.B. im Kanton Basel-Stadt 60'606 Veranlagungen für Personen mit Direktabzug (Quellenbesteuerter, 2012) und 113'018 ordentliche Veranlagungen (2011) erstellt. Der Direktabzug ist für Arbeitgeber nichts Neues und er ist auch nicht besonders aufwändig. AHV und Arbeitslosenversicherung werden ebenfalls direkt vom Lohn abgezogen. In einer Umfrage des Sonntagsblicks im Sommer 2013 wünschten sich 10'500 von 15'000 Leserinnen und Lesern einen Direktabzug der Steuern vom Lohn. Wenn mit einer einfachen Verfahrensänderung die Zahl der Steuerbetreibungen halbiert werden kann, ist beim Kanton wie bei den Betroffenen ein Rückgang an Bürokratie und persönlichen Notlagen zu erwarten. Bei einem Grossteil der Beschäftigten dürfte der automatisierte Vorabzug voraussichtlich nicht auf Widerstand stossen; es werden Gewöhnungseffekte eintreten, so dass langfristig mindestens ein Teil der Risikogruppen weniger Gefahr läuft, in eine finanzielle Notlage zu geraten; ein Zwang zum Vorabzug soll durch die Gesetzesänderung aber nicht erwachsen.

Rudolf Rechsteiner, Tobit Schäfer, Daniel Goepfert, Urs Müller-Walz, Joël Thüring, Thomas Gander, Andrea Bollinger, Helen Schai-Zigerlig, Felix Meier, Michael Koechlin, Erich Bucher, Anita Lachenmeier-Thüring, Beatrice Isler, Thomas Strahm, Annemarie Pfeifer, Christian von Wartburg, Kerstin Wenk"

Der Regierungsrat nimmt zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 GO bestimmt über die Motion:

§ 42. In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, innert drei Jahren eine gesetzliche Grundlage vorzulegen, damit im Kanton Basel-Stadt ein automatisierter freiwilliger Direktabzug der direkten Steuern vom Lohn für unselbständig Erwerbende ermöglicht werden kann. Der Arbeitgebende soll auf gesetzlichem Weg angewiesen werden, den Direktabzug als verzinsliche Steuervorauszahlung vorzunehmen, wenn kein Widerspruch vom Arbeitnehmenden erfolgt. Diese Möglichkeit wird nur für Personen zur Verfügung stehen, die im Kanton Basel-Stadt steuerpflichtig sind und gleichzeitig im Kanton ihren Arbeitsort haben.

Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich bezieht. Zur Vereinbarkeit der Motion mit höherrangigem Recht ist Folgendes zu bemerken:

Die Kompetenz der Kantone zur Einforderung der Steuern (Steuerbezug) erstreckt sich nicht nur auf die kantonalen direkten Steuern, sondern auch auf die direkte Bundessteuer (vgl. Art. 2 Bundesgesetz über die Bundessteuer, DBG, SR 642.11). Die freiwillige Vorauszahlung von Steuern (Akontozahlung) ist im kantonalen Steuergesetz (StG, SG 640.100) bereits vorgesehen (vgl. § 196 StG). Die steuerpflichtige Person erhält dafür gemäss § 195 Abs. 2 StG einen Vergütungszins. Indem die Motion diese Vorauszahlungsmöglichkeit gleichsam unter Einbezug des Arbeitgebenden erweitern will, wird dem Arbeitgebenden eine Mitwirkungspflicht auferlegt, die mit der bereits im Jahr 2004 eingeführten Lohnmeldepflicht des Arbeitgebenden vergleichbar ist (vgl. § 157 Abs. 1 lit. e StG). Das Lohnmeldeverfahren des Arbeitgebenden wurde damals in einem Rechtsgutachten als mit dem Steuerharmonisierungsgesetz vereinbar erachtet (vgl. Ratschlag vom 21. Juni 2004 betreffend Änderung des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12. April 2000 zur Lohnmeldepflicht für Arbeitgeber, S. 4 Ziff. 2 Bst. g, wo auf das Rechtsgutachten von Prof. Dr. Madeleine Simonek verwiesen wird). Eine Unvereinbarkeit des Motionsanliegens mit dem Steuerharmonisierungsgesetz ist danach nicht ersichtlich.

Der durch den Arbeitgebenden vorzunehmende Lohnabzug ist öffentlich-rechtlicher Natur, denn er dient der Verfolgung eines öffentlich-rechtlichen Zwecks, nämlich dem Steuerbezug. Das Vertragsverhältnis zwischen Arbeitgebenden und -nehmenden gründet hingegen auf Privatrecht. Indessen werden die Kantone gemäss Art. 6 Zivilgesetzbuch (ZGB, SR 210) in ihren öffentlich-rechtlichen Befugnissen durch das Bundeszivilrecht grundsätzlich nicht beschränkt. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist dabei zu prüfen, ob das Bundesprivatrecht das entsprechende Gebiet abschliessend regelt, ob die kantonale Norm durch ein schutzwürdiges öffentli-

ches Interesse begründet ist und sie weder das Bundesprivatrecht vereitelt noch zu dessen Sinn und Geist im Widerspruch steht (BGE 138 I 331, S. 354 E. 8.4.3).

Das Obligationenrecht (OR, SR 220) enthält in den Artikeln 322 bis 325 Bestimmungen über den Lohn und Lohnformen, die Ausrichtung des Lohns sowie dazugehörige Sonderfragen. Die Vorschriften über öffentlich-rechtliche Lohnabzüge mit den entsprechenden Mitwirkungspflichten des Arbeitgebenden sind hingegen in diversen Bundesgesetzen über die Sozialversicherungen und im Bereich der Quellenbesteuerung enthalten (Bsp. Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, AHVG, SR 831.10; Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG, SR 837.0, usw.). Die Lohnabzüge der Vorsorgeeinrichtungen richten sich sodann nach dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.40). Ob der Arbeitgeber zur Vornahme weiterer Abzüge berechtigt ist, beurteilt sich nach den gegenseitigen Rechten und Pflichten. Nach Art. 323a OR ist etwa die Vereinbarung eines Lohnrückbehalts möglich (M. Rehbinder, J. F. Stöckli, Berner Kommentar, zum schweizerischen Privatrecht, Band VI, Obligationenrecht, Kommentar zu Art. 322, S. 238, Rz. 17). Auf-grund der vorstehenden Ausführungen ist eine abschliessende Regelung des Bundesrechts in Bezug auf Lohnabzüge zu verneinen. Die Regelung beeinträchtigt auch nicht dessen Durch-setzung. Schliesslich ist die vorgesehene Mitwirkungspflicht für die Arbeitgebenden nicht grundsätzlich unzumutbar bzw. unverhältnismässig. Im Rahmen einer allfälligen Umsetzung der Motion ist dieser Aspekt im Auge zu behalten.

Auch aus Sicht des Arbeitnehmenden sind Kollisionen mit höherrangigem Recht nicht ersichtlich, zumal der Lohnabzug auf freiwilliger Basis vorgenommen werden soll.

Die in Übereinstimmung mit § 43 GO gesetzte Frist von drei Jahren zur Erfüllung der Motion gibt keinen Anlass zu Bemerkungen.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Die Motionäre verlangen die Einführung eines freiwilligen Abzugs der Steuern vom Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit. Dabei sollen die Arbeitgebenden gesetzlich verpflichtet werden, den Lohnabzug automatisch vorzunehmen. Der Abzug gleiche der Quellensteuer für Arbeitnehmende ohne Niederlassungsbewilligung mit Einkommen über 120'000 Franken, doch decke sich sein juristischer Charakter nicht mit einer Quellensteuer, sondern entspreche einer freiwilligen verzinslichen Steuervorauszahlung, die nur erfolgen dürfe, wenn der Arbeitnehmer dagegen nicht Widerspruch erhebe. Ziel der Motion sei, „Schulden, Notlagen und administrative Leerläufe wegen unbezahlter Steuern“ zu vermeiden.

Der freiwillige Lohnabzug würde sich nach den Vorstellungen der Motion somit wie folgt charakterisieren:

- Die Arbeitgebenden haben vom Lohn ihrer Arbeitnehmer einen bestimmten Betrag abzuziehen und an die Steuerverwaltung abzuliefern. Der Betrag bemisst sich auf der Grundlage der Quellensteuertarife.
- Der Lohnabzug hat nur Zahlungs- und Sicherungsfunktion. Anders als bei einer echten Quellensteuer hat er, da er nicht an die Stelle der Steuer tritt, keinen Abgeltungscharakter. Er stellt eine Steuervorauszahlung dar, welche an die geschuldete Steuer anzurechnen und zu verzinsen ist.
- Der Lohnabzug ist für die Arbeitgebenden obligatorisch, sie haben eine entsprechende Mitwirkungspflicht. Für die Arbeitnehmenden ist der Lohnabzug freiwillig, sie können dagegen „Widerspruch“ erheben.
- Der Lohnabzug erfolgt automatisch. Nur wenn der Arbeitnehmer ausdrücklich darauf verzichtet, muss und darf der Arbeitgeber davon absehen.

Nicht näher äussert sich die Motion zur Ausgestaltung des Widerspruchs (Form, Zeitpunkt der Ausübung), zur Haftung der Arbeitgebenden, zu den Sanktionen bei Nichteinhaltung der Abzugspflicht, zum Verzinsungsbeginn und zur Entschädigung der Arbeitgeber für das Inkasso.

2.2 Der Geltungsbereich des Lohnabzugs wäre beschränkt. Ein Einbehalt der Steuer wäre nur möglich für Arbeitnehmende mit Wohnsitz und Arbeitsstelle im Kanton. Nicht anwendbar wäre der Lohnabzug für Personen mit Wohnsitz in einem anderen Kanton, da sie hier nicht steuerpflichtig sind. Nicht zulässig wäre er aber auch für hier wohnhafte Personen, die in einem anderen Kanton erwerbstätig sind, denn der Kanton kann Verfahrenspflichten nur Arbeitgebenden auferlegen, die seiner Hoheit unterstellt sind. Vom freiwilligen Lohnabzug nicht betroffen wären schliesslich alle Arbeitnehmer, die der Besteuerung an der Quelle unterliegen: einerseits die im Kanton wohnhaften ausländischen Arbeitnehmer mit Jahres- oder Kurzaufenthaltsbewilligung, andererseits die Arbeitnehmer mit Wohnsitz im Ausland. Zu erwähnen ist schliesslich, dass der Lohnabzug nur Geltung für die kantonalen Steuern hätte, da für die direkte Bundessteuer keine entsprechende Vorschrift besteht. Betroffen von der Motion wären rund 26'000 erwerbstätige Personen:

Unselbständigerwerbende mit Wohnsitz in Basel-Stadt ^{1/2}	79'100
– davon in einem anderen Kanton erwerbstätig	26'100
– davon im Ausland erwerbstätig	900
– davon in Basel-Stadt erwerbstätig	50'800
– davon quellensteuerpflichtig	25'100
– davon nicht quellensteuerpflichtig	25'700
Unselbständigerwerbende mit Erwerbstätigkeit in Basel-Stadt	152'900
– davon in Basel-Stadt wohnhaft	50'800
– davon in einem anderen Kanton wohnhaft ³	67'800
– davon im Ausland wohnhaft ⁴	34'300

Quelle: Statistisches Amt Basel-Stadt, Hochrechnungen 2013

¹⁾ Total der in Basel-Stadt wohnhaften Personen über 15 Jahre: 160'000

²⁾ Personen mit unbekanntem Arbeitsort: 1'400

³⁾ BL 41'700, AG 9'800, SO 5'400, ZH 3'200, andere Kantone 7'600

⁴⁾ Frankreich 17'300, Deutschland 16'700, andere Länder 300

2.3 Das Anliegen der Motionäre ist verständlich. Tatsächlich ist die Zahl der Betreibungen nicht unbedeutend, wenn auch nicht so hoch wie von ihnen befürchtet. In Relation zum gesamten Steueraufkommen sind die Zahlungsausfälle jedoch nicht aussergewöhnlich.

Betreibung von Steuerforderungen					
Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen (ohne direkte Bundessteuer ¹⁾)					
K'Jahr	Betreibungsbegehren		Lohnpfändungen	Zahlungen an STV nach Einleitung Betreuung	Betreibungserlös des Betreibungsamts
	Anzahl	Volumen ² in Mio. CHF	Anzahl	Volumen in Mio. CHF	Volumen in Mio. CHF
2013	8'731	58.4	2'954	7.9	28.3
2014	8'663	49.6	3'025	7.6	26.2
Debitorenverluste					
Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen (ohne direkte Bundessteuer)					
K'Jahr	Abschreibungen ³	Verlustscheine	Steuererlasse	Total in CHF	Total in % ⁴
2013	4.7	31.4	3.3	39.4	2.90%
2014	2.5	31.7	3.2	37.4	2.66%

Quelle: Steuerverwaltung Basel-Stadt, Auswertungen aus NEST 2015

¹⁾ Betreibungsbegehren direkte Bundessteuer: 2013: 4'490, 6.3 Mio.; 2014: 4'310, 6.5 Mio.

²⁾ inkl. Zinsen und Kosten

³⁾ Uneinbringlichkeit wegen unbekanntem Aufenthalts, Wegzug ins Ausland, Todesfall, Nachlasssanierung oder Gegenstandslosigkeit

⁴⁾ in % des gesamten Aufkommens aus der Einkommens- und Vermögenssteuer

Eine Reduktion der Betreibungen läge nicht nur im Interesse der unmittelbar betroffenen Schuldner, sondern auch im Interesse des Kantons und der Gesamtheit der Steuerzahler. Schon heute unternimmt die Steuerverwaltung viel, um die Steuerpflichtigen zur rechtzeitigen Abgabe der Steuererklärung und Zahlung der Steuern zu bewegen. Auf ihrer Website finden sich zahlreiche Informationen zu Steuerfragen. Die Steuerpflichtigen können dort auch Einzahlungsscheine bestellen. Bestens etabliert und nicht mehr wegzudenken ist das Programm BaTax zum Ausfüllen der Steuererklärung; eine Telefon-Hotline bietet dazu Hilfe bei technischen Problemen an. Des Weiteren werden Neuzuzüger und auch die jungen Steuerzahler mit speziellen Informationsschreiben und Flyern über den Eintritt in die Steuerpflicht informiert. Zugleich wird in den Print-Medien regelmässig an die steuerlichen Obliegenheiten erinnert. Seit einiger Zeit versucht die Steuerverwaltung zudem die jüngere Generation mit einem Spot in YouTube und einer speziellen Steuer-App zu erreichen.

2.4 Das Anliegen der Motionäre, der Verschuldung entgegenzuwirken und administrative Leerläufe zu vermeiden, ist begrüssenswert. Nur ist die Einführung eines freiwilligen Lohnabzugs nicht der richtige Weg dafür. Die erhoffte Reduktion der Steuerschulden und die Vermeidung von Leerläufen lassen sich damit nicht erreichen. Im Gegenteil, die Motion würde zu einer wesentlichen Verkomplizierung des Steuerverfahrens führen, ohne auf die Verschuldung den geringsten Einfluss zu haben.

Da der Lohnabzug für die Arbeitnehmer freiwillig wäre, bliebe er praktisch wirkungslos. Es wäre voreilig zu glauben, dass die Steuerpflichtigen, die ihre Steuern nicht oder nicht rechtzeitig bezahlen, von der Möglichkeit des Lohnabzugs freiwillig Gebrauch machen würden. Viele wären dazu gar nicht imstande, denn wer mit der Steuerzahlung im Verzug ist und die Steuern aufgrund eines Zahlungsabkommens mit der Steuerverwaltung oder aufgrund einer Lohnpfändung ratenweise abzahlen muss, ist auch nicht in der Lage nebst den Raten für vergangene Steuerperioden mit einem Lohnabzug noch zusätzlich die Steuern für das laufende Steuerjahr zu entrichten. Zahlreiche Steuerpflichtige zahlen ihre Steuern erst nachträglich mit dem 13. Monatslohn. Zudem wäre ein Lohnabzug bei Lohnpfändungen gar nicht durchsetzbar, da die Steuern kein betreibungsrechtliches Privileg geniessen. Für Personen mit zu wenig verfügbarem Einkommen macht ein freiwilliger Lohnabzug deshalb keinen Sinn.

Vom freiwilligen Lohnabzug Gebrauch machen könnten nur Steuerpflichtige mit Ersparnissen oder genügendem Einkommen. Für sie wäre die Schaffung eines komplizierten Lohnabzugsprozederes indessen unverhältnismässig, weil die meisten von ihnen ihre Steuern rechtzeitig entrichten. Schon heute haben die Steuerpflichtigen die Möglichkeit, ihre Steuern in Tranchen oder in periodischen Raten mittels Dauerauftrag oder mit den von der Steuerverwaltung zur Verfügung gestellten Einzahlungsscheinen zu bezahlen.

Im Grunde läuft die Motion auf einen Wechsel vom Post- zum Praenumerandobezug hinaus. Bei der erstmaligen Einführung des Lohnabzugs müssten die Steuerpflichtigen im gleichen Jahr Steuern für zwei Steuerperioden zahlen, einmal postnumerando für die vergangene Steuerperiode und einmal praenumerando mit dem Lohnabzug für das laufende Steuerjahr. Dazu wären zahlreiche Steuerpflichtige nicht in der Lage.

2.5 Für die Arbeitgebenden und auch für die Steuerverwaltung wäre die Einführung eines freiwilligen Lohnabzugs alles andere als einfach und mit grossem administrativem Aufwand verbunden. Allein schon die IT-Anpassungen bei der Steuerverwaltung hätten hohe Investitionskosten zur Folge, da ein freiwilliger Lohnabzug nicht mit der bestehenden IT-Infrastruktur bewältigt werden

könnte, sondern neue Software-Applikationen notwendig wären. Auch ist fraglich, ob die bestehenden Quellensteuertarife für den Lohnabzug verwendbar wären, denn die Pflicht zum Lohnabzug bestünde nur für die kantonalen Steuern, nicht hingegen für die direkte Bundessteuer. Zudem wären die Lohnabzüge zu verzinsen, wohingegen bei der Quellensteuer keine Verzinsung erfolgt, weshalb den Arbeitgebenden zusätzliche Steuertarife zur Verfügung gestellt werden müssten, was das Abrechnungsprozedere wiederum stark verkomplizieren würde. Auch die Möglichkeit der Arbeitnehmer, Widerspruch gegen den Lohnabzug zu erheben, würde das Verfahren erschweren; je grösser ihre Wahlmöglichkeiten desto komplizierter wäre das Verfahren für die Arbeitgeber und die Steuerbehörden. Erst recht kompliziert wäre die Handhabung des Lohnabzugs in interkantonalen Fällen oder bei Domiziländerungen; auch bei Stellenwechseln, Temporäranstellungen, Arbeit auf Stunden- oder Provisionsbasis oder auf Abruf usw. müssten die Arbeitgeber mit Mehraufwand rechnen. Nicht näher äussert sich die Motion schliesslich zur Haftung der Arbeitgeber und zu den Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung der Lohnabzugspflicht oder bei Veruntreuung der abgezogenen Steuer. Ohne Haftung wäre die Lohnabzugspflicht der Arbeitgeber aber nicht durchsetzbar.

2.6 Zu erwähnen ist schliesslich, dass die Einführung eines freiwilligen Lohnabzugs deutliche Mindereinnahmen für den Kanton zur Folge hätte. Analog zur Quellensteuer müssten die Arbeitgebenden für alle Steuerpflichtigen, die vom Lohnabzug Gebrauch machen, mit einer Inkassoprovision von 2% der Steuer entschädigt werden. Die daraus resultierenden Mindereinnahmen kämen zu den schon heute bestehenden Zahlungsausfällen der säumigen Steuerpflichtigen hinzu, da nicht damit zu rechnen ist, dass sie vom freiwilligen Lohnabzug Gebrauch machen würden.

2.7 Ein ähnlicher Vorstoss wie die Motion Rechsteiner erfolgte im Übrigen bereits auf Bundesebene. Am 26. September 2014 reichte Nationalrätin Margret Kiener Nellen die Motion „Ermöglichung eines freiwilligen monatlichen Direktabzugs der Steuern vom Lohn“ (Mo 14.3967) und verlangte mit ihr die Schaffung der nötigen Rechtsgrundlagen, damit die Kantone einen freiwilligen Direktabzug der Steuern vom Lohn für Unselbstständigerwerbende einführen dürften. Am 19. November 2014 nahm der Bundesrat zu dieser Motion Stellung und beantragte ihre Ablehnung aus ähnlichen Überlegungen wie der Regierungsrat:

„Das schweizerische Steuerrecht kennt seit 1995 eine weitgehend vereinheitlichte Ordnung zur Erhebung von Quellensteuern auf dem Erwerbseinkommen. Ihr unterliegen ausländische Arbeitnehmende mit steuerrechtlichem Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz, welche keine Niederlassungsbewilligung haben. Davon betroffen sind auch im Ausland wohnhafte Arbeitnehmende, einschliesslich solcher mit schweizerischer Staatsangehörigkeit, die einem Erwerb in der Schweiz nachgehen. Die zentrale Funktion im Quellensteuerverfahren kommt dabei nicht der Steuerbehörde, sondern dem Schuldner der steuerbaren Leistung zu (Art. 88 und 100 DBG sowie Art. 37 StHG). Dies ist in der Regel der Arbeitgeber. Er trifft die notwendigen Massnahmen, die für die vollständige Steuererhebung an der Quelle notwendig sind.

Die Motion will Kantonen freiwillige Vorauszahlungen der direkten Steuern vom Erwerbseinkommen bei Arbeitnehmenden ermöglichen, die heute nicht dem Quellensteuerverfahren unterliegen. Ob die zu gewährende Wahlmöglichkeit zudem dem Arbeitgeber, dem Arbeitnehmenden oder beiden zukommen soll, geht aus der Begründung nicht deutlich genug hervor.

Das Modell einer freiwilligen Vorauszahlung im Quellensteuerverfahren würde zu einer Verkomplizierung bei den Einkommenssteuern führen. Dies wird besonders augenfällig, wenn der Wohnortskanton im Gegensatz zum Arbeitskanton das erweiterte Quellensteuerverfahren nicht in seinem Recht verankern würde. In letzter Konsequenz könnte nur die Einführung von obligatorischen Vorauszahlungen im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer und im Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) eine harmonisierungskonforme Lösung sicherstellen.

Da der Bezug im StHG nicht harmonisiert ist, kennen die Kantone für den Steuerbezug der Staats- und Gemeindesteuern unterschiedliche Fälligkeitstermine. Die meisten sehen hierzu mehrere provisorische Ratenrechnungen vor; in der Westschweiz werden die genannten Steuern mit neun, zehn oder zwölf provisorischen Raten beglichen. Auf diese Weise kann der Problematik des verzögerten Inkassos entgegengewirkt werden, ohne dass dem Arbeitgeber eine zusätzliche

hoheitliche Aufgabe beim Steuerbezug zufällt. Zudem sichert der mit der Motion geforderte optionale Direktabzug vom Erwerbseinkommen keine Garantie, dass Arbeitnehmende, die wegen Steuerschulden in eine finanzielle Bedrängnis geraten, das Instrument gezielt nutzen würden. Wer nicht gewillt ist, etwas dagegen zu tun, wird auch von dieser freiwilligen Möglichkeit keinen Gebrauch machen.

Der Bundesrat hat sich schon verschiedentlich ablehnend zur Ausweitung des Quellensteuerverfahrens auf weitere Personenkategorien geäussert (Motion 13.3800, Postulat 13.3631, Postulat 10.3445). Er hat dabei auch auf den zusätzlichen administrativen Aufwand hingewiesen, mit welchem der Arbeitgeber, vom Kleinst- bis zum Grossbetrieb, konfrontiert wäre. Dieser Befund würde noch verstärkt, wenn die Wahlmöglichkeit zwischen Quellensteuerabzug und Auszahlung des vollen Lohns in jeder Steuerperiode offenstünde. Hinzu kommt, dass die betroffenen Unternehmen für ihre erweiterten Verpflichtungen Bezugsprovisionen zugut hätten, die für die öffentlichen Haushalte möglicherweise mit höheren Kosten verbunden wären als die in Kauf zu nehmenden Debitorenverluste.

Schliesslich gilt es, darauf hinzuweisen, dass die anstehende Revision der Quellenbesteuerung des Erwerbseinkommens einen anderen Hintergrund hat: Sie verfolgt das Ziel, Ungleichbehandlungen zwischen quellenbesteuerten und ordentlich besteuerten Personen zu beseitigen und die Einhaltung internationaler Verpflichtungen sicherzustellen.“

Der Nationalrat hat die Motion Kiener Nellen soweit ersichtlich noch nicht behandelt.

2.9 Um die unbefriedigende Situation beim Steuerbezug zu verbessern, wäre allenfalls ein Wechsel vom heutigen Postnumerandobezug zum obligatorischen Praenumerandobezug zu prüfen. Ein solcher Wechsel müsste gut überlegt sein und könnte nur schrittweise durch eine sukzessive Vorverlegung der Steuerfälligkeit über einen längeren Zeitraum hinweg geschehen, um eine doppelte Zahlung der Steuern im Übergangsjahr zu vermeiden. Der Regierungsrat wäre bereit, einen solchen Systemwechsel zu prüfen und zu diesem Zweck die Motion als Anzug entgegenzunehmen. Dies würde auch Gelegenheit geben, die Angelegenheit nochmals anzugehen je nach Ausgang der Behandlung der Motion Kiener Nellen auf Bundesebene.

3. Antrag

Wir beantragen, die Motion Rudolf Rechsteiner und Konsorten betreffend „automatisierter freiwilliger Direktabzug der direkten Steuern vom Lohn“ in einen Anzug umzuwandeln.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin