

Regierungsratsbeschluss

vom 14. Januar 2025

Nr. 2025/32
KR.Nr. VA 0108/2024 (FD)

Volksauftrag «Steuerliche Entlastung der Alleinstehenden und Verwitweten mit kleinem und mittlerem Einkommen» Stellungnahme des Regierungsrates

1. Volksauftragstext

Der Kantonsrat von Solothurn wird beauftragt, die übermässige steuerliche Mehrbelastung von Alleinstehenden und Verwitweten mit kleinem und mittlerem Einkommen gegenüber den Verheirateten spätestens auf Beginn der Steuerperiode 2026 in angemessener Art und Weise zu beseitigen.

2. Begründung

Nach dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sollen sich alle Steuerpflichtigen im Verhältnis ihrer Mittel an den Ausgaben des Gemeinwesens beteiligen. Dabei soll durch die Eheschliessung keine wesentliche Mehrbelastung entstehen, jedoch dürfen auch alleinstehende und verwitwete Personen gegenüber den verheirateten Personen nicht übermässig mehrbelastet werden. Es ist Sache der Kantone, wie sie das Verhältnis der Steuerbelastung zwischen Alleinstehenden und Verheirateten festlegen wollen.

Im Kanton Solothurn gilt das System der Einkommensteilung (Splitting, Faktor 1.9). Dieses System führt jedoch zu einer übermässigen Belastung der Alleinstehenden und Verwitweten mit kleinem und mittlerem Einkommen, wie die nachfolgenden Beispiele zeigen (Steuertarife 2023, Einkommenssteuer Grundtarif):

Steuerbares Einkommen (Fr.)	Alleinstehende Steuer für 1 Jahr (Fr.)	Verheiratete Steuer für 1 Jahr (Fr.)	Mehrbelastung (%)
20'000	380.00	0.00	---
25'000	735.00	99.00	742 %
30'000	1'195.00	324.00	369 %
35'000	1'670.00	572.00	292 %
40'000	2'150.00	852.00	252 %
45'000	2'650.00	1'196.50	221 %
50'000	3'150.00	1'621.50	194 %

Wegen der stark gestiegenen Gesundheits-, Wohn- und Energiekosten haben immer mehr Alleinstehende und Verwitwete mit kleinem und mittlerem Einkommen Mühe, nebst den Lebenshaltungskosten auch noch die Steuern zu bezahlen, darunter insbesondere die über 65-jährigen Alleinstehenden, Verwitweten und die Frauen, die Kinder allein grossgezogen haben, und bei denen mehr als 20 Prozent auch noch von Altersarmut betroffen sind. Es ist deshalb eine wichtige Aufgabe des Staates, das «Abrutschen» der alternden Bevölkerung in die Altersarmut zu verhindern. Dazu gehört unter anderem eine massvolle Besteuerung der Alleinstehenden und Verwitweten mit kleinem und mittlerem Einkommen, wie sie der Volksauftrag verlangt. Dabei ist dem Kantonsrat nicht vorgeschrieben, auf welche Art und Weise er die bestehende

übermässige steuerliche Belastung dieser Personengruppe gegenüber den Verheirateten beseitigen will. Da die Lebenshaltungskosten auch weiterhin zum Teil stark ansteigen werden, wird die Umsetzung des Volksauftrags spätestens auf den Beginn der Steuerperiode 2026 verlangt.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

In Art. 127 Abs. 2 der Bundesverfassung sind die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit geregelt. Eine ähnliche Regelung kennt mit Art. 127 auch die Verfassung des Kantons Solothurn. Allgemeinheit der Besteuerung bedeutet, dass alle Personen Steuern bezahlen müssen und Gleichmässigkeit der Besteuerung, dass die gleiche Steuerlast für Personen in gleichen Verhältnissen bzw. eine ungleiche Steuerlast für Personen in ungleichen Verhältnissen gelten soll. Mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wird die Steuerlast an die Verhältnisse der steuerpflichtigen Person angepasst. Jeder Steuerpflichtige hat ein bestimmtes Einkommen zur Verfügung, mit dem er seinen Lebensunterhalt bestreiten kann. Während es einigen dabei schon Mühe bereitet, mit ihrem Einkommen ihre Grundbedürfnisse zu decken, können sich andere damit ein aufwändiges Leben leisten. Eine Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit nimmt auf diesen Umstand Rücksicht. Derjenige, der weniger Einkommen zur Verfügung hat, soll steuerlich wenig, derjenige, der mehr Einkommen zur Verfügung hat, steuerlich stärker belastet werden.

Nun sollte aber nicht nur die Höhe des Einkommens als Grundlage zur Bestimmung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit berücksichtigt werden. Vielmehr sind hierfür auch die persönlichen Lebensverhältnisse des einzelnen massgebend. Dabei sind insbesondere die Familienlasten wesentlich. Ein Einkommen in einer bestimmten Höhe kann einem Alleinstehenden schon einen hohen Lebensstandard garantieren, während das gleiche Einkommen für eine Familie eine geringere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bietet, da es für mehrere Personen reichen muss. Dieser Verminderung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit steht allerdings die Tatsache gegenüber, dass das Leben zu zweit wirtschaftlich vorteilhafter ist. Mehrpersonenhaushalte, die aus mindestens zwei erwachsenen Personen bestehen, erzielen unabhängig vom Zivilstand und von einer Paarbeziehung gewisse Haushaltersparnisse, insbesondere im Bereich der Wohnkosten. Somit ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Ehepaares höher als diejenige eines Alleinstehenden mit halbem Einkommen.

Anders gestaltet sich die Situation für Zweiverdienerehepaare. Die kostenmildernden Wirkungen des gemeinsamen Lebens (Wohnung, Sachversicherungen u.ä.) sind bei diesen nicht mehr so ausgeprägt wie für Alleinverdiener-Ehepaare. Die doppelte Erwerbstätigkeit kann nämlich – je nach Höhe des Beschäftigungsgrads beider Ehegatten – erhöhte Kosten mit sich bringen (z.B. doppelte Berufsauslagekosten oder Kosten für eine Haushaltshilfe). Bei gleichem Einkommen liegt damit die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Zweiverdienerehen, speziell bei den niedrigen Einkommen, etwas tiefer als jene der Einverdienerehen. Sie bleibt aber in jedem Fall höher als diejenige eines Alleinstehenden mit dem halben Einkommen.

Die Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sind also neben der Höhe des Einkommens wesentlich dadurch bestimmt, ob ein gemeinsamer Haushalt geführt wird und wie viele Personen vom Gesamteinkommen leben bzw. dazu beitragen. Zudem entspricht die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Ehepaaren derjenigen von nichtehelichen Gemeinschaften. Bei der Besteuerung soll möglichst keine der oben erwähnten Kategorien gegenüber einer anderen bevorteilt werden.

3.2 Geltende Familienbesteuerung

Die schweizerischen Einkommens- und Vermögenssteuergesetze sind auf dem Grundsatz der Familienbesteuerung aufgebaut. Gemäss diesem Grundsatz werden für die Einkommenssteuer die Einkommen der Ehegatten und ihrer minderjährigen Kinder zusammengerechnet und die Steuer auf dem so ermittelten Gesamteinkommen berechnet. Die gleiche Regelung gilt für die Veranlagung und Berechnung der Vermögenssteuer. Eingetragene Partnerschaften werden der Ehe gleichgestellt.

Infolge der progressiven Ausgestaltung der Einkommens- und Vermögenssteuertarife, d.h. aufgrund des stetigen Ansteigens der Steuerbelastung mit zunehmendem Einkommen oder Vermögen, kann die Familienbesteuerung – wenn keine Korrektive vorgesehen werden – zu einer Erhöhung der Steuerlast Verheirateter gegenüber unverheirateten Steuerpflichtigen führen. Dies betrifft vor allem Ehepaare, bei welchen beide Ehegatten ein Erwerbseinkommen erzielen. Sowohl das Gesetz über die direkten Bundessteuern wie auch das Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern des Kantons Solothurn sehen deshalb gewisse Entlastungsmassnahmen für Ehepaare vor.

Mit Entscheid vom 13. April 1984 (BGE 110 Ia 7) hielt das Bundesgericht fest, dass Ehepaare im Verhältnis zu alleinstehenden Personen entlastet werden müssen und sie im Verhältnis zu Konkubinatspaaren nicht stärker belastet werden dürfen. Allgemein ausgedrückt sollte das Steuerrecht die steuerpflichtige Person in der Wahl des für sie geeigneten Familien- oder Lebensmodells nicht beeinflussen, sondern sich möglichst neutral auf die verschiedenen Lebenskonstellationen auswirken.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, um der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Ehepaaren und Alleinstehenden Rechnung zu tragen und die Familienlasten bei der Berechnung der Steuer angemessen zu berücksichtigen: Abzüge auf dem Einkommen oder auf dem Steuerbetrag, Doppel- oder Mehrfachtarif, Voll- oder Teilsplitting, Besteuerung nach Konsumeinheiten usw. Im Kanton Solothurn erfolgt die Besteuerung von Ehepaaren im Teilsplitting. Das heisst die Einkommen werden zusammengerechnet und die Besteuerung des Gesamteinkommens der Familie erfolgt zu dem Satz, der anwendbar wäre auf 52.63 % des Gesamteinkommens (Divisor 1.9).

3.3 Würdigung des Volkauftrages

Der Volksauftrag verlangt, die «übermässige steuerliche Mehrbelastung von Alleinstehenden und Verwitweten mit kleinem und mittlerem Einkommen gegenüber den Verheirateten» in angemessener Art und Weise zu beseitigen. Er vergleicht hierzu im Vorstosstext die Steuerbelastung von Alleinstehenden und Verheirateten anhand verschiedener Beispiele. Der Volksauftrag geht somit vom umgekehrten Fall der «Heiratsstrafe» aus.

Der Vorstoss lässt ausser Acht, dass die Besteuerung nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu erfolgen hat. So dient das (steuerbare) Einkommen von Verheirateten üblicherweise zur Deckung des Lebensunterhaltes von zwei Personen, während dies bei Alleinstehenden nicht der Fall ist. Die Frage der (unterschiedlichen) wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wird vom Vorstoss komplett ausgeklammert.

Es liegt in der Natur der Sache, dass die Steuerbelastung von Ehepaaren im Vergleich zu Alleinstehenden oder Konkubinatspaaren variieren kann und muss. Wie die Vorgeschichte zur Ehepaar- und Familienbesteuerung zeigt, gibt es kein einfaches Patentrezept für ein ausgewogenes System, das allen Anspruchsgruppen gerecht wird. Jede tiefgreifende Reform im Steuersystem löst politische Grundsatzdebatten über die Stossrichtung der einzuschlagenden Steuerstrategie und die Verteilungswirkungen nach Einkommensgruppen aus.

Nach dem Gesagten erweist sich die heute geltende Ehegattenbesteuerung mit Teilsplitting aber weiterhin als sachgerecht. Wegen der verfassungsrechtlichen Vorgabe einer Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erachten wir den Auftrag zudem nicht als umsetzbar. Wir beantragen daher, den Auftrag als nichterheblich zu erklären.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Verteiler

Finanzdepartement
Steueramt
Staatskanzlei
Aktuariat Finanzkommission
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat
Ruedi Fasnacht, Hasenweg 6, 4616 Kappel