

# Regierungsratsbeschluss

vom 21. August 2018

Nr. 2018/1306

KR.Nr. A 0035/2018 (FD)

## **Auftrag Michael Kumpli (FDP.Die Liberalen, Subingen): Steuerabzug und damit Wertschätzung für Behördenmitglieder Stellungnahme des Regierungsrates**

---

### **1. Vorstosstext**

Der Regierungsrat wird beauftragt eine Steuerabzugspauschale für vereidigte Behördenmitglieder in der Höhe von CHF 2'500.00 einzuführen.

### **2. Begründung**

Bekanntlich wird es immer schwieriger, Menschen zu finden, welche sich freiwillig für ein Amt in einer oder gar mehreren Behörden zur Verfügung stellen. Normalerweise erhalten die meisten Mitglieder einer Behörde eine Pauschale oder ein kleines Sitzungsgeld als Entschädigung für ihre Freizeit, welche sie zum Wohle der Allgemeinheit opfern. Gemäss heutigen Rechtsgrundlagen müssen Nebeneinkommen ab CHF 800.00 auf der Steuererklärung deklariert werden. Auf der Abzugsseite stehen dann zumeist 20% dieses Nebenerwerbseinkommens, welche pauschal abgezogen werden können. Hierbei ist es egal, aus welchen Teilen das Nebenerwerbseinkommen stammt.

Gesetzliche Grundlagen Nebenerwerb: § 22 Abs. 1 StG, § 7 Abs. 3 StVO Nr. 13, Art. 17 Abs. 1 DBG

Gesetzliche Grundlagen Auslagen bei Nebenerwerb: § 33 StG, § 7 StVo Nr. 13, Art. 26 Abs. 1 DBG, Art. 3 BKV, Art. 4 BKV, Art. 10 BKV

Geht man nun davon aus, dass Behördenmitglieder einer mittleren Gemeinde 20 Abende respektive Sitzungstermine für die Allgemeinheit aufbringen und diese pro Sitzung abgerechnet werden, erhalten diese mehr als CHF 800.00 pro Jahr als Entschädigung. Bei grösseren Gemeinden und Gemeinden, in welchen Fraktions- und/oder Kommissionssitzungen anfallen, dürfte dieser Wert höher sein. Die Menschen, welche sich in Behörden engagieren, machen dies sicherlich nicht der Entschädigung wegen. Trotzdem ist es ein wichtiges Signal, dass diese Arbeit im Jahr 2018 für die Gemeinschaft mehr als nur einen Handschlag Wert sein soll. Es gibt genügend Menschen, welche Zeit und Fähigkeit hätten, sich zu engagieren und dies nicht machen. Wichtig ist für mich, dass nur Behördenmitglieder diesen Abzug auch machen können, da ich in Zukunft keinesfalls das Nebeneinkommen aus anderen Quellen mit der Behördenarbeit gleichsetzen möchte.

### **3. Stellungnahme des Regierungsrates**

#### **3.1 Vorbemerkungen**

Wir teilen die Besorgnis, die mit dem vorliegenden Auftrag zum Ausdruck gebracht wird. Bei den letzten Gemeinderatswahlen im Jahr 2017 wurde in fast der Hälfte der Einwohnergemein-

den stille Wahlen durchgeführt, weil sich nicht mehr Kandidaten für ein Gemeinderatsamt interessierten als Sitze zur Verfügung standen. In den Bürger- und Kirchgemeinden finden fast überall nur noch stille Wahlen statt. Dieser Trend, dass sich immer weniger Personen für ein politisches Amt in ihrer Gemeinde interessieren, ist ein schweizweites Problem und betrifft nicht nur den Kanton Solothurn. Entsprechend vielfältig sind denn auch die Lösungsvorschläge. Es gibt Gemeinden, die aufgrund der Rekrutierungsprobleme die Entschädigung erhöht haben. Andere reduzieren in der Gemeindeordnung die Anzahl Gemeinderats- und Kommissionssitze. In einigen Gemeinden wird eine Fusion geprüft, weil dies den möglichen Rekrutierungspool vergrössert, während gleichzeitig die Gesamtzahl der zu besetzenden Ämter abnimmt. Wiederrum andere setzen verstärkt auf die Professionalisierung einzelner operativer Aufgaben, die bis anhin von Gemeinderatsmitgliedern bewältigt wurden. Ob derartige Massnahmen überhaupt notwendig sind und wenn ja, welche schliesslich geprüft und ergriffen werden, hängt von der jeweiligen Gemeinde und ihrer individuellen Situation ab. Auch wenn ein Grossteil der Gemeinden mit der gleichen Problematik betroffen ist, so ist dennoch zu beachten, dass zum Teil ganz unterschiedliche Strategien verfolgt werden. Dies hat nicht zuletzt damit zu tun, dass die Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden keine einheitliche Gruppe darstellen. Jede Gemeinde kennt ihre ganz eigenen organisatorischen Besonderheiten und politischen Wesensmerkmale.

Der vorliegende Auftrag verlangt nun von uns die Schaffung eines steuerlichen Abzugs nur für eine bestimmte Gruppe, nämlich ausschliesslich für Behördenmitglieder. Aufgrund der Begründung des Auftrags gehen wir bei unserer Stellungnahme davon aus, dass ein Abzug für nebenamtliche Behördenmitglieder verlangt wird. Begründet wird der Auftrag damit, dass Personen, die sich für ein Nebenamt in einer Gemeinde oder für den Kantonsrat zur Verfügung stellen, durch einen zusätzlichen Steuerabzug Anerkennung erfahren sollen.

### 3.2 Rechtliche Grundlagen

Das StHG (Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990; SR 642.14) enthält in Art. 7 Abs. 4 eine abschliessende Aufzählung der steuerfreien Einkünfte. Auch die Aufzählung der allgemeinen Abzüge in Art. 9 Abs. 2 StHG ist abschliessend (Art. 9 Abs. 4 StHG: «Andere Abzüge sind nicht zulässig»). Dem kantonalen Gesetzgeber ist es folglich verwehrt, Ausnahmeregelungen zu schaffen. Gestaltungsspielraum hat der kantonale Gesetzgeber hingegen bei den Abzügen für Gewinnungskosten. Der Bundesgesetzgeber schreibt einzig vor, dass von den steuerbaren Einkünften vorab die zu ihrer Erzielung notwendigen Aufwendungen in Abzug gebracht werden können (Art. 9 Abs. 1 Satz 1 StHG). Die Ausgestaltung dieses Abzugs ist letztlich eine Frage der Tarifgestaltung und diese fällt in die Kompetenz der Kantone. Im kantonalen Steuergesetz werden die Abzüge für die so genannten Berufskosten in § 33 StG (Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern vom 1. Dezember 1985; BGS 614.11) geregelt. Die Kantone haben die Möglichkeit, für den Abzug von Berufskosten Pauschalbeträge bzw. Pauschallösungen zu definieren. Darauf wird in der Begründung des Auftrags denn auch hingewiesen. So sieht etwa § 7 StVO Nr. 13 (Steuerverordnung Nr. 13: Abzüge für Berufskosten; BGS 614.159.13) vor, dass von Einkommen aus unselbständiger Nebenerwerbstätigkeit 20% der rohen Einkünfte aus dieser Tätigkeit, mindestens 800 Franken, gesamthaft aber höchstens 2'400 Franken im Jahr abgezogen werden können. Dieser Abzug umfasst sämtliche durch die Nebenerwerbstätigkeit bedingten Berufsauslagen, also alle Kosten gemäss § 33 Abs. 1 StG. Steuerpflichtige, deren Berufsauslagen höher sind, können diese effektiv geltend machen. Effektiv geltend gemachte Berufsauslagen müssen nachgewiesen werden, was beim Pauschalabzug nicht verlangt wird. Pauschalabzüge müssen sich dennoch nach den tatsächlichen Gegebenheiten richten, d.h. sie müssen für einen Grossteil der steuerpflichtigen Personen in etwa die tatsächlichen Berufskosten widerspiegeln. Pauschalabzüge dürfen dabei durchaus grosszügig bemessen sein, damit sie auch wirklich für einen Grossteil der Steuerpflichtigen funktionieren, gleichzeitig dürfen sie aber nicht zu hoch angesetzt werden. Werden sie zu hoch angesetzt, handelt es sich nicht mehr um einen Abzug, der Auslagen abgelten soll, sondern faktisch um eine Steuerbefreiung für ein bestimmtes Einkommen. Und dies wäre aufgrund der klaren Bestimmung in Art. 7 Abs. 4 StHG nicht zulässig.

Schliesslich ist noch festzuhalten, dass ein zusätzlicher Pauschalabzug für nebenamtliche Behördenmitglieder nur im kantonalen Steuerrecht eingeführt werden könnte. Für die Einführung eines solchen Abzugs bei der direkten Bundessteuer fehlt die gesetzliche Grundlage im Bundesrecht.

### 3.3 Finanzielle Auswirkungen

Das Kantonale Steueramt hat für die Steuerperiode 2016 bei rund 34'000 Steuerpflichtigen ein oder mehrere Nebenerwerbseinkommen in der Höhe von insgesamt etwas mehr als 184 Millionen Franken veranlagt. Davon wurden Abzüge für Berufskosten von gesamthaft knapp 37 Millionen Franken gewährt; dies entspricht rund 20% der Nebenerwerbseinkommen, was wiederum genau dem Pauschalabzug von 20% gemäss § 7 StVO Nr. 13 entspricht. Unter Anwendung eines Grenzsteuersatzes von 9% für die einfache Staatssteuer ergibt sich ein Steuerertrag von rund 13.2 Millionen Franken (184 Mio.  $\cdot$  37 Mio.  $\cdot$  9%). Das Steueramt kann nicht eruieren, wie viele der veranlagten Nebenerwerbseinkommen auf politische Nebenämter entfallen. Auch kennen wir nicht die genaue Zahl sämtlicher Milizpolitikerinnen und -politiker, die in einer Einwohner-, Bürger- oder Kirchgemeinde oder in einem der rund 80 Zweckverbänden oder in einer kantonalen Behörde ein Nebenamt bekleiden. Dies macht es für das Steueramt enorm schwierig abzuschätzen, welche Auswirkungen die Einführung eines Abzugs von Fr. 2'500 für nebenamtliche Behördenmitglieder auf die Steuererträge hätte. Grob geschätzt gehen wir von rund 10'000 politischen Nebenämtern aus, die allerdings zum Teil von den gleichen Personen besetzt werden. Es ist beispielsweise an Mitglieder des Kantonsrates zu denken, die zusätzlich im Gemeinderat ihrer Wohnsitzgemeinde Einsitz nehmen oder an Gemeinderäte, die sich auch noch in einem Zweckverband engagieren, etc. Davon ausgehend, dass nun rund 8'000 Steuerpflichtige Einkommen aus einem oder mehreren politischen Nebenämtern erzielen und von einem Vorababzug von Fr. 2'500 profitieren würden, wäre mit einer Einbusse von ungefähr 1.4 Million Franken bei der einfachen Staatssteuer zu rechnen. Diese Schätzung kann unter den erwähnten Bedingungen nur ungenau sein und ist deshalb mit Vorsicht zu behandeln, dennoch erlaubt sie eine ungefähre Einordnung.

