

Antrag des Regierungsrates vom 10. Januar 2007

**4372**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Volksinitiative «Schluss mit weiteren  
KMU-Schikanen! Kantonale Volksinitiative zur  
Vereinfachung der Lohndeklaration»**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 10. Januar 2007,

*beschliesst:*

I. Absatz 2 der Volksinitiative «Schluss mit weiteren KMU-Schikanen! Kantonale Volksinitiative zur Vereinfachung der Lohndeklaration» wird für ungültig erklärt. Er lautet: «Die Einführung des neuen Lohnausweises ist sowohl für die Bundessteuer als auch für die kantonalen Steuern so lange aufzuschieben, bis die Änderung der Bundesgesetzgebung in Kraft gesetzt wird.»

II. In Zustimmung zu den übrigen Teilen der Initiative wird die Einreichung nachfolgender Standesinitiative beschlossen.

III. Die Standesinitiative wird vom Regierungsrat eingereicht.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

**Standesinitiative des Kantons Zürich an die Bundesversammlung der  
Schweizerischen Eidgenossenschaft**

Die Bundesgesetzgebung über die direkten Steuern des Bundes, der Kantone und Gemeinden (DBG und StHG) sowie über die Sozialversicherungen ist so zu ändern, dass den Arbeitgebern durch die ihnen auferlegten Bescheinigungs- und Abrechnungspflichten kein erheblicher Aufwand entsteht. Geringfügige Gehaltsnebenleistungen sind von der Besteuerung und der Beitragspflicht für Sozialversicherungen sowie von den entsprechenden Bescheinigungs- bzw. Abrechnungspflichten zu befreien. Für nicht geringfügige Gehaltsnebenleistungen ist die Möglichkeit der Pauschalierung einzuräumen. Es ist

sicherzustellen, dass das steuerbare Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit sowie der für die Sozialversicherungsbeiträge massgebende Lohn übereinstimmend festgelegt werden. Die Ausführungsbestimmungen sind durch den Bundesrat in einer Verordnung festzulegen und dem Parlament zur Genehmigung vorzulegen.

---

### **Die Initiative hat folgenden Wortlaut:**

Der Kanton Zürich reicht der Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft gestützt auf Art. 160 BV folgende Standesinitiative ein:

«Die Bundesgesetzgebung über die direkten Steuern des Bundes, der Kantone und Gemeinden (DBG und StHG) sowie über die Sozialversicherungen ist so zu ändern, dass den Arbeitgebern durch die ihnen auferlegten Bescheinigungs- und Abrechnungspflichten kein erheblicher Aufwand entsteht. Geringfügige Gehaltsnebenleistungen sind von der Besteuerung und der Beitragspflicht für Sozialversicherungen sowie von den entsprechenden Bescheinigungs- bzw. Abrechnungspflichten zu befreien. Für nicht geringfügige Gehaltsnebenleistungen ist die Möglichkeit der Pauschalierung einzuräumen. Es ist sicherzustellen, dass das steuerbare Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit sowie der für die Sozialversicherungsbeiträge massgebende Lohn übereinstimmend festgelegt werden. Die Ausführungsbestimmungen sind durch den Bundesrat in einer Verordnung festzulegen und dem Parlament zur Genehmigung vorzulegen.

Die Einführung des neuen Lohnausweises ist sowohl für die Bundessteuern als auch für die kantonalen Steuern so lange aufzuschieben, bis die Änderung der Bundesgesetzgebung in Kraft gesetzt wird.»

### **Begründung**

Die Ausgangslage:

- Trotz der bisher liberalen Verwaltungspraxis verursacht das Ausfüllen des Lohnausweises den KMU einen erheblichen Aufwand. Die Datenbeschaffung und Aufbereitung für den geplanten neuen Lohnausweis (NLA) verursachen einen noch weitaus grösseren Aufwand und haben – insbesondere für KMU – Investitionen zur Folge.

