

Steuersenkung für tiefe und mittlere Einkommen (Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Jetzt si mir draa»)

Vernehmlassungsentwurf

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom, RRB Nr.

SPERRFRIST BIS FREITAG, 20.08.2021, 09:30 UHR

Zuständiges Departemet

Finanzdepartement

Vorberatende Kommission(en)

Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	5
1. Ausgangslage.....	7
1.1 Politische Ausgangslage.....	7
1.2 Volksinitiative und Gegenvorschlag	7
1.2.1 Volksinitiative	7
1.2.2 Gegenvorschlag	7
1.3 Vernehmlassungsverfahren	8
2. Verhältnis zur Planung	8
3. Hauptpunkte der Vorlage.....	8
3.1 Würdigung der Initiative	8
3.2 Gegenvorschlag	9
3.2.1 Vorbemerkungen.....	9
3.2.2 Zur tariflichen Entlastung im Detail	10
3.2.2.1 Vorgabe des Kantonsrates	10
3.2.2.2 Analyse von Ecoplan	10
3.2.2.3 Entlastung über 65 Mio. Franken	11
3.2.3 Zur Überprüfung der Abzüge.....	14
4. Auswirkungen.....	15
4.1 Personelle Konsequenzen.....	15
4.2 Finanzielle Konsequenzen	15
4.3 Vollzugsmassnahmen.....	16
4.4 Folgen für die Gemeinden.....	16
4.5 Wirtschaftlichkeit / Nachhaltigkeit	16
5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage	18
6. Erledigung von parlamentarischen Vorstössen	18
7. Rechtliches	18
8. Antrag	19
9. Beschlussesentwurf	20

Beilagen

Beschlussesentwurf

Synopse

Anhang 1: Tarife und Modellrechnungen

Kurzfassung

Im Legislaturplan 2017-2021 stellt die Reduzierung der Steuerlast natürlicher Personen und explizit auch von Familien einen politischen Schwerpunkt dar. Langfristig soll der Kanton Solothurn einen Platz im Mittelfeld der Schweizer Kantone einnehmen. Auch mehrere parlamentarische Vorstösse sowie jüngst die Volksinitiative «Jetzt si mir draa. Für eine Senkung der Steuern für mittlere und tiefe Einkommen» haben das Thema der Steuersenkungen zum Inhalt. Die Volksinitiative wurde am 28. November 2019 in Form einer Anregung eingereicht.

Der Kantonsrat hat am 2. September 2020 der Volksinitiative zwar zugestimmt, verlangt jedoch die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags. Der Gegenvorschlag soll zu einer spürbaren Entlastung der tiefen und mittleren Einkommen führen, ohne aber den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden übermässig zu belasten. Zudem sollen die Steuerabzüge überprüft und die Katasterschätzung revidiert werden.

Der Auftrag des Kantonsrates wird in zwei Schritten umgesetzt. In einem ersten Schritt mit dem vorliegenden Gegenvorschlag und als zweiten Schritt in Form eines separaten Geschäftes mit der Revision der Katasterschätzung.

Wir schlagen eine signifikante Steuerentlastung der tiefen und mittleren Einkommen um 64 Mio. Franken (Kanton und Gemeinden) vor. Mit dem neuen Tarif sowie einer Erhöhung der Kinderabzüge auf 9'000 Franken wird eine Steuerbelastung erreicht, die noch tiefer ist als von der Initiative im ersten Schritt gefordert. Sie kommt auf eine maximale Belastung von leicht weniger als 20 Prozent über dem Schweizer Durchschnitt zu liegen. Der Kanton Solothurn zieht neu z.B. bei Familien mit Kindern mit der Steuerbelastung des Kantons Basel-Landschaft in etwa gleich. Zudem wird der Pendlerabzug künftig gedeckelt. Allerdings mit 6'000 Franken nur moderat und doppelt so hoch wie beim Bund. Mit dieser Vorlage wird ein wichtiges Ziel erreicht: Nach der Umsetzung der Unternehmenssteuerreform STAF im 2020 werden nun auch die mittleren Einkommen und Familien bei den Steuern spürbar entlastet.

Aus unserer Sicht hat der Kantonsrat in seinem Beschluss vom 2. September 2020 korrekt erkannt, dass die kantonal unterschiedlichen Steuerbelastungen nicht nur anhand der Tarife berücksichtigt werden können. Ebenso wichtig ist auch die Bemessungsgrundlage, d.h. derjenige steuerbare Betrag vom Einkommen, auf welchem letztlich die konkret geschuldete Steuer berechnet wird. Jeder Steuerabzug und jede steuerliche Privilegierung führt zu einer Verzerrung der Bemessungsgrundlage. So führen vergleichsweise hohe Abzüge wie der unbeschränkte Pendlerabzug dazu, dass der Kanton Solothurn für einzelne Steuerzahler sehr attraktiv sein kann. Diese Privilegierung einzelner wird aber durch höhere Steuertarife ausgeglichen, welche alle Steuerpflichtigen gleichermassen betreffen. Für eine gerechte und tiefere Besteuerung aller ist es deshalb unabdingbar, die Bemessungsgrundlage breit und die Steuertarife tief zu halten. Der vorliegende Gegenvorschlag setzt hier am richtigen Ort an: Nebst einer spürbaren Entlastung der tiefen und mittleren Einkommen über den Einkommenssteuertarif sowie einer gezielten Entlastung der Familien werden nämlich durch die Begrenzung des Pendlerabzuges bestehende Ungerechtigkeiten reduziert.

Im vergangenen Jahr analysierte das Beratungsunternehmen Ecoplan AG, wie die Einkommenssteuerbelastung im Kanton Solothurn im Vergleich zu den Nachbarkantonen Aargau, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Bern und Luzern ausfällt. Im Zentrum stand dabei die Prüfung der steuerlichen Effekte bei möglichen Anpassungen im Kanton Solothurn, insbesondere im Hinblick auf die Entlastung tiefer und mittlerer Einkommen. Das Ergebnis hielt Ecoplan in ihrem Bericht vom 26. August 2020 fest, der auf der Homepage des Steueramtes abrufbar ist. Ecoplan kam zum Schluss, dass mit einem Entlastungspaket von mindestens 65 Mio. Franken eine signifikante Entlastung der tiefen und mittleren Einkommen erreicht werden könne. Deren Steuerbelastung würde dadurch zum Teil sogar unter das Niveau der Kantone Aargau und Luzern gesenkt. Weiter stellte der Bericht fest, dass wegen des tiefen Kinderabzuges von 6'000 Franken Familien mit

Kindern im Kanton Solothurn im Vergleich zu anderen Kantonen relativ stark belastet würden. Der vorliegende Gegenvorschlag setzt somit genau am richtigen Ort an.

Durch die Beschränkung des Pendlerabzuges bleibt die steuerliche Entlastung der tiefen und mittleren Einkommen finanzierbar. Bei einer steuerlichen Entlastung von 64 Mio. Franken (Kanton und Einwohnergemeinden) entfallen rund 30.7 Mio. Franken auf den Kanton. Im Gegenzug ist durch die Beschränkung des Pendlerabzuges mit Mehreinnahmen beim Kanton von 5.5 Mio. Franken zu rechnen. Beim Kanton verbleiben somit jährliche Steuerausfälle von ca. 25.2 Mio. Franken, bei den Gemeinden von rund 27.1 Mio. Franken. Diese Steuerertragsausfälle belasten den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden nicht übermässig. Ein Sparpaket ist aus heutiger Sicht denn auch nicht notwendig. Die Ausfälle können im ordentlichen Budgetprozess kompensiert werden.

Der Gegenvorschlag weist einen erheblichen Umsetzungsspielraum auf, zu welchem die politische Meinung wichtig ist. Aus diesem Grund wird über den Gegenvorschlag vom 20. August bis 29. Oktober 2021 ein öffentliches Vernehmlassungsverfahren durchgeführt.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über den Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Jetzt si mir draa. Für eine Senkung der Steuern für mittlere und tiefe Einkommen».

1. Ausgangslage

1.1 Politische Ausgangslage

Die Einkommenssteuerbelastung im Kanton Solothurn ist im Vergleich zu anderen Kantonen relativ hoch. Mit der Vorlage zur Umsetzung der Steuerreform und der AHV-Finanzierung, die per 1. Januar 2020 in Kraft getreten ist, wurde der Einkommenssteuertarif für tiefe Einkommen gemildert. Konkret wurden Alleinstehende bis zu einem steuerbaren Einkommen von 35'000 Franken und Verheiratete bis zu einem steuerbaren Einkommen von 68'000 Franken entlastet. Damit sank die Steuerbelastung für rund 90'000 Steuerpflichtige.

Der dringliche Auftrag der Finanzkommission vom 27. November 2019: «Entlastung kleiner und mittlerer Einkommen in den Bereich des schweizerischen Mittels» (AD 0200/2019) verlangt nun eine weitere Entlastung bei den kleinen und mittleren Einkommen. Die Entlastung soll nicht mehr als 30 Mio. Franken Mindereinnahmen beim Kanton und den Gemeinden verursachen. Ein inhaltlich gleichlautendes Ziel wird mit dem Auftrag Fraktion SP/junge SP vom 11. September 2019: «Substantielle Entlastung der kleinen und mittleren Einkommen» (A 0177/2019) gefordert.

Eine Entlastung insbesondere der mittleren Einkommen ist wünschenswert. Entsprechend wurde in der Standortstrategie 2030 (RRB Nr. 2019/99 vom 22. Januar 2019) das Ziel gesetzt, bei der Einkommensbesteuerung einen Platz im Mittelfeld der Schweizer Kantone anzustreben und die Steuerbelastung für natürliche Personen zu senken.

1.2 Volksinitiative und Gegenvorschlag

1.2.1 Volksinitiative

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.»

Der Kantonsrat hat am 2. September 2020 (VI 94/2020) der Volksinitiative «Jetzt si mir draa. Für eine Senkung der Steuern für mittlere und tiefe Einkommen» in Form der Anregung zugestimmt, gleichzeitig aber von der Regierung verlangt, einen moderateren Gegenvorschlag auszuarbeiten.

1.2.2 Gegenvorschlag

Mit der Ausarbeitung des Gegenvorschlages sollen insbesondere folgende Punkte berücksichtigt werden:

- a) Spürbare Entlastung der tiefen und mittleren Einkommen;
- b) Steuerertragsausfälle dürfen jedoch den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden nicht übermässig belasten;
- c) Überprüfung der Steuerabzüge;
- d) Revision Katasterschätzung;
- e) Erheblich erklärte Aufträge der Finanzkommission (AD 0200/2019) sowie der Fraktion SP/junge SP (A 0177/2019) sollen als erledigt abgeschrieben werden.

Nicht Teil des vorliegenden Gegenvorschlages ist die Revision der Katasterschätzung. Es handelt sich dabei um ein Geschäft, das aufgrund seiner Komplexität in einer separaten Vorlage umzusetzen ist. Mit dem vorliegenden Gegenvorschlag sowie der in einer separaten Vorlage enthaltenen Revision der Katasterschätzung wird der Auftrag des Kantonsrates erfüllt.

1.3 Vernehmlassungsverfahren

Praxisgemäss wird für die Umsetzung einer Volksinitiative auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens verzichtet. Die Volksinitiative gibt denn auch die Höhe der anzustrebenden Steuerbelastung klar vor und lässt insofern kaum Spielraum bei der Umsetzung. Demgegenüber sollen mit dem Gegenvorschlag gezielt die tiefen und mittleren Einkommen und die Familien entlastet werden. Er beinhaltet zudem eine Überprüfung der Steuerabzüge. Trotz der kurzen Bearbeitungsfrist wird deshalb für den Gegenvorschlag vom 20. August bis 29. Oktober 2021 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt, um die politische Meinung zu erfahren.

Weil die Revision der Katasterschätzung in einer separaten Vorlage beschlossen wird, ist sie nicht Gegenstand des Gegenvorschlages und damit auch nicht der vorliegenden Vernehmlassung. Die Vernehmlassung zur Katasterschätzungsrevision soll aber noch in diesem Jahr stattfinden.

2. Verhältnis zur Planung

Im Legislaturplan 2017 - 2021 stellt die Reduzierung der Steuerlast von Familien sowie die Überprüfung und allfällige Optimierung der Prämienverbilligung zwei der Ziele im politischen Schwerpunkt «Familien finanziell entlasten» dar. Dabei sollen Familien im Rahmen der Steuervorlage 17 entlastet und weitere Entlastungssysteme für Familien überprüft und optimiert werden (Ziff. B.3.1.8 des Legislaturplans 2017 - 2021). Im Rahmen der Steuervorlage STAF II (als Nachfolgerin der Steuervorlage 17) per 1. Januar 2020 wurde in einem ersten Schritt die Einkommenssteuerbelastung bei den kleinsten Einkommen gesenkt, indem der Einkommenssteuertarif angepasst wurde. Mit dieser Vorlage wird nun in einem zweiten Schritt die finanzielle Entlastung auch für tiefe und mittlere Einkommen beabsichtigt.

Die Standortstrategie 2030 (RRB Nr. 2019/99 vom 22. Januar 2019) strebt bei der Einkommensbesteuerung an, einen Platz im Mittelfeld der Schweizer Kantone einzunehmen und die Steuerbelastung für natürliche Personen zu senken. Mit dieser Vorlage kommen wir dem erwähnten Ziel einen Schritt näher.

Im Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) für die Jahre 2021 - 2024 ist die Volksinitiative und der Gegenvorschlag noch nicht finanziell abgebildet. Berücksichtigt werden hingegen die Auswirkungen der Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF).

