

Finanzdepartement des
Basel-Stadt
Regierungsrätin Dr. Eva Herzog
Fischmarkt 10
4001 Basel

Basel, 15. September 2016

BM/UF/MH/FF/TSc

Vernehmlassung Lohnabzugsverfahren

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat hat das Finanzdepartement des Kantons Basel-Stadt ermächtigt, eine öffentliche Vernehmlassung zum Ratschlag und Gesetzesentwurf zu einer Teilrevision des Steuergesetzes durchzuführen. Inhaltlich behandelt der Gesetzesentwurf die Einführung eines Verfahrens zum Abzug der Steuern vom Lohn (Lohnabzugsverfahren). Die Einladung zur Vernehmlassung zur geplanten Gesetzesänderung richtet sich dabei auch insbesondere an Interessierte und bittet diese um schriftliche Stellungnahme bis zum 16. September 2016.

Gerne nehmen wir zum vorgenannten Gesetzesentwurf Stellung.

Die artax Fide Consult AG erledigt im Auftrag eines Grosskonzerns, welcher im Pharma-Bereich tätig ist, pro Jahr ca. 300 - 400 Steuererklärungen bzw. Tarifkorrekturen von an der Quelle besteuerten Personen. Weitere rund 450 Personen in vergleichbarer steuerlicher Situation betreuen wir direkt. Aufgrund unserer täglichen Arbeiten auf diesem Gebiet sind wir unserer Ansicht genügend legitimiert wie auch qualifiziert, zu dem Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen und bedanken uns für die Gelegenheit, uns zu der Vorlage äussern zu können.

Unsere Beurteilung der Gesetzesrevision möchten wir Ihnen gerne umfassend erläutern und werden sodann nachfolgend auf die gestellten Fragen dezidiert antworten.

A. Unsere Analyse des Gesetzesentwurfs zur Einführung eines Verfahrens zum Abzug der Steuern vom Lohn (Lohnabzugsverfahren)

Der Gesetzesentwurf zum Lohnabzugsverfahren lässt sich am besten mit folgenden drei Worten umschreiben: **bevormundend, intransparent und unvollständig.**

Eine **Bevormundung** ergibt sich durch den Gesetzesentwurf sowohl gegenüber den Arbeitgebern als auch gegenüber den Arbeitnehmenden und darüber hinaus auch gegenüber weiteren Schuldnern der Steuerpflichtigen.

Leicht erkennbar ist eine Bevormundung der **Arbeitgebenden**. Diese werden verpflichtet zu prüfen, (i) welcher Arbeitnehmer aufgrund seines Wohnsitzes betroffen ist, (ii) dass die Steuer für den jeweiligen Arbeitnehmer abgeführt wird, (iii) ob dieser gegen die Anwendung optiert hat und (iv) dass dem Arbeitnehmer eine Aufstellung zu den Steuerabzügen zugestellt wird. Die Tatsache, dass für die Umsetzung keine gesetzlichen Vorgaben bestehen, sondern die Ausgestaltung in die Hände des Regierungsrats gelegt werden soll, verschlimmert diese Problematik noch.

Faktisch werden zugleich aber auch **Arbeitnehmende** verpflichtet. Ohne, dass diese sich selbst informieren und eine fundierte Entscheidung treffen, stellt sich die geplante Regelung als Eingriff in ihre Ansprüche – und damit als Verpflichtung – dar. Nicht ohne Grund stellt der zur Unterstützung der Motion eingeholte Bericht der „FehrAdvice & Partners AG“ die Grundvoraussetzungen auf, dass die Steuerpflichtigen umfassend informiert und in den Prozess einbezogen werden müssen. Der Gesetzesentwurf lässt diesen Aspekt vollends unberücksichtigt.

