

MOTION VON SILVAN HOTZ, ANDREA HODEL, KARL BETSCHART
UND BEAT VILLIGER

BETREFFEND BEIBEHALTUNG DES BISHERIGEN LOHNAUSWEISES
(VORLAGE NR. 1348.1 - 11759)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 4. OKTOBER 2005

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsräte Silvan Hotz, Baar, Andrea Hodel, Zug, Karl Betschart, Baar, und Beat Villiger, Baar, sowie 36 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner haben am 2. Juni 2005 eine Motion mit folgendem Antrag eingereicht:

"Namens und im Auftrag der Motionäre wird die Regierung beauftragt dafür zu sorgen, dass der Kanton Zug weder für die Staats- und Gemeindesteuern noch für die direkte Bundessteuer den Neuen Lohnausweis NLA einführt. Sie hat die Steuerverwaltung des Kantons Zug dazu anzuhalten, dass den Steuererklärungen inskünftig - wie bisher - der bereits heute verwendete Lohnausweis beigelegt wird. Ferner ist die Steuerverwaltung des Kantons Zug anzuweisen, die heute geltende liberale Verwaltungspraxis im Zusammenhang mit dem Lohnausweis weiterzuführen."

Zur Begründung ihres Begehrens führen die Motionäre aus, dass es einzig und allein Sache des Kantons Zug sei, welches Formular er zur Lohnbescheinigung für seine Kantons- und Gemeindesteuern akzeptieren wolle. Er sei somit auch alleine zuständig zu entscheiden, ob er einen anderen als den bisher gültigen Lohnausweis einführen wolle oder nicht. Die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) habe weder aufgrund des Steuerharmonisierungsgesetzes (StHG) noch aufgrund des kantonaler Steuergesetzes irgendeine Kompetenz, über eine Einführung oder Nichteinführung eines anderen Lohnausweises zu befinden. Dasselbe gelte auch für die Finanzdirektorenkonferenz (FDK). Die vorliegende Auffassung, dass die

Änderung der bisherigen Art der Lohnbescheinigung Sache der Kantone sei, habe 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.

Für den Vollzug der direkten Bundessteuer seien grundsätzlich die Kantone zuständig, auch wenn der Eidgenössischen Steuerverwaltung (EStV) Aufsichtskompetenzen zukämen. Kraft Steuerharmonisierungsrecht könne der Bund den Kantonen aber nicht einheitliche Formulare vorschreiben.

Auch aus dem StHG ergäbe sich keine zwingende Tatsache, die eine Verwendung von in der ganzen Schweiz einheitlichen Formularen für den Lohnausweis vorschreibe.

Art. 71 Abs. 3 StHG laute wie folgt:

„³ Für die Steuererklärungen und die dazugehörigen Beilagen werden für die ganze Schweiz einheitliche Formulare verwendet.“

Art. 71 Abs. 3 StHG erwähne somit den Begriff "Lohnausweis" mit keinem Wort. Nach dieser Bestimmung sei unklar, wer überhaupt dazu berufen und befugt sei, einheitliche Formulare zu erarbeiten und vor allem für verbindlich zu erklären. Zudem bedeute die Anwendung eines einheitlichen Formulars nicht einfach die Einführung eines neuen Lohnausweises. Auch das bisher im Kanton Zug verwendete Lohnausweis-Formular könnte für die ganze Schweiz verbindlich erklärt werden, was ebenfalls zu einer einheitlichen Anwendung führe. Diese Bestimmung sei keine gesetzliche Grundlage für die Einführung eines neuen Lohnausweises.

Im Bericht des Bundesrates "Weniger Bürokratie im Steuersystem" vom September 2004 gebe der Bundesrat zu bedenken, dass es nicht zu übersehen sei, dass der geplante neue Lohnausweis vermehrte Belastung mit sich bringe. Die geplante Einführung des neuen Lohnausweises stehe somit in einem diametralen Widerspruch zum Bericht des Bundesrates. Eine solch widersprüchliche Haltung wirke politisch absolut unglaubwürdig. Zudem zeige gerade die Einführung der Mehrwertsteuer, welche im Jahr 1995 als einfach zu handhabende Konsumsteuer gepriesen worden sei, wie durch die nachträgliche Anhäufung von komplizierten und schwer verständlichen Regelungen die administrativen Hürden für die betroffenen Unternehmen kaum mehr zu bewältigen seien. Dieselbe Gefahr der Ausweitung der Vorschriften bestehe auch beim neuen Lohnausweis. Zudem müsse klargestellt werden, dass der

Aufwand nicht im Ausfüllen des Lohnausweis-Formulars bestehe, sondern in der Aufbereitung, Bereitstellung und Beurteilung von Daten, die anschliessend aus der Buchhaltung auf den neuen Lohnausweis übertragen werden müssten.

Wegen der steigenden Komplexität der Vorschriften würden den Arbeitgebern bzw. den für den Lohnausweis verantwortlichen Personen unweigerlich Fehler passieren, die zu einer Kriminalisierung der Arbeitgeber und dessen Personal führten. Dies sei auch dann der Fall, wenn die Fehler nicht absichtlich passierten.

Zum Schluss führten die Motionäre aus, dass es durchaus eintreffen könnte, dass nicht alle Kantone den neuen Lohnausweis einführen. Dem Vernehmen nach würden auch einige Kantone Abweichungen zur SSK-Lösung beschliessen und sich damit Standortvorteile sichern. Der Regierungsrat des Kantons Zug solle die Verantwortung für die Einführung des neuen Lohnausweises nicht auf den Bund abschieben. Damit käme er seiner politischen Führungsverantwortung nicht nach und würde sich zudem die Möglichkeit vergeben, im interkantonalen Verhältnis ein Zeichen zu setzen.

An seiner Sitzung vom 30. Juni 2005 hat der Kantonsrat die Motion an den Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen. Wir nehmen zum Motionsbegehren wie folgt Stellung:

1. Rechtliche Ausgangslage und Kompetenz zur Festlegung der Steuerformulare

1.1. Motionsfähigkeit

Gestützt auf § 38 Abs. 1 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 1. Dezember 1932 (GO KR, BGS 141.1) zielt eine Motion darauf ab, dem Regierungsrat einen Auftrag zu erteilen, einen Gesetzes- oder Beschlussentwurf vorzulegen oder bestimmte Massnahmen zu treffen. Enthält eine Motion einen Antrag, der eine gesetzlich bereits an den Regierungsrat delegierte Kompetenz betrifft, ist dieses Begehren nicht zulässig. In diesem Fall ist das Begehren nicht motionsfähig. Wir verweisen auf die zweite der zehn Empfehlungen vom 25. August 2005 des Büros des Kantonsrates. Diese Richtlinie hat folgenden Wortlaut:

"[...]Rechtsfrage:

Was kann Gegenstand einer Motion sein?

Empfehlung:

Gegenstand von Motionen sind gemäss Geschäftsordnung "Gesetzes- oder Beschlussesentwürfe". Darunter fallen somit Erlass, Ergänzung, Änderung oder Aufhebung einer kantonalen Verfassungsbestimmung, eines Gesetzes oder eines Kantonsratsbeschlusses.

Mit einem Motionsbegehren darf jedoch nicht in den Kompetenzbereich des Regierungsrates gemäss Verfassung oder gemäss Gesetz eingegriffen werden. Die verwaltende und vollziehende Gewalt liegt gemäss § 45 der Kantonsverfassung beim Regierungsrat. Gemäss § 47 Abs. 1 der Kantonsverfassung hat der Regierungsrat ganz bestimmte Kompetenzen. Zudem delegieren verschiedene Gesetze genau umrissene Sachgebiete an ihn. Motionsbegehren sind jedoch zulässig, sofern sie direkt auf eine Änderung dieser regierungsrätlichen Zuständigkeiten zugunsten des Kantonsrates hinwirken.

Gegenstand einer Motion können zudem "bestimmte Massnahmen" sein. Diese "bestimmten Massnahmen" müssen jedoch gemäss Verfassung und Gesetz im Zuständigkeitsbereich des Kantonsrates sein. Ein wichtiger Anwendungsfall ist der Auftrag an den Regierungsrat, einen Bericht zu einem bestimmten Problemkreis zu erstellen, der als Grundlage für eine nachfolgende Motion dient. Dies ermöglicht dem Kantonsrat, dank umfassender Informationen eine komplexe Materie zu beurteilen (1. Phase) und die gesetzgeberischen Weichen durch eine Motion richtig zu stellen (2. Phase)."

1.2. Zuständigkeiten und bundesrechtliche Vorgaben

Bei unselbständiger Erwerbstätigkeit sind alle Einkünfte aus dem Arbeitsverhältnis steuerbar mit Einschluss der Nebeneinkünfte wie Entschädigungen für Sonderleistungen, Provisionen, Zulagen, Dienstalters- und Jubiläumsgeschenke, Gratifikationen, Trinkgelder, Tantiemen und andere geldwerte Vorteile (§ 16 Abs. 1 StG; Art. 17 Abs. 1 DBG). Natürliche Personen müssen der Steuererklärung einen Lohnausweis über alle Einkünfte aus unselbständiger Erwerbstätigkeit beilegen (§ 126 Abs. 1 Bst. a StG; Art. 125 Abs. 1 Bst. a DBG). Diesen Lohnausweis, der sämtliche ausgerichteten Leistungen zu enthalten hat, müssen die Arbeitgeber an ihre Arbeitnehmer abgeben (§ 128 Abs. 1 Bst. a StG; Art. 127 Abs. 1 Bst. a DBG). Der Vollzug dieser Bestimmungen obliegt der Kantonalen Steuerverwaltung

(§ 104 StG; § 45 Abs. 1 Verordnung zum StG). Diese kann zur korrekten Durchführung des Steuergesetzes auch die dazu notwendigen Steuerformulare festlegen. Die Steuerverwaltung hat bei der Bestimmung der Steuerformulare allerdings Art. 71 Abs. 3 StHG zu beachten, wonach für die Steuererklärung und die dazugehörigen Beilagen Formulare zu verwenden sind, die für die ganze Schweiz einheitlich sein müssen. Der Lohnausweis als wohl wichtigste Beilage zur Steuererklärung muss von allen Kantonen angewendet werden und fällt somit zweifellos unter Art. 71 Abs. 3 StHG. Da alle Kantone verpflichtet sind, ein einheitliches Formular zu verwenden, besteht kein kantonaler Freiraum, einen anderen Lohnausweis als den gesamtschweizerischen zu verwenden. Für die direkte Bundessteuer ist die Kantonale Steuerverwaltung ebenfalls nicht frei in der Festlegung der Formulare. Die Eidg. Steuerverwaltung (EStV) kann den Kantonen einheitliche Formulare vorschreiben (Art. 102 Abs. 2 DBG). Die EStV hat im Rahmen der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK), deren Mitglied sie ist, entschieden, dass der neue Lohnausweis für die direkte Bundessteuer zu verwenden ist.

1.3. Schlussfolgerung

Somit ergibt sich, dass die Kompetenz zur Festlegung des Formulars des Neuen Lohnausweises (NLA)

- bundesrechtlichen Vorgaben unterliegt und
- von Gesetzes wegen an die Steuerverwaltung delegiert ist.

Die Motion ist daher mangels Motionsfähigkeit nicht erheblich zu erklären.

1.4. Politische Überlegungen

Der Regierungsrat ist aus politischen Gründen nicht bereit, eine klare Vorgabe des Bundesrechts und der zuständigen Bundesbehörden durch Schaffung eines separaten kantonalen zugerischen Lohnausweises zu missachten. Mit einem solchen Vorgehen würde der Kanton Zug seine Glaubwürdigkeit aufs Spiel setzen, weil er sich einerseits durch die Entsendung des Finanzdirektors in die Expertenkommission zur Um- und Durchsetzung der Steuerharmonisierung (KHSt) für die formelle Steuerharmonisierung stark gemacht hat und sich andererseits ausdrücklich für die Schaffung der für die Einhaltung des Steuerharmonisierungsgesetzes vorgesehenen Kontrollkommission einsetzt (vgl. Vernehmlassung vom 28. Juni 2005 des Regierungsrates an die Eidgenössische Steuerverwaltung).

Die Motion ist aber nicht nur aus Formalgründen nicht erheblich zu erklären, sondern auch aufgrund der folgenden inhaltlichen Überlegungen.

2. Sinn und praktische Vorteile des Neuen Lohnausweises

Der weitaus grösste Teil der Lohnausweise wird mittels Gehaltsadministrationssoftware ausgefüllt. Eine Vereinheitlichung des Lohnausweises vereinfacht die Programmierung solcher Software und hat durchaus eine positive Wirkung auf deren Kosten. Im Weiteren gilt es zu bedenken, dass ein beachtlicher Teil der Arbeitnehmenden in einem anderen Kanton steuerpflichtig sind als ihr Arbeitgeber. Würde ein Arbeitgeber z.B. Personal aus fünf verschiedenen Kantonen beschäftigen und jeder dieser Kantone brächte einen anderen Lohnausweis zur Anwendung, müsste der Arbeitgeber fünf verschiedene Lohnausweise verarbeiten. Dies wäre wohl kaum im Sinne der Motionäre. Darüber hinaus erleichtern einheitliche Formulare die Verarbeitung bei den Steuerbehörden und ermöglichen so die Anwendung von IT-Lösungen, welche die Veranlagungsproduktivität der Steuerbehörden positiv beeinflussen.

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

Allein schon die Diskussion um den NLA zeigt Wirkung. Sowohl Arbeitgeber als auch Steuerbehörden mussten feststellen, dass der geltende LA teilweise 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 Überbesteuerung. Ursachen für diese Mängel sind häufig Unachtsamkeit und Unwissen einerseits, ein wenig transparentes Formular andererseits. Meistens fehlt die Absicht, Steuern zu hinterziehen. Der NLA und die Wegleitung dazu werden helfen, der Deklarationspflicht inskünftig besser nachkommen zu können.

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 würde,

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.

3. Administrative Entlastung KMU - Pilotprojekt und Praxistest

Der Regierungsrat weiss um die hohen administrativen Belastungen der Unternehmen, insbesondere auch der KMU und hat Verständnis für ihre Befürchtungen.

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 gezeigt wurden, ist das kein Grund, den NLA abzulehnen. Auch mit dem geltenden LA 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 kostenlos 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.

Um sicherzustellen, dass sich der neue Lohnausweis in der Praxis bei Arbeitgebenden sowie Arbeitnehmenden bewährt, haben die SSK in Absprache mit den Spitzenverbänden der Wirtschaft (economiesuisse, Schweizerischer Gewerbeverband und Schweizerischer Arbeitgeberverband) beschlossen, im Laufe des Jahres 2005 bei einer schweizweit repräsentativen Auswahl von Arbeitgebenden den neuen

Lohnausweis zu Testzwecken einzuführen. Das Pilotprojekt soll Auskunft darüber geben, ob:

- der NLA zusätzliche Einführungskosten verursacht (neue Programme für die Buchhaltung, Ausbildungskurse für das Personal);
- mit dem NLA die administrativen Aufgaben der Arbeitgebenden gegenüber heute gleich bleiben, steigen oder sinken;
- mit dem NLA die fiskalische Belastung der Arbeitnehmenden gleich bleibt, steigt oder sinkt (steuerbarer Lohn);
- mit dem NLA die fiskalische Belastung der Arbeitgebenden gleich bleibt, steigt oder sinkt (relevante Lohnsumme für die Sozialabgaben);
- mit dem NLA die Kosten für die Beratung gleich bleiben, steigen oder sinken (Steuern/Informatik).

Es ist geplant, dass der Bericht dieses Pilotprojektes im Mai 2006 vorliegt. Er wird Empfehlungen für die vorgesehene generelle Einführung in der Steuerperiode 2007 (Löhne des Kalenderjahres 2007) enthalten. Im Juni 2006 fällt die SSK den Entscheid über die Einführung, so dass für allfällige Anpassungen noch ein halbes Jahr zur Verfügung steht.

4. Angebliche 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 kulanten Vorgehen anhält. Das gilt ganz besonders im Bereich der Gehaltsnebenleistungen. Die FDK fordert die Steuerbehörden ausdrücklich auf, diese Übergangsregelung zu befolgen. Die kantonale Steuerverwaltung hat sich in diesem Sinne bereits verpflichtet. Auch andere Probleme des Übergangs werden nicht zur befürchteten Kriminalisierung führen. Die kantonale Steuerverwaltung will eine partnerschaftliche und korrekte Einführung des NLA und beabsichtigt, das gute Steuerklima in unserem Kanton weiterhin zu pflegen. Die höhere Rechtssicherheit, welche die neuen Unterlagen zum NLA bringen, sollte zudem bewirken, dass es noch weniger Nachbesteuerungen geben wird.

5. 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 Zug 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, der kantonalen Steuerverwaltung die Anwendung des NLA zu verbieten.

6. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen stellen wir Ihnen den **A n t r a g**,

die Motion von Silvan Hotz, Andrea Hodel, Karl Betschart und Beat Villiger (Vorlage Nr. 1348.1 - 11759) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 4. Oktober 2005

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Die Frau Landammann: Brigitte Profos

Der Landschreiber Stv.: Gianni Bomio

Die Bearbeitung dieses Vorstosses kostete Fr. 3'900.--.