

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- Kantonszahlen». 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 hievov). 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)

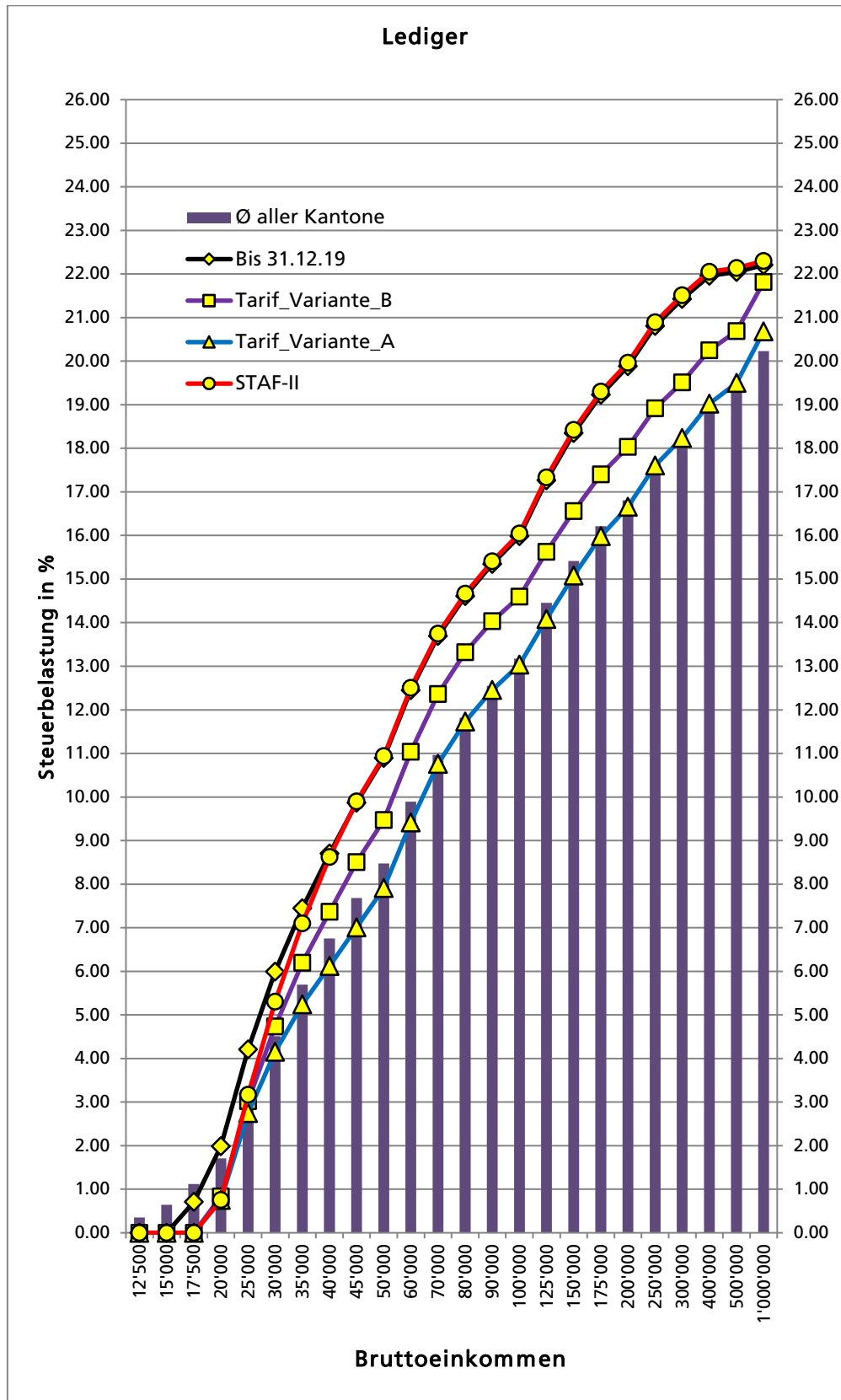
Die grafische Darstellung der Belastung des Bruttoeinkommens in Prozent (Ziffer 5 hienach) bezieht sich auf die effektive Steuerbelastung unter Berücksichtigung der vorerwähnten Steuerfüsse.

¹⁵ Durchschnitt über sämtliche Gemeinden.

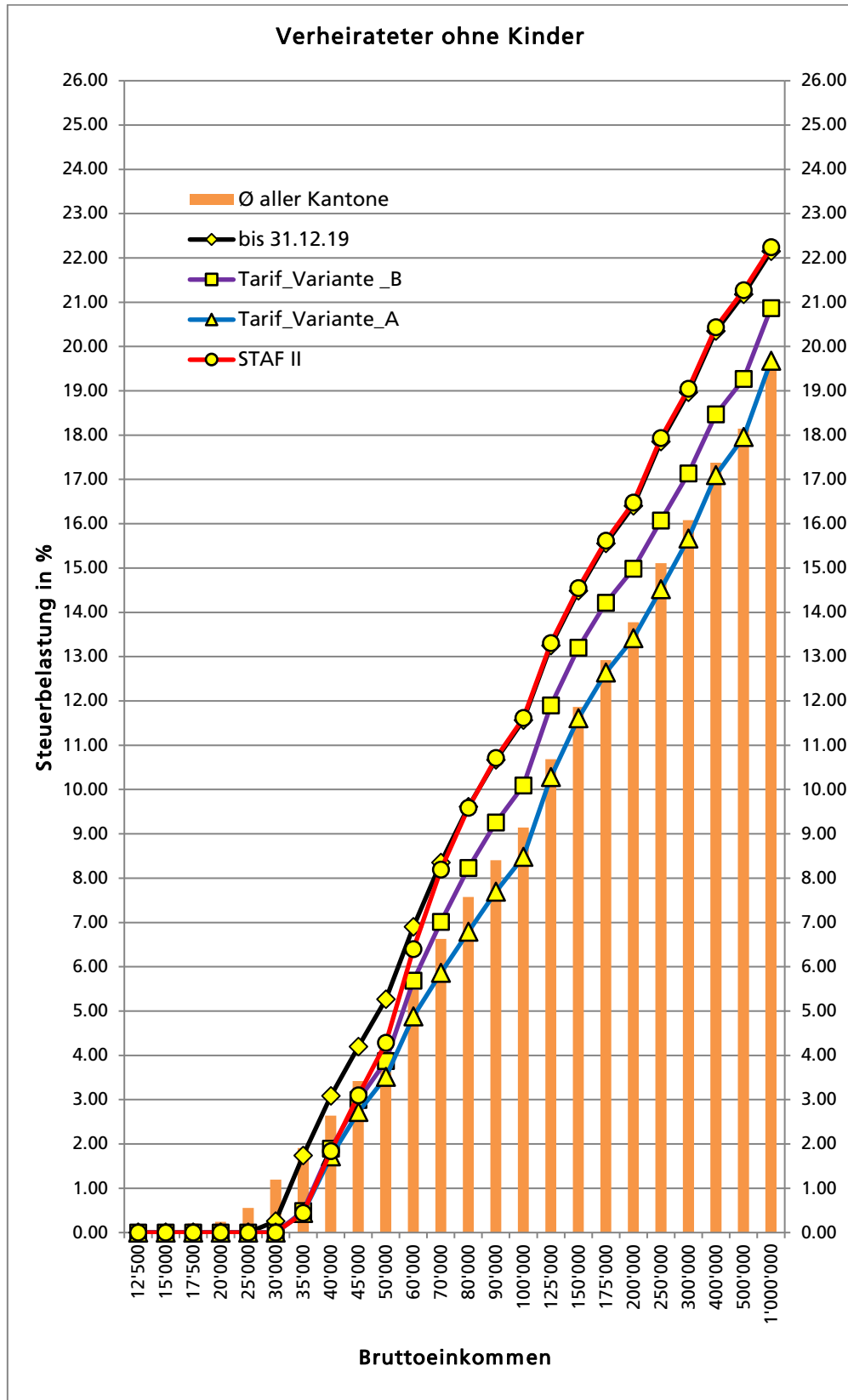
¹⁶ Durchschnitt über sämtliche Konfessionen (römisch-katholisch, evangelisch-reformiert, christkatholisch) und sämtliche Kirchgemeinden.

5 Grafische Darstellung der Belastung des Bruttoeinkommens in Prozent

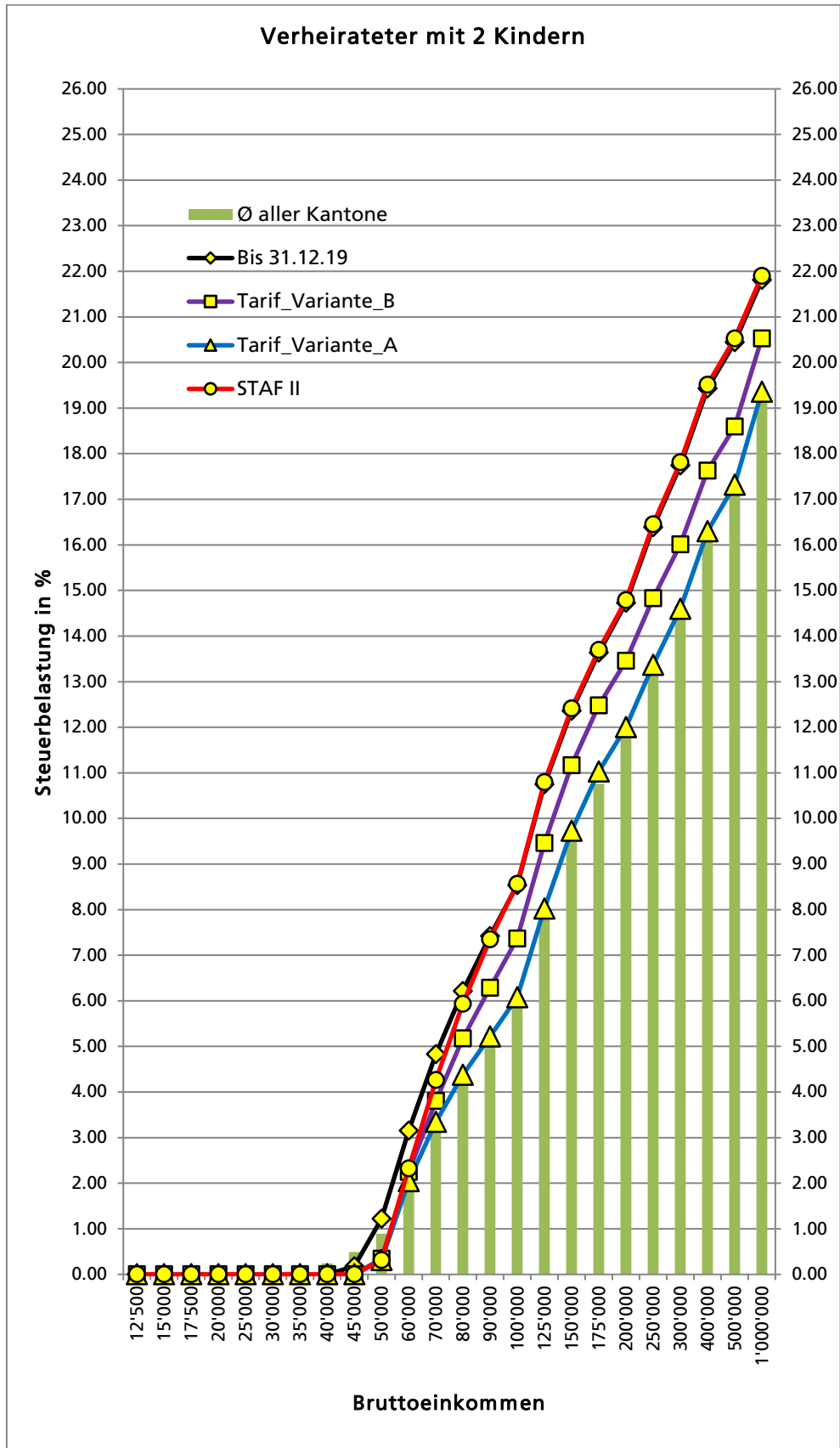
5.1. Lediger



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 hievore).

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

¹⁸ Siehe Fussnote 17.

