

***Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben: Ergreifung des Kantonsreferendums im Sinne von Art. 141 BV***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates  
an den Kantonsrat von Solothurn  
vom 23. Juli 2003, RRB Nr. 2003/1327

**Zuständiges Departement**

Finanzdepartement

**Vorberatende Kommission**

Finanzkommission

**Inhaltsverzeichnis**

Kurzfassung .....	3
1. Die Vorlage des Bundesrates zum Steuerpaket 2001 vom 28. Februar 2001.....	7
2. Die Stellungnahme der Kantone und der Finanzdirektorenkonferenz zu den Neuerungen .....	8
3. Die durch die eidgenössischen Räte beschlossene Vorlage: Bundesgesetz über die Ände- rung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentums- besteuerung und der Stempelabgaben .....	10
4. Würdigung der Vorlage aus kantonaler Sicht.....	12
5. Entlastungsmassnahmen 2003.....	14
6. Die Auswirkungen der Vorlage auf den Kanton Solothurn und seine Gemeinden.....	15
7. Rechtliches .....	16
8. Antrag .....	16
9. Beschlussesentwurf .....	17

## Kurzfassung

Der **Bundesrat hat am 28. Februar 2001** seine Botschaft zum Steuerpaket 2001 veröffentlicht, welche Massnahmen in den drei Bereichen Ehepaar- und Familienbesteuerung, Wohneigentumsbesteuerung und Umsatzabgabe vorsah. Diese Botschaft wurde in einem langen Vorbereitungsprozess, bei welchem auch die Kantone mitwirkten, erarbeitet. Sie umfasste folgende Änderungsvorschläge:

Bei der **Familienbesteuerung** geht es darum, die Benachteiligung der Ehepaare gegenüber den Konkubinatspaaren zu mindern und die Steuerlast der Familien zu ermässigen.

Mit der Revision der **Umsatzabgabe** (Stempelsteuer) sollen die Rahmenbedingungen für den Finanzplatz verbessert werden. Im Vergleich zur Landesgrösse sind dessen Dimensionen bedeutend, und er ist eine starke Stütze für den erfolgreichen Werkplatz Schweiz.

Bei der **Wohneigentumsbesteuerung** geht es um die Beibehaltung des heutigen Systems mit Eigenmietwert/Schuldzinsenabzug/Unterhaltsabzug oder dessen Ablösung.

Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK) hatte einem Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung grossmehrheitlich zugestimmt, allerdings unter der Prämisse, dass der Wechsel vollumfassend sein soll, d.h. dass die Vorlage nicht eine Vermengung des alten und des neuen Systems beinhalte. Auch das übrige Steuerpaket 2001 hat – in der Version der Botschaft des Bundesrats – die Zustimmung der Finanzdirektoren gefunden, mit der klaren Aussage, die in der Botschaft aufgezeigten Ausfälle stellten die maximal akzeptable Summe dar.

Das Steuerpaket 2001 (Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben) ist in den eidgenössischen Räten am 20. Juni 2003 nach langer Behandlungszeit verabschiedet worden. Es war eine Einigungskonferenz zwischen den beiden Räten notwendig, nachdem die Differenzen nicht ausgeräumt werden konnten. Das Paket sieht nun folgende Vorschläge vor:

Im Bereich der **Stempelabgaben** wird das in zwei dringlichen Bundesbeschlüssen festgehaltene neue Recht übernommen, mit folgenden hauptsächlichen Neuerungen: Entlastung der in- und ausländischen Anlagefonds von der Umsatzabgabe; die Pensionskassen werden neu zu Effektenhändlern; die Freigrenze bei der Emissionsabgabe wird von Fr. 250'000.-- auf Fr. 1 Mio. angehoben; ausländische Kunden sind steuerbefreit. Die Ausfälle betragen für den Bund rund Fr. 310 Mio. Die Kantone sind nicht betroffen.

Im Bereich der **Familienbesteuerung** werden die Kinderabzüge erhöht. Es wird ein Haushaltabzug für Alleinstehende und ein Teilsplittingsystem für Ehepaare eingeführt.

Bei der **Wohneigentumsbesteuerung** wird mit dem Wegfall der Eigenmietwertbesteuerung ein Systemwechsel vorgenommen; gleichzeitig wird aber den Neueigentümern ermöglicht, während einer relativ langen Zeit Schuldzinsen abzuziehen. Auch der Unterhaltsabzug wird beibehalten, wenn die Unterhaltskosten 4'000 Franken übersteigen. Ferner wird ein Bausparmodell eingeführt.

Das Paket soll am 1. Januar 2004 in Kraft treten, mit finanziellen Auswirkungen bei der direkten Bundessteuer ab 1. Januar 2005. Die Vorlage zur Wohneigentumsbesteuerung tritt am 1. Januar

2008 in Kraft. Die drei Teile des Steuerpakets 2001 wurden durch das Parlament so verknüpft, dass nur das gesamte Paket entweder angenommen oder verworfen werden kann. Einzelne Teile des Pakets, die allenfalls kritisch zu würdigen sind, können somit nicht separat angenommen oder abgelehnt werden.

Mit den von den eidgenössischen Räten nun gutgeheissenen Beschlüssen kommt es bei den Bundessteuern zu Steuerausfällen von 1,220 Milliarden Franken bei der Familienbesteuerung, 480 Millionen bei der Wohneigentumsbesteuerung und 310 Millionen bei der Stempelsteuer. Das sind total 2,010 Milliarden Franken, 280 Millionen mehr als vom Bundesrat vorgeschlagen. Davon entfallen 1,5 Milliarden auf den Bund und **510 Millionen Franken auf die Kantone** (geringerer Anteil an der direkten Bundessteuer).

Im kantonseigenen Steuerrecht haben die Kantone Teile des Paketes obligatorisch oder faktisch zu übernehmen. Im Sinne des Steuerharmonisierungsgesetzes müssen die Kantone die Neuerungen bei der Wohneigentumsbesteuerung/Bausparen sowie das Splittingmodell bei der Familienbesteuerung übernehmen. Bei den übrigen Teilen der Familienbesteuerung besteht bei der Umsetzung im Kanton beträchtlicher Spielraum, da vom Steuerharmonisierungsgesetz her keine Vorgaben zu Tarif und Sozialabzügen gemacht werden. Dies betrifft auch den neuen Haushaltabzug für Alleinstehende sowie die Kinderabzüge. Die obligatorisch zu übernehmenden Änderungen führen zu **Ausfällen von rund 1,5 Mia. Franken bei den Kantons- und Gemeindesteuern**.

**Insbesondere die Neuerungen im Bereich Eigenmietwertbesteuerung geben Anlass zur Kritik.** Sie beinhalten eine steuerliche Besserstellung der Wohneigentümer gegenüber den Mietern, die den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie die Rechtsgleichheit tangieren. Mit der Verpflichtung der Kantone, im kantonalen Recht die gleichen Abzüge und Vergünstigungen wie im Bundesrecht zu gewähren, verstossen sie zudem gegen Art. 129 Abs. 2 BV, wonach die Tarifhoheit bei den Kantonen ist. Mit dem Systemwechsel wurden die steuerlichen Vorteile des alten Systems in den neuen Vorschlag übernommen, das bisher belastende Element (Eigenmietwert) indes gestrichen. Mit diesem neuen System bleibt auch das Problem der steuerlichen Erfassung der Zweitwohnungen vollständig ungelöst.

**Für die Kantone ist die Neuerung bei der Wohneigentumsbesteuerung nicht akzeptabel, da sie zu grossen Einnahmehausfällen für die Kantone und die Gemeinden führt.**

**Für den Kanton Solothurn und seine Gemeinden** hat das Steuerpaket **Ausfälle von insgesamt 113 Mio. Franken** zur Folge. Davon entfallen 56 Mio. Franken auf den Kanton und 57 Mio. Franken auf die Einwohner- und Kirchgemeinden. Solche Einnahmehausfälle sind für uns nicht tragbar.

Das Steuerpaket unterliegt dem fakultativen Referendum. Die Referendumsfrist beträgt ab Publikation der Vorlage im Bundesblatt 100 Tage; sie läuft somit am 9. Oktober 2003 ab. Wir beantragen im Sinne der am 18. Juni 2003 vom Kantonsrat überwiesenen dringlichen Motion von Hans-Ruedi Wüthrich (FdP/JL, Lütterswil), das Kantonsreferendum gegen das Steuerpaket 2001 zu ergreifen. Nach Art. 141 BV können entweder 50'000 Stimmberechtigte **oder 8 Kantone** das Referendum gegen dieses Gesetz ergreifen.

Aufgrund von Art. 76 Abs. 1 Buchstabe g in Verbindung mit Art. 37 Abs. 1 Buchstabe e KV ist der Kantonsrat abschliessend zuständig, das Kantonsreferendum zu ergreifen. Kommt das Referendum (Kantons- oder Volksreferendum) zustande, findet die Volksabstimmung voraussichtlich im Frühjahr 2004 statt. Bei einer Annahme des Pakets in der Volksabstimmung tritt es 1 Jahr später als geplant, also am 1. Januar 2005, in Kraft.

Nach einer Verwerfung der Vorlage sollen rasch die unbestrittenen Teile der Vorlage – die Reform der Familienbesteuerung sowie die Änderungen bei den Stempelabgaben – nochmals dem Parlament vorgelegt werden, damit diese Änderungen in Kraft gesetzt werden können.



Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Sinne der vom Kantonsrat am 18. Juni 2003 überwiesenen dringlichen Motion von Hans-Ruedi Wüthrich (FdP/JL, Lüterswil) über die Ergreifung des Kantonsreferendums gegen das Steuerpaket 2001 des Bundes unterbreiten wir Ihnen die entsprechende Vorlage.

## **1. Die Vorlage des Bundesrates zum Steuerpaket 2001 vom 28. Februar 2001**

### **1.1 Familienbesteuerung**

1996 hat das Eidgenössische Finanzdepartement eine Expertenkommission zur Überprüfung des geltenden Systems der Ehepaar- und Familienbesteuerung eingesetzt. In ihrem Bericht vom März 1999 entwickelte die Kommission drei Modelle als mögliche Grundkonzepte für eine Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung: ein Gemeinschaftsbesteuerungsmodell mit Splittingverfahren, ein Individualbesteuerungsmodell sowie eine Mischvariante von beiden.

Im Auftrag des Bundesrats führte das Eidgenössische Finanzdepartement vom Mai 2000 bis Ende August 2000 ein Vernehmlassungsverfahren durch. Es standen dabei 5 Modelle zur Auswahl, die drei erwähnten der Expertenkommission sowie ein Modell Vollsplitting mit Wahlrecht und ein Modell der WAK-S (als Gegenvorschlag zur Initiative zur Abschaffung der direkten Bundessteuer).

Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse hat sich der Bundesrat für ein Modell Teilsplitting ohne Wahlrecht entschieden, weil Wahlrechte die Veranlagungsverfahren sehr erschwert hätten. Anstelle des Vollsplittings (Divisor 2) sprach sich der Bundesrat für ein Teilsplitting mit dem Faktor 1,9 aus. Dieses Modell erlaubt in den meisten Fällen eine beträchtliche Entlastung der Ehepaare und Familien, ohne die Alleinstehenden zu stark zu belasten.

Vor allem wird mit dem Teilsplitting ermöglicht, den Kinderabzug bei der direkten Bundessteuer von heute Fr. 5'600.— auf Fr. 9'000.— zu erhöhen. Zudem soll ein Abzug für Kinderbetreuungskosten sowie eine pauschale Abzugsmöglichkeit für Prämien aus der obligatorischen Kranken- und Unfallversicherung eingeführt werden.

Diese Änderungsvorschläge hätten bei der direkten Bundessteuer Mindereinnahmen von 1,3 Mia. Franken gebracht, wovon 900 Mio. Franken auf die Bundeskasse und 400 Mio. Franken auf die geringeren Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer entfallen wären.

### **1.2 Wohneigentumsbesteuerung**

Anfangs 1999 wurde vom eidgenössischen Finanzdepartement eine Expertenkommission eingesetzt, mit dem Auftrag, u.a. das bestehende System der Eigenmietwertbesteuerung zu überprüfen und Varianten verfassungskonformer Vorschläge für einen ertragsneutralen Systemwechsel zu unterbreiten. In ihrem Bericht vom April 2000 schlug die Expertenkommission als Alternative zum heute geltenden System der Eigenmietwertbesteuerung einen vollständigen und konsequenten Systemwechsel vor: keine Eigenmietwertbesteuerung, kein Abzug der Unterhaltskosten, kein Abzug der Schuldzinsen.

Der Bericht der Expertenkommission wurde zusammen mit andern Unterlagen am 10. Mai 2000 bis 14. Juli 2000 einem Vernehmlassungsverfahren unterzogen. Aufgrund von deren Ergebnissen schlug der Bundesrat einen Systemwechsel vor, bei dem auf die Besteuerung des Eigenmietwertes verzichtet wird. Im Gegenzug hätte auch der Schuldzinsenabzug auf Hypotheken der selbst bewohnten Liegenschaften wegfallen sollen. Mit einem begrenzten Unterhaltskostenabzug hätte verschiedenen Anliegen Rechnung getragen werden können (Wohneigentumsförderung, Energiesparen, Denkmalpflege). Ebenfalls zur Wohneigentumsförderung sollte für Ersterwerber ein auf 10 Jahre linear abnehmender Schuldzinsenabzug sowie bis zum 45. Altersjahr eine steuerbegünstigte Bauspareinlage im Rahmen der Säule 3a zugelassen werden. Damit sich die Hauseigentümer auf das neue System hätten einstellen können, wäre die Inkraftsetzung dieses Teils auf 2008 vorgesehen gewesen.

Da die Aufhebung der Eigenmietwertbesteuerung insbesondere in Tourismuskantonen und stark touristisch ausgerichteten Gemeinden bei Zweitwohnungen zu hohen Einnahmehausfällen führt, schlug der Bundesrat die Einführung einer separaten Zweitwohnungssteuer vor. Die direkte Bundessteuer hätte sich daran nicht beteiligt.

Im Bereich Wohneigentumsbesteuerung rechnete der Bundesrat per Saldo mit Ausfällen bei der direkten Bundessteuer von 120 – 150 Mio. Franken, wovon 85 – 105 Mio. Franken auf den Bund und 35 – 45 Mio. Franken auf die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer entfallen wären.

### 1.3 Stempelabgabe

Das Parlament hatte bereits im Jahre 1999 dringliche Massnahmen sowie 2000 ein dringliches Bundesgesetz im Bereich der Umsatzabgabe beschlossen. Diese waren befristet bis eine sie ersetzende Bundesgesetzgebung beschlossen wird, längstens aber bis Ende 2002. Ziel dieser dringlichen Massnahmen ist es, die Abwanderungsgefahr von Börsen- und Finanzgeschäften ins Ausland zu verhindern. Diese dringlichen Massnahmen sollen nun ins ordentliche Bundesrecht überführt werden. Die finanziellen Folgen (Steuerausfall von etwas über 300 Mio. Franken) sind schon eingetreten; mit dem Steuerpaket wird in diesem Bereich keine neue Einnahmehausbusse entstehen.

Die Kantone sind von den Änderungen bei den Stempelabgaben finanziell nicht negativ betroffen. Einige Kantone haben wegen der Arbeitsplätze im Bereich der Finanzdienstleistungen ein ausgesprochenes Interesse, dass diese Änderungen aufrechterhalten werden können.

## 2. Die Stellungnahme der Kantone und der Finanzdirektorenkonferenz zu den Neuerungen

Die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) hat sich von Anfang an sehr intensiv mit den vorgeschlagenen Änderungen, insbesondere im Bereich der Familienbesteuerung und im Bereich der Wohneigentumsbesteuerung, befasst, handelt es sich doch hier um Regelungen, die direkt und massiv in das kantonale Steuerrecht und Steuersubstrat eingreifen. Einige der vom Bund anvisierten Änderungen werden über das Steuerharmonisierungsgesetz auch für die Kantone verbindlich.

Zudem haben die Kantone in den offiziellen Vernehmlassungsverfahren zu Änderungsvorschlägen Stellung genommen.

Auch während der Bearbeitung der Vorlage in den eidgenössischen Räten hat FDK mehrmals schriftlich und mündlich zu Neuerungen Stellung genommen.

Im offiziellen Vernehmlassungsverfahren zum Expertenbericht zur Reform der **Familienbesteuerung** haben die meisten Kantone ein Splittingmodell ohne Wahlrecht (entweder Vollsplitting oder Teilsplitting) befürwortet. Eine kleine Minderheit von Kantonen sprach sich für den Übergang zur Individualbesteuerung aus.

Die FDK sprach sich für das „Teilsplitting ohne Wahlrecht“ aus. Sie lehnte ein Wahlrecht ab, weil es gegen den Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung verstösst und der Verwaltungsaufwand für das Wahlrecht und die Kontrolle, ob es sich um echte Konkubinatspaare handelt, zu aufwändig ist. Das Vollsplitting erschien den Finanzdirektoren nicht sachgerecht, weil Ehepaare, die nur einen Haushalt führen, geringere Lebenskosten haben als zwei Einzelpersonen mit zwei Haushalten. Zur Korrektur der unterschiedlichen Haushaltskosten hatte die Expertenkommission einen Haushaltsabzug vorgeschlagen. Dieser ist nach Ansicht der Finanzdirektoren eher problematisch.

Die FDK unterstützte im weiteren den Vorschlag der Expertenkommission, die Kinderabzüge zu erhöhen und die Kosten für die Kinderbetreuung als Abzug zuzulassen.

Im offiziellen Vernehmlassungsverfahren zum Expertenbericht **Wohneigentumsbesteuerung** haben die Kantone grossmehrheitlich einen reinen Systemwechsel befürwortet, abgedeckt durch flankierende Massnahmen für Ersterwerber. Dabei wurde klar ausgesagt, dass mit dem Systemwechsel keine Einnahmeherausfälle entstehen dürfen.

Die FDK beurteilte den Expertenbericht kritisch. Der Systemwechsel führe zu einer markanten Umverteilung der Steuerbelastung. Es würde hauptsächlich Altbesitzer, einkommensstarke Personen mit hohem Grenzsteuersatz, stark entschuldete Haus- und Wohnbesitzer und ein Grossteil der Altersrentner bevorzugt. Profitieren würden ebenfalls Zweitwohnungsbesitzer mit geringer hypothekarischer Belastung. Mehrbelastet würden dagegen Neueigentümer, die knapp kalkuliert und Eigentum im Vertrauen auf die Abzugsmöglichkeiten von Kapitalzinsen erworben hätten. Aus der Sicht der Eigentumsförderung sei ein Systemwechsel in diesem Sinne kontraproduktiv.

Aufgrund dieser Ergebnisse zog die FDK den vorläufigen Schluss, dass ein Systemwechsel gewisse Probleme löse, andererseits aber wieder neue ebenso gravierende schaffe. Zudem führe der Systemwechsel auch zu einer ungleichen Belastung in den einzelnen Kantonen. Insbesondere würden Kantone mit vielen Zweitwohnungen finanziell stark betroffen.

Die FDK sah in einem Systemwechsel durchaus Vorteile, wie Wegfall von administrativen Aufwendungen zur Bemessung des Eigenmietwertes. Sie war deshalb bereit, einen Systemwechsel zu prüfen, wünschte aber noch zusätzliche Abklärungen. Die Situation der Alteigentümer sowie die rechtsgleiche Behandlung zwischen Wohneigentümern und Mietern sei zu analysieren. Die vorgebrachte Forderung, bei einem Systemwechsel jenen Steuerpflichtigen, die mehr bezahlen müssten, durch zusätzliche Wahl- und Übergangsmöglichkeiten entgegen zu kommen, lehnte die Finanzdirektorenkonferenz klar ab. Damit würde der Grundsatz der Haushaltneutralität des Systemwechsels verletzt. Die öffentlichen Haushalte seien nicht in der Lage, den Systemwechsel durch den Verzicht auf bedeutende Steuereinnahmen zu finanzieren.

Die separate Zweitwohnungssteuer wurde durch die FDK kritisch gewürdigt. Mit dem geltenden System bei der Besteuerung der Zweitwohnungen ergäben sich keine grundsätzlichen Probleme. Mit der Festsetzung eines Eigenmietwertes auf Zweitwohnungen, dem allfälligen Abzug von Schuldzinsen, der Berücksichtigung des Mietertrages der vermieteten Zweitwohnungen, der Zulassung der Unterhaltskosten sei ein System vorhanden, das die Besteuerung in gerechter Art und Weise ermögliche und das auch eine Aufteilung des Steuerertrages auf den Wohnsitzkanton und den Zweitwohnungskanton zulasse.

Bei der geplanten Systemänderung entstünden für die Zweitwohnungsbesteuerung nun aber Probleme, die kaum gelöst werden könnten. In der FDK waren alle möglichen Varianten umstritten. Die Sonderabgabe könne aufgrund der fehlenden Verfassungsgrundlage den Kantonen nicht zwingend vorgeschrieben werden. Zudem könnten mit dieser Sonderabgabe die Steuerausfälle aufgrund der Aufhebung der Eigenmietwertbesteuerung nicht kompensiert werden, sofern diese Abgabe nicht sehr hoch angesetzt werde. Schliesslich habe die Sonderabgabe den grossen Nachteil, dass die Rechtsgleichheit in Frage gestellt werde. Es sei kaum begründbar, die Kostenanlastungssteuer nur auf den Zweitwohnungen zu erheben und nicht auch auf den dauerhaft bewohnten Wohnungen, belasteten diese doch die Infrastruktur mindestens ebenso stark. Darüber hinaus sei bei der Erhebung einer Kostenanlastungssteuer die Berechtigung für die Erhebung von Kurtaxen klar in Frage gestellt.

Zusammenfassend sah die FDK praktisch keine Chancen, die Frage der Besteuerung der Zweitwohnungen einer Lösung entgegen zu führen.

Das Bausparmodell, das nun Bestandteil der Vorlage der eidgenössischen Räte ist, wurde im Zuge der parlamentarischen Beratungen eingefügt. Die Finanzdirektorenkonferenz nahm zu diesem Modell Stellung. Sie lehnte dieses Bausparmodell ab. Das Bundesrecht fördere das Wohneigentum mit der seit 1995 möglichen Verwendung von Geldern der 2. Säule und der gebundenen Selbstvorsorge der Säule 3a bereits genügend. Die Verwendung der Mittel der 2. Säule und der Säule 3a werde steuerlich privilegiert. Die FDK bezweifelte, dass dieses Modell in Bezug auf den Wohneigentumserwerb die erhofften Wirkungen entfalte und betrachtete die Beschlüsse der WAK-NR bzw. des NR als ein Steuergeschenk. Die FDK kritisierte, dass das Steuerrecht ständig für Nebenzwecke missbraucht werde.

### **3. Die durch die eidgenössischen Räte beschlossene Vorlage: Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben**

Das Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben ist in den eidgenössischen Räten am 20. Juni 2003 nach langer Behandlungszeit verabschiedet worden. Es war eine Einigungskonferenz zwischen den beiden Räten notwendig, nachdem die Differenzen nicht ausgeräumt werden konnten. Die Zustimmung zur Vorlage in der Schlussabstimmung in den Kammern erfolgte im Nationalrat mit 97 zu 69 Stimmen und im Ständerat mit 30 zu 13 Stimmen.

Das Paket sieht im Einzelnen folgende Neuerungen vor:

#### *Ehepaar- und Familienbesteuerung*

- Bei den Ehepaaren werden die Einkommen der Partner weiterhin zusammengezählt, zur Berechnung des Steuersatzes aber mit dem Faktor 1,9 geteilt (System des Teilsplittings). Der heutige Zweitverdienerabzug von max. Fr. 7'000.—fällt weg.
- Für Alleinstehende gilt neu ein Haushaltabzug von Fr. 11'000.—.
- Alleinerziehende können zusätzlich 3 Prozent des Reineinkommens, maximal Fr. 5'500.— abziehen.
- Jedem Steuerpflichtigen steht daneben ein allgemeiner Abzug von Fr. 1'400.—zu, Ehepaaren das Doppelte.
- Der Kinderabzug wird von Fr. 5'600.—auf Fr. 9'300.—erhöht.
- Für die berufsbedingten Krippenkosten werden neu maximal Fr. 7'000.—angerechnet.
- Ein neuer Pauschalabzug für die Krankenkassenprämien – entsprechend dem jeweiligen kantonalen Durchschnitt – ersetzt den bisherigen Abzug für Versicherungsprämien.

#### *Wohneigentumsbesteuerung*

- Die Eigenmietwertbesteuerung wird abgeschafft.
- Unterhaltskosten, die Fr. 4'000.—übersteigen, können voll abgezogen werden.
- Der Schuldzinsenabzug wird abgeschafft. Ersterwerber können in den ersten 5 Jahren Schuldzinsen für die Hypotheken von maximal Fr. 7'500.—(Paare Fr. 15'000.—) abziehen. In den folgenden 5 Jahren reduziert sich der Abzug jährlich um 20 Prozent.
- Beim Bausparen wird das Baselbieter Modell übernommen. Personen, die noch nicht 45 Jahre alt sind, können für den späteren Erwerb von Wohneigentum mittels eines Bausparvertrags jährlich während fünf bis zehn Jahren maximal den Betrag der Säule 3a auf ein Bausparkonto einzahlen und vom Einkommen abziehen (für Ehepaare gilt das Doppelte).
- Die Grenz- und Maximalwerte sind auch für die Kantone verbindlich.
- Es wird eine neue Steuer, eine Zweitwohnungssteuer, eingeführt.

### Stempelsteuer (Umsatzabgabe)

- Die im Dringlichkeitsrecht auf anfangs 2001 beschlossenen Massnahmen (Befreiung ausländischer institutioneller Anleger und schweizerischer Anlagefonds von der Umsatzabgabe) werden ins Dauerrecht überführt.
- Zusätzlich werden ab 2004 Entlastungen für Geschäfte mit ausländischen Banken und ausländische „Corporates“ eingeführt. Die Freigrenze bei der Emissionsabgabe wird ab 2004 von Fr. 250'000.— auf 1 Mio. Franken erhöht.

#### 4. Würdigung der Vorlage aus kantonaler Sicht

Mit den von beiden Räten nun gutgeheissenen Beschlüssen kommt es bei den **Bundessteuern** zu **Steuerausfällen** von 1,220 Milliarden Franken in der Familienbesteuerung, 480 Millionen in der Wohneigentumsbesteuerung und 310 Millionen in der Stempelsteuer. Das sind total 2,010 Milliarden Franken, **280 Millionen mehr als vom Bundesrat** vorgeschlagen. Davon entfallen 1,5 Milliarden auf den Bund und 510 Millionen Franken auf die Kantone (anteilmässiger 30-% Anteil an der direkten Bundessteuer).

Im **kantoneigenen Steuerrecht** haben die Kantone Teile des Paketes rechtlich oder faktisch zu übernehmen. Wegen der Änderungen des Steuerharmonisierungsgesetzes müssen die Kantone die Neuerungen bei der **Wohneigentumsbesteuerung** übernehmen, was nicht nur verfassungswidrig ist, sondern auch zu einem **Ausfall von mindestens 1 Mia. Franken bei den Kantons- und Gemeindesteuern** führt.

Bei der **Familienbesteuerung** wird im Steuerharmonisierungsgesetz lediglich die Tarifstruktur (Splitting) vorgegeben. Im übrigen besteht bei der Umsetzung beträchtlicher Spielraum, da vom Steuerharmonisierungsgesetz her keine Vorgaben zu Tarif und Sozialabzügen gemacht werden. Dies betrifft auch den neuen Haushaltabzug für Alleinstehende sowie die Kinderabzüge.

Bei der Familienbesteuerung ist andererseits ein faktischer bzw. politischer Zwang gegeben, gewisse Teile zu übernehmen oder gewisse Abzüge (insbesondere Kinderabzüge) einheitlich wie das Bundesrecht festzulegen. Diese **indirekten faktischen Auswirkungen** können nur grob geschätzt werden: sie dürften sich auf **rund 500 Mio. Franken** belaufen.

Insgesamt zeigen sich folgende Auswirkungen:

Massnahme	Netto-Einnahmefall im Bundeshaushalt (in Klammern: Netto-Ausfälle nach der bundesrätlichen Botschaft)	Einnahmefall beim Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer	Obligatorisch zu übernehmende Änderungen mit Ausfällen bei Kantonen und Gemeinden	Indirekte Auswirkungen für die Kantons- und Gemeindefinanzen	Auswirkungen für die Einnahmen der Kantone und Gemeinden	Auswirkungen für die Einnahmen der öffentlichen Haushalte insgesamt
Familienbesteuerung	854 (900)	366	500	500	1'366	2'220

Wohneigen- tumsbesteuerung inkl. Bauspar- modell	336 (85 - 105)	144	1'000	-	1'144	1'480
Stempelabgabe	310 (320)	-	-	-	-	310
<b>Total</b>	<b>1'500</b>	<b>510</b>	<b>1'500</b>	<b>500</b>	<b>2'510</b>	<b>4'010</b>

Der Einnahmenausfall macht insgesamt rund 6 Prozent der Erträge von Bund, Kantonen und Gemeinden aus den direkten Steuern aus. Die grösste Mehrbelastung zeigt sich eindeutig bei der Wohneigentumsbesteuerung inkl. Bausparmodell. Die Kantone sind hier besonders betroffen, da  $\frac{3}{4}$  der direkten Steuererträge bei ihnen anfallen. Bei der Neuordnung der Familienbesteuerung ist die Folge für die Kantone und Gemeinden weniger gravierend, weil die Kantone wegen der bundesgerichtlichen Rechtssprechung schon länger dazu gezwungen waren, die diskriminierenden Unterschiede in der Besteuerung zwischen Ehepaaren und Konkubinatspaaren zu korrigieren. Der grösste Handlungsbedarf besteht hier eindeutig im Bundessteuerrecht.

Die FDK hatte zwar mit grosser Mehrheit einem Systemwechsel bei der Eigenmietwertbesteuerung zugestimmt, jedoch mit der klaren Vorgabe, dass mit dem Verzicht auf die Eigenmietwertbesteuerung ein Verzicht auf einen Schuldzinsenabzug und den Unterhaltskostenabzug verbunden sein muss. Das Ergebnis widerspricht diesen Vorgaben diametral, indem eine Mischform zwischen dem bisherigen System und dem reinen Systemwechsel gemäss Vorschlag des Bundesrates geschaffen worden ist. Für die Betroffenen werden aus beiden Modellen die Vorteile übernommen. Dazu kommt, dass die Grenzwerte für den Abzug von Schuldzinsen bei Neuerwerb und die zulässigen Unterhaltskostenabzüge auch für die Kantone verbindlich vorgeschrieben werden, was die kantonale Tariffhoheit verletzt. Der Systemwechsel führt zu steuerlichen Ungerechtigkeiten zwischen Mietern und Wohneigentümern. Schliesslich fehlt auch eine Lösung für die steuerliche Erfassung der Zweitwohnungen. Dies ist insbesondere für die Tourismus-Kantone von grosser Bedeutung.

Zudem überschreiten die finanzpolitischen Auswirkungen dieser Vorschriften auf die Bundes- und Kantonsfinanzen die im bundesrätlichen Modell prognostizierten Ausfälle wesentlich. **Dieses Paket ist für den Kanton nicht tragbar.**

Das Steuerpaket 2001 wird tendenziell die besser Situierten mehr entlasten als die weniger gut Situierten. Die Kantone werden dies in ihren eigenen Steuergesetzen korrigieren müssen, um die Steuergerechtigkeit aufrecht zu erhalten. Die weniger gut Situierten werden auch mehr von den Entlastungsprogrammen von Bund und Kantonen betroffen, so dass z.B. in der Prämienverbilligung oder bei der Sozialhilfe Kompensationen (zusätzliche Leistungen) vorgesehen werden müssen. Die eidgenössischen Räte haben bei der Prämienverbilligung (z.B. Ermässigung der Kinderprämien) bereits ein Zeichen zulasten der Kantone gesetzt, das durch die vorgesehene Erhöhung des Bundesbeitrags bei weitem nicht gedeckt wird.

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hat an ihrer Plenarversammlung vom 20. Juni 2003 ohne Gegenstimme festgehalten, dass unter diesen Umständen den Kantonsregierungen zu empfehlen sei, dem kantonalen Parlament einen Antrag zur Ergreifung des Kantonsreferendums gegen das Steuerpaket 2001 zu unterbreiten beziehungsweise dieses selber zu beschliessen, falls die entsprechende Zuständigkeit gegeben ist.

Die FDK ihrerseits lehnte am 5./6. Juni 2003 die vorgesehene Systemänderung bei der Wohneigentumsbesteuerung ab und gelangte mit einem Schreiben nochmals an die Mitglieder der Bundesversammlung. Nachdem diese Intervention nichts mehr nützte, war auch die FDK dafür, das Kantonsreferendum zu ergreifen, selbst wenn aufgrund der unglücklichen Verknüpfung der drei Vorlagen, gegen die sich die FDK ausdrücklich ausgesprochen hat, das ganze Steuerpaket 2001 scheitert.

## **5. Entlastungsmassnahmen 2003**

Der Bund verschont mit den Entlastungsmassnahmen 2003 auch die Kantone nicht. Viele Kantone sind auch selbst gezwungen, eigene Entlastungsmassnahmen zu ergreifen, um ihre Haushalte zu sanieren. Diese Massnahmen vertragen sich nicht mit den von den eidgenössischen Räten beschlossenen, über ein gewisses Mass hinausgehenden steuerlichen Erleichterungen.

## 6. Die Auswirkungen der Vorlage auf den Kanton Solothurn und seine Gemeinden

Wir haben die Auswirkungen des Steuerpaketes 2001 auf unseren Kanton und die Gemeinden im Kanton geprüft. Es ergibt sich folgendes Bild:

### *Familienbesteuerung*

Bei der Umsetzung ins kantonale Steuergesetz besteht beträchtlicher Spielraum, da vom Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern keine Vorgaben zu Tarif und Sozialabzügen gemacht werden. Lediglich eine gewisse Tarifstruktur (Splitting) wird vorgegeben.

Unter der Prämisse, dass die kantonale Umsetzung nicht zu Mehrbelastungen bestimmter Kategorien führen soll, ist bei der **Staatssteuer** ein Steuerausfall von rund **33 Mio. Franken** zu erwarten. Dem gegenüber stehen Ausfälle bei den **Gemeindesteuern (Einwohner- und Kirchgemeinden)** von rund **43 Mio. Franken**.

Darin nicht eingerechnet sind Auswirkungen des Haushaltsabzugs für Alleinstehende, welche das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer neu vorsieht. Eine Übernahme dieser Massnahme in das kantonale Steuergesetz ist nicht verbindlich.

Im Bereich des Kinderabzugs besteht kaum Handlungsbedarf, wurde doch bereits auf 2004 hin eine entsprechende Anpassung am kantonalen Steuergesetz vorgenommen.

### *Systemwechsel Mietwertbesteuerung*

Der Systemwechsel wird detailliert vorgegeben, allerdings erst ab 2008. Zusammen mit der Regelung bezüglich Bausparen erwachsen folgende Steuerausfälle:

Staatssteuer:	10 Mio. Franken
Gemeindesteuern:	14 Mio. Franken

### *Ausfälle Anteil an der direkten Bundessteuer*

Die Ausfälle beim Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer sind nur schwer abschätzbar. Die Schätzungen beruhen auf dem gegenwärtigen System des Finanzausgleichs. Mit der NFA dürften sich diese wesentlich ändern. Es muss davon ausgegangen werden, dass die Ausfälle für den Kanton mindestens **13 Mio. Franken** (inkl. interkantonaler Finanzausgleichsquote) ausmachen werden.

### *Zusammenfassung: Konsequenzen Steuerpaket Bund auf den Kanton Solothurn und seine Gemeinden:*

<b>Kanton</b> Familienbesteuerung	Fr.	33 Mio.	
Mietwertbesteuerung/Bausparen	Fr.	10 Mio.	
DBSt (inkl. Finanzausgleichsquote)	Fr.	<u>13 Mio.</u>	
Total Staat			Fr. 56 Mio.
<b>Gemeinden (Einwohner- und Kirchgemeinden)</b>			Fr. 57 Mio.
<b>Total Kanton und Gemeinden</b>			<b>Fr. 113 Mio.</b>

Anhand einer Simulationsrechnung wollen wir Ihnen die finanziellen Auswirkungen des Steuerpakets 2001 auf den Kanton Solothurn aufzeigen:

Im Jahre 2002 beliefen sich die Staatssteuereinnahmen des Kantons Solothurn netto auf 636,9 Mio. Franken. Der Einnahmefall für den Kanton aufgrund des Steuerpakets 2001 bewegt sich also mit 56 Mio. Franken im Rahmen von nahezu 10%. In der Staatsrechnung 2002 wäre anstelle eines operativen Defizits von 9,5 Mio. Franken eines von 65,5 Mio. Franken resultiert, und der Selbstfinanzierungsgrad wäre von 100,4% auf 21,8% gesunken. Die Neuverschuldung hätte rund 56 Mio. Franken betragen.

Mit diesen Ausführungen wollen wir Ihnen aufzeigen, dass solche Einnahmefälle, wie sie das Steuerpaket 2001 für unseren Kanton zur Folge hätte, für uns nicht tragbar sind. In den Finanzplanjahren (2004–2007) rechnen wir eher noch mit einer leichten Verschlechterung der Finanzkennzahlen im Vergleich zum Abschluss der Staatsrechnung 2002.

## **7. Rechtliches**

Nach Art. 141 Abs. 1 Buchstabe a BV werden Bundesgesetze dem Volk zur Abstimmung unterbreitet, wenn dies 50'000 Stimmberechtigte oder acht Kantone verlangen.

Die Referendumsfrist beträgt ab Publikation der Vorlage im Bundesblatt 100 Tage. Die Frist endet am 9. Oktober 2003.

Aufgrund von Art. 76 Abs. 1 Buchstabe g in Verbindung mit Art. 37 Abs. 1 Buchstabe e KV ist der Kantonsrat abschliessend zuständig, das Kantonsreferendum zu ergreifen (der Beschluss unterliegt nicht dem fakultativen Referendum).

## **8. Antrag**

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

Im Namen des Regierungsrates

Christian Wanner  
Landammann

Yolanda Studer  
Staatsschreiber-Stv.

## 9. Beschlussesentwurf

### **Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben: Ergreifung des Kantonsreferendums im Sinne von Art. 141 BV**

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 141 Absatz 1 a der Bundesverfassung vom 18. April 1999<sup>1</sup>, Artikel 76 Abs. 1 Buchstabe g in Verbindung mit Art. 37 Abs. 1 Buchstabe e der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986<sup>2</sup>, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 23. Juli 2003 (RBB 2003/1327) beschliesst:

1. Gegen das Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben vom 20. Juni 2003<sup>3</sup> wird das Kantonsreferendum im Sinne von Art. 141 Abs. 1 Buchstabe a BV<sup>4</sup> ergriffen.
2. Der Regierungsrat wird beauftragt, diesen Beschluss in der gemäss Artikel 67 a Bundesgesetz über die politischen Rechte<sup>5</sup> vorgesehenen Form der Bundeskanzlei mitzuteilen.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin  
sekretär

Rats-

---

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

---

#### **Verteiler KRB**

Finanzdepartement (2)

Amt für Finanzen (2)

Steueramt

Konferenz der Kantonsregierungen, Amthausgasse 3, Postfach, 3000 Bern 7

Eidg. Parlamentarier

Amtsblatt

Staatskanzlei (2, mit Auftrag gem. Ziff. 2: Schreiben an die Bundeskanzlei)

<sup>1</sup> SR 101

<sup>2</sup> BGS 111.1

<sup>3</sup> BBl 2003,4498

<sup>4</sup> SR 101

<sup>5</sup> SR 161.1