

Volksinitiative „Weniger Steuern für alle“

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 20. August 2013, RRB Nr. 2013/1533

Zuständiges Departement

Finanzdepartement

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
1.1 Einreichung, Zustandekommen	5
1.2 Wortlaut des Initiativbegehrens	5
1.3 Begründung	5
1.4 Weiteres Vorgehen	6
2. Verhältnis zur Planung	6
3. Auswirkungen	6
3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	6
3.2 Vollzugsmassnahmen	6
3.3 Folgen für die Gemeinden	7
3.4 Wirtschaftlichkeit	8
4. Beurteilung der Initiative	8
4.1 Finanzpolitische Würdigung	8
4.2 Rechtliche Beurteilung	9
4.3 Probleme der Umsetzung	10
4.4 Ergebnis	11
5. Rechtliches	11
6. Antrag	12
7. Beschlussesentwurf	13

Kurzfassung

Die Volksinitiative mit dem Titel „Weniger Steuern für alle“ ist in Form einer Anregung am 27. Februar 2013 fristgerecht eingereicht worden und mit mehr als 3'000 gültigen Unterschriften zu Stande gekommen. Sie lautet:

„Der Kanton schafft die verfassungsmässigen und gesetzlichen Grundlagen für eine dauerhafte Senkung der Steuerbelastung für natürliche Personen bei der Staatssteuer. Die Entlastung erfolgt in Form eines Rabatts beim Steuerbezug auf dem steuerbaren Einkommen, welcher z.B. wie folgt ausgestaltet ist:

- Steuerbare Einkommen bis 75'000 Franken: 15 Prozent
- Steuerbare Einkommen über 75'000 Franken:
 - Für den Anteil des steuerbaren Einkommens bis 75'000 Franken: 15 Prozent
 - Für den Anteil des steuerbaren Einkommens von 75'001 bis 125'000 Franken: 15 bis 10 Prozent, linear degressiv
 - Für den Anteil des steuerbaren Einkommens über 125'000 Franken: 10 Prozent.“

Ohne Korrekturmassnahmen wird der mit der Initiative vorgeschlagene Steuerrabatt einen Ertragsausfall von rund 76 Mio. Franken jährlich zur Folge haben, was etwa 13.7% der einfachen Staatssteuer auf den Einkommen entspricht (berechnet auf den Veranlagungen des Steuerjahres 2011). Daneben nehmen sich die grösstenteils einmaligen Kosten für die Umsetzung von 200'000 Franken (Anpassungen und Ergänzungen am System der Steuerinformatik, an den Eröffnungsformularen und in der Wegleitung, allgemeine Information), schon fast bescheiden aus.

Auf den Steuerertrag der Gemeinden hat die Initiative direkt keinen Einfluss, da der Rabatt ausdrücklich nur bei der Staatssteuer gewährt werden soll. Angesichts des massiven Ertragsausfalls bei der Staatssteuer kann aber ein Leistungsabbau des Staates, der auch die Gemeinden trifft, nicht ausser Diskussion stehen. Zudem werden sich die Gemeinden mit Fragen, warum die einfache Staatssteuer für die Berechnung der Gemeindesteuer höher sei als für die Staatssteuer, beschäftigen müssen.

Zurzeit sieht sich der Kanton mit strukturellen Defiziten in der Grössenordnung von 150 Mio. Franken jährlich konfrontiert. Um diese anzugehen, haben wir im vergangenen Jahr den Massnahmenplan 2013 mit Ergebnisverbesserungen von rund 100 Mio. Franken vorgeschlagen. Nach der Beratung im Kantonsrat sind davon bloss 30 Mio. Franken übrig geblieben. Zugleich sind wir beauftragt worden, ein weiteres Massnahmenpaket vorzulegen, das wir inzwischen initiiert haben, mit dem ein ab 2014 schrittweise wirksames Optimierungspotential von insgesamt 150 Mio. Franken aufgezeigt werden soll. Ohne einschneidenden Aufgabenverzicht und Leistungsabbau in allen Bereichen und wohl auch ohne zusätzliche Erträge wird dieses Ziel nicht zu erreichen sein. Bloss Effizienzsteigerungen werden dazu nicht genügen. In dieser enorm schwierigen Situation wäre es finanzpolitisch verantwortungslos, das Loch im Staatshaushalt mit zusätzlichen Ertragsausfällen noch einmal um die Hälfte zu vergrössern.

Die Initiative führt zu Verschiebungen bei der Steuerbelastung, die sich aber nur bei der Staatssteuer auswirken. Weil bei tieferen Einkommen ein höherer Rabatt gewährt werden soll, verschärft sich die Progression ab einem steuerbaren Einkommen von 75'000 Franken. Denn ab diesem Einkommen reduziert sich die prozentuale Steuerentlastung. Ausserdem kommen die Ver-

heirateten in den Genuss eines betragsmässig geringeren Steuerrabatts, was dazu führt, dass Konkubinatspaare sowohl betrags- als auch verhältnismässig stärker entlastet werden. Obwohl die Initiative relativ detailliert ausgestaltet ist, lässt sie verschiedene Fragen offen. Unklar ist, ob bei Personen, die nur für einen Teil ihres Einkommens im Kanton Solothurn steuerpflichtig sind, das Mass des Rabatts von der Höhe des im Kanton steuerbaren Einkommens abhängig sein soll oder vom gesamten Einkommen, das für die Bestimmung des Steuersatzes massgebend ist. Offen bleiben auch die Auswirkungen auf die Feuerwehersatzabgabe und auf den Finanzausgleich der Gemeinden.

Die Initiative vermindert die Transparenz bei der Steuererhebung, macht das Steuerwesen zusätzlich und unnötigerweise komplizierter, erhöht den administrativen Aufwand und die Fehleranfälligkeit des Steuervollzugs. Das alles steht dem berechtigten Ruf nach Vereinfachung des Steuersystems diametral entgegen. Aus all diesen Gründen ist die Initiative abzulehnen. Wenn der Kantonsrat diesem Antrag folgt, ist sie dem Volk innerhalb eines Jahres seit dem Einreichen obligatorisch zur Abstimmung zu unterbreiten.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Volksinitiative „Weniger Steuern für alle“.

1. Ausgangslage

1.1 Einreichung, Zustandekommen

Ein Initiativkomitee aus den Reihen der Schweizerischen Volkspartei des Kantons Solothurn (SVP) hat am 27. Februar 2013 eine Volksinitiative mit dem Titel „Weniger Steuern für alle“ mit 3'171 beglaubigten Unterschriften (Angabe des Initiativkomitees) eingereicht. Gemäss Verfügung der Staatskanzlei vom 5. März 2013 ist die Volksinitiative fristgerecht eingereicht worden und mit mehr als 3'000 gültigen Unterschriften zu Stande gekommen.

1.2 Wortlaut des Initiativbegehrens

Das Initiativbegehren wurde als Verfassungsinitiative in Form einer Anregung eingereicht. Es lautet wie folgt:

Der Kanton schafft die verfassungsmässigen und gesetzlichen Grundlagen für eine dauerhafte Senkung der Steuerbelastung für natürliche Personen bei der Staatssteuer. Die Entlastung erfolgt in Form eines Rabatts beim Steuerbezug auf dem steuerbaren Einkommen, welcher z.B. wie folgt ausgestaltet ist:

- Steuerbare Einkommen bis 75'000 Franken: 15 Prozent
- Steuerbare Einkommen über 75'000 Franken:
 - Für den Anteil des steuerbaren Einkommens bis 75'000 Franken: 15 Prozent
 - Für den Anteil des steuerbaren Einkommens von 75'001 bis 125'000 Franken: 15 bis 10 Prozent, linear degressiv
 - Für den Anteil des steuerbaren Einkommens über 125'000 Franken: 10 Prozent.

1.3 Begründung

Das Initiativkomitee hat das Begehren auf dem Unterschriftenbogen wie folgt begründet:

- Die Steuerbelastung im Kanton Solothurn für natürliche Personen ist im Vergleich mit anderen Kantonen zu hoch und muss deshalb gesenkt werden.
- Alle Steuerzahler sollen bei der Staatssteuer eine Entlastung in Form eines dauerhaften Rabatts beim Steuerbezug erhalten. Vom Rabatt sollen tiefere Einkommen mehr profitieren als höhere.
- Der Kanton Solothurn verfügt über alle Instrumente für eine effiziente Verwaltung, so dass die Steuerausfälle durch den Rabatt durch geeignete Effizienzmassnahmen zu kompensieren sind.

1.4 Weiteres Vorgehen

Hält der Regierungsrat die Initiative für gültig, unterbreitet er dem Kantonsrat gemäss § 41 Absatz 2 des Kantonsratsgesetzes vom 24. September 1989 (KRG; BGS 121.1) innert 6 Monaten seit der Einreichung Botschaft und Entwurf auf Zustimmung oder Ablehnung. Stimmt ihr der Kantonsrat nicht zu, ist die Initiative innert eines Jahres der Volksabstimmung zu unterbreiten (Art. 32 Abs. 2 der Kantonsverfassung; KV; BGS 111.1). Diese Frist endet damit am 27. Februar 2014. Der letzte offizielle Abstimmungstermin vor diesem Datum ist der 9. Februar 2014 (vgl. Blanko-Abstimmungstermine auf der Webseite der Bundeskanzlei).

Stimmt ihr der Kantonsrat oder das Volk zu, unterbreitet der Regierungsrat innert 15 Monaten nach der Annahme einen dem Begehren entsprechenden Entwurf (§ 41 Abs. 2 KRG) und der Kantonsrat verabschiedet innert zwei Jahren nach der Annahme einen dem Begehren entsprechenden Erlass (Art. 32 Abs. 2 KV).

2. Verhältnis zur Planung

Im aktuellen Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) für die Jahre 2014 – 2017 sind angesichts der Finanzlage des Kantons, die sich im vergangenen Jahr entscheidend verschlechtert hat, keine steuerlichen Entlastungsmassnahmen vorgesehen. Geplant sind weder die gemilderte Besteuerung einzelner Steuerfaktoren noch Tarifmassnahmen noch eine Senkung des Steuerbezugs. Auch ohne solche Entlastungen ist im laufenden Jahr ein operativer Aufwandüberschuss von 146.1 Mio. Franken budgetiert. Ohne Sanierungsmassnahmen und ohne die Steuerausfälle, welche die Initiative zur Folge haben wird (siehe Ziffer 3.1), werden sich die operativen Defizite in den kommenden Jahren in der Grössenordnung von 150 Mio. Franken einpendeln.

3. Auswirkungen

3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Die Initiative wirkt sich nicht direkt auf den Personalbestand der Verwaltung aus. Wie aus den nachstehenden Ausführungen (Ziffer 3.2) hervorgeht, wird der Vollzug der Initiative jedoch zusätzlichen Aufwand verursachen. Ausserdem erhöht sich die Komplexität des Steuersystems erneut. Beides sind Faktoren, die in der Tendenz nach mehr und besser qualifiziertem Personal verlangen.

Im Steuerjahr 2011, dessen Veranlagung grösstenteils abgeschlossen ist, hat die einfache Staatssteuer auf Einkommen rund 536 Mio. Franken betragen (Stand Ende Juni 2013). Hinzu kommen noch Quellensteuern der ausländischen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ohne Niederlassungsbewilligung bzw. ohne Wohnsitz in der Schweiz von knapp 20 Mio. Franken. Aufgrund der Degression des Steuerrabatts (vgl. dazu Ziffer 3.2) und der Verteilung des Steuersubstrats auf die verschiedenen Einkommensklassen ist von einem gewichteten, durchschnittlichen Steuerrabatt von 13.7% auszugehen. Da der Steuerfuss für die natürlichen Personen seit 2012 bei 100% liegt, kann die einfache Staatssteuer mit dem Steuerertrag des Kantons aus der Einkommenssteuer gleichgesetzt werden. Folglich wird der mit der Initiative vorgeschlagene Steuerrabatt einen Ertragsausfall von rund 76 Mio. Franken (13.7% von 556 Mio. Franken) zur Folge haben.

3.2 Vollzugsmassnahmen

Die Initiative nimmt am Steuertarif keine Korrektur vor, so dass die einfache oder ganze Staatssteuer grundsätzlich gleich ermittelt wird wie bisher. Diese einfache Staatssteuer bleibt denn auch unverändert die Grundlage für die Berechnung der Gemeindesteuern. Vorgesehen ist die Entlastung beim Steuerbezug, und zwar ausschliesslich bei der Einkommenssteuer des Staates,

ohne aber den Steuerfuss zu verändern. Die Entlastung erfolgt über einen Rabatt auf der Einkommenssteuer, der für die unteren steuerbaren Einkommen bis 75'000 Franken fix 15% betragen soll; für mittlere Einkommen (über 75'000 bis 125'000 Franken) bleibt der Rabatt auf dem untersten Teil des Einkommens von 75'000 Franken auf 15%, für die Steuer auf dem darüber hinausgehenden Teil ist er variabel und senkt sich linear von 15% auf 10% ab. Für höhere steuerbare Einkommen (über 125'000 Franken) beträgt der Rabatt auf der Steuer für die ersten 75'000 Franken Einkommen ebenfalls fix 15%, für den darüber hinausgehenden Steuerbetrag fix 10%. Der durchschnittliche Rabattsatz nimmt damit ab einem steuerbaren Einkommen von 75'000 Franken laufend ab und tendiert bei sehr hohen Einkommen gegen 10%. Die Degression des Steuerrabatts lässt sich tabellarisch wie folgt darstellen (Beispiel für eine unbeschränkt steuerpflichtige alleinstehende Person):

Steuerbares Einkommen	Rabatt auf Steuer für Einkommen bis 75'000 Franken	Rabatt auf darüber hinausgehender Steuer	Durchschnittlicher Steuerrabatt in %
75'000	15.00%		15.000%
75'100	15.00%	14.99%	15.000%
76'000	15.00%	14.90%	14.998%
77'000	15.00%	14.80%	14.993%
78'000	15.00%	14.70%	14.984%
79'000	15.00%	14.60%	14.973%
80'000	15.00%	14.50%	14.958%
90'000	15.00%	13.50%	14.678%
100'000	15.00%	12.50%	14.213%
125'000	15.00%	10.00%	12.552%
150'000	15.00%	10.00%	12.034%
1'000'000	15.00%	10.00%	10.274%

Diese komplexe Berechnung des Steuerrabatts erfordert bedeutende Anpassungen im System der Steuerinformatik. Die Anpassungen sind nicht nur bei der Einkommenssteuer der im ordentlichen Verfahren veranlagten natürlichen Personen notwendig, sondern auch bei der Quellensteuer der ausländischen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ohne Niederlassungsbewilligung bzw. ohne Wohnsitz in der Schweiz. Weiter wird es unumgänglich sein, die Steuerberechnung mit dem Steuerrabatt den Bürgerinnen und Bürgern, soweit dies möglich ist, verständlich und nachvollziehbar zu erläutern bzw. in den Veranlagungs- und Rechnungsformularen zu eröffnen. Entsprechend sind das Programm zum Ausfüllen der Steuererklärung, die Wegleitungen und die Eröffnungsformulare zu ergänzen und anzupassen; ebenso ist der Steuerrechner auf der Webseite, mit dem jedermann seine Steuerbelastung berechnen kann, auszubauen.

3.3 Folgen für die Gemeinden

Direkte Auswirkungen auf die Gemeindesteuern hat die Initiative nicht. Denn die einfache Staatssteuer, soweit sie die Grundlage für die Berechnung der Gemeindesteuer bildet, soll dadurch nicht verändert werden. Wie vorne gezeigt, wirkt sich die Initiative jedoch massiv auf die Staatsfinanzen aus, indem sie den Steuerertrag der natürlichen Personen um weit über 10% oder um rund 76 Mio. Franken schmälert. Weil sich die Staatsfinanzen ohnehin in Schieflage befinden und auch ohne diese Steuerausfälle aus der Initiative tiefgreifende Sanierungsmassnahmen erforderlich sind, besteht die Gefahr, dass ein Teil der Ausfälle zu Lasten der Gemeinden kompensiert werden muss, indem beispielsweise Staatsbeiträge gekürzt werden. Damit ist keineswegs ausgeschlossen, dass auch die Gemeinden indirekt einen Teil der Steuerentlastungen werden tragen müssen. Naturgemäss lässt sich der Umfang zurzeit auch nicht ansatzweise bestimmen.

Da die für die Berechnung der Gemeindesteuern massgebende einfache Staatssteuer mehr als zehn Prozent höher sein wird als jene für die Staatssteuer nach Steuerrabatt, ist anzunehmen, dass auch die Gemeindeverwaltungen Anfragen zu dieser Differenz erhalten werden. Sie wer-

den dann erklären und begründen müssen, warum die Gemeindesteuer keinen solchen Steuerabbau kennt, so dass sie mit einem gewissen administrativen Mehraufwand konfrontiert werden dürften, obwohl sich an der Grundlage der Gemeindesteuerberechnung nichts ändert.

3.4 Wirtschaftlichkeit

Die Initiative wird bei der Einführung und Umsetzung einmalige Kosten von 200'000 Franken verursachen (vgl. Ziffer 3.2). Und auch in den Folgejahren ist mit erhöhtem administrativem Aufwand zu rechnen. Auf der andern Seite hat die Initiative jährlich wiederkehrend Steuerausfälle von über 75 Mio. Franken zur Folge. Wie diese Ertragsausfälle – zusätzlich zu den strukturellen Defiziten von rund 150 Mio. Franken pro Jahr – kompensiert werden könnten, ist nicht absehbar und wird auch von den Initianten nicht konkret aufgezeigt. Insbesondere wird der mit der Initiative vorgeschlagene Steuerrabatt die steuerliche Attraktivität des Kantons Solothurn bei Weitem nicht derart stärken, dass sich damit neues Steuersubstrat in diesem Umfang gewinnen liesse.

4. Beurteilung der Initiative

Wie bereits vorne gezeigt, wirkt sich die Initiative ganz massiv auf den Staatshaushalt aus. Sie ist deshalb in erster Linie aus finanzpolitischer Sicht zu würdigen. Zu beurteilen ist sie weiter in rechtlicher Hinsicht sowie betreffend der administrativen Umsetzung.

4.1 Finanzpolitische Würdigung

Seit Lancierung der Initiative im September 2011 wurden die natürlichen Personen bei der Staatssteuer bereits durch die Senkung des Steuerfusses von 104% auf 100% entlastet. Diese Massnahme, erstmals für das Steuer- und Rechnungsjahr 2012 beschlossen und für das Jahr 2013 beibehalten, hat jährlich wiederkehrende Ertragsausfälle von rund 20 – 25 Mio. Franken zur Folge. Zusammen mit den bereits seit einiger Zeit absehbaren gewichtigen Mehrkosten in einzelnen Bereichen (Spitalfinanzierung, soziale Sicherheit usw.) führte dies im Rechnungsjahr 2012 zu einem operativen Aufwandüberschuss von 111.4 Mio. Franken. Im laufenden Jahr ist ein Aufwandüberschuss von 146.1 Mio. Franken budgetiert und gemäss dem Integrierten Aufgaben und Finanzplan 2014 – 2017 (IAFP 2014 – 2017) werden sich die operativen Defizite ohne Sanierungsmassnahmen in den kommenden Jahren in der Grössenordnung von 150 Mio. Franken einpendeln.

Kommen zu diesen strukturellen Defiziten die zusätzlichen Ertragsausfälle von über 75 Mio. Franken aufgrund der Initiative hinzu, erhöht sich der Sanierungsbedarf auf jährlich 225 Mio. Franken. In diesem Umfang müsste das Ergebnis der Staatsrechnung mit Sanierungsmassnahmen verbessert werden. Um die bereits ab 2015 drohende Schuldenbremse zu vermeiden, haben wir im Frühling des vergangenen Jahres einen Massnahmenplan 2013 erarbeitet. Allerdings hat der Kantonsrat statt der vorgeschlagenen Massnahmen mit Ergebnisverbesserungen von 100 Mio. Franken bloss solche im Umfang von 30 Mio. Franken beschlossen. Zugleich beauftragte er aber uns, ein erweitertes Massnahmenpaket vorzulegen mit der Auflage „insbesondere interne Prozessoptimierungen in den einzelnen Ämtern wie auch externe Leistungs- und Beratungsmandate“ zu prüfen. Überdies dürfe auch „ein Aufgabenverzicht kein Tabu sein“ (SGB 055/2012). Entsprechend haben wir einen neuen „Massnahmenplan 2014“ initiiert, mit dem ein Massnahmenpaket mit einem Optimierungspotential von insgesamt 150 Mio. Franken erarbeitet werden soll, das schrittweise ab 2014 wirksam werden soll. Ohne einschneidenden Aufgabenverzicht und Leistungsabbau in allen Bereichen und wohl auch ohne zusätzliche Erträge wird dieses Ziel jedoch nicht zu erreichen sein.

Angesichts der enormen Schwierigkeiten, nur schon Einsparungen in weit geringeren Grössenordnungen zu realisieren und politisch umzusetzen, wäre es in der gegenwärtigen Situation fi-

nanzpolitisch verantwortungslos, bewusst zusätzliche Ertragsausfälle in der Grössenordnung von mehr als 75 Mio. Franken durchzusetzen. Das bestehende Eigenkapital von derzeit 414,8 Mio. Franken wäre Ende 2014 voraussichtlich aufgebraucht und die Defizitbremse würde einsetzen. Dies bedeutet, dass ab 2015 operative Ertragsüberschüsse notwendig wären, um den Bilanzfehlbetrag innert der gesetzlich vorgeschriebenen Zeit von vier Jahren wieder abzutragen (§ 23^{bis} Abs. 2 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003; WOV-G, BGS 115.1). Das würde uns zwingen, bei den von uns beeinflussbaren Aufgabengebieten, namentlich bei der Bildung, im Gesundheits- und Sozialbereich sowie bei der Infrastruktur mit sofortiger Wirkung einen massiven Leistungsabbau mit entsprechenden personalpolitischen Massnahmen durchzusetzen. Die Standortattraktivität des Kantons Solothurn würde dabei grossen Schaden erleiden. Überdies würde auch das von Standard & Poor's eben erst bestätigte, sehr gute Kreditrating des Kantons (AA+, Ausblick stabil) kaum zu halten sein, was zu einer höheren Zinsbelastung bei zukünftigen Anleihen führen und den Handlungsspielraum des Kantons Solothurn zusätzlich einschränken würde.

Dabei bringen auch die Initianten keine konkreten und realisierbaren Vorschläge ein, die einen Beitrag zur Kompensation dieser massiven Ausfälle leisten könnten. Der blosse Hinweis auf geeignete Effizienzmassnahmen hilft dabei wenig weiter. Der insgesamt ausserordentlich hohe Bedarf nach Einsparungen kann weiter dazu führen, dass auch die Gemeinden einen Beitrag zur Sanierung des Staatshaushaltes werden leisten müssen, indem sie auf Beiträge oder Leistungen des Staates verzichten. Oder es wird unumgänglich sein, diese enormen zusätzlichen Ausfälle mit einer Erhöhung des Steuerfusses zu kompensieren, da die Defizitbremse zu Überschüssen zwingt, sobald in der Bilanz ein Fehlbetrag ausgewiesen wird. Auf keinen Fall wird der Steuerabbau die steuerliche Attraktivität des Kantons in dem Ausmass steigern, dass neu zugezogene Steuerpflichtige die Ausfälle mit ihren Steuern kompensieren könnten.

4.2 Rechtliche Beurteilung

Trotz der relativ detaillierten Ausgestaltung lässt die Initiative einige Fragen offen. So soll nach ihrem Wortlaut die (prozentuale) Höhe des Steuerrabatts vom steuerbaren Einkommen abhängig sein. Das ist bei unbeschränkt im Kanton Solothurn steuerpflichtigen Personen, die ihr ganzes Einkommen hier versteuern, unproblematisch. Fraglich ist aber, wie der Steuerrabatt zu berechnen ist bei Personen, die nur für einen Teil ihres Einkommens hier steuerpflichtig sind. Nach dem Wortlaut wäre für die Höhe des Steuerrabatts allein ihr im Kanton Solothurn steuerbares Einkommen massgebend. Mit anderen Worten würden sie prozentual einen höheren Rabatt erhalten als Personen mit dem gleich hohen Gesamteinkommen, die ausschliesslich im Kanton Solothurn steuerpflichtig sind. Sachgerecht und mit dem Rechtsgleichheitsgebot zu vereinbaren wäre jedoch nur, auf das satzbestimmende (Gesamt-) Einkommen abzustellen. Das aber entspricht nicht dem Wortlaut der Initiative. Ob sich die Initianten dieser Problematik bewusst waren, können wir nicht beantworten.

Die Steuerbelastungsrelationen zwischen verschiedenen Steuerpflichtigen werden sowohl in vertikaler als auch in horizontaler Hinsicht grundsätzlich über den Steuertarif, im Zusammenspiel mit den Sozialabzügen, festgelegt. Von vertikalen Belastungsrelationen spricht man, wenn es die Steuerbelastung von Steuerpflichtigen in vergleichbaren persönlichen Verhältnissen (z.B. Alleinstehende ohne Kinder) aber mit unterschiedlich hohen Einkünften zu vergleichen gilt. Beim horizontalen Belastungsvergleich wird die Steuerbelastung von Personen in unterschiedlichen persönlichen Verhältnissen (z.B. alleinstehende Person, Konkubinatspaar, Ehepaar, je ohne Kinder) aber mit gleich hohen Einkünften ins Verhältnis gesetzt.

Auf den ersten Blick nicht sichtbar ist, dass die Initiative diese Belastungsrelationen sowohl in vertikaler als auch in horizontaler Hinsicht (nur) bei der Staatssteuer verschiebt. Zurückzuführen ist dies darauf, dass der Steuerrabatt ab einem steuerbaren Einkommen von 75'000 Franken abnimmt und damit die Steuerbelastung ab dieser Einkommenshöhe stärker ansteigt, d.h. progres-

siver wird, als dies der der geltende (und nicht zu verändernde) Einkommenssteuertarif vorsieht. Das sei anhand eines kleinen Zahlenbeispiels illustriert.

Steuerbares Einkommen	einfache Steuer gemäss Tarif	Mehrbelastung zu steuerb. Einkommen 75'000	Einfache Steuer nach Steuerrabatt	Mehrbelastung zu steuerb. Einkommen 75'000
75'000	5'755.00		4'891.75	
100'000	8'400.00	+ 45.9%	7'206.15	+ 47.3%
125'000	11'275.00	+ 95.9%	9'859.75	+ 101.5%

Zudem ist die Steuerbelastung für Alleinstehende bis zum Erreichen des maximalen Steuersatzes (bei einem steuerbaren Einkommen von 589'000 Franken) höher als für Verheiratete. Der Steuerrabatt setzt aber generell an der Höhe des steuerbaren Einkommens an und nimmt deshalb auf die unterschiedliche Steuerbelastung von Alleinstehenden und Verheirateten bei gleichem Einkommen keine Rücksicht. Das hat zur Folge, dass Alleinstehende und damit auch Konkubinatspaare ab einem steuerbaren Einkommen von 75'000 Franken mit dem Steuerrabatt verhältnismässig mehr entlastet werden als die Verheirateten. Oder umgekehrt verstärkt sich die etwas höhere Steuerbelastung von Verheirateten gegenüber wirtschaftlich gleich gestellten Konkubinatspaaren. Allerdings sind die Verschiebungen nicht allzu gewichtig, so dass die nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zulässige Mehrbelastung von Ehepaaren von 10% nicht überschritten wird. Die proportionale Mehrbelastung des Ehepaares ist in der nachstehenden Tabelle ersichtlich.

Steuerbares Einkommen	Konkubinatspaar (Einkommensverteilung 50/50)	Ehepaar	Mehrbelastung Ehepaar
Einfache Steuer gemäss Tarif			
80'000	4'560.00	4'712.00	3.33%
100'000	6'460.00	6'637.00	2.74%
120'000	8'460.00	8'637.00	2.09%
150'000	11'510.00	11'722.00	1.84%
200'000	16'800.00	17'110.00	1.85%
Einfache Steuer nach Steuerrabatt			
80'000	3'876.00	4'007.58	3.39%
100'000	5'491.00	5'701.45	3.83%
120'000	7'191.00	7'539.45	4.85%
150'000	9'783.50	10'337.95	5.67%
200'000	14'412.25	15'187.15	5.38%

Die ganze oder einfache Staatssteuer bildet auch Berechnungsgrundlage für die Feuerwehersatzabgabe (§ 78 Abs. 1 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung, Brandverhütung, Feuerwehr und Elementarschadenhilfe vom 24. September 1972; GVG, BGS 618.111). Hier wäre zumindest im Gesetz klarzustellen, ob die Bestimmung auf die ganze Staatssteuer vor oder nach Abzug des Steuerrabatts Bezug nimmt. Ebenfalls Klärungsbedarf besteht in der Gesetzgebung über den Finanzausgleich, und zwar sowohl beim direkten als auch beim indirekten, namentlich beim Verteilschlüssel zur Berechnung des Kantonsanteils an den Lehrerbesoldungskosten. Beidenorts wird für die Berechnung der Beiträge bzw. Abgaben auf die Staatssteuer oder das Staatssteueraufkommen abgestellt (§§ 6 und 8 des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich vom 2. Dezember 1984; BGS 131.71; §§ 1 – 4 des Verteilungsschlüssels für die Klassifikation der Einwohnergemeinden zur Berechnung des staatlichen Anteils an den Lehrerbesoldungskosten vom 21. September 1988; BGS 126.515.855.11). Wegen des abgestuften, degressiven Rabatts und der unterschiedlichen Zusammensetzung des Steuersubstrats in den Gemeinden würden sich die Verhältnisse des Staatssteueraufkommens zwischen den Gemeinden verschieben, wenn im Finanzausgleich neu auf die Staatssteuer nach Abzug des Rabatts abgestellt würde.

4.3 Probleme der Umsetzung

Die Initiative will bewusst keine Senkung der einfachen Staatssteuer, die als Grundlage für die Berechnung der Gemeindesteuern dient, offensichtlich um die Opposition der Gemeinden zu vermeiden. Diese implizite Prämisse schliesst es grundsätzlich aus, eine Steuerentlastung über den Einkommenssteuertarif zu gewähren. Denn tarifarische Massnahmen schlagen sich in der einfachen (oder ganzen) Staatssteuer nieder (§ 5 Abs. 1 StG), die zugleich auch Grundlage für die Gemeindesteuern bildet (§ 246 und § 253 Abs. 1 StG). Und eine nach Einkommenshöhe abgestufte Senkung der Staatssteuer über den Steuerfuss ist ausgeschlossen. Trotzdem soll die Entlastung bei der Staatssteuer über den Steuerbezug realisiert werden. Das erfordert einen zusätzlichen Schritt zwischen Veranlagung und Steuerbezug, indem auf der einfachen oder ganzen Staatssteuer gemäss Einkommenssteuertarif, die für die Gemeindesteuern weiterhin massgeblich bleibt, ein abgestufter Rabatt nur für die Staatssteuer gewährt wird. Weil der Rabatt mit steigenden steuerbaren Einkommen tiefer werden soll, muss der durchschnittliche Rabatt in Prozenten fliegend abnehmen. Denn bei fix abgestuften Rabattsätzen besteht das Risiko, dass im Übergangsbereich von einer Stufe zur nächsten die Steuerbelastung auf dem zusätzlichen Einkommen über 100% beträgt. Das würde dem Gebot der Gleichmässigkeit der Besteuerung und dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 der Bundesverfassung; SR 101) widersprechen.

Allein schon der Umstand, dass die einfache Staatssteuer gemäss der Initiative unterschiedlich definiert werden soll, je nach dem ob es um die Berechnung der Staatssteuer oder der Gemeindesteuer geht, macht die Steuererhebung intransparenter. Ein grosser Teil der Bürgerinnen und Bürger wird diese Differenzierung kaum mehr verstehen. Der neu notwendige Zwischenschritt zwischen Veranlagung und Steuerbezug mit der recht komplexen Berechnung des Rabatts führt weiter zu zusätzlichem administrativem Aufwand. Das Bedürfnis der Betroffenen nach Erklärung und Information wird weiter zunehmen. Insgesamt wird damit das Steuersystem unnötigerweise komplizierter und folglich die Erhebung auch aufwendiger und fehleranfälliger. Dem Verständnis für die Belange des Staates und damit der Allgemeinheit wird dies nicht dienlich sein.

4.4 Ergebnis

In der gegenwärtigen Situation, in der die Politik gefordert ist, mit einschneidenden Massnahmen ein strukturelles Defizit von rund 150 Mio. Franken anzugehen und zu beseitigen, wäre es finanzpolitisch verantwortungslos, bewusst zusätzliche Ertragsausfälle in der Grössenordnung von über 75 Mio. Franken herbeizuführen. Es wird bereits ausserordentlich anspruchsvoll sein, die ohnehin schon zu erwartenden Aufwandüberschüsse zu neutralisieren. Letztlich dürften Regierung und Kantonsrat nicht darum herumkommen, die Ausfälle gemäss Initiative auch mit höheren Einnahmen, insbesondere durch eine Erhöhung des Steuerfusses, zu kompensieren. Das wäre aber ein Nullsummenspiel, bei dem bloss die Steuerbelastung zwischen den Steuerpflichtigen ein wenig verschoben würde, die Gesamtsteuerbelastung aber im Ergebnis gleich bliebe. Damit aber lässt sich die steuerliche Attraktivität des Kantons nicht steigern.

Trotz hohem Detaillierungsgrad ist die Initiative teilweise unklar bzw. lässt verschiedene rechtliche Fragen offen. Sie verschiebt die Steuerbelastungsverhältnisse zwischen Personen mit tiefen und jenen mit höheren Einkommen und insbesondere von Alleinstehenden zu den Verheirateten, was wohl nicht gewollt ist. Sie vermindert die Transparenz bei der Steuererhebung, macht das Steuerwesen zusätzlich und unnötigerweise komplizierter, erhöht den administrativen Aufwand und die Fehleranfälligkeit des Steuervollzugs. Das alles steht dem ständigen und auch berechtigten Ruf nach Vereinfachung des Steuersystems diametral entgegen. Aus all diesen Gründen lehnen wir die Initiative ab und beantragen dem Kantonsrat, die Initiative ebenfalls abzulehnen und auch dem Volk die Ablehnung zu empfehlen.

5. Rechtliches

Die Initiative in Form der Anregung unterliegt, wenn ihr der Kantonsrat nicht zustimmt, gemäss Art. 32 Abs. 2 KV obligatorisch der Volksabstimmung.

Eine Initiative kann bis zehn Tage nach dem Kantonsratsbeschluss über die Annahme oder Ablehnung des Begehrens zurückgezogen werden (§ 140 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 22. September 1996; GpR; BGS 113.111). Die Rückzugserklärung ist schriftlich bei der Staatskanzlei einzureichen. Der Rückzug wird im Amtsblatt veröffentlicht. Bei einem Rückzug der Initiative entfällt der Umsetzungserlass (§ 140 Abs. 3 und 4 GpR).

6. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Esther Gassler
Frau Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

7. **Beschlussesentwurf**

Volksinitiative „Weniger Steuern für alle“

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 29 Absatz 3 sowie Artikel 32 Absatz 2 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986¹⁾ und § 41 Absatz 2 des Kantonsratsgesetzes vom 24. September 1989²⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 20. August 2013 (RRB Nr. 2013/1533), beschliesst:

1. Wortlaut der als Anregung eingereichten Volksinitiative „Weniger Steuern für alle“

Der Kanton schafft die verfassungsmässigen und gesetzlichen Grundlagen für eine dauerhafte Senkung der Steuerbelastung für natürliche Personen bei der Staatssteuer. Die Entlastung erfolgt in Form eines Rabatts beim Steuerbezug auf dem steuerbaren Einkommen, welcher z.B. wie folgt ausgestaltet ist:

- Steuerbare Einkommen bis 75'000 Franken: 15 Prozent
- Steuerbare Einkommen über 75'000 Franken:
 - Für den Anteil des steuerbaren Einkommens bis 75'000 Franken: 15 Prozent
 - Für den Anteil des steuerbaren Einkommens von 75'001 bis 125'000 Franken: 15 bis 10 Prozent, linear degressiv.
 - Für den Anteil des steuerbaren Einkommens über 125'000 Franken: 10 Prozent.

2. Stellungnahme und Empfehlung des Kantonsrates

Der Kantonsrat lehnt die Volksinitiative ab und empfiehlt dem Volk, sie ebenfalls abzulehnen.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ BGS 121.1.

Verteiler KRB

Staatskanzlei (3, ENG, STU, RoI)

Finanzdepartement (2)

Steueramt (20)

Amt für Finanzen

Finanzkontrolle

Initiativkomitee, Colette Adam, Durrachstrasse 9, 4552 Derendingen

Amtsblatt

Parlamentsdienste