

18. Oktober 2005

Nr. 565 R-270-13 Motion Hedy Kempf, Schattdorf, für die Beibehaltung des bisherigen Lohnausweises; Antwort des Regierungsrats

I. Ausgangslage

Am 11. April hat Landrätin Hedy Kempf, Schattdorf, zusammen mit 41 mitunterzeichnenden Ratsmitgliedern eine Motion eingereicht. Der Vorstoss wurde am gleichen Tag begründet.

Die Motion verlangt, dass die Regierung des Kantons Uri das Amt für Steuern anweist,

- dass der Steuererklärung in Zukunft - wie bisher - der bereits heute verwendete Lohnausweis beigelegt werden kann und
- dass die bereits heute geltende liberale Veranlagungspraxis im Zusammenhang mit dem Lohnausweis (insbesondere hinsichtlich Gehaltsnebenleistungen und Spesenaufwand) weiterzuführen ist.

Die Motionäre verweisen in ihrer Begründung auf a) das Steuerharmonisierungsgesetz, b) einen Bericht des Bundesrates vom September 2004, dem zu entnehmen ist, dass der neue Lohnausweis vermehrte Belastung für Arbeitgeber mit sich bringt, c) die steigende Komplexität der Vorschriften und d) interkantonale Steuervorteile, die mit der Beibehaltung des alten Lohnausweises gesichert werden können.

II. Antwort des Regierungsrats

1. Warum ein neuer Lohnausweis?

Mit dem neuen, schweizweit einheitlichen Lohnausweis soll das über 30 Jahre im Einsatz stehende heutige Lohnausweisformular abgelöst werden. Die Veränderungen im Steuerrecht und die vielfältigen Neuerungen bei den Entlohnungsmodellen verlangen nach einem neuen Formular.

Die Wirtschaft hat bei der Einführung neuer neue Formen entwickelt. Der neue Lohnausweis trägt diesen Entwicklungen Rechnung. Wenn die Arbeitgeber vermehrt dazu übergehen, das Arbeitsentgelt in Form von Gehaltsnebenleistungen zu erbringen, ist es die logische Folge, dass die Steuerbehörden mit einem entsprechend angepassten Lohnausweisformular die vollständige Deklaration aller Lohnbestandteile erleichtern und sicherstellen.

Dabei müssen nicht mehr Einkünfte deklariert werden als bisher. Die einzelnen Lohnbestandteile sind jedoch neu auf dem Lohnausweis ersichtlich. Die Steuerbehörden können deshalb die Vollständigkeit der Einkünfte besser kontrollieren, womit ein wichtiger Beitrag zur Steuergerechtigkeit geleistet wird.

Schliesslich werden mit dem neuen Lohnausweis verschiedene langjährige Wünsche und Forderungen der Arbeitgeber erfüllt:

- Die Regelungen werden an die AHV und die Mehrwertsteuer angepasst.
- Die Informatiktauglichkeit des Formulars wird verbessert.
- Die Wegleitung wird wesentlich informativer.
- Die Angaben zu den Spesenbezügen ergeben wesentliche Erleichterungen.
- Das Formular kann multifunktionell sowohl für die Bescheinigung von Löhnen wie auch von Renten verwendet werden.

2. Verwaltungspraxis

Für den Ausweis und die Besteuerung der Lohnzahlungen sind die nachfolgend aufgeführten Bestimmungen des Gesetzes über die direkten Steuern im Kanton Uri vom 1. Januar 2001 (StG; RB 3.2211) und des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 (DBG; SR 642) massgebend. Das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (StHG; SR 642.14) enthält die inhaltlich analogen Grundbestimmungen, die der kantonale Gesetzgeber in das kantonale Steuerrecht übernehmen musste.

- Bei unselbstständiger Erwerbstätigkeit sind alle aus dem Arbeitsverhältnis fliessenden Einkünfte steuerbar, mit Einschluss der Nebeneinkünfte wie Entschädigungen für Sonderleistungen, Provisionen, Zulagen, Dienstalters- und Jubiläumsgeschenke, Gratifikationen, Trinkgelder, Tantiemen und andere Geldwerte Vorteile (StG Artikel 21 Absatz 1; DBG Artikel 17 Absatz 1).
- Natürliche Personen müssen der Steuererklärung einen Lohnausweis über alle Einkünfte aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit beilegen (StG Artikel 162 Absatz 1a; DBG Artikel 125 Absatz 1a).
- Arbeitgeber sind verpflichtet, eine schriftliche Bescheinigung (Lohnausweis) über ihre Leistungen an Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber auszustellen (StG Artikel 164 Absatz 1a; DBG Artikel 127 Absatz 1a).

Der Lohnausweis hat sämtliche Leistungen des Arbeitgebers zu enthalten, ohne Rücksicht auf die Bezeichnung, unter der sie ausgerichtet werden (insbesondere Lohn, Zulagen, Gratifikationen, Gehaltsnebenleistungen, Spesenvergütungen).

Für den Vollzug dieser Bestimmungen ist das Amt für Steuern zuständig. Es erlässt die für deren richtige und einheitliche Anwendung erforderlichen Weisungen und Anordnungen und bestimmt die Steuerformulare. Es darf auf Grund des gesetzlichen Auftrages nicht hinnehmen, dass bestimmte Lohnarten, wie etwa Gehaltsnebenleistungen, nicht deklariert und somit nicht besteuert werden. Sollen solche Lohnbestandteile nicht Gegenstand einer Deklaration oder Besteuerung sein, sind die Steuergesetze zu ändern, und zwar nicht nur das kantonale Gesetz (StG), sondern auch die entsprechenden Bundesgesetze (StHG, DBG). Dem neuen Lohnausweis liegen folglich die gleichen gesetzlichen Bestimmungen des Steuerrechts zugrunde wie dem alten Lohnausweis. Es findet deshalb keine Steuererhöhung durch die Hintertüre statt.

3. Kompetenz zur Festlegung von Steuerformularen

Wie im materiellen Steuerrecht ist das Amt für Steuern auch im formellen Recht verpflichtet, sich an die gesetzlichen Vorschriften zu halten, die ihm vom eidgenössischen und vom kantonalen Gesetzgeber vorgegeben werden. Die Steuergesetze enthalten Vorschriften über die Verwendung von Formularen. Im übergeordneten Bundesrecht (StHG) steht in Artikel 71 Absatz 3: „Für die Steuererklärungen und die dazugehörigen Beilagen werden für die ganze Schweiz einheitliche Formulare verwendet.“ Der Lohnausweis ist ein solches Formular. Sowohl im Steuergesetz (StG Artikel 162 Absatz 1a) wie auch im Bundesgesetz über die direkten Steuern (DBG Artikel 125 Absatz 1a) ist der Lohnausweis als Beilage zur Steuererklärung angeführt. Der Lohnausweis ist ein Formular, das von allen Kantonen angewendet werden muss. Da alle Kantone verpflichtet sind, ein einheitliches Formular zu verwenden, besteht kein kantonaler Freiraum, einen anderen Lohnausweis als den gesamtschweizerischen zu verwenden. Für die direkte Bundessteuer ist die kantonale Steuerverwaltung ebenfalls nicht frei in der Festlegung der Formulare.

Trotz der einschlägigen Vorschrift des StHG gibt es in der Schweiz noch nicht auf allen Gebieten einheitliche Formulare für die Steuererklärung. Diese Feststellung leitet sich zum einen aus der Tarif- und der teilweisen Abzugsautonomie der Kantone ab, zum anderen aus den fehlenden Sanktionen gegenüber abweichenden Kantonen. Deshalb kann argumentiert werden, dass der neue Lohnausweis nicht gegen den Willen der Kantone durchgesetzt werden kann.

In der Diskussion um den neuen Lohnausweis wurde wiederholt die Frage gestellt, ob die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) das richtige Gremium für dessen Einführung sei. Ein Blick auf die Entstehungsgeschichte des neuen Lohnausweises zeigt, dass die SSK bereits

in der Vergangenheit bei der Ausgestaltung des Lohnausweises massgeblich beteiligt war: Die Vorschriften zum Ausfüllen des Lohnausweises, die so genannten „Erläuterungen zum Lohnausweis-Formular“ werden seit mehr als 30 Jahren durch die SSK und die Eidgenössische Steuerverwaltung herausgegeben. Diese Erläuterungen wurden periodisch an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst. Mit der Einführung des DBG am 1. Januar 1995 war absehbar, dass vermutlich eine vollständige Überarbeitung der Vorschriften und des Lohnausweisformulars notwendig war, weshalb seit der Ausgabe 1995 keine Teilrevision der Vorschriften mehr vorgenommen wurde. Diese Ausgangssituation führte dazu, dass sich - auf Anregung des Kantons Bern - im Jahre 1996 eine Kommission der SSK intensiv mit der Überarbeitung des bisherigen, seit 1973 gültigen Lohnausweises auseinandersetzte und die Erarbeitung eines neuen Lohnausweises beschloss.

4. Steuerstrafrecht

Der Lohnausweis ist eine Urkunde und das zentrale Dokument für das Steuerverfahren von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Die Arbeitgeber tragen die Verantwortung für die vollständige Deklaration aller Lohnbestandteile auf dem Lohnausweis. Sie müssen dafür besorgt sein, dass sämtliche Leistungen an die Arbeitnehmenden auf dem Formular aufgeführt sind. Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben demgegenüber eine persönliche Überprüfungspflicht. Der Lohnausweis ist sorgfältig auszufüllen. Damit werden die Arbeitnehmenden vor unliebsamen steuerlichen Einkommenskorrekturen und vermeidbaren Steuerstrafverfahren geschützt. Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber schützen sich aber auch selbst, denn wissentlich unvollständig ausgefüllte Lohnausweise können auch für die Ausstellenden Steuerstraffolgen nach sich ziehen.

Diese Sorgfaltspflichten bestehen bereits heute. Mit der Einführung des neuen Lohnausweises ändert sich daran nichts, denn mit dem neuen Lohnausweis sind keinerlei Neuerungen im Bereich des Steuerstrafrechts verbunden. Da der neue Lohnausweis einfacher auszufüllen ist (transparente Staffelform), wird das Risiko für das Erstellen und Verwenden nicht korrekter Lohnausweise verringert. Zudem haben die Steuerbehörden den Vertretern der Wirtschaft zugesichert, dass sie beim Übergang vom alten zum neuen Lohnausweis grösstmögliche Kulanz üben werden. Die Vertreter der Wirtschaft haben von diesen publizierten Zusagen (Kreisschreiben der Schweizerischen Steuerkonferenz) mit Genugtuung Kenntnis genommen. Das Amt für Steuern wird diese Richtlinien bei der Einführung des neuen Lohnausweises selbstverständlich anwenden.

5. Administrative Entlastung für KMU

In einer frühen Phase wurde das Projekt neuer Lohnausweis mit der Verpflichtung vorgestellt, dass sämtliche Gehaltsnebenleistungen auf dem Lohnausweis ausgewiesen werden. Dies zog intensive politische Diskussionen nach sich, was sich auch im weiter vorne erwähn-

ten Bericht des Bundesrates vom September 2004 widerspiegelt. Das war allerdings noch bevor das Projekt mit den massgebenden Spitzenverbänden der Wirtschaft (economiesuisse, Schweizerischer Gewerbeverband, Schweizerischer Arbeitgeberverband) hinsichtlich der Praktikabilität und des administrativen Aufwandes diskutiert wurde. Diese Diskussionen führten zu Vereinfachungen, welche den Bedenken der Wirtschaft betreffend administrativen Mehraufwand weitestgehend Rechnung trugen. Die massgebenden schweizerischen Wirtschaftsverbände erklärten sich am 24. November 2004 mit dem Ergebnis einverstanden.

Die mit dem neuen Lohnausweis verlangten allgemeinen Angaben, wie die Personalien, die Beschäftigungsdauer, gewährte Vergünstigungen für die Verpflegung, gehen nicht über das hinaus, was bereits im bisherigen Formular deklariert werden musste. Auf dem neuen Lohnausweis müssen beispielsweise die Funktion, der Arbeitsort und die Zahl der Schichttage nicht mehr angegeben werden. Wie bisher müssen die Gehaltsnebenleistungen deklariert werden. Neu werden sie jedoch auf dem Lohnausweis einzeln ausgewiesen.

Es gibt zahlreiche Gehaltsnebenleistungen, welche aus Praktikabilitätsgründen nicht auf dem Lohnausweis aufgeführt werden müssen, und die auch nicht besteuert werden:

- Branchenübliche Rabatte auf Waren, die für den Eigenbedarf bestimmt sind
- Halbp reis-Abonnement SBB
- Reka-Checks bis 600 Franken pro Jahr
- Geschenke bis 500 Franken pro Ereignis
- Private Nutzung Arbeitswerkzeuge (Handy, PC u. ä.)
- Gutschrift von Flugmeilen
- Beiträge an Vereins- und Clubmitgliedschaften bis 1'000 Franken pro Ereignis
- Beiträge an Fachverbände generell
- Zutrittskarten für kulturelle, sportliche und andere Anlässe bis 500 Franken pro Ereignis
- Beiträge an die Kinderkrippe des Arbeitgebers
- Gratisparkplätze am Arbeitsort

Der neue Lohnausweis bringt noch andere bedeutende administrative Entlastungen mit sich:

- Die Anzahl der auszufüllenden Rubriken wird um rund die Hälfte reduziert.
- Es finden Angleichungen an die Regelungen der AHV und der MWST statt. Dadurch wird der Abstimmungsaufwand vermindert.
- Die Bescheinigung von Spesen wird mit dem neuen Lohnausweis erleichtert. Auf die Angabe der effektiven Spesen, auch für das leitende und Aussendienstpersonal, kann verzichtet werden, wenn die Spesensätze übliche, publizierte Richtsätze nicht übersteigen, oder wie bisher, wenn die Unternehmung das Spesenreglement beim Amt für Steuern genehmigen lässt.
- Die Schweizerische Steuerkonferenz hat eine Gratis-Software entwickelt, die es den KMU erlaubt, den Lohnausweis elektronisch auszufüllen. Dieses Informatik-Programm lässt sich leicht als Teilprogramm in bestehende Lohnprogramme einbauen.

6. Pilotprojekt Praxistest neuer Lohnausweis

Der neue Lohnausweis kann seit dem 1. Januar 2005 für die Löhne freiwillig verwendet werden. Ab dem Jahr 2007 sollen das neue Formular und die dazugehörige neue Wegleitung voraussichtlich generell eingeführt werden. Um sicherzustellen, dass sich der neue Lohnausweis in der Praxis bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bewährt, haben die Steuerbehörden zusammen mit den Spitzenverbänden der Wirtschaft beschlossen, im Lauf des Jahres 2005 bei einer schweizweit repräsentativen Auswahl von Arbeitgebern den neuen Lohnausweis zu Testzwecken einzuführen.

Ziel dieses Tests ist die Gewährleistung einer wirtschaftsverträglichen Einführung des neuen Lohnausweises. Dabei sind die Praktikabilität sowie die steuerlichen Folgen des neuen Lohnausweises im Hinblick auf die generelle, obligatorische Einführung zu testen. So können noch vor der generellen Einführung allfällige Korrekturen im Formular und in der Wegleitung angebracht werden. Der neue Lohnausweis muss ökonomisch und fiskalisch vernünftig, technisch umsetzbar und administrativ einfach sein. Insbesondere sollen mit diesem Test, der voraussichtlich bis Mitte 2006 dauert, folgende Fragen geklärt werden:

- Verursacht der neuer Lohnausweis zusätzliche Einführungskosten (neue Programme für die Buchhaltung, Ausbildungskurse für das Personal)?
- Werden mit dem neuen Lohnausweis die administrativen Aufgaben der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gegenüber heute gleich bleiben, steigen oder sinken?
- Wird mit dem neuer Lohnausweis die fiskalische Belastung der Arbeitnehmenden gleich bleiben, steigen oder sinken (steuerbarer Lohn)?
- Wird mit dem neuen Lohnausweis die fiskalische Belastung der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gleich bleiben, steigen oder sinken (relevante Lohnsumme für die Sozialabgaben)?
- Werden mit dem neuen Lohnausweis die Kosten für die Beratung gleich bleiben, steigen oder sinken (Steuern/Informatik)?

Der Test wird zeigen, ob und inwieweit der neue Lohnausweis für Unternehmen eine zusätzliche administrative Belastung ist. Ein erfolgreicher Test gilt als zentrale Voraussetzung für eine geordnete Umsetzung der generellen, obligatorischen Einführung.

7. Interkantonale Standortvorteile

Falls der Lohnausweis auf gesamtschweizerischer Ebene eingeführt wird, und der Kanton Uri auf dessen Einführung verzichtet, obwohl er aufgrund des übergeordneten Rechts dazu gar nicht berechtigt ist, würden Urner Unternehmen gegenüber ihren Mitbewerbern in anderen Kantonen benachteiligt. In Zukunft wären allenfalls verschiedene Lohnausweise zu erstellen, entsprechend den betroffenen Steuerdomizilen. Diese administrative Mehrbelastung ist der Urner Wirtschaft nicht aufzubürden. Sie verursacht Standortnachteile. Dieselben

Überlegungen gelten auch für die direkte Bundessteuer: Es ist denkbar, dass die Eidgenössische Steuerverwaltung, je nach Ausgang des zurzeit laufenden Pilotprojekts, für die direkte Bundessteuer den neuen Lohnausweis vorschreiben wird.

8. Handlungsspielraum

Durch die Erheblicherklärung der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat verpflichtet, dem Landrat eine Vorlage zu einem Rechtserlass zu unterbreiten. Der Regierungsrat möchte jedoch mit Blick auf die gesamtschweizerische Entwicklung den Handlungsspielraum wahren, um die für den Kanton Uri bestmögliche Variante vorzuschlagen. Hierfür ist das Postulat das richtige Instrument.

III. Empfehlung des Regierungsrats

Gestützt auf die dargelegten Überlegungen empfiehlt der Regierungsrat, die Motion Hedy Kempf nicht als erheblich zu erklären und sie in ein Postulat umzuwandeln. Damit möchte die Regierung verhindern, dass der Kanton Uri eine Insellösung verfolgt, die das hiesige Gewerbe gegenüber den Mitbewerbern anderer Kantone administrativ benachteiligt. Gleichzeitig möchte die Regierung das Element der Steuergerechtigkeit stärken.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Motionstext und Unterschriftenliste); Mitglieder des Regierungsrats; Rathauspresse; Standeskanzlei; Amt für Steuern und Finanzdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats
Standeskanzlei Uri
Der Kanzleidirektor