

Regierungsratsbeschluss

vom 24. Oktober 2023

Nr. 2023/1717

KR.Nr. K 0185/2023 (FD)

Kleine Anfrage André Wyss (EVP, Rohr): Steuerabzüge: Änderung des Steuersystems Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Im Rahmen der Interpellation I 0259/2019 «Steuervergünstigungen» wurde die Thematik der Steuerabzüge und deren Berechtigung und Wirkung vom Regierungsrat beantwortet und im Kantonsrat diskutiert. Auf nationaler Ebene wurde inzwischen mittels Postulat von Nationalrat Felix Wettstein (23.3618)¹ ebenfalls eine Grundsatzdiskussion zu den steuerlichen Abzügen angestossen.

Die im Vorstosstext von Nationalrat Felix Wettstein erwähnte Problematik ist auch im Kantonsrat Solothurn regelmässig Teil von Diskussionen bei Steuerdebatten. Steuerliche Abzüge führen aufgrund der Steuerprogression dazu, dass Personen mit höheren Einkommen absolut betrachtet teils deutlich mehr profitieren als Personen mit tieferen Einkommen. So löst ein Abzug von Liegenschaftsunterhaltskosten von 10'000 Franken bei einer steuerpflichtigen Person mit einem hohen steuerbaren Einkommen Einsparungen von über 3'500 Franken (Kanton und Gemeinde) aus, während der gleiche Abzug bei einer anderen Person mit einem geringen steuerbaren Einkommen sich steuerlich viel weniger auswirkt. Diese Differenz ergibt sich selbstredend bei allen Abzügen (wie z.B. 3a-Abzug, Kinderabzug, Schuldzinsabzug, Spenden, Krankheitskosten etc.). Wie der Bundesrat am 30. August 2023 kommuniziert hat, plant er neu im Rahmen einer Individualbesteuerung, dass Abzüge zukünftig hälftig auf die Ehepartner aufgeteilt werden (z.B. Kinderabzüge, Liegenschaftsunterhaltskosten, Schuldzinsen). Eine solch hälftige Aufteilung würde aufgrund des oben erwähnten Mechanismus zukünftig somit sogar innerhalb einer Ehe dazu führen, dass gleiche Steuerabzüge frankenmässig unterschiedliche Folgen haben bzw. dass je nach Einkommensverhältnisse zukünftig nur noch die eine Hälfte der Abzüge geltend gemacht werden könnte.

Während die Berufskosten einen direkten Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit haben, ist dies bei anderen Abzügen nicht bzw. weniger der Fall. So kann sich beispielsweise bei den Zuwendungen an gemeinnützige Institutionen (Spenden) die Frage stellen, ob die für Steuerpflichtige mit höherem Einkommen erzielten höheren Steuereinsparungen gerechtfertigt sind. Eine Alternative könnte daher der von Nationalrat Felix Wettstein erwähnte Ansatz sein, dass bei solchen Abzügen die Steuerprivilegierung nicht durch die Senkung des steuerbaren Einkommens, sondern erst am Schluss, also durch die Reduktion der Steuerschuld, erfolgt.

Die Regierung wird gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Kann sich der Regierungsrat einen Systemwechsel bei gewissen Abzügen wie oben beschrieben vorstellen, damit Personen mit tieferen Einkommen frankenmässig gleich entlastet werden wie Steuerpflichtige mit einem hohen Einkommen (mit Begründung)?
2. Falls ja: Welche Steuerabzüge würden sich für einen solchen Systemwechsel eher eignen, welche weniger? Wie könnte/müsste eine solche Umsetzung erfolgen?
3. Wie beurteilt der Regierungsrat den Vorschlag vom Bundesrat, welcher vorsieht, dass es aufgrund der geplanten Individualbesteuerung zukünftig sogar innerhalb einer Familie zu unterschiedlichen Vor- bzw. Nachteilen der einzelnen Abzüge kommen würde? Unterstützt der Regierungsrat eine solche Stossrichtung (mit Begründung)?

¹ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20233618>

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkung

Die Einkommenssteuer wird geprägt vom verfassungsmässigen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 133 Abs. 1 KV). In der Umsetzung führt dies im Kanton Solothurn zu einem progressiven Einkommenssteuertarif, bei dem mit steigendem steuerbaren Einkommen auch die Steuersätze ansteigen. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wird durch das Bruttoeinkommen minus Abzüge bestimmt (Bemessungsgrundlage).

Die Steuerabzüge werden unterschieden zwischen den zur Erzielung des Einkommens notwendigen Aufwendungen (auch Gewinnungskosten oder organische Abzüge genannt), den allgemeinen Abzügen (auch anorganische Abzüge genannt) sowie den Sozialabzügen. Beinahe sämtliche Gewinnungskosten sind steuerharmonisierungsrechtlich abschliessend geregelt. Auch die allgemeinen Abzüge sind im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (StHG; SR 642.14) abschliessend geregelt. Andere Abzüge sind nicht zulässig, einzig die Höhe der Abzüge ist teilweise durch das kantonale Recht zu bestimmen. Nur bei den Sozialabzügen bestehen keine harmonisierungsrechtlichen Vorgaben. Über diese Abzüge entscheiden die Kantone selber.

Der Vorstosstext regt einen Systemwechsel bei gewissen Abzügen an, wonach diese nicht mehr von der Bemessungsgrundlage, sondern direkt vom Steuerbetrag abgezogen werden sollen. Eine derartige Änderung würde aber dem Grundsatz nach der Besteuerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zuwiderlaufen. Zu diesem Ergebnis kommt auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 23. August 2023 zum Postulat von Nationalrat Felix Wettstein (23.3618), zumindest in Bezug auf die organischen und die (mit einzelnen Ausnahmen) allgemeinen Abzüge. Ein Abzug vom Steuerbetrag wäre somit einzig für die Sozialabzüge möglich. Aus den nachfolgenden Gründen lehnen wir dies jedoch ab:

Gleich wie die steuerliche Belastung infolge der Progression der Tarife mit jedem zusätzlichen Verdienst überproportional ansteigt, muss sie mit sinkendem Einkommen im gleichen Verhältnis abnehmen. Ein Abzug vom Steuerbetrag würde nun aber dazu führen, dass diese Zu- und Abnahme der Steuerbelastung nicht mehr im gleichen Verhältnis gewährleistet wäre. Zudem hätte ein Abzug vom Steuerbetrag einen Einfluss auf den gleichmässigen Verlauf der Steuerprogression; es müsste mit Sprüngen, Ausschlägen oder anderen Unregelmässigkeiten gerechnet werden. Die Einführung eines Abzugs vom Steuerbetrag widerspricht denn auch dem Gedanken der Steuerharmonisierung. Obwohl die Kantone in der Gestaltung ihrer Tarife frei sind und damit auch in der Gestaltung der tarifsteuernden Sozialabzüge, entspricht ein direkter Abzug vom Steuerbetrag nicht dem Sinn und Geist der Steuerharmonisierung, wie dies bereits in der Botschaft des Bundesrates zum Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) ausdrücklich festgehalten wurde (BBI 1983 III 34). Bei Einführung eines Abzuges vom Steuerbetrag wäre denn auch mit praktischen Schwierigkeiten, namentlich bei der interkantonalen Steuerausscheidung, zu rechnen.

Unterschiedliche Ausgestaltungen von Abzügen, die teils bei der Bemessungsgrundlage, teils beim Steuerbetrag anknüpfen, verkomplizieren sodann das ohnehin schon komplexe Steuersystem zusätzlich. Hinzu kommt, dass interkantonale Vergleiche über die die effektive Steuerbelastung nur schwerlich möglich wären.

Wir teilen daher die Ansicht des Bundesrates, dass Fragen der Umverteilung zwischen den verschiedenen Einkommenskategorien effektiver durch die Tarifgestaltung angegangen werden sollten als durch die Änderungen der Abzüge, welche dazu dienen, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit festzulegen. So sollten individuelle Abzugsmöglichkeiten zu Gunsten eines tieferen Steuertarifs möglichst begrenzt werden (vgl. hierzu auch unsere Ausführungen in RRB Nr. 2021/1919 Ziff. 3.2.1).

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Kann sich der Regierungsrat einen Systemwechsel bei gewissen Abzügen wie oben beschrieben vorstellen, damit Personen mit tieferen Einkommen frankenmässig gleich entlastet werden wie Steuerpflichtige mit einem hohen Einkommen (mit Begründung)?

Nein. Aus den unter vorstehend Ziff. 3.1 genannten Gründen lehnen wir einen Systemwechsel bei den Abzügen ab.

3.2.2 Zu Frage 2:

Falls ja: Welche Steuerabzüge würden sich für einen solchen Systemwechsel eher eignen, welche weniger? Wie könnte/müsste eine solche Umsetzung erfolgen?

Siehe Antwort zur vorherigen Frage.

3.2.3 Zu Frage 3:

Wie beurteilt der Regierungsrat den Vorschlag vom Bundesrat, welcher vorsieht, dass es aufgrund der geplanten Individualbesteuerung zukünftig sogar innerhalb einer Familie zu unterschiedlichen Vor- bzw. Nachteilen der einzelnen Abzüge kommen würde? Unterstützt der Regierungsrat eine solche Stossrichtung (mit Begründung)?

Wir verweisen hierzu auf unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf des Bundesgesetzes über die Individualbesteuerung (RRB Nr. 2023/343 vom 7. März 2023): Wir lehnen die aktuelle Vorlage zur Individualbesteuerung grundsätzlich ab, da sich die Beseitigung auf Bundesebene auch durch einfachere Lösungsansätze wie beispielsweise einem Splittingverfahren oder Tarifkorrekturen schneller erzielen liesse. Zudem ist mit einem massiv höheren Veranlagungsaufwand zu rechnen. Bei einer Umsetzung der Individualbesteuerung erachten wir es aber als sinnvoll, wenn die Zuteilung der Abzüge in der Regel pauschal oder durch hälftige Aufteilung erfolgt. Dies erleichtert eine möglichst unabhängige Veranlagung der Steuerpflichtigen, so dass die Steuerpflichtigen die Steuererklärung selbständig ausfüllen können und die Steuerverfahren der Steuerpflichtigen möglichst unabhängig durchgeführt werden können.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Finanzdepartement
Steueramt
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat