

Anfrage Konrad Graber über den Kampf gegen die Bürokratie im KMU-Bereich (Nr. 4)

Eröffnet: 16. Juni 2003 Finanzdepartement

Antwort der Regierung:

1. Zielsetzungen des neuen Lohnausweises

Die Steuerbehörden, d. h. die Schweizerische Steuerkonferenz als Dachorganisation der kantonalen Steuerverwaltungen in Zusammenarbeit mit der Eidg. Steuerverwaltung, haben einen neuen, gesamtschweizerischen Lohnausweis ausgearbeitet, der auch als Rentenbescheinigung verwendet werden kann. Das neue Formular soll den bisherigen, aus den siebziger Jahren stammenden so genannten EDV-Lohnausweis sowie die diversen kantonalen Lohnausweise ersetzen. Anlass hierfür ist die formelle Steuerharmonisierung und die Anwendung der einjährigen Steuerveranlagung in allen Kantonen ab 2003.

Einerseits erlauben die Harmonisierung der kantonalen Steuern und die jährliche Veranlagung eine erhebliche Vereinfachung des Formulars, indem auf die Angabe gewisser, in den Kantonen früher unterschiedlich behandelter Lohnbestandteile und auf die Rubriken für ein zweites Jahr verzichtet werden kann. Andererseits werden die Steuerbehörden durch die in den vergangenen Jahren vermehrt festgestellte Ausrichtung von Naturalleistungen und Lohnnebenleistungen aller Art (so genannte "fringe benefits") gezwungen, im Lohnausweis auch nach derartigen Leistungen zu fragen.

2. Die Analyse in der Anfrage erkennt die Ausgangslage

Die Anfrage geht davon aus, dass mit dem neuen Lohnausweis neben finanziellen Entschädigungen neu auch Angaben über weitere Leistungen, die von den Arbeitgebenden an die Arbeitnehmenden geleistet werden, zu bescheinigen seien. Zudem seien mit dem neuen Lohnausweis neu 15 Angaben zu machen, im Vergleich zu bisher deren 5.

Ausgangspunkt für die Diskussion der Lohnbescheinigung bilden die rechtlichen Bestimmungen des Steuergesetzes (StG) und des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG):

- 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 (§ 24 Abs. 1 StG; Art. 17 Abs. 1 DBG).
- Natürliche Personen müssen der Steuererklärung einen Lohnausweis über alle Einkünfte aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit beilegen (§ 146 Abs. 1 Bst a StG; Art. 125 Abs. 1 Bst. a DBG).
- Arbeitgeber sind verpflichtet, eine schriftliche Bescheinigung über ihre Leistungen an Arbeitnehmer auszustellen (§ 148 Abs. 1 Bst a StG; Art. 127 Abs. 1 Bst. a DBG).
- Der Lohnausweis hat sämtliche Leistungen des Arbeitgebers an die Arbeitnehmenden zu enthalten, ohne Rücksicht auf die Bezeichnung, unter der sie ausgerichtet werden (insbesondere Lohn, Zulagen, Gratifikation, Gehaltsnebenleistungen, so genannte "fringe benefits", Spesenvergütungen).

Diese Leistungen sind ausnahmslos auf dem bisherigen Lohnausweis zu deklarieren. Nichts mehr ist auch auf dem neuen Lohnausweis zu deklarieren. Der einzige Unterschied zwischen dem bisherigen und dem neuen Lohnausweis besteht darin, dass auf dem bisherigen Lohn-

ausweis kaum die Möglichkeit bestand, die einzelne Leistungen transparent auszuweisen. Der bisherige Lohnausweis wurde zu einer Zeit eingeführt, da insbesondere den Gehaltsnebenleistungen noch kaum eine derartige Bedeutung zukam. Die seit einigen Jahren vermehrt festgestellte Ausrichtung von Naturalleistungen und Lohnnebenleistungen aller Art haben nun die Steuerbehörden veranlasst, im neuen Lohnausweis im Interesse einer gesetzeskonformen Besteuerung gezielt nach derartigen, im Einzelfall oft gewichtigen Leistungen zu fragen. Mit der Entwicklung der Gehalts- und Lohnpolitik der Unternehmen hat der bisherige Lohnausweis nicht Schritt gehalten. Die Steuerbehörden reagieren damit auf den Trend in der Wirtschaft, "fringe benefits" als Instrument der Personal- und Lohnpolitik einzusetzen.

Einzigste Aufgabe der Arbeitgebenden ist und bleibt, im Lohnausweis alle Leistungen von Bedeutung zu beziffern oder im Falle schwer bewertbarer Leistungen zumindest auf diese hinzuweisen. Bereits in den bisherigen Lohnausweisen sind nicht nur Bar- und Naturallohn, sondern auch weitere für die Veranlagung ins Gewicht fallende Leistungen anzugeben (so bestehen z. B. separate Rubriken für die Angabe von Spesenvergütungen und besonderen Leistungen). In der Praxis ergeben sich beispielsweise immer wieder Fälle, in denen im Lohnausweis als Spesenvergütungen angegebene Beträge sich teilweise oder ganz als steuerbarer Lohn herausstellen. Der Entscheid, ob eine Leistung steuerbar ist oder nicht, obliegt dann den Steuerbehörden.

3. Der Aufwand zum Erstellen des neuen Lohnausweises

Der bisherige Lohnausweis umfasst nicht lediglich 5 Positionen, die zu deklarieren sind. Das Formular umfasst 5 Kapitel, wo über 40 Angaben zu tätigen sind. Im Gegensatz dazu sind im neuen Lohnausweis 15 Ziffern vorgesehen, die rund 20 Angaben verlangen. Schon dieser Umstand zeigt, dass sich das neue Formular um Vereinfachungen bemüht, sich nicht auf Details konzentriert, sondern auf die wesentlichen, lohn- und steuerrelevanten Angaben beschränkt.

Im Steuerverfahren als ausgesprochenes Massenverfahren sind die Behörden gerade nach dem Übergang zur einjährigen Veranlagung auf vollständige und aussagekräftige Lohnausweise angewiesen. Richtig ausgefüllte Lohnausweise bilden die Basis einer korrekten und insbesondere auch rechtsgleichen Besteuerung der Arbeitnehmenden. Der neue Lohnausweis umschreibt die Bescheinigungspflicht transparenter und präziser. Damit ermöglicht er einerseits den Arbeitnehmenden ein effizientes und korrektes Ausfüllen der Steuererklärung, andererseits den Steuerbehörden eine rasche Veranlagung ohne zeitraubende Rückfragen beim Steuerzahler oder beim Arbeitgebenden. Transparente Angaben vermindern sowohl bei den Arbeitgebenden, den Arbeitnehmenden und den Steuerbehörden den Aufwand. Der volkswirtschaftliche Nutzen ist offensichtlich.

Die Steuerbehörden sind sich bewusst, dass der Übergang zu einem gesamtschweizerisch einheitlichen Lohnausweis den Arbeitgebenden Kosten im EDV-Bereich verursacht. Seit mehreren Jahren wurde deshalb bei den bisherigen Formularen gezielt auf Änderungen verzichtet. So ist der von der Eidgenössischen Steuerverwaltung vertriebene so genannte schweizerische EDV-Lohnausweis seit 1987 unverändert geblieben. Aufwand werden jedoch lediglich die einmaligen Anpassungen verursachen. Vorausgesetzt, der bisherige Lohnausweis wurde bisher korrekt und vollständig ausgefüllt, werden die Unternehmen mit dem Ausfüllen des neuen Lohnausweises weniger laufenden Aufwand haben. Dies zeigt sich schon daran, dass sich die Anzahl Rubriken zum Ausfüllen um rund die Hälfte reduziert.

Die Schweizerische Steuerkonferenz hat bereits im Herbst 2001 alle namhaften Software-Firmen, die Buchhaltungs- und Lohnprogramme anbieten, über den neuen Lohnausweis informiert. Die Softwarefirmen sind in der Lage, den Unternehmen die erforderlichen Anpassungen der Programme anzubieten bzw. umzusetzen.

Der Kanton Luzern setzt seit längerem ausschliesslich den schweizerischen Lohnausweis ein und verzichtet auf ein eigenes kantonales Formular, dies auch im Interesse der Unternehmen, müssen sie sich doch nicht mit zwei unterschiedlichen Formularen befassen. Heute einen anderen als schweizweit einheitlichen Lohnausweis einzusetzen, ist weder unter dem Aspekt des Verwaltungsaufwandes sinnvoll noch rechtlich zulässig. Das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und der Gemeinden (StHG) schreibt in Art. 71 Abs. 3 die Verwendung von in der ganzen Schweiz einheitlichen Formularen vor.

4. Einführung neuer Lohnausweis: Stand der Dinge (Ende Juli 2003)

In zeitlicher Hinsicht ist festzuhalten, dass die Vertreter der Steuerbehörden die Spitzenverbände der Wirtschaft Mitte September 2001 über den neuen Lohnausweis und die zugehörigen Vorschriften zum Ausfüllen informiert und zur Meinungsäusserung eingeladen haben. In der Zwischenzeit kam es zu intensiven Diskussionen über die Einführung des neuen Lohnausweises. Der letzte Stand der Dinge dieser Diskussionen ist zur Zeit folgender:

An einer Arbeitsgruppensitzung vom Mai 2003 einigten sich die Vertreter der Steuerbehörden und die Verbandsvertreter der Privatwirtschaft auf die Bedingungen hinsichtlich Deklaration der Spesen und Gehaltsnebenleistungen. In Beachtung der Prinzipien der Verhältnismässigkeit, Praktikabilität und Kulanz sind Ergebnisse erzielt worden, die nun sowohl von den Steuerbehörden wie den KMU-Vertretern akzeptiert werden. Man einigte sich auf die Rahmenbedingungen, unter denen die genaue Angabe der Spesen verzichtet werden kann und wie der Ausweis von Gehaltsnebenleistungen zu erfolgen hat. Die Privatwirtschaft nahm diese Änderungen mit Genugtuung zur Kenntnis (vgl. beispielsweise Mitteilung Schweizerischer Gewerbeverband vom 30.5.2003; www.sgv-usam.ch).

Die bestehenden Entwürfe des neuen Lohnausweises und die dazugehörigen Vorschriften werden nun noch einmal überarbeitet und nochmals in die Vernehmlassung gegeben. Schlussendlich hat der Vorstand der Schweizerischen Steuerkonferenz auch dem Antrag der Privatwirtschaft entsprochen, die Vorbereitungsperiode zur Einführung des neuen Lohnausweises im Interesse einer geordneten Einführung um ein Jahr zu verschieben: Der neue Lohnausweis wird erstmals für das Jahr 2005 zum Einsatz gelangen, ab 2006 wird dessen Verwendung obligatorisch.

5. Zu den gestellten Fragen in der Anfrage

Zusammenfassend können wir die gestellten Fragen wie folgt beantworten:

1. Das Projekt wird zu einmaligen Kosten der Umstellung führen. Angepasst werden müssen in erster Linie die Lohnprogramme. Diese sind bei den Softwareanbietern bereits in der Entwicklung. Abgesehen von der Umstellung wird das Ausfüllen des Lohnausweises künftig einfacher und damit weniger aufwändig.
2. Mit dem neuen Lohnausweis, zumal es ein standardisiertes, gesamtschweizerisches Formular ist, das von allen Softwareanbietern unterstützt wird, werden die administrativen Belastungen gesenkt. Dies wird erst recht zutreffen, nachdem die Steuerbehörden mit den Vertretern der Privatwirtschaft schon gegenüber der heute gültigen Regelungen Vereinfachungen der Deklaration vereinbart haben.
3. Unternehmen, die den bisherigen Lohnausweis vollständig und korrekt nach den gültigen Vorschriften ausfüllen, werden mit dem neuen Lohnausweis Vereinfachungen erfahren. Unternehmen, die bisher die Lohnausweise nicht nach den geltenden Vorschriften ausfüllen, dies aber nach der neuen Regelung machen, müssen allenfalls mit Mehraufwendungen rechnen. Diese können wir jedoch nicht beziffern.
4. Das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und der Gemeinden (StHG) schreibt in Art. 71 Abs. 3 die Verwendung von in der ganzen Schweiz einheitli-

chen Formularen vor. Demnach besteht kein kantonaler Freiraum, einen anderen Lohnausweis als den gesamtschweizerischen zu verwenden.

5. Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die staatlich vorgeschriebenen Administrativarbeiten, die in Unternehmen periodisch vorgenommen werden müssen, v.a. für die Verantwortlichen von kleinen und kleinsten Unternehmen erhebliche Zeit in Anspruch nehmen. Umfragen und Messungen ergaben, dass sich dieser Aufwand in den erwähnten Betrieben etwa je zu einem Drittel auf den Verkehr mit der Sozialversicherung, auf die Abrechnung mit dem Fiskus und auf die Einhaltung der handelsrechtlichen Auflagen verteilt. Daraus geht hervor, dass der grösste Teil des Zeitaufwandes durch den Vollzug von Bundesrecht belegt wird und deshalb den Kantonen in diesen Bereichen keine oder allenfalls nur geringe unmittelbare Handlungs- und Gestaltungskompetenz zusteht.

Die Luzerner Regierung wird dem Aspekt der administrativen Entlastung von KMU in folgenden Schwerpunktbereichen weiterhin Beachtung schenken:

- bei den kantonalen Bewilligungsverfahren
- bei der Handhabung und dem Vollzug geltender Vorschriften, welche die KMU direkt betreffen
- beim Erlass von zukünftigen kantonalen Regulierungen, z.B. mit entsprechender inhaltlicher und zeitlicher Koordination.

Der Regierungsrat wird bestrebt sein, vorab auch im Rahmen der Bestandspflege und in enger Zusammenarbeit mit Verbänden und Vertretern der Wirtschaft und des Gewerbes diesen spezifischen Anliegen der KMU nach Möglichkeit Rechnung zu tragen und damit im Sinne des Wirtschaftsförderungsgesetzes mithelfen, die Leistungsfähigkeit der Luzerner Wirtschaft zu erhalten und zu fördern.

Luzern, 26. August 2003