

Regierungsratsbeschluss

vom 25. April 2023
 Nr. 2023/650
 KR.Nr. A 0220/2022 (FD)

Auftrag Fraktion FDP.Die Liberalen: Steuerliche Überbelastung von Konkubinatspaaren geschlechtsneutral reduzieren Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, die Steuergesetzgebung so anzupassen, dass Paare, die in einer auf Dauer angelegten, umfassenden Lebensgemeinschaft mit Ausschliesslichkeitscharakter (Konkubinatspaar) leben, in Bezug auf die Schenkungs- und Erbschaftssteuer nicht schlechter gestellt werden als Grosseltern und Schwiegereltern (Steuerklasse 3). Dabei sollen Paare nach mehrjähriger Dauer der Gemeinschaft unabhängig vom Geschlecht etwas entlastet werden.

2. Begründung (Vorstosstext)

Schenkungen und Erbschaften zwischen Ehegatten werden im Kanton Solothurn nicht besteuert. Hingegen werden Konkubinatspaare gleich behandelt wie alle Nichtverwandten und fallen in die teuerste Steuerklasse 5 (bis über 30%). Konkubinatspaare haben durch ihre gewählte Lebensgemeinschaft sowohl Vor- wie auch Nachteile (Sozialversicherungen, Einkommenssteuer etc.), weshalb eine andere Behandlung als bei Ehegatten sachgerecht erscheint. Jedoch wird die Besteuerung von Konkubinatspaaren in der allerhöchsten Klasse der Lebensrealität nicht mehr gerecht und widerspricht der Lockerung des Erbrechts, welches am 1. Januar 2023 in Kraft tritt. Konkubinatspaare, beispielsweise mit gemeinsamem Wohneigentum, können gar in existenzielle Not geraten. Die exorbitante Steuer von bereits versteuertem Einkommen und Vermögen steht oft einer Nachlassregelung im Weg. Dem Erstunterzeichner sind Fälle bekannt, wo die Ehe im letzten Lebensabschnitt nur aus steuerlichen Gründen eingegangen wurde, was aus Sicht des Staats zu einem steuerlichen «Totalausfall» durch diese legale Umgehung führt. Es soll nicht dem Staat zustehen, die gewählte Lebensform von Paaren vorzugeben.

Andere Kantone, namentlich auch unsere Nachbarkantone, privilegieren Konkubinatspaare nach einer Konkubinatsdauer zwischen zwei und zehn Jahren steuerlich und teilweise auch unabhängig vom Geschlecht, was zeitgemäss ist. Fünf Jahre entspricht auch der Dauer, welche in der Regel die Pensionskassen vorsehen, damit Konkubinatspaare den Ehepaaren gleichgestellt werden. Die Regelungen in anderen Kantonen weichen in Details voneinander ab, sie sind aber im Groben wie folgt:

- Zwei Jahre Konkubinatsdauer, unabhängig vom Geschlecht (LU)
- Fünf Jahre Konkubinatsdauer (AG, AR, BL, BS, GL, NE, NW, ZH)
- Fünf Jahre Konkubinatsdauer oder gemeinsame Kinder (UR)
- Zehn Jahre Konkubinatsdauer (BE, FR, JU)
- Keine genaue Definition für die begünstigten «Lebenspartner» (GR, ZG)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Ausgangslage

Konkubinatspaare werden heute im solothurnischen Erbschafts- und Schenkungssteuerrecht nicht privilegiert. Auf Erbschaften und Schenkungen innerhalb eines Konkubinatspaares werden demnach Steuern der höchsten Steuerklasse gemäss § 232 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern vom 1. Dezember 1985 (StG; BGS 614.11) erhoben, d.h. mit einem Steuersatz von bis zu 30 Prozent. Im Unterschied hierzu sind Ehegatten und eingetragene Partner oder eingetragene Partnerinnen von der Erbschafts- und Schenkungssteuer befreit, und zwar unabhängig davon, ob die eheliche Gemeinschaft effektiv getrennt ist oder nicht. Der Gesetzgeber stellt damit bewusst nicht auf die Enge der persönlichen Beziehungen ab, sondern auf das formale Bestehen der Ehe oder der eingetragenen Partnerschaft. Indem er formalen Kriterien (und nicht persönlichen Beziehungen) in den §§ 225 und 230 StG entscheidendes Gewicht beigemessen hat, lassen sich die zu einer Steuerbefreiung oder Privilegierung führenden Gründe klar und unzweideutig feststellen, entweder aufgrund des Zivilstandsregisters oder aufgrund behördlicher Verfügungen (wie beim Pflegeverhältnis).

3.2 Bisherige politische Beurteilung

Das Begehren des Auftrages ist nicht neu. Schon im Rahmen der zweiten Teilrevision des Steuergesetzes von 1995 beantragten die SP und die Grünen, Erben in eheähnlichen Gemeinschaften, die fünf Jahre gedauert haben, in die Steuerklasse 1 aufzunehmen. Wegen Beweisschwierigkeiten, insbesondere betreffend Nachweis des Zusammenlebens im Konkubinat auf mehrere Jahre zurück, wurde der Antrag in der Schlussabstimmung abgelehnt (vgl. Teilrevision Steuergesetz, Protokoll der erweiterten Finanzkommission, 3. Sitzung vom 24. August 1993, S. 69 f., sowie 7. Sitzung vom 23. Februar 1994, S. 141). Inhaltlich ähnlich lautete auch der Auftrag Daniel Urech (Grüne, Dornach): Keine Maximalsteuern bei Erbschaften und Schenkungen im Konkubinat, welcher verlangte, dass Erbschaften und Schenkungen zwischen Konkubinatspartnerinnen und -Partnern steuerlich günstiger behandelt werden sollen als aufgrund der heutigen Rechtslage (A 0092/2015). In der Session vom 9. März 2016 folgte der Kantonsrat den gleichlautenden Anträgen von Regierungsrat und Finanzkommission und erklärte den Auftrag mit 82 zu 9 Stimmen als nicht erheblich.

3.3 Würdigung

Das Konkubinat ist heute unbestrittenermassen eine soziale Realität. Gleichwohl findet sich in den Gesetzen keine allgemeingültige Legaldefinition. Vielmehr ist das Konkubinat nach zwei Seiten abzugrenzen: Einerseits gegenüber den institutionalisierten Paarbeziehungen wie die Ehe und die eingetragene Partnerschaft, andererseits gegenüber Beziehungen ganz ohne partnerschaftlichen Bezug und insbesondere auch ohne Willen zu gegenseitiger Unterstützung (z.B. Wohngemeinschaften).

Die rechtlichen Beziehungen zwischen Ehegatten bzw. eingetragenen Partnern oder Partnerinnen sind ganz anderer Natur als diejenigen zwischen Konkubinatspartnern. So unterscheidet sich das Konkubinat gegenüber einer Ehe oder einer eingetragenen Partnerschaft 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.

Obwohl es für Konkubinatspaare keine gesetzliche Beistandspflicht gibt, wird der persönliche Beistand, den sich das Paar gegenseitig leistet, verschiedentlich vom Gesetzgeber berücksichtigt. So haben beispielsweise Arbeitnehmende seit dem 1. Januar 2021 Anspruch auf bezahlten Urlaub für die Betreuung der Lebenspartnerin oder des Lebenspartners mit gesundheitlicher Beeinträchtigung (Art. 329h OR). Zudem haben Versicherte, die ihre Lebenspartnerin oder ihren Lebenspartner betreuen, Anspruch auf Anrechnung einer Betreuungsgutschrift, wenn sie seit mindestens fünf Jahren ununterbrochen einen gemeinsamen Haushalt führen (Art. 29^{septies} Abs. 1 AHVG [SR 831.10]). Ferner kann eine ununterbrochene Lebensgemeinschaft während fünf Jahren auch im Bereich der beruflichen Vorsorge begünstigt werden (Art. 20a Abs. 1 Bst. a BVG [SR 831.40]). Der wirtschaftliche Vorteil, der aus dem Eingehen einer Lebensgemeinschaft gewonnen wird, kann sodann auch einen Einfluss haben auf die Höhe von allfälligen nahehelichen Unterhaltsbeiträgen oder auf die Höhe des betriebsrechtlichen Existenzminimums.

Konkubinatspaare werden somit verschiedentlich bereits anders behandelt als Dritte ohne persönliche Beziehungsnähe. Angesichts dieser Tendenz scheint uns auch im Bereich der Erbschafts- und Schenkungssteuern eine gewisse Privilegierung nunmehr vertretbar zu sein. Wegen der erheblichen rechtlichen Unterschiede zwischen der Ehe bzw. der eingetragenen Partnerschaft und dem Konkubinat fordert der Auftrag aber zu Recht keine vollständige Steuerbefreiung, sondern bloss eine Privilegierung hinsichtlich der Steuerklasse. Zudem wird eine steuerliche Privilegierung eines Konkubinats mit heiklen Abgrenzungsfragen verbunden sein. Bei der Einführung einer derartigen Privilegierung ist folglich damit zu rechnen, dass beim Steueramt des Kantons Solothurn ein gewisser Mehraufwand anfallen wird bei der Klärung der Frage, ob ein zur Privilegierung berechtigtes Konkubinat vorliegt oder nicht. Der Nachweis ist dabei auf jeden Fall von den Steuerpflichtigen zu erbringen.

3.4 Finanzielle Folgen

Wie wir bereits bei der Beantwortung des Auftrags Daniel Urech (Grüne, Dornach): Keine Maximalsteuern bei Erbschaften und Schenkungen im Konkubinat festgehalten haben, sind keine fundierten Aussagen möglich, wie hoch der Ertrag aus der Erbschafts- und Schenkungssteuer von Konkubinatspartnern ist (RRB Nr. 2015/1963). Der zu erwartenden Mindereinnahmen lassen sich mangels entsprechender Daten nicht verlässlich schätzen, dürfte sich aber auf weniger als 1 Mio. Franken belaufen. Im Übrigen verweisen wir auf unsere dortigen Ausführungen.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Verteiler

Finanzdepartement

Steueramt (5)

Aktuarin FIKO

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat