

9374 D

## Ratschlag

betreffend

Änderung des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12.  
April 2000

betreffend Lohnmeldepflicht für Arbeitgeber

vom 7. September 2004 / 032068 / FD

Den Mitgliedern des Grossen Rats des Kantons Basel-Stadt zugestellt am  
10. September 2004

## Inhaltsverzeichnis

1. Begehrten	2
2. Ausgangslage	2
3. Gesetzesvorschlag und Erläuterungen zur Lohnmeldepflicht	5
4. Zeitliche Grundlagen, Inkrafttreten	6
5. Finanzielle Auswirkungen	7
6. Antrag	8
Synoptische Gegenüberstellung	8

### **1. Begehrten**

Der Regierungsrat möchte zur besseren Erfassung des steuerpflichtigen Einkommens und zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung ein Lohnmeldeverfahren für Arbeitgebende mit Versand des Lohnausweises direkt an die Steuerverwaltung einführen. Die direkte Abgabe des Lohnausweises ist eine einfache, für Arbeitgebende und Steuerbehörden zu keinem nennenswerten Mehraufwand führende Massnahme zur Verbesserung des Steuervollzugs und zur effizienteren Bewirtschaftung des Steuersubstrats. Die Gesetzesänderung soll ab Steuerperiode 2006 wirksam werden. Die erwarteten zusätzlichen Steuereinnahmen werden auf 10 bis 20 Mio. Franken geschätzt. Das Begehrten steht mit dem Massnahmenpaket 2 zur Reduktion der Aufgaben und Leistungen zwar im Zusammenhang, bildet aber nicht Bestandteil desselben: es wirkt sich nicht auf den ordentlichen Nettoaufwand (ONA), sondern schöpft vorhandene Steuerquellen besser aus.

### **2. Ausgangslage**

Nach geltendem Recht sind die Arbeitgebenden zur Ausstellung schriftlicher Bescheinigungen über ihre Leistungen an ihre Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen verpflichtet (§ 155 Abs. 1 lit. a StG). Eine Pflicht zur direkten Meldung des Lohnes an die Steuerbehörde in Form des Lohnausweises oder auf andere Weise besteht nicht. Nur wenn der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin die nötigen Bescheinigungen trotz Mahnung nicht einreicht, kann die Steuerverwaltung sie direkt beim Arbeitgeber einfordern (§ 155 Abs. 2 StG).

Dieses System macht es einfach, das erzielte Erwerbseinkommen nicht vollständig zu deklarieren. Das gilt vor allem bei Ausübung eines Zweit- oder Nebenerwerbs. Bei Vorliegen mehrerer Teilzeit- oder Temporärtätigkeiten ist die Versuchung gross, nicht alle Lohnausweise einzureichen. Ähnliches gilt für Ehepaare, die den Erwerb des einen Gatten einfach verschweigen können. Um dieser Situation entgegenzuwirken, sehen verschiedene Kantone in ihren Steuergesetzen vor, dass die Arbeitgebenden die ihren Arbeitnehmern ausbezahlten Löhne und sonstigen Leistungen der Steuerbehörde direkt zu melden haben.

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass sich der Kanton Basel-Stadt die Vorteile der Lohnmeldepflicht zunutze machen und eine entsprechende Vorschrift in sein Steuergesetz aufnehmen sollte. Angesichts der engen Vernetzung des Arbeitsmarktes von Basel-Stadt und Baselland mit den äusserst zahlreichen Pendlern zwischen diesen beiden Kantonen liegt es nahe, eine solche Neuregelung möglichst zusammen einzuführen. Entsprechende Kontakte führen zu einem gemeinsamen Vorgehen. Zur Zeit bildet eine parallele Vorlage im Kanton Basel-Landschaft Bestandteil des dortigen Sparpaketes. Es ist vorgesehen, die neue Regelung gleichzeitig in Kraft zu setzen.

Das Lohnmeldeverfahren baut auf die Mitwirkung der Arbeitgebenden. Die Finanzdirektoren von Basel-Stadt und Baselland haben deshalb bei den Wirtschaftsverbänden ein Konsultationsverfahren durchgeführt, um zu erfahren, wie sie sich gegenüber der geplanten Einführung der Lohnmeldepflicht stellen. Allgemein wird der Vorlage ein gewisses Verständnis entgegengebracht. Dieses führt jedoch nur bei einer Minderheit auch zu Akzeptanz derselben; mehrheitlich wird sie abgelehnt.

## **2. Gründe für die Lohnmeldepflicht und Rahmenbedingungen**

Für die Einführung und gesetzliche Verankerung einer Lohnmeldepflicht für Arbeitgebende sprechen diverse Gründe:

- a) Für ein Lohnmeldeverfahren sprechen Gerechtigkeitsüberlegungen. Die Einkünfte aus unselbständiger Erwerbstätigkeit, insbesondere die Nebenerwerbseinkünfte, werden besser erfasst. Dies führt zu einer gleichmässigeren Besteuerung der Unselbständigerwerbenden, dient damit der Steuergerechtigkeit und erhöht letztlich die Steuermoral. Zur Verwirklichung des Gleichbehandlungsgesetzes genügt es nicht, dass der Staat sachgerechte und willkürfreie Rechtsnormen aufstellt, er muss die nötigen Mittel zur effektiven Durchsetzung dieser Normen haben.
- b) Die Steuern, die dem Fiskus jedes Jahr wegen Nichtdeklaration von Einkünften aus unselbständiger Erwerbstätigkeit entgehen, werden von der Steuerverwaltung auf 10 bis 20 Mio. Franken geschätzt. Die Lohnmeldepflicht stellt jedoch keine Steuererhöhung dar. Auch wenn ihre Einführung Mehreinnahmen bewirken wird, so dient sie einzig und allein der besseren Durchsetzung des geltenden Rechts. Die materiellen Steuerbemessungsgrundlagen (steuerbares Einkommen, Steuersätze) ändern sich nicht.
- c) Die Lohnmeldepflicht dient der Bekämpfung der Steuerhinterziehung. Es ist zu erwarten, dass die Nichtdeklaration von Nebeneinkünften zurückgehen wird. Hingegen stellt das Lohnmeldeverfahren kein Mittel gegen die Schwarzarbeit dar, da bei dieser die Erwerbstätigkeit und das Erwerbseinkommen nicht nur vom Arbeitnehmer, sondern auch vom Arbeitgeber verschwiegen werden, wogegen auch eine Lohnmeldepflicht machtlos ist.
- d) Die Lohnmeldepflicht ist ein einfaches und praktikables Instrument zur Durchsetzung einer vollständigen Einkommensdeklaration. Den Arbeitgebenden verursacht sie keinen nennenswerten Mehraufwand. Ihre einzige Aufgabe besteht in der Anfertigung und im Versand eines zusätzlichen Lohnausweisexemp-

Iars. Die Übermittlung wird auch in elektronischer Form geschehen können, sobald die nötige technische Infrastruktur dafür vorhanden ist. Wie schon heute wird es von Seiten der Steuerbehörden mit der Lohnmeldepflicht kaum Rückfragen an die Arbeitgebenden geben, wenn die Lohnausweise korrekt ausgefüllt sind.

Die anlässlich eines Konsultationsverfahrens befragten Basler Dachverbände der Wirtschaft und der Arbeitgeber haben sich über die Einführung einer Lohnmeldepflicht wenig begeistert gezeigt und teilweise auch ablehnend geäussert. Sie haben sich jedoch nicht fundamental dagegen gestellt, unter der Voraussetzung, dass das Lohnmeldeverfahren so ausgestaltet wird, dass es den Arbeitgebenden, namentlich den kleinen und mittleren Unternehmen, keine nennenswerten administrativen Mehrbelastungen verursacht.

- e) Für die Steuerbehörde ist der Mehraufwand bewältigbar. Zwar müssten die über 100'000 eingehenden Lohnausweise sortiert und erfasst werden. Die Bewältigung dieser Aufgabe erfordert zusätzliche personelle Ressourcen, welche bei Einsatz moderner Hilfsmittel zur elektronischen Erfassung und Verarbeitung der eingehenden Lohnmeldungen aber relativ gering ausfallen dürften. Jedenfalls fällt der Mehraufwand im Verhältnis zu den erwarteten Mehrerträgen nicht ins Gewicht.
- f) Verschiedene Kantone kennen das Lohnmeldeverfahren bereits. Es handelt sich um die Kantone Bern, Glarus, Jura, Neuenburg, Waadt und Wallis. Die Lohnmeldepflicht hat sich dort bewährt und bildet ein unverzichtbares Instrument der Steuererhebung. Auch der Kanton Basel-Landschaft ist, wie schon oben erwähnt, daran, eine Gesetzesvorlage für ein Lohnmeldeverfahren auszufertigen. Durch die gemeinsame Einführung des Lohnmeldeverfahrens in den beiden Basler Kantonen wird sich seine Wirkung im Wirtschaftsraum Nordwestschweiz entscheidend verstärken und dürfte weitere Kantone dazu anregen, dieses Instrument ebenfalls einzuführen.
- g) Die Lohnmeldepflicht ist mit dem Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) vereinbar. Ein in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten von Prof. Dr. Madeleine Simonek vom 21. Juni 2004 kommt zum Schluss, dass den Kantonen bei der Ausgestaltung der Verfahrens- und Mitwirkungspflichten ein Gestaltungsspielraum zusteht und die Einführung einer Lohnmeldepflicht für Arbeitgebende aus steuerharmonisierungs- und verfassungsrechtlicher Sicht zulässig ist.
- h) Nicht weiter verfolgt hat der Regierungsrat die Idee eines allgemeinen Sicherstellungsabzugs auf dem Erwerbseinkommen für sämtliche Arbeitnehmenden. Eine solche Sicherstellungsteuer an der Quelle (auch: Lohnabzugssteuer, unechte Quellensteuer) wäre für die Arbeitgebenden und die Steuerbehörden im Vergleich zur Lohnmeldepflicht wesentlich aufwändiger. Sie ist in keinem anderen Kanton bekannt und würde auch einen Standortnachteil bedeuten. Sie würde einen weitaus höheren administrativen Aufwand bewirken und ausserdem auch rechtliche Probleme aufwerfen. Schliesslich wären die damit sichergestellten Mehreinnahmen nicht wesentlich höher als bei der Lohnmeldepflicht.
- i) Auch über die AHV lässt sich keine Abhilfe schaffen. Die AHV-Behörden gewähren den Steuerbehörden auf konkrete Anfrage hin zwar Amtshilfe. Hinge-

gen können sie aus datenschutzrechtlichen Gründen keinerlei Sammelmeldungen an die Steuerverwaltung in Form von Listen, Online-Zugriffen und dergleichen leisten.

### **3. Gesetzesvorschlag und Erläuterungen zur Lohnmeldepflicht**

- a) Der Regierungsrat schlägt vor, den Paragraphen über die Meldepflicht Dritter um einen zusätzlichen Absatz e) zu ergänzen:

[§ 157. Der Steuerverwaltung haben für jede Steuerperiode eine Bescheinigung einzureichen:]

- e) *Arbeitgebende über ihre Leistungen an die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in Form eines Exemplars des Lohnausweises oder in anderer von der Steuerverwaltung genehmigter Form.*

Diese Regelung ist mit den Bestimmungen über die Pflicht zur Einreichung von Beilagen zur Steuererklärung (§ 152 Abs. 1 lit. a StG) und zur Bescheinigungspflicht der Arbeitgeber gegenüber den Arbeitnehmern (§ 155 Abs. 1 lit. a StG) abgestimmt. Nach § 155 Abs. 1 lit. a StG sind die Arbeitgeber gegenüber den Steuerpflichtigen zur Ausstellung schriftlicher Bescheinigungen "über ihre Leistungen an die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen" verpflichtet. Nach § 152 Abs. 1 lit. a StG müssen Steuerpflichtige der Steuererklärung Lohnausweise "über alle Einkünfte aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit" beilegen. Unter die meldepflichtigen Leistungen fallen nicht nur der Lohn, sondern alle mit dem Arbeitsverhältnis zusammenhängenden Einkünfte. Was für Einkünfte dazu gehören, haben Praxis und Rechtsprechung konkretisiert und ist in den Vorschriften zum Ausfüllen des Lohnausweises der Schweizerischen Steuerkonferenz und der Eidgenössischen Steuerverwaltung festgehalten (Bisheriger Lohnausweis: Erläuterungen zum Lohnausweis-Formular Formular 11 EDP Ausgabe 1995; Neuer Lohnausweis: Entwurf zum neuen Lohnausweis-Formular vom 15. Juni 2004 sowie Wegleitung dazu, in: [www.steuerkonferenz.ch](http://www.steuerkonferenz.ch)).

- b) Die Meldepflicht beinhaltet die Zustellung einer Kopie des Lohnausweises an die Steuerverwaltung. Um die Möglichkeiten der elektronischen Datenübermittlung und -verarbeitung auszunutzen, kann die Lohnmeldung statt in Papierform auch auf andere Weise erfolgen. Dazu bedarf es jedoch der Genehmigung durch die Steuerverwaltung, damit die Einhaltung der nötigen Standards und Formate sichergestellt ist.

Die direkte Meldepflicht der Arbeitgeber entbindet die Arbeitnehmenden nicht davon, den Lohnausweis zusammen mit der Steuererklärung abzugeben (§ 152 Abs. 1 lit. a StG). Sie sind für die vollständige Deklaration ihres Einkommens auch weiterhin verantwortlich.

- c) Die Lohnmeldepflicht gilt, da sich die kantonale Gesetzes- und Steuerhoheit auf das Kantonsgebiet beschränkt, nur gegenüber Arbeitgebern, welche kraft persönlicher oder wirtschaftlicher Zugehörigkeit im Kanton steuerpflichtig sind. Gegenüber Arbeitgebenden ohne Steuerzugehörigkeit zum Kanton kann die Lohnmeldepflicht nicht durchgesetzt werden, auch wenn ihre Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ihr Steuerdomizil im Kanton haben.

Im Kanton steuerpflichtige Arbeitgeber haben auch für Arbeitnehmer ohne Wohnsitz im Kanton den Lohn zu melden. Dies vereinfacht die Abwicklung und Kontrolle des Meldeverfahrens. Zudem ist es nicht Sache des Arbeitgebers, sondern der Steuerverwaltung zu entscheiden, ob ein Arbeitnehmer im Kanton Basel-Stadt steuerpflichtig ist. Ausserdem sind Lohnmeldungen für nicht im Kanton wohnhafte Arbeitnehmer Voraussetzung für eine gegenseitige Datenübermittlung zwischen den Kantonen.

Die Lohnmeldung erfolgt immer nur an die kantonale Steuerbehörde des Kantons, in dem der Arbeitgeber seinen Sitz oder Betrieb hat. Die Arbeitgebenden brauchen sich nicht um die inter- und innerkantonalen Zuständigkeiten der Steuerbehörden zu kümmern. Die Lohnausweise von nicht im Kanton wohnhaften Arbeitnehmern leitet die kantonale Steuerbehörde von Amtes wegen an den Wohnsitzkanton weiter, sofern dieser Gegenrecht hält. Eine enge Zusammenarbeit und ein gegenseitiger Austausch der Lohnmeldungen ist für unseren Kanton vor allem mit Baselland wichtig und auch vorgesehen. Lohnmeldungen können im Einzelfall auch Kantonen zugestellt werden, die keine Lohnmeldepflicht kennen, da die Steuergesetze, die Kantone ohnehin zur gegenseitigen Amtshilfe und Unterstützung verpflichten (§ 140 StG, Art. 111 DBG, Art. 39 StHG). Keinerlei Auskünfte erteilt und erst recht keine Lohnmeldungen verschickt werden an Steuerbehörden ausländischer Staaten; ihnen gegenüber gilt das Amts- und Steuergeheimnis.

d) Die Lohnmeldung durch Abgabe eines Lohnausweisdoppels an die Steuerverwaltung stellt eine Verfahrenspflicht des Arbeitgebers dar. Ihre vorsätzliche oder fahrlässige Missachtung kann, unabhängig davon ob der Arbeitnehmer seinen Lohn deklariert hat oder nicht, für den Arbeitgeber eine Busse bis 1'000 Franken (im schweren oder wiederholten Fall bis 10'000 Franken) wegen Verfahrenspflichtverletzung nach sich ziehen (§ 208 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 StG). Diese Sanktionsmöglichkeit stellt keine Besonderheit dar, sondern gilt generell für alle Formen von Verletzungen von Verfahrens- oder Mitwirkungspflichten. Die Ahndung von Verfahrenspflichten wird von der Steuerverwaltung allerdings sehr zurückhaltend ausgeübt. Eine gesetzliche Sanktionsmöglichkeit muss aber bestehen, ansonsten sich die Lohnmeldepflicht gegenüber nicht mitwirkungsbereiten Arbeitgebern nicht durchsetzen liesse.

#### **4. Zeitliche Grundlagen, Inkrafttreten**

a) Die Lohnmeldepflicht für Arbeitgeber soll gemäss § 234 Abs. 12 StG erstmals für die Steuerperiode 2006 wirksam werden. Beim Postnumerandomsystem findet die Deklaration und Veranlagung erst im Folgejahr statt (Ausnahme: Wegzug ins Ausland, Tod des Steuerpflichtigen). Die direkte Abgabe des Lohnausweises wird somit erstmals anfangs 2007 stattfinden. Den Arbeitgebenden und der Steuerverwaltung bleiben so genügend Zeit, um die nötigen organisatorischen und technischen Massnahmen vorzukehren. Für frühere Steuerjahre haben Arbeitgebende keine (rückwirkende) Lohnmeldung vorzunehmen.

Im Sinne der zu erwartenden Entlastung des Staatshaushalts wäre eine frühere Inkraftsetzung allenfalls wünschbar gewesen. Sollte dies anlässlich der Vorprüfung der Vorlage in der grossräumlichen WAK zur Diskussion stehen, sei hiermit

empfohlen, das Inkraftsetzungsdatum auf jeden Fall mit dem Kanton Basel-Landschaft zu koordinieren.

b) Der Beginn der Lohnmeldepflicht fällt zeitlich zusammen mit der Einführung des neuen schweizerischen Lohnausweises. Der neue Lohnausweis, der von den kantonalen Steuerbehörden und der Eidgenössischen Steuerverwaltung gemeinsam geschaffen wurde, wird ab Steuerperiode 2006 obligatorisch sein (freiwillig kann er bereits fürs 2005 verwendet werden).

c) Mit der erstmaligen Einführung der Lohnmeldepflicht stellt sich die Frage, wie die Steuerverwaltung zu verfahren hat, wenn sie aufgrund einer Lohnmeldung erstmals vom Bestehen eines Arbeitsverhältnisses erfährt. Das kann darauf zurückzuführen sein, dass das Arbeitsverhältnis erst im Steuerjahr begonnen hat, für welches die Meldung erfolgt ist; es kann aber auch daran liegen, dass es der Steuerbehörde bisher verschwiegen worden ist. Erfährt die Steuerverwaltung erstmals vom Bestehen eines Arbeitsverhältnisses, dann darf sie nach Treu und Glauben davon ausgehen, dass es zuvor nicht bestanden hat. Ein Nachsteuerverfahren für zurückliegende Steuerperioden wird die Steuerverwaltung nur dann aufnehmen, wenn weitere Verdachtsgründe wie bspw. ein absonderlicher Vermögenszuwachs, Ermessenstaxationen, unzureichende Einkünfte etc. hinzukommen, die auf eine unvollständige Einkommensdeklaration hindeuten. Eine Lohnmeldung stellt hingegen für sich allein in der Regel kein hinreichendes Verdachtsmoment dar.

Die Überprüfung zurückliegender Steuerjahre ist im Übrigen nicht das Ziel der vorliegenden Gesetzesvorlage. Das Lohnmeldeverfahren dient der Prävention. Die Steuerpflichtigen sollen wissen, dass der Arbeitgeber ihren Lohn melden muss, und sie sollen zur vollständigen Deklaration ihrer Erwerbseinkünfte bewogen werden. Im Übrigen wird die Steuerverwaltung schon allein aus Gründen der Effizienz und Prioritätssetzung nicht bei jeder neuen Lohnmeldung Steueruntersuchungen durchführen, sondern Abklärungen nur bei Hinweisen auf das Vorliegen schwerwiegender Straftaten vornehmen.

d) Der Regierungsrat hat sich in diesem Zusammenhang auch Gedanken gemacht, ob für bisher nicht deklarierte, mit der Lohnmeldung jedoch bekannt gewordene Erwerbseinkünfte eine Amnestie ausgesprochen werden sollte, davon jedoch Abstand genommen. Eine Amnestie setzt falsche Zeichen, da sie den Eindruck erweckt, dass sich Steuerhinterziehung lohnt, und sie führt dazu, dass sich die ehrlichen Steuerzahler und -zahlerinnen, die ihre Deklarationspflichten Jahr für Jahr anstandslos erfüllen, düpiert vorkommen. Einer Amnestie steht auch das Steuerharmonisierungsgesetz entgegen: was die Kantone nach Bundesrecht als Einkommen zu besteuern haben, können sie nicht auf dem Wege der Amnestie von der Besteuerung ausnehmen.

## **5. Finanzielle Auswirkungen**

Mit der Lohnmeldepflicht ist keine Steuererhöhung verbunden. Die materiellen Grundlagen der Steuerbemessung (steuerbares Einkommen, Steuersätze) ändern sich nicht. Die Lohnmeldepflicht ermöglicht einzig die bessere Erfassung des Steuersubstrats nach geltendem Recht.

Die Mehreinnahmen, die aufgrund der Lohnmeldepflicht sichergestellt werden können, sind beträchtlich. Die Steuerverwaltung schätzt sie auf 10 bis 20 Mio. Franken. Naturgemäß lässt sich über nicht deklariertes Einkommen keine genauere Angabe machen. Bekannt ist der Steuerverwaltung jedoch die Summe der (deklarierten) Einkünfte aus unselbständiger Erwerbstätigkeit: sie beträgt ca. 4.2 Milliarden Franken (Steuerperiode 2002). Auch wenn nur ein Bruchteil dieser Einkünfte nicht deklariert wird, so ist angesichts dieser Größenordnung doch von nicht unerheblichen Steuerausfällen auszugehen.

Die durch die Lohnmeldepflicht zusätzlich generierten Einnahmen fallen bei den allgemeinen Steuererträgen an. Da diese Mehreinnahmen nicht beim ordentlichen Nettoaufwand (ONA) anfallen, sind sie auch nicht Bestandteil des 100-Mio.-Pakets.

## **6. Antrag**

Im Sinne der vorstehenden Ausführungen stellt der Regierungsrat dem Grossen Rat den Antrag, dem im Anhang abgebildeten Gesetzesentwurf zu einer Änderung des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12. April 2000 zuzustimmen.

Basel, 9. September 2004

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Der Präsident

Der Staatsschreiber

Jörg Schild

Dr. Robert Heuss

## Synoptische Darstellung

Geltendes Recht	Gesetzesvorschlag des Regierungsrats
--	<b>§ 157:</b> [Der Steuerverwaltung haben für jede Steuerperiode eine Bescheinigung einzureichen:] e) Arbeitgebende über ihre Leistungen an die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in Form eines Exemplars des Lohnausweises oder in anderer von der Steuerverwaltung genehmigter Form.
--	<b>§ 234 Abs. 12:</b> Die Ergänzungen gemäss Grossratsbeschluss vom XX.YY.ZZZZ finden erstmals Anwendung für die Steuerperiode 2006.

**Anhang:**  
Gesetzesentwurf