

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 29. Juni 2021

418

GRG Nr.	20	MO 13	148
---------	----	-------	-----

**Motion von Kristiane Vietze, Vico Zahnd, Sabina Peter Köstli und Martin Nafzger
vom 24. März 2021 „Wirtschaftsfreundliche, unbürokratische Abwicklung der
Quellensteuer“**

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Motionärinnen und Motionäre verlangen ein gegenüber dem Status quo wirtschafts-
freundliches und unbürokratisches Quellensteuerverfahren sowie eine zentrale Organi-
sationsstruktur der Quellensteuererhebung und des Quellensteuerbezugs.

1. Rechtslage

1.1. Quellensteuererhebung

Der Kanton Thurgau erhebt und bezieht Quellensteuern von ausländischen, im Kanton
ansässigen Steuerpflichtigen mit Niederlassungsbewilligung (§ 109 ff. Abs. 1 des Steu-
ergesetzes, StG; RB 640.1) und von im Ausland ansässigen Steuerpflichtigen, die einer
Erwerbstätigkeit im Kanton Thurgau nachgehen (§ 114 ff. StG). Mit der am 1. Januar
2021 in Kraft getretenen Quellensteuerreform wurde die Möglichkeit der nachträglich
ordentlichen Veranlagung von Quellensteuerpflichtigen stark ausgeweitet.

Im interkantonalen Verhältnis hat der Arbeitgeber die Quellensteuer mit dem Kanton
abzurechnen, in dem sich bei Fälligkeit der steuerbaren Leistung der Wohnsitz des da-
von betroffenen Arbeitnehmers befunden hat (§ 122a Abs. 1 StG).

1.2. Organisation der Quellensteuererhebung

§ 146 Abs. 1 StG weist dem Regierungsrat die Kompetenz zu, die Bezugsbehörden zu
definieren. Gemäss § 32 Abs. 1 der Steuerverordnung (StV; RB 640.11) werden die
Quellensteuern durch die Politische Gemeinde bezogen. Da das Steuergesetz die
Kompetenz zur Bestimmung der Bezugsbehörden dem Regierungsrat zuweist, wäre ein

zentraler Bezug der Quellensteuer bereits auf den bestehenden Rechtsgrundlagen möglich.

Gesamtschweizerisch besteht seit einigen Jahren für Arbeitgeber die Möglichkeit, Quellensteuern auf elektronischem Weg abzurechnen (ELM). Hierfür wurde ein einheitlicher elektronischer Lohnstandard definiert. Arbeitgebern, die keine an ELM angebundene Lohnsoftware verwenden, steht die elektronische Quellensteuerabrechnung eQuest zur Verfügung. Auch bei den elektronischen Quellensteuerabrechnungsverfahren wird der Quellensteuerbezug dezentral von den Gemeindesteuerämtern vorgenommen.

2. Würdigung der Motionsanliegen

2.1. 80 Ansprechpartner

Aufgrund der dezentralen Organisationsstruktur sind 80 Gemeindesteuerämter für die Quellensteuererhebung und den Quellensteuerbezug verantwortlich. Damit haben grössere Unternehmen allein im Kanton Thurgau mehr als dreimal so viele Ansprechpartner im Kanton Thurgau als im Rest der Schweiz. Die Organisationsstruktur erweist sich als zunehmend schwerfällig und nicht mehr zeitgemäss. Grosse Arbeitgebergesellschaften und Sozialversicherungseinrichtungen beklagen zunehmend den für sie unverhältnismässigen Aufwand, der mit einer dezentralen Organisationsstruktur einhergeht. Die Quellensteuerreform, die per 1. Januar 2021 in Kraft getreten ist, hat diese Problematik akzentuiert, indem neu die Arbeitgeber die Quellensteuer mit dem Wohnsitzkanton ihrer quellensteuerpflichtigen Mitarbeitenden abzurechnen haben.

2.2. Hoher Administrativaufwand

Es liegt in der Natur der Sache, dass bei 80 Anlaufstellen der Administrativaufwand höher liegt als bei einer zentralen Anlaufstelle. Daraus entstehen Redundanzen und Zusatzaufwendungen, die bei einer zentralen Anlaufstelle vermeidbar wären. Das von den Motionärinnen und Motionären aufgegriffene Beispiel von innerkantonalen Umzügen illustriert diesen Mehraufwand. So können die entsprechenden Mutationen nicht in einem Schritt zentral bei einer kantonalen Stelle erfolgen, sondern müssen bei mehreren kommunalen Anlaufstellen vorgenommen werden.

2.3. Aufwendige Kreditorenbewirtschaftung

Einerseits erweist sich das elektronische Abrechnungsverfahren als administrative Vereinfachung. Andererseits werden die damit entstandenen Effizienzgewinne durch den durch die Gemeindesteuerämter vorgenommenen Quellensteuerbezug bei komplexeren Fällen überkompensiert. So müssen Rechnungen verschiedener Steuerämter, die regelmässig zu unterschiedlichen Zeitpunkten versandt werden, kontrolliert und bezahlt werden. Der Kontrollaufwand bei grossen Gesellschaften erweist sich als unverhältnismässig.

2.4. Unterschiedliches Know-how

Die Quellensteuer hat sich in den letzten Jahren zunehmend zu einer veritablen Spezialistensteuer entwickelt, welche die Beurteilung von vielen facettenreichen Anwendungsfällen umfasst. Die fachlichen Anforderungen an die Gemeindesteuerämter sind daher in den letzten Jahren signifikant gestiegen. Diesem Anforderungsprofil können nicht alle Gemeinden entsprechen. Das fehlende Know-how kann nicht in allen Fällen ohne Weiteres durch gezielte Anfragen bei grösseren Steuerämtern oder bei der kantonalen Steuerverwaltung aufgefangen werden. Arbeitgeber sehen sich mit diesen qualitativen Ungleichheiten konfrontiert, was einerseits ihren Aufwand erhöht, die Reputation des Standortes Thurgau unnötig in Frage stellt und andererseits der Rechtssicherheit abträglich ist.

2.5. Software

Die im Einsatz stehende Software ist auf eine zentrale Organisationsstruktur ausgerichtet. Für den Kanton Thurgau mussten kostspielige Umbauten für eine dezentrale Organisation des Quellensteuerwesens in Auftrag geben werden. Der Unterhalt dieser Sonderstruktur ist kostenintensiv, da gewisse Software-Entwicklungen einzig für den Kanton Thurgau realisiert werden müssen.

3. Umsetzung der Motionsanliegen auf Verordnungsstufe

3.1. Verordnungsanpassung

Eine Motion zielt darauf ab, eine gesetzliche Anpassung vorzunehmen. Das vorliegende Motionsanliegen könnte allerdings ohne Gesetzesänderung auf Verordnungsstufe umgesetzt werden, da der Regierungsrat gemäss § 146 Abs. 1 StG die Bezugsbehörden bestimmt. Der Regierungsrat möchte aber dem politischen Entscheid des Grossen Rates über den Motionsinhalt nicht vorgreifen. Er wartet daher die Motionsbehandlung im Grossen Rat ab. Im Falle einer Überweisung wird der Regierungsrat § 32, § 22a Abs. 3, § 26, § 46b Abs. 3 und § 52 Abs. 5 StV dahingehend anpassen, dass die kantonale Steuerverwaltung neu als Erhebungs- und Bezugsorgan für die Quellensteuern bezeichnet würde. Die Inkraftsetzung ist aufgrund der erforderlichen Software-Anpassungen frühestens auf 1. Januar 2023 denkbar. Voraussetzung ist zudem die Schaffung der benötigten personellen Ressourcen bei der kantonalen Steuerverwaltung.

3.2. Personelle Auswirkungen

Im Kanton St. Gallen ist das Quellensteuerverfahren beim kantonalen Steueramt konzentriert. Dabei wird pro rund 4'000 quellensteuerpflichtige Personen mit einer Vollzeitstelle gerechnet. Es wird zudem eine Person für Führungsaufgaben und administrative Aufgaben benötigt. Im Jahr 2020 wurden im Thurgau für rund 32'600 quellensteuerpflichtige Personen Quellensteuern abgerechnet. Daraus ergibt sich folgende Übersicht zu den erforderlichen personellen Ressourcen auf Kantonsebene:

Anzahl quellensteuerpflichtige Personen (Basis 2020)	32'329	Gemäss Abrechnung mit Steuerämtern
Anzahl abgerechnete Vorsorgeleistungen (Basis 2020)	268	Vorsorgeleistungen direkte durch KSTV abgerechnet
TOTAL	32'597	
Produktive Stellen notwendig	8.15	32'597/4'000
Leitungsfunktion / administrative Aufgaben	1.00	
Bezug der Quellensteuern	2.50	
Bestehende Stellen	-2.75	
Fehlende Stellen	8.90	

Bei einer Zentralisierung des Quellensteuerverfahrens wären neun zusätzliche Stellen notwendig. Damit bewegen sich die erforderlichen personellen Ressourcen im Rahmen von Kantonen mit ähnlichem Mengengerüst (z.B. Kanton Graubünden). Diese personellen Ressourcen umfassen die Registerführung, die Quellensteuererhebung und den Quellensteuerbezug. Damit sind Kosten von rund 1.1 Mio. Franken verbunden.

Im Gegenzug wäre es den Gemeindesteuerämtern möglich, personellen Ressourcen einzusparen oder diese gezielt in der Veranlagungstätigkeit einzusetzen.

3.3. Finanzielle Auswirkungen

Für den Kanton resultieren jährlich wiederkehrende Personalkosten im Umfang von 1.1 Mio. Franken. Demgegenüber stehen Einsparungen von jährlich 1.3 Mio. Franken, weil der Kanton künftig keine Mitwirkungsentschädigungen für den Quellensteuerbezug an die Gemeinden mehr bezahlen muss. Insgesamt sinken die Betriebskosten damit um 0.2 Mio. Franken. Daneben erfordert die Zentralisierung eine Anpassung der im Einsatz stehenden Software. Eine approximative Offerte beziffert die einmaligen Kosten dafür mit 1 Mio. Franken.

Die Gemeindesteuerämter können bei einer Zentralisierung Personalaufwand im Umfang von rund 1.8 Mio. Franken einsparen (18 Vollzeitstellen), gehen hingegen der kantonalen Entschädigung für den Quellensteuerbezug im Umfang von 1.3 Mio. Franken verlustig. Durch die Vereinfachung der Softwarelandschaft, die nicht mehr auf 80 Gemeinden ausgelegt werden muss, können zudem Wartungskosten von jährlich rund 0.5 Mio. Franken eingespart werden. Durch den Wegfall für den Quellensteuerbezug bleibt mehr Zeit für Veranlagungen. In der Folge können zusätzliche Veranlagungsprovisionen durch die Gemeindesteuerämter erwirtschaftet werden. Insgesamt werden die Gemeinden um jährlich rund 1.5 Mio. Franken entlastet.

Für die Unternehmen bringt die Zentralisation erheblichen Minderaufwand bei gesteigerter Qualität des Quellensteuerabrechnungsverfahrens mit sich. Insgesamt überwiegen die positiven Effekte.

4. Zusammenfassende Beurteilung

Die dezentrale Organisationsstruktur hat Mehraufwände für Unternehmen zur Folge. Diese haben sich seit der Revision des Quellensteuerrechts per 1. Januar 2021 akzentuiert. Aufgrund des komplexer werdenden Quellensteuerrechts fehlt zunehmend das Experten-Know-how in kleinen und mittelgrossen Gemeindesteuerämtern, was Koordinationsaufwand und Rechtsunsicherheit zur Folge hat. Der Kanton Thurgau setzt sich zudem einem Reputationsrisiko aus, das zu einem Standortnachteil führt.

Eine Zentralisierung könnte diese Defizite einer dezentralen Organisationsstruktur beheben und Regulierungskosten abbauen. Die für eine zentrale Organisationsstruktur ausgelegte Software könnte ihrem Zweck entsprechend eingesetzt werden. Die Kostenfolgen wären aufgrund der Effizienzsteigerung und Synergienutzung für den Kanton, die Gemeinden und die Unternehmen positiv. Im gegenwärtigen Umfeld und mit den Erfahrungen der vergangenen Jahre bietet eine zentrale Organisationsstruktur gegenüber der heutigen dezentralen Lösung viele Vorteile. Erforderlich ist indes die Schaffung von neun Stellen. Das Motionsanliegen ist vollumfänglich zu unterstützen. Um eine zentrale Organisation so rasch wie möglich zu realisieren, wäre eine Verordnungsanpassung der schnellste Weg. Der Regierungsrat würde im Falle einer Überweisung der Motion die Steuerverordnung anpassen und im Nachgang dem Grossen Rat die Abschreibung des Motionsauftrages beantragen. Damit könnte die Lösung zeitnah und ohne ein aufwendiges Gesetzgebungsverfahren umgesetzt werden.

5. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion im Sinne der Erwägungen erheblich zu erklären.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber