



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:

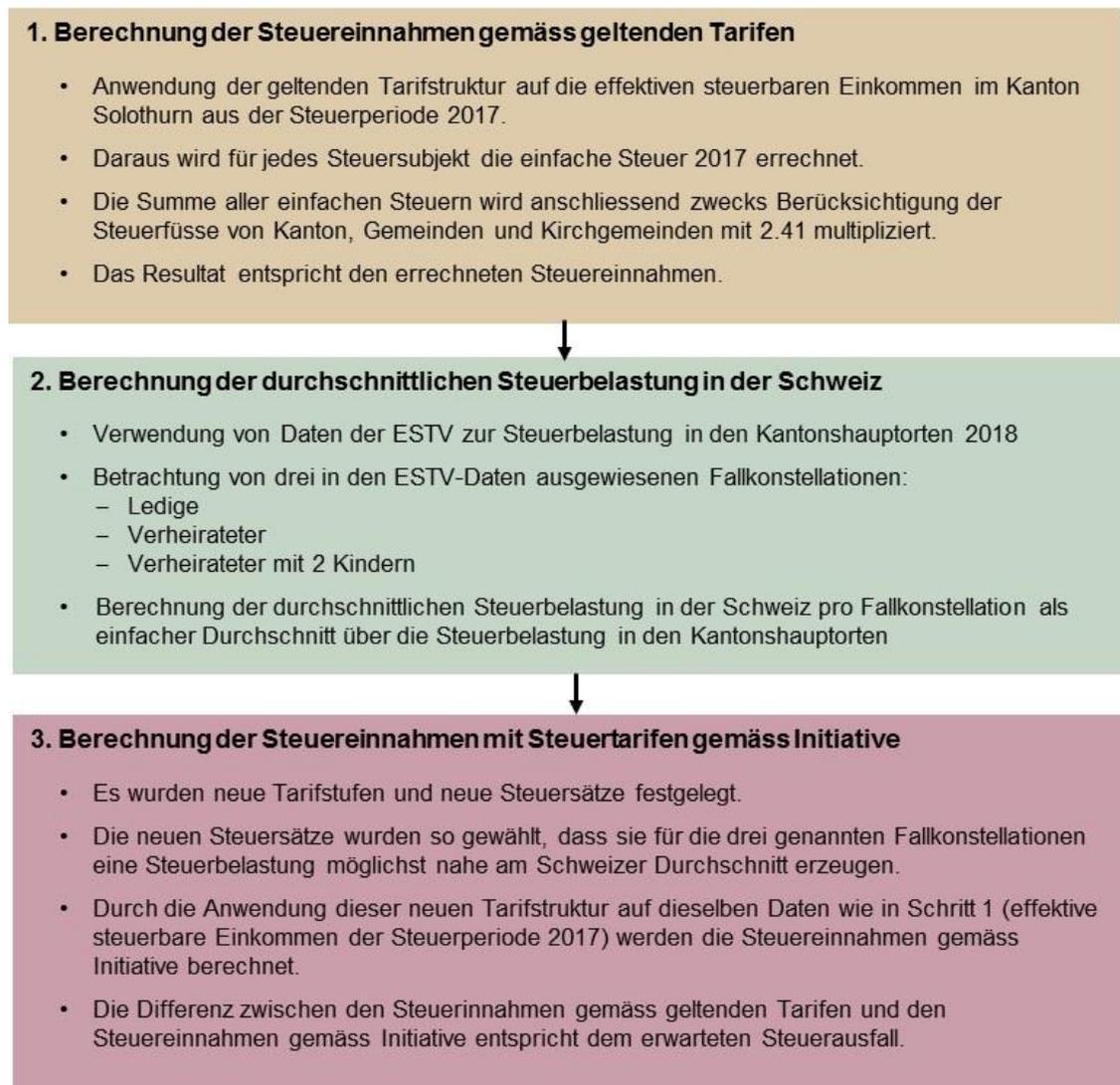
- die Berechnungen des kantonalen Steueramtes zu verifizieren und auf ihre Korrektheit und Plausibilität zu prüfen
- den vorliegenden Kurzbericht zur Berechnungsmethodik zu erstellen.

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 Pensionskassenbeiträgen 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.