Weiter ist zu bedenken, dass ein Abzug nur für nebenamtliche Behördenmitglieder beim Steueramt für zusätzlichen Aufwand sorgen würde. Die Veranlagung der Nebenerwerbseinkommen würde aufgrund der Tatsache, dass der Abzug nur für eine bestimmte Gruppe von Steuerpflichtigen vorgesehen wäre, aufwändiger und komplizierter. Die Steuererklärungsformulare müssten angepasst werden und würden an Komplexität zunehmen. Auch wäre im Veranlagungsverfahren zwischen Staatssteuer und direkter Bundessteuer zu unterscheiden. Ein Abzug in dieser Ausgestaltung führt zudem zu Hindernissen bei den Automatisierungsbestrebungen im Veranlagungsprozess, was letztlich zu höheren Kosten führt.

### 3.4 Rechtsungleiche Behandlung

Einmal angenommen, dass 8'000 Steuerpflichtige von einem zusätzlichen Abzug für Berufskosten aus Nebenerwerbseinkommen profitieren könnten, hiesse dies aber auch, dass rund 26'000 von insgesamt 34'000 Steuerpflichtigen dieser Abzug verwehrt bliebe. In dieser Gruppe hat es unzählige Personen, die sich ebenfalls ehrenamtlich für die Gesellschaft einsetzen und dafür eine bescheidene Entschädigung erhalten, die sie als Nebenerwerbseinkommen versteuern. Sie tun dies aber nicht als nebenamtliche Behördenmitglieder, sondern indem sie sich in einem der vielen gemeinnützigen Vereinen auf privater oder kirchlicher Basis engagieren. Viele Menschen sind in unserem Kanton zudem ehrenamtlich tätig, ohne dafür eine Entschädigung zu erhalten. Diese Gruppe kann folglich von keinen Steuerabzügen profitieren, die ihre Auslagen berücksichtigen. Wir sind der Auffassung, dass auch Personen, die sich in gemeinnützigen Institutionen ehrenamtlich in ihrer Freizeit engagieren, Anerkennung verdienen. Auch diese Menschen leisten einen wichtigen Beitrag zum Funktionieren unserer Gesellschaft. Ein zusätzlicher Pauschalabzug für eine bestimmte Gruppe von Steuerpflichtigen – hier nebenamtliche Behördenmitglieder – ist unter dem Aspekt der rechtsgleichen Behandlung problematisch. Es lassen sich selbstverständ-

lich staatspolitische Argumente dafür finden. Personen, die sich in ihrer Freizeit für ein politisches Amt engagieren, tragen zum Funktionieren unseres Staatswesens bei. Das politische System mit seiner direktdemokratischen Ausgestaltung ist auf Milizpolitiker dringend angewiesen; ohne die vielen Frauen und Männer, die sich in ihrer Gemeinde oder im Kanton engagieren, würde unser System nicht funktionieren. Wir sind jedoch klar der Meinung, dass die Förderung des Milizsystems nicht über einen zusätzlichen Steuerabzug erreicht werden kann. Wenn schon eine zusätzliche Anerkennung über einen finanziellen Anreiz angestrebt werden soll, dann muss über die richtige Höhe der Entschädigung gesprochen werden und nicht über einen Steuerabzug.

