

## Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 057-2016  
Vorstossart: Motion  
Richtlinienmotion:   
Geschäftsnummer: 2016.RRGR.275

Eingereicht am: 13.03.2016

Fraktionsvorstoss: Nein  
Kommissionsvorstoss: Nein  
Eingereicht von: Lüthi (Burgdorf, SP) (Sprecher/in)  
Etter (Treiten, BDP)  
Imboden (Bern, Grüne)  
Streit-Stettler (Bern, EVP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein  
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 982/2016 vom 31. August 2016  
Direktion: Finanzdirektion  
Klassifizierung: Nicht klassifiziert  
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



### Automatisierter freiwilliger Direktabzug der direkten Steuern vom Lohn

---

Der Regierungsrat wird beauftragt, die nötigen Gesetzesanpassungen zu veranlassen, damit im Kanton Bern ein automatisierter freiwilliger Direktabzug der direkten Steuern vom Lohn für un-selbstständig Erwerbende eingeführt wird.

#### Begründung:

Arbeitgeber sollen vom Kanton auf gesetzlichem Weg angewiesen werden können, den Direktabzug als Steuervorauszahlung automatisch vorzunehmen. Der Vollzug gleicht punkto administrativen Verfahrens der Quellensteuer für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Niederlassungsbewilligung mit Einkommen über 120 000 Franken. Allerdings deckt sich der juristische Charakter des Abzugs nicht mit einer Quellensteuer, sondern entspricht vielmehr einer freiwilligen, verzinslichen Steuervorauszahlung, weil sie nur erfolgen darf, wenn kein Widerspruch durch den/die Beschäftigte/n erfolgt.

Ein gleichlautender Vorstoss wurde im Oktober 2015 vom Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt überwiesen (Geschäft Nr. 15.5219.01). Und im Kanton Zürich wurde im Januar 2016 eine parlamentarische Initiative eingereicht, die fordert, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit

Schweizer Bürgerrecht oder ausländische Arbeitnehmende mit fremdenpolizeilicher Niederlassungsbewilligung Steuervorauszahlungen mittels freiwilligem Direktabzug vom Lohn vornehmen können (KR-Nr. 24/2016). Solche kantonalen Regelungen sind anscheinend möglich und mit dem eidgenössischen Recht vereinbar.

Im Kanton Bern werden jährlich 60 000 bis 65 000 Steuerforderungen in Betreuung gesetzt. Die Steuerverwaltung hat folgende Zahlen ermittelt (nur Betreibungen gegen natürliche Personen):

<b>Jahr</b>	<b>Anzahl</b>	<b>Forderungsbeträge</b>
2009	63 472	CHF 229 802 842.46
2010	65 666	CHF 228 100 297.73
2011	66 925	CHF 220 555 714.13
2012	62 367	CHF 213 396 665.16
2013	60 178	CHF 210 705 860.49
2014	60 764	CHF 211 108 910.77
2015 *	32 606	CHF 208 774 497.59

\* = Betreibungsstopp im Oktober 2015 infolge Softwareumstellungen Betreibungsämter Kanton Bern

Seit Jahren haben vier von fünf Haushalten, die von der Berner Schuldenberatung betreut werden, Steuerschulden, in den letzten fünf erfassten Jahren im Durchschnitt 28 000 Franken. Die Steuerschulden sind mit Abstand die verbreitetste Schuldenkategorie. Wer keine Steuerschulden hat, wird häufig an der Quelle besteuert. Das heisst: Praktisch jeder überschuldete Haushalt hat Steuerschulden, es sei denn, er werde an der Quelle besteuert.

Zwar ist es den Steuerpflichtigen bereits heute möglich, auf freiwilliger Basis Vorauszahlungen an die Steuern zu leisten. Aber es ist offensichtlich, dass dies von den Risikogruppen nicht adäquat genutzt wird. Viele Betroffene können auch gar nicht abschätzen, welche Steuerforderung auf sie zukommt.

Mit einem automatisierten freiwilligen Direktabzug der Steuern vom Lohn können Schulden und administrative Leerläufe vermieden und dem Kanton und den Gemeinden die Steuererträge gesichert werden.

## Antwort des Regierungsrates

Die Motionäre wollen die Arbeitgeber verpflichten, für die Steuern ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einen zusätzlichen Lohnabzug vorzunehmen. Nach den Vorstellungen der Motionäre soll der Direktabzug der Regelfall sein („automatisierter“ Direktabzug). Der Direktabzug soll nur dann unterbleiben, wenn die betroffene Person Widerspruch einlegt (automatisierter „freiwilliger“ Direktabzug). Hintergrund der Motion ist die Feststellung, dass die meisten Personen mit Schulden auch Steuerausstände ausweisen. Anders verhalte es sich nur bei Personen, die der Quellensteuer unterliegen. Mit dem Direktabzug der direkten Steuern vom Lohn sollen der Bezug der Steuern optimiert und im Ergebnis auch die Verschuldung von Personen mit tiefem Einkommen bekämpft werden. Gleichlautende Vorstösse wurden auch in anderen Kantonen eingereicht, unter anderem in Basel-Stadt und Zürich.

Der Regierungsrat ist mit der Zielsetzung der Motion grundsätzlich einverstanden. Er bezweifelt aber, dass mit der Einführung eines freiwilligen Direktabzugs der direkten Steuern vom Lohn eine relevante Verbesserung des Steuerbezugs erreicht werden könnte.

- **Bezug der Steuern ist kantonal unterschiedlich geregelt:** Im Kanton Bern werden die Kantons- und Gemeindesteuern eines bestimmten Jahres bereits während des laufenden Jahres fällig (Ratenrechnungen vom 20. Mai, 20. August und 20. November). Dabei wird jeweils mit den drei Ratenrechnungen gesamthaft der voraussichtlich geschuldete Steuerbetrag in Rechnung gestellt, so dass mit der Schlussabrechnung im Folgejahr in der Regel keine Nachzahlungen mehr nötig sind. Das bernische Bezugssystem unterscheidet sich in diesem Punkt von der Regelung im Kanton Basel-Stadt, wo die Steuern erst am 31. Mai des Folgejahres fällig werden (§194 des Steuergesetzes des Kantons Basel-Stadt; Syst. Nr. 640.100). Anders als im Kanton Basel-Stadt bezahlen die Bürgerinnen und Bürger im Kanton Bern ihre Steuern bereits während dem laufenden Steuerjahr.
- **Möglichkeit für freiwillige, verzinsliche Steuervorauszahlung ist bereits gegeben:** Zur Optimierung des Steuerbezugs hat die Steuerverwaltung des Kantons Bern im Jahr 2011 die Möglichkeit von freiwilligen, verzinslichen Vorauszahlungen eingeführt. Die Steuerverwaltung weist in ihren Informationen jeweils offensiv und prominent auf diese Vorauszahlungsmöglichkeiten hin (Ratenbeilagen, Internetseite, Wegleitung zum Ausfüllen der Steuererklärung etc.). Dabei wird jeweils auch auf die mit einer verspäteten Zahlung verbundenen Verzugszinsfolgen hingewiesen (siehe Newsletter „10 Minuten“ als Beilage zur ersten Ratenrechnung 2016<sup>1</sup>).
- **Die Zahlungsmoral der Bernerinnen und Berner darf insgesamt als gut bezeichnet werden:** In den letzten Jahren haben im Schnitt 85 von 100 Personen ihre Raten fristgerecht bezahlt. Die Möglichkeit der verzinslichen Vorauszahlungen hat bezüglich der ersten Raten zu einem Anstieg von 77 auf 87% rechtzeitiger Zahlungen geführt. Die jährlichen Abschreibungen auf Einkommens- und Vermögenssteuerforderungen betragen lediglich etwas mehr als 1 Prozent der gesamten Steuerforderungen. In den Steuerjahren 2011 und 2012 haben die Abschreibungen jeweils rund CHF 45 Mio. betragen.

---

<sup>1</sup> [http://www.fin.be.ch/fin/de/index/steuern/steuern\\_bezahlen/aktuell/10minuten.html](http://www.fin.be.ch/fin/de/index/steuern/steuern_bezahlen/aktuell/10minuten.html)

- **Zielgruppe würde nicht erreicht:** Von der Einführung eines Direktabzugs der Steuern auf dem Lohn könnte keine relevante zusätzliche Verbesserung der Zahlungsmoral erwartet werden. Personen in schwierigen finanziellen Verhältnissen würden den Direktabzug der Steuern ablehnen, um mit dem höheren Lohn die jeweils aktuellen Verpflichtungen zu erfüllen, insbesondere jene, bei denen Leistungskürzungen drohen (Telefon- und TV-Gebühren, Stromrechnungen, Leasing- und Mietzinsraten etc.).

Die Einführung eines Direktabzugs ist indessen vorab wegen den damit verbundenen **Aufwendungen und Kosten** abzulehnen:

- Für die **steuerpflichtigen Personen**, die für den Lohnabzug optieren, würde die rechtzeitige Bezahlung der voraussichtlich geschuldeten Steuern erheblich erschwert, weil sie jeweils die Gesamtsumme der bezahlten Steuerbeträge (eigene und jene der Arbeitgeber) im Auge behalten müssten. Das vorgeschlagene Modell würde für sie zu einer erheblichen Verkomplizierung der Steuerverhältnisse führen. Zudem ist festzuhalten, dass ein freiwilliger Lohnabzug nicht etwa zu einem Wegfall des Steuererklärungsverfahrens führen würde.<sup>2</sup> Darin liegt der wesentliche Unterschied zu den an der Quelle besteuerten Personen, die nur in Ausnahmefällen noch eine Steuererklärung auszufüllen haben (sog. nachträgliche ordentliche Veranlagung). Der Direktabzug der Steuern vom Lohn bringt den Betroffenen also keine verfahrensmässigen Erleichterungen.
- Für die vom Direktabzug betroffenen **Arbeitgeber** mit Sitz im Kanton Bern hätten der Direktabzug der Steuern vom Lohn und die Ablieferung des entsprechenden Betrags an die Steuerverwaltung ebenfalls erheblichen administrativen Mehraufwand zur Folge. Die entsprechenden Kosten müssten - wie bei der Erhebung der Quellensteuer - vom Kanton mit einer Bezugsprovision entschädigt werden. Bei einer Bezugsprovision von 3% der abgelieferten Beträge (analog Art. 18 Abs. 3 der Quellensteuerverordnung; BSG 661.711.1) wäre mit Kosten von jährlich bis zu CHF 150 Mio. zu rechnen<sup>3</sup>. Die Kosten des Direktabzugs lägen damit um ein Vielfaches höher als die maximal vermeidbaren Abschreibungen von CHF 45 Mio. pro Jahr. Im Übrigen lägen die tatsächlich vermeidbaren Abschreibungen bedeutend tiefer, da einerseits Personen in finanziell heiklen Verhältnissen den Direktabzug ablehnen würden und andererseits auch bei einem Steuerbezug an der Quelle mit Abschreibungen zu rechnen wäre, weil auch die Arbeitgeber selber in finanzielle Bedrängnis geraten können (Abschreibungen von Quellensteuerforderungen in den Steuerjahren 2011 und 2012: rund 0.44%<sup>4</sup>).
- Für die **Steuerverwaltung** würde der Bezug der Steuern erheblich erschwert, weil bei jeder steuerpflichtigen Person geprüft werden müsste, ob sie bei einem oder mehreren Arbeitgebern für den Direktabzug der Steuern vom Lohn optiert hat. Je nach dem müssten die in Rechnung gestellten Ratenbeträge entsprechend angepasst werden, damit während des laufenden Steuerjahres (wie bisher) ungefähr die voraussichtlich geschuldete Steuer erhoben werden könnte. Im Rahmen der Schlussabrechnung müsste dann ermittelt werden, ob die

<sup>2</sup> Der freiwillige Lohnabzug umfasst nur das Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit, nicht aber andere Einkommensarten (bspw. Einkommen aus unbeweglichem Vermögen) und Vermögen.

<sup>3</sup> Die bernischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer deklarieren einen Nettolohn von insgesamt rund CHF 30 Mia. Die hierfür geschuldeten Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern betragen rund CHF 5 Mia. Bei einer Bezugsprovision von 3% würden die Kosten rund CHF 150 Mio. betragen.

<sup>4</sup> Vgl. auch Antwort zur [Motion 112-2006](#), Schnegg Fred-Henri (Sonceboz-Sombeval, SVP) „Einführung der Steuereinzahlung an der Quelle“

Summe der geleisteten Ratenzahlungen zusammen mit der Summe der von den Arbeitgebern überwiesenen Steuerzahlungen zu einem positiven oder negativen Saldo führen. Wie bisher würde dann mit der Schlussabrechnung über die noch offene Differenz abgerechnet. Im Verhältnis zum Arbeitgeber müsste sichergestellt werden, dass die Ablieferung der erhobenen Steuern jeweils der berechtigten steuerpflichtigen Person zugewiesen wird, so dass die Schlussabrechnung nach Ablauf des Steuerjahres überhaupt korrekt vorgenommen werden kann.

Mit Bezug auf den Kanton Bern muss die Einführung eines Direktabzugs der Steuern vom Lohn deshalb abgelehnt werden. Zum gleichen Ergebnis kam bereits der Bundesrat im Rahmen der Beantwortung der Motion „Ermöglichung eines freiwilligen monatlichen Direktabzugs der Steuern vom Lohn“ (Geschäft [Nr. 14.3967](#)). In seiner Antwort vom 19. November 2014 führte er aus, dass das Modell einer freiwilligen Vorauszahlung im Quellensteuerverfahren zu einer Vorkomplizierung bei den Einkommenssteuern führen würde, ohne dass der erwünschte Effekt einer Verbesserung der Zahlungsmoral erreicht werden könnte.

Da der Bezug der Steuern kantonal unterschiedlich geregelt ist, kann ein Blick auf die Behandlung analoger Vorstösse in anderen Kantonen nicht zu einer anderen Einschätzung führen:

- Im Kanton Basel-Stadt, wo die Steuern (anders als im Kanton Bern!) erst im Folgejahr fällig werden, wurde der Vorstoss am 28. Oktober 2015 entgegen dem Antrag der Regierung knapp mit 39 zu 38 überwiesen<sup>5</sup>. Für den Kanton Bern lässt sich daraus nichts ableiten, weil im Kanton Bern die Steuern bereits heute während dem Steuerjahr fällig werden. Auch das verhaltensökonomische Gutachten „Der freiwillige Direktabzug der Einkommenssteuer im Kanton Basel-Stadt“ (FehrAdvice & Partners AG<sup>6</sup>) ist mit Bezug auf den Kanton Bern deshalb nur beschränkt aussagekräftig
- Im Kanton Zürich wurde der Vorstoss vom Grossen Rat noch nicht behandelt (Stand 05. Juli 2016).

Verteiler

- Grosser Rat

---

<sup>5</sup> Vgl. [http://www.grosserrat.bs.ch/de/geschaeft-dokumente/datenbank?such\\_kategorie=1&content\\_detail=200107255](http://www.grosserrat.bs.ch/de/geschaeft-dokumente/datenbank?such_kategorie=1&content_detail=200107255)

<sup>6</sup> Vgl. <http://fehradvice.com/direktabzug>