

Eidg. Steuerverwaltung

Zürich, 26. März 2014

Vernehmlassung Bundesgesetz über die Revision der Quellenbesteuerung des Erwerbseinkommens

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 13. Dezember 2013 haben Sie die Städtische Steuerkonferenz im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens eingeladen, zur vorgesehenen Revision des Quellensteuerverfahrens Stellung zu nehmen. Wir erlauben uns, Ihnen folgende Stellungnahme zu unterbreiten.

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Eine Revision des Quellensteuerverfahrens ist aufgrund der heute bestehenden Rechtslage zwingend. Dabei scheint es uns mit Hinblick auf die Sicherung der Steuerforderungen richtig, dass das Quellensteuerverfahren nicht als Ganzes aufgehoben, sondern nach Möglichkeit beibehalten und den neuen rechtlichen Gegebenheiten angepasst wird.

2. Nachträgliche ordentliche Veranlagung (NOV) für Ansässige

Mit der nachträglichen ordentlichen Veranlagung (nachfolgend NOV) von Ansässigen soll die von der Rechtsprechung festgestellte Ungleichbehandlung von ansässigen Personen, welche dem ordentlichen Verfahren unterliegen, und Quellensteuerpflichtigen mit einer Aufenthaltsbewilligung eliminiert werden. Dabei ist im Falle der ansässigen Quellensteuerpflichtigen vorgesehen, dass bei Überschreitung eines gewissen Bruttoeinkommens eine obligatorische NOV vorgenommen wird. Der Wert für das massgebende Bruttoeinkommen soll deutlich unter dem Bruttomedianlohn von rund 65'500 Franken festgelegt werden.

Auf Seite der Einschätzungs- und Steuerbezugsbehörden wird die vorgesehene Neuregelung eine massive Mehrarbeit zur Folge haben, welche ohne zusätzliche Personal- und System-

ressourcen nicht bewältigt werden kann. Alleine in der Stadt Zürich mit rund 55'000 Quellensteuerpflichtigen ist bei einem Schwellenwert von 50'000 Franken mit einer obligatorischen NOV in rund 22'500 zusätzlichen Fällen zu rechnen. Werden die Fälle mit Antrag auf NOV hinzugerechnet dürften sich in rund 30'000 Fällen eine NOV ergeben. Bei 238'600 Steuerpflichtigen (Stand Ende 2013, ohne Quellensteuerpflichtige) entspricht dies einer Zunahme von 12,6 %. Die Personalressourcen müssten entsprechend ausgebaut werden, was 9 bis 10 neue Stellen bedingen würde. Dabei wird mit zusätzlichen Personalkosten von knapp über 1 Million Franken/Jahr gerechnet.

Der zusätzliche Aufwand dürfte dabei umso höher sein, je tiefer der Wert für eine obligatorische NOV angesetzt wird. Aus verfahrensökonomischer Sicht ist deshalb ein möglichst hoher Wert für das massgebende Bruttoeinkommen anzustreben.

Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht der Städtischen Steuerkonferenz zwingend, die heute bestehende Bruttoeinkommengrenze von 120'000 Franken, welche sich bewährt hat, auch in Zukunft beizubehalten. Da unterhalb dieser Grenze in allen Fällen eine NOV auf Antrag möglich ist, dürften die massgebenden rechtlichen Vorgaben (insbesondere der Gleichbehandlungsgrundsatz) auch in diesem Fall erfüllt sein.

3. Nachträgliche ordentliche Veranlagung (NOV) auf Antrag für Quasi-Ansässige

Eine Gleichbehandlung von quellenbesteuerten Quasi-Ansässigen mit quellenbesteuerten Ansässigen scheint vor dem Hintergrund der rechtlichen Grundlagen und der Rechtsprechung zwingend und der für die Quasi-Ansässigkeit vorgeschlagene Schwellenwert von 90 Prozent der Einkünfte sinnvoll. Mit der Regelung des Schwellenwerts auf Verordnungsstufe sind im Übrigen weitere Anpassungen einfacher möglich.

Auch hier ist darauf hinzuweisen, dass die Möglichkeit der NOV für Quasi-Ansässige Mehrarbeit für die Steuerbehörden zur Folge haben wird und zusätzliche Personal- und Sachressourcen zur Verfügung gestellt werden müssen.

4. Quellensteuer mit Abgeltungswirkung für Nicht-Ansässige

Es ist zu begrüßen, dass die Quellensteuer für Nicht-Ansässige Abgeltungswirkung hat. In rechtlicher Hinsicht dürfte allerdings ein vollständiger Verzicht auf Tarifkorrekturen zu Problemen führen, da durchaus Fälle vorstellbar sind, in welchen die Verweigerung von nachträglichen Korrekturen zu einer Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung führt.

5. Beurteilung der vorgesehenen Kategorisierungen

Obschon die Auswirkungen der vorgesehenen Differenzierungen aufgrund der noch nicht bestimmten Schwelle für eine obligatorische NOV bei ansässigen Quellensteuerpflichtigen

noch nicht exakt quantifiziert werden können, muss vor dem Hintergrund der Zahlen des erläuternden Berichts davon ausgegangen werden, dass unter Annahme eines Schwellenwerts von 50'000 Steuerpflichtigen bei rund 300'000 in der Schweiz ansässigen Quellensteuerpflichtigen zwingend eine NOV vorzunehmen sein wird. Werden zu dieser Zahl die Anträge von ansässigen Quellensteuerpflichtigen sowie von Quasi-Ansässigen hinzugerechnet, dürfte die Revision der Quellensteuerordnung - unter Berücksichtigung der Ehegattenbesteuerung - schweizweit rund 400'000 zusätzliche Veranlagungs- und Bezugsverfahren nach sich ziehen. Zwar sind durch die wegfallenden Tarifkorrekturen und durch einen gewissen Teil reiner Rückerstattungsverfahren Erleichterungen absehbar, doch dürften die NOV in der Praxis mehr Aufwand verursachen, da sie sich zumindest teilweise an Steuerpflichtige richten, die mit dem schweizerischen Steuersystem nur schlecht vertraut und in manchen Fällen ausserdem im Ausland wohnhaft sind. Ebenso darf davon ausgegangen werden, dass Quellensteuerpflichtige unter der neuen, differenzierteren Regelung die Steuerbehörden vermehrt um Erklärungen und Auskünfte angehen, um die in ihrem Fall neu bestehenden Handlungsmöglichkeiten auszuloten oder um Unklarheiten zu beseitigen.

Vor diesem Hintergrund kann die in der Vernehmlassungsvorlage enthaltene Aussage, wonach eine zuverlässige Aussage über die Auswirkungen der Revision auf den administrativen Aufwand nicht möglich ist, nicht geteilt werden. Zwar ist es richtig, dass der administrative Aufwand durch verschiedene, im heutigen Zeitpunkt nicht vollständig quantifizierbare Einflussgrössen beeinflusst wird. Doch ist nicht vorstellbar, dass alleine der Wegfall der Tarifkorrekturen und die Einführung des elektronischen Lohnmeldeverfahren (ELM) die Durchführung von rund 400'000 zusätzlicher Veranlagungs- und Bezugsverfahren aufzuwiegen vermag. Es ist deshalb von einem bedeutenden Mehraufwand auf Seiten der Steuerverwaltungen auszugehen. Die Städtische Steuerkonferenz erwartet, dass den politischen Entscheidungsträgern der Mehraufwand im Rahmen der Vorlage klar kommuniziert wird, damit eine absehbare Erhöhung der Ressourcen in der Folge konsequent angegangen werden kann.

Mit Hinblick auf den steigenden administrativen Aufwand für das Quellensteuerverfahrens sind im Übrigen mögliche Verfahrensvereinfachungen und Prozessrationalisierungen (wie beispielsweise das elektronische Lohnmeldeverfahren [ELM]) unbedingt auszuschöpfen und konsequent voranzutreiben.

Sodann wird der Ertrag aus dem Quellensteuerverfahren eher abnehmen, da die Quellensteuerpflichtigen mit Antragsrecht die für sie günstigere Lösung wählen werden.

Im Weiteren muss unseres Erachtens untersucht werden, ob die ergänzende ordentliche Veranlagung als weitere Erscheinung des geltenden Quellensteuerrechts überhaupt noch sinnvoll ist. Gemäss der vorgeschlagenen Neuregelung des Quellensteuerverfahrens unterliegt jeder Quellensteuerpflichtige mit Wohnsitz in der Schweiz der NOV oder kann einen Antrag für eine NOV stellen. Vor diesem Hintergrund scheint es nicht vollständig konsequent, für Quellensteuerpflichtige mit bedeutenden Nebeneinkünften noch eine ergänzende ordentliche Veranlagung vorzusehen, welche nur einen Teil der zugeflossenen Einkünfte umfasst.

Im Zusammenhang mit den Quellensteuerpflichtigen mit Wahlrecht und den in der Schweiz ansässigen, im ordentlichen Verfahren besteuerten Steuerpflichtigen stellt sich im Übrigen ebenfalls die Frage der Gleichbehandlung. Quellensteuerpflichtige mit Wahlrecht können die für sie günstigere Besteuerungsvariante wählen, während im ordentlichen Verfahren besteuerte Steuerpflichtige - auch wenn sie in identischen Verhältnissen leben - diese Möglichkeit nicht haben.

6. Örtliche Zuständigkeit

Die neue örtliche Anknüpfung, die differenzierte Lösungen für Ansässige, Quasi-Ansässige, Nicht-Ansässige und internationale Wochenaufenthalter vorsieht, ist zwar bis zu einem gewissen Grad nachvollziehbar, macht das Quellensteuerverfahren aber komplexer. Insbesondere müssen in vermehrtem Masse abgerechnete Quellensteuern von einem Kanton in einen anderen Kanton überwiesen werden. Diese Überweisungen sind mit einem beträchtlichen Aufwand verbunden, da neben dem eigentlichen Zahlungsvorgang auch Abklärungen und Kontrollen notwendig werden. Weiter harren in diesem Zusammenhang noch verschiedene Umstände einer Klärung (wie beispielsweise die Frage, ob bei einem interkantonalen Wohnsitzwechsel ohne NOV die Quellensteuertarife des Zuzugskantons für das gesamte Jahr zur Anwendung gelangen und deshalb in vielen Fällen ein Rückerstattungs- oder Bezugsverfahren durchgeführt werden muss). Vor diesem Hintergrund hat die Städtische Steuerkonferenz grosse Bedenken hinsichtlich der praktischen Umsetzung der vorgeschlagenen Ordnung. Auf jeden Fall ist es unumgänglich, dass sämtliche möglichen Verfahrensvereinfachungen im interkantonalen Verhältnis eingehend und gründlich geprüft und umgesetzt werden.

Den Vernehmlassungsunterlagen ist zu entnehmen, dass die Quellensteuer im Rahmen des elektronischen Lohnmeldeverfahrens (ELM) direkt mit dem jeweiligen bezugsberechtigten Kanton abgerechnet werden kann. Obschon in den Vernehmlassungsunterlagen nicht erwähnt, ist unseres Erachtens eine analoge Möglichkeit auf freiwilliger Basis auch im hergebrachten Abrechnungsverfahren zuzulassen.

7. Verfahren

a. Vertretung

Die Einführung einer Pflicht von im Ausland domizilierten Quellensteuerpflichtigen zur Bezeichnung eines Vertreters in der Schweiz ist zu begrüssen. Ebenso ist die Regelung positiv zu werten, wonach das Verfahren für eine nachträgliche ordentliche Veranlagung ohne weiteres beendet und der Quellensteuerabzug definitiv wird, wenn keine Zustelladresse in der Schweiz bezeichnet wird oder die Zustelladresse die Gültigkeit verliert.

b. Verfügung

Gemäss der vorgeschlagenen Regelung kann der Schuldner der steuerbaren Leistung von der Veranlagungsbehörde bis Ende März des auf die Fälligkeit der Leistung folgenden Steuerjahres eine Verfügung über Bestand und Umfang der Steuerpflicht verlangen. Es fragt sich hier, ob dem Schuldner der steuerbaren Leistung nicht eher das Recht auf eine Verfügung über den Bestand und Umfang der Ablieferungspflicht zugestanden werden müsste, da sich die Ablieferungspflicht nicht immer mit der Steuerpflicht deckt (insbesondere gilt dies für interkantonale Verhältnisse).

c. Haftung

Die revidierten Bestimmungen sehen eine subsidiäre Haftung der Mitglieder der Verwaltung und aller mit der Geschäftsführung oder mit der Liquidation befassten Personen für die Entrichtung der Quellensteuer vor. Diese Ausdehnung des haftpflichtigen Personenkreises wird ausdrücklich begrüsst, da die Entscheidungsträger von juristischen Personen dadurch wirkungsvoll dazu angehalten werden, die Erfüllung der im Quellensteuerverfahren überbundenen Pflichten wahrzunehmen. Die Bezugsbehörden vermissten in der Vergangenheit in verschiedenen Fällen ein entsprechendes griffiges Instrumentarium.

8. Vereinheitlichung der Bezugsprovision

Die Vereinheitlichung der Bezugsprovision ist - insbesondere auch unter dem Aspekt der Gleichbehandlung der Schuldner der steuerbaren Leistung - zu begrüessen. Eindeutig als positiv zu werten ist ausserdem die Begrenzung der Bezugsprovision für Kapitaleistungen, da hier in der Vergangenheit die Entschädigung bei grösseren Kapitaleistungen in keinem vernünftigen Verhältnis zum verursachten den Aufwand des Schuldners der steuerbaren Leistung gestanden hat.

9. Quellenbesteuerung der rückvergüteten AHV-Beiträge

Die Quellenbesteuerung von rückvergüteten AHV-Beiträgen ist folgerichtig und Sinne der Schliessung einer Besteuerungslücke zu begrüessen.

10. Inkrafttreten und Übergangsfristen

Die Koordination des Inkrafttretens des revidierten Quellensteuerrechts zwischen Bund und Kantonen ist aus Sachgründen zwingend. Im Zusammenhang mit der Einführung des revidierten Quellensteuerrechts sind den Kantonen hinreichende Fristen zur Umsetzung der Revision zu gewähren. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Revision in administrativer Hinsicht nicht nur Verfahrensänderungen beinhaltet, sondern dass die Steuerbehörden mit ei-

nem wesentlichen Mehraufwand konfrontiert sind. Die entsprechenden Verarbeitungsressourcen müssen zuerst aufgebaut werden.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und ersuchen Sie höflich, unsere Vorbehalte in geeigneter Form in das weitere Gesetzgebungsverfahren einfließen zu lassen.

Vorzügliche Hochachtung



Dr. Bruno Fässler
Vizepräsident Städtische Steuerkonferenz