### 3.5 Förderung des Milizsystems ist nicht Aufgabe des Steuergesetzes

Es ist nicht Aufgabe des Steuergesetzes, bestimmte, als förderungswürdig erachtete Tätigkeiten zu begünstigen. Zudem eignen sich Abzüge und Ausnahmen im Einkommenssteuerrecht ausgesprochen schlecht, um bestimmte Tätigkeiten oder Verhaltensweisen zu fördern. Sie begünstigen wegen der Progression vor allem Personen mit hohem Einkommen und führen zu Mitnahmeeffekten, d.h. es profitiert auch, wer Förderung nicht verlangt und nicht benötigt. Auch ist nochmals festzuhalten, dass ein zusätzlicher Pauschalabzug für Berufskosten in etwa den tatsächlich anfallenden Auslagen entsprechen muss. Bereits heute können aber alle Steuerpflichtigen den Pauschalabzug gemäss § 7 StVO Nr. 13 geltend machen. Die Zahlen des Steueramtes zeigen auf, dass nur wenige Steuerpflichtige effektive Berufskosten geltend machen, die höher sind als der Pauschalabzug, obwohl sie die Möglichkeit dazu hätten. Die allermeisten Steuerpflichtigen machen vom Pauschalabzug Gebrauch, dies trifft nicht zuletzt auch auf nebenamtliche Behördenmitglieder zu. Der Pauschalabzug gemäss § 7 StVO Nr. 13 ist denn auch grosszügig ausgestaltet. Es ist deshalb fraglich, ob nebenamtliche Behördenmitglieder tatsächlich mit höheren Berufskosten konfrontiert sind als das Gros der Steuerpflichtigen. Entspricht ein zusätzlicher Pauschalabzug aber nicht den tatsächlichen Auslagen, ist er wie in Ziffer 3.2 hiervoor gezeigt nicht zulässig und führt zu rechtsungleicher Behandlung. Im Ergebnis stellt ein solcher Abzug verdeckte Subventionen dar, die nicht ausgewiesen werden und deren Kosten sich nur schwer eruieren lassen. Und schliesslich schafft jede neue Steuerausnahme Abgrenzungsprobleme und trägt zur oft beklagten Komplexität des Steuerrechts bei.

### 3.6 Zusammenfassung

Im Auftragstext wird darauf hingewiesen, dass nebenamtliche Behördenmitglieder in einer mittleren Gemeinde oftmals mehr als 800 Franken als Entschädigung für Sitzungen erhalten. Bei grösseren Gemeinden dürften die Entschädigungen nochmals höher ausfallen. Dies trifft sicherlich zu. Die Auftraggeber begründen die Einführung des zusätzlichen Steuerabzugs nicht mit zusätzlichen Berufskosten. Soweit also gar kein Pauschalabzug, sondern die Befreiung bestimmter Einkünfte – hier Entschädigungen für Behördenmitglieder – von der Besteuerung verlangt wird, müssen wir auf die oben in Ziffer 3.2 erwähnte Bestimmung in Art. 7 Abs. 4 StHG hinweisen, die keine zusätzlichen steuerfreien Einkünfte zulässt. Eine Regelung im kantonalen Steuerrecht, die einen Teil der Entschädigungen für nebenamtliche Behördenmitglieder vorsieht, wäre bundesrechtswidrig. Soweit ein Pauschalabzug im Sinne eines Abzugs für Berufskosten gemeint ist, ist unter Verweis auf Ziffer 3.2 festzuhalten, dass ein solcher Abzug begründet sein muss, d.h. er muss tatsächlich anfallende Auslagen widerspiegeln. In § 7 StVO Nr. 13 ist jedoch bereits ein grosszügig ausgestalteter Pauschalabzug für Berufskosten bei Nebenerwerbseinkommen vorgesehen. Höhere Auslagen können geltend gemacht werden, was jedoch nur selten genutzt wird. Weiter ist die Förderung des Milizsystems nicht Aufgabe des Steuergesetzes und aufgrund der Progression im Steuertarif profitieren vor allem Personen mit hohem Einkommen von zusätzlichen Abzügen. Dies wiederum führt zu Ungerechtigkeiten. Nicht zuletzt würde die Einführung des Abzugs zu erheblichen Steuerausfällen führen, die hier auf rund 1.4 Millionen Franken nur bei der einfachen Staatssteuer geschätzt werden. Schliesslich bleibt noch zu bemerken, dass der zusätzliche Abzug zu Mehraufwand im Veranlagungsverfahren führt und dazu beiträgt, das Steuerrecht komplizierter zu machen.

**4. Antrag des Regierungsrates**

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng  
Staatsschreiber

**Vorberatende Kommission**

Finanzkommission

**Verteiler**

Finanzdepartement  
Steueramt (20)  
Aktuarin FIKO (ama)  
Parlamentdienste  
Traktandenliste Kantonsrat