- Nach geltendem Recht stimmen die bundesrechtlichen Bestimmungen über das steuerbare Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit und den für die Beiträge an die Sozialversicherungen massgebenden Lohn nicht vollumfänglich überein. Die Ausgleichskassen sind nicht in allen Punkten an die Praxis der Steuerbehörden gebunden.
- Die geltenden Ausführungsbestimmungen zum Lohnausweis sowie die Wegleitung über den für die Sozialabgaben massgebenden Lohn sind von Verwaltungsbehörden erlassen worden.
- Die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) hat die noch nicht in Kraft getretene Wegleitung zum neuen Lohnausweis erlassen. Sie hat nun zwar der Verschiebung der Einführung zugestimmt, hält aber nach wie vor kategorisch an den Inhalten der Wegleitung fest.

#### Die Begründung:

- Um die auch vom Bundesrat propagierte Erleichterung für KMU erreichen zu können, bedarf es der Vereinheitlichung der Gesetzesbestimmungen über das vom Arbeitgeber zu bescheinigende steuerbare Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit und den vom Arbeitgeber abzurechnenden, für die Sozialabgaben massgebenden Lohn.
- Die Abrechnung über vom Arbeitgeber übernommene Kosten des Arbeitnehmers führt zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand. Daher sind geringfügige Gehaltsnebenleistungen von der Deklarationspflicht zu befreien und es ist die Möglichkeit von Pauschalisierungen zu schaffen.
- Der Einkommensbegriff ist sowohl für die Steuer wie auch für die Sozialversicherungsabgaben zu vereinheitlichen. Von den Steuerbehörden genehmigte Spesenreglemente sollen auch für die Sozialversicherungen verbindlich sein. Dies zur verbesserten Rechtssicherheit und zur Vereinfachung für die KMU.
- Das Festlegen des Inhaltes eines so zentralen Begriffes wie das steuerbare Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit darf nicht in den Händen von Verwaltungsbehörden liegen. Dasselbe gilt für den Begriff des für die Sozialabgaben massgebenden Lohnes.
- Die Ausführungsbestimmungen sind vom Bundesrat festzulegen und vom Parlament zu genehmigen – nur damit kann die Führung durch die Politik und die departementübergreifende Definition des Einkommensbegriffes sichergestellt werden.
- Die angestrebte Änderung der Bundesgesetzgebung soll dazu führen, dass die Staatsquote zumindest nicht steigt.

Die Argumente:

1. Schluss mit der überbordenden administrativen Belastung des Gewerbes: Den Versprechen zur KMU-Entlastung müssen nun Taten folgen. Der NLA zielt genau in die entgegengesetzte Richtung und belastet das Gewerbe zusätzlich. Die Beschaffung von Lohndaten für die Steuerverwaltung gehört nicht zu den Kernaufgaben der Unternehmer.

Wir sind nicht bereit, diese neue Belastung tatenlos hinzunehmen!

2. Kosten vor allem für KMU: Mit dem NLA wird den Unternehmern erneut ein Kostenblock aufgebürdet. Betroffen ist vor allem das Gewerbe – den Anliegen der Grossbetriebe wurde weitgehend entsprochen. Damit sinkt aber die Wettbewerbsfähigkeit für die KMU und es werden unnötig Arbeits- und Ausbildungsplätze aufs Spiel gesetzt.

Das Gewerbe akzeptiert neue Administrativ- und Lohnnebenkosten nicht!

3. Keine Steuererhöhungen für die Arbeitnehmer: Der NLA wird auch für die Arbeitnehmer zum Bumerang. Sie haben höhere Steuern zu zahlen oder die Streichung bisheriger Leistungen hinzunehmen. Gewinner sind einzig die Hüter der Staatskassen.

Steuererhöhungen durch die Hintertüre sind für Arbeitnehmer und Gewerbe inakzeptabel!

4. Gewerbe fordert demokratisch abgestützten Prozess: Es kann nicht toleriert werden, dass die Steuerbeamten selbst bestimmen, wie und wie viel Steuern eingetrieben werden. Parlament und Bundesrat haben die wesentlichen Inhalte festzulegen.

KMU-Entlastung bedeutet auch, die überbordende Verwaltung im Griff zu halten!

5. Vereinfachung der Lohndeklaration: Es ist für die Bürger unzumutbar, dass die Ausgleichskassen den für die Sozialabgaben massgebenden Lohn nicht nach denselben Regeln bestimmen, die auch für die Einkommenssteuern gelten. Das Normendickicht ist auszuholzen.

Vereinfachte Lohndeklaration und mehr Transparenz wird gefordert!

