

Regierungsratsbeschluss

vom 10. Juni 2014

Nr. 2014/1021

KR.Nr. K 060/2014 (FD)

Kleine Anfrage Beatrice Schaffner (Olten, glp): Reduktion der Steuerausfälle durch zeitgemässes Steuerinkasso (14.05.2014); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Das Bundesamt für Statistik veröffentlichte im vergangenen Jahr eine Studie, die zeigte, dass Zahlungsausstände aus Steuerrückständen mit Abstand die grösste Ursache für Zahlungsrückstände sind. Aus Berichten der Schuldenberatungsstellen ist zudem zu entnehmen, dass die heutige Praxis des Steuerbezuges zahlreiche Steuerpflichtige überfordert. Regelmässige Zahlungen wie Miete und Krankenkasse können heute über mehrere Jahre mittels Lastschriftverfahren oder Dauerauftrag erfolgen. Nach dem einmaligen Einrichten des Zahlungsvorganges erfolgt die Zahlung bis auf Widerruf automatisch. Das Bezahlen der Steuern jedoch kann nicht so einfach erledigt werden. Die Zahlungsdaten der Steuerverwaltung sind so gestaltet, dass ein automatisches Zahlungsverfahren jedes Jahr angepasst werden muss. Falls das versäumt wird, kann es passieren, dass Überweisungen an den Absender zurück gelangen und gleichzeitig Verzugszinsen wegen Zahlungsverzug auflaufen. Mit dieser Praxis werden unnötige Hürden für eine regelmässige Bezahlung der Steuern geschaffen, und es schafft damit eine Voraussetzung für zukünftige Steuerausfälle.

Der Regierungsrat wird ersucht die folgenden Fragen zu beantworten.

1. Wie steht der Kanton Solothurn im Vergleich zu den Nordwestschweizer Kantonen bezüglich Zahlungsausfällen bei den Steuern da?
2. Wie hoch werden die Kosten für Inkassoaktivitäten geschätzt, welche durch Zahlungsrückstände verursacht wurden?
3. Weshalb müssen im Kanton Solothurn allfällige Steuerrückerstattungen auf ein Bankkonto erfolgen und können nicht automatisch auf Folgejahre übertragen werden?
4. Wie gehen die anderen Kantone in der Nordwestschweiz mit für das entsprechende Jahr zuviel bezahlten Steuern um? Werden diese dort ebenfalls automatisch den Steuerpflichtigen rückerstattet oder kann dort eine Übertragung auf Folgejahre verlangt werden?
5. Wie haben sich die Steuerausfälle seit dem Jahr 2000 entwickelt?
6. Welche strategischen Ziele hat der Regierungsrat, um den Betrag der erlassenen und einbringlichen Steuern zu reduzieren?

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Der entsprechenden Studie des Bundesamts für Statistik ist zu entnehmen, dass 9% der Bevölkerung Steuerrückstände haben, d.h. sie sind mit Steuerrechnungen konfrontiert, die sie aus finanziellen Gründen nicht oder nicht fristgerecht bezahlen können. Dass damit die in Rechnung gestellten Steuern auch tatsächlich die eigentliche Ursache für Zahlungsrückstände darstellen, ist der Studie jedoch nicht zu entnehmen, zumal die Besteuerung jeweils nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erfolgt. Vielmehr zeigt die Studie auf, dass Steuerforderungen insgesamt als gefährdeter zu betrachten sind als andere Forderungen. So haben im Vergleich bloss 4.6% der Bevölkerung Zahlungsrückstände bei laufenden Rechnungen, wie beispielsweise für Wasser, Strom und Heizung, 4.5% bei Mietzinsen, 4.1% bei Krankenkassenprämien und bloss 1% bei Hypothekarzinsen. Die Ursache für die Zahlungsrückstände ist denn oft in der fehlenden Zahlungsmoral respektive im gewählten Lebensstandard begründet. Gleichzeitig wird aber auch im Rahmen der täglichen Arbeit festgestellt, dass das Steuerbezugsverfahren einige Steuerpflichtige zu überfordern vermag, so dass diese teilweise den Überblick über die geschuldeten Steuerforderungen verlieren. Das Steuerbezugsverfahren darf jedoch nicht einfach mit den relativ unkomplizierten Möglichkeiten für den Bezug von Mietzinsforderungen und Krankenkassenprämien verglichen werden, da im Rahmen des Steuerbezugsverfahren die jeweiligen Steuerarten und Steuerperioden sowie das sehr komplexe Verzinsungssystem zu berücksichtigen sind.

Dem Umstand, dass viele Steuerpflichtige mit dem Steuerbezugsverfahren überfordert sind, wird mit der Initialisierung und Umsetzung des Projektes „eKonto“ Rechnung getragen. Mit diesem Projekt sollen verschiedene nützliche Instrumente geschaffen werden, um den Steuerpflichtigen einerseits den Überblick über die ausstehenden Steuerforderungen zu verschaffen und ihnen andererseits das selbständige und eigenverantwortliche Bezahlen der Steuerrechnungen zu erleichtern. So wird den Steuerpflichtigen bereits jetzt die Möglichkeit eingeräumt, Einzahlungsscheine für die Vorbezugsrechnungen via Internet zu bestellen, um die in Rechnung gestellten provisorischen Steuern u.a. mittels Teilzahlungen zu leisten. Im Weiteren ist vorgesehen, dass sich die Steuerpflichtigen durch Zugriff auf ein Benutzerkonto über die Saldodetails, den Inkassostand und über den Status allfälliger Teilzahlungsvereinbarungen informieren können. Auf dem Portal sollen inskünftig auch Belege wie zum Beispiel Rechnungen und Mahnungen im PDF-Format abgerufen und Zahlungserleichterungen für definitive Steuerrechnungen abgewickelt werden können. Schlussendlich ist auch beabsichtigt, dass die Steuerpflichtigen das Auszahlungskonto inskünftig im Benutzerkonto selbständig verwalten können.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Wie steht der Kanton Solothurn im Vergleich zu den Nordwestschweizer Kantonen bezüglich Zahlungsausfälle bei den Steuern da?

Im Kanton Solothurn betragen die Zahlungsausfälle im Bereich Steuern in den Steuerperioden 2007 bis und mit 2010 durchschnittlich 1.7%. Dabei wurden die Gesamtsteuererträge, also die Erträge sämtlicher Steuerarten (Bundes-, Staatssteuern etc.), den gesamthaft vorgenommenen Abschreibungen innerhalb einer Steuerperiode gegenübergestellt. Die bei den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft und Basel-Stadt gemachten Erhebungen haben ergeben, dass der Kanton Aargau mit durchschnittlich 0.72% die tiefste Abschreibungsquote ausweist, gefolgt vom Kanton Basel-Landschaft mit 1.10% und dem Kanton Basel-Stadt mit 1.41%. Ein absoluter Vergleich lässt sich jedoch nicht ziehen, da sämtliche Kantone unterschiedlich viele Steuerarten für den Vergleich herangezogen haben und unterschiedliche Bezugssysteme verfolgen, weshalb die hier vor angegebene durchschnittlichen Abschreibungsquoten mit Vorsicht zu beurteilen sind. So

zeigt ein Vergleich bei den Staatssteuern für dieselbe Bemessungsperiode, dass der Kanton Basel-Stadt mit 1.83% die höchste durchschnittliche Abschreibungsquote hat. Der Kanton Solothurn weist im gleichen Zeitraum bei den Staatssteuern eine Abschreibungsquote von 1.73% aus, wobei darin die im Jahr 2007 überdurchschnittlich hohe Abschreibungsquote von 2.05% enthalten ist. Würde man anstelle der Abschreibungsquote 2007 jene von 2006 in Höhe von 1.42% heranziehen, so würde sich eine durchschnittliche Abschreibungsquote von 1.57% ergeben, was in etwa dem zehnjährigen Durchschnitt von 1.56% der pro Steuerperiode abzuschreibenden Staatssteuern entspricht. Bei den Kantonen Basel-Landschaft und Kanton Aargau liegen die Abschreibungsquoten etwas tiefer bei 1.28% resp. 0.76%.