Eine Bevormundung ergibt sich zuletzt auch gegenüber **allen anderen Gläubigern des Steuerpflichtigen**, der von der geplanten Gesetzesrevision betroffen wäre. Bei Steuerschulden handelt es sich nach dem schweizerischen Schuldbetreibungs- und Konkursrecht (bisher) nicht um privilegierte Forderungen. Vielmehr handelt es sich um Drittklassforderungen (Art. 219 H. SchKG). Die Tatsache, dass diese Forderungen trotz der spezialgesetzlichen Bestimmung durch einen Abzug vom Lohn faktisch dem Zugriff anderer Gläubiger entzogen werden, lässt vorrangige Gläubiger damit zu Bittstellern bei der kantonalen Steuerbehörde werden. Gänzlich ungeklärt ist, ob ihre Bitten überhaupt erhöht werden. Langfristig vermag dieser Einbehalt von Gehalt zudem die Bonität aller Arbeitnehmenden im Kanton Basel-Stadt zu verschlechtern.

Zugleich zeichnet sich der Gesetzesentwurf dadurch aus, dass **keine Bestrebungen bestehen, für eine hinreichende Transparenz zu sorgen**. Die Pflichten der Arbeitgeber sind nicht hinreichend bestimmt. Das Verfahren zum Opting-out wurde bisher nicht benannt. Wie mit etwaigen Fehlbuchungen

umzugehen sein wird, wird ausser dem Hinweis auf die Verantwortung des Arbeitgebers nicht thematisiert.

Obwohl das Lohnabzugsverfahren **Arbeitnehmende** vor überraschend hohen Steuernachforderungen bewahren soll, werden selbst diese **nicht informiert**. Vielmehr basiert dieses Verfahren auf dem Druck, dass sie sich selbst informieren müssen. Ergänzt wird dieser Aufruf zur Selbstinformation mit dem Hinweis auf die Pflichten des Arbeitgebers.

Zugleich wird der Versuch unternommen, mithilfe dieser Verschleierungstaktik die offensichtlichen **Unzulänglichkeiten des Gesetzentwurfes** zu überspielen. Die Einführung der Lohnabzugssteuer, die erst innerhalb von vier Jahren von anfänglichen 4.5% auf 9.0% gesteigert wird, ist offensichtlich dem Umstand geschuldet, Arbeitnehmende langsam an das Verfahren heranzuführen. Es führt jedoch dazu, dass das Ziel, Steuerschulden von Bürgern zu verhindern, nicht erreicht werden kann. Das Gesetz ist bei Betrachtung der effektiven Steuerlast schlichtweg ungeeignet. Zugleich ist davon auszugehen, dass jeweils beim Anstieg des Abzugssatzes von weiteren Arbeitnehmenden das Opting-out erklärt wird. Dies bedeutet zusätzlichen Arbeitsaufwand für die Inkassostelle, den Arbeitgeber, und einen schleppenden Umstellungsprozess für den Steuerpflichtigen. Für die kommenden drei Jahre wird das eigentliche Ziel der Gesetzesinitiative zugunsten der schleichenden Einführung geopfert.

Besonders hervorzuheben ist, dass der Regierungsrat selbst die **Ungeeignetheit des Gesetzesentwurfes** erkennt. Im Ratschlag stellt dieser fest, dass bei den Debitorenverlusten „*nicht mit wesentlichen Änderungen zu rechnen ist*“. Diese Erkenntnis führt offen zur Schau, dass dem geplanten System ein grundsätzlicher Denkfehler implementiert ist.

Zusammenfassend stellt sich das Lohnabzugsverfahren als ein Instrument dar, das durch die Einschaltung und Verpflichtung einer dritten Partei – des Arbeitgebers – versucht die Unzulänglichkeiten des Steuerverhältnisses zwischen Kanton und Bürger zu lösen. Nutzniesser ist die Verwaltung. Leidtragender wird der Arbeitgeber sein. Er ist der Kritik seiner Arbeitnehmer und der Haftung gegenüber Arbeitnehmer und Kanton ausgesetzt.

Ergänzend können wir aufgrund unserer praktischen Tätigkeit sagen, dass die **Erstellung von provisorischen Steuerrechnungen** beim Bürger ein Verständnis für die Leistung von Akontozahlungen zu wecken vermag. Sofern jedoch nur leere Einzahlungsscheine ausgegeben werden, kann der Bürger seine Verpflichtung nicht einfach ablesen. Andere Kantone senden den Steuerpflichtigen Berechnungen, die auf den Vorjahreszahlen basieren, und aus denen sich die voraussichtlich zu erwartende kantonale Steuerpflicht ergibt. Ein solches

artax

F I D E C O N S U L T

ALLFINANZ UND TREUHAND

Verständnis, das auch für das geplante Lohnabzugsverfahren langfristig unerlässlich ist, bedarf jedoch einer Vertrauensbasis. Nur wenn der Steuerpflichtige nicht als reine Einnahmequelle des Staates gesehen wird und ihm für seine Bemühungen ein Entgegenkommen zugesichert wird, besteht für ihn ein effektiver Anreiz zur Mitwirkung. Im Kanton Basel-Stadt bestehen jedoch Vorbehalte gegen dieses System, das beispielsweise im Kanton Basel-Land erfolgreich zur Anwendung kommt. Auch in Vorbereitung auf das Gesetz zum Lohnabzugsverfahren wurde **diese Alternative nicht berücksichtigt.**



B. Unsere Antworten zu den gestellten Fragen

1. Befürworten Sie die Einführung eines Lohnabzugsverfahrens?

Nein. Das geplante Lohnabzugsverfahrens befürworten wir nicht, da es die wohl bestehenden Probleme im Kanton Basel-Stadt durch eine Vorgehensweise beheben will, ohne die Erfahrungen anderer Kantone mit praktikablen Lösungsansätzen in Betracht zu ziehen.

2. Werden die Steuerpflichtigen nach Ihrer Meinung von der Möglichkeit des Lohnabzugsverfahrens Gebrauch machen?

Es ist nicht ausgeschlossen, dass Steuerpflichtige generell von diesem System Gebrauch machen werden. Die Frage, ob sich Steuerpflichtige -in voller Kenntnis der Tatsache, dass ihnen eine Auswahlmöglichkeit zusteht- für dieses Verfahren entscheiden, bedarf jedoch einer genaueren Betrachtung des Gesetzesentwurfs.

Nach dem Gesetzesentwurf besteht lediglich für Arbeitgebende eine Pflicht zur Umsetzung des Lohnabzugsverfahrens. Arbeitnehmenden steht zugleich ein Wahlrecht zu, ob für sie ein Teil ihres Lohns unmittelbar an die kantonale Steuerbehörde abgeführt werden soll. Damit handelt es sich für die Arbeitnehmenden (nach Ansicht des Motionärs) nicht um eine obligatorische Quellensteuer, die zugleich nach Bundesrecht unzulässig wäre.

Stattdessen sieht der Gesetzentwurf als „default“ (Voreinstellung) vor, dass ein Abzug stattfindet, der vom einzelnen Arbeitnehmenden abgelehnt oder in der Höhe anders bestimmt werden kann. Ohne dass der einzelne Steuerpflichtige tätig wird, findet mithin ein Abzug statt. Einer expliziten Entscheidung für das Verfahren bedarf es, entgegen der Andeutung der Fragestellung, nicht.

Die Frage, ob Steuerpflichtige vom Lohnabzugsverfahren Gebrauch machen werden, ist insofern nicht hinreichend konkret, als dass sie offen lässt, auf welchen Zeitraum abzustellen sein soll. Arbeitnehmer, die nicht von ihrer Wahlmöglichkeit wissen, werden zwangsläufig herangezogen. Das bedeutet jedoch nicht, dass sie vom Verfahren Gebrauch machen wollen, sondern dass ihnen unter Umständen nicht klar ist, dass sie vom Verfahren keinen Gebrauch machen müssen.

Es stellt damit eine Pflicht für alle nicht-informierten Arbeitnehmenden dar.

Eine Ausübung des angedachten Wahlrechts kann nur dann angenommen werden, wenn der „default“ nicht auf einen Abzug eingestellt wird und sich der

einzelne Steuerpflichtige für die Inanspruchnahme des Verfahrens eigenmächtig entscheiden kann und muss.

3. Werden die Steuerausfälle des Kantons nach Ihrer Meinung dank des Lohnabzugsverfahrens abnehmen?

Ob es zu einer Vermeidung von Steuerausfällen durch das Lohnabzugsverfahren kommt, ist unserer Meinung nach sehr zweifelhaft. Nicht ohne Grund kommt der Regierungsrat im Ratschlag unter Punkt 8. „*Finanzielle und wirtschaftliche Auswirkungen*“ zu dem Ergebnis, dass

„Realistischerweise [...] nicht damit zu rechnen [ist], dass jene Steuerpflichtigen, die in Zahlungsschwierigkeiten sind und betrieben werden müssen, vom freiwilligen Lohnabzugsverfahren Gebrauch machen werden oder können [...].“

Dies deutet den Kern des Problems an, ohne dass er klar ausgesprochen werden soll.

Während ein Grossteil der schweizerischen Bürger ihre Steuern eigenständig abführt, kommen andere Steuerpflichtige ihren Pflichten im Wesentlichen aus zwei Gründen nicht nach. Entweder sie sind aufgrund ihrer wirtschaftlichen Situation nicht in der Lage, ihre Steuern zu zahlen oder aber sie stufen andere Ausgaben als notwendiger ein. Bei einem gewissen Anteil an Steuerpflichtigen ist zugleich davon auszugehen, dass diese ihre Steuern schlichtweg nicht zahlen wollen.

Die Tatsache, dass ein Steuerpflichtiger durch die Ablehnung des Lohnabzugs die ihm zur Verfügung stehenden Mittel vergrössern kann, eröffnet gerade Menschen, die sich in finanziellen Problemen befinden, einen Anreiz zum Opting-out.

4. Fragen zur Vollziehbarkeit

4.1. Ist das vorgeschlagene Abzugsverfahren für die Arbeitgebenden vollziehbar?

Um festzustellen, ob das Lohnabzugsverfahren für die Arbeitgebenden vollziehbar ist, bedarf es der Feststellung, welche Handlungen konkret notwendig sind, und sodann auf welche Art und Weise diese Handlungen möglichst effizient durchgeführt werden können.

Zugleich gibt es nicht eine homogene Gruppe „Arbeitgeber“. Die Struktur der Arbeitgeber im Kanton Basel-Stadt zeichnet sich dadurch aus, dass neben einem zahlenmässig kleinen Anteil an Grossunternehmen (international tätige

Konzerne) auch eine Vielzahl von kleineren und mittleren Unternehmen diesem Gesetz unterläge.

Nach dem Gesetzentwurf unterliegen die Arbeitgebenden folgenden Pflichten:

- Ermittlung des Wohnsitzes jedes einzelnen Mitarbeiters samt Nachverfolgungspflicht
- Abzug und unverzügliche Abführung des Steuerabzugs an die Steuerverwaltung (grds. 9%)
- Anzeige des vorgenommenen Steuerabzugs gegenüber dem Steuerpflichtigen / Arbeitnehmenden
- Haftung für abgezogene Steuerbeträge (wohl nur gegenüber der Finanzbehörde)
- Abstimmung mit Arbeitnehmenden, wenn diese den Steuerabzug ablehnen oder Höhe anderweitig bestimmen
- Potentielle Strafbarkeit bei Verletzung der Lohnabzugspflicht oder Veruntreuung abgezogener Steuerbeträge

Es ist beabsichtigt den Arbeitgebenden für diese Pflichten eine Bezugsprovision zu gewähren. Die tatsächliche „Gewährung und die Höhe“ sollen jedoch den Ausführungsbestimmungen des Regierungsrats vorbehalten bleiben (§ 207d StG-neu).

Festzustellen ist, dass die Pflichten in ihrer Ausgestaltung zum Teil nicht hinreichend genau sind. Es ist nicht geklärt, welchen Umfang die Massnahmen zur Ermittlung des Wohnsitzes des Arbeitnehmers haben müssen. Unklar ist insbesondere, wie es sich auf die Verpflichtung des Arbeitgebers, einen Steuerabzug für nicht ablehnende Arbeitnehmer vorzunehmen, auswirkt, wenn dieser in den Kanton Basel-Stadt umzieht, aber seine neue Anschrift erst verspätet mitteilt.

Zugleich werden die Arbeitgebenden durch die beabsichtigte Regelung zu Inkassostellen der Steuerbehörden. Um eine korrekte Abwicklung zu gewährleisten ist es daher notwendig, Prozesse zu definieren, anhand derer sichergestellt wird, dass entweder die durch das Gesetz bestimmte oder vom Arbeitnehmenden gewünschte Steuer abgeführt wird oder anderenfalls die notwendigen Unterlagen für das Unterlassen des Steuerabzugs vorgehalten werden. Wie bei jedem Prozess birgt auch dieses Vorgehen die Gefahr, dass Fehler gemacht werden, die nachfolgend zu Mehrbedarf führen.

Insbesondere die notwendige technische Ausstattung, die aufgrund der neuen Detaillierungstiefe nicht mit den bisherigen Systemen vergleichbar ist, führt zu einer Mehrbelastung, die für kleine und mittelgrosse Unternehmen eine Hürde darstellen wird. Diese werden unter Umständen von der Einstellung neuer Mitarbeiter abgehalten. Insgesamt wirkt sich die Verpflichtung aller Arbeitgeber – ohne Ausnahmen zuzulassen – als eine Markteintrittsbarriere für kleine Unternehmen aus.

4.2. Was für Probleme könnten sich stellen?

Die sich ergebenden Probleme sind vielfältig und nach unserer Einschätzung noch nicht abschliessend zu beurteilen.

5. Vereinfachungen

5.1. Könnte das Lohnabzugsverfahren noch einfacher gestaltet werden als vorgeschlagen?

Unter Berücksichtigung unserer Ablehnung des Lohnabzugsverfahrens verweisen wir an dieser Stelle auf unsere obigen Ausführungen. Insbesondere sollte eine Alternative, die die persönlichen Bedürfnisse des einzelnen Steuerpflichtigen besser Rechnung trägt und ein Anreiz zur verbesserten Zahlungsmoral in Betracht gezogen werden.

5.2. Auf welche Weise?

Wir verweisen auf unsere obigen ausführlichen Erläuterungen.

5.3. Gibt es weiteres Vereinfachungspotenzial?

Wir verweisen auf unsere obigen ausführlichen Erläuterungen.

6. Ist es sinnvoll, dass die Arbeitnehmenden die Höhe des Lohnabzugs frei bestimmen können?

Nein. Dies erhöht den administrativen Aufwand des Arbeitgebers und mindert gleichzeitig die Geeignetheit des Verfahrens Steuerrückständen vorzubeugen.

7. Ausnahmen von dem für Arbeitgebende verpflichteten Lohnabzugsverfahren

7.1. Sollen Arbeitgebende mit nur wenig Angestellten von der Lohnabzugspflicht ausgenommen werden?

Grundsätzlich ist eine Entlastung wünschenswert. Jedoch kann keine Ausnahme im Rahmen der Ausgestaltung des Lohnabzugsverfahrens die individuelle Berechnung für jeden einzelnen Steuerpflichtigen ersetzen. Eine Ausnahme ist damit insgesamt abzulehnen.

7.2. Oder sind andere Ausnahmen sinnvoll?

Nein.

Wir hoffen, dass unsere Erwägungen, die auf langjähriger Erfahrung beruhen, für Sie hilfreich sind.

Für Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
artax Fide Consult AG



Dr. iur. Bernhard Madörin
Steuer- u. Treuhandexperte
Zugelassener Revisionsexperte RAB
Zugelassener Versicherungsvermittler FINMA



i.A. Ref. jur. Thorsten Schmidt
Rechtsreferendar / Dipl.-Betriebswirt (BA)