

AUSZUG AUS DEM PROTOKOLL DES STADTRATES VON OLTEN

Vom 13. Mai 2024

Teilrevision Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern, Stellungnahme/Genehmigung

1. Ausgangslage

Mit Schreiben vom 12. März 2024 lädt das Finanzdepartement die Gemeinden zur Stellungnahme zu der vom Regierungsrat vorgesehenen Änderung der Teilrevision des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern 2024 und 2025 ein. Die Frist für die Einreichung wurde auf den 17. Mai 2024 festgelegt.

I. Sachverhalt

1. Der Regierungsrat hat am 12. März 2024 den Vernehmlassungsentwurf «Teilrevision des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern 2024 und 2025» beschlossen und das Finanzdepartement beauftragt ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.
2. Inhalt des Vernehmlassungsentwurfs ist als Folge geändertem Bundesrecht bzw. Anpassungen im Steuerharmonisierungsgesetz (StHG), die neuen Regelungen ins Steuergesetz des Kantons Solothurn zu übernehmen. Weiter werden mehrere als erheblich erklärte parlamentarische Vorstösse sowie gesetzliche Ergänzungen, welche auf die Entwicklung in der Praxis zurückzuführen sind, umgesetzt.
3. Die Einwohnergemeinde der Stadt Olten ist eingeladen, zum Entwurf des Regierungsrates Stellung zu nehmen. Im nachfolgenden Bericht sind die Auswirkungen für die Einwohnergemeinde Olten zu beurteilen und allfällige Ergänzungen anzubringen.

II. Stellungnahme

1. Geändertes Bundesrecht

1.1 Steuerharmonisierungsgesetz

Die Änderung des Bundesgesetzes über die kollektiven Kapitalanlagen sowie das Bundesgesetz über die Besteuerung von Leibrenten und ähnlichen Vorsorgeformen wurden von den Eidgenössischen Räten am 17. Dezember 2021 bzw. am 17. Juni 2022 verabschiedet. Da beide Beschlüsse einen Einfluss auf das Bundesgesetz über die Harmonisierung der Staats- und Gemeindesteuern (StHG) haben und eine Änderung am StHG zwangsläufig eine Anpassung des kantonalen Steuergesetzes vorschreibt, ist die Teilrevision nötig und es bedarf keiner weiteren Ausführungen.

Zusätzlich zu den vorgenannten Anpassungen am Steuerharmonisierungsgesetz wurde per 1. Juli 2021 eine Änderung im Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vorgenommen. Demzufolge dürfen Arbeitslosenversicherungen Leistungen direkt der kantonalen Steuerbehörde bekannt geben, sofern das kantonale Recht eine direkte Übermittlung der Leistungsabrechnung vorsieht und kein überwiegendes Privatinteresse entgegensteht.

1.2 Obligatorische Arbeitslosenversicherung

Das Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern (StG) hält in § 21 Abs. 1 StG fest, dass alle wiederkehrenden und einmaligen Einkünfte der Einkommenssteuer unterliegen. Vorbehalten die Ausnahmen gemäss § 32 StG. Auf dessen Grundlage und der bereits im Jahr 2014 eingeführten Lohnmeldepflicht, welche Arbeitgeber verpflichtet, die Lohnausweise ihrer Mitarbeitenden auch dem Steueramt zuzustellen (§ 145 Abs. 1 lit. e StG), ist eine Ausweitung der Lohnmeldepflicht auf die Ersatzeinkommen der Arbeitslosenversicherung wünschenswert. Durch die automatisierte Meldung der einkommenssteuerpflichtigen Leistungen an das kantonale Steueramt, kann eine vollständige Besteuerung der Leistungen vorgenommen werden. Steuerausfälle bei Nichtdeklaration durch die steuerpflichtigen Personen können verhindert werden. Die Gleichstellung von Lohn und Lohnersatz ist längst überfällig und könnte, bei Vorliegen der gesetzlichen Grundlagen, auch auf weitere einkommenssteuerrelevante Einkünfte ausgedehnt werden (Leistungen der AHV/IV, Renten aus der zweiten und dritten Säule, Taggelder usw.).

Die Auswirkungen auf den Steuerertrag der natürlichen Personen kann nicht berechnet werden. Massgebend wird sein, wie viele der Leistungen aus der ALV in der Vergangenheit durch die steuerpflichtigen Personen nicht deklariert wurden. Durch die automatische Meldung an das Steueramt kann die Veranlagungsbehörde sicherstellen, dass sämtliche Bezüge auch rechtmässig besteuert werden. Auswirkungen auf den Steuerertrag wird das Meldeverfahren aber grundsätzlich nur positive haben, wenn auch höchstwahrscheinlich in geringem Umfang.

2. Umsetzung parlamentarische Aufträge

2.1 Änderungen bei der Erbschaftssteuerpflicht für Vereine mit ideellen Zwecken

Juristische Personen mit einer ideellen Zwecksetzung werden steuerlich privilegiert behandelt. Gewinne bis CHF 20'000 oder Kapital bis CHF 200'000 werden nicht besteuert, sofern diese ausschliesslich und unwiderruflich dem ideellen Zweck gewidmet sind. Zusätzlich sind Vereine (nicht aber übrige juristische Personen) von der Schenkungssteuer befreit. Bis anhin werden aber Erbschaften, welche den Vereinen zukommen, in der höchsten Steuerklasse besteuert. Neu sollen sie von der Erbschaftssteuer befreit werden.

Eine unterschiedliche Handhabung von Erbschafts- und Schenkungssteuer macht, wie im Vernehmlassungsentwurf erwähnt, keinen Sinn. Da die Ausgestaltung der beiden Steuern als Zwillingssteuern erfolgt ist, ist eine abweichende Behandlung von Schenkung und Erbschaft nicht zielführend. Da die jährlichen finanziellen Konsequenzen für den ganzen Kanton Solothurn maximal CHF 100'000 betragen, spricht aus finanzieller Sicht nichts gegen die Anpassung des Gesetzes.

2.2 Wechsel des Systems der Indexierung

Bei den Staats- und Gemeindesteuern werden aktuell der Steuertarif sowie diverse Abzüge mittels obligatorischer Indexierung angepasst. Dies bedeutet, dass die Anpassungen zu erfolgen haben, wenn die Teuerung ab dem Inkrafttreten des Steuergesetzes oder seit der letzten Anpassung der Tarifstufen bei 5 Prozent liegt. Der erheblich erklärte Auftrag hat zum Ziel, die Indexierung nicht wie bis anhin obligatorisch zu stellen, sondern das System der automatischen Indexierung anzuwenden. Die automatische Indexierung schreibt vor, dass die aufgelaufene Teuerung in jeder Steuerperiode ausgeglichen werden muss. Diese automatische Indexierung wird bei der Bundessteuer bereits angewendet.

Durch den angestrebten Systemwechsel sind finanzielle Folgen nicht auszuschliessen. Da bei der aktuellen Indexierung erst eine Anpassung erfolgt, sofern die 5 Prozent erreicht sind, wird in den Steuerjahren bis zu diesem Zeitpunkt ein Mehrertrag gegenüber der automatischen Indexierung generiert, da dort jede Teuerung auf jedes neue Steuerjahr angewendet wird. Eine Bezifferung der finanziellen Folgen für die Gemeinde ist auf Grund von diversen Variablen nicht möglich. Möglich ist aber, dass durch die steigenden Löhne, welche auch von einem Teuerungsausgleich profitieren können, mittel- bis langfristig der Minderertrag ausgeglichen wird.

2.3 Abschaffung der Ertragswertberechnung bei der Vermögenssteuer

Das Steuergesetz schreibt für die Bemessung des Vermögenssteuerwertes von Wertschriften eine Durchschnittsberechnung zwischen Verkehrs- und dem kapitalisierten Ertragswert vor. Massgebend für die Steuerberechnung ist der tiefere Wert. Durch diese Regelung sollten Vermögen, welche nur eine geringe Rendite abwerfen, von der Vermögenssteuer reduziert behandelt werden.

In der Steuerperiode 2023 wird diese Kapitalisierung mit nachfolgender Berechnung vorgenommen: $\text{Ertrag} \times 100 : 0.03$. Diese Berechnung führt dazu, dass grossmehrheitlich der durchschnittliche Ertragswert höher ausfällt als der tatsächliche Vermögenswert. Dementsprechend wird aktuell in den meisten Fällen der effektive Wert als Vermögen besteuert. Von einer Steuerminderung können nur noch sehr wenige Steuerpflichtige in Ausnahmefällen profitieren.

Da diese Berechnung nur noch in ganz wenigen Kantonen angewendet wird, hat die Berechnung auch Folgen für die Verwaltung und generiert z. B. im Ausscheidungsverfahren einen beträchtlichen Mehraufwand. Zusätzlich ist die Berechnung für die steuerpflichtigen Personen nicht nachvollziehbar und führt zu diversen Rückfragen bei Gemeinden und Kanton. Die Anpassung des Gesetzes erscheint auch dadurch korrekt, dass sämtliche steuerpflichtigen Personen auf derselben Basis besteuert werden sollen. Es soll nicht sein, dass dieselben Vermögenswerte unterschiedliche Steuerfolgen generieren. Finanziell sind für die Stadt Olten Mehreinnahmen von maximal CHF 20'000 zu erwarten.

2.4 Erhöhung des Steuerabzugs für bezahlte Krankenkassenprämien und Zinsen von Sparkapitalien

Der Versicherungsprämienabzug ist, wie im Vernehmlassungsentwurf erwähnt, ein sozialpolitischer Abzug, welcher sogenannte Lebenshaltungskosten bis zu einem Maximalbetrag vom steuerbaren Einkommen reduziert; ursprünglich gedacht, als Förderungsmassnahme zur Selbstversorgung. Durch die steigenden Prämien der Krankenkassen wird der Maximalabzug heutzutage bereits durch diese Zahlungen erreicht, eine Steuerreduktion für private, freiwillige Prämien ist daher nicht mehr möglich. Der Kantonsrat möchte nun den Maximalabzug auf Grund der gestiegenen Kosten erhöhen und so den höheren Krankenkassenprämien mit einer steuerlichen Entlastung entgegenwirken.

Die Steuerverwaltung/Stadtkasse sieht eine Erhöhung kritisch. Wie vorgängig erwähnt, ist der Abzug als solches bereits eine Anomalie im Steuerwesen und kann als Bonusabzug gewertet werden. Dieser soll nicht noch weiter ausgebaut werden. Bereits bei einer moderaten Erhöhung der Pauschale um CHF 250 für Erwachsene bzw. CHF 75 für Kinder, entsteht ein Steuerminderertrag beim Kanton von CHF 5'000'000 sowie bei den Gemeinden von CHF 5'600'000. Für die Stadt Olten ist mit einem Minderertrag bis CHF 375'000 zu planen.

Abgesehen von den Steuerausfällen für Gemeinden und Kanton, ist die angedachte Erhöhung wenig wirksam. Die steuerpflichtigen Personen mit geringem Einkommen, bei welchen ein zusätzlicher Abzug eine tatsächliche Entlastung darstellen könnte, können aufgrund der erhaltenen Prämienverbilligungen (nur die tatsächlich selbstbezahlten Prämien sind abzugsberechtigt) in jedem Fall keinen Versicherungsprämienabzug geltend machen. Dies hat zur Folge, dass auch mit einer Erhöhung des Maximalbetrags der einkommensschwache Teil, nicht profitieren wird. Demgegenüber steht, dass die Steigerung des Abzuges in der vorgesehen Höhe für mittlere und hohe Einkommen nur eine sehr geringe Entlastung darstellt. Da es sich um Lebenshaltungskosten handelt und die Entlastung nicht dort ankommen wird, wo diese am dringendsten benötigt würde, kann ein zusätzlicher Bonus nicht verantwortet werden. Von der Erhöhung des Maximalabzugs ist daher abzusehen.

2.5 Änderung der Besteuerung von Vereinen mit wirtschaftlicher Zweckverfolgung

Juristische Personen unterliegen je nach Tätigkeit unterschiedlichen steuerlichen Regelungen. Wenn eine juristische Person wirtschaftliche Zwecke verfolgt, ist sie normal steuerpflichtig. Bis Ende 2019 wurden jedoch Gewinne von Vereinen, Stiftungen und übrigen juristischen Personen bis 5'000 Franken nicht besteuert, ebenso das Eigenkapital unter 200'000 Franken. Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Steuerreform und der AHV-Finanzierung wurden die Minimalfaktoren per 1. Januar 2020 aufgehoben. Die Aufhebung der Minimalfaktoren hatte zur Folge, dass seit 1. Januar 2020 nunmehr auch Vereine, Stiftungen und übrige juristische Personen eine minimale Kapitalsteuer von 200 Franken bei persönlicher Zugehörigkeit und 100 Franken bei nur wirtschaftlicher Zugehörigkeit zu entrichten haben, sofern sie wirtschaftliche Zwecke verfolgen. Auch wenn die Gesetzesänderung per 1. Januar 2020 zu einer rechtsformneutralen Besteuerung geführt hat, kann die dadurch anfallende Minimalsteuer für juristische Personen mit geringen finanziellen Mitteln eine unerwartete Härte darstellen. Wenn insbesondere Vereine, die keinen öffentlichen, gemeinnützigen oder ideellen Zweck verfolgen, jährlich einen namhaften Teil ihres Kapitals verwenden müssen, um die anfallenden Minimalsteuern zu bezahlen.

Die Wiedereinführung der Minimalfaktoren für die obgenannten juristischen Personen auf Basis vor der STAF-Reform, betreffen gemäss dem kantonalen Steueramt rund 250 juristische Personen. Die Mindereinnahmen für die Gemeinden von CHF 56'000 (Olten ca. CHF 3'600) sind verkraftbar.

2.6 Änderung für Konkubinatspaare bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer

Konkubinatspaare werden heute im solothurnischen Erbschafts- und Schenkungssteuerrecht nicht privilegiert. Auf Erbschaften und Schenkungen innerhalb eines Konkubinatspaares werden demnach Steuern der höchsten Steuerklasse erhoben. Demgegenüber sind Ehegatten und eingetragene Partner und Partnerinnen von der Steuer befreit, dies unabhängig, ob die Ehe oder die eingetragene Partnerschaft tatsächlich gelebt wird. Da das Konkubinat aber in der heutigen Zeit eine gängige Alternative zur klassischen Ehe und der eingetragenen Partnerschaft darstellt, soll eine Annäherung auch im steuerrechtlichen Bereich angestossen werden.

Gegenüber einer Ehe unterscheidet sich das Konkubinat insbesondere dadurch, dass aus einem Konkubinat keine gegenseitige Pflicht zu Beistand, Treue oder Unterhalt entsteht. Auch in andern Rechtsgebieten, wie namentlich dem Steuerrecht, unterliegen Ehe- und Konkubinatspaare unterschiedlichen Regeln. Denn Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartner werden wie Alleinstehende behandelt und dementsprechend separat besteuert, mithin jede und jeder basierend auf dem eigenen Einkommen und Vermögen. Es erfolgt also keine gemeinsame Veranlagung, wie dies bei Ehepaaren der Fall ist. Ferner haften Konkubinatspaare auch nicht solidarisch für die gemeinsamen

Steuern.

Wegen der erheblichen rechtlichen Unterschiede zwischen der Ehe bzw. der eingetragenen Partnerschaft und dem Konkubinat ist zwar keine vollständige Steuerbefreiung, aber eine Privilegierung hinsichtlich der Steuerklasse (3. Klasse anstelle 5. Klasse) sachgerecht. Gemäss der hier vorgeschlagenen Regelung betrifft dies Lebenspartnerinnen oder Lebenspartner, die zum Zeitpunkt der Entstehung des Steueranspruchs mit der zuwendenden Person seit mindestens fünf Jahren ununterbrochen in Wohngemeinschaft mit gleichem steuerlichem Wohnsitz gelebt haben. Die Privilegierung ist unabhängig vom Geschlecht.

