

**KONFERENZ DER KANTONALEN  
FINANZDIREKTORINNEN  
UND FINANZDIREKTOREN**

Frau Bundesrätin  
Eveline Widmer-Schlumpf  
Vorsteherin EFD  
Bernerhof  
3003 Bern

Bern, 4. März 2014

**Bundesgesetz über die Revision der Quellenbesteuerung des Erwerbseinkommens.  
Stellungnahme zur Vernehmlassung**

Sehr geehrter Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Unterlagen vom 13. Dezember 2013 zu randvermerkter Vernehmlassungsvorlage. Die Plenarversammlung der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) sprach sich am 31. Januar 2014 zu den Grundzügen der Vorlage aus. Der Vorstand der FDK verabschiedete die folgende Stellungnahme zu diesem Geschäft per Zirkularbeschluss am 3. März 2014.

**1. Ausgangslage**

Wer in der Schweiz ohne Niederlassungsbewilligung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit nachgeht, ist der Quellensteuer unterworfen. Heute werden in der Schweiz rund 780'000 unselbständige Erwerbstätige ohne Niederlassungsbewilligung an der Quelle besteuert, davon rund 440'000 mit steuerrechtlichem Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz (Ansässige) und rund 340'000 ohne steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz (Nicht-Ansässige). Mehr als drei Viertel der ansässigen Quellensteuerpflichtigen erwirtschaften ein Bruttoerwerbseinkommen von weniger als CHF 120'000. Gemäss geltendem Recht wird erst bei Überschreitung dieser Grenze zwingend eine nachträgliche ordentliche Veranlagung vorgenommen. Die Grenzgängerkantone Genf (130'000 Quellenbesteuerte), Waadt (83'000), Tessin (62'000) und Basel-Stadt (60'000) sowie Zürich (103'000) haben die meisten quellenbesteuerten Personen.

**2. Rechtsprechung des Bundesgerichts aufgrund des Freizügigkeitsabkommens**

Bereits seit längerer Zeit wurde im gemischten Ausschuss zur Anwendung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) die Quellenbesteuerung der Schweiz kritisiert. Seitens der EU wurde beanstandet, dass EU-Bürger ohne Niederlassungsbewilligung anders besteuert werden als niedergelassene EU-Arbeitnehmende. Auch in der Lehre wurde die bisherige Rechtsordnung kritisiert, da die Ausgestaltung der schweizerischen Quellensteuerordnung in Bezug auf An-

sässige ohne Niederlassungsbewilligung gegenüber ordentlich Besteuerten unverhältnismässig sei.

In einem Urteil vom 26. Januar 2010 kam das Bundesgericht zum Schluss, dass die geltende Quellensteuerordnung im Falle von nicht-ansässigen Quellensteuerpflichtigen in gewissen Konstellationen gegen das FZA verstosse. Konkret beurteilte es den Fall eines Schweizer Grenzgängers, der in Frankreich wohnte und in Genf unselbständig erwerbstätig war. Gestützt auf die Rechtsprechung des EuGH hielt das Bundesgericht fest, eine unzulässige Diskriminierung liege vor, wenn nicht-ansässige anders behandelt werden als ansässige Steuerpflichtige, sofern sich diese in einer vergleichbaren Situation befinden würden. Eine vergleichbare Situation sei dann anzunehmen, wenn Nicht-Ansässige in einem Wohnsitzstaat keine nennenswerten Einkünfte erzielten und ihr zu versteuerndes Einkommen im Wesentlichen aus einer Tätigkeit bestehe, die sie im Arbeitsortsstaat ausübten.

Im Auftrag der FDK untersuchte in der Folge die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) die zu diesen Fragen ergangenen Gerichtsentscheide und erarbeitete eine detaillierte Analyse zu möglichen Lösungsansätzen. Dabei war zu berücksichtigen, dass der Sicherungscharakter der Quellensteuer erhalten bleibt, rechtlich unzulässige Ungleichbehandlungen zwischen ordentlich besteuerten und quellenbesteuerten Personen innerhalb der geltenden Ordnung eliminiert werden, gleichzeitig aber auch der Verwaltungsaufwand nicht explodieren darf.

### **3. Vorgesehene Neuregelung**

#### **3.1. Nachträgliche ordentliche Veranlagung (NOV) für Ansässige**

Betragen die dem Quellensteuerabzug unterworfenen Bruttoeinkünfte mehr als den vom Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) in Zusammenarbeit mit den Kantonen festgelegten Betrag, so findet von Amtes wegen eine obligatorische NOV statt. Der festgelegte Betrag sollte dabei deutlich unter dem bisherigen Grenzbetrag von CHF 120'000 zu liegen kommen. Sind die Bruttoeinkünfte tiefer als dieser festgelegte Betrag, so findet eine NOV nur statt, wenn ein entsprechender Antrag gestellt wird.

#### **3.2. Nachträgliche ordentliche Veranlagung auf Antrag für Quasi-Ansässige**

Neu können Nicht-Ansässige, die aber einen Grossteil ihrer Einkünfte in der Schweiz erwirtschaften (Quasi-Ansässige), Antrag auf eine nachträgliche ordentliche Veranlagung stellen. Damit wird der Rechtsprechung des Bundesgerichts Rechnung getragen. Wer sich als Quasi-Ansässiger für die NOV entscheidet, muss dies nicht zwingend auch für die kommenden Jahre gegen sich geltend lassen.

#### **3.3. Quellensteuer mit Abgeltungswirkung für Nicht-Ansässige**

Für Nicht-Ansässige, welche die Qualifikation zur Quasi-Ansässigkeit nicht erfüllen, hat die Quellensteuer Abgeltungswirkung. Bisher mögliche Tarifkorrekturen entfallen. Dies führt zu administrativen Vereinfachungen.

## **4. Verschiedene Fragen**

### **4.1. Örtliche Zuständigkeit**

Neu gilt bei den Ansässigen der Wohnsitz am 31. Dezember als Stichtag analog dem ordentlichen Veranlagungsverfahren. Bei Quasi-Ansässigen soll der Arbeitsort per 31. Dezember und bei Nicht-Ansässigen der Arbeitsort per Ende Monat als Stichtag gelten.

### **4.2. Verfahren**

Die Bestimmungen über das Verfahren erfahren im Vergleich zum geltenden Recht Präzisierungen, aber auch Vereinfachungen. So kann die quellensteuerpflichtige Person von der zuständigen Veranlagungsbehörde eine Verfügung verlangen, wenn sie vom Arbeitgeber keine Bescheinigung über seine Leistungen, den Quellensteuerabzug und den angemessenen Tarif erhalten hat oder wenn sie zwar in deren Besitz ist, sich aber damit nicht einverstanden erklären kann.

### **4.3. Bezugsprovision**

Ebenfalls soll der administrative Aufwand der Arbeitgeber als Schuldner der steuerbaren Leistung vereinfacht werden. Heute erhält der Arbeitgeber eine Bezugsprovision in der Höhe von 2 - 4 % des Quellensteuerbetrags. Da das Quellensteuerverfahren ein standardisiertes Massenverfahren mit EDV-Unterstützung darstellt, ergeben sich bei den Arbeitsabläufen Automatisierungen und administrative Vereinfachungen. Die Bandbreite der Bezugsprovision soll deshalb gesenkt werden.

## **5. Bemerkungen zur Problematik des zusätzlichen Administrationsaufwands**

Für die Einschätzung des zusätzlichen Administrationsaufwands verweisen wir auf die Ausführungen der einzelnen Kantone. Der Fragebogen der Vernehmlassungen geht auf diese Problematik ein.

## **6. Beurteilung der vorgeschlagenen Lösung**

Die vorgeschlagene Lösung trägt der europäischen und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung weitgehend Rechnung. Die Frage der Gleichbehandlung von Ansässigen, Quasi-Ansässigen und Nicht-Ansässigen unselbständig Erwerbstätigen wird wesentlich entschärft, ohne indessen eine völlige Gleichschaltung zu erreichen. Dies ist der Preis für die Berücksichtigung des Veranlagungsaufwands, der nicht zu unterschätzen ist.

Die im Entwurf vorgesehene Grenze für die nachträgliche ordentliche Veranlagung bei CHF 65'000 erachten wir indessen als zu tief. Die Schätzungen für den zusätzlichen Verwaltungsaufwand liegen bei den konsultierten Kantonen zwischen 6 bis 35 Stellen. Hinzu kommen Aufwände ausserhalb der Veranlagung, ist doch bei der Absenkung der Grenze für die obligatorische NOV mit zusätzlichen Sprachproblemen und somit Übersetzungsaufwänden zu rechnen. Der Wegfall des Aufwandes infolge entfallender Tarifkorrekturen vermag den durch die zusätzlichen NOV entstehenden Aufwand nicht zu kompensieren. Um dem FZA Genüge zu tun, ist weniger die Absenkung der Grenze entscheidend als die Möglichkeit, zu einer NOV zu kommen. Quellensteuerpflichtige können auch ohne Erreichung des Grenzbetrags eine NOV verlangen, wenn sie geltend machen, dass ihre Steuerbelastung im Verhältnis zu den ordentlich Besteuernten wesentlich höher ist. Dadurch wird der Verwaltungsaufwand zwar auch zunehmen, aber wohl deutlich weniger als bei einer Absenkung der Grenze für die obligatorische NOV. Das Bundesgericht hat ausserdem in einem erst kürzlich ergangenen Entscheid (2C\_490/2013 vom 29. Januar 2014) festgehalten, dass der Sicherungszweck der

Quellensteuer Art. 38 Abs. 4 StHG (Abrechnung beim Wohnsitzwechsel pro rata temporis) dann nicht mit Art. 21 Abs. 3 FZA im Einklang stehe, wenn der Bezug an der Quelle bereits erfolgt sei und deshalb eine Diskriminierung darstelle. Die Quellensteuerordnung wird somit auch in diesem Punkt durch das FZA und die Anwendung der Grundsätze der ordentlichen Veranlagung verdrängt. Gleichzeitig stellt sich die (von der Justiz bisher noch nicht beantwortete) Frage, ob sich auch Inländer beschweren können, wenn die Quellensteuer tiefer als die ordentliche Besteuerung ausfällt (Inländerdiskriminierung aufgrund des anwendbaren Tarifs). Zusammenfassend wird somit auch bei einer Beibehaltung der Schwelle bei 120'000 für eine automatische NOV der Verwaltungsaufwand aufgrund der Beachtung der völkerrechtlichen Abmachungen ansteigen. Dennoch kann aus den dargelegten Gründen auf eine Gesetzesrevision nicht verzichtet werden.

## 7. Antrag

Wir beantragen, den Grenzwert für die nachträgliche ordentliche Veranlagung von Amtes wegen bei CHF 120'000 zu belassen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

### KONFERENZ DER KANTONALEN FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN

Der Präsident:



Peter Hegglin

Der Sekretär:



Dr. Andreas Huber-Schlatter

#### Kopie

- Mitglieder FDK (Mail)
- Mitglieder SSK (Mail)
- [vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)