

Antrag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben*
vom 24. Oktober 2017

KR-Nr. 24a/2016

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
von Stefan Feldmann betreffend Automatisierter
freiwilliger Direktabzug der direkten Steuern
vom Lohn**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Wirtschaft und
Abgaben vom 24. Oktober 2017,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 24/2016 von Stefan Feldmann wird abgelehnt.

Minderheitsantrag Stefan Feldmann, Benedikt Gschwind, Beat Monhart, Birgit Tognella:

I. In Zustimmung zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 24/2016 von Stefan Feldmann wird nachfolgende Gesetzesänderung beschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 24. Oktober 2017

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Der Sekretär:

Roger Liebi

Andreas Schlagmüller

* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Roger Liebi, Zürich (Präsident); Ruth Ackermann, Zürich; Franco Albanese, Winterthur; Judith Beliaiche, Kilchberg; Hans-Jakob Boesch, Zürich; Stefan Feldmann, Uster; Alex Gantner, Maur; Andreas Geistlich, Schlieren; Benedikt Gschwind, Zürich; Max Homberger, Wetzikon; Beat Monhart, Gossau; Hans Heinrich Raths, Pfäffikon; Stefan Schmid, Niederglatt; Birgit Tognella, Zürich; Urs Waser, Langnau a. A.; Sekretär: Andreas Schlagmüller.

Steuergesetz (StG) vom 8. Juni 1997

(Änderung vom; freiwilliger direkter Steuerbezug)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Wirtschaft und Abgaben vom 24. Oktober 2017,

beschliesst:

I. Das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 wird wie folgt geändert:

3. Freiwilliger
direkter Steuer-
bezug

§ 174 a. Arbeitnehmende mit Schweizer Bürgerrecht oder ausländische Arbeitnehmende mit fremdenpolizeilicher Niederlassungsbewilligung können Steuervorauszahlungen auch mittels freiwilligem Direktabzug vom Lohn vornehmen.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Die parlamentarische Initiative wurde am 25. Januar 2016 von Stefan Feldmann und Mitunterzeichnenden eingereicht. Der Kantonsrat hat sie am 12. September 2016 mit 74 Stimmen vorläufig unterstützt und der Kommission für Wirtschaft und Abgaben zugewiesen. Diese nahm die Beratungen in Anwesenheit des Finanzdirektors an ihrer Sitzung vom 17. Januar 2017 auf. Dabei erhielt der Erstunterzeichner Gelegenheit, das Anliegen zu begründen und zu erläutern. Die Beratung wurde am 14. Februar 2017 fortgesetzt und am 30. Mai 2017 vorläufig abgeschlossen.

2. Die parlamentarische Initiative

Mit der parlamentarischen Initiative wird verlangt, das Steuergesetz (StG) wie folgt zu ergänzen:

§ 174 a. Arbeitnehmende mit Schweizer Bürgerrecht oder ausländische Arbeitnehmende mit fremdenpolizeilicher Niederlassungsbewilligung können Steuervorauszahlungen auch mittels freiwilligem Direktabzug vom Lohn vornehmen.

3. Freiwilliger direkter Steuerbezug

3. Beratung in der Kommission

Anlässlich ihrer Sitzung vom 30. Mai 2017 hat die Kommission, vorbehältlich der Schlussabstimmung, die parlamentarische Initiative mit 9:4 Stimmen abgelehnt.

Die Kommissionsmehrheit lehnt den freiwilligen Direktabzug vom Lohn ab, weil dieser bei den Arbeitgebenden zu einem erheblichen administrativen Mehraufwand führte und mit Kosten für die Anpassung der EDV-Systeme verbunden wäre. Zudem würde ihnen ein Teil der Aufgaben des Steuerbezugs, und damit einhergehend das Inkassorisiko vom Staat auf die Arbeitgebenden, übertragen. Ein administrativer und personeller Mehraufwand fiel insbesondere auch bei den 168 Gemeindesteuerämtern an, denen der Bezug der Staats- und Gemeindesteuern obliegt. Entsprechend äusserten sich auch mehrere Teilnehmende im Hearing der WAK.

Hinzu kommt, dass den Steuerpflichtigen genügend Möglichkeiten zur Verfügung stehen, eine finanzielle Notlage durch Steuerschulden zu verhindern (Voraus-/Ratenzahlungen, Dauerauftrag). Und schliesslich ist zu vermuten, dass eine grosse Zahl von Steuerpflichtigen, die ihre Steuern schon heute nicht bezahlen, auch nicht von der Möglichkeit eines freiwilligen Direktabzugs Gebrauch machen würde. Schulden entstehen nicht in erster Linie wegen Zahlungsunwilligkeit oder Überforderung in finanziellen Fragen, sondern häufig wegen unvorhersehbarer Ereignisse (Arbeitsplatzverlust, Trennung/Scheidung, Krankheit/Unfall usw.).

Für die Kommissionsminderheit und nach Ansicht von Schuldenberatungsstellen ist der freiwillige Direktabzug ein wirkungsvolles Mittel gegen die Verschuldung, bei der Steuerschulden den grössten Anteil ausmachen. Zudem entgingen dem Staat mit dieser Möglichkeit mittel- und langfristig weniger Steuererträge, womit sich auch der administrative Aufwand für das Steuerinkasso verringerte.

Der mit dem neuen Abzug für die Arbeitgebenden und Steuerbehörden verbundene Mehraufwand hielte sich in Grenzen. Zum einen enthalten die heutigen Lohnabrechnungsprogramme häufig die Möglichkeit, den Lohn nicht nur an die Arbeitnehmenden, sondern auch Abzüge vom Lohn an andere Adressaten (z.B. Beiträge an Sozialversicherungen, Lohnpfändungen an Betreibungsämter, Unterhaltsbeiträge an Unterhaltsberechtigte) zu überweisen. Zum anderen existiert mit dem ordentlichen Quellensteuerverfahren für ausländische Arbeitnehmende bereits ein ähnliches Verfahren.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 31. Mai 2017 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative (PI) KR-Nr. 24/2016 betreffend Automatisierter freiwilliger Direktabzug der direkten Steuern vom Lohn im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

Die PI verlangt, dass Arbeitnehmende mit Schweizer Bürgerrecht und ausländische Arbeitnehmende mit fremdenpolizeilicher Niederlassungsbewilligung ihre Steuern auch durch einen freiwilligen Direktabzug vom Lohn zahlen können. Dazu soll eine neue Bestimmung in das kantonale Steuergesetz aufgenommen werden.

Nach geltendem Recht besteht mit der Quellensteuer lediglich ein obligatorischer Direktabzug für ausländische Arbeitnehmende ohne Niederlassungsbewilligung in der Schweiz und für Arbeitnehmende mit Wohnsitz im Ausland. Arbeitnehmende mit Schweizer Bürgerrecht und ausländische Arbeitnehmende mit fremdenpolizeilicher Niederlassungsbewilligung bezahlen ihre Steuern nach Erhalt der Steuerrechnungen für die Staats- und Gemeindesteuern sowie für die direkte Bundessteuer selbst. Sie können keinen Direktabzug vom Lohn beantragen.

Wie die Mehrheit Ihrer Kommission sind auch wir der Ansicht, dass die PI Arbeitgebenden und Steuerbehörden viel Aufwand verursachen würde, jedoch nur einen geringen Nutzen hätte.

Von der Initiative wären in erster Linie die Arbeitgebenden betroffen. Durch die Einführung des freiwilligen Direktabzugs vom Lohn würden ihnen neue Verpflichtungen und neue Aufgaben im Steuerbezug und damit verbunden auch Haftungs- und Inkassorisiken übertragen. Die Einführung der Initiative würde für die Arbeitgebenden einen erheblichen administrativen Mehraufwand in der Lohnbuchhaltung und hohe Kosten für Anpassungen in ihren EDV-Systemen und Lohnbuchhaltungsprogrammen auslösen. Die gleichen Systeme wie bei der Quellensteuer zu übernehmen, wäre aufgrund der bedeutenden Un-

terschiede zwischen der heute bestehenden Quellensteuerordnung und dem neuen Direktabzug vom Lohn nicht möglich.

Soweit die Arbeitgebenden für ihren Mehraufwand entschädigt würden, würden diese Entschädigungen Kanton und Gemeinden belasten und ihren Nettosteuerertrag schmälern.

Wie die Mehrheit Ihrer Kommission erkannt hat, würde auch bei den 168 Gemeindesteuerämtern, denen der Bezug der Staats- und Gemeindesteuern obliegt, ein erheblicher administrativer und personeller Mehraufwand entstehen. So würden den Gemeinden Kosten für die Einführung und für den Betrieb einer neuen EDV-Lösung zur Verbuchung, Verrechnung und Rückzahlung der von den Arbeitgebenden überwiesenen Direktabzüge anfallen. Für die Zuordnung der Direktabzüge auf die einzelnen Steuerpflichtigen und für die Verbuchung, Verrechnung und Rückzahlung von Direktabzügen müsste zusätzliches Personal eingesetzt werden. Auch für die Unterstützung der Arbeitgebenden und der Arbeitnehmenden bei der Umsetzung des Direktabzugs würde zusätzlicher Personalaufwand anfallen. Weil nicht nur Lohneinkünfte der Einkommenssteuer unterliegen, sondern neben weiteren Einkünften auch das Vermögen besteuert wird und weil das Verfahren des direkten Lohnabzugs das ordentliche Veranlagungs- und Bezugsverfahren nicht ersetzt, müsste neben dem Verfahren des Direktabzugs das bestehende ordentliche Veranlagungs- und Bezugsverfahren weiterhin angewendet werden. Die beiden Verfahren müssten koordiniert werden. Trotz des Direktabzugs könnten sich die gleichen Bezugsschwierigkeiten ergeben wie heute, wenn z. B. der Direktabzug für die Deckung sämtlicher Einkommens- und Vermögenssteuern nicht ausreichen würde.

Gemäss der Kommissionsminderheit geraten viele Steuerpflichtige in finanzielle Bedrängnis, weil sie die Steuerrechnungen nicht zeitnah zur Lohnauszahlung bezahlen. Bereits heute erhalten die Steuerpflichtigen jedoch vor der definitiven eine provisorische Rechnung, mit der sie bereits während der Steuerperiode aufgefordert werden, den mutmasslich geschuldeten Steuerbetrag zu entrichten. Sodann ist es auch im heutigen Verfahren möglich, die provisorische Rechnung in mehreren Raten zu begleichen. Es bestehen damit schon heute genügend Möglichkeiten, um finanzielle Notlagen zu verhindern. Zudem ist zu erwarten, dass gerade jene Steuerpflichtigen, die Mühe mit ihren Finanzen haben, den Direktabzug vom Lohn nicht wählen würden. Die gewünschte Wirkung auf die Verschuldung der Pflichtigen dürfte mit Einführung des Direktabzugs deshalb gering sein.

Zu erwähnen ist sodann, dass der Direktabzug nur auf Arbeitnehmende mit Wohnsitz und Arbeitstätigkeit im Kanton anwendbar wäre. Nicht anwendbar wäre er für Personen mit Wohnsitz in einem anderen

Kanton, da der Wohnsitzkanton für die Besteuerung des Lohnes zuständig ist und der Direktabzug deshalb nicht auf auswärts wohnende Arbeitnehmende ausgedehnt werden kann. Nicht anwendbar wäre der Direktabzug 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 könnte.

Zusammengefasst würde die Initiative hohe Kosten für die Arbeitgebenden und für die Steuerbehörden der Gemeinden verursachen. Diese Kosten würden den Nutzen bei Weitem übersteigen. Das Ziel der Initiative würde zudem häufig verfehlt, da viele Steuerpflichtige, für die der Direktabzug sinnvoll wäre, auf diesen verzichten würden. Die Ziele der Initiative können zudem bereits mit den heute zur Verfügung stehenden Mitteln (provisorische Steuerrechnungen und Ratenzahlungen) erreicht werden.

Aus all diesen Gründen schliessen wir uns der Mehrheit Ihrer Kommission an und stellen ebenfalls den Antrag, die PI KR-Nr. 24/2016 abzulehnen.

5. Antrag der Kommission

An der Sitzung vom 26. September 2017 hat die Kommission die ablehnende Stellungnahme des Regierungsrates vom 23. August 2017 zur Kenntnis genommen. Die Kommissionsmehrheit sieht sich in ihrer ablehnenden Haltung durch die Stellungnahme des Regierungsrates bestätigt. Die Kommissionsminderheit hält an der beantragten Änderung des Steuergesetzes fest.

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat mit 11:4 Stimmen, die parlamentarische Initiative abzulehnen.