## **Weisung**

### **I. Formelles**

Am 28. November 2005 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zur Volksinitiative «Schluss mit weiteren KMU-Schikanen! Kantonale Volksinitiative zur Vereinfachung der Lohndeklaration» eingereicht. Mit Verfügung vom 3. März 2006 stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterzeichnungen fest, dass die Volksinitiative zu Stande gekommen ist (ABI 2006, 230).

Mit Beschluss vom 17. Mai 2006 stellte sodann der Regierungsrat fest, «dass die am 28. November 2005 eingereichte Volksinitiative <Schluss mit weiteren KMU-Schikanen! Kantonale Volksinitiative zur Vereinfachung der Lohndeklaration> unter dem Vorbehalt der weiteren Prüfung der Gültigkeit des letzten Absatzes des Begehrens rechtmässig ist».

In den Erwägungen zu diesem Beschluss hielt der Regierungsrat fest, dass – zumindest nach geltendem Recht – die Bundesversammlung nicht zuständig sei, über die Bereitstellung der Steuerformulare, einschliesslich des Lohnausweises, zu entscheiden. Es stelle sich damit die Frage, ob der letzte Absatz des Initiativbegehrens nicht aus diesem Grunde gegen übergeordnetes Recht verstosse, sodass er als ungültig zu erklären sei.

### **II. Hintergrund der Volksinitiative**

Die Volksinitiative hängt mit dem neuen Lohnausweis der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK), der Vereinigung der kantonalen Steuerämter und der Eidgenössischen Steuerverwaltung (EStV) zusammen. Die SSK hatte schon Ende der 90-er Jahre eine Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung eines neuen Lohnausweises und einer Wegleitung dazu beauftragt. Es hatte sich unter anderem gezeigt, dass in den bisherigen Formularen teilweise unklar blieb, wie einzelne Gehaltsnebenleistungen zu deklarieren waren. Weitere Anpassungen wurden durch den gesamtschweizerischen Übergang zur Gegenwartsbemessung ab 2003 notwendig.

In der Folge hatten jedoch verschiedene Wirtschaftsverbände befürchtet, die Einführung eines neuen Lohnausweises sei zu teuer und führe, im Hinblick auf Gehaltsnebenleistungen, zu höheren Steuern. Auf Wunsch dieser Verbände wurde 2003 eine gemischte Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern der Verbände und der Steuerbehörden, eingesetzt, um nach gemeinsamen Lösungen zu suchen. Auf

diesem Wege sowie unter Vermittlung durch die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren und den Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements konnten die ursprünglichen Differenzen bis Ende 2004 weitgehend ausgeräumt werden.

Ursprünglich war geplant, den neuen Lohnausweis gesamtschweizerisch auf die Steuerperiode 2006 hin einzuführen. Im Sommer 2005 beschloss jedoch die SSK, die Einführung des neuen Lohnausweises zu verschieben mit dem Ziel, diesen erst auf Beginn der Steuerperiode 2007 in Kraft zu setzen. In der Zwischenzeit wurde eine Pilotphase eingeschaltet, um den neuen Lohnausweis bei einer repräsentativen Auswahl von Arbeitgebern auszutesten. Damit sollten allfällige Schwierigkeiten erkannt werden, um gegebenenfalls vor der definitiven Einführung noch notwendige Anpassungen vornehmen zu können.

Im Juni 2006 konnte diese Pilotphase abgeschlossen werden. Zu diesem Abschluss teilte der Vorstand der SSK in einer Medienmitteilung vom 26. Juni 2006 unter anderem mit:

«Der Neue Lohnausweis (NLA) wurde im Rahmen eines Pilotprojektes, das die Arbeitsgruppe Lohnausweis (AGLA) im Auftrage der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK) durchgeführt hat, getestet. Der AGLA gehören Vertreter der drei Spitzenverbände der Wirtschaft (economicsuisse, Schweizerischer Gewerbeverband, Schweizerischer Arbeitgeberverband) sowie der Steuerbehörden an. Das Projekt sollte zeigen, ob der NLA ökonomisch und fiskalisch vernünftig, technisch umsetzbar und administrativ tragbar sei. Am Projekt haben 161 Arbeitgeber teilgenommen. Davon haben 108 einen ausführlichen Fragebogen ausgefüllt. Der Vorstand der Schweizerischen Steuerkonferenz hat mit grosser Befriedigung den Bericht der Arbeitsgruppe Lohnausweis zur Kenntnis genommen. Er schliesst sich den Empfehlungen der Arbeitsgruppe an und dankt ihr und allen Teilnehmern am Pilotprojekt.

Die Auswertung des Projektes zeigt, dass der NLA die gestellten Anforderungen erfüllt. Nach den Angaben der Projektteilnehmer sind die Einführungskosten grundsätzlich tragbar, ebenso der administrative Mehraufwand für die Lohnbuchhaltung, den der NLA zur Folge haben werde. Wo sich für die Mitarbeiter der Teilnehmer ein höherer Nettolohn ergibt, sei die Erhöhung eher gering. Sie betreffe vielfach Lohnbestandteile, die schon mit dem alten Lohnausweis hätten deklariert werden müssen. Die Mehrbelastungen können somit grundsätzlich nicht auf den NLA zurückgeführt werden.»

Nach Vorliegen dieser Ergebnisse der Pilotphase im Juni 2006 empfahl der Vorstand der SSK den Kantonen, den neuen Lohnausweis definitiv ab der Steuerperiode 2007 einzuführen. Gleichzeitig wurden jedoch folgende Ausnahmeregelungen empfohlen:

- In den Fällen, in denen die Steuerpflicht im Laufe der Steuerperiode 2007 endet (infolge Todes oder Wegzugs ins Ausland) und daher das Steuererklärungsverfahren für die Steuerperiode 2007 schon im Kalenderjahr 2007 durchzuführen ist, solle noch ein altes Lohnausweisformular verwendet werden können.
- Auch in den anderen Fällen, in denen das Steuererklärungsverfahren für die Steuerperiode 2007 im Kalenderjahr 2008 erfolgt, sei Arbeitgebern noch die Verwendung eines alten Formulars zuzugestehen, wenn sie aus technischen Gründen noch nicht in der Lage seien, den neuen Lohnausweis zu verwenden.

Ebenfalls im Juni 2006 beschloss zudem der Vorstand der SSK, die von dieser und der EStV herausgegebene Wegleitung zum neuen Lohnausweis nochmals zu ändern. Dabei wurde in den Fällen, in denen ein Geschäftsauto auch privat genutzt werden kann, der Satz für die Ermittlung des Natureinkommens von einem Prozent des Kaufpreises (ohne Mehrwertsteuer) pro Monat, mindestens Fr. 150 pro Monat, auf 0,8% herabgesetzt.

Weiter kann erwähnt werden, dass der Regierungsrat schon in der Vorlage 4299 vom 25. Januar 2006 (Bericht und Antrag zum dringlichen Postulat KR-Nr. 6/2005) zum neuen Lohnausweis Stellung genommen hat. Darin wurde darauf hingewiesen, dass ein Ausscheren des Kantons Zürich beim neuen Lohnausweis nicht möglich sei. So sei den zürcherischen Arbeitgebern nicht zuzumuten, dass sie womöglich unterschiedliche Formulare verwenden müssten, je nachdem, ob das Steuerdomizil des Arbeitnehmers im Kanton Zürich oder in einem anderen Kanton liege. Abzulehnen sei auch eine Lösung, die zur Folge hätte, dass von im Kanton Zürich steuerpflichtigen Arbeitnehmern verschiedene Lohnausweise, gegebenenfalls mit unterschiedlicher Angabe gleicher Lohnnebenleistungen, eingereicht würden, je nachdem, ob sich der Arbeitgeber im Kanton Zürich oder in einem anderen Kanton befinde.

Schliesslich kann inzwischen für den Kanton Zürich auf die Weisung der Finanzdirektion über den Lohnausweis für die Steuerperiode 2007 vom 4. Oktober 2006 hingewiesen werden. Danach wird der neue Lohnausweis der SSK, wie in den anderen Kantonen, auch im Kanton Zürich grundsätzlich ab der Steuerperiode 2007 eingeführt. Gleichzeitig sieht jedoch die Weisung der Finanzdirektion – in Anlehnung an die von der SSK empfohlenen Übergangsregeln – allgemein vor, dass für die Steuerperiode 2007 auch noch ein bisheriges Lohnausweisformular verwendet werden kann. Damit soll den Arbeitgebern genügend Zeit eingeräumt werden, um sich auf die Darstellungsform des neuen Lohnausweises einzurichten.

### III. Das Initiativbegehren

Mit der Volksinitiative «Schluss mit weiteren KMU-Schikanen! Kantonale Volksinitiative zur Vereinfachung der Lohndeklaration» wird die Einreichung einer Standesinitiative bei der Bundesversammlung verlangt.

Bei der in Form der allgemeinen Anregung gehaltenen Standesinitiative können dabei folgende, sich an die Bundesversammlung richtende Begehren unterschieden werden:

Begehren um Änderung der Bundesgesetzgebung:

Es soll die Bundesgesetzgebung über die direkten Steuern des Bundes, der Kantone und Gemeinden sowie über die Sozialversicherungen geändert werden.

Mit dieser Änderung der Bundesgesetzgebung soll wiederum erreicht werden,

- dass Arbeitgebern durch Bescheinigungs- und Abrechnungspflichten kein erheblicher Aufwand entsteht;
- dass «geringfügige» Gehaltsnebenleistungen von Steuern und Sozialversicherungsabgaben sowie von entsprechenden Bescheinigungs- und Abrechnungspflichten befreit werden;
- dass für «nicht geringfügige» Gehaltsnebenleistungen eine Pauschalierung möglich ist;
- dass der für Steuern und Sozialversicherungsabgaben massgebliche Lohn nach einheitlichen Regeln festgelegt wird.

Mit dieser Änderung der Bundesgesetzgebung verbundene Ausführungsbestimmungen sollen in einer Verordnung des Bundesrates festgelegt und der Bundesversammlung zur Genehmigung vorgelegt werden.

Begehren um Aufschub des neuen Lohnausweises:

Die Einführung des neuen Lohnausweises soll so lange aufgeschoben werden, bis die Änderung der Bundesgesetzgebung in Kraft gesetzt wird.

## **IV. Beurteilung der Volksinitiative «Schluss mit weiteren KMU-Schikanen! Kantonale Volksinitiative zur Vereinfachung der Lohndecklaration» bzw. der damit verlangten Standesinitiative**

### **1. Allgemeines**

Gemäss Art. 23 lit. d der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101) und § 119 lit. c des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR; LS 161) kann Gegenstand einer Volksinitiative auch das Begehren um Einreichung einer Standesinitiative im Sinne von Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) bei der Bundesversammlung sein. Über ein solches Begehren entscheidet der Kantonsrat, da gemäss Art. 59 Abs. 1 lit. b KV der Entscheid über die Einreichung einer Standesinitiative in seine Zuständigkeit fällt. Lehnt der Kantonsrat eine mit einer Volksinitiative verlangte Standesinitiative mit oder ohne Gegenvorschlag ab, so ist eine solche Volksinitiative der Volksabstimmung zu unterstellen (Art. 32 lit. c KV und § 132 Abs. 3 GPR).

Weiter ist der Kantonsrat ebenfalls zuständig, über die vollständige oder teilweise Ungültigerklärung einer Volksinitiative zu entscheiden, wenn diese unter anderem gegen höheres Recht, wie insbesondere gegen Bundesrecht, verstösst. Der Beschluss über einen solchen Entscheid bedarf zudem einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder (Art. 28 Abs. 2 und 3 KV und § 129 Abs. 2 GPR).

Schliesslich ist auf Art. 115 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParlG; SR 171.10) zu verweisen. Danach kann jeder Kanton den Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung einreichen oder die Ausarbeitung eines Entwurfs vorschlagen.

### **2. Begehren um Änderung der Bundesgesetzgebung**

In der Hauptsache soll mit der verlangten Standesinitiative eine Änderung der Bundesgesetzgebung über die direkten Steuern des Bundes, der Kantone und Gemeinden sowie über die Sozialversicherungen verlangt werden. Im Vordergrund stehen dabei das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11), das gleich datierte Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) sowie das Bundesgesetz vom 26. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10).