Da die Gemeinden keine Erbschafts- und Schenkungssteuer erheben, entstehen die Mindereinnahmen lediglich beim Kanton. Es wird mit Mindereinnahmen von maximal CHF 1'000'000 geplant. Aus Sicht Steuerverwaltung/Stadtkasse ist die Umsetzung zeitgemäss und vertretbar.

3. Neuerungen betreffend Praxisentwicklung

3.1 Aufhebung der Solidarhaftung

Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, haften sowohl beim Bund als auch beim Kanton solidarisch für die Gesamtsteuer (§ 19 StG; Art. 13 DBG). Dies bedeutet, dass jeder einzelne Ehegatte vollumfänglich für sämtliche ausstehenden Steuerschulden haftet. Ist einer der beiden Ehegatten zahlungsunfähig, so haftet jeder nur noch für seinen Anteil, unabhängig von einer allfälligen Trennung. Anders ist die Situation bei einer Ehetrennung: Sie bewirkt beim Bund die Aufhebung der Solidarhaftung, beim Kanton hingegen nicht.

Die Aufhebung einer Solidarhaftung erfolgt nie von Amtes wegen, sondern nur auf Gesuch der steuerpflichtigen Person. Gemäss der aktuellen Regelung führt das Gesuch mit anschliessender Verfügung durch das kantonale Steueramt, in jedem Fall zur Aufhebung der Solidarhaftung bei der Bundessteuer. Bei Kanton und Gemeinden nur, wenn die Zahlungsunfähigkeit einer der beiden Personen nachgewiesen werden kann. Die unterschiedliche Auslegung der Solidarhaftung bei Bund, Kanton und Gemeinde ist in der Praxis bzw. für die steuerpflichtigen Personen nur schwer nachvollziehbar und führt in der Verwaltung zu einem Mehraufwand. Durch den Wegfall der nachgewiesenen Zahlungsunfähigkeit, kann das Verfahren verkürzt und unkomplizierter abgeschlossen werden. Da die Aufhebung ausschliesslich auf Gesuch geschieht, ist auch mit keiner nennenswerten Erhöhung der Fallzahlen zu planen. Eine Anpassung an das DBG ist sinnvoll.

Grundsätzlich ist die Solidarhaftung für das Inkasso von Vorteil. Kommt die eine Person den finanziellen Verpflichtungen nicht nach, kann die offene Forderung bei der zweiten Person eingefordert werden. In Einzelfällen kann es nach der Aufhebung der Solidarhaftung dazu führen, dass Person 1 im Vorjahr ein hohes Einkommen hatte, den fälligen Steuerbetrag im Vorbezugsverfahren nicht einbezahlt hatte und bei der definitiven Festsetzung der Steuer kein eigenes Einkommen mehr hat. In einem solchen Fall könnte es dazu führen, dass der Anteil von Person 1 abgeschrieben bzw. dass Inkasso mittels eines Verlustscheines beendet wird, da es nicht mehr bei Person 2 eingefordert werden kann.

In den vergangenen Jahren war die Stadtverwaltung von sehr wenigen Gesuchen um Aufhebung der Solidarhaftung betroffen und es sind keine Fälle bekannt, in dem die geschilderte Fallkonstellation eingetreten ist. In finanzieller Hinsicht sollte es dadurch keine relevanten Auswirkung nach sich ziehen.

3.2 Künstliche Intelligenz

Das Steueramt plant die Einführung eines Machine Learning-Moduls (ML-Modul) in der Steuersoftware NEST als Unterstützung in der Veranlagung von natürlichen Personen. Mit dem Einsatz von künstlicher Intelligenz soll die Anzahl an automatisch erstellten Veranlagungen gesteigert werden. Machine-Learning-Algorithmen ermöglichen es einem Computer, aus Daten zu lernen, Muster zu erkennen und Vorhersagen zu treffen, ohne explizit programmiert zu sein. Konkret simuliert der Algorithmus, wie eine beim Steueramt angestellte Person einen Steuerfall veranlagern würde, d. h. er simuliert das Ergebnis einer Veranlagung. Der Algorithmus berücksichtigt hierfür einerseits die Selbstdeklaration der Steuerpflichtigen, andererseits aber auch einen Kriterienkatalog des Steueramtes und trifft eine Prognose aufgrund der deklarierten Werte. Der Algorithmus berechnet anschliessend, mit welcher Wahrscheinlichkeit eine Fachperson des Steueramtes bei gleicher oder ähnlicher Konstellation die Selbstdeklaration übernehmen würde, ohne eine (substanzielle) Korrektur vorzunehmen. Das Steueramt bestimmt, wie hoch diese Wahrscheinlichkeit sein muss und welche Abweichungen vom steuerbaren Einkommen und vom steuerbaren Vermögen akzeptiert werden, damit noch eine automatische Veranlagung durchgeführt wird. Damit sollen die Zahl bzw. der Anteil der fehlerhaften Veranlagungen in einem finanziell vertretbaren Rahmen gehalten werden. Um fallweise grössere Verlustrisiken zu minimieren, werden zusätzlich Ausschlusskriterien festgelegt, die eine automatische Veranlagung verhindern. Beim vollautomatisierten Erlass werden keine weiteren Untersuchungen durch einen Mitarbeitenden des Steueramtes vorgenommen.

Die Steuerverwaltung/Stadtkasse steht dem Ausbau von automatisierten Veranlagungen kritisch entgegen. Da die automatisierten Veranlagungen keine Korrekturen zu Ungunsten der steuerpflichtigen Personen vornehmen, sondern im Gegenteil eine Toleranz zu Gunsten der Steuerpflichtigen akzeptieren, kann davon ausgegangen werden, dass bei einer grossen Anzahl von automatisch eröffneten Veranlagungen Steuergelder verloren gehen. Das kantonale Steueramt bezeichnet diese Ausfälle als vertretbar, da angenommen wird, dass es sich nur um kleinere Ausfälle handelt. Aus Sicht der Steuerverwaltung/Stadtkasse können auch diese kleineren Ausfälle in der Gesamtsumme und über mehrere Steuerjahre betrachtet zu einem betragsmässig grösseren Ausfall für die Gemeinde führen und zu einer ungerechtfertigten Steuerersparnis bei den natürlichen Personen. Demgegenüber besteht für die Stadt kein betragslicher Mehrwert. Ob zumindest die Veranlagungszahlen durch die automatisierten Veranlagungen auf ein befriedigendes Mass gesteigert werden können, wird sich zeigen. Finanziell positive Auswirkungen könnten die Massnahmen nur mit sich bringen, wenn durch die künstliche Intelligenz Kosten und Stellenprozente bei den Veranlagungsbehörden eingespart werden könnten und dadurch die Veranlagungskosten, welche die Stadt an den Kanton bezahlt, verringert werden. Alternativ müsste die Steuerverwaltung/Stadtkasse eine eigene Prüfung der automatisierten Veranlagungen vornehmen und bei Bedarf bei der Veranlagungsbehörde vom Recht auf Einsprache Gebrauch machen. Ob dies in der Praxis, mit den vorhandenen Personalressourcen praktikabel ist, bleibt aber fraglich. Zusätzlich würden Einsprachen von Seiten der Stadt auch bei der kantonalen Behörde zu Mehraufwänden führen.

4. Fragebogen: Teilrevision des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern 2024 und 2025

Beiliegend zur Stellungnahme ist der Fragebogen des kantonalen Steueramtes, welcher eine Zusammenfassung über die Gesetzesvorschläge und den Rückmeldungen von Seiten der Einwohnergemeinde enthält.

Beschluss:

1. Die Stellungnahme der Stadt Olten zum Vernehmlassungsverfahren über die Teilrevision des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern 2024 und 2025 wird genehmigt.
2. Die Direktion Finanzen und Dienste wird mit dem Vollzug beauftragt.

Stadtkanzlei Olten
Der Stadtschreiber:

