

Quellensteuerverfahren statt allgemeiner Selbstdeklaration?

Konzept eines vereinfachten Steuerverfahrens für Arbeitnehmer und Rentner

Dr. iur. Erich Bosshard, RA

Inhalt

1	Ausgangslage und Problematik der allgemeinen Selbstdeklaration		
2	Ziele des neuen Verfahrens		
2.1	Allgemeines		
2.2	Anwendungsbereich		
2.3	Verfahrens- und materielle Vereinfachungen		
2.3.1	Allgemeine (modifizierte) Quellensteuer für alle Arbeitnehmer und Rentner	4.3.1	Quellensteuerberechnung
2.3.2	Materielle Vereinfachungen	4.3.2	Quellensteuerabrechnung
2.4	Erhebliche und nachhaltige Einsparungen	4.3.3	Erstellung der Rechnung durch das Steueramt
2.5	Ausnützung des Informatik-Rationalisierungspotenzials	4.3.4	Überweisung der Steuer durch den Arbeitgeber
2.5.1	Bestehende Lohnprogramme	4.3.5	Definitive Erledigung im Normalfall
2.5.2	Einführung des Einheitlichen Lohnmeldeverfahrens (ELM)	4.4	Rückerstattung zuviel bezahlter Quellensteuern infolge von Beiträgen an die Säule 3a
2.6	Beibehaltung des interkantonalen und interkommunalen Steuerwettbewerbes	4.4.1	Rückerstattungs-gesuch
2.7	Harmonisierung mit anderen Rechtsgebieten (AHV/SUVA etc.)	4.4.2	Berechnung
2.8	Absenken der Steuerbelastung	4.5	Berechnung unterschiedlicher Abzüge auf Bundes- und Kantonebene
3	Konzept des neuen Verfahrens	4.6	Besteuerung übriger Einkünfte und des Vermögens
3.1	Einheitliches Quellensteuerverfahren für unselbstständig Erwerbstätige und Rentner	4.7	Ergebnis
3.2	Einheitlicher Bundessteuersatz und wohnortsabhängiger kantonaler und kommunaler Quellensteuersatz	5	Vor- und Nachteile des neuen Verfahrens
3.3	Berücksichtigung individueller Abzüge mittels einheitlichen Rückerstattungsverfahrens	5.1	Vorteile
4	Modellrechnungen	5.1.1	Angenehmste Lösung für die Pflichtigen
4.1	Annahmen	5.1.2	Viel schnellere und zeitgerechtere definitive Erledigung der Steuern
4.1.1	Linearer Quellensteuertarif (flat-rate tax)	5.1.3	Finanzielle Einsparungen
4.1.2	Wegfall des Abzugs für Berufsauslagen und Versicherungsprämien	5.1.4	Keine finanziellen Unsicherheiten beim Steuerpflichtigen in Bezug auf latente Steuernachforderungen
4.2	Ausgangslage	5.1.5	Verminderung der Anzahl der Betreibungen
4.3	Quellensteuerberechnung und -abrechnung durch den Arbeitgeber	5.1.6	Verbesserung des Verhältnisses zwischen Steuerverwaltung und Steuerpflichtigen
		5.1.7	Konzentration der Steuerverwaltung auf die schwierigen und finanziell wichtigen Fälle
		5.1.8	Geringer Aufwand für Systemwechsel
		5.2	Nachteile
		5.2.1	Vorbemerkung
		5.2.2	Zusatzaufwand für die Arbeitgeber
		5.2.2.1	Allgemeine Problematik
		5.2.2.2	Zusatzkosten für Änderungen der Lohn-Software
		5.2.2.3	Entschädigung an die Arbeitgeber
		6	Zeithorizont und mögliche Auswirkungen auf anstehende Gesetzesrevisionen
		6.1	Allgemeines
		6.2	Mögliche Auswirkungen auf die Einführung der Individualbesteuerung
		7	Zusammenfassung

Literatur, Materialien**Rechtsquellen****Anhänge**

- Schema I: Verfahrensablauf im System der Selbstdeklaration
- Schema II: Verfahrensablauf im System der vorgeschlagenen modifizierten Quellensteuer ohne Rückerstattungsgesuch
- Schema III: Verfahrensablauf im System der vorgeschlagenen modifizierten Quellensteuer mit Rückerstattungsgesuch
- Schema IV: Das einheitliche Lohnmeldeverfahren (ein Lohnstandard)

1 Ausgangslage und Problematik der allgemeinen Selbstdeklaration

Das geltende Steuersystem der Schweiz beruht auf dem Prinzip der allgemeinen Selbstdeklaration¹. Es umfasst mittlerweile auf Bundes- und Kantonsebene hunderte von Gesetzen, Verordnungen, Weisungen, Merkblättern und Rundschreiben etc., die teilweise jährlich aktualisiert werden müssen. Immer mehr droht daher die Gefahr, dass – ähnlich wie in Deutschland – die betroffenen Bürger und teilweise auch die Steuerverwaltungen überfordert werden. Aufgrund seiner Komplexität erweist sich das System der lückenlosen Selbstdeklaration auch als äusserst personal- und kostenintensiv. Wie jedes System mit einer hohen Regelungsdichte weist es zudem den Nachteil auf, dass nur derjenige von ihm optimal profitieren kann, der sich intensiv mit ihm auseinandergesetzt hat oder über eine qualitativ sehr gute Beratung verfügt. Das ursprünglich anvisierte Ziel einer möglichst grossen Einzelfallgerechtigkeit mittels Durchführung eines individuellen Steuerveranlagungsverfahrens, in dem alle zur Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Bürgers massgebenden Faktoren berücksichtigt werden, wird daher in der Praxis mehr und mehr verfehlt.

Wie kaum ein anderes Rechtsgebiet befindet sich das Steuerrecht in einem Prozess der ständigen Erneuerung. Ausgerechnet das (mehrere Jahrzehnte alte) Steuersystem selbst wurde aber nie grundlegend modernisiert. Es ist daher – rein konzeptionell bedingt – nicht auf den

heute möglichen elektronischen Datenverkehr und die Vorteile der Informatik ausgerichtet. Wohl werden bei allen kantonalen Steuerverwaltungen grosse Anstrengungen unternommen, mittels elektronischer Steuerklärungen einerseits und elektronischer Verarbeitung andererseits die Steuerveranlagungen möglichst weitgehend zu automatisieren; es bleibt aber der prinzipbedingte Nachteil eines zu aufwändigen Steuersystems.

Das System der lückenlosen Selbstdeklaration erweist sich nicht nur aufgrund der technischen Entwicklungen, sondern insbesondere auch aufgrund der gesellschaftlichen Veränderungen als zunehmend überholt. Es setzt nämlich jedes Jahr für alle betroffenen Bürger das Studium einer (in der entsprechenden Amtssprache verfassten) ausführlichen Wegleitung voraus. Es ist daher v. a. für eine homogene und gut informierte Gesellschaft geeignet; es ist aber nicht auf eine anonyme und zugleich mobile Dienstleistungsgesellschaft ausgerichtet, bei der die Steuerverwaltung in der Regel keinerlei persönlichen Kontakt zu den Steuerpflichtigen pflegt.

Es ist deshalb umso verwunderlicher, dass bis heute keine ernsthaften Versuche unternommen worden sind, dieses System der Selbstdeklaration integral zu hinterfragen, sondern lediglich immer schneller materielle Teilrevisionen² durchgeführt werden. Der Druck auf solche materiellen Änderungen des Steuergesetzes ist deshalb so hoch, weil einerseits die finanziellen Mittel der öffentlichen Hand immer weniger ausreichen, um die (echten oder vermeintlichen) Kosten der Gesellschaft zu decken und andererseits das jetzige Steuersystem von gewissen Gruppen immer stärker als ungerecht empfunden wird³.

Fast alle der durchgeführten oder geplanten Steuergesetzesrevisionen führen im Ergebnis nicht zu einer Vereinfachung, sondern zu einer zusätzlichen Verkomplizierung des Steuerrechts. Der hohe Revisionsrhythmus erfordert auch eine ständige (kostenintensive) Weiterbildung aller betroffenen Parteien (Steuerverwaltungen, Treuhänder etc.). Angesichts dieses immer schwieriger werdenden Umfeldes ist es nach Ansicht des Verfassers deshalb wichtig, sich wieder einmal von den einzelnen steuerrechtlichen Problemfeldern zu lösen und sich die grundsätzliche Frage zu stellen, ob es nicht möglich sei,

1 Gemäss Art. 124 DBG müssen alle Steuerpflichtigen (jährlich) ihre Steuererklärung wahrheitsgemäss und vollständig ausfüllen, unterschreiben und fristgemäss dem zuständigen Steueramt einreichen. Ausgenommen sind lediglich ausländische Arbeitnehmer ohne Niederlassungsbewilligung. Diese unterliegen der Quellensteuer, sind aber verpflichtet, nachträglich eine Steuererklärung einzureichen, sofern ihr Einkommen eine gewisse Limite (zzt. Fr. 120 000 pro Jahr) überschreitet (s. Art. 83 ff. DBG).

2 Die Liste der durchgeführten und diskutierten Teilrevisionen ist endlos. Sie umfasst – auch nach dem Inkrafttreten des Steuerharmonisierungsgesetzes – beispielsweise die Abschaffung des Eigenmietwertes, eine Erweiterung des Weiterbildungsabzuges etc.

3 Als Beispiel dafür kann die Konkubinatsproblematik betrachtet werden, die nunmehr seit mehr als einem Jahrzehnt Gerichte und Politik beschäftigt, ohne dass eine Lösung gefunden werden konnte. S. dazu auch den nachfolgenden Abschn. 6.2.

ein anderes, moderneres und wesentlich effizienteres Steuersystem einzuführen.

Ziel der nachfolgenden Ausführungen ist es darzulegen, dass erstmals die technischen Voraussetzungen vorliegen, das aufwändige System der Selbstdeklaration weitgehend durch ein vollständig neues Steuerverfahren abzulösen, bei dem ein Grossteil der bisherigen Steuerveranlagungen ausschliesslich auf dem Weg der elektronischen Datenübermittlung und des elektronischen Geldverkehrs, d. h. ohne jegliche Bearbeitung durch die Steuerverwaltung, mit einem Bruchteil des bisherigen Aufwandes erledigt werden kann. Dabei muss kein zentraler Eckpfeiler der schweizerischen Steuertradition aufgegeben werden, indem sowohl der Steuerwettbewerb unverändert weiter besteht als auch – wie bisher – individuelle Abzüge, z. B. für Beiträge an die Säule 3a, geltend gemacht werden können.

2 Ziele des neuen Verfahrens

2.1 Allgemeines

Erarbeitet man einen möglichen Forderungskatalog für ein neues Steuersystem, so dürfte unstrittig sein, dass dieses unbedingt die Fortschritte der Informatik bei der Übermittlung von Lohndaten ausnutzen sollte. Es sollte zudem – ähnlich der industriellen Fertigung – konsequent auf den Grundsätzen der Standardisierung und Rationalisierung aufgebaut werden. Bei einem Massenverfahren wie dem Steuerverfahren, das praktisch alle Bürger in der Schweiz betrifft, ist nach Ansicht des Verfassers dasjenige System am besten auf die Zukunft ausgerichtet, das möglichst weitgehend der Massenproduktion von Industriegütern angeglichen wird. Oberste Priorität muss es sein, die Kosten tief zu halten und die bereits vorhandenen Informatik-Infrastrukturen voll auszuschöpfen⁴.

2.2 Anwendungsbereich

Das vorgeschlagene Konzept deckt ausschliesslich die Einkommenssteuererhebung von Arbeitnehmern und Rentnern ab. Das heutige, komplizierte Steuerveranlagungsverfahren hat nämlich insbesondere den Nachteil, dass es viele unselbstständig Erwerbstätige und Rentner dazu zwingt, einmal pro Jahr eine Steuererklärung auszufüllen, selbst wenn einfache Verhältnisse, bei denen eine Steuererklärung nicht wirklich zwingend ist, vorliegen. Das Konzept bezieht sich daher ausschliesslich auf einen Systemwechsel bei der Besteuerung von Arbeit-

nehmern und Rentnern, bei denen keine komplizierten Einkommens- und Vermögensverhältnisse vorliegen. Nur bei diesen beiden Kategorien ermöglicht es eine echte Rationalisierung. Es ist nicht für komplizierte Fälle, bei denen z. B. der Pflichtige über ein sehr grosses Vermögen verfügt oder teilweise einer selbstständigen Erwerbstätigkeit nachgeht, geeignet. In diesen Fällen ist das System der Selbstdeklaration nach wie vor optimal.

2.3 Verfahrens- und materielle rechtliche Vereinfachungen

2.3.1 Allgemeine (modifizierte) Quellensteuer für alle Arbeitnehmer und Rentner

Verfahrensrechtlich beschränkt sich das Konzept in erster Linie auf die Ablösung des Systems der individuellen Selbstdeklaration für alle Arbeitnehmer und Rentner, d. h. insbesondere auch für Schweizer Bürger und Arbeitnehmer mit einer Niederlassungsbewilligung, durch eine modifizierte Quellensteuer⁵. Der Arbeitnehmer bzw. Rentner erhält demnach den Lohn bzw. die Rente netto, d. h. nach Abzug der von ihm geschuldeten Einkommenssteuer. Ähnlich der jetzigen Quellenbesteuerung von ausländischen Arbeitnehmern⁶ wird dadurch in vielen Fällen das Ausfüllen und Überprüfen einer individuellen (zusätzlichen) Steuererklärung überflüssig.

2.3.2 Materielle rechtliche Vereinfachungen

Es steht ausser Frage, dass das geltende Steuerrecht zumindest teilweise dadurch entschlackt werden kann, dass gewisse Abzüge gestrichen oder vereinfacht werden. Dieser Bereich der möglichen materielle rechtlichen Vereinfachungen wird nachfolgend nicht im Detail untersucht. Das vorgeschlagene System macht nur dann Sinn, wenn zumindest all diejenigen Abzüge, die – wenn auch in unterschiedlicher Höhe – bei allen Steuerpflichtigen anfallen, nicht mehr individuell berücksichtigt werden müssen⁷, sondern bereits im Steuertarif integriert sind⁸. Es betrifft dies insbesondere⁹:

- die Abzüge für Berufsauslagen,
- die Versicherungsabzüge,
- die Sozialabzüge,

⁵ Vgl. dazu ausführlich den nachfolgenden Abschn. 3.

⁶ Die Einkommenssteuererhebung würde sich dadurch stark an die Erhebung der Sozialversicherungsbeiträge (AHV etc.) angleichen.

⁷ Zu den Auswirkungen und insbesondere auch zu den Nachteilen der Abzugsvielfalt s. umfassend PETERS, Effet des déductions sur l'impôt fédéral direct des personnes physiques.

⁸ Zur Möglichkeit der Integration der Sozialabzüge in den Steuertarif s. BOSSHARD/BOSSHARD/LÜDIN, S. 93 f.

⁹ Vgl. dazu den nachfolgenden Abschn. 4.1.2.

⁴ Vgl. dazu den nachfolgenden Abschn. 2.4.

- die üblichen Vorsorge- und Sozialversicherungsabzüge.

Der Vorschlag, diese Abzüge in den Steuertarif zu integrieren, beruht auf der Überlegung, dass es generell wenig Sinn macht, Abzüge individuell zu beurteilen, wenn sie in der Praxis so gut wie jedem Pflichtigen ohne weitere Prüfung zugestanden werden. In gewissen Bereichen hat nämlich die gesellschaftliche Entwicklung das ursprüngliche Konzept einer individuellen Prüfung längst überholt. Dies gilt z. B. für den Versicherungsabzug¹⁰, dessen Höhe in vielen Fällen bereits durch die Krankenkassenprämien erreicht wird. Die Veranlagungsbehörden gewähren deshalb diesen Abzug in der Regel ohne weitere Abklärungen. Generell gilt, dass – ähnlich wie in Deutschland – der Wildwuchs an individuellen Abzügen eingeschränkt werden muss, wenn man das Ziel einer einfachen und weniger aufwändigen Steuerordnung erreichen will.

2.4 Erhebliche und nachhaltige Einsparungen

Ziel des neuen Konzepts sind nachhaltige und substantielle Einsparungen. Nur wenn dies erreichbar scheint, lohnt es sich, das Konzept weiterzuverfolgen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt bestehen keine zuverlässigen Erhebungen über das Einsparungspotenzial des Konzepts¹¹; es ist aber offensichtlich, dass Einsparungen erzielt werden können:

- *Öffentliche Verwaltung*: Ein Grossteil des Aufwandes, der heute für die Prüfung und Veranlagung der Steuererklärung von unselbstständig Erwerbstätigen oder Rentnern notwendig ist, entfällt mit dem vorgeschlagenen System. Auch der gesamte Steuerbezug wird stark vereinfacht, wodurch wiederum massive Einsparungen möglich werden.

Das heutige System der Selbstdeklaration, die im Folgejahr eingereicht wird und in der Regel erst nach mehreren Monaten geprüft und abgeschlossen wird, erweist sich in Zeiten der zunehmenden Wohnorts- und Arbeitsortsmobilität als zu schwerfällig und als zu wenig zeitnah (Nachschicken der Steuererklärung

etc.). Es führt zu beträchtlichen Steuerverlusten, wenn der Pflichtige die Schweiz verlässt, ohne provisorische Zahlungen geleistet zu haben. Eine zeitgerechte Besteuerung direkt an der Quelle vermeidet diese Ausfälle weitgehend.

- *Treuhänder sowie Steuerpflichtige*: In vielen Fällen werden die Aufwendungen für einen Treuhänder überflüssig; ausserdem können auch diejenigen Pflichtigen, welche keinen Treuhänder beiziehen, pro Jahr mehrere Stunden einsparen, da sie sich nicht mehr mit einer Steuererklärung auseinandersetzen müssen.

2.5 Ausnützung des Informatik-Rationalisierungspotenzials

2.5.1 Bestehende Lohnprogramme

Das Konzept wäre noch vor fünf Jahren technisch nicht realisierbar gewesen. Aufgrund der gewaltigen Fortschritte der Informatik, insbes. der Lohnprogramme und des Internets, eröffnen sich aber heute ganz neue Möglichkeiten. Die Tatsache, dass technische Fortschritte auch die praktische Umsetzung von steuerrechtlichen Bestimmungen beeinflussen und weiterentwickeln, lässt sich gerade am geltenden Recht der Quellenbesteuerung ausländischer Arbeitnehmer aufzeigen.

Die Bestimmungen zur Quellensteuer im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) wurden zu einem Zeitpunkt abgefasst, als man noch davon ausging, dass der Arbeitgeber die Höhe des Quellensteuerabzugs stets manuell in Listen nachschauen müsse. Aus diesem Grund bestimmt Art. 38 Abs. 2 StHG, dass sich die Verpflichtung des Arbeitgebers zum Quellensteuerabzug nach dem Recht seines (Arbeitgeber-)Sitzkantons richtet, selbst wenn der Arbeitnehmer Wohnsitz in einem anderen Kanton hat. Da aber ein ausserkantonaler Arbeitnehmer selbstverständlich – wie ein Schweizer – der Steuerhoheit seines Wohnsitzkantons unterliegt, müsste eigentlich in all diesen Fällen eine Korrekturberechnung durch den Wohnsitzkanton des Arbeitnehmers vorgenommen werden. Die vom ausserkantonalen Arbeitgeber abgezogene und überwiesene Steuer wäre in diesen Fällen mit der geschuldeten Steuer zu verrechnen; zuviel bezogene Steuern wären zurückzuerstatten, zuwenig bezogene Steuern nachzufordern¹².

Diese gesetzgeberische Regelung würde dazu führen, dass alle Arbeitnehmer mit einem ausserkantonalen Arbeitgeber in einem ersten Schritt nach dem falschen (zu hohen oder zu tiefen) Quellensteuertarif des Arbeit-

¹⁰ Art. 33 Abs. 1 lit. g DBG.

¹¹ Das mögliche Einsparungspotenzial dürfte allerdings nur schon deshalb sehr beträchtlich sein, weil im Bereich der Verarbeitung von Lohndaten selbst im Einzelfall relativ geringfügige Einsparungen in der Gesamtheit sofort einen sehr grossen Betrag ergeben. So kam z. B. die SUVA zum Schluss, dass bereits eine Entlastung von 40 Stunden pro Jahr und Firma eine Einsparung von Fr. 1,2 Mrd. ergäbe. Andere Schätzungen gehen davon aus, dass allein aufgrund der administrativen Erleichterungen im Rahmen des Einheitlichen Lohnmeldeverfahrens (ELM) Einsparungen von bis zu Fr. 3 Mrd. pro Jahr für die Arbeitgeber möglich sein werden. S. dazu den nachfolgenden Abschn. 2.5.2.

¹² Art. 38 Abs. 3 StHG.

geberkantons besteuert würden und in einem zweiten Schritt eine Korrekturberechnung vorgenommen werden müsste. Diese komplizierte und veraltete gesetzgeberische Lösung wird heutzutage nur noch von einer Minderheit der Arbeitgeber angewandt. Die Mehrheit der Arbeitgeber und praktisch alle Versicherer berechnen die Quellensteuern vielmehr von Anfang an direkt nach Massgabe des Quellensteuertarifes des Wohnortkantons des Arbeitnehmers. Diese Lösung wurde möglich, weil die heutigen Lohnprogramme automatisch auf den anwendbaren Tarif des Arbeitnehmers zugreifen können, und sie führt dazu, dass viele Arbeitgeber bereits heute anhand von über fünfzig verschiedenen Quellensteuertarifen mit allen 26 Kantonen abrechnen.

2.5.2 Einführung des Einheitlichen Lohnmeldeverfahrens (ELM)

Die Überlegungen zu einem Systemwechsel bei der Besteuerung von Arbeitnehmern und Rentnern beruhen auf einem konkreten Grund: der geplanten gesamtschweizerischen Einführung des Einheitlichen Lohnmeldeverfahrens. Dieses wird dazu führen, dass die elektronische Übermittlung von Lohnwerten, wozu z. B. die Daten der AHV, FAK, UVG, UVGZ, KTG, BVG, nLA und LSE¹³ gehören, eine ganz neue Dimension erhalten wird. Mit dem neuen Lohnmeldeverfahren kann nämlich der Arbeitgeber alle lohnrelevanten Daten mittels weniger Mausklicks an die vorerwähnten Empfänger (SUVA etc.) übermitteln¹⁴. Es ist sogar vorgesehen, dass die Lohnwerte nicht mehr an die verschiedenen Empfänger übermittelt werden müssen, sondern an einen zentralen «Distributor» gesandt werden können. Der Distributor verteilt anschliessend – unter Berücksichtigung aller Aspekte des Datenschutzes – die Daten an die zuständigen Empfänger (z. B. die SUVA)¹⁵. Dies bedeutet für die Arbeitgeber eine einzige Anlaufstelle für jegliche Deklaration von Lohnwerten¹⁶.

Der Verfasser ist überzeugt, dass dieses – der Öffentlichkeit noch nicht im Detail bekannte¹⁷ – neue (und freiwillige) Lohnmeldeverfahren für die Arbeitgeber eine sehr bedeutende administrative und finanzielle Entlastung zur Folge haben und die Übermittlung von Lohnwerten komplett revolutionieren wird. Unabhängig von der

Frage, ob die jährliche Einsparung eher bei Fr. 1 oder 3 Mrd. liegen wird, werden wohl die meisten Arbeitgeber die Vorteile eines gesamtschweizerisch einheitlichen Lohnstandards nutzen und inskünftig mit dem Einheitlichen Lohnmeldeverfahren arbeiten. Dadurch bietet sich auch eine einmalige Chance für eine Vereinfachung des Steuersystems.

2.6 Beibehaltung des interkantonalen und interkommunalen Steuerwettbewerbes

Einer der wichtigsten Eckpfeiler der schweizerischen Steuerrechtsordnung ist der tarifliche Steuerwettbewerb auf Kantons- und Gemeindeebene. Insbesondere der Steuerwettbewerb zwischen den Gemeinden eines Kantons stand bisher einer grösseren Verbreitung des geltenden (und wesentlich komplizierteren) Quellensteuersystems entgegen, da die Berechnung der Quellensteuertarife in praktisch allen Kantonen anhand des Durchschnittes der einzelnen Gemeindesteuerfüsse¹⁸ vorgenommen wird und somit im ganzen Kanton einheitliche, von der Wohngemeinde unabhängige Quellensteuertarife zur Anwendung gelangen¹⁹.

Hinter dieser vor über zwanzig Jahren konzipierten Regelung steckte die (zumindest in der Vergangenheit) richtige Erkenntnis, dass jeder Arbeitgeber überfordert gewesen wäre, wenn er die Quellensteuern für jeden seiner Arbeitnehmer individuell zu berechnen gehabt hätte und somit unter Umständen Dutzende von verschiedenen Quellensteuertarifen zur Anwendung hätte bringen müssen. Diese Ausgangssituation ist nun aber durch die Informatik-Entwicklung und das Einheitliche Lohnmeldeverfahren völlig überholt worden, da ein Grossteil der Arbeitgeber in Zukunft ohne jeglichen Zeitaufwand solche wohnortabhängigen Steuerberechnungen vornehmen und die entsprechenden Abrechnungen elektronisch übermitteln kann. Selbst für Kleinstbetriebe mit manueller Berechnung kann heute eine einzige Tabelle mit den jeweiligen Gemeindeprozentsätzen dieses Problem lösen.

2.7 Harmonisierung mit anderen Rechtsgebieten (AHV/SUVA etc.)

Leider besteht zum heutigen Zeitpunkt kein einheitlicher, für alle relevanten Rechtsgebiete gültiger Einkommens- bzw. Lohnbegriff. Vor allem die Unterschiede zwischen sozialversicherungs- und steuerpflichtigem Lohn wurden verschiedentlich, z. B. in den Vernehmlass-

13 Zzt. wird sogar abgeklärt, inwieweit die Mehrwertsteuer in das Projekt «swissdec» integriert werden kann. (Zu swissdec s. www.swissdec.ch.)

14 Für weitere Informationen zum Einheitlichen Lohnmeldeverfahren s. www.swissdec.ch.

15 Zur Datenübermittlung gemäss dem Konzept des Einheitlichen Lohnmeldeverfahrens s. Anhang IV.

16 Noch nicht in dieses System integriert ist vorläufig die AHV.

17 Lediglich die Hersteller von Lohnprogrammen wurden von der SUVA anlässlich einer Veranstaltung im Jahr 2004 informiert.

18 S. stellvertretend § 89 StG ZH.

19 Völlig zu Recht ist deshalb bis heute die Quellensteuer nie ernsthaft als tauglicher Ersatz für die Selbstdeklaration betrachtet worden.

sungen zum neuen Lohnausweis, kritisiert. Sie erschweren es den Arbeitgebern in der Tat, den steuerpflichtigen Lohn auf der einen und den sozialversicherungspflichtigen Lohn auf der anderen Seite zu ermitteln, wenn sie nicht über ein Lohnprogramm verfügen, das ihnen diese Arbeit abnimmt. Die Unterschiede zwischen sozialversicherungs- und steuerpflichtigem Lohn bilden daher in der Praxis nicht nur eine häufige Fehlerquelle, sie verursachen auch zusätzlichen Aufwand für die Arbeitgeber. Leider sind sie aber, solange das geltende Steuersystem nicht radikal vereinfacht wird, unvermeidbar. Der Grund dafür ist die Tatsache, dass bei den Steuern – im Gegensatz zu den Sozialversicherungen – nach Ermittlung des Bruttolohnes noch, in einem zweiten Schritt, individuelle Berufsauslagen im Rahmen der Steuerveranlagung in Abzug gebracht werden können²⁰. Demgegenüber müssen solche Auslagen bei den Sozialversicherungen bereits durch den Arbeitgeber bei der Ermittlung des sozialversicherungspflichtigen Lohnes berücksichtigt werden.

Eine weitergehende oder gar vollständige Angleichung von sozialversicherungs- und steuerpflichtigem Lohnbegriff setzt daher voraus, dass auch bei den Steuern keine individuellen Berufskosten mehr in Abzug gebracht werden können. Eine solche Harmonisierung und Synchronisierung käme den Arbeitgebern zugute, indem aufwändige Unterscheidungen zumindest dort wegfielen, wo zum gegenwärtigen Zeitpunkt kein Lohnprogramm zur Verfügung steht, welches diese Unterscheidungen ohnehin automatisch und vollständig korrekt vornimmt.

2.8 Absenken der Steuerbelastung

Eine ungerechte und ineffiziente Steuerrechtsordnung zeichnet sich dadurch aus, dass sie eine hohe Steuerbelastung aufweist, die mittels punktueller und teilweise willkürlicher Ausnahmetatbestände unter bestimmten Voraussetzungen gemindert wird. Die hohe Steuerbelastung zwingt Steuerpflichtige regelmässig dazu, echte oder vermeintliche Steuer-Schlupflöcher auszunützen. Die rechtlichen Ungerechtigkeiten werden zusätzlich dadurch verschärft, dass die immer wichtiger werdenden Steueroptimierungsmöglichkeiten regelmässig nur denjenigen zufallen, die sich im Steuerrecht gut auskennen. Demgegenüber laufen Laien Gefahr, mangels Fachkenntnissen ihre steuerliche Situation nicht optimal zu organisieren. Zu den bereits bestehenden rechtlichen Ungerechtigkeiten gesellen sich somit auch noch faktische Ungerechtigkeiten.

Eine möglichst einzelfallgerechte und damit – wie z. B. in Deutschland – sehr komplizierte Rechtsordnung läuft daher stets Gefahr, in ihrer Gesamtheit immer neue und grössere Ungerechtigkeiten hervorzubringen. Eine komplizierte Rechtsordnung überfordert aber nicht nur die betroffenen Bürger, sondern stellt zunehmend auch die Verwaltung vor Vollzugsprobleme. Diese enden regelmässig darin, dass die Rechtsordnung nicht mehr einheitlich und konsequent angewandt wird.

Nach Ansicht des Verfassers zeichnet sich demgegenüber eine gerechte Steuerrechtsordnung v. a. durch zwei Faktoren aus: Einerseits wird die Steuerbelastung von den Steuerpflichtigen innerlich akzeptiert und andererseits wird das gesamte Steuerrecht von der Steuerverwaltung konsequent durchgesetzt. Dies ist nur möglich, wenn auch das Verfahren möglichst einfach ausgestaltet ist.

Es sind in der Vergangenheit verschiedene Vorstösse eingereicht und Versuche unternommen worden, die Steuerbelastung in der Schweiz substanziell zu senken. Obwohl man aufgrund der im Ausland gemachten Erfahrungen um die positive Wirkung solcher Steuersenkungen weiss, scheiterten die Vorstösse regelmässig am Problem der finanziellen Schiefelage der öffentlichen Hand bzw. der Gegenfinanzierung solcher Steuerausfälle.

Das vorgeschlagene Konzept hat den Vorteil, dass ein beträchtlicher Teil der Einsparungen und damit auch des Steuerentlastungspotenzials auf die öffentliche Hand (insbes. auf die Steuerverwaltungen) entfällt. Die unmittelbaren und mittelbaren Vorteile, die voraussichtlich aus einem solchen Systemwechsel erwachsen, sollen daher weitgehend²¹ in die Reduzierung der Steuerbelastung der natürlichen Personen fliessen. Dies erhöht die Akzeptanz eines solchen Systemwechsels bei allen Betroffenen (Arbeitgebern und Arbeitnehmern bzw. Rentnern) und verschafft der Schweiz gleichzeitig einen nachhaltigen Vorteil im internationalen Steuerwettbewerb. Man kann wohl auch davon ausgehen, dass das Konzept, verbunden mit einer (deutlichen) Steuerentlastung, in den internationalen Medien Aufmerksamkeit erregen würde, was wiederum einen positiven Publizitätseffekt und Attraktivitätsgewinn für die Schweiz bedeuten würde.

Da es sich bei der Festsetzung der Steuerbelastung und des Steuertarifs in erster Linie um eine politische Fragestellung handelt, kann an dieser Stelle offen bleiben, wie mögliche Einsparungen verwendet würden. Es ist sogar denkbar, dass die erzielten Einsparungen neben der Entlastung der Arbeitnehmer für eine Entlastung der Unternehmer verwendet würden. Gegen Letzteres spricht al-

20 Vgl. dazu umfassend Böhl.

21 Zur Frage einer Arbeitgebererschädigung s. den nachfolgenden Abschn. 5.2.2.3.

lerdings die Tatsache, dass es wohl richtiger wäre, die Arbeitgeber für ihren personellen und finanziellen Aufwand bei der Mithilfe des Bezuges der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge grosszügig zu entschädigen²².

Unstrittig dürfte sein, dass eine Steuerentlastung politisch wohl leichter realisiert werden kann, wenn die Verwaltung selbst einen massgebenden Beitrag leistet. Es gilt aber zu bedenken, dass sich die politischen Auseinandersetzungen viel zu oft ausschliesslich um die Frage einer möglichen Steuerentlastung oder Steuererhöhung drehen. Diese starke Fokussierung auf die Steuerentlastung oder auf die Einführung allfälliger zusätzlicher Abzüge schadet der Schweiz längerfristig im internationalen Steuerwettbewerb. Nach Ansicht des Verfassers ist nämlich eine Vereinfachung des bisherigen Systems wesentlich dringender als eine tarifliche Entlastung. Ein radikal vereinfachtes und absolut transparentes Steuersystem hat – insbesondere auch im internationalen Verhältnis – eine weitaus grössere Anziehungskraft als ein Absenken der Steuerbelastung um einige wenige Prozentpunkte.

3 Konzept des neuen Verfahrens

3.1 Einheitliches Quellensteuerverfahren für unselbstständig Erwerbstätige und Rentner

Das Konzept beruht auf der Einführung einer gesamtschweizerischen Quellensteuer für alle Arbeitnehmer²³, Empfänger von Ersatzeinkünften und Rentner. Es hat zur Folge, dass alle Arbeitgeber oder Versicherer auf den Löhnen, Versicherungsleistungen, Renten etc. vor deren Auszahlung die Steuer in Abzug bringen und dem zuständigen Steueramt überweisen. Ein eigentliches Einschätzungs- und Bezugsverfahren zwischen dem Steuerpflichtigen und der Steuerverwaltung entfällt.

3.2 Einheitlicher Bundessteuersatz und wohnortsabhängiger kantonaler und kommunaler Quellensteuersatz

Das Konzept beruht auf einer gesamtschweizerischen Quellensteuer, bei welcher der Abzug (wie bei der geltenden Quellensteuer) Staats-, Gemeinde- und Bundessteueranteil umfasst. Neu wird aber der Abzug je nach

Wohngemeinde des Pflichtigen (auch innerhalb eines Kantons) unterschiedlich hoch ausfallen²⁴. Die vorgeschlagene Quellenbesteuerung ist daher nicht vergleichbar mit der heute geltenden (zu rudimentären) Quellenbesteuerung von ausländischen Arbeitnehmern im Sinne von Art. 83 ff. DBG.

Voraussetzung für die Erhebung einer solchen, wohnortsabhängigen Quellensteuer ist, dass alle aufgrund der Gegebenheiten der Wohngemeinde berechneten Tarife gesamtschweizerisch durch die ESTV erfasst und auf den Websites der Steuerverwaltungen veröffentlicht werden, so dass – wie bereits heute für die Quellenbesteuerung ausländischer Arbeitnehmer – die Lohnprogramme sehr einfach (und unentgeltlich) auf diese Daten greifen können. Für alle Arbeitgeber ohne Lohnprogramm wird – ebenfalls wie bisher – eine Tariftabelle in Papierform verschickt²⁵.

3.3 Berücksichtigung individueller Abzüge mittels einheitlichen Rückerstattungsverfahrens

Alle bisherigen²⁶ und auch alle zukünftigen, vom Gesetzgeber neu eingeführten individuellen Abzüge – z. B. für Beiträge an die Säule 3a, Pensionskasseneinkäufe, Schuldzinsen, Weiterbildungskosten etc. – haben in diesem Konzept Platz. Allerdings sind dazu die Einreichung eines an klare Fristen gebundenen Antragsformulars sowie eine anschliessende individuelle Prüfung und automatische Berechnung des Rückerstattungsbetrages notwendig. Das System bleibt somit – allerdings wesentlich rationeller – wie bisher offen für individuelle Abzüge und Gesetzesänderungen.

4 Modellrechnungen

4.1 Annahmen

4.1.1 Linearer Quellensteuertarif (flat-rate tax)

Die nachfolgenden Modellrechnungen gehen davon aus, dass gesamtschweizerisch, d. h. auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene, die Steuer einen fixen Prozentsatz des Brutto- bzw. allenfalls Nettolohnes darstellt (flat-rate tax). Die kantonale bzw. kommunale Steuerhoheit besteht somit in der Festsetzung der Höhe des Steuersatzes und in der Möglichkeit der Einführung von kanto-

22 S. dazu den nachfolgenden Abschn. 5.2.2.3.

23 Als Arbeitnehmer sind alle unselbstständig Erwerbstätigen in einem weiten Sinne zu verstehen, d. h. insbesondere auch öffentlich-rechtliche Angestellte, Verwaltungsräte etc.

24 S. das nachfolgende Beispiel zweier Pflichtiger mit Wohnsitz in Kilchberg bzw. Zürich in Abschn. 4.

25 Diese Tariftabellen würden auch die Umrechnungsfaktoren aller Gemeinden enthalten.

26 Zu den Ausnahmen s. den nachfolgenden Abschn. 4.1.2.

nen (harmonisierungskonformen) Abzügen. Die Einführung einer solchen flat-rate tax ist aber keinesfalls zwingend für das System; dieses lässt sich vielmehr auch mit einem progressiven Tarif realisieren.

Wird allerdings ein progressiver Tarif eingeführt, erhöht sich der Aufwand bzw. die Komplexität des Systems, da die Steuerberechnung schwieriger wird, wenn ein Steuerpflichtiger Einkommen aus verschiedenen Quellen bezieht, deren Addition zu einer erhöhten Progression führt. Umgekehrt entfällt dann allerdings das Problem der Besteuerung des Existenzminimums bzw. von sehr geringen Einkommen, indem dieses – ähnlich wie beim geltenden Quellensteuersystem – bereits tariflich nicht erfasst wird.

4.1.2 Wegfall des Abzugs für Berufsauslagen und Versicherungsprämien

Das Konzept ist dann am rationellsten, wenn sich die Rückerstattungsgesuche von Steuerpflichtigen²⁷ auf ein Minimum reduzieren lassen, weil jedes zusätzliche Korrektorgesuch administrativen Mehraufwand generiert. Es macht daher – wie bereits ausgeführt²⁸ – keinen Sinn, Abzüge individuell zuzulassen, die bei praktisch allen Pflichtigen anfallen. Das vorgeschlagene Konzept geht daher davon aus, dass – wie bei der geltenden Quellensteuer²⁹ – die Versicherungsprämien und Berufskosten³⁰ nicht mehr individuell in Abzug gebracht werden können, sondern bereits bei der Festsetzung des Tarifs bzw. der Höhe der Steuerbelastung berücksichtigt werden.

4.2 Ausgangslage

Nachfolgend werden zwei beim gleichen Arbeitgeber beschäftigte ledige Pflichtige mit einem Bruttoeinkommen von Fr. 120 000 (12 x 10 000) untersucht, die beide je Fr. 6000 an die Säule 3a bezahlen und bei denen der eine Wohnsitz in der Stadt Zürich, der andere in Kilchberg hat. Dabei wird angenommen, dass für eine ledige Person folgende (fiktiven) Tarife³¹ zur Anwendung gelangen:

Tarife (fiktiv)

Bundessteuer	3 %
kantonale Steuer	10 %
kommunale Steuer: je nach Steuerfuss der Gemeinde (in % des kantonalen Steuersatzes)	
Zürich:	130 % → 13,0 %
Kilchberg:	90 % → 9,0 %

4.3 Quellensteuerberechnung und -abrechnung durch den Arbeitgeber

4.3.1 Quellensteuerberechnung

Der Arbeitgeber bzw. dessen Lohnsoftware berechnet den monatlichen Quellensteuerabzug, erstellt eine Abrechnung (ebenfalls mittels der Informatik)³² und schickt diese an das zuständige kantonale Steueramt (bzw. an den zentralen Distributor)³³.

Stadt Zürich (Monatslohn Fr. 10 000)

Bund	300	(3 % von 10 000)
Kanton Zürich	1000	(10 % von 10 000)
Stadt Zürich	1300	(130 % der kantonalen Steuer)
Total Quellensteuer	2600	(Gesamtsteuermass 26,0 %)

Kilchberg (Monatslohn Fr. 10 000)

Bund	300	(3 % von 10 000)
Kanton Zürich	1000	(10 % von 10 000)
Gemeinde Kilchberg	900	(90 % der kantonalen Steuer)
Total Quellensteuer	2200	(Gesamtsteuermass 22,6 %)

4.3.2 Quellensteuerabrechnung

Mittels Lohnsoftware erstellte Abrechnung:

AHV-Nummer ³⁴	Name und Vorname der quellensteuerpflichtigen Person	Steueranspruchs-berechtigte Wohnsitz-gemeinde	Kanton	Bruttolohn während der Abrechnungsperiode (inkl. Zulagen und Naturalleistungen)	Quellensteuern
999.99.999.998	Pflichtiger A	Zürich	ZH	10 000	2600
999.99.999.997	Pflichtiger B	Kilchberg	ZH	10 000	2200
Total					4800
abzüglich 4 % Arbeitgeberentschädigung					192
Ablieferungs-pflichtiger Betrag					4608

In denjenigen Fällen, in denen der Arbeitgeber über ein zertifiziertes Lohnprogramm bzw. ein mit der Schnittstelle des Einheitlichen Lohnmeldeverfahrens kompa-

27 S. dazu den nachfolgenden Abschn. 4.4.

28 S. den vorangehenden Abschn. 2.2.2.2.

29 S. Art. 86 Abs. 1 DBG.

30 Die Abzüge für Berufskosten bewegen sich auf einem relativ stabilen Niveau von 6 - 9 % des Bruttoeinkommens. Vgl. PETERS, Effet des déductions sur l'impôt fédéral direct des personnes physiques, S. 22.

31 Die Frage, wie hoch ein allfälliger Freibetrag für das Existenzminimum (z. B. Fr. 1000 pro Monat) bzw. für unterstützte Kinder (z. B. Fr. 700 pro Monat) ausfallen sollte, wird bei den nachfolgenden Modellrechnungen offen gelassen, da es sich wiederum in erster Linie um eine Frage der Tarifgestaltung bzw. Steuerbelastung handelt. Tatsache ist aber, dass es wenig Sinn macht, das Existenzminimum zu besteuern und dieses deshalb – im Sinne einer typisierenden Berechnung

– inskünftig von der Besteuerung freigestellt werden sollte, da der Pflichtige über dieses Einkommen gar nicht frei disponieren kann. Ein solcher Freibetrag kann im Übrigen bereits heute bei ähnlichen Fragestellungen (AHV etc.) vollautomatisch berechnet werden.

32 S. den nachfolgenden Abschn. 4.3.2.

33 Der Distributor würde in diesem Fall die Daten an den zuständigen Kanton weiterleiten.

34 Voraussichtlich ab 2008 wäre an dieser Stelle die neue Sozialversicherungs-Nummer anzugeben.

tibles Lohnprogramm verfügt, werden alle diese Daten (diese können u. U. zehntausende von Pflichtigen eines einzigen Arbeitgebers umfassen) mittels weniger Mausklicks vollelektronisch an die zuständige Steuerverwaltung (oder den Distributor) übermittelt und dort wiederum vollelektronisch, d. h. ohne dass auch nur ein manueller Handgriff notwendig wäre, verarbeitet. Abrechnungen, welche die Arbeitgeber noch in Papierform einreichen, müssen wie bisher von der Steuerverwaltung verarbeitet werden (manuell oder mittels Scanning). Diese Arbeit kann wie bisher durch Sachbearbeiter/-innen erledigt werden. (Steuerkommissäre sind in diesem Verfahrensstadium noch nicht notwendig.)

4.3.3 Erstellung der Rechnung durch das Steueramt

Nach Erhalt der Abrechnung erstellt das Steueramt die Rechnung und stellt sie entweder direkt oder via Distributor dem Arbeitgeber zu. Zwischen dem Eintreffen der Quellensteuerabrechnung und dem definitiven Versand der Rechnung (für allenfalls tausende von Pflichtigen) liegen theoretisch lediglich einige wenige Minuten.

4.3.4 Überweisung der Steuer durch den Arbeitgeber

Der Arbeitgeber muss die Quellensteuern (im vorliegenden Beispiel 4800 ./ 4 % Entschädigungsprovision = 4608) in einem noch festzusetzenden Rhythmus, spätestens aber jeweils innert zwei Monaten nach Ende des Kalenderjahres, überweisen. Dies bedeutet, dass im Normalfall jeweils Ende Februar des Folgejahres alle geschuldeten (Quellen-)Steuern aller Arbeitnehmer und Rentner in der Schweiz bezahlt sind. Da die Überweisung wiederum regelmässig mehrere Arbeitnehmer umfasst, kann – je nach verlangtem Zahlungsrhythmus (jährlich, vierteljährlich oder monatlich) – die Anzahl der provisorischen und definitiven Zahlungen³⁵ auf Kantons- und Bundesebene auf einen Bruchteil reduziert werden.

4.3.5 Definitive Erledigung im Normalfall

Das Konzept ermöglicht somit in vielen Fällen eine vollkommen automatisierte und elektronische Erledigung der Steuern, bei der keinerlei manueller Aufwand anfällt und bei der die Steuern fortlaufend und definitiv bezahlt werden. Vorbehalten bleiben spezielle Abzüge³⁶ und komplizierte Fälle, z. B. bei Liegenschaftenbesitz oder

bei grossem Vermögen etc., bei denen nach wie vor eine Steuererklärung eingereicht werden muss.

4.4 Rückerstattung zuviel bezahlter Quellensteuern infolge von Beiträgen an die Säule 3a

4.4.1 Rückerstattungsgesuch

Trotz der Einfachheit des vorgeschlagenen Steuersystems bleibt wie bisher die Geltendmachung individueller Abzüge möglich. In der nachfolgenden Modellrechnung wird dies am Beispiel von Beiträgen an die gebundene Selbstvorsorge aufgezeigt. In einem solchen Fall müssen die beiden Pflichtigen A und B innert Frist (z. B. bis Ende April des Folgejahres) ein Rückerstattungsgesuch unter Beilage der Bescheinigung über die bezahlten Beiträge an die Säule 3a und Angabe ihrer Bankverbindung einreichen. Für dieses Gesuch kann das amtliche Formular bestellt oder – wie bereits heute – vom Website der Steuerverwaltung heruntergeladen, ausgefüllt und anschliessend retourniert werden. Die Steuerverwaltung berechnet innert zwei Monaten den zurückzuerstattenden Betrag³⁷ und überweist diesen auf das Konto des Pflichtigen, so dass bis spätestens Ende Juni des Folgejahres das Vorjahr steuerrechtlich definitiv veranlagt ist. Da sowohl die Berechnung des Rückerstattungsbetrages als auch die Überweisung dieses Betrages vollständig elektronisch erfolgen, benötigt die Erledigung eines solchen Falles weniger als fünf Minuten Aufwand. Lediglich die Prüfung der Vollständigkeit der eigentlichen Unterlagen und die Eingabe der Daten (Bankkontonummer etc.) müssen noch individuell erfolgen.

Bei solchen Rückerstattungen kommen überdies alle (bisherigen und zukünftigen) Vorteile der Unterstützung durch Webapplikationen der kantonalen Steuerverwaltungen zum Einsatz. Es besteht z. B. die Möglichkeit, dass jeder Arbeitnehmer bzw. Steuerpflichtige Einsicht und Zugriff auf sein persönliches Dossier beim Empfänger der Daten, d. h. vorliegend bei der Steuerverwaltung, hat. Zugleich wird ihm die Möglichkeit der Ergänzung, z. B. für solche Korrekturgesuche, eingeräumt.

4.4.2 Berechnung

Pflichtiger Stadt Zürich (Fr. 6000 Beitrag an Säule 3a)	
6000 x 26,0 %	
(Gesamtsteuerbelastung in der Stadt Zürich)	1560
Pflichtiger Kilchberg (Fr. 6000 Beitrag an Säule 3a)	
6000 x 22,0 %	
(Gesamtsteuerbelastung in der Gemeinde Kilchberg)	1320

Diese Beträge werden vollautomatisch auf das Konto der Pflichtigen überwiesen.

35 Zum jetzigen Zeitpunkt fallen jedes Jahr mehrere Millionen Steuerrechnungen an.

36 S. den nachfolgenden Abschn. 4.4.

37 S. den nachfolgenden Abschn. 4.4.2.

4.5 Berechnung unterschiedlicher Abzüge auf Bundes- und Kantonebene

Beim vorgeschlagenen System ist es ohne weiteres möglich, selbst Rückerstattungs Gesuche vollautomatisch zu erledigen, bei denen ein auf Bundes- und Kantonebene unterschiedlicher Abzug geltend gemacht wird. Damit kann ein weiteres wichtiges Element des bisherigen Steuerwettbewerbs in der Schweiz und der damit verbundenen unterschiedlichen Lösungen auf Kantonebene beibehalten werden.

4.6 Besteuerung übriger Einkünfte und des Vermögens

Auch die Besteuerung übriger Einkünfte (z. B. aus Dividenden), die – da sie nicht aus einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit resultieren – nicht der vorgeschlagenen Quellensteuer unterliegen, kann problemlos durchgeführt werden. Bei reinem Vermögensertrag reicht ein einfacher Verrechnungsantrag aus; bei Liegenschaften oder selbstständiger Erwerbstätigkeit wird wie bisher ein Steuererklärungsverfahren durchgeführt. In diesen Fällen kommen selbstverständlich wiederum alle Vorteile der Webapplikation zum Tragen.

Reicht z. B. der Pflichtige A (wohnhaft in Zürich) im vorliegenden Beispiel einen Verrechnungsantrag mit einem Bruttozins ertrag von Fr. 1000 ein³⁸, beträgt die zusätzlich zu bezahlende Steuer Fr. 260 (26,0 % von 1000); davon wird automatisch die Verrechnungssteuer von Fr. 350 abgezogen, weshalb dem Pflichtigen noch Fr. 90 (350 ./ 260) zurückerstattet werden. Dies wiederum wird mit einer zusätzlichen Rückerstattung für Beiträge an die Säule 3a verrechnet bzw. zusammengezählt, weshalb sich im vorliegenden Beispiel der gesamte Rückerstattungsbeitrag auf Fr. 1650 beläuft (1560 + 90). Auch diese Berechnungen werden vollständig elektronisch erledigt.

4.7 Ergebnis

Es ist offensichtlich, dass bei Anwendung des vorgeschlagenen Konzepts die Besteuerung von Arbeitnehmern und Rentnern dank der weitgehenden Automatisierung mit einem Bruchteil des bisherigen Aufwandes erledigt werden kann. Selbst bei individuellen Rückerstattungs Gesuchen nimmt ein Fall nicht mehr als fünf Minuten in Anspruch. Das Ergebnis ist somit nicht nur eine wesentlich rationellere und damit kostengünstigere, sondern v. a. auch eine sehr viel schnellere Abwicklung der Besteuerung von unselbstständig Erwerbstätigen und

Rentnern. Spätestens Mitte des Folgejahres sind Steueranmeldung und Steuerbezug weitgehend definitiv erledigt.

5 Vor- und Nachteile des neuen Verfahrens

5.1 Vorteile

5.1.1 Angenehmste Lösung für die Pflichtigen

Ein Steuerverfahren, bei dem der Pflichtige in vielen Fällen überhaupt keine eigenen Formulare etc. ausfüllen muss und bei dem sich die Steuerangelegenheiten gleichsam automatisch erledigen, ist sicher das kundenfreundlichste System. Man kann daher davon ausgehen, dass – völlig losgelöst von der Frage der Steuerbelastung – ein solches Quellensteuerverfahren von der überwältigenden Mehrheit der betroffenen Arbeitnehmer und Rentner begrüsst würde³⁹.

5.1.2 Viel schnellere und zeitgerechtere definitive Erledigung der Steuern

Es wurde bereits dargelegt, dass das vorgeschlagene System der heutigen Selbstdeklaration v. a. auch deshalb weit überlegen ist, weil sehr viele Fälle innert wesentlich kürzerer Frist definitiv erledigt werden können.

5.1.3 Finanzielle Einsparungen

Es wurde bereits dargelegt, dass das neue System ein bedeutendes Rationalisierungs- und Einsparungspotenzial hat.

5.1.4 Keine finanziellen Unsicherheiten beim Steuerpflichtigen in Bezug auf latente Steuernachforderungen

Ein ganz bedeutender Vorteil des Konzepts besteht darin, dass der Pflichtige, d. h. der Arbeitnehmer oder Rentner, nach Erhalt des Netto-Lohnes etc. weiss, dass er über den erhaltenen Betrag definitiv disponieren kann. Es bestehen keine latenten Steuernachforderungen mehr, was für viele Arbeitnehmer und Rentner insbesondere auch eine bedeutende psychische Erleichterung zur Folge hat.

38 Bei einem Zins von brutto Fr. 1000 beträgt die in Abzug gebrachte Verrechnungssteuer 35 %. Der Pflichtige erhält demzufolge von der Bank lediglich Fr. 650.

39 Gemäss einer Umfrage der Zeitung «20minuten» vom 15.2.2006 stehen 76 % der Befragten der Einführung einer Quellensteuer positiv gegenüber.

5.1.5 Verminderung der Anzahl der Betreibungen

Jährlich müssen gesamtschweizerisch deutlich über 200 000 Betreibungen zwecks Eintreibung von offenen Steuerforderungen durchgeführt werden. Dies verursacht sowohl auf Seiten der Steuerverwaltungen als auch der Betreibungsämter einen ungeheuren Aufwand. Ausserdem haben diese Betreibungen einschneidende Auswirkungen bei den Betroffenen zur Folge (Eintrag im Betreibungsregister, Lohnpfändung etc.). All dies kann mit einer Quellensteuer praktisch vollständig vermieden werden.

5.1.6 Verbesserung des Verhältnisses zwischen Steuerverwaltung und Steuerpflichtigen

Es ist für das Verhältnis zwischen Verwaltung und Steuerpflichtigen von grossem Vorteil, wenn die Steuern in der Regel ohne Eingriff eines Steuerkommissärs festgesetzt werden. Es steht ausser Frage, dass das Verhältnis zum Staat um ein Vielfaches weniger belastet ist, wenn lediglich bei Rückerstattungen, d. h. bei einer für den Pflichtigen positiven Handlung des Staates, ein Steuerkommissär entscheidet.

5.1.7 Konzentration der Steuerverwaltung auf die schwierigen und finanziell wichtigen Fälle

Das vorgeschlagene System deckt lediglich den Grossteil der Massenfälle ab. Für die schwierigeren Fälle bleibt es beim bisherigen System der vom Steuerkommissär kontrollierten Selbstdeklaration. Durch die Rationalisierung kann aber das Steueramt seine besten Kräfte auf diese Fälle konzentrieren. Diese eigentliche Kräftekonzentration auf die Kernkompetenz des Steueramtes ist ein weiterer Vorteil.

5.1.8 Geringer Aufwand für Systemwechsel

Der vielleicht grösste Vorteil des Konzepts besteht darin, dass der Systemwechsel mit geringem Aufwand vollzogen werden kann. Dies ist deshalb möglich, weil lediglich die bereits vorhandenen Informatik-Infrastrukturen voll ausgenützt werden. Viele Versuche eines Systemwechsels scheitern, weil sie mit zu hohen Transformationskosten verbunden sind.

5.2 Nachteile

5.2.1 Vorbemerkung

Das Konzept ist nicht zwingend an eine flat-rate tax gekoppelt; es ist aber in der geschilderten Einfachheit und mit dem Ziel der grösstmöglichen Rationalisierung nur

mittels Koppelung an eine flat-rate tax realisierbar. Wenn man dem neuen Konzept eine – wenn auch wohnortsabhängige – flat-rate tax zugrunde legt, hat dies selbstverständlich auch die Nachteile der flat-rate tax zur Folge. Diese sind z. B.:

- reduzierte Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Pflichtigen;
- Steuerlastverschiebung zu Ungunsten gewisser Einkommenskategorien;
- Notwendigkeit einer Lösung für die Berücksichtigung von Familienkosten und von Einkommen unterhalb des Existenzminimums.

5.2.2 Zusatzaufwand für die Arbeitgeber

5.2.2.1 Allgemeine Problematik

Es ist unstrittig, dass das vorgeschlagene System für die Arbeitgeber u. U. einen gewissen Mehraufwand zur Folge hat. Bei all denjenigen Arbeitgebern, die über ein entsprechendes Lohnprogramm verfügen bzw. die Sozialversicherungs- und anderen Abzüge bereits heute mittels der Informatik berechnen, dürfte dieser Mehraufwand vernachlässigbar sein⁴⁰, da es für die Lohnprogramme unerheblich ist, ob sie neben dem AHV/IV-, SUVA- und NBU- sowie dem BVG-Abzug noch zusätzlich den Quellensteuerabzug berechnen müssen⁴¹.

Anders verhält es sich bei den Kleinstbetrieben, welche die Monats-Lohnabrechnungen noch manuell erstellen und deshalb allenfalls auch die Quellensteuerabrechnung von Hand vornehmen müssen. Dieser Mehraufwand muss noch ermittelt werden. Gemäss Schätzungen der SUVA sind aber bereits heute über 90 % der Lohn-daten elektronisch vorhanden. Dieser Prozentsatz dürfte sich in zehn bis fünfzehn Jahren, d. h. im Zeitpunkt einer Umsetzung des Konzepts, nochmals deutlich erhöhen, da davon ausgegangen werden kann, dass sich der PC-Penetrationsgrad nochmals deutlich verbessern wird und die Informatik mehr und mehr auch in Kleinstbetriebe einziehen wird.

5.2.2.2 Zusatzkosten für Änderungen der Lohn-Software

Bei Einführung des Konzepts sind Anpassungen bei der Lohn-Software notwendig. Bei allen Programmen, welche bereits heute die Quellensteuer nach dem Wohnsitzkanton des Arbeitnehmers berechnen, sind keine grund-

40 Zu den Mehrkosten der Informatik s. den nachfolgenden Abschn. 5.2.2.2.

41 Schon heute sind praktisch alle Lohnprogramme in der Lage, den Quellensteuerabzug für ausländische Arbeitnehmer zu berechnen. In Zukunft würde sich somit v. a. quantitativ die Anzahl der Quellensteuerpflichtigen erhöhen.

sätzlichen Änderungen erforderlich; neu kommen lediglich mehr Tarife zur Anwendung. In jedem Fall ist aber eine Aktualisierung der Lohnprogramme unumgänglich.

Eine solche Aktualisierung eines Lohnprogrammes wird von den Anbietern teilweise unentgeltlich durchgeführt; teilweise aber fallen auch Kosten an. Es gilt nun aber zu berücksichtigen, dass im Rahmen der (für viele Arbeitgeber unumgänglichen) Implementierung der Schnittstelle innerhalb des Einheitlichen Lohnmeldeverfahrens ohnehin bei allen Lohnprogrammen eine Aktualisierung notwendig sein wird. Diese Aktualisierung wird wesentlich gravierender sein als eine spätere, zusätzliche Aktualisierung zwecks Implementierung einer gesamtschweizerischen Quellensteuer.

5.2.2.3 Entschädigung an die Arbeitgeber

Die Arbeitgeber übernehmen bereits heute verschiedene Tätigkeiten im Interesse des Staates (z. B. Vornahme der Abzüge für AHV, SUVA, BVG, Quellensteuer etc.), für die sie – bis auf die Ausnahme bei der Quellensteuer – keine finanzielle Entschädigung erhalten. Insbesondere werden auch Arbeitgeber, die ihren Pflichten stets vollumfänglich nachkommen, nicht belohnt; umgekehrt werden Verstösse selten geahndet.

Richtigerweise müssen die Arbeitgeber für diese Aufgaben, die nicht zu ihrem unternehmerischen Kerngeschäft gehören, entschädigt werden. Die Arbeitgeber erbringen nicht nur den Aufwand, sie tragen auch das Risiko. Das Konzept muss daher mit einer Arbeitgeber-Entschädigung verbunden werden, so dass ein Teil der Einsparungen, vermutlich wohl im dreistelligen Millionenbereich, den Arbeitgebern verbleibt. Die Einführung einer vollautomatisierten Steuererhebung bei unselbstständig Erwerbstätigen und Rentnern auf dem Weg einer solchen Quellensteuererhebung muss auch für die betroffenen Arbeitgeber eine win-win-Situation ergeben. Höhe und Berechnungsart dieser Entschädigung müssen noch ermittelt werden; zum gegenwärtigen Zeitpunkt erhalten die Arbeitgeber für die Quellensteuererhebung bei ausländischen Arbeitnehmern eine Bezugsprovision von 3 bis 4 % der überwiesenen Quellensteuern⁴². Wichtig ist insbesondere auch, dass die einmaligen Einführungskosten durch den Kauf eines neuen Release bzw. eines neuen Lohn-Programms durch eine solche Aufwandentschädigung ganz oder weitgehend gedeckt werden. Die län-

gerfristigen Vorteile und die stetigen Einsparungen für die Schweiz rechtfertigen eine solche Entschädigung.

6 Zeithorizont und mögliche Auswirkungen auf anstehende Gesetzesrevisionen

6.1 Allgemeines

Das Konzept ist lediglich angedacht und bedarf noch vertiefter Abklärungen. Dies betrifft in erster Linie die technische Machbarkeit auf Informatikebene für Grossunternehmen und den (Mehr-)Aufwand für KMU. Im Vordergrund muss daher die Ermittlung von konkreten und verlässlichen Zahlen für den geschätzten (Mehr-)Aufwand für die Arbeitgeber und das mögliche gesamtschweizerische Einsparungspotenzial stehen.

Man kann wohl davon ausgehen, dass eine gesamtschweizerische Quellensteuer im Sinne des vorgestellten Konzeptes frühestens in zehn Jahren, d. h. nicht vor 2016, in Kraft treten könnte. Trotz dieses langen Zeithorizontes darf eine vertiefte Prüfung nicht erst in einigen Jahren erfolgen. Gerade im Bereich der Besteuerung von natürlichen Personen stehen nämlich in mittelbarer Zukunft wichtige Weichenstellungen an. Dies betrifft z. B. die Entscheidung bei der Familienbesteuerung, bei welcher der zusätzliche administrative Mehraufwand für eine Individualbesteuerung von ausschlaggebender Bedeutung für einen Entscheid sein könnte.

6.2 Mögliche Auswirkungen auf die Einführung der Individualbesteuerung

Im Bereich der Familienbesteuerung schreibt das geltende schweizerische Steuerrecht zwingend vor⁴³, dass die beiden Ehegatten gemeinsam, d. h. mittels Addition des Einkommens und Vermögens beider Ehegatten, besteuert werden. Aufgrund des progressiven Steuertarifs führt dies unter gewissen Umständen dazu, dass Ehegatten gegenüber Konkubinatspaaren in gleichen finanziellen Verhältnissen wesentlich mehr Steuern bezahlen. Diese Problematik hat über Jahre Doktrin und Praxis intensiv beschäftigt⁴⁴, ohne dass eine wirklich überzeugende Lösung gefunden werden konnte.

Seit Jahren wird daher von verschiedenen Seiten die Einführung der Individualbesteuerung gefordert, die ohnehin als modern und den heutigen Verhältnissen angemessen erscheint. Die Einführung der Individualbesteuerung

42 Bereits zum jetzigen Zeitpunkt bewegt sich die Höhe der Arbeitgeberentschädigungen im Rahmen der Quellenbesteuerung ausländischer Arbeitnehmer allein im Kanton Zürich im zweistelligen Millionenbereich.

43 Art. 3 Abs. 3 StHG.

44 Zu den verschiedenen Ansätzen zur Lösung der Konkubinatsproblematik vgl. BOSSHARD/BOSSHARD/LÜDIN, S. 245 ff.

hätte nun aber nicht nur auf Seiten der Pflichtigen einen gewissen Mehraufwand zur Folge, sie würde insbesondere auch auf Seiten der Verwaltung zu einer deutlichen Mehrbelastung führen. Schätzungen gehen davon aus, dass die Einführung der Individualbesteuerung zu einem Anstieg der Anzahl der jährlichen Steuererklärungen um 30 bis 50 % führen würde.

Bei Beibehaltung des geltenden Steuersystems würde daher die Einführung der Individualbesteuerung zu einem so starken Anstieg des Verwaltungsaufwands führen, dass dieser Vorschlag keine echte Realisierungschance hat.

Diese Problematik des Mehraufwandes für Steuerpflichtige und Verwaltung entfällt mit dem vorgeschlagenen Konzept weitgehend. Weder für die Pflichtigen noch für die Steuerverwaltungen hat die Einführung der Individualbesteuerung Umstellungen zur Folge; es müssen lediglich die ohnehin anfallenden tariflichen Fragen gelöst werden. Dies bedeutet, dass das Konzept nicht nur im Bereich der elektronischen Veranlagung und Bezahlung einen grossen Fortschritt bedeutet, sondern dass es auch materiell neue Perspektiven eröffnet, die man zumindest prüfen sollte.

7 Zusammenfassung

Die heutige Ordnung der direkten Steuern mit 26 kantonalen Gesetzen, einem Bundesgesetz und einem bundesrechtlichen Harmonisierungs-Rahmengesetz erweist sich immer mehr als Hypothek und unnötiger Luxus. Will die Schweiz im internationalen Steuerwettbewerb weiterhin an der Spitze bleiben, dann muss sie sowohl im Bereich der Steuerbelastung als insbesondere auch im Bereich des Verfahrens Fortschritte erzielen. Diese Erkenntnis hat sich auch in wichtigen Konkurrenzländern durchgesetzt, und es ist daher nicht verwunderlich, dass z. B. in Deutschland gerade in diesen beiden Bereichen die Absicht besteht, das Steuersystem zu verbessern (Streichung gewisser Abzüge, Einführung eines 3-Stufen-Tarifses etc.). Die Fortschritte anderer Länder im internationalen Steuerwettbewerb sind teilweise auf die attraktive Steuerbelastung, v. a. aber auch auf die Einfachheit und Transparenz ihrer Steuergesetze zurückzuführen.

Allerdings gibt es nichts Schwierigeres, als eine komplexe Materie einfach zu regeln. Es wäre daher wünschenswert, wenn sich die Schweiz für diesen Rationalisierungsvorschlag offen zeigen würde. Die Aussicht auf ein wesentlich einfacheres und effizienteres Steuersystem, das weitgehend vollelektronisch arbeitet, für die Masse der Fälle keinen direkten Kontakt zwischen Steu-

erpflichtigen und Steuerverwaltung mehr erfordert und zudem eine geringere Steuerbelastung zur Folge hat, sollte zumindest Grund genug für eine vertiefte Prüfung bilden. Das vorgeschlagene Konzept bewirkt einen Übergang von der heutigen «haute couture» der individuellen Steuereinschätzung zum «prêt-à-porter»-System der Quellensteuer. Dies bedeutet zwar einen – geringfügigen – Verlust an Individualgerechtigkeit, gleichzeitig aber einen grossen Schritt in eine konkurrenzfähige Zukunft.

Literatur, Materialien

BÖHI RETO, Der unterschiedliche Einkommensbegriff im Steuerrecht und im Sozialversicherungsrecht und seine Auswirkungen auf die Beitragserhebung, Berner Beiträge zum Steuer- und Wirtschaftsrecht, H. 13, Bern 2001

BOSSHARD ERICH/BOSSHARD HANS-RUDOLF/LÜDIN WERNER, Sozialabzüge und Steuertarife im schweizerischen Steuerrecht, Zürich 2000

PETERS RUDI, Effet des déductions sur l'impôt fédéral direct des personnes physiques, Etude menée dans le cadre de l'interpellation 04.3429 «A qui profitent les déductions fiscales?», Interpellation déposée le 18-6-2004 au Conseil des Etats par la conseillère aux Etats M^{me} S. Sommaruga (vom 23.8.2005), www.estv.admin.ch/data/sd/f/pdf/gutachten/etude_050823.pdf

Rechtsquellen

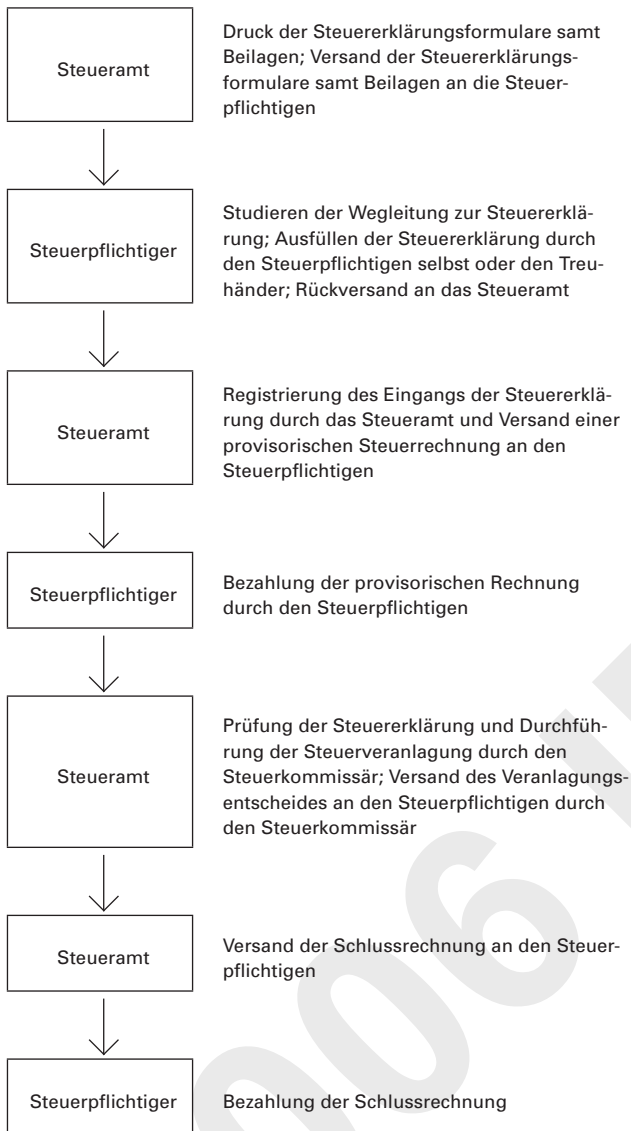
DBG, Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) (vom 14.12.1990), SR 642.11

StG ZH, Steuergesetz des Kantons Zürich (vom 8.6.1997), OS 631.1

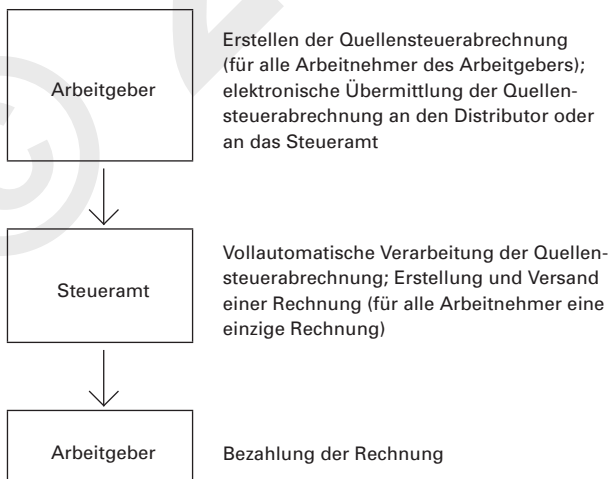
StHG, Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) (vom 14.12.1990), SR 642.14

Anhänge

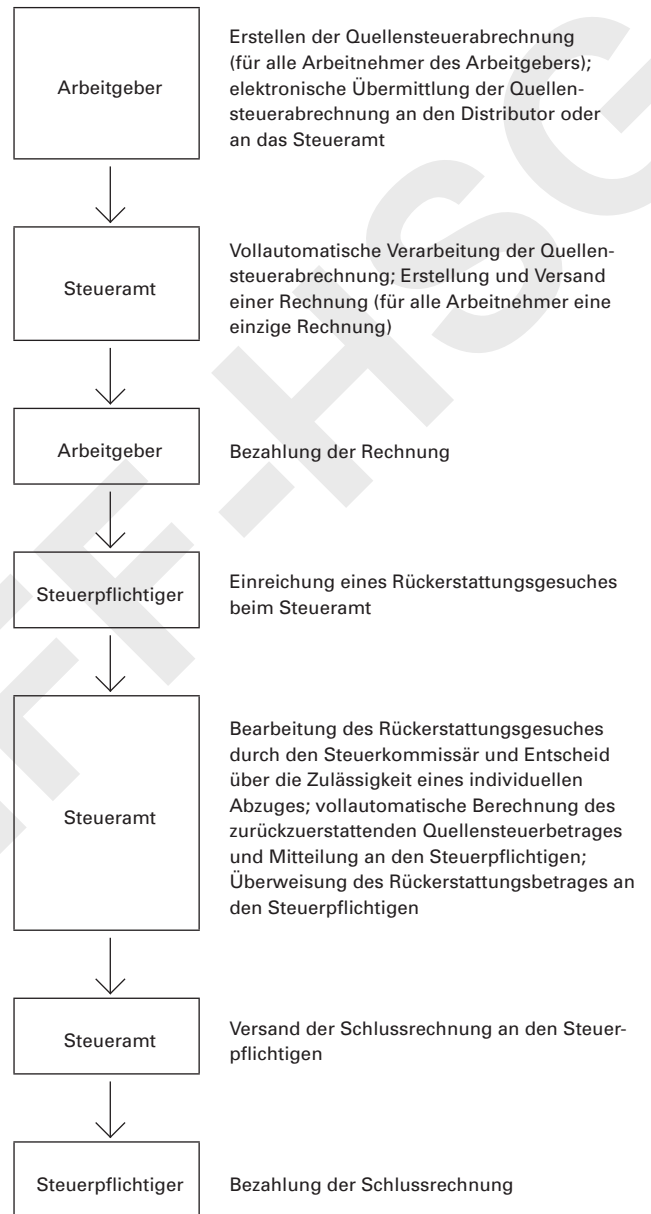
Schema I: Verfahrensablauf im System der Selbstdeklaration



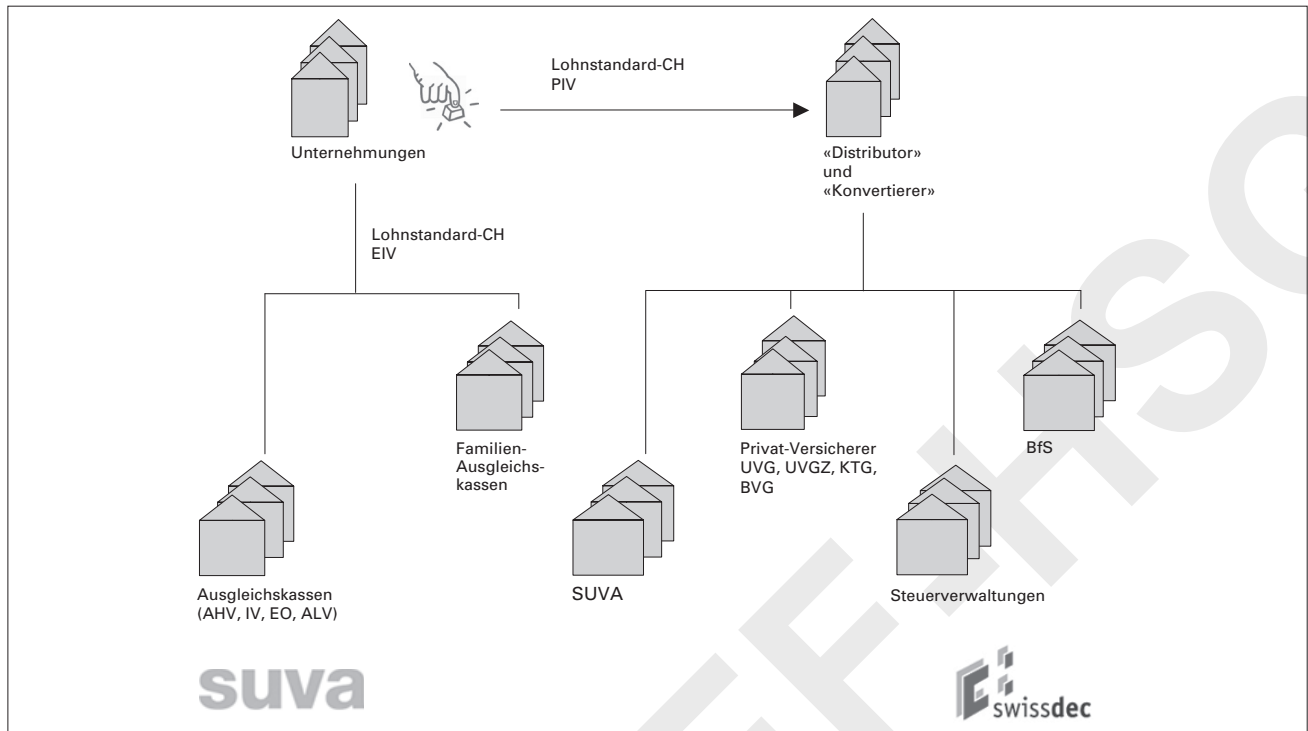
Schema II: Verfahrensablauf im System der vorgeschlagenen modifizierten Quellensteuer ohne Rückerstattungsgesuch



Schema III: Verfahrensablauf im System der vorgeschlagenen modifizierten Quellensteuer mit Rückerstattungsgesuch



Schema IV: Das einheitliche Lohnmeldeverfahren (ein Lohnstandard)



© 2006 IFF