

Volksinitiative „Jetzt si mir draa“, Für eine Senkung der Steuern für mittlere und tiefe Einkommen

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 26. Mai 2020, RRB Nr. 2020/788

Sperrfrist bis Mittwoch, 27. Mai 2020, 09:30 Uhr

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 Vollzugsmassnahmen	6
3.2 Finanzielle Konsequenzen	9
3.3 Folgen für die Gemeinden	10
3.4 Übersicht der finanziellen Auswirkungen.....	11
3.5 Wirtschaftlichkeit.....	11
4. Beurteilung der Initiative	11
4.1 Finanzpolitische Würdigung	11
4.2 Rechtliche Beurteilung	13
4.2.1 Anpassungen an die Teuerung	13
4.2.2 Anpassungen an den Durchschnitt.....	13
4.3 Ergebnis.....	14
5. Rechtliches.....	15
6. Antrag.....	16
7. Beschlussesentwurf	17

Beilagen

- Anhang 1: Bericht des Steueramtes vom 13. Mai 2020 zur Entwicklung eines Einkommenssteuertarifs nach den Vorgaben der Gesetzesinitiative „Jetzt si mir draa“ und Simulation des zu erwartenden Steueraufkommens
- Anhang 2: Bericht der Ecoplan AG vom 13. Mai 2020 über die Verifizierung der Berechnungen zur Initiative „Jetzt si mir draa“

Kurzfassung

Die Volksinitiative mit dem Titel „Jetzt si mir draa“, Für eine Senkung der Steuern für mittlere und tiefe Einkommen ist in Form einer Anregung am 28. November 2019 fristgerecht eingereicht worden und mit 3'264 gültigen Unterschriften zu Stande gekommen. Sie lautet:

„Die Tarifstufen für die Einkommenssteuern werden so angepasst, dass spätestens ab der Steuerperiode 2023 die Steuerbelastung für alle Steuerpflichtigen im Maximum 120 Prozent des Durchschnitts der Steuerbelastung aller Schweizer Kantone beträgt und spätestens ab der Steuerperiode 2030 im Maximum 100 Prozent. Die Tarifstufen (§ 44 des Steuergesetzes), die allgemeinen Abzüge (§ 41 des Steuergesetzes) und die Sozialabzüge (§ 43 des Steuergesetzes) werden ab der Steuerperiode 2023 bei jedem Anstieg der Teuerung angepasst.“

Die Initiative will gemäss ihrem Titel zwar nur die mittleren und tiefen Einkommen entlasten, gibt im Initiativtext jedoch die Höhe der Tarifstufen für *alle* Steuerpflichtigen strikte vor. Titel und Initiativtext stehen zueinander im Widerspruch. Der Initiativtext mit seiner strikten Vorgabe eines Einkommenssteuertarifs ab dem Jahr 2023 schränkt den Kanton und seine Gemeinden in der Gestaltung des Steuertarifs massiv ein. Die Initiative fordert zwar eine im schweizweiten Vergleich maximal durchschnittliche Steuerbelastung, berücksichtigt aber die im Kanton unterdurchschnittlich tiefe Eigenmietwertbesteuerung und Unterschiede bei den Steuerabzügen nicht. Diese rigiden Vorgaben haben massive Steuerertragsausfälle zur Folge.

Ohne Korrekturmassnahmen wird der mit der Initiative vorgeschlagene Steuertarif ab 2023 beim Kanton einen Steuerertragsausfall von rund 63 Mio. Franken jährlich zur Folge haben, was etwa 10,4% der Staatssteuer auf den Einkommen entspricht (berechnet auf den Veranlagungen des Steuerjahres 2017; Steuerfuss 104%). Ab dem Steuerjahr 2030 würde der Steuerertragsausfall für den Kanton aus heutiger Sicht sogar rund 132 Mio. Franken jährlich betragen, was etwa 21,6% der Staatssteuer auf den Einkommen entspricht (Steuerfuss 104%).

Auf den Steuerertrag der Gemeinden hat die Initiative ebenfalls direkten Einfluss, da die Einwohner- und Kirchgemeinden ihre Steuern in Prozenten der einfachen Steuern erheben. Mindererträge bei den einfachen Steuern haben deshalb Auswirkungen auf die Steuererträge der Gemeinden. Unter Anwendung der durchschnittlichen Steuerfüsse der Einwohnergemeinden ergäben sich für diese ab dem Jahr 2023 Steuerertragsausfälle von rund 72 Mio. Franken jährlich (durchschnittlicher Steuerfuss 118%) und bei den Kirchgemeinden von 12 Mio. Franken jährlich (durchschnittlicher Steuerfuss 19%). Ab dem Jahr 2030 würden die Steuerertragsausfälle aus heutiger Sicht für die Einwohnergemeinden jährlich 149 Mio. Franken und für die Kirchgemeinden 24 Mio. Franken betragen. Zusammen mit dem Kanton ergäben sich Steuerertragsausfälle von rund 305 Mio. Franken jährlich (kantonaler Steuerfuss von 104% und Durchschnittssteuerfüsse der Gemeinden).

Aufgrund der negativen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Wirtschaft ist von einer Rezession in diesem Jahr auszugehen, deren Ausmass noch nicht genau beurteilt werden kann, die jedoch zu einem Rückgang bei den Steuereinnahmen führen wird. Die erheblichen Unsicherheiten in der Finanzplanung erlauben derzeit keine genauen Prognosen. Klar scheint einzig, dass grosse zusätzliche Ausgaben und Steuermindereinnahmen noch unbekanntem Ausmasses das Gleichgewicht des Finanzhaushalts des Kantons und der Gemeinden bereits heute massiv gefährden. Zur Kompensation müssten die Steuersenkungen durch eine Erhöhung des Steuerfusses oder durch einen erheblichen Leistungsabbau in den von uns beeinflussbaren Aufgabenbereichen, namentlich bei der Bildung, im Gesundheits- und Sozialbereich sowie bei der Infrastruktur, ausgeglichen werden. Dies wäre für die Standortattraktivität des Kantons alles andere als förderlich. Zudem kann nicht damit gerechnet werden, dass die Steuerertragsausfälle durch entsprechende Zuzüge kompensiert werden können.

Da der Initiativtext eine strikte Orientierung an der durchschnittlichen Einkommenssteuerbelastung aller Kantone vorgibt, würde die gesetzliche Umsetzung den Kanton, aber auch die Gemeinden in ihrem finanzplanerischen Handlungsspielraum massiv einschränken. Da dieser Durchschnittswert ändert, sobald auch nur ein Kanton seinen Einkommenssteuertarif oder auch nur den Steuerfuss anpasst, müsste der Einkommenssteuertarif des Kantons Solothurn womöglich jährlich überarbeitet werden. Eine Steuerplanung über mehrere Jahre wäre für den Kanton und die Gemeinden nahezu unmöglich, weil die Steuererträge aus der Besteuerung der Einkommen der Willkür des Schweizer Durchschnittswertes unterworfen wären. Eine Finanzplanung unter dieser Voraussetzung wäre kaum seriös machbar und würde der Standortattraktivität des Kantons schaden. Die Forderung der Initiative ist systemwidrig und für den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden gefährlich.

Die Initiative verlangt zudem eine automatische Anpassung des Einkommenssteuertarifs sowie der Steuerabzüge an die Teuerung. Das kantonale Steuergesetz kennt schon heute eine Anpassung an die Teuerung. Es besteht kein Grund, die geltende Regelung zu ändern.

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 geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Volksinitiative mit dem Titel „Jetzt si mir draa“, Für eine Senkung der Steuern für mittlere und tiefe Einkommen.

1. Ausgangslage

1.1 Einreichung, Zustandekommen

Ein Initiativkomitee hat am 28. November 2019 eine Volksinitiative mit dem Titel „Jetzt si mir draa“, Für eine Senkung der Steuern für mittlere und tiefe Einkommen mit 3'264 beglaubigten Unterschriften eingereicht. Gemäss Verfügung der Staatskanzlei vom 29. November 2019 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 Gesetzesinitiative in Form einer Anregung eingereicht. Es lautet wie folgt:

Die Tarifstufen für die Einkommenssteuern werden so angepasst, dass spätestens ab der Steuerperiode 2023 die Steuerbelastung für alle Steuerpflichtigen im Maximum 120 Prozent des Durchschnitts der Steuerbelastung aller Schweizer Kantone beträgt und spätestens ab der Steuerperiode 2030 im Maximum 100 Prozent. Die Tarifstufen (§ 44 des Steuergesetzes), die allgemeinen Abzüge (§ 41 des Steuergesetzes) und die Sozialabzüge (§ 43 des Steuergesetzes) werden ab der Steuerperiode 2023 bei jedem Anstieg der Teuerung angepasst.

1.3 Begründung

Das Initiativkomitee hat das Begehren an seiner Medienkonferenz Ende August 2019 im Wesentliche wie folgt begründet (schriftliche Version der Voten des Initiativkomitees; gesehen am 30. März 2020 auf <http://www.jetzsimirdraa.ch>):

- Mit der Teilrevision des Steuergesetzes zur kantonalen Umsetzung der Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) seien die mittleren Einkommen gar nicht und die tiefen Einkommen kaum steuerlich entlastet worden.
- Es sei allgemein bekannt, dass der Kanton Solothurn insbesondere die tiefen und mittleren Einkommen deutlich stärker besteuere als der Durchschnitt der Kantone. Es sei nun an der Zeit, endlich die tiefen und mittleren Einkommen zu entlasten.
- Das vorgeschlagene Vorgehen sei pragmatisch und finanziell machbar. Der erste Schritt, die Anpassung der Steuerbelastung auf 20% über dem Schweizer Durchschnitt, führe zu Steuermindererträgen von ungefähr 30 Mio. Franken für den Kanton. Der zweite Schritt, die Anpassung der Steuerbelastung an den Durchschnitt der Kantone, führe zu rund 125 Mio. Franken Steuermindererträgen beim Kanton. Dieser zweite Schritt sei jedoch erst in zehn Jahren umzusetzen. Mit den Gemeinden zusammen würden die Mindererträge beim ersten Schritt rund 70 Mio. Franken und beim zweiten Schritt rund 260 Mio. Franken betragen.

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 einem Jahr der Volksabstimmung zu unterbreiten (Art. 32 Abs. 2 der Kantonsverfassung; KV; BGS 111.1). Diese Frist ist gewahrt, wenn die Initiative spätestens am offiziellen Abstimmungstermin vom 29. November 2020 zur Abstimmung kommt.

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). Der Kantonsrat kann jederzeit verlangen, dass der Regierungsrat einen Gegenvorschlag ausarbeitet (§ 41 Abs. 3 KRG).

2. Verhältnis zur Planung

Im Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) für die Jahre 2020 - 2023 waren nebst den Steuerentlastungen bei der Umsetzung der STAF keine weiteren steuerlichen Entlastungsmassnahmen vorgesehen. Aufgrund der Covid-19-Pandemie und der erheblichen Wirtschaftskrise, deren Ausmass noch nicht genau eingeschätzt werden kann, haben wir den Beschluss über den IAFP für die Jahre 2021 - 2024, der eigentlich im März 2020 vorgesehen gewesen wäre, auf das dritte Quartal dieses Jahres verschoben. Dennoch müssen wir bereits heute davon ausgehen, dass sich die finanzielle Lage des Kantons und der Gemeinden deutlich verschlechtert und bereits für dieses Jahr mit einem Aufwandüberschuss anstelle des budgetierten operativen Ertragsüberschusses gerechnet werden muss.

3. Auswirkungen

3.1 Vollzugsmassnahmen

Die Initiative verlangt eine Revision des Einkommenssteuertarifs. In einem ersten Schritt sind die Tarifstufen so anzupassen, dass spätestens ab der Steuerperiode 2023 die Steuerbelastung für alle Steuerpflichtigen im Maximum 120% des Durchschnitts der Steuerbelastung aller Schweizer Kantone beträgt. In einem zweiten Schritt darf ab der Steuerperiode 2030 die Steuerbelastung für alle Steuerpflichtigen maximal 100% des Durchschnitts sämtlicher Schweizer Kantone betragen. Die Steuerbelastung darf somit bei keiner Einkommenskategorie über diesem Durchschnitt bzw. nicht über 120% des Durchschnitts liegen.

Die Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) publiziert jährlich Zahlen zur Steuerbelastung in der Schweiz und vergleicht dabei u.a. die Einkommenssteuerbelastungen der Kantonshauptorte¹. Anhand dieser Daten hat das Steueramt einen Einkommenssteuertarif entwickelt, der die Forderung der Initiative weitgehend erfüllt.

Die nachfolgenden Tabellen zeigen den vom Steueramt entwickelte Einkommenssteuertarif, der der durchschnittlichen Einkommenssteuerbelastung aller Kantone entspricht (Tarif-Variante A). In der ersten Tabelle wird der Grundtarif nach § 44 Abs. 1 StG und in der nachfolgenden Tabelle der Splitting-Tarif nach § 44 Abs. 2 Bst. a StG gezeigt.

¹ Steuerbelastung in der Schweiz, Kantonshauptorte - Kantonszahlen 2018; Abteilung Volkswirtschaft und Steuerstatistik, ESTV; im Internet abrufbar unter (gesehen am 29.04.2020)
<https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/steuerstatistiken/fachinformationen/steuerbelastungen/steuerbelastung/steuerbelastung-in-den-kantonshauptorten-2018.html>

Variante A: Schweizer Durchschnitt

Grund-tarif		Tarifestufe	Steuer/ Stufe	Stufen kumuliert	Steuer kumuliert
				-	-
0.00%	von den ersten	12'000	-	12'000	-
5.00%	von den nächsten	8'000	400.00	20'000	400.00
5.50%		10'000	550.00	30'000	950.00
6.50%		5'000	325.00	35'000	1'275.00
7.50%		11'000	825.00	46'000	2'100.00
8.80%		65'000	5'720.00	111'000	7'820.00
10.00%		420'000	42'000.00	531'000	49'820.00
10.20%		255'000	26'010.00	786'000	75'830.00
10.50%		104'000	10'920.00	890'000	86'750.00
10.20%		110'000	11'220.00	1'000'000	97'970.00
9.50%	für die weiteren	1'000'000	95'000.00	2'000'000	192'970.00

Splitting	1.9	Tarifestufe	Steuer/ Stufe	Stufen kumuliert	Steuer kumuliert
				-	-
0.00%	von den ersten	22'800	-	22'800	-
5.00%	von den nächsten	15'200	760.00	38'000	760.00
5.50%		19'000	1'045.00	57'000	1'805.00
6.50%		9'500	617.50	66'500	2'422.50
7.50%		20'900	1'567.50	87'400	3'990.00
8.80%		123'500	10'868.00	210'900	14'858.00
10.00%		798'000	79'800.00	1'008'900	94'658.00
10.20%		484'500	49'419.00	1'493'400	144'077.00
10.50%		197'600	20'748.00	1'691'000	164'825.00
10.20%		209'000	21'318.00	1'900'000	186'143.00
9.50%	für die weiteren	1'900'000	180'500.00	3'800'000	366'643.00

Die durchschnittliche Einkommenssteuerbelastung soll gemäss Initiative erst in einem zweiten Schritt ab der Steuerperiode 2030 gelten. Die Initiative verlangt wie erwähnt in einem ersten Schritt ab dem Steuerjahr 2023 eine Einkommenssteuerbelastung, die maximal 120% des Durchschnitts entspricht (Tarif-Variante B). Das Steueramt hat dafür mit derselben Methodik folgenden Tarif entwickelt.

Variante B: Schweizer Durchschnitt +20%

Grund-tarif		Tarifestufe	Steuer/ Stufe	Stufen kumuliert	Steuer kumuliert
				-	-
0.00%	von den ersten	12'000	-	12'000	-
5.50%	von den nächsten	8'000	440.00	20'000	440.00
7.00%		10'000	700.00	30'000	1'140.00
8.20%		5'000	410.00	35'000	1'550.00
8.50%		11'000	935.00	46'000	2'485.00
9.50%		65'000	6'175.00	111'000	8'660.00
10.50%		420'000	44'100.00	531'000	52'760.00
10.70%		255'000	27'285.00	786'000	80'045.00
11.00%		104'000	11'440.00	890'000	91'485.00

11.50%		110'000	12'650.00	1'000'000	104'135.00
11.00%	für die weiteren	1'000'000	110'000.00	2'000'000	214'135.00

Splitting		Tarifstufe	Steuer/ Stufe	Stufen kumuliert	Steuer kumuliert
				-	-
0.00%	von den ersten	22'800	-	22'800	-
5.50%	von den nächsten	15'200	836.00	38'000	836.00
7.00%		19'000	1'330.00	57'000	2'166.00
8.20%		9'500	779.00	66'500	2'945.00
8.50%		20'900	1'776.50	87'400	4'721.50
9.50%		123'500	11'732.50	210'900	16'454.00
10.50%		798'000	83'790.00	1'008'900	100'244.00
10.70%		484'500	51'841.50	1'493'400	152'085.50
11.00%		197'600	21'736.00	1'691'000	173'821.50
11.50%		209'000	24'035.00	1'900'000	197'856.50
11.00%	für die weiteren	1'900'000	209'000.00	3'800'000	406'856.50

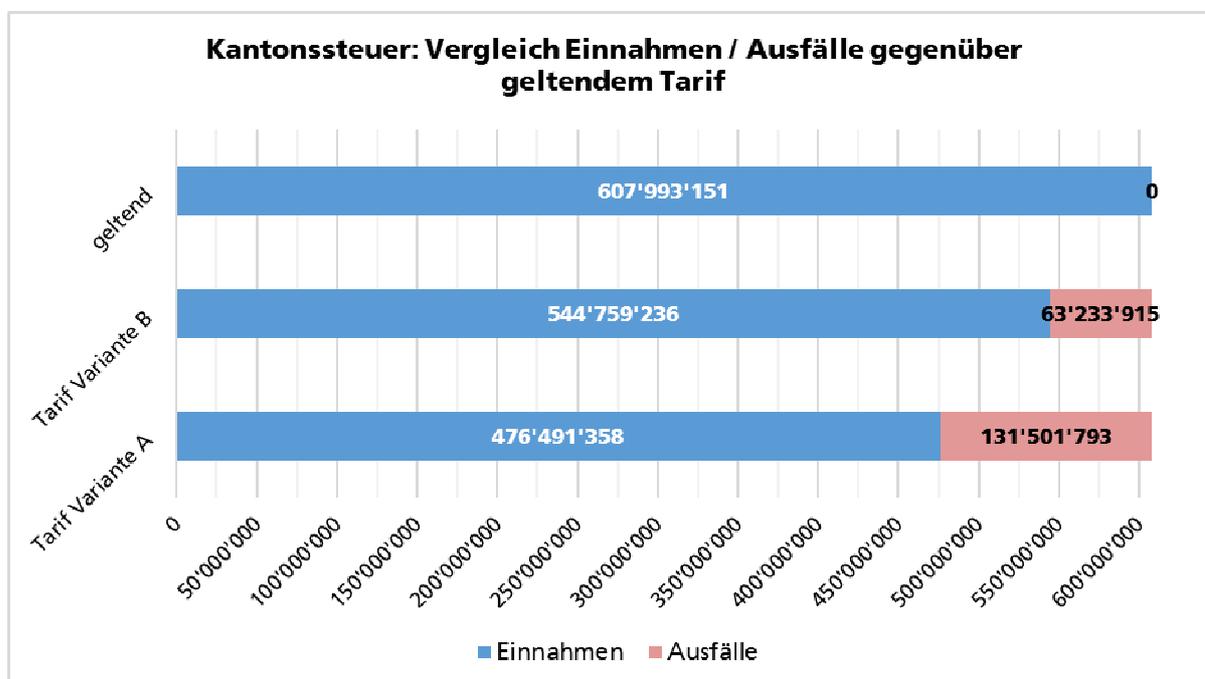
Wie die ESTV beim Vergleich der Steuerbelastung in der Schweiz hat auch das Steueramt bei seiner Entwicklung des „Durchschnittstarifs“ mit den gleichen drei Fallkonstellationen gearbeitet: ledige Personen, verheiratete Personen ohne Kind und verheiratete Personen mit zwei Kindern. Dabei wurde der Tarif so ausgestaltet, dass möglichst bei keiner der drei Konstellationen die Steuerbelastung je über der durchschnittlichen Belastung zu liegen kommt. Dies führt aber auch dazu, dass die Steuerbelastung aufgrund bei diesem fiktiven Tarif teilweise unter dem Durchschnitt zu liegen kommt. Der Grund dafür liegt zum einen darin, dass die Besteuerung der tiefen Einkommen beim geltenden Einkommenssteuertarif bereits heute unter dem Durchschnitt liegt und eine Anpassung nach oben kaum dem Anliegen der Initianten entspricht. Ein weiterer Grund liegt zum andern in der Tatsache, dass bereits die verwendeten drei Konstellationen aufgrund des Splittingtarifs nach § 44 Abs. 2 Bst. a StG und der Sozialabzüge zu unterschiedlichen Tarifiergebnissen führen. Wenn nun bei keiner der Konstellationen die Steuerbelastung höher sein darf als die strikte Vorgabe der Initiative, führt dies bei den anderen Konstellationen unter Umständen zu einer unterdurchschnittlichen Belastung. Das Gesagte gilt gleichermassen auch für den Tarif, der eine Belastung von 120% des Schweizer Durchschnitts abbildet. Im Ergebnis ist es dem Steueramt gelungen, mit dem fiktiven Tarif bei der Fallkonstellation „Verheiratete mit zwei Kindern“ eine Steuerbelastung abzubilden, die bei den tiefen Einkommen zuerst dem geltenden Tarif entspricht und schliesslich weitestgehend dem Niveau der Durchschnittsbelastungen bzw. dem Niveau der Belastung nicht höher als 120% des Durchschnitts folgt. Wie bereits erwähnt, kann bei den beiden anderen Fallkonstellationen die Durchschnittsbelastung nur noch teilweise abgebildet werden; die Belastung liegt bei manchen Einkommensgrössen unter dem Durchschnitt bzw. unter dem Niveau von 120% des Durchschnitts. Da jedoch bei jeder Fallkonstellation der gleiche Grundtarif zur Anwendung kommt, ist dies hinzunehmen.

Die Wirkung der vom Steueramt entwickelten Einkommenssteuertarife lässt sich anhand der Grafiken im Bericht des Steueramtes zur Entwicklung eines Einkommenssteuertarifs nach den Vorgaben der Gesetzesinitiative „Jetzt si mir draa“ vom 13. Mai 2020 veranschaulichen (Anhang 1). In diesem Bericht wird zudem ausführlich dargelegt, wie das Steueramt die Einkommenssteuertarife entwickelt hat und welche Datengrundlage dabei zur Anwendung kam. Das Steueramt hat zudem die beiden fiktiven Einkommenssteuertarife Schweizer Durchschnitt (Tarif-Variante A) und Schweizer Durchschnitt +20% (Tarif-Variante B) sowie die Simulationen der Steuerausfälle von der EcoPlan AG prüfen und verifizieren lassen. Diese hat ihre Erkenntnisse im Bericht vom 13. Mai 2020 beschrieben und kam dabei zum Schluss, dass die Berechnungsmethodik des Steueramtes zielführend sei (Anhang 2).

3.2 Finanzielle Konsequenzen

Mit der Gutheissung der Umsetzungsvorlage STAF durch das Stimmvolk am 9. Februar 2020 wurde der Einkommenssteuertarif angepasst; wir haben mit Beschluss vom 25. Februar 2020 (RRB Nr. 2020/265) den neuen Tarif per 1. Januar 2020 rückwirkend in Kraft gesetzt. Dieser entlastet gegenüber dem bisherigen Tarif vor allem die tiefen Einkommen. Alleinstehende werden bis zu einem steuerbaren Einkommen von Fr. 35'800.-- entlastet, Verheiratete bis zu einem steuerbaren Einkommen von Fr. 68'000.--. Die Mindererträge infolge dieser Entlastung haben wir beim Kanton auf 4.9 Mio. Franken geschätzt (Botschaft, RRB Nr. 2019/1086 vom 9. Juli 2019, Ziffer 3.4.1). Das Steueramt hat für die Berechnungen der Steuerausfälle bei Einführung eines Einkommenssteuertarifs von maximal 120% des Schweizer Durchschnitts und eines Einkommenssteuertarifs, der maximal dem Durchschnitt entspricht, die hierfür entwickelten, fiktiven und in Ziffer 3.1 hiervoor beschriebenen Einkommenssteuertarife für eine Simulation verwendet. Dabei wurden die definitiven Veranlagungsdaten der im Kanton Solothurn steuerpflichtigen Personen des Steuerjahrs 2017 verwendet, da diese Steuerperiode die jüngste Steuerperiode ist, die nahezu vollständig veranlagt ist.

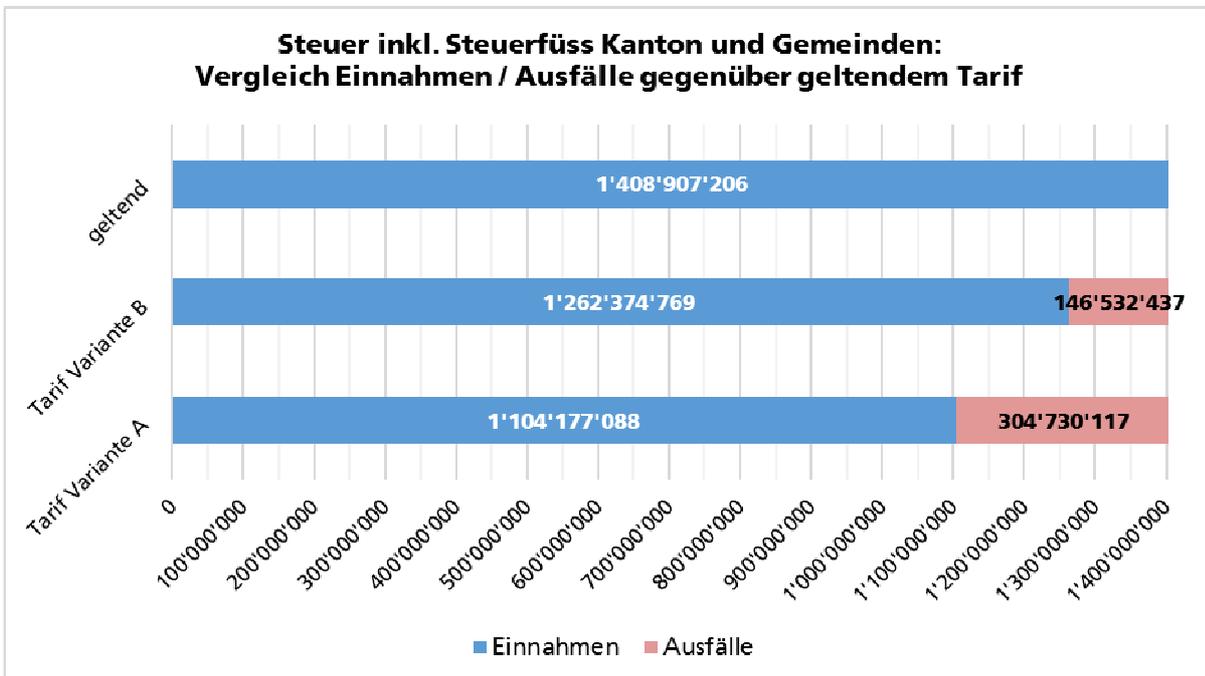
Die Ergebnisse der Simulationen sehen wie folgt aus: Gegenüber dem seit dem 1. Januar 2020 geltenden Einkommenssteuertarif würde der Tarif Variante B (Durchschnitt +20%) Steuererträge von 523'806'958.-- Franken generieren, was einem Minderertrag von 60'801'841.-- Franken (einfache Staatssteuer) entsprechen würde. Unter Anwendung des aktuellen Steuerfusses von 104% würden aus heutiger Sicht die Steuerertragsausfälle beim Kanton jährlich rund 63 Mio. Franken betragen. Die Simulation des Tarifs Schweizer Durchschnitt Variante A führte zu Steuererträgen von 458'164'767.-- Franken, was einem Minderertrag von 126'444'032.-- Franken (einfache Staatssteuer) gegenüber dem heutigen Tarif entsprechen würde. Unter Anwendung des kantonalen Steuerfusses von 104% würden die Ausfälle aus heutiger Sicht jährlich rund 132 Mio. Franken beim Kanton betragen.



3.3 Folgen für die Gemeinden

Die Initiative hätte bei ihrer Umsetzung auch direkte Auswirkungen auf die Einwohner- und Kirchgemeinden. Die Gemeinden erheben gemäss § 253 Abs. 1 StG die Gemeindesteuern in Prozenten der ganzen bzw. einfachen Staatssteuer. Mindererträge bei den einfachen Staatssteuern haben direkte Auswirkungen auf die Steuererträge der Einwohner- und Kirchgemeinden. Um die Mindererträge bei den Steuereinnahmen der Gemeinden zu berechnen, hat das Steueramt den durchschnittlichen Steuerfuss der Einwohner- und der Kirchgemeinden des Jahres 2019 verwendet. Der durchschnittliche Einwohnergemeindesteuerfuss lag 2019 bei rund 118% und der durchschnittliche Kirchgemeindesteuerfuss bei rund 19%.

Unter Anwendung der durchschnittlichen Steuerfüsse würde die Umsetzung der Initiative bei den Einwohnergemeinden ab 2023 zu Steuerertragsausfällen von insgesamt rund 72 Mio. Franken jährlich führen (Durchschnittssteuerfuss der Gemeinden von 118%). Die Kirchgemeinden hätten einen Steuerertragsausfall von rund 12 Mio. Franken jährlich zu verkraften (Durchschnittssteuerfuss der Kirchgemeinden von 19%). Kanton, Einwohner- und Kirchgemeinden würden zusammen rund 147 Mio. Franken Steuerertragsausfälle ab 2023 verkraften müssen, wenn die Tarifstufen der Einkommenssteuer auf maximal 20% über dem Schweizer Durchschnitt festgesetzt würden (Tarif-Variante B). Bei einem Einkommenssteuertarif, der dem heutigen Durchschnitt der Kantone entspricht, würden die Gemeinden gesamthaft mit Ertragsausfällen von rund 149 Mio. Franken jährlich konfrontiert werden (Durchschnittssteuerfuss der Gemeinden von 118%). Bei den Kirchgemeinden würde dieser Tarif zu Ausfällen von insgesamt rund 24 Mio. Franken führen (Durchschnittssteuerfuss der Kirchgemeinden von 19%). Die Steuerertragsausfälle bei einem Einkommenssteuertarif, der dem heutigen Durchschnitt der Kantone entspricht, würden für den Kanton, die Einwohner- und Kirchgemeinden zusammen knapp 305 Mio. Franken jährlich betragen (Tarif-Variante A).



3.4 Übersicht der finanziellen Auswirkungen

Folgende Übersicht zeigt die berechneten Steuerertragsausfälle für den Kanton sowie für die Einwohner- und Kirchgemeinden bei einer strikten Umsetzung der Initiative. Die Steuerbelastung der Einkommen dürfte ab dem Jahr 2023 maximal 20% über dem Schweizer Durchschnitt liegen (Variante B) und ab dem Jahr 2030 müsste sie maximal dem Schweizer Durchschnitt entsprechen (Variante A).

Beträge in Mio. Franken (pro Jahr)	Variante B CH-Durchschnitt +20%	Variante A CH-Durchschnitt
Kanton	- 63.23	- 131.50
Einwohnergemeinden	- 71.75	- 149.20
Kirchgemeinden	- 11.55	- 24.03
Total Steuerertragsausfälle öff. Hand	- 146.53	- 304.73

3.5 Wirtschaftlichkeit

Die Umsetzung der Initiative hätte ab dem Steuerjahr 2023 jährlich wiederkehrend Steuerausfälle von rund 63 Mio. Franken nur beim Kanton und von rund 72 Mio. Franken bei den Einwohnergemeinden und von rund 12 Mio. Franken bei den Kirchgemeinden zur Folge (unter Anwendung der Steuerfüsse 2019). Wie diese Ertragsausfälle kompensiert werden könnten, ist nicht absehbar und wird auch von den Initianten nicht konkret aufgezeigt. Insbesondere wird der mit der Initiative vorgeschlagene Steuertarif 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.

4.1 Finanzpolitische Würdigung

Die Gesamtrechnung des Kantons hat 2019 mit einem Ertragsüberschuss von 101,9 Mio. Franken abgeschlossen. Das Eigenkapital erhöhte sich auf 330,5 Mio. Franken. Aufgrund der Umsetzung der Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) ab dem 1. Januar 2020 ist mit weniger Steuereinnahmen insbesondere aus dem Bereich der Gewinnsteuern zu rechnen. Gemäss den statischen Berechnungen betragen die Mindererträge nach Berücksichtigung der flankierenden Massnahmen sowie der Gegenfinanzierungsmassnahmen beim Kanton im Jahr 2020 48.7 Mio. Franken, im Jahr 2021 35.6 Mio. Franken und im Jahr 2022 44.0 Mio. Franken. In diesen Mindererträgen des Kantons sind weitgehende, auf acht Jahre ausgelegte Ausgleichzahlungen an die Gemeinden enthalten, um deren Mindereinnahmen auszugleichen. Die Vorlage zur Umsetzung der STAF hat zudem eine Entlastung bei der Einkommenssteuer für kleine und mittlere Einkommen vorgesehen; die Anpassung des Einkommenssteuertarifs wurde per 1. Januar 2020 in Kraft gesetzt. Die Teilrevision des Einkommenssteuertarifs sah eine Entlastung von 4,9 Mio. Franken vor. Die Vorlage wurde von der Solothurner Stimmbevölkerung am 9. Februar 2020 mit rund 73% der Stimmen deutlich angenommen. Am 19. Mai 2019 scheiterte die erste Vorlage zur kantonalen Umsetzung der STAF, die mit der „Vorwärtsstrategie“ grössere Steuermindererträge verursacht hätte, mit rund 52% der Stimmen. Es ist davon auszugehen, dass die erste Vorlage in erster Linie wegen der hohen Steuerausfälle gescheitert ist.

Der Bundesrat hat mit der Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) vom 13. März 2020¹ einen teilweisen Shutdown der Wirtschaft verfügt. Um die schlimmsten Auswirkungen des Shutdowns auf Teile der Wirtschaft zumindest etwas abzufangen, haben Bund und Kantone gezielte finanzielle Hilfen gesprochen, so auch der Kanton Solothurn. Die negativen Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft sind noch nicht vollständig absehbar und werden von Ökonomen zum Teil unterschiedlich beurteilt. Insbesondere ist nur schwer abschätzbar, wie stark und wie schnell sich die Wirtschaft nach ersten Lockerungen des Shutdowns wieder erholt. Einigung herrscht hingegen darüber, dass die Schweizer Wirtschaft stark beeinträchtigt wird und eine Rezession nicht nur in der Schweiz, sondern weltweit sehr wahrscheinlich ist. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) geht von einem Rückgang des BIP von 6,7% in diesem Jahr aus.² Es ist damit zu rechnen, dass ab dem Jahr 2021 deutlich weniger Steuererträge im Bereich der Unternehmenssteuern, aber auch bei den natürlichen Personen vom Kanton und den Gemeinden vereinnahmt werden können. Für eine Einschätzung ist es aber auch hier noch zu früh. Aus diesem Grund haben wir den Beschluss des IAFP für die Jahre 2021 bis 2024, der im März vorgesehen gewesen wäre, auf Ende des dritten Quartals dieses Jahres verschoben.

Die Initiative verlangt als ersten Schritt ab dem Jahr 2023 eine Einkommensbesteuerung von maximal 20% über dem Schweizer Durchschnitt. Die finanzielle Lage des Kantons, aber auch der Gemeinden, kann für das Jahr 2023 heute kaum abgeschätzt werden. Es ist aber zu befürchten, dass sie sich gerade aufgrund der zu erwartenden Rezession deutlich verschlechtert. Die Umsetzung der Initiative würde Steuerausfälle von rund 63 Mio. Franken beim Kanton verursachen. Aufgrund der erheblichen Unsicherheiten bei der Finanzplanung des Kantons sowie der zu erwartenden Rezession, ist eine Steuererleichterung in diesem Umfang nicht zu verantworten. Das Eigenkapital, das sich dank des guten Abschlusses der Jahresrechnung 2019 auf 330,5 Mio. Franken erhöhte, wäre in kurzer Zeit aufgebracht. Die grossen Defizite würden 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. Oder es wird unumgänglich sein, diese enormen zusätzlichen Ausfälle mit einer Erhöhung des Steuerfusses zu kompensieren. Auf keinen Fall wird die massive Steuersenkung die steuerliche Attraktivität des Kantons in dem Ausmass steigern, dass neu zugezogene Steuerpflichtige die Ausfälle mit ihren Steuern kompensieren könnten. Auch die Gemeinden wären gezwungen, die massiven Steuerausfälle durch eine Erhöhung des Steuerfusses aufzufangen.

Das Gesagte gilt in verstärktem Masse für den zweiten Schritt der Initiative, der ab dem Jahr 2030 umgesetzt werden soll. Die Senkung der Einkommensbesteuerung auf maximal den Durchschnitt der Schweizer Kantone würde aus heutiger Sicht zu Einbussen von über 131 Mio. Franken allein beim Kanton führen.

Die Initianten bringen keine konkreten und realisierbaren Vorschläge ein, die einen Beitrag zur Kompensation dieser massiven Ausfälle leisten könnten. Es geht ihnen einzig darum, die Steuerbelastung massiv zu senken unter dem Motto „Jetzt si mir draa“. Die Stabilität des Finanzhaushalts des Kantons und der Gemeinden erscheint zweitrangig. Dabei zeigt gerade die aktuelle Covid-19-Pandemie, wie wichtig ein gesunder Finanzhaushalt des Staates ist, damit er seine vielfältigen Leistungen im Gesundheits-, Bildungs- und Sozialbereich, aber auch für die Infrastruktur erbringen kann.

¹ SR 818.101.24

² Medienmitteilung des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) vom 23.04.2020.

4.2 Rechtliche Beurteilung

4.2.1 Anpassungen an die Teuerung

Nebst der Forderung nach einer Steuerbelastung von maximal 20% über dem Schweizer Durchschnitt ab 2023 bzw. einer Steuerbelastung, die maximal dem Schweizer Durchschnitt entspricht, verlangt die Initiative zudem, dass die Tarifstufen des Einkommenssteuertarifs sowie die allgemeinen Abzüge und die Sozialabzüge im Steuergesetz ab der Steuerperiode 2023 bei jedem Anstieg der Teuerung angepasst werden. Das kantonale Steuergesetz kennt in § 45 Abs. 1 bereits eine Bestimmung zur Anpassung der allgemeinen Abzüge in § 41, der Sozialabzüge in § 43 sowie des Mindestbetrags in § 20 Abs. 4 zur Korrektur der kalten Progression. Die Anpassungen haben zu erfolgen, wenn die Teuerung ab dem Inkrafttreten des Steuergesetzes oder seit der letzten Anpassung der Tarifstufen in § 44 StG bei 5% liegt. Massgebend ist gemäss § 45 Abs. 2 StG der Indexstand ein Jahr vor Beginn der Steuerperiode und zwar erstmals am 31. Dezember 2008 (in diesem Jahr trat zum letzten Mal ein neuer Einkommensteuertarif in Kraft). Der Landesindex der Konsumentenpreise (Indexbasis Dezember 2005) lag am 31. Dezember 2008 bei 103,4 Punkten. Per Ende Dezember 2019 lag er bei 103,1 Punkten. Über die ganze Zeit hinweg betrachtet ist die Teuerung folglich um 0,3% leicht negativ. In dieser Zeit lag die Teuerung jedoch auch nie über 1,1% im Plus, weshalb eine Anpassung an die Teuerung seit 2008 nicht erforderlich war. Der Kanton Solothurn kennt mit dieser Regelung das System der obligatorischen Indexierung wie die Kantone Bern, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Freiburg, Appenzell-Ausserrhoden, Graubünden und Tessin.

Die Initiative können wir nur in dem Sinne verstehen, dass die Teuerung jährlich anzupassen ist und keine bestimmte Schwelle definiert werden soll. Bei der Anpassung an die Teuerung sollen dabei neben den Abzügen auch die Tarifstufen berücksichtigt werden. Dies entspräche dem Wechsel zu einer automatischen Indexierung wie sie der Bund und die Kantone Luzern, Uri, Zug, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau, Thurgau, Waadt, Wallis und Jura sowie in einer Variante davon die Kantone Zürich und Genf kennen. Wobei diese Kantone sowie der Bund Rundungsregeln bei der Anpassung der Beträge kennen.

Wir erachten die Solothurner Regelung beim Ausgleich der kalten Progression nach wie vor als sinnvoll. Die Definition einer gewissen Schwelle, hier 5%, verhindert, dass Abzüge und Tarifstufen laufend um Kleinstbeträge angepasst werden müssen, die beim einzelnen Steuerzahler nur einen marginalen Einfluss auf den geschuldeten Steuerbetrag haben. Eine Abkehr von der obligatorischen Indexierung, wie sie aktuell in § 45 StG vorgesehen ist, drängt sich nicht auf. Die Initianten begründen denn auch nicht, weshalb die Indexierung geändert werden sollte.

4.2.2 Anpassungen an den Durchschnitt

Die Initiative hat die Form einer Anregung, macht aber klare Vorgaben, wie sie umzusetzen ist. Sie fordert wie gesehen, dass die Tarifstufen für die Einkommenssteuer so angepasst werden, dass sie ab der Steuerperiode 2023 für alle Steuerpflichtigen zu einer Steuerbelastung führt, die nicht höher sein darf, als 20% über dem Durchschnitt aller Kantone. Ab der Steuerperiode 2030 darf die Steuerbelastung nicht über diesem Durchschnitt liegen. Damit lässt die Initiative keinen Raum für die Frage, wie hoch die Steuerbelastung für die Steuerpflichtigen im Kanton Solothurn im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt denn tatsächlich ist. Der Vergleich der Steuerbelastung in der Schweiz der ESTV berücksichtigt nämlich die kantonalen Unterschiede bei der Festsetzung der Bemessungsgrundlage der Einfachheit halber nicht.

Der Kanton Solothurn bewertet die auf seinem Gebiet gelegenen Liegenschaften unterdurchschnittlich tief. Da die Kantone unterschiedliche Bewertungsmethoden kennen, stützen sich die Steuerverwaltungen bei interkantonalen Steuerausgleichungen auf die sog. Repartitionsfaktoren, die jeweils von der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK) im Kreisschreiben Nr. 22 publi-

ziert werden. Als Referenzgrösse gilt der Kanton Appenzell-Ausserrhoden mit 100%. Mit einem Repartitionswert von 335% für nichtlandwirtschaftliche Grundstücke weist der Kanton Solothurn den zweithöchsten Wert aus. Bei einer Steuerauscheidung zwischen dem Kanton Solothurn und dem Kanton Appenzell Ausserrhoden würde der Katasterwert der im Kanton Solothurn gelegenen Liegenschaften somit um 335% erhöht, um mit den Steuerwerten der im Kanton Appenzell Ausserrhoden gelegenen Liegenschaften vergleichbar zu sein. Die tiefen Katasterwerte haben nicht nur einen negativen Effekt auf die Höhe der geschuldeten Vermögenssteuer, sie ziehen zudem verhältnismässig tiefe Eigenmietwerte nach sich, was zu einer deutlichen Steuervergünstigung bei der Einkommensteuer führt, die sich bereits in der Bemessung, also in der Festsetzung des steuerbaren Einkommens bemerkbar macht. Der Bund verlangt denn auch, dass bei der Veranlagung der direkten Bundessteuer bei Solothurner Liegenschaften mit einem Katasterwert unter 240'000 Franken ein Zuschlag von 25% auf dem nach Solothurner Steuerrecht festgesetzten Eigenmietwert erhoben wird. Weiter kennt der Kanton Solothurn im Unterschied zum Bund und zu den meisten anderen Kantonen keine Begrenzung des Fahrkostenabzugs (Pendlerabzug) nach § 33 Abs. 1 StG. Bei der direkten Bundessteuer ist der Abzug für berufliche Fahrkosten auf 3'000 Franken jährlich begrenzt. Im Kanton Bern ist der Abzug auf 6'700 Franken, im Kanton Aargau auf 7'000 Franken, im Kanton Basel-Landschaft auf 6'000 Franken und im Kanton Basel-Stadt auf 3'000 Franken beschränkt. Eine Plafonierung des Abzugs im Kanton Solothurn auf 3'000 Franken wie beim Bund hätte einen Steuermehrertrag von etwa 11 bis 12 Mio. Franken bei der einfachen Staatssteuer sowie etwa 13 bis 14,5 Mio. Franken für die Gemeinden zur Folge (vgl. unsere Stellungnahme zum Auftrag Markus Knellwolf, RRB Nr. 2014/1367).

Eine weitere Schwierigkeit bei der Umsetzung stellt die strikte Orientierung des Initiativtextes an der durchschnittlichen Einkommenssteuerbelastung der Schweiz dar. Es ist eine Sache, wenn wir als Regierung die Annäherung der Steuerbelastung an das Schweizer Mittel als strategisches Ziel definieren. Wenn jedoch eine solche Vorgabe zur gesetzlichen Norm wird und strikte eingehalten werden muss, würden der Kanton und die Gemeinden einen wichtigen Handlungsspielraum verlieren. Sie wären in ihrer Finanzplanung der Zufälligkeit des Schweizer Durchschnitts unterworfen, der jeweils als Produkt aus dem Mittel von völlig verschiedenen Einkommenssteuertarifen der Schweiz quasi einen Zufallstarif darstellt. Dieser Zufallstarif müsste vom Kanton Solothurn übernommen werden, wodurch ein wesentlicher Teil der Finanzplanung fremdbestimmt wäre. Die Einkommenssteuerbelastung müsste womöglich von Jahr zu Jahr neu festgesetzt werden, da der Schweizer Durchschnitt ändert, sobald nur ein Kanton seinen Einkommenssteuertarif oder auch nur den Steuerfuss anpasst. Die effektive Steuerbelastung bzw. die effektiven Steuererträge wären kaum mehr vorhersehbar. Eine auf mehrere Jahre ausgerichtete Finanzplanung wäre nicht nur für den Kanton, sondern auch für sämtliche Einwohner- und Kirchgemeinden massiv erschwert, wenn nicht sogar unmöglich.

Der Wortlaut der Initiative steht zudem im Widerspruch zum Titel der Initiative. Im Titel der Initiative ist die Rede von einer Senkung der Steuern nur für die „mittleren und tiefen Einkommen“, während im Initiativtext sodann eine Anpassung der Tarifstufen für „alle Steuerpflichtigen“ gefordert wird. Wir gehen davon aus, dass die Initiative im Sinne des Initiativtextes zu verstehen ist.

Die Umsetzung der Initiative gemäss ihrem Wortlaut würde zu massiven Steuerausfällen führen und letztlich übers Ziel hinausschiessen, da sie die kantonalen Unterschiede bei der Bemessungsgrundlage für das steuerbare Einkommen nicht berücksichtigt.

4.3 Ergebnis

Die Steuerbelastung der Einkommen im Kanton Solothurn ist im Vergleich überdurchschnittlich hoch. Die Initiative ist jedoch, obwohl sie in der Form einer Anregung daherkommt, in ihrer Forderung zu eng formuliert, indem sie einerseits die Höhe der Tarifstufen strikt vorgibt, ohne auf die Art der Steuerbemessung und die Höhe der Steuerabzüge Rücksicht zu nehmen, und

andererseits den Tarif an eine vom Kanton Solothurn nicht beeinflussbare Grösse bindet, nämlich dem Durchschnitt der Steuerbelastung der Kantone. Sie führt damit nicht nur zu massiven Steuerausfällen beim Kanton sowie den Einwohner- und Kirchgemeinden, sondern letztlich zu einer Steuerbelastung, die sogar eher unter dem eigentlich anvisierten Durchschnitt aller Kantone zu liegen käme. Sie nimmt zudem in ihrer rigiden Form keinerlei Rücksicht auf den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden.

Wir streben eine tiefere Steuerbelastung bei den natürlichen Personen an. Zudem ist es nach über zehn Jahren auch schlichtweg an der Zeit, den Steuertarif zu überarbeiten. Das Ziel der attraktiven Steuern für alle soll durch eine gesamtheitliche Betrachtung erreicht werden, indem zugleich bestehende Ungerechtigkeiten beseitigt und individuelle Abzugsmöglichkeiten überprüft werden. Das Finanzdepartement wird deshalb in einem separaten Beschluss beauftragt, eine Vorlage für eine Teilrevision des Steuergesetzes auszuarbeiten mit dem Ziel, den Einkommenssteuertarif zu reduzieren und gleichzeitig die Katasterschätzung zu revidieren und die Steuerabzüge in einem Gesamtpaket zu überprüfen. Dies mit der Vorgabe, dass das Gleichgewicht des Finanzhaushalts des Kantons erhalten bleibt.

Im Vorfeld zu dieser Teilrevision und als weiterer Schritt nach der Umsetzung der STAF sollen die Steuerentlastungsmassnahmen für natürliche Personen gemäss dem am 18. Dezember 2019 als erheblich erklärten dringlichen Auftrag der Finanzkommission vom 27. November 2019 umgesetzt werden (AD 0200/2019).

Wir lehnen die Initiative deshalb ab und beantragen dem Kantonsrat, die Initiative ebenfalls abzulehnen und dem Volk die Ablehnung zu empfehlen.

5. Rechtliches

Die Initiative in der 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

Brigit Wyss
Frau Landammann

Andreas Eng
Staatschreiber

7. Beschlussesentwurf

Volksinitiative „Jetzt si mir draa“, Für eine Senkung der Steuern für mittlere und tiefe Einkommen

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 26. Mai 2020 (RRB Nr. 2020/788), beschliesst:

1. Wortlaut der als Anregung eingereichten Volksinitiative „Jetzt si mir draa“, Für eine Senkung der Steuern für mittlere und tiefe Einkommen

Die Tarifstufen für die Einkommenssteuern werden so angepasst, dass spätestens ab der Steuerperiode 2023 die Steuerbelastung für alle Steuerpflichtigen im Maximum 120 Prozent des Durchschnitts der Steuerbelastung aller Schweizer Kantone beträgt und spätestens ab der Steuerperiode 2030 im Maximum 100 Prozent. Die Tarifstufen (§ 44 des Steuergesetzes), die allgemeinen Abzüge (§ 41 des Steuergesetzes) und die Sozialabzüge (§ 43 des Steuergesetzes) werden ab der Steuerperiode 2023 bei jedem Anstieg der Teuerung angepasst.

2. Stellungnahme und Empfehlung des Kantonsrates

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

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.

¹⁾ BGS 111.1.
²⁾ BGS 121.1.

Verteiler KRB

Staatskanzlei (4; eng, rol, ett, ff)

Finanzdepartement (2)

Steueramt (20)

Amt für Finanzen

Kantonale Finanzkontrolle

Initiativkomitee, Rémy Wyssmann, Sigriststrasse 22, 4566 Kriegstetten

Aktuarin Finanzkommission

Amtsblatt

Parlamentsdienste

Werkhofstrasse 29c
4509 Solothurn
Telefon 032 627 87 01
steueramt.so.ch

13. Mai 2020 FI

Bericht zur Entwicklung eines Einkommenssteuertarifs nach den Vorgaben der Gesetzesinitiative «Jetzt si mir draa» und Simulation des zu erwartenden Steueraufkommens

1 Einleitung

Im November 2019 wurde die Initiative «Jetzt si mir draa» eingereicht. Diese stellt laut Initiativtext die folgenden Forderungen:

«Die Tarifstufen für die Einkommenssteuern werden so angepasst, dass spätestens ab der Steuerperiode 2023 die Steuerbelastung für alle Steuerpflichtigen im Maximum 120 Prozent des Durchschnitts der Steuerbelastung aller Schweizer Kantone beträgt und spätestens ab der Steuerperiode 2030 im Maximum 100 Prozent.

Die Tarifstufen (§ 44 des Steuergesetzes), die allgemeinen Abzüge (§ 41 des Steuergesetzes) und die Sozialabzüge (§ 43 des Steuergesetzes) werden ab der Steuerperiode 2023 bei jedem Anstieg der Teuerung angepasst.»

Der vorliegende Bericht befasst sich mit dem ersten Teil der Initiativforderung, nämlich der Anpassung der Tarifstufen auf max. 120% bzw. max. 100% des Schweizer Durchschnitts, und zeigt das Vorgehen des Steueramts bei der Erarbeitung eines entsprechenden Tarifs.

2 Schweizer Durchschnitt

2.1. Basis: Statistik ESTV

Die Eidg. Steuerverwaltung ESTV publiziert jährlich die «Steuerbelastung in der Schweiz; Kantonshauptorte- Kantonzahlen». Die aktuell verfügbare Version bezieht sich auf das Jahr 2018. In diesem Dokument wird unter Anderem die Einkommenssteuerbelastung von Ledigen, Verheirateten und Verheirateten mit 2 Kindern in der Schweiz dargestellt, jeweils in Franken und Pro-

zent des Bruttoeinkommens und unterteilt nach Belastung am jeweiligen Kantonshauptort. Dabei wird die Steuerbelastung stufenweise ermittelt für Bruttoeinkommen von Fr. 12'500 bis Fr. 1'000'000.

Zur Bestimmung der effektiven Steuerbelastung in Prozent des Bruttoeinkommens arbeitet die ESTV mit dem steuerbaren Einkommen. Dabei zieht sie vom ausgewiesenen Bruttoeinkommen einen fixen Prozentsatz vom 11.225%¹ ab und berücksichtigt einen Versicherungsprämienabzug, einen Abzug von 3% des Nettolohnes für Berufsauslagen sowie – bei der Personenkategorie «Verheirateter mit 2 Kindern» – einen Kinderabzug. Die Abzüge bei den Bundessteuern² und die Abzüge des jeweiligen Kantons werden addiert.

Das Ergebnis wird als steuerbares Einkommen (einfache Steuer) ausgewiesen und mit den entsprechenden Steuerfüssen für die Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuer multipliziert (inkl. Hinzurechnung der Personalsteuer [sofern vorhanden]).

Der so ermittelte Frankenbetrag gibt die Steuerbelastung in Franken wieder. In den entsprechenden Tabellen wird ebenso die Belastung in Prozent des Bruttoeinkommens aufgeführt.

2.2. Verwendetes Datenmaterial der Statistik ESTV

Das Steueramt hat zur Ermittlung des Schweizer Durchschnitts pro Einkommensstufe die Steuerbelastung in Prozent des Bruttoeinkommens sämtlicher Kantone addiert und durch 26 geteilt. Kantone, die die entsprechende Einkommensstufe (Bruttoeinkommen) nicht besteuern, wurden ebenso berücksichtigt, und zwar mit dem Wert 0.00%.

2.3. Zugeständnisse hinsichtlich Verwertbarkeit des Datenmaterials

Bei der Verwendung der Statistik ESTV als Basis für die Berechnung eines Steuertarifs, der dem Schweizer Durchschnitt entspricht, müssen folgende Zugeständnisse hinsichtlich Verwertbarkeit des Datenmaterials gemacht werden: Die Statistik ESTV berücksichtigt nicht die Bevölkerungsgrösse pro Kanton. Sie lässt bei der Ermittlung des steuerbaren Einkommens den Eigenmietwert³ und den Fahrkostenabzug⁴ ausser Betracht. Es fehlen die Personenkategorien der Selbständigerwerbenden und der Ledigen mit Kindern. Weiter variieren die Pensionskassenabzüge je nach Kanton und Pensionskasse. Schliesslich fehlen Einkommensstufen zwischen einem Bruttoeinkommen von Fr. 500'000 und Fr. 1'000'000. Wie hier die Steuerbelastung in den einzelnen Kantonen bzw. dann im Schweizer Durchschnitt ansteigt, lässt sich nicht ermitteln.

2.4. Belastung der untersten Einkommen

Die Ermittlung des Schweizer Durchschnitts gemäss Statistik ESTV hat gezeigt, dass die (satzbestimmenden) Einkommen bereits ab dem ersten Franken besteuert werden. Dies ist im Kanton Solothurn gegenwärtig nicht der Fall. Eine Abbildung des Schweizer Durchschnitts würde zu einer nicht gewollten Steuererhöhung führen. Dies ist aber nicht das Ziel der Initiative. Vielmehr stellt für die Initianten der Schweizer Durchschnitt die oberste Grenze der Belastung dar.

¹ Obligatorische Abzüge für die 1. und 2. Säule.

² Pauschale Berufsauslagen: Art. 26 Abs. 2 DBG (Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer; SR 642.11); Versicherungsprämien (inkl. Prämienverbilligung): Art. 33 Abs. 1 Bst. g DBG; Kinderabzug: Art. 35 Abs. 1 DBG.

³ Bund: Art. 21 Abs. 1 Bst. b DBG.

⁴ Bund: Art. 26 Abs. 1 Bst. a DBG.

2.5. Volatilität des Schweizer Durchschnitts

Der Schweizer Durchschnitt ist sehr volatil. Jegliche Orientierung daran bedeutet eine Orientierung an einer Momentaufnahme. Sobald auch nur ein Kanton seine Steuersätze bzw. seine Tarifstruktur ändert, verändert sich auch der Schweizer Durchschnitt. Stellt man wie die Initiative zumindest implizit den Anspruch, stets den Schweizer Durchschnitt in der kantonalen Steuerbelastung abbilden zu wollen, würde dies ständige Anpassungen der Steuersätze bzw. allenfalls auch der Tarifstruktur bedingen, unter Umständen sogar mehrmals jährlich. Dies wird mitunter auch ein Grund sein, weshalb sich bis heute kein Kanton bei seinen Steuersätzen und Tarifstrukturen am Schweizer Durchschnitt orientiert.

3 Annäherung eines kantonalen Tarifs an den Schweizer Durchschnitt

3.1. Problemfeld 1: Bruttoeinkommen und satzbestimmendes bzw. steuerbares Einkommen

Das kantonale Steuergesetz wendet einen progressiven Steuersatz an. Die Belastung in Prozent ist nach Tarifstufen gestaffelt.⁵ Jeder Tarifstufe liegt ein Einkommensbetrag zugrunde. Dabei handelt es sich um das satzbestimmende Einkommen. Vergleiche mit den Einkommensstufen nach Statistik ESTV sind also erst möglich, wenn die entsprechende Belastung des Bruttoeinkommens bekannt ist. Das Steueramt hat deshalb ermittelt, welches satzbestimmende Einkommen den Bruttoeinkommensstufen der Statistik ESTV zugrunde liegt. Der Einfachheit halber wird nachfolgend davon ausgegangen, dass das satzbestimmende Einkommen und das steuerbare Einkommen gleich hoch sind (erst bei den Simulationen ist dann das effektive satzbestimmende Einkommen einzusetzen; dazu Ziffer 6 hienach).

Bei der Kategorie «Lediger» (Grundtarif bzw. Tarif B)⁶ sind vom entsprechenden Bruttoeinkommen neben dem fixen Sozialversicherungsabzug von 11.225% die minimal bzw. maximal möglichen Berufskosten⁷ sowie die Versicherungsprämienpauschale⁸ abzuziehen.

Bei den Kategorien «Verheirateter» und «Verheirateter mit 2 Kindern» (Splittingtarif bzw. Tarif A)⁹ sind vom entsprechenden Bruttoeinkommen neben dem fixen Sozialversicherungsabzug von 11.225% die minimal bzw. maximal möglichen Berufskosten¹⁰ sowie die Versicherungsprämienpauschale¹¹ abzuziehen. Bei der Kategorie «Verheirateter mit 2 Kindern» kommt der Kinderabzug¹² hinzu.

Der nach den solothurnischen Tarifen ermittelte Steuerbetrag wird dann ins Verhältnis zum entsprechenden Bruttoeinkommen gesetzt, wodurch sich die Belastung in Prozent des Bruttoeinkommens ergibt. Dieser Prozentsatz ist mit den Werten der Statistik ESTV vergleichbar.

⁵ § 44 Abs. 1 StG (Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern; BGS 614.11).

⁶ § 44 Abs. 1 StG.

⁷ § 33 Abs. 2 StG.

⁸ § 41 Abs. 2 Bst. b StG.

⁹ § 44 Abs. 2 Bst. a StG.

¹⁰ § 33 Abs. 2 StG.

¹¹ § 41 Abs. 2 Bst. a StG.

¹² § 43 Abs. 1 Bst. a StG.

3.2. Problemfeld 2: Anzahl Tarifstufen

Das kantonale Steuergesetz kennt momentan elf Tarifstufen, wobei die elfte sich von den vorangehenden zehn insofern unterscheidet, als sie ab einem Einkommen von 310'000 Franken auf das gesamte steuerbare bzw. satzbestimmende Einkommen anzuwenden ist. Die Statistik ESTV weist die Steuerbelastung des Bruttoeinkommens jedoch mit 24 Einkommensstufen aus. Hier ist erneut anzumerken, dass die Bruttoeinkommensstufen der Statistik ESTV nicht linear ansteigen (vgl. Ziffer 2.3 hievor). Aus diesem Grund hat das Steueramt entschieden, die Zahl der Tarifstufen nicht zu verändern.

4 Vorgeschlagene Tarifstrukturen

4.1. Vorbemerkungen

Die geltende Tarifstruktur wendet auf die ersten zehn Tarifstufen einen gestaffelten Steuersatz an. Zum Steuerbetrag einer Tarifstufe kommt deshalb der kumulierte Steuerbetrag der vorhergehenden Tarifstufen hinzu. Erst in der höchsten Tarifstufe, also ab einem satzbestimmenden Einkommen von Fr. 310'000, wird ein einheitlicher Steuersatz von 10.50% angewendet (vgl. Formulierung im Gesetzestext: «Für Einkommen **ab** 310'000 Franken»).

In den vorgeschlagenen neuen Tarifstrukturen dagegen ist der Steuersatz in sämtlichen (elf) Tarifstufen gestaffelt (vgl. Formulierung «für die **weiteren**» in der obersten Tarifstufe). Die Staffelung sämtlicher Tarifstufen reduziert die durch die gesenkten Steuersätze verursachten Steuerausfälle.

Für die Ermittlung des Splittingtarifs wird das gesamte Einkommen durch den Divisor 1.9 geteilt.

Weiterhin wird die unterste Tarifstufe mit 0.00% besteuert. Dadurch wird die bereits heute bestehende Entlastung der untersten Einkommen fortgeführt.

Eine konsequente Abbildung des Schweizer Durchschnitts bzw. des Schweizer Durchschnitts +20% hätte dazu geführt, dass die untersten und die obersten Bruttoeinkommensstufen stärker belastet worden wären als mit dem geltenden Tarif. Dies wäre nicht im Sinne der Initianten. Es wurde daher versucht, Tarifstrukturen zu entwickeln, die sich am Schweizer Durchschnitt bzw. am Schweizer Durchschnitt +20% orientieren, diese Durchschnittswerte aber teilweise auch unterschreiten. Insbesondere erreicht die Tarifstruktur «Schweizer Durchschnitt +20%» nicht überall die maximal zulässige Belastung von 120% des Schweizer Durchschnitts. Diese letztere Tarifstruktur bildet aber in etwa einen «Mittelweg» zwischen dem geltenden Tarif und dem Tarif «Schweizer Durchschnitt».

Darüber hinaus erschweren die mannigfaltigen Erwartungen, die die neue Tarifstruktur zu erfüllen hat, eine umfassende Umsetzung der Initiative. Macht man das Zugeständnis, dass:

- die neue Tarifstruktur wie bis anhin elf Tarifstufen umfassen soll, ist es nicht möglich, für jede Bruttoeinkommensklasse den genauen Schweizer Durchschnitt (bzw. 120% des Durchschnitts) abzubilden – dazu wären idealerweise 24 Tarifstufen nötig;
- der Schweizer Durchschnitt (bzw. 120% des Durchschnitts) die Maximalbelastung darstellt, die Belastung aber gleichzeitig nicht über dem geltenden Tarif liegen soll, muss

die neue Tarifstruktur dahingehend angepasst werden, dass überall dort, wo die neue Tarifstruktur den geltenden Tarif überschreitet, eine Tarifkorrektur nach unten vorgenommen werden muss (was dazu führt, dass hier nicht der Schweizer Durchschnitt bzw. 120% des Durchschnitts abgebildet werden können);

- für Verheiratete weiterhin ein Splittingtarif gelten soll, der die Steuersätze der Ledigen übernimmt, aber das Einkommen der Verheirateten durch 1.9 teilt, schafft dies zwischen dem Grund- und dem Splittingtarif eine unweigerliche Abhängigkeit, und zwar dergestalt, dass sich die Tarifstufen um den entsprechenden Faktor verschieben.^{13/14}

4.2. Schweizer Durchschnitt, Variante A

Eine erste Tarifstruktur, die in ungefähr den Schweizer Durchschnitt abbildet, wurde wie folgt ausgestaltet:

Grundtarif	Tarifstufe	Steuer/ Stufe	Stufen kumuliert	Steuer kumuliert
0.00% von den ersten	12'000	-	12'000	-
5.00% von den nächsten	8'000	400.00	20'000	400.00
5.50%	10'000	550.00	30'000	950.00
6.50%	5'000	325.00	35'000	1'275.00
7.50%	11'000	825.00	46'000	2'100.00
8.80%	65'000	5'720.00	111'000	7'820.00
10.00%	420'000	42'000.00	531'000	49'820.00
10.20%	255'000	26'010.00	786'000	75'830.00
10.50%	104'000	10'920.00	890'000	86'750.00
10.20%	110'000	11'220.00	1'000'000	97'970.00
9.50% für die weiteren	1'000'000	95'000.00	2'000'000	192'970.00

Splitting	1.9	Tarifstufe	Steuer/ Stufe	Stufen kumuliert	Steuer kumuliert
0.00% von den ersten		22'800	-	22'800	-
5.00% von den nächsten		15'200	760.00	38'000	760.00
5.50%		19'000	1'045.00	57'000	1'805.00
6.50%		9'500	617.50	66'500	2'422.50
7.50%		20'900	1'567.50	87'400	3'990.00
8.80%		123'500	10'868.00	210'900	14'858.00
10.00%		798'000	79'800.00	1'008'900	94'658.00
10.20%		484'500	49'419.00	1'493'400	144'077.00
10.50%		197'600	20'748.00	1'691'000	164'825.00
10.20%		209'000	21'318.00	1'900'000	186'143.00
9.50% für die weiteren		1'900'000	180'500.00	3'800'000	366'643.00

¹³ Beispiel: Bei Ledigen kann eine Tarifstufe von Fr. 65'000 (8.8%) in den Bruttoeinkommensklassen, die in dieser Tarifstufe liegen, dem Schweizer Durchschnitt entsprechen. Bei Verheirateten beträgt dieselbe Tarifstufe wegen des Divisors von 1.9 bereits Fr. 123'500 (8.8%). Hier ist es nicht mehr möglich, den Schweizer Durchschnitt für sämtliche Bruttoeinkommensklassen einzuhalten, die in dieser Tarifstufe liegen. Je mehr Bruttoeinkommensklassen von einer Tarifstufe umfasst werden, desto ungenauer kann der Schweizer Durchschnitt abgebildet werden.

¹⁴ Die Einführung eines sog. Doppeltarifs, bei dem die einzelnen Tarifstufen von Verheirateten und Ledigen unabhängig voneinander und insb. mit unterschiedlichen Steuersätzen ausgestaltet werden können, würde hier Abhilfe schaffen. Dies geht jedoch über die Forderungen der Initiative hinaus und würde sozusagen zu einem «Paradigmenwechsel» in der Ehegattenbesteuerung des Kantons Solothurn führen.

4.3. Schweizer Durchschnitt +20%, Variante B

Die Initiative verlangt vorerst eine Senkung der Steuerbelastung auf maximal 120% des Schweizer Durchschnitts. Die entsprechende Tarifstruktur wurde wie folgt ausgestaltet:

Grundtarif		Tarifstufe	Steuer/ Stufe	Stufen kumuliert	Steuer kumuliert
				-	-
0.00%	von den ersten	12'000	-	12'000	-
5.50%	von den nächsten	8'000	440.00	20'000	440.00
7.00%		10'000	700.00	30'000	1'140.00
8.20%		5'000	410.00	35'000	1'550.00
8.50%		11'000	935.00	46'000	2'485.00
9.50%		65'000	6'175.00	111'000	8'660.00
10.50%		420'000	44'100.00	531'000	52'760.00
10.70%		255'000	27'285.00	786'000	80'045.00
11.00%		104'000	11'440.00	890'000	91'485.00
11.50%		110'000	12'650.00	1'000'000	104'135.00
11.00%	für die weiteren	1'000'000	110'000.00	2'000'000	214'135.00

Splitting		Tarifstufe	Steuer/ Stufe	Stufen kumuliert	Steuer kumuliert
				-	-
0.00%	von den ersten	22'800	-	22'800	-
5.50%	von den nächsten	15'200	836.00	38'000	836.00
7.00%		19'000	1'330.00	57'000	2'166.00
8.20%		9'500	779.00	66'500	2'945.00
8.50%		20'900	1'776.50	87'400	4'721.50
9.50%		123'500	11'732.50	210'900	16'454.00
10.50%		798'000	83'790.00	1'008'900	100'244.00
10.70%		484'500	51'841.50	1'493'400	152'085.50
11.00%		197'600	21'736.00	1'691'000	173'821.50
11.50%		209'000	24'035.00	1'900'000	197'856.50
11.00%	für die weiteren	1'900'000	209'000.00	3'800'000	406'856.50

4.4. Von der einfachen Steuer zur effektiven Steuerbelastung

Die Anwendung der Tarifstruktur ergibt die **einfache Steuer**. Um die effektive Steuerbelastung in Franken zu ermitteln, müssen zusätzlich die **Steuerfüsse** des Kantons, der Gemeinden und der Kirchgemeinden berücksichtigt werden. Dies geschieht durch die Multiplikation der einfachen Steuer mit dem Faktor **2.41**. Dieser Faktor setzt sich wie folgt zusammen:

- Kantonssteuerfuss: 1.04 (Steuerperiode 2019)
- Gemeindesteuerfuss: 1.18 (Durchschnitt Steuerperiode 2019¹⁵)
- Kirchensteuerfuss: 0.19 (Durchschnitt Steuerperiode 2019¹⁶)

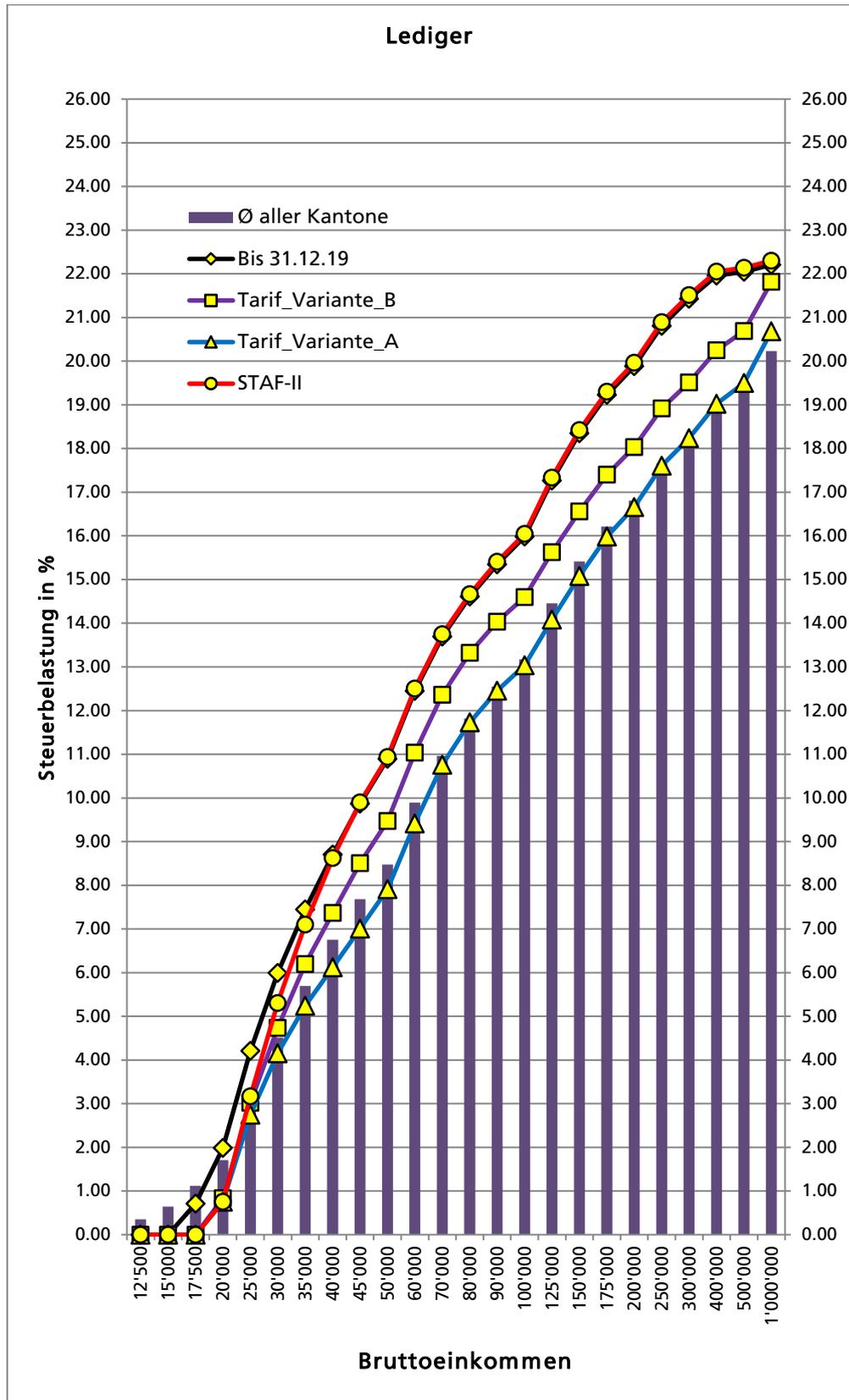
Die grafische Darstellung der Belastung des Bruttoeinkommens in Prozent (Ziffer 5 hienach) bezieht sich auf die effektive Steuerbelastung unter Berücksichtigung der vorerwähnten Steuerfüsse.

¹⁵ Durchschnitt über sämtliche Gemeinden.

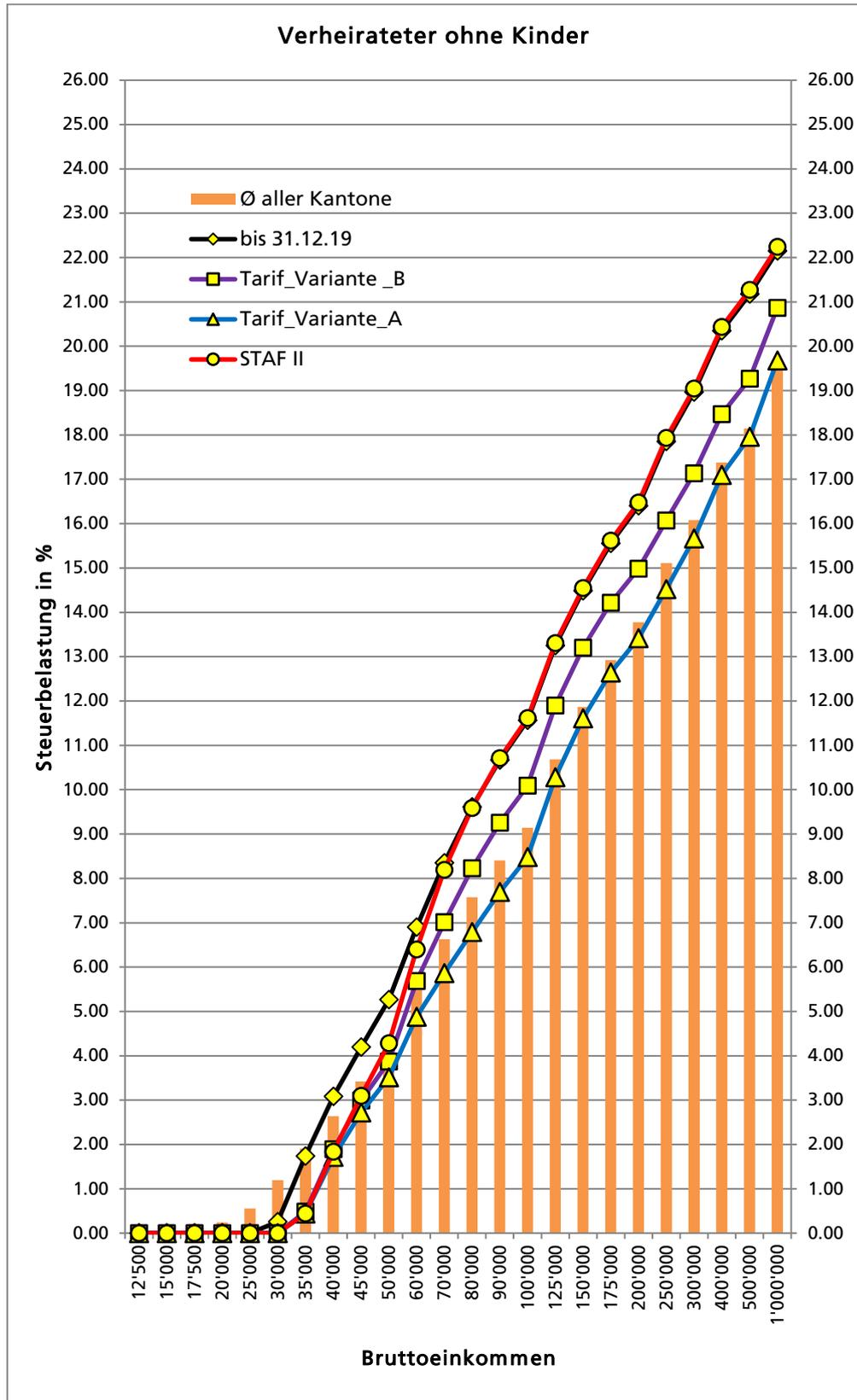
¹⁶ Durchschnitt über sämtliche Konfessionen (römisch-katholisch, evangelisch-reformiert, christkatholisch) und sämtliche Kirchgemeinden.

