

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum dringlichen Postulat KR-Nr. 6/2005 betreffend
Beibehaltung des bisher gültigen Lohnausweises**

(vom 25. Januar 2006)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 7. März 2005 folgendes von den Kantonsräten Martin Arnold, Oberrieden, und Josef Wiederkehr, Dietikon, am 17. Januar 2005 eingereichte dringliche Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, dafür zu sorgen, dass der Kanton Zürich weder für die Staats- und Gemeindesteuern noch für die direkte Bundessteuer den neuen Lohnausweis (NLA) einführt. Die Regierung hat die Steuerverwaltung des Kantons Zürich anzuweisen, den Steuererklärungen weiterhin den bereits heute verwendeten Lohnausweis beizulegen.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK), eine Vereinigung der kantonalen Steuerämter und der Eidgenössischen Steuerverwaltung, hatte Ende der 90-Jahre eine Arbeitsgruppe beauftragt, einen neuen, für die ganze Schweiz einheitlichen Lohnausweis vorzubereiten. Anlass dazu gaben verschiedene Gründe. Es hatte sich unter anderem gezeigt, dass in den bisherigen Formularen teilweise unklar blieb, wie einzelne Gehaltsnebenleistungen zu deklarieren waren. Auch machte der gesamtschweizerische Übergang zur Gegenwartsbemessung ab 2001 entsprechende Anpassungen notwendig. Zudem verlangte die Steuerharmonisierung, anstelle der bisherigen unterschiedlichen Formulare der Kantone und der Eidgenössischen Steuerverwaltung, nach einer einheitlichen, gesamtschweizerischen Lösung. Entsprechende Begehren kamen damals auch aus der Wirtschaft.

In der Folge hatten jedoch verschiedene Wirtschaftsverbände gegen das Vorhaben eines neuen Lohnausweises Einwände erhoben; sie befürchteten, die Einführung eines neuen Lohnausweises sei zu teuer und führe, im Hinblick auf die Gehaltsnebenleistungen, zu höheren

Steuern. Auf Wunsch der Wirtschaftsverbände wurde daher in den Jahren 2003 und 2004 eine gemischte Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern dieser 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 im November 2004 weitgehend ausgeräumt werden. Neben dem neuen Lohnausweis, datiert vom Februar 2004, konnten in der Folge auch die Arbeiten für die dazugehörige Wegleitung abgeschlossen werden; diese wurde im März 2005 durch die SSK verabschiedet.

Als Herausgeberin des Lohnausweises vom Februar 2004 und der Wegleitung vom März 2005 zeichnet neben der SSK auch die Eidgenössische Steuerverwaltung.

Im November 2005 reichte der kantonale Gewerbeverband eine Volksinitiative ein, womit der Kanton Zürich zur Einreichung einer Standesinitiative verpflichtet werden soll, um Vereinfachungen der Lohndeklaration zu erreichen.

2. Die endgültige Einführung des neuen Lohnausweises war ursprünglich für die Steuerperiode 2006 (Steuererklärungsverfahren im Jahr 2007) vorgesehen. Im Juni 2005 beschloss jedoch die SSK, die Einführung des neuen Lohnausweises um ein Jahr zu verschieben; Ziel ist es nunmehr, diesen ab der Steuerperiode 2007 allgemein einzuführen. In der Zwischenzeit soll zunächst eine Pilotphase durchgeführt werden. Zweck dieses Projektes, das am 21. Juni 2005 ausgelöst wurde, ist es, den neuen Lohnausweis, vor der allgemeinen Einführung in der Steuerperiode 2007, zusammen mit den mitwirkenden Spitzenverbänden der Wirtschaft (Economiesuisse, Schweizerischer Gewerbeverband, Schweizerischer Arbeitgeberverband) bei einer repräsentativen Auswahl von Arbeitgebern sorgfältig zu testen. Damit sollen Schwierigkeiten erkannt und notwendige Änderungen vor der definitiven Einführung vorgenommen werden. Im Weiteren kann dazu einer Medienmitteilung der SSK vom 21. Juni 2005 Folgendes entnommen werden:

«Sowohl für die Steuerbehörden wie auch für die Spitzenverbände der Wirtschaft steht nun die Pilotphase zum Neuen Lohnausweis mit deren gründlichen und ausgewogenen Auswertung im Vordergrund. Dies dürfte helfen, die Diskussion zu versachlichen. Deshalb arbeiten beide Seiten konstruktiv an der Durchführung des Pilotprojekts zusammen. Dieses wird wie folgt organisiert:

- Es wird geprüft, ob der Neue Lohnausweis technisch umsetzbar, administrativ tragbar und ökonomisch sowie fiskalisch vernünftig ist.

- Dazu soll eine repräsentative Gruppe von Arbeitgebern aus dem privaten und öffentlichen Sektor sowie aus den verschiedenen Kantonen mitwirken; auf deren Erfahrungen bei der konkreten Umsetzung des Neuen Lohnausweises wird zurückgegriffen.
- Die am Pilotprojekt beteiligten Arbeitgeber können auf eine kompetente und unentgeltliche Fachunterstützung zählen.
- Die Angaben der beteiligten Arbeitgeber werden absolut vertraulich behandelt und dürfen nicht an die zuständige Veranlagungsbehörde übermittelt werden.
- Eine gemischte Arbeitsgruppe aus Vertretern der Steuerbehörden und der Wirtschaft wird sicherstellen, dass das Projekt ausgewogen beurteilt wird.

Eine erfolgreiche Durchführung des Pilotprojekts hängt letztlich von einer regen und repräsentativen Beteiligung von Arbeitgebern ab. Erst auf Grund erhärteter Befunde in der Auswertung der Pilotphase sollen weitere Schritte bzw. allfällige Anpassungen ins Auge gefasst werden. Die SSK und die Spitzenverbände der Wirtschaft laden daher alle interessierten Arbeitgeber ein, am Pilotprojekt mitzuwirken.»

3. Die SSK wird somit erst nach Vorliegen der Ergebnisse der Pilotphase – und deren Beurteilung durch eine gemischte Arbeitsgruppe aus Vertretern der SSK und der Wirtschaftsverbände – endgültig über den neuen Lohnausweis, mit Einschluss der Wegleitung, entscheiden. Bleibt es dazumal weiterhin bei einem einheitlichen Lohnausweis für die ganze Schweiz, so wird dieser – aus den nachstehenden Gründen – auch im Kanton Zürich einzuführen sein:

a) Als Herausgeberin des neuen Lohnausweises – und auch der Wegleitung dazu – zeichnet, wie erwähnt, neben der SSK ausdrücklich auch die Eidgenössische Steuerverwaltung. Auch wenn der SSK kein Weisungsrecht gegenüber den kantonalen Steuerverwaltungen zukommt, ist die Eidgenössische Steuerverwaltung, kraft ihres umfassenden Aufsichtsrechts bei der Umsetzung des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11; Art. 102–104), befugt, den Kantonen die Verwendung des neuen Lohnausweises für die direkte Bundessteuer vorzuschreiben. In Art. 102 Abs. 2 Satz 3 DBG wird ausdrücklich festgehalten: «Sie (d. h. die Eidgenössische Steuerverwaltung) kann die Verwendung bestimmter Formulare vorschreiben.»

Die Kantone sind daher von Bundesrechts wegen verpflichtet, einen von der Eidgenössischen Steuerverwaltung vorgeschriebenen Lohnausweis für die direkte Bundessteuer zu verwenden. Andererseits kann nicht in Erwägung gezogen werden, unterschiedliche Lohnausweise für die direkte Bundessteuer und die kantonalen Steuern zu

verwenden; ein solches Vorgehen wäre weder den Steuerpflichtigen noch den Arbeitgebern und auch nicht der Steuerverwaltung zuzumuten.

b) Ebenso wenig wäre den zürcherischen Arbeitgebern zuzumuten, dass sie unterschiedliche Formulare für die Lohnausweise verwenden müssten, je nach dem, ob sich Wohnsitz und Steuerdomizil des Arbeitnehmers im Kanton Zürich oder in einem anderen Kanton befinden. Vorab mit Blick auf die elektronische Ausstellung der Lohnausweise ist es unabdingbar, dass Arbeitgeber für ihre sämtlichen Arbeitnehmer, unabhängig von deren Wohnsitzkanton, das selbe Formular verwenden können. Es liegt auf der Hand, dass die Verwendung unterschiedlicher, vom Wohnsitzkanton des Arbeitnehmers abhängiger Lohnausweise für die Arbeitgeber mit hohen zusätzlichen Kosten verbunden wäre. Anzuführen bleibt, dass andere Kantone kaum bereit wären, bei Steuerpflichtigen mit einem zürcherischen Arbeitgeber einen Lohnausweis zu akzeptieren, wie er nur im Kanton Zürich verwendet würde.

Abzulehnen ist denn auch eine Lösung, die zur Folge hätte, dass von Seiten der im Kanton Zürich steuerpflichtigen Arbeitnehmer unterschiedliche Lohnausweise, gegebenenfalls mit unterschiedlicher Angabe gleicher Gehaltsnebenleistungen, eingereicht würden, je nach dem, ob sich der Arbeitgeber im Kanton Zürich oder in einem anderen Kanton befindet. Ein solches Vorgehen stünde im Widerspruch zum Gebot der rechtsgleichen Behandlung der steuerpflichtigen Arbeitnehmer.

c) Der neue, einheitliche Lohnausweis ist auch eine Voraussetzung für gesamtschweizerische Informatiklösungen. In diesem Zusammenhang kann auch darauf hingewiesen werden, dass zurzeit unter der Federführung der SUVA Informatik-Richtlinien für ein einheitliches Lohnmeldeverfahren (ELV) vorbereitet werden. Ziel dieser Bemühungen ist es, den Arbeitgebern inskünftig zu ermöglichen, «mittels weniger Mausklicks» alle Empfänger von Lohn- und Sozialversicherungsdaten (Arbeitnehmer, Sozialversicherungen, Steuerämter usw.) bedienen zu können. Innerhalb dieser Richtlinien, ausgerichtet auf eine gesamtschweizerische Lösung, spielt auch der neue Lohnausweis eine entscheidende Rolle.

d) Aus diesen Gründen ist ein einheitlicher Lohnausweis auch im Interesse der Arbeitgeber.

4. Zusammenfassend ist festzuhalten:

- Die Pilotphase für den neuen Lohnausweis ist abzuwarten.
- Bleibt es dannzumal bei einem einheitlichen Lohnausweis für die ganze Schweiz, der von der SSK und der Eidgenössischen Steuerverwaltung herausgegeben wird – wovon heute nach wie vor auszu-

gehen ist –, so wird dieser auch im Kanton Zürich einzuführen sein. Dies wird jedoch nicht vor der Steuerperiode 2007 (Steuererklärungsverfahren im Jahr 2008) der Fall sein.

5. Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 6/2005 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatsschreiber:
Fierz Husi