3.2.2 Zu Frage 2:

Wie hoch werden die Kosten für Inkassoaktivitäten geschätzt, welche durch Zahlungsrückstände verursacht wurden?

Bei der Bestimmung der Inkassokosten sind die Aufwendungen für das ordentliche Inkasso von den Aufwendungen für das Rechtsinkasso zu unterscheiden. Unter dem ordentlichen Inkasso sind Handlungen des Steueramts zu verstehen, die im Generellen mit Zahlungsabwicklungen zu tun haben, wie namentlich die Gewährung von Zahlungserleichterungen, das Treffen von Teilzahlungsvereinbarungen, das Erfassen von Zahlstellen, die Umbuchung von Zahlungen innerhalb der Steuerperiode und Steuerart sowie das Mahnwesen. Der Bereich Rechtsinkasso umfasst dahingegen Inkassohandlungen für Steuerforderungen, die trotz zweimaliger Mahnung von den Steuerpflichtigen nicht bezahlt werden und für die ein entsprechendes Betreibungsverfahren eingeleitet werden muss. Für die Erhebung der Inkassokosten wurden die Jahre 2007 bis 2010 herangezogen. Das ordentliche Inkasso und das Rechtsinkasso verursachen durchschnittlich Kosten von CHF 1'460'000 pro Rechnungsjahr. Die eigentlichen Kosten für das Steuerinkasso bzw. Rechtsinkasso belaufen sich dabei auf durchschnittlich CHF 850'000.

Von den hievor ausgewiesenen Rechtsinkassokosten werden die von den jeweiligen Betreibungs- und Gerichtsbehörden dem Steueramt in Rechnung gestellten Betreibungsgebühren und Kostenvorschüsse nicht erfasst, da diese nicht zu den eigentlichen Inkassokosten bzw. Aufwendungen des Steueramts gezählt werden. Diese Kosten werden dem jeweiligen Schuldner im Rahmen des Bezugsverfahrens direkt auferlegt. Sollten die vom Steueramt geleisteten Betreibungsgebühren und Kostenvorschüsse im jeweiligen Inkassoverfahren nicht mit der Grundforderung zusammen eingebracht werden können, hat dies zwar Auswirkungen auf die Höhe der jährlichen Abschreibungen, nicht jedoch auf die Höhe der Inkassokosten als solches. Die vom Steueramt zu leistenden Inkassobevorschüssen an die Betreibungs- und Gerichtsbehörden für die Rechnungsjahre 2007 bis 2010 betragen durchschnittlich CHF 3'057'000.

3.2.3 Zu Frage 3:

Weshalb müssen im Kanton Solothurn allfällige Steuerrückerstattungen auf ein Bankkonto erfolgen und können nicht automatisch auf Folgejahre übertragen werden?

Im Jahr 1995 wurde das Informatiksystem INES (Integrierte neue Steuerlösung) in Betrieb genommen. Im Rahmen der Entwicklungen wurde zum damaligen Zeitpunkt beschlossen, jeweils separate Konti für jede Steuerart und Steuerperiode zu führen. Der seinerzeitige Grundsatzentscheid ist im komplexen Zinssystem begründet, welches die drei Zinsformen des Vergütungs- und Rückerstattungs- sowie des Verzugszinses kennt. Die Höhe der Vergütungs-, Rückerstattungs- und Verzugszinsen wird alljährlich neu festgesetzt. Sie können daher in jeder Steuerperiode unterschiedlich hoch sein. Daher ist vorausgesetzt, dass die jeweiligen Steuerarten (Bundes-, Staats-, Kapitalabfindungssteuer etc.) periodengerecht abgerechnet werden, um korrekte Schlussabrechnungen erstellen zu können. Zudem gilt zu beachten, dass je nach Steuerart von Gesetzes wegen unterschiedliche Bezugssysteme vorgesehen sind. So erfolgt z.B. der Bezug der Bundessteuern nach dem Verfahren des Postnumerandobezugs. Die Staatssteuern werden hin-

gegen nach dem Verfahren des Praenumeradobezugs bezogen. Eine Vermengung der unterschiedlichen Steuerarten und Steuerperioden würde insgesamt zu falschen Schlussabrechnungen führen. Deshalb können Rückerstattungsansprüche aus zu viel bezahlten Steuern nicht einfach automatisch auf die Folgeperiode umgebucht werden, sondern sind den Steuerpflichtigen auf das von ihnen in der Steuererklärung angegebene Bank- bzw. PC-Konto zurückzuerstatten. Selbstverständlich haben die Steuerpflichtigen das Recht, die zu viel bezahlten Steuern auf die Folgeperioden umbuchen zu lassen. Dies bedarf jedoch der Ermächtigung des Steueramts durch die Steuerpflichtigen selbst, da die Steuerpflichtigen grundsätzlich einen Anspruch auf Rückerstattung der zu viel bezahlten Steuern haben (Art. 162 Abs. 3 DBG [Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990; SR 642.11]; Art. 38 Abs. 3 StHG [Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990; SR 642.14] und § 183 Abs. 1 StG [Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern vom 1. Dezember 1985; BGS 614.11]). Unterbleibt die Rückerstattung ausnahmsweise von Amtes wegen, kann der betroffene Steuerpflichtige beim Steueramt einen Rückerstattungsantrag stellen. Gegen die Abweisung des Rückerstattungsantrags steht der Rechtsmittelweg offen. In diesem Zusammenhang wurde denn auch generell die Erfahrung gemacht, dass nur ein kleiner Teil der Steuerpflichtigen eine Umbuchung wünscht. Vielmehr wird von den Steuerpflichtigen ausdrücklich die Rückerstattung der zu viel bezahlten Steuern verlangt.

Das Informatiksystem INES geht dem Ende seiner Lebensdauer zu. Das bestehende System wurde mittels Wartungsvertrag bis ins Jahr 2020 sichergestellt. Ein Umbau des Informatiksystems INES, welcher eine automatische Umbuchung von zu viel bezahlten Steuern mit korrekter Verzinsung auf die Folgeperiode vorsehen würde, steht nicht zur Diskussion, zumal ein solcher Umbau im Verhältnis zur Restlebensdauer des Systems zu kosten- und zeitintensiv ist.

3.2.4 Zu Frage 4:

Wie gehen die anderen Kantone in der Nordwestschweiz mit für das entsprechende Jahr zuviel bezahlten Steuern um? Werden diese dort ebenfalls automatisch den Steuerpflichtigen rückerstattet oder kann dort eine Übertragung auf Folgejahre verlangt werden?

Im Kanton Basel-Landschaft sind zu viel bezahlte Steuern von Amtes wegen zurückzuerstatten, gutzuschreiben oder mit einer anderen Forderung des Staats zu verrechnen (siehe § 141 Abs. 1 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern vom 7. Februar 1974; SGS 331). Auch der Kanton Aargau verrechnet allfällige Restguthaben mit anderen offenen Steuerforderungen, Zinsen, Bussen und Gebühren. Nicht verrechnete Guthaben werden zurückerstattet (§ 223c Abs. 3 des Steuergesetzes vom 15. Dezember 1998; SAR 651.100). Im Kanton Basel-Stadt werden Steuerguthaben aus einer Steuerperiode bei der Rechnungsstellung der nächsten Steuerperiode vorgetragen, falls die steuerpflichtige Person keine Auszahlung des Guthabens wünscht (§ 202 Abs. 3 des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12. April 2000; SG 640.100) Die Kantone Aargau, Basel-Landschaft und Basel-Stadt sehen in ihren jeweiligen Steuergesetzgebung im Gegensatz zu § 183 Abs. 1 StG die Gutschrift und Verrechnung somit ausdrücklich vor.

3.2.5 Zu Frage 5:

Wie haben sich die Steuerausfälle seit dem Jahr 2000 entwickelt?

Für die Beurteilung der Entwicklung der Steuerausfälle (erlassenen und uneinbringlichen Steuerforderungen) stehen zwei Vergleichsmethoden zur Verfügung. Einerseits können die Steuerausfälle mit den entsprechenden Steuererträgen im jeweiligen Rechnungsjahr in Korrelation gesetzt werden. Dabei werden die im Rechnungsjahr vorgenommenen Abschreibungen mit den im Rechnungsjahr erzielten Steuererträgen verglichen, d.h. sämtliche Steuerforderungen, die in einem Rechnungsjahr abgeschrieben werden müssen, werden mit den Steuererträgen pro Rechnungsjahr ins Verhältnis gesetzt. Der nach dieser Methode für die Rechnungsjahre 2000 bis 2010

vorgenommene Mehrjahresvergleich ergibt, dass die Abschreibungen durchschnittlich rund 1.45% des Steuerertrages betragen. Bei dieser Vergleichsmethode gilt es aber zu berücksichtigen, dass z.B. Steuerforderungen aus dem Jahr 2008, bei denen erst im Rechnungsjahr 2012 definitiv feststeht, dass sie uneinbringlich sind und abgeschrieben werden müssen, erst im Rechnungsjahr 2012 erfasst werden. Dies führt zu gewissen Verzerrungen, weshalb diese Vergleichsmethode als weniger aussagekräftig beurteilt wird.

Aussagekräftiger ist vielmehr die zweite Vergleichsmethode, wonach die Steuerausfälle im Verhältnis zu den Steuererträgen pro Steuerperiode verglichen werden. Dieser Vergleich ist denn auch sachgerechter, da die erlassenen und uneinbringlichen Steuerforderungen periodengerecht ausgewiesen werden. Der Mehrjahresvergleich ergibt, dass die Abschreibungen in den Steuerperioden 2000 bis und mit 2010 durchschnittlich rund 1.56% des Gesamtsteuerertrages betragen. Hinsichtlich der Entwicklung der Steuerausfälle seit 2000 ist festzuhalten, dass die Abschreibungen im Vergleich zu den Steuererträgen in der herangezogenen Vergleichsperiode in relativer Hinsicht grundsätzlich nicht resp. nur leicht zugenommen haben. Die Abweichungen der jährlichen Abschreibungsraten vom langjährigen Durchschnitt betragen in der Regel +/- 0.15 Prozentpunkte.

3.2.6 Zu Frage 6:

Welche strategischen Ziele hat der Regierungsrat, um den Betrag der erlassenen und uneinbringlichen Steuern zu reduzieren?

Der Regierungsrat verfolgt seit Jahren vehement die Strategie, Steuerausfälle durch ein effizientes und zeitgemässes Inkasso zu reduzieren. Der Bezug der Steuern soll fristgerecht und kostengünstig erfolgen und die Steuerabschreibungen infolge Uneinbringlichkeit sollen möglichst gering sein. Im Massnahmenplan 2013 ist denn auch vorgesehen, (siehe Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 8. Mai 2012 [RRB Nr. 2012/933]), die Schnittstelle zwischen der Inkassostelle des Steueramtes und der Betreibungsämter weiter zu verbessern, um die Höhe der uneinbringlichen Steuern zu reduzieren. Dies soll vorab durch eine noch bessere und engere Zusammenarbeit zwischen den Betreibungsämtern und dem Steueramt erreicht werden. Das Departementssekretariat des Finanzdepartements optimiert denn auch stetig die Anwendungspraxis im Bereich des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts, um einen höheren Betreuungserfolg zu erreichen. Im Übrigen wird im Rahmen der Einführung und Anschaffung des neuen Steuersystems zu prüfen sein, wie ein noch kundenorientierteres Bezugs-, Verzinsungs- und Zahlungssystem realisiert werden kann.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Finanzdepartement
Kantonales Steueramt (20)
Amt für Finanzen
Finanzkontrolle
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat