

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 6/2005

Sitzung vom 9. Februar 2005

### **203. Dringliches Postulat (Beibehaltung des bisher gültigen Lohnausweises)**

Die Kantonsräte Martin Arnold, Oberrieden, und Josef Wiederkehr, Dietikon, haben am 17. Januar 2005 folgendes Postulat eingereicht:

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.

Begründung:

Es ist einzig und allein Sache des Kantons Zürich, welches Formular er zur Lohnbescheinigung für seine Kantons- und Gemeindesteuern akzeptieren will. Er ist somit auch allein zuständig, zu entscheiden, ob er einen anderen als den bisher gültigen Lohnausweis einführen will oder nicht. Die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) hat weder auf Grund des Steuerharmonisierungsgesetzes (StHG) noch auf Grund des kantonalzürcherischen Steuergesetzes irgendeine Kompetenz, über eine Einführung oder Nichteinführung eines anderen Lohnausweises zu befinden. Dasselbe gilt auch für die Finanzdirektorenkonferenz (FDK). Die hier geäußerte Auffassung, dass die Änderung der bisherigen Art der Lohnbescheinigung Sache der Kantone ist, hat im Übrigen auch Bundesrat Hans-Rudolf Merz mehrfach, letztmals an der Einigungskonferenz mit der FDK am 24. November 2004, deutlich kundgetan. Anders wäre auch seine Vermittlerrolle nicht zu interpretieren gewesen.

Für den Vollzug der direkten Bundessteuer sind grundsätzlich die Kantone zuständig, auch wenn der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) Aufsichtskompetenzen zukommen. Kraft Steuerharmonisierungsrecht kann der Bund den Kantonen aber nicht einheitliche Formulare vorschreiben.

Nach den Bestimmungen in diesem Gesetz ist unklar, wer überhaupt dazu berufen und befugt ist, einheitliche Formulare zu erarbeiten und vor allem für verbindlich zu erklären. Zudem bedeutet die Anwendung eines einheitlichen Formulars nicht einfach die Einführung eines neuen Lohnausweises. Auch das bisher im Kanton Zürich verwendete weisse Lohnausweisformular könnte für die ganze Schweiz verbindlich erklärt

werden, was ebenfalls zu einer einheitlichen Anwendung führen würde. Diese Bestimmung ist deshalb keine gesetzliche Grundlage für die Einführung des neuen Lohnausweises.

Im Bericht des Bundesrates «Weniger Bürokratie im Steuersystem» vom September 2004 gibt der Bundesrat zu bedenken, dass es nicht zu übersehen sei, dass der geplante neue Lohnausweis eine vermehrte Belastung mit sich bringt. Die geplante Einführung des neuen Lohnausweises steht somit in einem diametralen Widerspruch zum Bericht des Bundesrates, wonach die KMU mit Administration zu entlasten und nicht zu belasten seien. Eine solche widersprüchliche Haltung wirkt politisch absolut unglaubwürdig und darf nicht durch freiwilligen Nachvollzug legitimiert werden. Zudem zeigte gerade die Einführung der Mehrwertsteuer, welche im Jahr 1995 als einfach zu handhabende Konsumsteuer gepriesen worden war, wie durch die nachträgliche Anhäufung von komplizierten und schwer verständlichen Regelungen die administrativen Hürden für die betroffenen Unternehmen kaum mehr zu bewältigen sind. Dieselbe Gefahr der Ausweitung der Vorschriften besteht nun auch beim neuen Lohnausweis. Zudem muss klargestellt werden, dass der Aufwand nicht alleine, im Ausfüllen des Lohnausweisformulars besteht, sondern in der Erfassung, Aufbereitung, Bereitstellung und Beurteilung von Daten, die anschliessend aus der Buchhaltung auf den neuen Lohnausweis übertragen werden müssen. Für die meisten KMU im Kanton Zürich zieht dies auch Aufwände im Bereich der EDV nach sich.

Wegen der steigenden Komplexität der Vorschriften werden den Arbeitgebern beziehungsweise den für den Lohnausweis verantwortlichen Personen unweigerlich Fehler passieren, die zu einer Kriminalisierung der Arbeitgeber und dessen Personal führen werden. Dies auch dann, wenn die Fehler nicht absichtlich passiert sind.

Es könnte durchaus eintreffen, dass nicht alle Kantone den neuen Lohnausweis einführen werden. Dem Vernehmen nach werden auch einige Kantone Abweichungen zur SSK-Lösung beschliessen und sich damit Standortvorteile sichern. Der Regierungsrat des Kantons Zürich sollte die Verantwortung für die Einführung des neuen Lohnausweises nicht auf den Bund abschieben. Damit würde er seiner politischen Führungsverantwortung nicht nachkommen und würde sich zudem die Möglichkeit vergeben, im interkantonalen Verhältnis ein Zeichen zu setzen.

Der Kantonsrat hat das Postulat am 24. Januar 2005 dringlich erklärt.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum dringlichen Postulat Martin Arnold, Oberrieden, und Josef Wiederkehr, Dietikon, wird wie folgt Stellung genommen:

Die Schweizerische Steuerkonferenz, eine Vereinigung der kantonalen Steuerämter und der Eidgenössischen Steuerverwaltung, hatte schon Ende der Neunzigerjahre 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 an Stelle 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 Finanzdirektoren und den Chef des Eidgenössischen Finanzdepartements konnten die ursprünglichen Differenzen schliesslich weitestgehend ausgeräumt werden. Auch der Präsident von Economiesuisse sprach in einem Ende letzten Jahres erschienenen Presseartikel von einem akzeptablen Kompromiss. Neben dem neuen Lohnausweis, datiert vom Februar 2004, konnten inzwischen auch die Arbeiten für die dazugehörige Wegleitung praktisch abgeschlossen werden; die Schweizerische Steuerkonferenz wird diese Wegleitung im März 2005 endgültig verabschieden.

Der neue Lohnausweis wird zweistufig eingeführt. Er kann erstmals, und zwar fakultativ, für die Steuerperiode 2005 verwendet werden. Die Lohnausweise für die Steuerperiode 2005 sind, im Hinblick auf das Steuererklärungsverfahren für diese Steuerperiode, Anfang 2006 zu erstellen. Ab der Steuerperiode 2006, bzw. ab dem Steuererklärungsverfahren für diese Periode im Jahre 2007, ist der neue Lohnausweis in der ganzen Schweiz obligatorisch.

Als Herausgeber des neuen einheitlichen Lohnausweises – und auch der Wegleitung dazu – zeichnet neben der Schweizerischen Steuerkonferenz ausdrücklich auch die Eidgenössische Steuerverwaltung. Auch wenn der Schweizerischen Steuerkonferenz 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, den neuen Lohnausweis für die direkte Bundessteuer zu verwenden. Unterschiedliche Lohnausweise für die direkte Bundessteuer und die kantonalen Steuern können jedoch nicht ernsthaft in Erwägung gezogen werden; ein solches Vorgehen wäre weder den Steuerpflichtigen noch den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern und auch nicht der Steuerverwaltung zuzumuten.

Ebenso wenig wäre den zürcherischen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern zuzumuten, dass sie unterschiedliche Formulare für die Lohnausweise verwenden müssten, je nach dem, ob sich Wohnsitz und Steuermozil der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers im Kanton Zürich oder in einem anderen Kanton befinden. Vorab mit Blick auf die elektronische Ausstellung der Lohnausweise ist es unabdingbar, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber für ihre sämtlichen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, unabhängig von deren Wohnsitzkanton, dasselbe Formular verwenden können. Es liegt auf der Hand, dass unterschiedliche, vom Wohnsitzkanton der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers abhängige Lohnausweise für die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit hohen zusätzlichen Kosten verbunden wären. Anzufügen bleibt, dass andere Kantone aber kaum bereit wären, bei Steuerpflichtigen mit einer zürcherischen Arbeitgeberin oder 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 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unterschiedliche Lohnausweise, gegebenenfalls mit unterschiedlicher Angabe gleicher Gehaltsnebenleistungen, eingereicht würden, je nach dem, ob sich die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber im Kanton Zürich oder in einem anderen Kanton befindet. Ein solches Vorgehen stünde in Widerspruch zum Gebot der rechtsgleichen Behandlung der steuerpflichtigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

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 Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern inskünftig zu ermöglichen, «mittels weniger Mausklicks» alle Empfängerinnen und Empfänger von Lohndaten (Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Sozialversicherungen, Steuerämter usw.) bedienen zu können. Innerhalb dieser Richtlinien, ausgerichtet auf eine gesamtschweizerische Lösung, spielt auch der neue Lohnausweis eine entscheidende Rolle.

Zusammenfassend ist festzuhalten:

- Der Kanton Zürich ist von Bundesrechts wegen verpflichtet, den neuen Lohnausweis für die direkte Bundessteuer zu übernehmen.
- Abgesehen von dieser bundesrechtlichen Verpflichtung kann der Kanton Zürich vom neuen Lohnausweis auch deshalb nicht abweichen, weil die zürcherischen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber auf ein einheitliches Formular angewiesen sind. Diesen kann nicht zugemutet werden, unterschiedliche Formulare, in Abhängigkeit vom Wohnsitzkanton der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers, zu verwenden. Ebenso wenig kann hingenommen werden, dass im gleichen Kanton unterschiedliche Lohnausweise eingereicht werden, je nachdem, in welchem Kanton sich die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber des Steuerpflichtigen befindet.
- Ein einheitlicher Lohnausweis ist auch eine notwendige Voraussetzung für gesamtschweizerische Informatiklösungen.
- Aus diesen Gründen ist ein einheitlicher Lohnausweis auch im Interesse der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber.

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 6/2005 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

**Husi**