

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 19. März 2024

177

EINGANG GR		
17.4.24		
20	GE 32	665

Botschaft zur Änderung des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuer (Entschädigungsregelung Gemeinden)

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zur Änderung des Steuergesetzes (StG; RB 640.1).

1. Ausgangslage

Im Steuerwesen des Kantons Thurgau gilt folgende Arbeitsteilung zwischen Kanton und Politischen Gemeinden: Während die Veranlagung natürlicher und juristischer Personen, die Veranlagung und der Steuerbezug der Grundstückgewinnsteuer, der Liegenschaftensteuer, der Staats- und Gemeindesteuern juristischer Personen, der direkten Bundessteuer und der Steuerbussen sowie die Quellensteuererhebung im Hauptverantwortungsbereich des Kantons liegen, verantworten die Gemeinden die Führung des Steuerregisters, die Unterstützung im Veranlagungsverfahren sowie den Steuerbezug der Staats- und Gemeindesteuern natürlicher Personen. Für diese Kerntätigkeiten eines kommunalen Steueramtes wird gestützt auf § 201 Abs. 1 StG eine allgemeine Mitwirkungsentschädigung ausgerichtet. Die selbständige Veranlagungstätigkeit wird zusätzlich mit einer Veranlagungsentschädigung vergütet (§ 201 Abs. 2 StG).

Diese Entschädigungsregelung soll angepasst werden. Die geltende Regelung der Entschädigungen für den Steuerbezug und Registerführung natürlicher Personen ist nach dem Giesskannenprinzip ausgestaltet. Für die Mitwirkung der Gemeinden an der Veranlagung natürlicher Personen sind in § 52 Abs. 1 der Steuerverordnung (StV; RB 640.11) keine besonders attraktiven Ansätze vorgesehen. Um die kommunalen Steuerämter künftig zu einem stärkeren Engagement im Veranlagungsbereich zu animieren, sollen die Entschädigungsansätze angehoben werden. Im Weiteren soll die Stellung der Gemeinden gestärkt werden, indem die Möglichkeit geschaffen wird, sich für die entschädigungspflichtigen Tätigkeiten mit anderen Gemeinden zusammenzuschliessen, um Synergieeffekte zu erzielen. Dies soll ebenfalls finanziell gefördert werden.

Mit der neuen Entschädigungsregelung werden drei Hauptziele verfolgt:

- Stärkung der Gemeindesteuerämter durch finanzielle Anreize
- Vermehrte Veranlagungstätigkeit durch attraktivere Veranlagungsentschädigungen, was positive Effekte auf den Veranlagungsstand mit sich bringt
- Stärkung der Kooperation zwischen den Gemeinden

Davon erhofft sich der Regierungsrat eine bessere Positionierung der Gemeinden, sei es in Bezug auf Strukturen und Kompetenzen, sei es auch angesichts des Fachkräftemangels auf dem Arbeitsmarkt. Zudem soll dem tiefen Veranlagungsstand entgegenge wirkt werden, indem die Gemeinden mit höheren Entschädigungsansätzen zu einer verstärkten und dauerhaften Mitwirkung bei der Veranlagungstätigkeit animiert werden.

2. Vernehmlassungsverfahren

Mit Schreiben vom 23. Juni 2023 wurde ein externes Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Daran teilgenommen haben die im Grossen Rat vertretenen Parteien, die Politischen Gemeinden sowie die Verbände, insbesondere der Verband Thurgauer Gemeinden (VTG). Zusammengefasst können die wesentlichen Rückmeldungen wie folgt wiedergegeben werden:

- Der Neuausrichtung der Entschädigungsansätze wird grundsätzlich zugestimmt.
- Die Höhe der Veranlagungsentschädigung wird kritisch gesehen, insbesondere die ökonomische Sinnhaftigkeit wird in Frage gestellt, da damit Fehlanreize befürchtet werden. Dabei wird namentlich das Risiko der Abwerbung von Veranlagungsexperten der Kantonalen Steuerverwaltung durch die Gemeindesteuerämter genannt.
- Der VTG und die Gemeinden fordern mit Nachdruck, dass die Kantonale Steuerverwaltung mit genügenden Personalressourcen ausgestattet wird. Ebenso wird eine Verlagerung der Veranlagungstätigkeit von der Kantonalen Steuerverwaltung auf die Gemeinden kritisch gesehen. Es wird zudem befürchtet, dass künftig die Gemeinden für einen schlechten Veranlagungsstand (mit-)verantwortlich gemacht werden. **Die Kantonale Steuerverwaltung habe zu wenig Personal, und es sei kein Wille erkennbar, dieses Problem zu lösen.**
- Die Gemeinden machen die Ausweitung ihrer Veranlagungstätigkeit auch davon abhängig, dass beim Kanton mehr Personalressourcen aufgebaut werden.
- Die Mindestanzahl von 1'500 zu veranlagenden Fällen wird v.a. aus Optik von kleineren Gemeinden, die diese Eintrittsschwelle nicht überschreiten können, kritisiert.

3. Änderung des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuer

Sowohl die allgemeine Mitwirkungsentschädigung als auch die Veranlagungsentschädigung sollen neu ausgerichtet werden.

Betreffend die allgemeine Mitwirkungsentschädigung soll das bisherige Giesskannenprinzip aufgegeben und auf die effektiven Kosten bei der Festsetzung der Entschädigungshöhe fokussiert werden, was aus wirtschaftlichen Überlegungen sinnvoll ist. Die Kosten zur Führung eines Steueramtes sind nicht vom Steuerertrag abhängig, der entsprechenden Schwankungen ausgesetzt ist. Die Festlegung eines fixen Kostenbeitrages pro steuerpflichtige Person entspricht eher der Kostenwahrheit. Die Entschädigung soll in regelmässigen Abständen und bei veränderten Aufgaben überprüft werden. Ebenso ist eine vermehrte Zusammenarbeit von Gemeinden anzustreben, was mit finanziellen Anreizen zu fördern ist.

Demgegenüber soll die Veranlagungsentschädigung von der Anzahl der veranlagten Fälle abhängig sein, was einen Anreiz für die Gemeinden zu vermehrter Veranlagungstätigkeit darstellt. Ein verstärkter Einbezug der Gemeinden in den Veranlagungsprozess liegt auch im Interesse des Kantons. Bei der Neufestsetzung der Veranlagungsentschädigung sind folgende Eckwerte anzuführen, die Eingang in die zu erlassende Entschädigungsverordnung finden werden:

- An der Mindestanzahl von 1'500 zu veranlagenden Fällen als Eintrittsschwelle für eine Veranlagungstätigkeit für eine Gemeinde oder für Gemeindeverbünde wird festgehalten, da erst bei Erreichen dieser kritischen Grösse auch tatsächlich Synergieeffekte in der Ausbildung und in der Veranlagungstätigkeit anfallen.
- Die Höhe der Veranlagungsentschädigung soll trotz Kritik im Vernehmlassungsverfahren auf die vorgeschlagenen Beträge erhöht werden.

Die Einzelheiten der Entschädigungsverordnung sind nicht Inhalt dieser Vorlage, da sie erst im Anschluss an das Gesetzgebungsverfahren durch den Regierungsrat erlassen werden können. Betreffend Inhalt der Entschädigungsverordnung kann auf den erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage verwiesen werden. In Kap. 5 werden die wesentlichsten Eckwerte summarisch angeführt.

4. Finanzielle Auswirkungen

4.1. Bisherige Mitwirkungsentschädigungen

Die Mitwirkungsentschädigung gemäss § 201 Abs. 1 StG umfasst die «Mithilfe bei der Veranlagung der Steuerpflichtigen» (Steuerregister etc.) und den «Bezug und die Ablieferung der Staatssteuer». Hierfür erhalten die Gemeinden jährlich eine Entschädigung von insgesamt zwei Prozent der einfachen Staatssteueranlage zu 100 Prozent. Die Aufteilung auf die einzelnen Gemeinden wird durch die Steuerverwaltung aufgrund der Anzahl steuerpflichtiger Personen gemäss Steuerrevisionstabelle und der einfachen Staatssteueranlage des Vorjahres vorgenommen. Dies ergibt für die Jahre 2019–2022 folgende Mitwirkungsentschädigungen:

2019	2020	2021	2022	2023
Fr. 12'984'189	Fr. 13'013'677	Fr. 12'070'540	Fr. 12'197'762	Fr. 12'458'908

In den Entschädigungen waren auch der Steuerbezug von juristischen Personen und die Quellensteuerhebung berücksichtigt, die bis Ende 2019 bzw. Ende 2022 Aufgaben der Gemeinden darstellten. Die Entschädigungen, die jeweils im Folgejahr ausbezahlt werden, wurden ab 2021 ohne Berücksichtigung der juristischen Personen berechnet. Die Steuerfussenkung bei den Staatssteuern per 1. Januar 2022 um 8 Prozentpunkte von 117 % auf 109 % reduzierten die prozentualen Entschädigungen der Gemeinden ab dem Jahr 2022. Ausserdem haben die bestehenden Leistungsvereinbarungen für die Veranlagungstätigkeit mit gewissen Gemeinden ebenso einen Einfluss auf die Entschädigung.

4.2. Approximativer Kantonsbeitrag neue Entschädigungsregelung

Bei rund 187'000 Steuerpflichtigen (Stand 31. Dezember 2023) kann mit einer jährlichen Aufwandsentschädigung von Fr. 9'350'000 in Abhängigkeit der Entwicklung des Bevölkerungswachstums gerechnet werden. Damit fällt die Höhe der neuen jährlichen Entschädigungen, wie vom Regierungsrat zugesichert, gleich aus wie bisher.

Hinzu kommen die jährlichen Entschädigungen für die Veranlagungsentschädigungen, die vom Umfang der Veranlagungstätigkeiten der Gemeinden abhängig und daher noch nicht bezifferbar sind. Unter der Annahme von 52'000 durch die Gemeinden im 2026 vorgenommene Veranlagungen und unter Berücksichtigung des Medianwertes der Veranlagungsentschädigung von Fr. 40 ergibt dies einen Betrag von Fr. 2'080'000.

5. Personalressourcen

Der VTG und die Gemeinden machen eine Ausweitung der Veranlagungstätigkeit auch davon abhängig, ob die Kantonale Steuerverwaltung ihre Personalressourcen im Veranlagungsbereich aufstockt.

Die Personalressourcen der Kantonalen Steuerverwaltung konnten im Veranlagungsbereich nicht dem Wachstum der steuerpflichtigen Personen Schritt halten. Im schweizweiten Vergleich ist die Fallzahl pro Veranlagungsexpertin oder Veranlagungsexperte im Kanton Thurgau hoch. Die Kapazitätsgrenze ist damit seit Jahren überschritten. Dies führte dazu, dass die Kantonale Steuerverwaltung bereits in den Jahren 2006, 2007, 2012, 2013, 2014 sowie im 2023 Überzeitaktionen durchführen musste, um den Veranlagungsstand aufzuholen.

Die Personalressourcen der Kantonalen Steuerverwaltung sollen auf ein Niveau angehoben werden, das eine leistungsauftragsgerechte Aufgabenerfüllung erlaubt und die Verbesserung des Veranlagungsstandes ermöglicht. Der Regierungsrat wird dem Grossen Rat dazu im Frühling 2024 eine Sonderbotschaft zuleiten.

6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Neben der Bestimmung für die neue Entschädigungsregelung werden punktuelle Anpassungen vorgenommen, die sich seit der letzten Teilrevision des Steuergesetzes ergeben haben.

§ 34 Abs. 3

Steuerpflichtige Personen mit Grundeigentum können in Bezug auf den Liegenschaftsunterhaltskostenabzug in jeder Steuerperiode zwischen der Geltendmachung der effektiven Kosten oder der Geltendmachung einer Pauschale (Wahlpauschale) wählen. Diese Regelung ist in § 9 Abs. 1 StV enthalten. Die kantonale Steuerrekurskommission hat in einem Entscheid vom 4. März 2022 moniert, dass das kantonale Steuergesetz keine Delegationsnorm zur Regelung durch den Regierungsrat enthalte, wie es bei der direkten Bundessteuer mit Art. 32 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) der Fall sei. In Anlehnung an Art. 32 Abs. 4 DBG soll auf Ebene der Staats- und Gemeindesteuern die erforderliche Delegationsnorm geschaffen werden.

§ 198 Abs. 2

In der bisherigen Fassung wird der untechnische und unpräzise Begriff der «Liegenschaft» verwendet. Vorzuziehen ist die zivilrechtliche Terminologie «Grundstück» gemäss Art. 655 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210). Es handelt sich um eine rein redaktionelle Anpassung.

§ 201 Abs. 1

Die Mitwirkungsentschädigungen werden nach heutigem Modell pauschal ausgerichtet. Die tatsächlichen Kosten für die damit entschädigte Aufgabenerfüllung bleiben dabei unberücksichtigt. Neu soll sich die Entschädigung an den durchschnittlichen Kosten orientieren, die für den Bezug des Staatssteueranteils gemeindeseitig anfallen. Dabei sollen auch kostenrelevante Entwicklungen periodisch einfließen, weshalb eine regelmässige Überprüfung der entsprechenden Kosten vorgesehen ist. Die Kostenanpassung ist nach oben wie auch nach unten möglich, wobei aktuell der klare Wille besteht, die Abgeltung zu Gunsten der Gemeinden zu verbessern.

§ 201 Abs. 1^{bis}

Auf eine abschliessende Aufzählung der entschädigungspflichtigen Aufgaben eines Steueramtes in § 201 StG wird verzichtet, da sich diese im Zeitablauf immer wieder ändern können. Mit der Regelung des Aufgabenkataloges in der Vollzugsverordnung wird höchstmögliche Flexibilität gewahrt.

§ 201 Abs. 2

Die Veranlagungstätigkeit der Gemeinden wurde bisher ebenfalls mit einer zusätzlichen Entschädigung vergütet und in § 52 StV geregelt. Es wird präzisiert, dass der Regierungsrat die Mindestanforderungen für eine Veranlagungstätigkeit der Gemeinden definieren sowie eine fallzahlabhängige Höhe der Entschädigung festsetzen kann. Die entsprechenden Vollziehungsbestimmungen werden neu in der Entschädigungsverordnung enthalten sein.

§ 201 Abs. 3

Gemäss dem bisherigen § 201 Abs. 3 StG ist eine Kürzung der Mitwirkungsentschädigung möglich, wenn eine Gemeinde die ihr übertragenen Aufgaben nicht oder mangelhaft ausübt. Nach bisherigem Recht (§ 54 StV) fällt das Departement für Finanzen und Soziales (DFS) darüber einen Entscheid; neu soll die Steuerverwaltung dafür zuständig sein. Trotz vereinzelter Kritik in der Vernehmlassung an der Delegation dieser Entscheidbefugnis an die Steuerverwaltung, soll diese Kompetenzzuweisung erfolgen, da die Steuerverwaltung die Gemeinden im Steuerbezug kontrolliert und revidiert. Die Kürzung ergeht in einem rechtsmittelfähigen Entscheid. Das Verfahren richtet sich nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; RB 170.1).

§ 201 Abs. 4

Neu sollen die Gemeinden im Steuerwesen zusammenarbeiten können. Dabei können z.B. kleinere Gemeinden ihre Aufgaben im Steuerbereich auf eine grössere Gemeinde übertragen. Oder aber kleinere Gemeinden schliessen sich in diesem Bereich zusammen. Solches Zusammenarbeiten soll der Kanton künftig finanziell fördern können. § 201 Abs. 4 StG schafft dazu die gesetzliche Grundlage. Diese Stossrichtung wird von der Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst.

Für die Form der Zusammenarbeit soll keine formalisierte Rechtsform (z.B. Zweckverband) vorgeschrieben werden. Die Zusammenarbeit soll auch relativ formlos möglich sein, was mit dem Begriff «Gemeindeverbünde» umschrieben wird. Ein Gemeindeverband ist damit keine neue Rechtsform einer Körperschaft, sondern ein nicht formalisierter Begriff, der diese Art von Zusammenarbeit beschreiben und grösstmögliche Flexibilität bieten soll.

7. Überblick über die vorgesehene Entschädigungsverordnung

Gemäss dem zu revidierenden § 201 Abs. 1 StG regelt der Regierungsrat die Mitwirkungsentschädigung in einer Vollziehungsverordnung. In der Vernehmlassung bestand die Möglichkeit, sich auch dazu zu äussern, auch wenn diese Bestimmungen nicht Gegenstand der parlamentarischen Beratungen sein werden. In Bezug auf die neu zu regelnde Entschädigungsverordnung kann grundsätzlich auf den erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage verwiesen werden. Gleichwohl werden nochmals die wesentlichen Eckwerte angeführt:

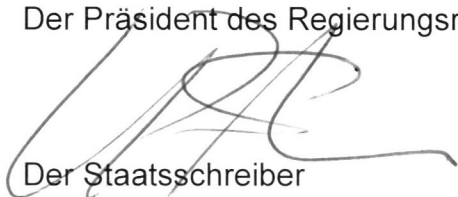
- Definition der entschädigungspflichtigen Kernaufgaben
- Entschädigung von Fr. 50 pro steuerpflichtige Person für die Wahrnehmung der Kernaufgaben
- Mindestanforderungen für die Veranlagungstätigkeit, u.a. mindestens 1'500 zu veranlagende Fälle
- Von Anzahl der veranlagten Fälle abhängige Veranlagungsentschädigung (Fr. 20 bis Fr. 50 pro veranlagten Fall)

- Zusammenarbeit der Gemeinden in Gemeindeverbund (z.B. auch um Mindestanzahl von 1'500 Veranlagungsfällen zu erreichen)

8. Antrag

Wir ersuchen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Gesetzesentwurf Ihrer Beratung zu unterziehen und uns über die Beschlüsse in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Der Präsident des Regierungsrates


Der Staatsschreiber





Beilagen:

- Entwurf des Regierungsrates
- Synopse