5 Grafische Darstellung der Belastung des Bruttoeinkommens in Prozent

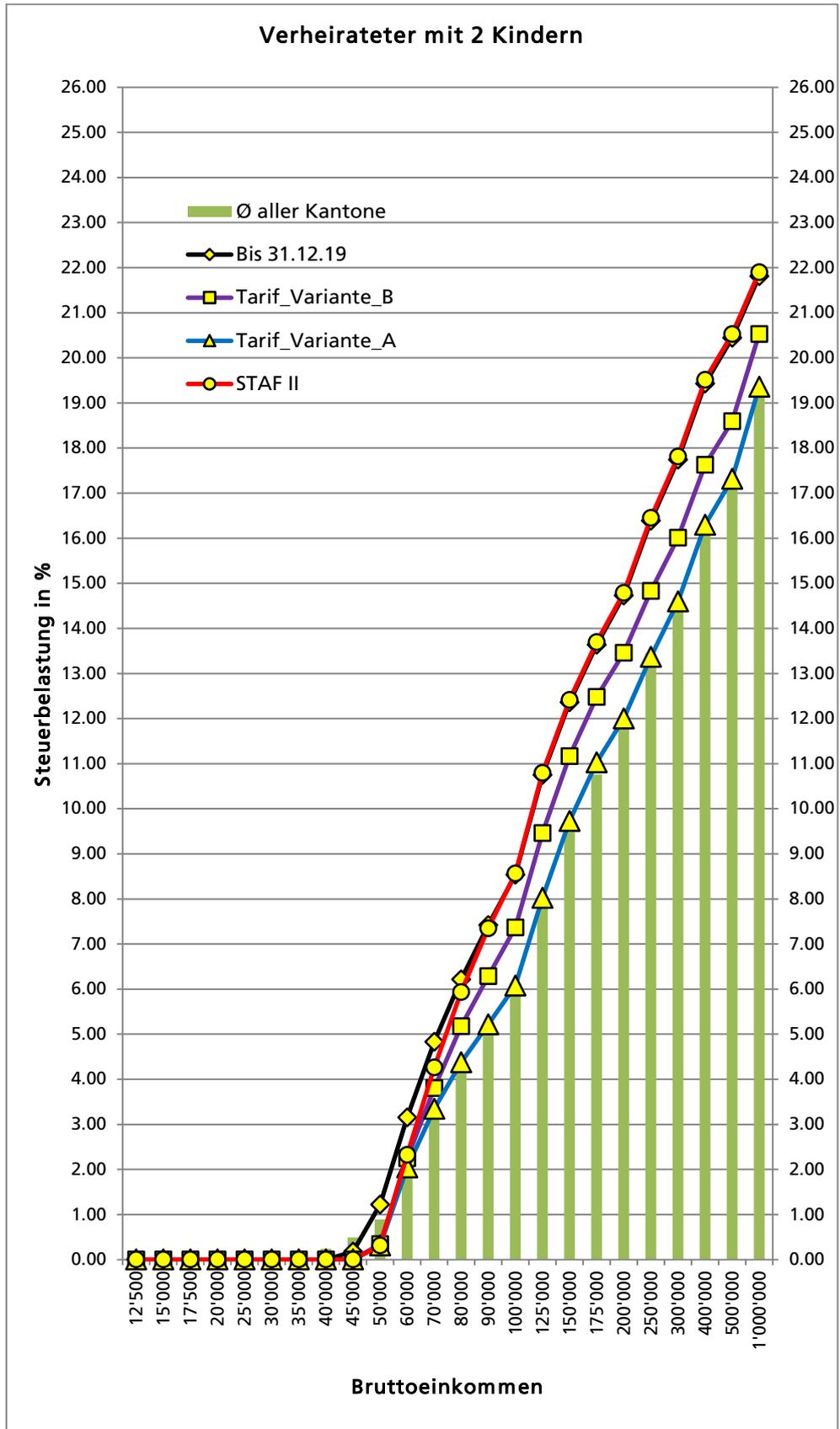
5.1. Lediger



5.2. Verheirateter



5.3. Verheirateter mit 2 Kindern



6 Simulierte Steuererträge

6.1. Vorbemerkung

Die Simulation wurde auf der Basis der Steuerperiode 2017 (satzbestimmendes Einkommen) durchgeführt. In dieser Steuerperiode waren 99'219 ledige Personen (Grundtarif) und 69'405 verheiratete Personen (Splittingtarif) im Kanton Solothurn steuerpflichtig. 19% der Steuerpflichtigen profitieren von einem Kinderabzug.

Bis 31.12.2019 (und damit auch in der Steuerperiode 2017) galt ein alter Tarif, der per 01.01.2020 durch den heute geltenden Tarif ersetzt wurde. Zur Berechnung der Mindereinnahmen, die die neuen Tarife mit sich bringen, wurde die aktuelle Tarifstruktur in die auf der Steuerperiode 2017 basierende Simulation mit einbezogen. Mit anderen Worten wurde auch ermittelt, wie hoch die Steuereinnahmen in der Steuerperiode 2017 gewesen wären, wenn damals schon der heute geltende Tarif bestanden hätte.

Die Simulation hat ferner fehlerhafte Einträge in der Datenbank ergeben. Insgesamt sind davon 11 ledige Personen und 13 verheiratete Personen betroffen (total 24). Bei insgesamt 168'624 Steuerpflichtigen macht dies nur gerade 0.01%. Die Fehler sind also vernachlässigbar.

6.2. Schweizer Durchschnitt, Variante A

Gegenüber heute wird mit der neuen Tarifstruktur bloss eine Kantonssteuer¹⁷ von Fr. 476'491'358 erreicht (minus Fr. 131'501'793 gegenüber dem geltenden Tarif). Unter Berücksichtigung der Steuerfüsse des Kantons, der Gemeinden und Kirchgemeinden beläuft sich der Steuerertrag auf Fr. 1'104'177'088 (minus Fr. 304'730'117 gegenüber dem geltenden Tarif).

6.3. Schweizer Durchschnitt +20%, Variante B

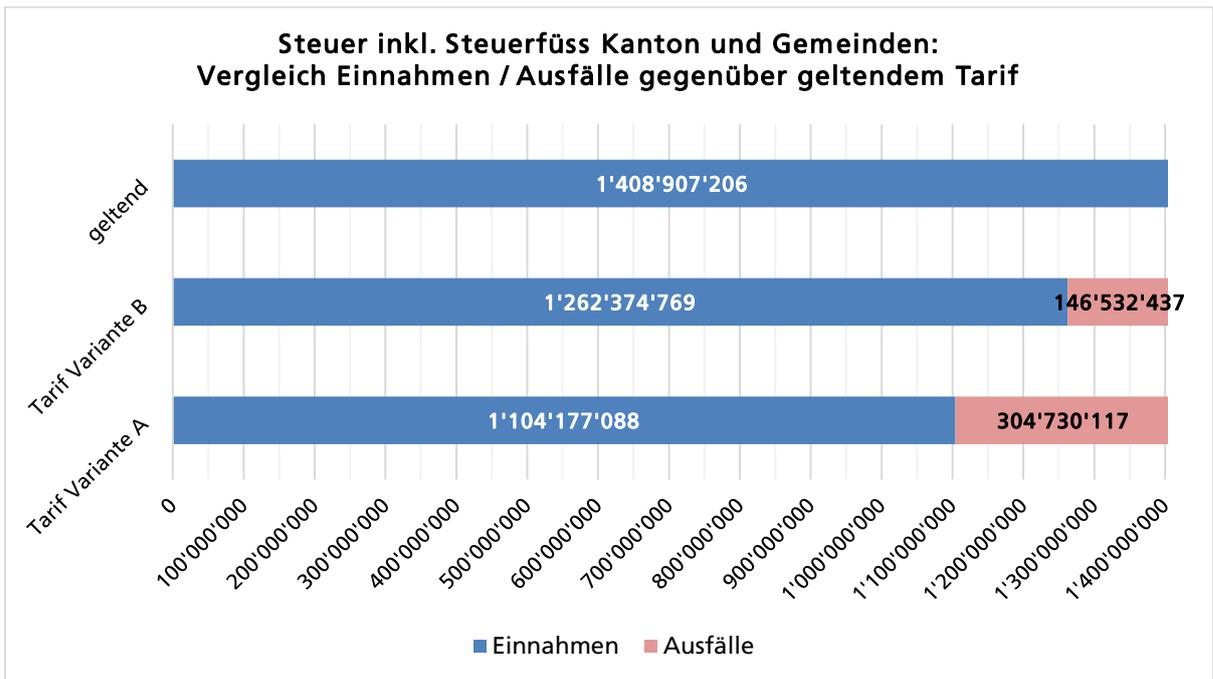
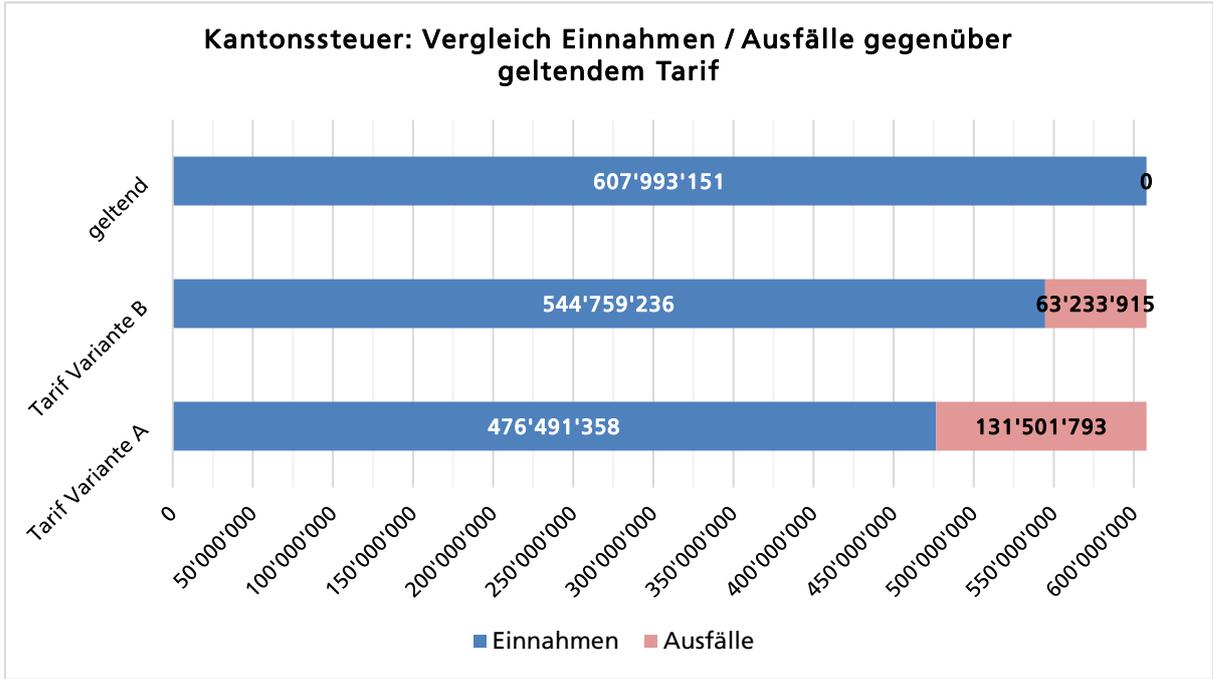
Gegenüber heute wird mit der neuen Tarifstruktur bloss eine Kantonssteuer¹⁸ von Fr. 544'759'236 erreicht (minus Fr. 63'233'915 gegenüber dem geltenden Tarif). Unter Berücksichtigung der Steuerfüsse des Kantons, der Gemeinden und Kirchgemeinden beläuft sich der Steuerertrag auf Fr. 1'262'374'769 (minus Fr. 146'532'437 gegenüber dem geltenden Tarif).

6.4. Grafische Darstellung der Steuererträge

Die mit den vorgeschlagenen neuen Tarifstrukturen erzielten Steuererträge liegen unter den Steuererträgen nach geltendem Tarif. Die Ausfälle werden in den nachfolgenden Diagrammen dargestellt, einmal für die einfache Steuer und einmal für die effektive Steuerbelastung (also unter Berücksichtigung der Steuerfüsse des Kantons, der Gemeinden und der Kirchgemeinden; vgl. Ziffer 4.4 hievor).

¹⁷ Kantonssteuer = einfache Steuer multipliziert mit dem Kantonssteuerfuss 2019 (104%).

¹⁸ Siehe Fussnote 17.





BERICHT – 13.05.2020

Verifizierung der Berechnungen zur Initiative «Jetzt si mir draa»

Zuhanden des Kantonalen Steueramtes Solothurn

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Verifizierung der Berechnungen zur Initiative «Jetzt si mir draa»
Ort: Bern
Datum: 13.05.2020

Projektteam Ecoplan

Michael Marti
Julian Frank

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Berechnungsmethodik des Steueramtes Solothurn	2
3	Verifizierung der Berechnungen.....	8
3.1	Berechnung der durchschnittlichen Steuerbelastung in der Schweiz.....	8
3.2	Berechnung der steuerbaren Einkommen	10
3.3	Berechnung der neuen Steuertarife	10
3.4	Weitere Anmerkungen	11
4	Fazit	12

1 Einleitung

Im November 2019 wurde bei der Solothurner Staatskanzlei die Initiative «Jetzt si mir draa» eingereicht. Die Initiative stellt folgende Forderung:

«Die Tarifstufen für die Einkommenssteuern werden so angepasst, dass spätestens ab der Steuerperiode 2023 die Steuerbelastung für alle Steuerpflichtigen im Maximum 120 Prozent des Durchschnitts der Steuerbelastung aller Schweizer Kantone beträgt und spätestens ab der Steuerperiode 2030 im Maximum 100 Prozent.

Die Tarifstufen (§ 44 des Steuergesetzes), die allgemeinen Abzüge (§ 41 des Steuergesetzes) und die Sozialabzüge (§ 43 des Steuergesetzes) werden ab der Steuerperiode 2023 bei jedem Anstieg der Teuerung angepasst.»¹

Die Initiative verlangt im Wesentlichen die Senkung des Einkommenssteuertarifs auf mindestens 20% über dem CH-Durchschnitt und nach zehn Jahren muss der Tarif gemäss der Initiative dem CH-Durchschnitt entsprechen. Die kantonale Steuerverwaltung hat anhand der Daten der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) einen der Initiative entsprechenden Tarif ermittelt und die Steuerausfälle des Kantons und der Gemeinden simuliert. Gemäss den Berechnungen des kantonalen Steueramtes sind die zu erwartenden Steuerausfälle sehr hoch.

Im diesem Rahmen hat das Steueramt des Kantons Solothurn EcoPlan beauftragt:

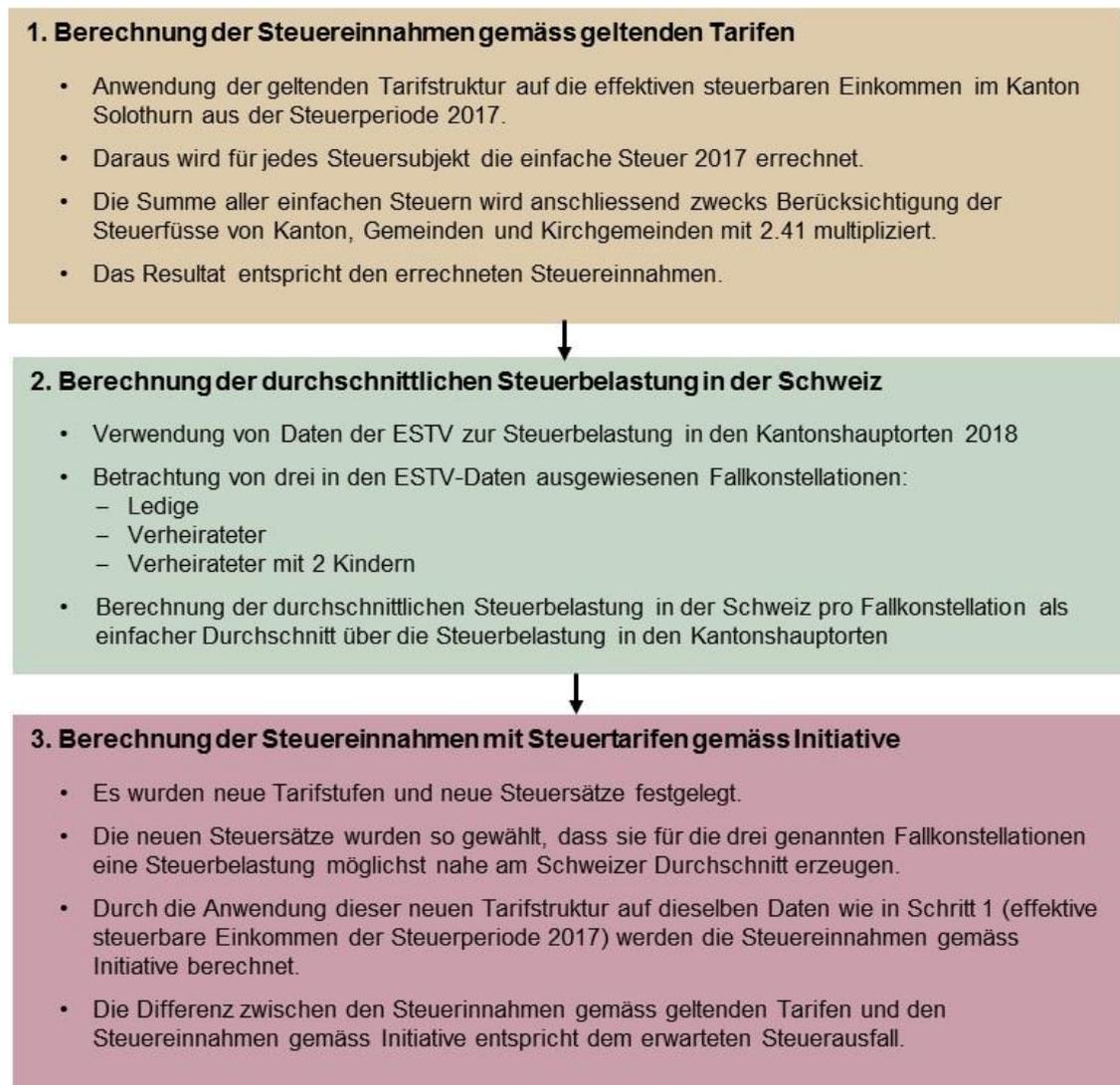
- die Berechnungen des kantonalen Steueramtes zu verifizieren und auf ihre Korrektheit und Plausibilität zu prüfen
- den vorliegenden Kurzbericht zur Berechnungsmethodik zu erstellen.

¹ <https://www.jetzsimirdraa.ch/>

2 Berechnungsmethodik des Steueramtes Solothurn

Die vom Steueramt des Kantons Solothurn angestellte Berechnung der Steuerausfälle im Falle einer Annahme der Initiative «Jetzt si mir draa» erfolgt im Wesentlichen in drei Schritten.

Abbildung 1: Berechnungsmethodik des Steueramtes Solothurn



a) Schritt 1: Berechnung der Steuereinnahmen gemäss geltenden Tarifen

In einem ersten Schritt werden die Steuereinnahmen gemäss geltenden Steuertarifen berechnet. Zu diesem Zweck werden die seit dem 01.01.2020 gültigen Tarife² auf die Daten der Steuerperiode 2017 angewendet. Diese Daten enthalten für jedes Steuersubjekt, welches in der

² Vgl. Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern (Steuergesetz), Art. 44.

Steuerperiode 2017 im Kanton Solothurn steuerpflichtig war, Informationen zum satzbestimmenden und steuerbaren Einkommen. Auf dieser Basis wurde die einfache Steuer berechnet.

Zur Berücksichtigung der Steuerfüsse von Kanton, Gemeinden und Kirchgemeinden wurden die einfachen Steuereinnahmen mit 2.41 multipliziert.³ Daraus ergeben sich folgende Steuereinnahmen:

Abbildung 2: Steuereinnahmen gemäss STAF II Tarif in der Steuerperiode 2017

Tarif	Steuereinnahmen einfach	Steuereinnahmen inkl. Steuerfuss
Grundtarif	240'234'877 Fr.	578'966'054 Fr.
Splitttarif	344'373'922 Fr.	829'941'152 Fr.
Total	584'608'799 Fr.	1'408'907'206 Fr.

b) Schritt 2: Berechnung der durchschnittlichen Steuerbelastung in der Schweiz

Zur Berechnung der durchschnittlichen Steuerbelastung in der Schweiz wurde auf die ESTV Publikation «Steuerbelastung in den Kantonshauptorten 2018» zurückgegriffen. Darin wird die Steuerbelastung natürlicher Personen in allen Kantonshauptorten für vorgegebene Einkommensstufen berechnet (in Prozent des Bruttoeinkommens). Die ESTV weist die Steuerbelastung in den Kantonshauptorten differenziert nach Fallkonstellationen aus.

Das Steueramt des Kantons Solothurn verwendet in seiner Berechnung die folgenden drei Fallkonstellationen:

- Lediger
- Verheirateter ohne Kinder
- Verheirateter mit 2 Kindern

Für diese drei Gruppen wird die durchschnittliche Steuerbelastung in der Schweiz berechnet. Dafür wird für die diese drei Gruppen jeweils der einfache Durchschnitt über die Steuerbelastungen in den Kantonshauptorten herangezogen.

Daraus ergeben sich folgende Werte:

³ Der Faktor 2.41 ergibt sich aus der Summe der Steuerfüsse von Kanton (104), dem durchschnittlichen Gemeindesteuerfuss (117.9) sowie der Kirchensteuer (19). Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2019.

Abbildung 3: Durchschnittliche Steuerbelastung in den Kantonshauptorten (in % des Bruttoeinkommens), 2018

Bruttoeinkommen	Lediger	Verheirateter ohne Kinder	Verheirateter mit 2 Kindern
12'500	0.3%	0.2%	0.1%
15'000	0.6%	0.2%	0.1%
17'500	1.1%	0.2%	0.1%
20'000	1.7%	0.2%	0.1%
25'000	3.2%	0.6%	0.1%
30'000	4.5%	1.2%	0.1%
35'000	5.7%	1.9%	0.1%
40'000	6.8%	2.6%	0.2%
45'000	7.7%	3.4%	0.5%
50'000	8.5%	4.1%	0.9%
60'000	9.9%	5.5%	2.0%
70'000	11.0%	6.6%	3.2%
80'000	11.8%	7.6%	4.3%
90'000	12.5%	8.4%	5.3%
100'000	13.2%	9.1%	6.1%
125'000	14.5%	10.7%	8.0%
150'000	15.4%	11.9%	9.5%
175'000	16.2%	12.9%	10.8%
200'000	16.8%	13.8%	11.8%
250'000	17.7%	15.1%	13.4%
300'000	18.2%	16.1%	14.7%
400'000	19.0%	17.4%	16.3%
500'000	19.4%	18.1%	17.3%
1'000'000	20.2%	19.7%	19.3%

Quelle: ESTV

c) Schritt 3: Berechnung der Steuereinnahmen mit Tarifen gemäss Initiative

Im dritten Schritt wurde eine Tarifstruktur erstellt, die die Vorgaben der Initiative erfüllen soll. Um zu prüfen, ob die Belastung im Kanton Solothurn derjenigen gemäss Schweizer Durchschnitt entspricht, wurde die Steuerbelastung des Bruttoeinkommens als Vergleichsbasis herangezogen. Dies ist die Kennzahl, die in den Daten der ESTV ausgewiesen ist.

Damit die Steuerbelastung der Bruttoeinkommen im Kanton Solothurn aber überhaupt mit den Daten der ESTV verglichen werden kann, müssen zuerst die entsprechenden **steuerbaren Einkommen** berechnet werden. Dies geschieht, indem man AHV/IV/EO, ALV, Pensionskassenbeiträge sowie anrechenbare Steuerabzüge vom Bruttoeinkommen abzieht. Da je nach

Fallkonstellation die Abzüge variieren, muss diese Berechnung für jede der betrachteten Fallkonstellationen separat durchgeführt werden.

Das Steueramt des Kantons Solothurn hat dabei dieselben Abzüge berücksichtigt, die auch die ESTV in den Berechnungen der Steuerbelastung in den Kantonshauptorten verwendet.⁴ Eine Abweichung zur Methodik der ESTV besteht lediglich darin, dass die Krankenkassenverbilligungen nicht berücksichtigt wurden.⁵ Als Resultat dieser Berechnungen entsteht für jede der drei betrachteten Fallkonstellation eine Tabelle, welche für ein gegebenes Bruttoeinkommen ein entsprechendes steuerbares Einkommen im Kanton Solothurn ausweist.

Um die Vorgaben der Initiative zu erfüllen, wurden auf dieser Basis sowohl der **Grundtarif wie auch der Splittingtarif** neu berechnet. Über die Wahl der Steuersätze und der Tarifstufen wurde die Steuerbelastung für alle drei Fallkonstellationen⁶ an den Schweizer Durchschnitt (**Variante A**) approximiert.⁷ Die Tarifstufen des Splittingtarifs ergeben sich aus der Multiplikation der Grundtarifstufen mit dem Faktor 1.9.⁸

Abbildung 4: Neuer Grundtarif gemäss Initiative, Variante A⁹

Steuersatz		Tarifstufe	Tarifstufe kumuliert
0.0%	von den ersten	12'000	12'000
5.0%	von den nächsten	8'000	20'000
5.5%	von den nächsten	10'000	30'000
6.5%	von den nächsten	5'000	35'000
7.5%	von den nächsten	11'000	46'000
8.8%	von den nächsten	65'000	111'000
10.0%	von den nächsten	420'000	531'000
10.2%	von den nächsten	255'000	786'000
10.5%	von den nächsten	104'000	890'000
10.2%	von den nächsten	110'000	1'000'000
9.5%	für die weiteren		

⁴ Berufskosten, Versicherungsprämien, Kinderabzug.

⁵ Streng genommen besteht durch die nicht-Berücksichtigung der Personalsteuer in der Ermittlung des steuerbaren Einkommens eine weitere Abweichung zur ESTV Methodik. Da die Personalsteuer aber sehr tief ist, ist dies vernachlässigbar.

⁶ Ledige Personen erhalten der Grundtarif, Verheiratete mit und ohne Kindern den Splittingtarif.

⁷ Es kommen im Grundtarif sowie im Splittingtarif dieselben Steuersätze zum Einsatz. Die Tarife unterscheiden sich lediglich in den Tarifstufen, auf die sich die Steuersätze beziehen.

⁸ Gemäss Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern (Steuergesetz).

⁹ Die vom Steueramt Solothurn vorgeschlagene Tarifstruktur unterscheidet sich in ihrer Funktionsweise leicht von der aktuell geltenden Tarifstruktur. Der Grund dafür ist, dass steuerbare Einkommen, welche über der höchsten kumulierten Tarifstufe liegen, aktuell die Tarifstufen nicht durchlaufen und einfach mit 10.5% besteuert werden. Im Vorschlag des Steueramtes durchlaufen aber alle Einkommen immer die Tarifstufen.

Abbildung 5: Neuer Splittingtarif gemäss Initiative, Variante A

Steuersatz		Tarifstufe	Tarifstufe kumuliert
0.0%	von den ersten	22'800	22'800
5.0%	von den nächsten	15'200	38'000
5.5%	von den nächsten	19'000	57'000
6.5%	von den nächsten	9'500	66'500
7.5%	von den nächsten	20'900	87'400
8.8%	von den nächsten	123'500	210'900
10.0%	von den nächsten	798'000	1'008'900
10.2%	von den nächsten	484'500	1'493'400
10.5%	von den nächsten	197'600	1'691'000
10.2%	von den nächsten	209'000	1'900'000
9.5%	für die weiteren		

Analog zu Schritt 1 wurden diese neuen Tarife auf dieselben Daten der Steuerperiode 2017 angewandt. Dadurch konnten die hypothetischen Steuereinnahmen unter Verwendung der neuen Tarifstruktur gemäss Initiative berechnet werden.

Zusätzlich wurde eine Variante B («CH-Durchschnitt 120%») berechnet. Diese zeigt die Steuereinnahmen bzw. -ausfälle, welche entstehen, wenn man die Steuerbelastung der drei Fallkonstellationen nicht an 100%, sondern an 120% der durchschnittlichen Steuerbelastung in der Schweiz approximiert. In beiden Varianten wurden dieselben Tarifstufen verwendet. Sie unterscheiden sich lediglich in der Höhe der Steuersätze.

In beiden Varianten wurde zusätzlich darauf geachtet, keine Einkommensgruppe gegenüber dem heute gültigen Tarif schlechter zu stellen.

Abbildung 6: Steuersätze gemäss Variante B

Steuersatz	
0.0%	von den ersten
5.5%	von den nächsten
7.0%	von den nächsten
8.2%	von den nächsten
8.5%	von den nächsten
9.5%	von den nächsten
10.5%	von den nächsten
10.7%	von den nächsten
11.0%	von den nächsten
11.5%	von den nächsten
11.0%	für die weiteren

Daraus ergaben sich folgende Steuereinnahmen bzw. Steuerausfälle:

Abbildung 7: Steuereinnahmen und -ausfälle in der Steuerperiode 2017¹⁰

Tarif	Steuer einfach	Steuer inkl. Steuerfuss
Grundtarif STAF II	240'234'877 Fr.	578'966'054 Fr.
Splittingtarif STAF II	344'373'922 Fr.	829'941'152 Fr.
Total Einnahmen STAF II	584'608'799 Fr.	1'408'907'206 Fr.
Grundtarif Variante A	188'127'984 Fr.	453'388'444 Fr.
Splittingtarif Variante A	270'036'781 Fr.	650'788'645 Fr.
Total Einnahmen Variante A	458'164'766 Fr.	1'104'177'088 Fr.
Grundtarif Variante B	215'045'466 Fr.	518'259'573 Fr.
Splittingtarif Variante B	308'761'492 Fr.	744'115'196 Fr.
Total Einnahmen Variante B	523'806'958 Fr.	1'262'374'769 Fr.
Steuerausfall Variante A	126'444'032 Fr.	304'730'117 Fr.
Steuerausfall Variante B	60'801'841 Fr.	146'532'437 Fr.

Bemerkung: In der Tabelle kann es Rundungsdifferenzen geben.

¹⁰ Die berechneten Werte können minim von den tatsächlichen Werten abweichen. Der Grund dafür ist, dass die Angaben zu den steuerbaren Einkommen in der verwendeten Datengrundlage bei 0.01% aller Steuersubjekte (24 von 168'624) nicht exakt stimmen. Die dadurch entstehende Abweichung ist äusserst klein und vernachlässigbar.

3 Verifizierung der Berechnungen

Um die zuvor beschriebene Berechnung der Steuerausfälle, welche die Initiative «Jetzt si mir draa» verursachen würde, zu verifizieren, wird die Berechnung folgender dreier Aspekte genauer betrachtet:

- durchschnittliche Steuerbelastung in der Schweiz
- steuerbare Einkommen
- neue Tarifstruktur

Werden diese drei Resultate korrekt berechnet, so ist auch davon auszugehen, dass das Schlussresultat der Berechnungen korrekt ist. Alle übrigen Berechnungsschritte ergeben sich aus der Anwendung dieser drei Resultate auf die Steuerdaten und sind deshalb methodisch klar definiert. Die Berechnung dieser drei Punkte wird deshalb im Folgenden in Detail analysiert.

Vorwegzunehmen ist allerdings, dass es nicht möglich sein wird, jedes Steuersubjekt exakt mit der entsprechenden Schweizer Durchschnittssteuer zu belasten. Der Grund ist das fixe Verhältnis von 1.9 zwischen den Tarifstufen des Grundtarifs und des Splittingtarifs unter Anwendung derselben Steuersätze. Mit dieser rigiden Struktur wird man einen exakten Durchschnitt über 26 verschiedene Steuersysteme nicht replizieren können.

3.1 Berechnung der durchschnittlichen Steuerbelastung in der Schweiz

a) Auswahl der berücksichtigten Fallkonstellationen

Der Durchschnitt der Steuerbelastung aller Schweizer Kantone wurde wie gezeigt für drei Fallkonstellationen berechnet. Die neue Tarifstruktur gemäss Initiative wurde anschliessend so gestaltet, dass sie diese drei Gruppen möglichst mit dem Schweizer Durchschnittssteuersatz belastet.

Würde man weitere Fallkonstellationen (z.B. Doppelverdiener mit 2 Kindern oder Alleinstehende mit 2 Kindern) beiziehen, ist nicht garantiert, dass diese ebenfalls möglichst nahe am Schweizer Durchschnitt belastet werden. Dies kommt einerseits daher, dass dieselben Steuertarife (z.B. Splittingtarif) auf verschiedene Fallkonstellationen, die unterschiedlich hohe Abzüge geltend machen können angewendet werden. Andererseits spielen die Steuersätze und Abzugsmöglichkeiten der anderen Kantone eine Rolle, da diese den Schweizer Durchschnitt beeinflussen.

Fiktive Beispielrechnung mit fiktiven Steuersätzen

Ein Verheirateter mit 50'000 Fr. Bruttoeinkommen kann im Kanton Solothurn Abzüge im Umfang von 20'000 Fr. geltend machen. Er hat also ein steuerbares Einkommen von 30'000. Darauf muss diese Person 5%, also 1'500 Fr, Steuern zahlen. Die Steuerbelastung seines Bruttoeinkommens beträgt also 3%.

Ein Verheirateter mit einem Kind und demselben Bruttoeinkommen kann in Solothurn zusätzlich den Kinderabzug von 6'000 Fr geltend machen, Dadurch liegt sein steuerbares Einkommen bei 24'000. Darauf muss er 4%, also 960 Fr. Steuern zahlen. Die Steuerbelastung seines Bruttoeinkommens beträgt also 1.92%.

Die Belastung eines Bruttoeinkommens von 50'000 beträgt bei Verheirateten ohne Kinder im Schweizer Durchschnitt 3%, diejenige Verheirateter mit einem Kind 2%.

Die verheiratete Person mit Kind wird also unter dem Schweizer Durchschnitt belastet. Da genau dieselbe Tarifstruktur für beide Personen angewendet wird, ist es nicht möglich dies zu korrigieren, ohne gleichzeitig die verheiratete Person ohne Kinder über dem Schweizer Durchschnitt zu belasten, was gemäss Initiative unzulässig wäre.

Für die nicht betrachteten Fallkonstellationen wurden die steuerbaren Einkommen sowie die durchschnittlichen Schweizer Steuersätze nicht berechnet. Entsprechend ist unklar, wie nahe am Landesdurchschnitt diese besteuert werden.

Diesen Umständen kann das aktuelle Steuersystem des Kantons Solothurn mit den beiden verfügbaren Tarifen (Grundtarif und Splittingtarif) nicht Rechnung tragen. Theoretisch ist es deshalb möglich, dass gewisse Fallkonstellationen mit der vorgeschlagenen Tarifstruktur stärker oder schwächer als im Schweizer Durchschnitt belastet werden.

Da es neben den drei vom Steueramt des Kantons Solothurn betrachteten Fallkonstellationen noch weitere gibt, die z.T. höhere Abzüge (z.B. Zweiverdienerabzug) geltend machen können, ist zu vermuten, dass gewisse nicht explizit betrachteten Fälle eher tiefere steuerbare Einkommen haben und damit unter dem Schweizer Durchschnitt besteuert werden. Dies ist aber nur eine Vermutung, da wie gezeigt auch die Steuersätze der anderen Kantone eine Rolle spielen. Um hier genauere Aussagen zu machen, müssten weitere Fallkonstellationen berechnet werden.

b) Verwendung der ESTV-Daten

Durch die Verwendung der ESTV-Daten zu den Steuerbelastungen in den Kantonshauptorten wird implizit angenommen, dass der Steuerfuss des Kantonshauptortes demjenigen der übrigen Gemeinden eines Kantons entspricht. Dies ist offensichtlich nicht der Fall. Eine Erhebung des Steuerfusses jeder Gemeinde der Schweiz und sowie die darauf aufbauenden Berechnungen wären aber mit einem enormen und in diesem Fall unverhältnismässigen Aufwand verbunden.

c) Verwendung eines bevölkerungsgewichteten Durchschnitts

Die Definition des in der Initiative erwähnten «Durchschnitts der Steuerbelastung aller Schweizer Kantone» kann auf verschiedene Weisen ausgelegt werden. Dies kann auf die Weise getan werden, wie das Steueramt des Kantons Solothurn dies getan hat, nämlich als einfacher

Durchschnitt über alle 26 Kantone. Alternativ könnte man anstelle eines einfachen Durchschnitts einen mit der Einwohnerzahl der Kantone gewichteten Durchschnitt verwenden.

Ein einfacher Durchschnitt berücksichtigt die Grösse eines Kantons nicht. Wenn beispielsweise ein sehr kleiner Kanton mit wenig Einwohnern ausserordentlich tiefe Steuern hat, kommt diesem Kanton dasselbe Gewicht zu, wie einem grossen Kanton. Die Gewichtung mit der Einwohnerzahl würde den unterschiedlichen Grössen der Kantone Rechnung tragen.

3.2 Berechnung der steuerbaren Einkommen

a) Berücksichtigung der Prämienverbilligungen

Der Kanton Solothurn berechnet die steuerbaren Einkommen auf dieselbe Weise, wie die ESTV dies vornimmt. Dieses Vorgehen ist korrekt und wahrt die Vergleichbarkeit der errechneten Steuerbelastung im Kanton Solothurn zur durchschnittlichen Schweizer Steuerbelastung. Die einzige Abweichung zur Berechnungsmethodik der ESTV ist, dass diese für die Fallkonstellationen «Verheirateter» und «Verheirateter mit 2 Kindern» Prämienverbilligungen berücksichtigt. Der Kanton Solothurn tut dies nicht. Dadurch werden die steuerbaren Einkommen leicht nach oben verzerrt, wodurch die Steuerbelastung eines gegebenen Bruttoeinkommens ebenfalls minim zu hoch berechnet wird. Diese Abweichung dürfte aber marginal sein und kaum Einfluss auf das Gesamttotal der berechneten Steuerausfälle haben.

b) Berücksichtigung der Pensionskassenbeiträge

In den Berechnungen der ESTV werden die Pensionskassenbeiträge immer mit 5% des Bruttolohns berücksichtigt. In Realität gibt es aber je nach Kanton und sogar je nach Pensionskasse starke Abweichungen von diesem Wert. Dadurch entsprechen die in den ESTV ausgewiesenen Steuerbelastungen nicht den «echten» Steuerbelastungen.¹¹ Dieser Umstand ist aber aus Gründen der Verhältnismässigkeit und Machbarkeit zu akzeptieren.¹²

3.3 Berechnung der neuen Steuertarife

a) Wahl der Steuersätze

Die Wahl der Steuersätze für die neu berechneten Tarife wurde so vorgenommen, dass die Steuerbelastung für die drei betrachteten Fallkonstellationen in der Variante A möglichst nahe an den Schweizer Durchschnitt (respektive an 120% des Schweizer Durchschnitts in der

¹¹ Der Grund dafür ist, dass die Pensionskassenabzüge zur Berechnung des Nettolohnes relevant sind. Dieser ist wiederum relevant für die Berechnung des steuerbaren Einkommens.

¹² Die ESTV wird zukünftig genauere Daten zu den Pensionskassenbeiträge in Ihren Berechnungen verwenden.

Variante B¹³) kommt.¹⁴ Zusätzlich wurde darauf geachtet, dass keine Mehrbelastung gegenüber dem geltenden STAF II Tarif entsteht (vgl. Abschnitt b). Diese Approximation wäre möglicherweise unter Verwendung einer anderen Methodik verbesserbar. Nichtsdestotrotz ist davon auszugehen, dass eine allfällig bessere Lösung die Grössenordnung der Steuerausfälle nur geringfügig verringern würde. Der Grund dafür ist, dass die erstellte Tarifstruktur in allen drei betrachteten Fallkonstellationen bereits zu einer Steuerbelastung nahe am Schweizer Durchschnitt führt.

Was die Berechnungen des Steueramtes aber im Dunkeln lassen, ist, welche Auswirkungen die neuen Tarife auf nicht berücksichtigte Fallkonstellationen hat (z.B. Doppelverdiener, Alleinstehende mit Kindern usw., vgl. Abschnitt 3.1a)).

b) Wahl der Tarifstufen

Bei der Wahl der Tarifstufen wurde – wie bei der Wahl der Steuersätze – darauf geachtet, dass die Vorgaben der Initiative erfüllt werden und gleichzeitig keine Einkommensstufe stärker belastet wird, als dies gemäss dem aktuell geltenden STAF II Tarif der Fall ist. Dieses Ziel konnte erreicht werden.¹⁵ Grundsätzlich wäre man nicht an die auf diese Weise festgelegten Tarifstufen gebunden. Es gäbe eine Vielzahl an weiteren Möglichkeiten. Es ist mit den gewählten Stufen aber möglich, einen Steuertarif gemäss Vorgabe der Initiative zu konstruieren.

3.4 Weitere Anmerkungen

a) Steuerbelastung hoher Einkommen

Da die ESTV-Daten die Steuerbelastung in den Kantonshauptorten nur bis zu einem Bruttoeinkommen von 1'000'000 Fr. ausweist, kann nicht verifiziert werden, inwiefern die neue Tarifstruktur dazu führt, dass Einkommen die über diesem Wert liegen ebenfalls mit dem Schweizer Durchschnitt belastet werden.

b) Berücksichtigung der Steuerfüsse der Gemeinden und Kirchgemeinden

Zur Umrechnung der einfachen Steuer auf die Steuer inkl. Steuerfuss wird generell der Faktor 2.41 angewendet. Wie erklärt, ergibt sich dieser aus der Summe der Steuerfüsse von Kanton, Gemeinden und Kirchgemeinden. Zur Berücksichtigung der Steuerfüsse der Gemeinden wird dabei der Durchschnitt über alle Gemeinden verwendet. Dadurch entsteht eine leichte Abweichung. Die Verwendung der tatsächlichen Steuerfüsse in den Simulationen wäre

¹³ Die Steuersätze in der Variante B führen zu Steuerbelastungen, die tendenziell leicht unter 120% des Schweizer Durchschnitts liegen.

¹⁴ Für einige wenige Einkommensstufen führt der Tarif in der Variante A zu einer Belastung leicht über dem Schweizer Durchschnitt.

¹⁵ Es wurde darauf geachtet, dass diese Vorgabe sowohl in der Variante A wie auch der Variante B möglichst gut eingehalten wird. In der Variante B kommt es teilweise zu sehr geringen Mehrbelastungen gegenüber dem STAF II Tarif. Diese sind jedoch vernachlässigbar.

präziser. Auch hier gilt aber: Der Aufwand zur Korrektur dieser Ungenauigkeit dürfte relativ hoch sein. Demgegenüber steht eine sehr geringe Verbesserung der Berechnungen.

c) Berechnungsgrundlage

Die Simulationen zur Berechnung der Steuerausfälle basiert auf Daten der Steuerperiode 2017. Es wäre theoretisch denkbar, dass aufgrund von speziellen Ereignissen, konjunkturellen Schwankungen etc. in diesem Jahr die zu erwartenden Steuerausfälle über- oder unterschätzt werden. Zur Validierung der Berechnungen wäre die Anwendung auf eine andere Steuerperiode sinnvoll.

d) Aktualisierung der Tarife

Der Durchschnitt der Steuerbelastung aller Schweizer Kantone ändert sich jedes Jahr. Es müsste definiert werden, wie häufig man die Steuertarife des Kantons Solothurn an die aktuellen Gegebenheiten anpassen will.

4 Fazit

Insgesamt ist die vom Steueramt des Kantons Solothurn verwendete Berechnungsmethodik als zielführend zu bewerten. Es gibt zwar diverse, in den vorangehenden Kapiteln erwähnte Unschärfen, die zu gewissen Ungenauigkeiten in den Berechnungen führen. Es ist aber davon auszugehen, dass keine dieser Abweichungen die grundsätzliche Dimension der berechneten Steuerausfälle verändern würde. Zusätzlich würde ein Grossteil dieser Verbesserungen einen unverhältnismässigen Aufwand mit sich bringen.

Einzig die Berechnung der durchschnittlichen Steuerbelastung aller Schweizer Kantone ist nochmals zu prüfen. Konkret schlagen wir vor, die Berechnung unter Berücksichtigung der Wohnbevölkerung der Kantone erneut vorzunehmen. Durch eine solche Bevölkerungsgewichtung steigen die errechneten Durchschnitte insbesondere bei den hohen Einkommen an. Bei den tiefen Einkommen verringert sich der Durchschnittssteuersatz aber tendenziell leicht. Auf Basis dieser alternativen Berechnungsmethode könnte eine angepasste Tarifstruktur erstellt werden. Deren Auswirkungen auf die Steuerausfälle müssten anschliessend erneut simuliert werden.

Abschliessend ist festzuhalten, dass eine präzise Umsetzung dieser Initiative wohl in jedem Fall zu sehr hohen Steuerausfällen führen würde. Dafür gibt es zwei Gründe:

- Erstens hat der Kanton Solothurn überdurchschnittlich hohe Steuern.
- Zweitens ist das heutige Solothurner Steuersystem zu rigide, um alle denkbaren Fallkonstellationen mit dem Schweizer Durchschnitt zu belasten. Dies führt dazu, dass nur gewisse Gruppen tatsächlich mit dem Schweizer Durchschnitt belastet werden können. Andere Fallkonstellationen müssten noch tiefere Steuersätze erhalten, damit die Vorgabe der Initiative eingehalten werden kann.