



An den Grossen Rat

17.0347.01

15.5219.03

FD/P170347/P155219

Basel, 15. März 2017

Regierungsratsbeschluss vom 14. März 2017

Ratschlag und Gesetzesentwurf

**zu einer Teilrevision des Gesetzes über die direkten Steuern vom
12. April 2000 (Steuergesetz, StG)**

betreffend

Lohnabzugsverfahren

sowie

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

Inhalt

1. Zusammenfassung und Begehren	3
2. Ausgangslage	3
3. Motion Rechsteiner	5
4. Konzeption des Lohnabzugsverfahrens	6
5. Vernehmlassungsergebnis.....	9
6. Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen	11
7. Finanzielle und wirtschaftliche Auswirkungen	16
8. Abschreibung der Motion Rechsteiner	17
9. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung	17
10. Anträge.....	17

1. Zusammenfassung und Begehren

Mit diesem Ratschlag und Gesetzesentwurf beantragt der Regierungsrat eine Teilrevision des Steuergesetzes zwecks Einführung eines Verfahrens zum Abzug der Steuern vom Lohn der Arbeitnehmenden durch die Arbeitgebenden (Lohnabzugsverfahren). Damit soll die vom Grossen Rat entgegen dem Willen des Regierungsrats überwiesene Motion Rechsteiner und Konsorten betreffend „automatisierter freiwilliger Direktabzug der direkten Steuern vom Lohn“ umgesetzt werden.

Beim vorgeschlagenen Lohnabzugsverfahren haben die Arbeitgeber vom Lohn ihrer Angestellten einen Abzug vorzunehmen und den abgezogenen Betrag an die Steuerverwaltung abzuliefern. Für die Arbeitgebenden ist der Lohnabzug obligatorisch. Für die Arbeitnehmenden ist er hingegen fakultativ, sie können darauf verzichten oder die Höhe des Abzugs selber bestimmen. Den Lohnabzug hat der Arbeitgeber im Zeitpunkt der Lohnzahlung vorzunehmen und den abgezogenen Betrag unverzüglich an die Steuerverwaltung zu überweisen. Die überwiesenen Beträge werden dem Arbeitnehmer an die Steuern des laufenden Steuerjahres angerechnet und ab Zahlungseingang verzinst.

2. Ausgangslage

Das Verfahren zur Erhebung der Steuern besteht aus der Veranlagung und dem Steuerbezug. Im Veranlagungsverfahren werden die Steuerfaktoren festgestellt und die zu erhebende Steuer berechnet. Demgegenüber umfasst der Steuerbezug alle Massnahmen, die der Entrichtung, Einforderung und Sicherstellung der Steuer dienen.

Der Steuerbezug ist nicht harmonisiert. Dessen Regelung ist für die kantonalen und kommunalen Steuern allein Sache der Kantone. Der Steuerbezug ist in den Kantonen denn auch sehr unterschiedlich ausgestaltet.

Im Kanton Basel-Stadt werden die periodischen Steuern (Einkommens- und Vermögenssteuer, Gewinn- und Kapitalsteuer) nicht schon während der laufenden Steuerperiode bezogen, sondern erst im Folgejahr (Postnumerandobezug). Dies im Gegensatz zu den anderen Kantonen, wo ein obligatorischer provisorischer Bezug der Steuern bereits während der laufenden Steuerperiode erfolgt (Praenumerandobezug). Wohl werden auch in Basel-Stadt die Steuerpflichtigen noch während der laufenden Steuerperiode jeweils im November zu Vorauszahlungen eingeladen. Die Leistung von Vorauszahlungen ist für die Steuerpflichtigen aber fakultativ und kann gegen ihren Willen nicht durchgesetzt werden. Fällig werden die periodischen Steuern erst am 31. Mai des der Steuerperiode folgenden Kalenderjahrs (Steuerfälligkeit, § 194 Abs. 1 lit. a StG). Vorher stellt die Steuerverwaltung keine Steuerrechnungen zu. Mit dem Erhalt der Steuerrechnung haben die Steuerpflichtigen die Steuern innert 30 Tagen zu bezahlen. Unterbleibt die Zahlung auch nach einer dritten Mahnung, leitet die Steuerverwaltung die Betreibung ein.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch die Quellensteuer. Die Quellensteuer stellt eine spezielle Form der Steuererhebung dar, weil die Steuer nicht direkt von der Steuerverwaltung, sondern vom Arbeitgeber mit einem Lohnabzug bezogen wird. Der Quellensteuer auf dem Lohn unterliegen die in der Schweiz wohnhaften ausländischen Arbeitnehmer ohne Niederlassungsbewilligung sowie die im Ausland wohnhaften Arbeitnehmer mit Erwerbstätigkeit in der Schweiz. Schweizerische Arbeitnehmer und ausländische Arbeitnehmer mit Niederlassungsbewilligung, die in der Schweiz Wohnsitz haben, werden hingegen nicht an der Quelle, sondern im ordentlichen Veranlagungsverfahren besteuert. Für die in der Schweiz wohnhaften ausländischen Arbeitnehmer ohne Niederlassungsbewilligung, deren jährliches Bruttoeinkommen nicht mehr als 120'000 Franken beträgt, und für die im Ausland wohnhaften Arbeitnehmer hat die Quellensteuer Abgeltungswirkung, da sie anstelle der ordentlich veranlagten Einkommenssteuer tritt. Für die in der Schweiz wohnhaften ausländischen Arbeitnehmer mit einem jährlichen Bruttoeinkom-

men über 120'000 Franken hat die Quellensteuer hingegen Sicherungsfunktion, weil sie an die ordentlich veranlagte Einkommenssteuer angerechnet wird und nicht an ihre Stelle tritt. Die Arbeitgebenden haben die Quellensteuer monatlich vom Lohn ihrer Arbeitnehmer abzuziehen und an die Steuerverwaltung abzuliefern. Sie haben dafür besondere Tarife zu verwenden, die sich nach den Einkommenssteuertarifen richten.

Das System der Steuererhebung mit Veranlagung der Steuer anhand der Selbstdeklaration und Zahlung der Steuer durch die Steuerpflichtigen selbst hat den Vorteil, dass den Arbeitgebenden ausser der Pflicht zur Ausstellung eines Lohnausweises und zur Meldung des Lohns an die Steuerbehörde keine weiteren Aufgaben obliegen. Auch für die Steuerpflichtigen ist das geltende System praktisch, weil sie frei bestimmen können, ob und in welchem Umfang sie Vorauszahlungen leisten wollen. Die Kehrseite dieses Systems ist, dass ein nicht unwesentlicher Teil der Steuerpflichtigen oft keine rechtzeitigen Rücklagen für die Zahlung der Steuern bildet und deswegen in Zahlungsschwierigkeiten geraten kann. Zahlungsrückstände und Steuerschulden können für die Steuerpflichtigen belastend sein, wenn sie sich mit Mahnungen oder Betreibungen konfrontiert sehen. Für die Steuerverwaltung entsteht unnötiger administrativer Aufwand, wenn sie Mahnungen versenden, Gesuche um Ratenzahlung oder Steuererlass behandeln oder die Betreibung einleiten muss. Schliesslich entgehen dem Kanton jedes Jahr Steuereinnahmen aufgrund von Steuererlassen oder erfolglosen Betreibungen. Tatsächlich ist die Zahl der Betreibungen nicht unbedeutend, wie die nachstehende Tabelle zeigt; in Relation zum gesamten Steueraufkommen sind die Zahlungsausfälle allerdings nicht aussergewöhnlich.

Betreibung von Steuerforderungen					
Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen (ohne direkte Bundessteuer ¹)					
	Betreibungsbegehren		Lohnpfändungen	Zahlungen an STV nach Einleitung Betreibung	Betreibungserlös des Betreibungsamts
K'Jahr	Anzahl	Volumen ² in Mio. Fr.	Anzahl	Volumen in Mio. Fr.	Volumen in Mio. Fr.
2013	8'731	58.4	2'954	7.9	28.3
2014	9'702	53.6	3'029	8.1	29.0
2015	8'690	49.4	2'729	6.0	23.7
2016	8'611	46.1	2'773	5.6	21.8

Debitorenverluste					
Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen (ohne direkte Bundessteuer)					
K'Jahr	Abschreibungen ³ in Mio. Fr.	Verlustscheine in Mio. Fr.	Steuererlasse in Mio. Fr.	Total in Fr. in Mio. Fr.	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%
2015	1.4	20.5	3.3	25.3	1.60%
2016	4.9	22.2	2.7	29.8	1.58%

Quelle: Steuerverwaltung Basel-Stadt, Auswertungen aus NEST

¹) Betreibungsbegehren direkte Bundessteuer: 2013: 4'490, Fr. 6.3 Mio.; 2014: 4'870, Fr. 7.0 Mio.; 2015: 4'810, Fr. 5.7 Mio.; 2016: 4'579, Fr. 5.3 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 liegt nicht nur im Interesse der unmittelbar betroffenen Steuerpflichtigen, sondern selbstredend auch im Interesse des Kantons und der Gesamtheit der Steuerzahler.

3. Motion Rechsteiner

Die Motion Rechsteiner und Konsorten betreffend „automatisierter freiwilliger Direktabzug der direkten Steuern vom Lohn“ möchte den vorstehend erwähnten Nachteilen und Schwierigkeiten beim Steuerbezug entgegenwirken, indem die Arbeitgeber verpflichtet werden sollen, vom Lohn ihrer Angestellten einen Steuerabzug vorzunehmen und die abgezogenen Steuerbeträge an die Steuerverwaltung abzuliefern.

Die Motion wurde vom Grossen Rat am 10. Juni 2015 an den Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen. Am 2. September 2015 nahm der Regierungsrat zu ihrer rechtlichen Zulässigkeit und zu ihrem Inhalt Stellung und beantragte ihre Nichtüberweisung oder eventuelle Umwandlung in einen Anzug. Am 28. Oktober 2015 stimmte der Grosse Rat über die Motion ab und überwies sie mit 39 Ja- gegen 38 Nein-Stimmen und 2 Enthaltungen an den Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage bis 28. Oktober 2019. Die Motion lautet wie folgt:

„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

	<i>Anzahl eingeleitete Betreibungen</i>	<i>Forderungsbetrag</i>
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 jähr-

lich 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 (Quellenbesteuerte, 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“

4. Konzeption des Lohnabzugsverfahrens

Die Motion Rechsteiner verlangt die Einführung eines freiwilligen Abzugs der Steuern vom Lohn. 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.

Zur Umsetzung der Motion Rechsteiner wird das sog. Lohnabzugsverfahren vorgeschlagen. Bei diesem Verfahren sind die Arbeitgebenden verpflichtet, einen Abzug vom Lohn ihrer Angestellten vorzunehmen und den abgezogenen Betrag an die Steuerverwaltung zu überweisen. Das Lohnabzugsverfahren charakterisiert sich wie folgt:

- Bei der erstmaligen Einführung des Lohnabzugsverfahrens melden die Arbeitgebenden der Steuerverwaltung alle Angestellten, die vom Verfahren nicht ausgenommen sind oder die nicht ausdrücklich darauf verzichtet haben. Ist das Lohnabzugsverfahren einmal eingeführt, sind Meldungen nur noch bei Neueinstellungen vorzunehmen.

- Die Steuerverwaltung stellt den Arbeitgebenden die nötigen Kontoinformationen für die ihr gemeldeten Arbeitnehmer zur Verfügung, damit sie die abzuziehenden Steuerbeträge überweisen können.
- Für die Arbeitgebenden ist das Lohnabzugsverfahren grundsätzlich obligatorisch. Sie haben den Lohnabzug von sich aus in der gesetzlich vorgesehenen Höhe von 10% des Bruttolohns vorzunehmen. Übersteigt die Lohnsumme der Angestellten 300'000 Franken nicht, dann ist das Lohnabzugsverfahren für die Arbeitgebenden freiwillig.
- Für die Arbeitnehmenden ist die Teilnahme am Lohnabzugsverfahren fakultativ. Sie können die Vornahme eines Abzugs ablehnen oder die Höhe des Abzugs selbst bestimmen. Lehnen sie eine Teilnahme am Lohnabzugsverfahren ab, müssen sie dies dem Arbeitgeber ausdrücklich mitteilen, ansonsten dieser den Lohnabzug standardmässig in der Höhe von 10% des Bruttolohns vorzunehmen hat (Opt out-Prinzip).
- Der Lohnabzug ist vom Arbeitgeber jeweils im Zeitpunkt der Lohnzahlung vorzunehmen und der abgezogene Steuerbetrag unverzüglich an die Steuerverwaltung zu überweisen.
- Die Arbeitgebenden haben die Arbeitnehmer in geeigneter Form, bspw. mit der monatlichen Lohnabrechnung, über die vorgenommenen Lohnabzüge zu informieren.
- Eine Abrechnung über die abzuliefernden Steuerbeträge findet zwischen dem Arbeitgeber und der Steuerverwaltung nicht statt. Werden vom Arbeitgeber keine Steuerbeträge überwiesen, kann die Steuerverwaltung davon ausgehen, dass die betreffenden Arbeitnehmer das Abzugsverfahren abgelehnt haben.
- Die an die Steuerverwaltung überwiesenen Steuerbeträge werden dem Arbeitnehmer an die Steuern des laufenden Steuerjahres angerechnet und ab Zahlungseingang verzinst.
- Nach Ablauf der Steuerperiode gibt die Steuerverwaltung dem Arbeitnehmer die ihr vom Arbeitgeber abgelieferten Steuerbeträge in Form einer anfechtbaren Feststellungsverfügung bekannt.
- Der Arbeitgeber haftet für die richtige und rechtzeitige Ablieferung der abgezogenen Steuerbeträge. Ausserdem macht er sich strafbar, wenn er die abgezogenen Beträge veruntreut.
- Die Arbeitgeber erhalten als Entschädigung für ihre Mitwirkung eine Bezugsprovision, deren Ansatz der Regierungsrat festlegt.

Ein entscheidendes Merkmal des Lohnabzugsverfahrens ist, dass es für die Arbeitnehmenden freiwillig ist. Damit unterscheidet es sich vom Quellensteuerverfahren. Arbeitnehmer, die keinen Abzug vom Lohn wollen, brauchen am Lohnabzugsverfahren nicht teilzunehmen. Sie müssen dem Arbeitgeber ihren Verzicht jedoch ausdrücklich mitteilen, ansonsten der Arbeitgeber den Lohnabzug vornehmen muss (Opt out-Lösung). Da die Teilnahme am Lohnabzugsverfahren freiwillig ist, können die Arbeitnehmenden konsequenterweise auch die Höhe des Abzugs selber bestimmen. Die freie Wahl des Abzugs hat den Vorteil, dass die Arbeitnehmer ihre Zahlungsmöglichkeiten selbst am besten kennen und den Umfang des Lohnabzugs deshalb auch selber bestimmen können. Zudem vereinfacht ein frei bestimmbarer Abzug die Aufgabe der Arbeitgeber, wenn sie auf die Anwendung progressiver Tarife verzichten können und den Abzug bei unregelmässigen oder schwankenden Löhnen nicht laufend an die Tarife anpassen müssen. Das Lohnabzugsverfahren hat auch den Vorteil, dass die Arbeitnehmer dem Arbeitgeber keine zusätzlichen Daten bekannt geben müssen, während beim Quellensteuerverfahren wesentlich mehr zusätzliche Angaben nötig sind (bspw. zum Lohn aus anderen Anstellungen oder zur Erwerbstätigkeit und Entlohnung des Ehepartners). Um die Arbeitgeber und auch die Steuerverwaltung von Bagatellabzügen zu entlasten, kann der Regierungsrat in der Steuerverordnung Abzugsminima festlegen.

Teilt der Arbeitnehmer dem Arbeitgeber nicht rechtzeitig mit, dass er am Abzugsverfahren nicht teilnehmen will oder wie hoch der Lohnabzug sein soll, ist der Arbeitgeber verpflichtet, den Abzug von sich aus vorzunehmen. Für den Abzug ist ein einheitlicher Standardsatz von 10% des Bruttolohns vorgesehen. Dieser Satz entspricht dem Quellensteuersatz für Nebenerwerbseinkünfte (Quellensteuertarif D, inkl. Bund). Für die Arbeitgebenden bedeutet ein fester Standardsatz eine wesentliche administrative Entlastung, da dessen Anwendung beträchtlich einfacher ist als die

Anwendung gestaffelter Steuersätze oder Tarife. Anders als bei der Quellensteuer kann beim Lohnabzugsverfahren auf die Anwendung von differenzierten Steuertarifen verzichtet werden, weil der Lohnabzug keine Abgeltungswirkung hat, sondern nur eine Akontozahlung darstellt, die an die Steuern angerechnet wird. Ist der Lohnabzug zu tief, hat der Arbeitnehmer beim späteren Erhalt der Steuerrechnung die Restschuld nachzuzahlen. Ist der Lohnabzug zu hoch, wird ihm der Überschuss gutgeschrieben oder auf Antrag hin ausbezahlt. Ist der Arbeitnehmer mit dem Satz von 10% nicht einverstanden, hat er die Möglichkeit, einen anderen Abzug zu verlangen oder ganz auf eine Teilnahme am Abzugsverfahren zu verzichten.

Mit dem Lohnabzugsverfahren soll die Motion Rechsteiner auf einfache Weise umgesetzt und den Arbeitgebenden möglichst wenig Aufwand verursacht werden. Die heutigen Lohnabrechnungsprogramme der Unternehmen enthalten in aller Regel die Möglichkeit, den Lohn nicht nur an die Arbeitnehmer, sondern auch Abzüge vom Lohn an andere Empfänger (bspw. Beiträge an die Sozialversicherungen, Lohnpfändungen an die Betreibungsbehörden oder Unterhaltsbeiträge an die Unterhaltsberechtigten) zu überweisen. Den Arbeitgebenden entsteht kein wesentlicher Mehraufwand, da sie ihre Lohnprogramme auch für das Lohnabzugsverfahren verwenden können. Kein gangbarer Weg wäre hingegen eine analoge Übernahme des Quellensteuerverfahrens.¹

Für die direkte Bundessteuer ist das Lohnabzugsverfahren nicht anwendbar. Allfällige Zahlungsüberschüsse aus dem Lohnabzugsverfahren kann die Steuerverwaltung bei Bedarf jedoch mit geschuldeten Bundessteuerbeträgen verrechnen.

Auch die Gemeindesteuern fallen nicht unter das Lohnabzugsverfahren, weil deren Bezug Sache der Gemeinden ist. Eine Ausweitung des Verfahrens auf die Gemeindesteuern ist aber denkbar, doch müssten dafür im Einvernehmen mit den Gemeinden die nötigen administrativen und technischen Voraussetzungen geschaffen werden. Der Regierungsrat könnte eine entsprechende Regelung in die Steuerverordnung aufnehmen.

Nicht anwendbar ist das Lohnabzugsverfahren für Arbeitnehmende, die der Quellensteuer unterstellt sind. Für sie macht das Lohnabzugsverfahren keinen Sinn.

Zudem ist das Lohnabzugsverfahren nur auf Arbeitnehmende mit Wohnsitz und Arbeitstätigkeit im Kanton anwendbar. Nicht anwendbar ist es hingegen für Personen mit Wohnsitz in einem anderen Kanton, da der Wohnsitzkanton für die Besteuerung des Lohnes zuständig ist und das Lohnabzugsverfahren auf auswärts wohnende Arbeitnehmer ohne deren Einverständnis nicht ausgedehnt werden kann. Nicht anwendbar ist das Lohnabzugsverfahren auch für Personen, die im Kanton zwar Wohnsitz haben, aber in einem anderen Kanton angestellt oder tätig sind, weil der Kanton den Arbeitgebenden, die der Hoheit eines anderen Kantons unterstellt sind, keine Verfahrenspflichten auferlegen kann. Eine spätere Ausweitung des Lohnabzugsverfahrens auf Arbeitgebende und/oder Arbeitnehmende mit Domizil in einem anderen Kanton wäre zwar nicht von vornherein ausgeschlossen, jedoch nur möglich, wenn mit dem anderen Kanton die entsprechenden rechtlichen Grundlagen und technischen Voraussetzungen dafür geschaffen würden.

¹ Heute verwenden immer mehr Arbeitgeber das einheitliche Lohnmeldeverfahren (ELM) zur Übermittlung der Lohndaten ihrer Angestellten an die Behörden und Sozialversicherungen (Ausgleichskassen, Unfallversicherer, Krankentaggeldversicherer, Pensionskassen, Steuerbehörden, Bundesamt für Statistik) und zur Abrechnung der Quellensteuer. Bei ELM handelt es sich um ein standardisiertes Prozedere für den Einsatz zertifizierter Lohnbuchhaltungsprogramme. Da die Unternehmen bei Anwendung von ELM die Lohndaten für die verschiedenen Datenempfänger nur noch einmal melden müssen, werden sie stark entlastet. Für die Quellensteuer erfordert ELM eine schweizweite Standardisierung wichtiger Elemente wie die Verwendung einheitlicher Tarifcodes. Eine Anpassung des ELM-Standards an die speziellen Bedürfnisse einzelner Kantone, wie das beim Lohnabzugsverfahren im Sinne der Motion Rechsteiner der Fall wäre, ist höchst unwahrscheinlich, weil die dafür nötige Zustimmung sämtlicher Akteure kaum erhältlich wäre. ELM ist ausschliesslich für das geltende Quellensteuersystem für ausländische Arbeitnehmer konzipiert und kann deshalb nicht für das Lohnabzugsverfahren für nicht-quellensteuerpflichtige Arbeitnehmer eingesetzt werden. Das hat zur Folge, dass die Arbeitgebenden, wenn sie für den freiwilligen Lohnabzug das Quellensteuerverfahren anwenden müssten, die abgezogenen Steuerbeträge nicht über ihre Lohnbuchhaltungsprogramme abrechnen könnten, sondern dies manuell tun müssten, was für sie und auch für die Steuerverwaltung mit einem nicht vertretbaren Mehraufwand verbunden wäre.

Arbeitgebende brauchen das Lohnabzugsverfahren nicht anzuwenden, wenn die jährliche Lohnsumme der von ihnen beschäftigten Arbeitnehmer den Betrag von 300'000 Franken nicht übersteigt. Mit dieser Limitierung wird, wie in der Vernehmlassung mehrfach gefordert wurde, berücksichtigt, dass der administrative Aufwand aufgrund des Lohnabzugsverfahrens für Arbeitgeber mit wenig Personal pro Arbeitnehmer verhältnismässig stärker ins Gewicht fällt. Die Freistellung von der Lohnabzugspflicht kommt damit auch den Arbeitgebern mit Angestellten im Privathaushalt zugute. Die Freistellung bedeutet, dass die Arbeitgeber zur Teilnahme am Lohnabzugsverfahren nicht verpflichtet sind; freiwillig können sie sich daran aber beteiligen. Für alle anderen Arbeitgeber ist das Lohnabzugsverfahren dagegen obligatorisch.

Das Lohnabzugsverfahren könnte in Basel-Stadt potentiell auf rund 25'700 Arbeitnehmende angewendet werden, vorausgesetzt, dass diese nicht auf eine Teilnahme verzichten. Wegen der Freiwilligkeit der Teilnahme am Verfahren dürften es effektiv aber weit weniger Arbeitnehmende werden. Das zeigen bspw. die Erfahrungen mit dem freiwilligen Lohnabzug für das Staatspersonal des Kantons, wo allerdings nicht eine Opt out-, sondern eine Opt in-Lösung gilt; die Teilnahmequote betrug im Jahre 2016 23% (2014: 29%; 2015: 27%).

Unselbständigerwerbende mit Wohnsitz in Basel-Stadt ¹	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 ²	67'800
– davon im Ausland wohnhaft ³	34'300

Quelle: Statistisches Amt Basel-Stadt, Hochrechnungen 2013

¹⁾ Total der in Basel-Stadt wohnhaften Personen über 15 Jahre: 160'000 (davon 1'400 Personen mit unbekanntem Arbeitsort)

²⁾ BL 41'700, AG 9'800, SO 5'400, ZH 3'200, andere Kantone 7'600

³⁾ Frankreich 17'300, Deutschland 16'700, andere Länder 300

Die Einzelheiten des Lohnabzugsverfahrens sind in der Steuerverordnung zu regeln, um das Gesetz nicht mit Details zu überladen und um eine laufende Anpassung an die Bedürfnisse und an die Erfahrungen aus der Praxis zu ermöglichen. So können in der Verordnung insbesondere die Einzelheiten und Modalitäten über die Teilnahme der Arbeitnehmenden am Verfahren (Form, Fristen), über die Festlegung von Abzugsminima, über die Anwendung des Verfahrens gegenüber den Steuerpflichtigen der Einwohnergemeinden, über die Verrechnung der abgezogenen Steuerbeträge und über die Bezugsprovision für die Arbeitgebenden geregelt werden.

5. Vernehmlassungsergebnis

Im Auftrag des Regierungsrats hat das Finanzdepartement vom 22. Juni bis 16. September 2016 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Von den eingeladenen 32 Vernehmlassungsadressaten reichten 24 eine Antwort ein.² Ausserdem liessen sich sieben weitere Interessierte vernehmen.³ Die Stellungnahmen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

² Im Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt vertretene politische Parteien: BastA! - Basels starke Alternative, Christlich-demokratische Volkspartei Basel-Stadt CVP, Evangelische Volkspartei Basel-Stadt EVP, Grüne Partei Basel-Stadt, Grünliberale Partei Basel-Stadt GLP, Liberal-demokratische Partei Basel-Stadt LDP, Sozialdemokratische Partei Basel-Stadt SP, Schweizerische Volkspartei Basel-Stadt SVP. Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände: Arbeitgeberverband Basel; Gewerbeverband Basel-Stadt; Handelskammer bei der Basel. Arbeitnehmerverbände: Basler Gewerkschaftsbund, VPOD Basel-Stadt. Organisationen aus der Sozial- und Schuldenberatung: AvenirSocial; Caritas Schweiz; Jugendberatung JuAr Basel, Plusminus, Budget- und Schuldenberatung Basel; Schuldenberatung Schweiz. Behörden: Bau- und Verkehrsdepartement, Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt, Finanzkontrolle Basel-Stadt; das Appellationsgericht und der Datenschutzbeauftragte haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet. Gemeinden: Bürgergemeinde der Stadt Basel, Einwohnergemeinde Bettingen, Einwohnergemeinde Riehen.

³ Artax Fide Consult; Coop; FABE Familien-, Paar- und Erziehungsberatung Basel-Stadt; Neustart Verein für Bewährungs- und Sanierungshilfe für Straftatlassene; Pfarramt für Industrie und Wirtschaft BS/BL; Syndicom Sektion Region Basel; eine Privatperson.

Die vorgeschlagene Einführung eines Lohnabzugsverfahrens wird von 19 Vernehmlassungsteilnehmern befürwortet⁴ und von 12 abgelehnt⁵. Für die Befürworter ist das Lohnabzugsverfahren ein wirkungsvolles Mittel gegen die Verschuldung. Diese sei weiterhin am Zunehmen. An der Verschuldung hätten die Steuerschulden den grössten Anteil. Mit dem Lohnabzugsverfahren könnten insbesondere auch junge Menschen vor der Schuldenfalle bewahrt werden. Schulden entstünden nicht nur wegen Zahlungsunwilligkeit oder Überforderung in finanziellen Fragen, sondern viel häufiger wegen unvorhersehbarer Ereignisse wie Arbeitsplatzverlust, Trennung, Scheidung, Krankheit oder Unfall. Demgegenüber argumentieren die Gegner, dass das Lohnabzugsverfahren zu einer weiteren überflüssigen Regulierung führe, für die Arbeitgeber mit unverhältnismässigem Mehraufwand verbunden sei, die Wirtschaft behindere und sich auch negativ auf die Standortattraktivität des Kantons auswirke. Ausserdem widerspreche es dem Prinzip der Eigenverantwortung und einem liberalen Verständnis vom Verhältnis der Bürger und Bürgerinnen zum Staat. Das Lohnabzugsverfahren bevormunde die Steuerzahler und stelle sie unter Generalverdacht, während die Arbeitgeber zu Handlangern und Inkassogehilfen der Verwaltung würden. Das Ziel, die Zahl der Betreibungen zu senken und die Steuerausfälle zu verringern, sei nicht erreichbar, weil diejenigen Steuerpflichtigen, die ihre Steuern heute schon nicht bezahlten, auch in Zukunft nicht am freiwilligen Lohnabzugsverfahren mitmachen würden. Der administrative Mehraufwand für die Arbeitgeber sei gross und mit erheblichen Mehrkosten verbunden. Auch der Steuerverwaltung entstünde beträchtlicher administrativer und finanzieller Mehraufwand. Für freiwillige Akontozahlungen gäbe es schon heute geeignete Alternativen. Problematisch und mit dem Bundesrecht nicht vereinbar sei auch die mit dem Lohnabzugsverfahren verbundene faktische Privilegierung der Steuerforderungen des Kantons gegenüber anderen Gläubigern. Schliesslich stelle das Lohnabzugsverfahren einen verdeckten Systemwechsel vom Post- zum Praenumerandobezug dar.

18 Vernehmlassungsteilnehmer sind der Meinung, dass die Steuerpflichtigen vom Lohnabzugsverfahren Gebrauch machen werden. Das würden verschiedene Umfragen in den Medien zeigen. Voraussetzung sei, dass das Verfahren einfach und praktikabel sei und seine Einführung gut kommuniziert werde. Ausserdem müsse eine Nichtteilnahme am Verfahren von den Arbeitnehmern ausdrücklich erklärt werden (Opt out). Demgegenüber sind 9 Vernehmlassungsteilnehmer der Meinung, dass am Lohnabzugsverfahren nur jene Steuerpflichtigen teilnehmen würden, die über genügend Einkommen verfügten, während jene mit weniger Einkommen darauf verzichten würden.

16 Vernehmlassungsteilnehmer sind auch der Meinung, dass dank dem Lohnabzugsverfahren die Steuerausfälle des Kantons zumindest mittel- bis langfristig abnehmen würden. Zudem werde sich der administrative Aufwand der Steuerverwaltung für das Steuerinkasso vermindern. Schliesslich bedeute eine Abnahme der Steuverschuldung auch eine psychische Entlastung der betroffenen Personen und könne unter Umständen zu einem Rückgang der Folgekosten etwa im Gesundheitsbereich führen. Demgegenüber sind 10 Vernehmlassungsteilnehmer der Auffassung, dass das Lohnabzugsverfahren nicht oder nur in geringem Masse zu einer Abnahme der Steuerausfälle führen werde, weil diejenigen, die schon heute ihre Steuerschulden nicht begleichen könnten, vom freiwilligen Lohnabzugsverfahren nicht Gebrauch würden.

14 Vernehmlassungsteilnehmer halten das vorgeschlagene Abzugsverfahren für vollziehbar oder gar für einfach. Voraussetzung für seine erfolgreiche Einführung sei aber eine gute Kommunikation und Projektorganisation. Einige Vernehmlassungsteilnehmer schlagen eine stufenweise Einführung des Lohnabzugsverfahrens zuerst bei den grossen und grösseren Unternehmen vor, so dass auf diese Weise Erfahrungen gewonnen werden könnten, bevor das Verfahren auch auf die

⁴ AvenirSocial, Basler Gewerkschaftsbund, BastAI!, Bau- und Verkehrsdepartement, Caritas Schweiz, Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt, EVP, FABE Familien-, Paar- und Erziehungsberatung Basel-Stadt, Finanzkontrolle, Grüne Partei Basel-Stadt, Jugendberatung JuAr Basel, Neustart Verein für Bewährungs- und Sanierungshilfe für Straftatlassene, Pfarramt für Industrie und Wirtschaft BS/BL, Plusminus Budget- und Schuldenberatung, Privatperson, Schuldenberatung Schweiz, SP, Syndicom Sektion Region Basel, VPOD Basel-Stadt

⁵ Arbeitgeberverband Basel, Artax Fide Consult, Coop, CVP, Bürgergemeinde der Stadt Basel, Einwohnergemeinde Bettingen, Einwohnergemeinde Riehen, Gewerbeverband Basel-Stadt, GLP, Handelskammer beider Basel, LDP, SVP

kleinen Unternehmen ausgedehnt werde. Zudem sollten die Arbeitgeber für ihren Aufwand entschädigt werden. Demgegenüber halten 9 Vernehmlassungsteilnehmer das vorgeschlagene Verfahren für kompliziert und den dafür zu betreibenden Aufwand für unverhältnismässig.

10 Vernehmlassungsteilnehmer sehen keine weiteren Vereinfachungsmöglichkeiten. Wichtig sei aber die Schaffung einer gut funktionierenden Schnittstelle zwischen Steuerverwaltung und Arbeitgebern. 10 Vernehmlassungsteilnehmer sehen noch Vereinfachungspotenzial, bspw. indem die Möglichkeit der Arbeitnehmer auf freie Wahl der Abzugshöhe auf wenige Optionen beschränkt werde, indem die AHV-Nummer für die Kontoüberweisungen verwendet werde oder indem kleine Unternehmen mit wenig Personal vom Lohnabzugsverfahren freigestellt würden.

Die freie Bestimmung der Höhe des Lohnabzugs durch die Arbeitnehmenden wird von 21 Vernehmlassungsteilnehmern befürwortet und von 6 abgelehnt. Die freie Bestimmung des Abzugs gehöre zur Eigenverantwortung der Arbeitnehmer, erlaube eine einfache Anpassung des Abzugs an ihre persönlichen Bedürfnisse, unterstreiche die Freiwilligkeit des Verfahrens und sei Voraussetzung für dessen Akzeptanz. Ein Teil der Vernehmlassungsteilnehmer hält eine Abzugsuntergrenze, eine beschränkte Zahl von Abzugsoptionen (bspw. 5%, 9% und 13%) oder eine Befristung des Wahlrechts für sinnvoll. Der vorgeschlagene Standardabzug von 9% wird mehrheitlich nicht in Frage gestellt, zum Teil wird aber ein höherer Standardabzug von 10% oder 11% verlangt oder die Anwendung der Quellensteuertarife. Die Gegner einer freien Wahl der Abzugshöhe lehnen diese vor allem wegen des damit verbundenen Mehraufwands für die Arbeitgebenden ab.

13 Vernehmlassungsteilnehmer befürworten schliesslich gewisse Ausnahmen von der Lohnabzugspflicht für die Arbeitgeber. Dabei sollten namentlich kleinere Unternehmen, bspw. solche mit weniger als 10 Angestellten, von der Pflicht ausgenommen werden. Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer befürworten auch eine Freistellung der Privathaushalte von der Lohnabzugspflicht. 11 Vernehmlassungsteilnehmer lehnen eine Freistellung kleinerer Unternehmen vom Lohnabzugsverfahren grundsätzlich ab oder bejahen eine Freistellung nur für Privathaushalte.

6. Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

E-StG = Entwurf Steuergesetz

§ 207a E-StG: Lohnabzugspflicht

§ 207a. Die Arbeitgebenden mit steuerrechtlichem Wohnsitz, Sitz oder Betrieb im Kanton haben für die dort beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, welche ihren steuerrechtlichen Wohnsitz im Kanton haben, einen Steuerabzug von 10 Prozent des Bruttolohns im Sinne von § 91 vorzunehmen und die abgezogenen Beträge an die Steuerverwaltung zu überweisen.

² Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können durch ausdrückliche Mitteilung an die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber auf eine Teilnahme am Lohnabzugsverfahren verzichten. Sie können, unter Vorbehalt der vom Regierungsrat festgelegten Mindestansätze, auch die Höhe des Steuerabzugs frei bestimmen.

³ Für Arbeitgebende ist das Lohnabzugsverfahren freiwillig, wenn die gesamte jährliche Lohnsumme der von ihnen beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer den Betrag von 300'000 Franken nicht übersteigt.

⁴ Für die Lohneinkünfte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die der Quellensteuer oder dem vereinfachten Abrechnungsverfahren gemäss § 38a unterliegen, ist das Lohnabzugsverfahren nicht anwendbar.

Abs. 1 umschreibt die wesentlichen Elemente des Lohnabzugsverfahrens. Das Verfahren gilt nur für Arbeitgebende mit Wohnsitz, Sitz oder Betrieb im Kanton. Weitere Voraussetzung ist, dass die Arbeitnehmer, auf die das Lohnabzugsverfahren angewendet werden soll, bei einem Arbeitgeber mit Wohnsitz, Sitz oder Betrieb im Kanton angestellt oder tätig sind. Das Lohnabzugsverfahren ist deshalb auch auf Arbeitnehmer anwendbar, die in einer im Kanton befindlichen Betriebsstätte beschäftigt sind, auch wenn der Arbeitgeber seinen Sitz ausserhalb des Kantons hat. Umgekehrt

ist das Lohnabzugsverfahren auf Arbeitnehmende nicht anwendbar, die in einem Betrieb ausserhalb des Kantons angestellt oder tätig sind. Weitere Voraussetzung für den Lohnabzug ist schliesslich, dass der Arbeitnehmer seinen Wohnsitz im Kanton hat. Für Arbeitnehmer mit Wohnsitz in einem anderen Kanton ist das Lohnabzugsverfahren nicht anwendbar, weil es nur dem Bezug der Steuern des Kantons dient. Für die Arbeitgebenden ist das Lohnabzugsverfahren unter Vorbehalt der in Abs. 3 erwähnten Ausnahmen obligatorisch.

Nach Abs. 2 können die Arbeitnehmenden auf eine Teilnahme am Lohnabzugsverfahren durch ausdrückliche Mitteilung an den Arbeitgeber verzichten (Opt out-Prinzip). Des Weiteren können sie, wenn sie am Verfahren teilnehmen, die Höhe des Lohnabzugs frei bestimmen. Gibt der Arbeitnehmer seinem Arbeitgeber seinen Verzicht auf seine Teilnahme nicht bekannt oder teilt er ihm die gewünschte Abzugshöhe nicht mit, muss der Arbeitgeber den Lohnabzug von sich aus vornehmen. Der Abzug beträgt in diesem Falle 10% des geschuldeten Bruttolohns. Als Bruttolohn gelten die Bruttoeinkünfte im Sinne von § 91 StG. Darunter fallen alle Einkünfte aus dem Arbeitsverhältnis mit Einschluss allfälliger Nebeneinkünfte wie Entschädigungen für Sonderleistungen, Provisionen, Zulagen, Dienstalters- und Jubiläumsgeschenke, Gratifikationen, Trinkgelder, Tantiemen und andere geldwerte Vorteile sowie die vom Arbeitgeber geleisteten Ersatzeinkünfte. Für Arbeitnehmende mit Wohnsitz in einer der Einwohnergemeinden gilt das Lohnabzugsverfahren nur für die kantonalen Steuern, weshalb sich der Abzug bei ihnen nach Massgabe der Kantonssteuerquote gemäss § 228 StG bemisst. Um die Arbeitgeber und auch die Steuerverwaltung von Bagatellabzügen zu entlasten oder um Missbräuche zu verhindern, kann der Regierungsrat in der Steuerverordnung Abzugsminima festlegen.

Abs. 3 bestimmt, dass Arbeitgeber mit nur wenig Personal von der Lohnabzugspflicht ausgenommen sind. Sie müssen das Lohnabzugsverfahren nicht anwenden, wenn die jährliche Lohnsumme der von ihnen beschäftigten Angestellten den Betrag von 300'000 Franken nicht übersteigt. Damit sind von der Lohnabzugspflicht nicht nur Betriebe mit wenig Personal ausgenommen, sondern in aller Regel auch Arbeitgeber mit Personal im privaten Haushalt. Die Freistellung von der Lohnabzugspflicht bedeutet nicht, dass die Arbeitgeber am Lohnabzugsverfahren nicht teilnehmen dürfen, sondern nur, dass sie dazu nicht verpflichtet sind. Freiwillig können sie sich daran beteiligen, wenn sie oder ihre Arbeitnehmer es wünschen. Für alle anderen Arbeitgeber ist das Lohnabzugsverfahren dagegen obligatorisch.

Abs. 4 sieht schliesslich vor, dass das Lohnabzugsverfahren für Arbeitnehmer, die der Quellensteuer unterstellt sind, nicht anwendbar ist. Für sie haben die Arbeitgebenden zwar ebenfalls Lohnabzüge vorzunehmen, doch richten sich diese nach den Bestimmungen über die Quellensteuer. Das Gleiche gilt für Arbeitnehmer, auf die das vereinfachte Abrechnungsverfahren für kleine Arbeitsentgelte gemäss § 38a in Verbindung mit dem Bundesgesetz über die Schwarzarbeit angewendet wird.

§ 207b E-StG: Verfahren

§ 207b. Die oder der Arbeitgebende nimmt den Steuerabzug bei Zahlung des Lohns vor und überweist den abgezogenen Betrag unverzüglich an die Steuerverwaltung.

² Die oder der Arbeitgebende hat der Arbeitnehmerin oder dem Arbeitnehmer den vorgenommenen Steuerabzug in geeigneter Weise anzuzeigen.

³ Die überwiesenen Steuerbeträge werden der Arbeitnehmerin oder dem Arbeitnehmer als Akontozahlungen an die Einkommenssteuer der laufenden Steuerperiode angerechnet und ab Zahlungseingang verzinst.

⁴ Nach Ablauf der Steuerperiode gibt die Steuerverwaltung den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die ihr überwiesenen Steuerbeträge in Form einer Feststellungsverfügung bekannt.

⁵ Die Arbeitgebenden erhalten für ihre Mitwirkung eine Bezugsprovision, deren Ansatz der Regierungsrat festlegt.

Gemäss Abs. 1 hat der Arbeitgeber den Lohnabzug jeweils bei Auszahlung des Lohnes vorzunehmen. Ein monatlicher Lohnabzug dürfte die Regel sein, doch ist das nicht zwingend. Der Zeit-

punkt für die Vornahme des Abzugs hängt vom Zeitpunkt der Lohnzahlung ab. Der Arbeitgeber muss die abgezogenen Steuerbeträge aber unverzüglich an die Steuerverwaltung überweisen, damit den Arbeitnehmenden keine Zinsnachteile entstehen.

Abs. 2 weist die Arbeitgebenden an, den Arbeitnehmern den Abzug der Steuerbeträge in geeigneter Weise mitzuteilen. Das kann bspw. mit der Lohnabrechnung geschehen. Eine bestimmte Form der Bekanntgabe ist aber nicht vorgeschrieben. Wesentlich ist, dass der Arbeitnehmer Kenntnis von den Lohnabzügen erhält und sie bei Bedarf gegenüber der Steuerverwaltung geltend machen und nachweisen kann.

Ziel des Lohnabzugsverfahrens ist, dass der Arbeitnehmer seinen Lohn netto nach vollständigem oder teilweisem Abzug der Steuern ausbezahlt erhält. Abs. 3 schreibt deshalb vor, dass die überwiesenen Steuerbeträge an die Steuern der laufenden Steuerperiode anzurechnen sind. Als laufende Steuerperiode gilt die Periode, während welcher der Lohn erzielt wird. Ausserdem sind die abgezogenen Steuerbeträge ab ihrem Eingang bei der Steuerverwaltung zum für die kantonalen Steuern geltenden Vergütungszinssatz zu verzinsen. Der Arbeitnehmer kann während des laufenden Lohnabzugsverfahrens, solange die Veranlagung noch nicht eröffnet ist, keine Rückerstattung der abgezogenen Steuerbeträge verlangen, weil es sich beim Abzug um eine Anzahlung an die Steuer handelt und nicht um die Zahlung einer Nichtschuld. Hat der Arbeitnehmer noch weitere Steuerschulden und ist er nicht in der Lage, nebst den Lohnabzügen für das laufende Steuerjahr noch Zahlungen für frühere Steuerperioden zu leisten, so kann er entweder auf eine Teilnahme am Lohnabzugsverfahren verzichten oder vom Arbeitgeber niedrigere Abzüge verlangen oder mit der Steuerverwaltung eine Vereinbarung zur ratenweisen Tilgung der früheren Steuerschulden treffen. Zahlungsüberschüsse aus dem Lohnabzugsverfahren, die nach Anrechnung an die Steuern der laufenden Periode übrigbleiben, sind von der Steuerverwaltung zur Tilgung allfälliger Steuerschulden früherer Steuerperioden oder anderer Steuerarten zu verwenden und, falls solche nicht (mehr) bestehen, für künftige Steuerperioden gutzuschreiben oder an den Arbeitnehmer auszuzahlen. Ist gegen den Arbeitnehmer eine Lohnpfändung hängig, geht diese dem Lohnabzugsverfahren vor. Schliesslich stellt die Teilnahme am Lohnabzugsverfahren nicht per se einen Grund für den Erlass früherer Steuerschulden dar.

Abs. 4 bestimmt, dass die Steuerverwaltung dem Arbeitnehmer jeweils nach Ablauf der Steuerperiode die ihr vom Arbeitgeber überwiesenen Steuerbeträge in Form einer anfechtbaren Feststellungsverfügung bekannt gibt. Damit sollen angesichts des Dreiecksverhältnisses zwischen Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Steuerverwaltung allfällige Differenzen über die abgezogenen und angerechneten Steuerbeträge zeitnah festgestellt und die notwendigen Abklärungen frühzeitig eingeleitet werden können. Der Steuerverwaltung sind nämlich nur die Beträge bekannt, die ihr vom Arbeitgeber überwiesen wurden, nicht hingegen solche, die der Arbeitgeber abgezogen, aber (noch) nicht abgeliefert hat. Es liegt in der Verantwortung des Arbeitnehmers zu prüfen, ob die vom Arbeitgeber abgezogenen Beträge mit den von der Steuerverwaltung gutgeschriebenen Beträgen übereinstimmen. Gegebenenfalls hat der Arbeitnehmer gegen die Verfügung Einsprache zu erheben und die ihm vom Lohn abgezogenen Steuerbeträge geltend zu machen und mit geeigneten Belegen (Lohnabrechnungen, Lohnquittungen, Lohnkontoauszüge) nachzuweisen. Erhebt der Arbeitnehmer innert der 30-tägigen Rechtsmittelfrist keine Einsprache, gelten die mit der Verfügung festgestellten Steuerüberweisungen des Arbeitgebers als anerkannt und können nach Ablauf der Rechtsmittelfrist nicht mehr in Frage gestellt werden. Hat der Arbeitgeber keine Steuerbeträge abgeliefert, wird auch keine Verfügung erlassen.

Abs. 5 sieht schliesslich vor, dass die Arbeitgebenden als Entschädigung für ihre Mitwirkung eine Bezugsprovision erhalten. Deren Ansätze regelt der Regierungsrat analog Quellensteuer in der Steuerverordnung.

§ 207c E-StG: Haftung und Sanktionen

§ 207c. Nach Vornahme des Steuerabzugs vom Lohn der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers haftet ausschliesslich die oder der Arbeitgebende für die Überweisung des abgezogenen Steuerbetrags an die Steuerverwaltung. Die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer haftet jedoch bei missbräuchlicher Benutzung des Lohnabzugsverfahrens mit.

² Die Steuerverwaltung kann bei Verdacht auf Missbrauch oder bei Zahlungsschwierigkeiten der oder des Arbeitgebenden die Anwendung des Lohnabzugsverfahrens untersagen.

³ Die Verletzung der Lohnabzugspflicht und die Veruntreuung abgezogener Steuerbeträge sind nach § 208 bzw. § 224 strafbar.

Hat der Arbeitgeber die Steuer in dem vom Arbeitnehmer gewünschten Umfang oder zum gesetzlichen Satz vom Lohn abgezogen, so haftet er nach Abs. 1 für ihre richtige und rechtzeitige Ablieferung an die Steuerverwaltung. Da es sich beim Lohnabzugsverfahren um ein für die Arbeitnehmer freiwilliges Verfahren handelt, ist im Unterschied zur Quellensteuer der Arbeitgeber nicht für die Ablieferung der Steuer haftbar, solange er noch keinen Lohnabzug vorgenommen hat. Solange das nicht der Fall ist, ist der Arbeitnehmer für die Zahlung der Steuern allein verantwortlich und er kann sich nicht auf die Lohnabzugspflicht des Arbeitgebers berufen. Anders hingegen, wenn der Arbeitgeber den Steuerabzug vorgenommen, den abgezogenen Steuerbetrag aber (noch) nicht an die Steuerverwaltung abgeliefert hat. Dann ist nicht mehr der Arbeitnehmer für die Zahlung der abgezogenen Steuerbeträge verantwortlich und haftbar, sondern ausschliesslich der Arbeitgeber. Gerät er in Zahlungsschwierigkeiten, so trägt allein der Kanton das Ausfallrisiko. Ausnahmsweise kann der Arbeitnehmer für die abgezogenen Steuerbeträge jedoch mithaftbar gemacht werden, wenn er sich das Lohnabzugsverfahren missbräuchlich zunutze macht. Ein solcher Missbrauch kann bspw. vorliegen, wenn der Steuerpflichtige Angestellter seines eigenen Unternehmens ist und übermässige Steuerabzüge auf seinem Lohn vornehmen lässt, obwohl sein Unternehmen zahlungsunfähig ist.

Ausserdem kann die Steuerverwaltung gemäss Abs. 2 dem Arbeitgeber oder dem Arbeitnehmer die Benutzung des Lohnabzugsverfahrens verbieten, wenn Verdacht auf missbräuchliche Benutzung besteht oder wenn der Arbeitgeber in Konkurs oder in sonstige Zahlungsschwierigkeiten geraten ist.

Nach Abs. 3 macht sich der Arbeitgeber wegen Verletzung von Verfahrenspflichten im Sinne von § 208 StG strafbar, wenn er vorsätzlich oder fahrlässig seine Pflicht zur Vornahme des Lohnabzugs verletzt. Das Lohnabzugsverfahren ist nur für den Arbeitnehmer fakultativ, nicht hingegen für den Arbeitgeber. Eine Verfahrenspflichtverletzung liegt bspw. vor, wenn der Arbeitgeber die Vornahme des Lohnabzugs entgegen dem Willen des Arbeitnehmers verweigert. Die Strafe wegen Verletzung von Verfahrenspflichten besteht in einer Busse bis 1'000 Franken, im Wiederholungsfalle bis 10'000 Franken. Ausserdem macht sich der Arbeitgeber wegen Veruntreuung im Sinne von § 224 StG strafbar, wenn er die abgezogenen Steuerbeträge nicht abgeliefert, sondern vorsätzlich zu seinem eigenen Nutzen oder zum Nutzen eines andern verwendet. Die Situation ist die Gleiche wie bei der Veruntreuung von Quellensteuern.

§ 207d E-StG: Ausführungsbestimmungen

§ 207d. Der Regierungsrat erlässt die für die Anwendung des Lohnabzugsverfahrens erforderlichen Ausführungsbestimmungen. Er kann namentlich Bestimmungen zu den Modalitäten eines freiwilligen Verzichts der Arbeitnehmenden auf Teilnahme am Lohnabzugsverfahren, zur Verrechnung des Lohnabzugs mit anderen Forderungen, zur Festlegung von Abzugsminima, zur Art und Höhe der Bezugsprovision und zur Anwendung des Verfahrens auf die kommunalen Steuern erlassen.

Die Einzelheiten des Lohnabzugsverfahrens sind nicht im Gesetz, sondern in der Steuerverordnung zu regeln, um das Gesetz nicht mit Details zu überladen und um das Verfahren an die Bedürfnisse der Praxis einfach anpassen zu können. Im zweiten Satz werden verschiedene Punkte

angeführt, die der Regierungsrat in der Verordnung regeln kann. Von besonderer Bedeutung sind die Modalitäten eines Verzichts des Arbeitnehmers auf Teilnahme am Lohnabzugsverfahren, namentlich auch die Frage, wie häufig und bis wann sich der Arbeitnehmer für seine Teilnahme an- und abmelden kann.

§ 234 E-StG: Inkrafttreten

§ 234.²⁹ Die Änderungen und Ergänzungen gemäss Grossratsbeschluss vom TT:MM:JJJJ werden mit dessen Inkrafttreten wirksam.

§ 234 regelt die erstmalige Anwendung neuen Rechts. Aus organisatorisch-technischer Sicht ist es unabdingbar, dass das Lohnabzugsverfahren nicht mitten im Jahr, sondern auf den Beginn einer Steuerperiode eingeführt wird.

Mit der Einführung des Lohnabzugsverfahrens sind die EDV-Programme anzupassen. Für die Bestellung und Bereitstellung der nötigen Software für das Lohnabzugsverfahren ist angesichts der knappen Kapazitäten der Software-Lieferanten mit einem längeren Zeitbedarf zu rechnen. Aus diesem Grund kann der Zeitpunkt des Inkrafttretens nicht schon jetzt im Gesetz festgelegt werden, sondern wird vom Regierungsrat erst dann bestimmt werden, wenn die Steuerverwaltung mit den technischen und organisatorischen Anpassungen bereit ist. Deshalb gilt nach § 234 Abs. 29 in Verbindung mit Ziff. IV. des Grossratsbeschlusses, dass die neuen Gesetzesbestimmungen auf den vom Regierungsrat bestimmten Inkrafttretenszeitpunkt wirksam werden.

§ 242c E-StG: Übergangsbestimmungen

§ 242c. Der Kanton als Arbeitgeber wendet das Lohnabzugsverfahren gemäss §§ 207a bis 207d ab Inkrafttreten dieser Bestimmungen an. Die übrigen Arbeitgebenden können das Lohnabzugsverfahren ab dem dritten Jahr seit Inkrafttreten anwenden. Ab dem fünften Jahr ist das Lohnabzugsverfahren von allen Arbeitgebenden anzuwenden.

² Der Steuerabzug nach § 207a Abs. 1 beträgt in den ersten fünf Jahren seit Inkrafttreten der §§ 207a bis 207d 3 Prozent, im sechsten Jahr 4.5 Prozent, im siebten Jahr 6 Prozent und im achten Jahr 7.5 Prozent des Bruttolohns.

Gemäss Abs. 1 ist in den ersten zwei Jahren seit Inkraftsetzung der neuen Gesetzesbestimmungen durch den Regierungsrat (§ 234 in Verbindung mit IV. des Grossratsbeschlusses) einzig der Kanton als Arbeitgeber zur Anwendung des neuen Lohnabzugsverfahrens verpflichtet und berechtigt. Auf diese Weise können erste Erfahrungen vorerst bei einem einzigen (grossen) Arbeitgeber gewonnen werden, bevor das neue Lohnabzugsverfahren bei den übrigen Arbeitgebern eingeführt wird. Ab dem dritten Jahr können sich die übrigen Arbeitgeber am neuen Verfahren freiwillig beteiligen, sie sind dazu aber nicht verpflichtet. Ab dem fünften Jahr seit Inkraftsetzung gilt dann das Lohnabzugsverfahren für alle Arbeitgeber obligatorisch.

Um die Arbeitnehmer in der Anfangszeit nicht übermässig zu belasten und an das neue Verfahren zu gewöhnen, sieht Abs. 2 für eine Übergangsphase eine schrittweise Erhöhung des vom Arbeitgeber standardmässig anzuwendenden Lohnabzugs vor. Bestimmt der Arbeitnehmer nichts anderes, beträgt der Lohnabzug in den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten des neuen Rechts 3%, im sechsten Jahr 4.5%, im siebten Jahr 6% und im achten Jahr 7.5% des Bruttolohns. Ab dem neunten Jahr gilt dann gemäss § 207a Abs. 1 der standardmässige Abzug von 10%. Die sukzessive Erhöhung des standardmässigen Abzugs beginnt für alle Arbeitgebenden ab dem sechsten Jahr seit Inkrafttreten des neuen Rechts, unbekümmert um den Zeitpunkt, in dem das Lohnabzugsverfahren von ihnen erstmals eingeführt wurde. Damit soll die Handhabung des Standardabzugs während der Übergangszeit möglichst einfach gehalten werden. Arbeitnehmer, die in der Übergangszeit einen höheren (oder tieferen) Abzug wollen, müssen das dem Arbeitgeber melden.

Das folgende Schema zeigt, wie sich die Einführung des Lohnabzugsverfahrens während der Übergangszeit gestaltet:

n = Kalenderjahr	Grossrats- beschluss	Technische Vorarbeiten	Inkraftsetzung durch Regierungsrat	Anwendung durch Kanton als Arbeitgeber	Freiwillige Anwen- dung durch übrige Arbeitgeber	Obligatorische Anwendung durch alle Arbeitgeber		
						n5	n6, n7 + n8	n9
Inkrafttreten	n-3	n-3 bis n-1	1.1.n1	n1 + n2	n3 + n4	n5	n6, n7 + n8	n9
Standardabzug	--	--	--	3%	3%	3%	4.5%, 6% + 7.5%	10%

7. Finanzielle und wirtschaftliche Auswirkungen

Auswirkungen für den Kanton

Die Einführung des Lohnabzugsverfahrens ändert an der Steuerbelastung nichts. Folglich wirkt sich das Lohnabzugsverfahren auf das Steueraufkommen auch nicht aus. Hingegen ist mit einem etwas höheren Zinsaufwand für den Kanton zu rechnen, weil die Steuerpflichtigen ihre Steuern zum Teil früher bezahlen werden und der Kanton auf den abgezogenen Steuerbeträgen Vergütungszinsen leisten muss. Der Zinsaufwand des Kantons ist von der Zahl der am Lohnabzugsverfahren teilnehmenden Arbeitnehmer und deren Einkommen sowie vom jeweiligen Zinssatz abhängig und kann dementsprechend stark variieren. Die Steuerverwaltung schätzt ihn auf rund 0.2 Mio. Franken. Hinzu kommt der Aufwand für die Bezugsprovision für die Arbeitgeber von geschätzten 1.8 Mio. Franken, wobei der Aufwand von der Zahl der am Lohnabzugsverfahren teilnehmenden Arbeitnehmer und von der Höhe der Provisionsansätze abhängig sein wird.

Nicht mit wesentlichen Änderungen zu rechnen ist bei den Debitorenverlusten. Zwar zielt die Motion auf eine Reduktion der Betreibungen ab. Realistischerweise ist aber nicht damit zu rechnen, dass jene Steuerpflichtigen, die in Zahlungsschwierigkeiten sind und betrieben werden müssen, vom freiwilligen Lohnabzugsverfahren Gebrauch machen werden, umso mehr als das betriebsrechtliche Lohnpfändungsverfahren Vorrang vor dem kantonal geregelten freiwilligen Lohnabzugsverfahren hat. Mit dem Lohnabzugsverfahren könnte sich in Zukunft aber die Zahlungsdziplin verbessern und die Zahl der Steuerpflichtigen, die wegen der Steuern in Zahlungsschwierigkeiten geraten, abnehmen.

Schliesslich kommen noch die Personal- und IT-Kosten hinzu. Bei den jährlich wiederkehrenden Personalkosten rechnet die Steuerverwaltung mit einem Mehraufwand von rund 0.15 Mio. Franken für rund 110 zusätzliche Stellenprozent für die verschiedenen neuen Aufgaben und Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Lohnabzugsverfahren, wie die Pflege der Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen, die Verbuchung der Zahlungen, die Behandlung von Anfragen, Reklamationen und Rechtsmitteln und die Sicherstellung der IT-Funktionalitäten. Allerdings hängt der Personalbedarf auch stark von der Zahl der am Abzugsverfahren teilnehmenden Arbeitnehmer ab. Hinzu kommen noch jährliche Betriebskosten von rund 0.15 Mio. Franken für die IT-Wartung. Für die Realisierung und Einführung des Lohnabzugsverfahrens rechnet die Steuerverwaltung mit einmaligen Ausgaben hauptsächlich im IT-Bereich von rund 2.6 Mio. Franken.

Auswirkungen für die Arbeitgebenden

Für die Arbeitgebenden ist das Lohnabzugsverfahren mit zusätzlichem administrativem Aufwand verbunden. Sie müssen die neueingestellten Arbeitnehmer, die ihren Wohnsitz im Kanton haben und am Lohnabzugsverfahren teilnehmen, an die Steuerverwaltung melden, damit diese ihnen die für die Steuerüberweisungen notwendigen Referenzdaten bekannt geben kann. Mit der Lohnzahlung müssen sie den Lohnabzug in Höhe des von den Arbeitnehmern gewünschten Betrags oder zum gesetzlichen Satz vornehmen und die abgezogenen Beträge unverzüglich an die Steuerverwaltung abliefern. Ausserdem haben die Arbeitgeber ihre Angestellten mit der Lohnabrechnung oder auf andere Weise über die vorgenommenen Lohnabzüge zu informieren. Sodann

müssen sie auch die lohnabzugsrelevanten Mutationen laufend pflegen (Eintritte ins und Austritte aus dem Lohnabzugsverfahren, Änderungswünsche zur Abzugshöhe etc.).

8. Abschreibung der Motion Rechsteiner

Der Gesetzesentwurf trägt mit der Einführung des Lohnabzugsverfahrens den Anliegen der Motion vollumfänglich Rechnung. Die Motion kann deshalb als erledigt abgeschrieben werden.

9. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung

Das Finanzdepartement hat die Gesetzesvorlage gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt vom 14. März 2012 (Finanzhaushaltgesetz) auf ihre finanzielle und wirtschaftliche Tragbarkeit geprüft.

Das Justiz- und Sicherheitsdepartement hat den Gesetzesentwurf im Hinblick auf die Aufnahme in die Gesetzessammlung geprüft.

Von den Gesetzesänderungen sind die Unternehmen direkt betroffen. Wir verweisen auf die Ausführungen im vorherigen Abschnitt sowie auf die Antworten im beiliegenden Fragebogen zur Regulierungsfolgenabschätzung gemäss § 2 des Standortförderungsgesetzes.

10. Anträge

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat folgende Beschlussfassung:

1. Der vorgelegte Entwurf für eine Änderung des Gesetzes über die direkten Steuern wird genehmigt.
2. Die Motion Rechsteiner und Konsorten betreffend „automatisierter freiwilliger Direktabzug der direkten Steuern vom Lohn“ wird als erledigt abgeschrieben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage:

- Grossratsbeschluss
- Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)