Mit dieser Änderung der Bundesgesetzgebung soll einmal sichergestellt werden, «dass das steuerbare Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit sowie der für die Sozialversicherungsbeiträge massgebende Lohn übereinstimmend festgelegt werden». Heute gelten im Steuer- und Sozialversicherungsrecht bei der Bestimmung des massgebenden Lohns teilweise unterschiedliche Regeln; sie sind in unterschiedlichen Erlassen enthalten und werden von unterschiedlichen Behörden umgesetzt. Eine Vereinheitlichung der in Frage stehenden Regeln, z. B. bei der Beurteilung von Naturaleinkommen, Spesenvergütungen, Spesenreglementen usw., erscheint, zumindest bei einer ersten Beurteilung, als sinnvoll. Es spricht einiges dafür, dass damit der Aufwand der Arbeitgebenden beim Ausfüllen des Lohnausweises und der Abrechnung mit den Sozialversicherungen vermindert werden könnte. Auch für Arbeitnehmende ist kaum nachzuvollziehen, dass für Steuern und Sozialversicherungen unterschiedliche Regeln gelten sollen. Im Übrigen sind keine rechtlichen Gründe ersichtlich, die gegen einen einheitlichen Lohnbegriff im Steuer- und Sozialversicherungsrecht sprechen würden.

Weiter soll, im Rahmen der verlangten Änderung der Bundesgesetzgebung über Steuern und Sozialversicherungen, zwischen «geringfügigen» und «nicht geringfügigen» Gehaltsnebenleistungen unterschieden werden; während jene von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen zu befreien sind, soll für Letztere die Möglichkeit einer Pauschalierung vorgesehen werden.

In diesem Zusammenhang kann auch auf die von SSK und EStV herausgegebene Wegleitung zum neuen Lohnausweis hingewiesen werden. Diese sieht ebenfalls vor, dass bestimmte geringfügige Gehaltsnebenleistungen im Lohnausweis nicht ausgewiesen werden müssen und damit – aus Praktikabilitätsgründen – von vornherein steuerfrei bleiben. Als solche Gehaltsnebenleistungen werden erwähnt (Ziffer 72 der Wegleitung in der Fassung vom August 2006):

- Gratis abgegebene Halbtaxabonnemente der SBB
- REKA-Check-Vergünstigungen bis jährlich Fr. 600
- Übliche Weihnachts-, Geburtstags- und ähnliche Geschenke bis Fr. 500 pro Ereignis
- Private Nutzung von Arbeitswerkzeugen (Handy, Computer usw.)
- Beiträge an Vereins- und Clubmitgliedschaften bis Fr. 1000 im Einzelfall
- Beiträge an Fachverbände
- Rabatte auf Waren, die zum Eigenbedarf bestimmt und branchenüblich sind

- Zutrittskarten für kulturelle, sportliche und andere gesellschaftliche Anlässe bis Fr. 500
- die Bezahlung der Reisekosten für den Ehegatten oder den Partner bzw. die Partnerin, die den Arbeitnehmer auf Geschäftsreisen begleitet
- Beiträge an Kinderkrippen, die für Kinder des Arbeitnehmers verbilligte Plätze anbieten
- Gratis-Parkplatz am Arbeitsort
- Kosten für ärztliche Vorsorgeuntersuchungen, die auf Verlangen des Arbeitgebers oder der Pensionskassen erfolgen
- Gutschriften von Flugmeilen

Auch für die Pauschalierung von Gehaltsnebenleistungen kann auf die Wegleitung zum neuen Lohnausweis hingewiesen werden. So wird, wie erwähnt, darin vorgesehen, dass das Naturaleinkommen für einen Geschäftswagen 0,8% des Kaufpreises (ohne Mehrwertsteuer) pro Monat, mindestens Fr. 150 pro Monat, beträgt.

Vor dem Hintergrund des neuen Lohnausweises stellt daher die Möglichkeit, gewisse Gehaltsnebenleistungen wegen Geringfügigkeit von der Besteuerung auszunehmen und für andere Leistungen Pauschalierungen vorzusehen, nichts Neues dar. Gegen eine ausdrückliche gesetzliche Verankerung solcher Möglichkeiten ist nichts einzuwenden.

Ferner versteht sich, dass die mit der Standesinitiative verlangten Gesetzesänderungen so vorzunehmen sind, «dass den Arbeitgebern durch die ihnen auferlegten Bescheinigungs- und Abrechnungspflichten kein erheblicher Aufwand entsteht».

In der einzureichenden Standesinitiative ist weiter vorgesehen, dass mit den verlangten Gesetzesänderungen verbundene Ausführungsbestimmungen durch den Bundesrat in einer Verordnung festzulegen und den eidgenössischen Räten zur Genehmigung vorzulegen sind.

Es liegt nahe, dass nach einer Änderung der Bundesgesetzgebung zur einheitlichen Festlegung des massgeblichen Lohns sowohl für die Steuern des Bundes, der Kantone und Gemeinden als auch die Sozialversicherungen neue Ausführungsbestimmungen zu erlassen wären. Es bestehen zwar erhebliche Zweifel, ob es sinnvoll wäre, dass diese Ausführungsbestimmungen durch die eidgenössischen Räte genehmigt werden müssen. Letztlich kann aber über eine solche Genehmigung, gegebenenfalls das Ausmass einer solchen Genehmigung, ohnehin erst entschieden werden, wenn die grundsätzlichen Gesetzesbestimmungen vorliegen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Einreichung der Standesinitiative zugestimmt werden kann, soweit damit ein Begehren um Änderung der Bundesgesetzgebung gestellt werden soll.

### **3. Begehren um Aufschub des neuen Lohnausweises**

#### a) Unzulässigkeit des Begehrens

Zusätzlich soll mit der Standesinitiative das Begehren gestellt werden, die Einführung des neuen Lohnausweises sei aufzuschieben, bis die verlangte Änderung der Bundesgesetzgebung in Kraft gesetzt wird.

Ein solches Begehren ist jedoch, abgesehen von der bereits beschlossenen Inkraftsetzung des neuen Lohnausweises auf den Beginn der Steuerperiode 2007 – und vorbehaltlich der erwähnten Übergangsordnung –, aus den nachstehenden rechtlichen Überlegungen als unzulässig zu beurteilen:

Auch das Begehren um Aufschub des neuen Lohnausweises richtet sich – als Teil der verlangten Standesinitiative – an die Bundesversammlung. Wie erwähnt kann jeder Kanton den Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung einreichen oder die Ausarbeitung eines Entwurfs vorschlagen. Daraus folgt aber, dass die Standesinitiative auf Gegenstände beschränkt ist, die in die Zuständigkeit der Bundesversammlung fallen.

Die Bundesversammlung ist jedoch, zumindest nach geltendem Recht, nicht zuständig, über Erlass und Verwendung des Lohnausweises zu befinden. Nach geltendem Recht kann für die direkte Bundessteuer nur die Eidgenössische Steuerverwaltung die Verwendung bestimmter Formulare und damit auch eines Lohnausweises vorschreiben (Art. 102 Abs. 2 Satz 3 DBG).

Im Bereich der kantonalen Steuern fällt der Entscheid über die Verwendung des Lohnausweises grundsätzlich in die Zuständigkeit der kantonalen Steuerverwaltung; denn es geht um den Vollzug des Steuergesetzes, für den typischerweise die Steuerverwaltung zuständig ist. Art. 71 Abs. 3 StHG sieht weiter vor, dass für die Steuererklärungen und die dazugehörigen Beilagen für die ganze Schweiz einheitliche Formulare verwendet werden. Auch wenn sich das StHG über die für diese Formulare zuständige Instanz ausschweigt, kann daraus nicht auf die Zuständigkeit der Bundesversammlung geschlossen werden.

Da somit die Bundesversammlung nach geltendem Recht nicht zuständig ist, über Erlass und Verwendung des Lohnausweises zu entscheiden, kann ihr auch keine Zuständigkeit zukommen, über einen Aufschub des neuen Lohnausweises zu entscheiden. Weiter ist fest-

zustellen, dass die verlangte Standesinitiative auch keine Vorwirkung entfalten kann.

Mangels Zuständigkeit der Bundesversammlung, über einen Aufschub des neuen Lohnausweises entscheiden zu können, ist daher die Standesinitiative, soweit damit ein solcher Aufschub verlangt werden soll, rechtlich unzulässig; insoweit verstösst auch die Volksinitiative, mit der eine solche Standesinitiative verlangt werden soll, gegen das Bundesrecht, was zur Ungültigkeit führt.

b) Offensichtliche Undurchführbarkeit des Begehrens

Wird der Wortlaut der verlangten Standesinitiative in einem für die Initianten günstigen Sinne ausgelegt, so ist das Begehren um Aufschub des neuen Lohnausweises allenfalls in dem Sinne zu verstehen, dass mit einer Änderung der Bundesgesetzgebung die Einführung eines neuen Lohnausweises von der Verwirklichung der im ersten Teil des Initiativbegehrens genannten materiellen Änderungen des Bundesrechts abhängig zu machen ist.

Nach geltender Rechtslage sind, wie vorstehend dargelegt, im Bereich der direkten Bundessteuer die Eidgenössische Steuerverwaltung und im Bereich der kantonalen Steuern die kantonalen Steuerverwaltungen für die Verwendung bestimmter Formulare und damit auch des Lohnausweises zuständig. Mittels dringlicher Bundesgesetzgebung (vgl. Art. 165 BV) könnten nun die Rechtsgrundlagen in dem Sinne abgeändert werden, dass ein neuer Lohnausweis erst nach Verwirklichung der mit der Initiative angestrebten materiellen Änderungen des Bundesrechts eingeführt werden darf.

Ein solches Vorgehen wäre sicher aussergewöhnlich, aber grundsätzlich zulässig und möglich. Indessen steht dem entgegen, dass, wie bereits erwähnt, die Kantone, vorbehaltlich von Übergangsregeln, den neuen Lohnausweis bereits ab der Steuerperiode 2007 einsetzen. Diese Regelung trafen sie in Anwendung der dargelegten Zuständigkeitsordnung des geltenden Rechts.

Die eidgenössischen Räte werden die vorliegende Standesinitiative frühestens im laufenden Jahr behandeln, mithin zu einem Zeitpunkt, da der neue Lohnausweis bereits eingeführt ist. Damit erweist sich jedoch das Begehren um Aufschub des neuen Lohnausweises, auch bei einer Auslegung in einem für die Initianten günstigen Sinne, als offensichtlich undurchführbar gemäss Art. 28 Abs. 1 lit. c KV und § 121 Abs. 1 GPR. Auch dies führt zur Ungültigkeit des Begehrens.

c) Folgen der Ungültigkeit des Begehrens um Aufschub des neuen Lohnausweises

Es fragt sich, welche Folgen sich aus der Ungültigkeit des Begehrens um Aufschub des neuen Lohnausweises ergeben. Für die Beurtei-

lung dieser Frage ist von Art. 28 Abs. 2 KV und § 127 Abs. 4 GPR auszugehen. Letztere Bestimmung lautet wie folgt:

«Ist ein Teil der Initiative unrechtmässig, wird nur er für ungültig erklärt, wenn der verbleibende Teil die wesentlichen Anliegen der Initiative enthält und ein sinnvolles Ganzes ergibt.»

Vorliegend enthält der verbleibende Teil der verlangten Standesinitiative, nämlich das Begehren um Änderung der Bundesgesetzgebung über die direkten Steuern des Bundes, der Kantone und Gemeinden sowie über die Sozialversicherungen die wesentlichen Anliegen der Initiative, und dieser verbleibende Teil stellt auch ohne das Begehren um Aufschub des neuen Lohnausweises ein sinnvolles Ganzes dar.

Dementsprechend ist die vorliegende Volksinitiative nur insoweit für ungültig zu erklären, als mit der damit verlangten Standesinitiative ein Begehren um Aufschub des neuen Lohnausweises gestellt werden soll.

## **V. Antrag des Regierungsrates**

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat,

- die Volksinitiative «Schluss mit weiteren KMU-Schikanen! Kantonale Volksinitiative zur Vereinfachung der Lohndeklaration» insoweit für ungültig zu erklären, als mit der Standesinitiative von der Bundesversammlung verlangt wird, die Einführung des neuen Lohnausweises sei sowohl für die Bundessteuern als auch für die kantonalen Steuern so lange aufzuschieben, bis die Änderung der Bundesgesetzgebung in Kraft gesetzt wird;
- die Einreichung der mit der Volksinitiative verlangten Standesinitiative ohne den für ungültig erklärten Teil zu beschliessen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatschreiber:

Diener Husi