3. Hauptpunkte der Vorlage

3.1 Würdigung der Initiative

Die Vernehmlassung wird durchgeführt, weil beim Gegenvorschlag – anders als bei der Volksinitiative – ein erheblicher Umsetzungsspielraum besteht. Da der ausformulierte Entwurf der Initiative im Dezember 2021, zusammen mit dem Gegenvorschlag, zuhänden des Kantonsrates verabschiedet wird und nicht Gegenstand dieser Vernehmlassung ist, erfolgt die Würdigung der Initiative an dieser Stelle nur in gedrängter Form. Wir haben bereits im letzten Jahr eine umfassende Beurteilung der Initiative vorgenommen, auf welche wir für eine vertiefte Auseinandersetzung verweisen (RRB Nr. 2020/788 vom 26. Mai 2020).

So lehnen wir die Initiative zunächst aus finanzpolitischer Sicht ab: Zwar hat sich die COVID-19-Pandemie bislang nicht wie im ursprünglich befürchteten Ausmass negativ auf den Finanzhaushalt des Kantons Solothurn ausgewirkt, die Entwicklung in den Jahren 2022 bis 2025 ist aber nach wie vor ungewiss und wesentlich vom Erholungsgrad der Wirtschaft abgängig. In den nächsten Jahren wird deshalb jeweils mit einem Aufwandüberschuss gerechnet (vgl. Ziff. 4.2). Die Annahme der Initiative würde zu Steuerertragsausfällen führen, die bei dieser unsicheren Ausgangslage nicht zu verantworten sind. Die Initiative berücksichtigt sodann die kantonal unterschiedliche Bemessungsgrundlage nicht. Vergleichsweise hohe Abzüge führen dazu, dass der Kanton Solothurn für einzelne Steuerzahler sehr attraktiv sein kann. Eine rein tarifliche Entlastung aller (ohne Anpassung der Bemessungsgrundlage) beseitigt diese Privilegierung einzelner nicht, hätte aber sehr hohe Steuerausfälle zur Folge (vgl. dazu auch nachfolgend Ziff. 3.2.1). Sparpakete mit einem entsprechenden Leistungsabbau oder die Erhöhung der Steuerfüsse von Kanton und Gemeinden wären die Folge.

Die Initiative ist zudem auch in rechtlicher Hinsicht abzulehnen: Die vom Initiativtext geforderte Orientierung an der durchschnittlichen Einkommenssteuerbelastung der Schweiz ist schwierig umzusetzen. Kantone und Gemeinden würden einen wichtigen Handlungsspielraum verlieren und wären in ihrer Finanzplanung der Zufälligkeit des Schweizer Durchschnitts unterworfen, der – sofern auch nur ein Kanton seinen Einkommenssteuertarif ändert – mitunter jährlich ändern kann. Die Einkommenssteuerbelastung im Kanton Solothurn müsste womöglich von Jahr zu Jahr neu festgesetzt werden, wodurch die effektive Steuerbelastung bzw. die effektiven Steuererträge kaum mehr vorhersehbar wären.

Schliesslich fordert die Initiative, dass die Tarifstufen des Einkommenssteuertarifs sowie die allgemeinen Abzüge und die Sozialabzüge im Steuergesetz bei jedem Anstieg der Teuerung angepasst werden. Indem sie aber keine Mindestschwelle vorsieht, müssten Abzüge und Tarifstufen mitunter laufend um Kleinstbeträge angepasst werden, die beim einzelnen Steuerpflichtigen kaum einen Einfluss auf den geschuldeten Steuerbetrag haben. Dies erachten wir nicht als sinnvoll. Das kantonale Steuergesetz kennt bereits Bestimmungen, mit denen die kalte Progression korrigiert wird, und zwar ab einem Anstieg der Teuerung um 5 Prozent. Eine Abkehr von dieser obligatorischen Indexierung, wie sie aktuell in § 45 StG vorgesehen ist, drängt sich nicht auf.

3.2 Gegenvorschlag

3.2.1 Vorbemerkungen

Im Auftrag von Bundesrat Ueli Maurer erarbeitete eine Expertengruppe Handlungsfelder zur Stärkung des Steuerstandorts Schweiz. Die Expertengruppe setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern von Bund, Kantonen, Wirtschaft und Wissenschaft zusammen. Sie formuliert in ihrem Bericht vom 4. Dezember 2020 insgesamt 16 steuerliche Handlungsfelder für die Schweiz, die den Standort Schweiz stärken sollen. Eines dieser Handlungsfelder empfiehlt, Ausnahmen und Abzüge einzuschränken. Dieses Handlungsfeld folgt dabei dem ebenfalls im Bericht festgehaltenen Leitsatz, wonach die Bemessungsgrundlage breit und die Steuersätze tief zu halten seien. Denn – so die Expertengruppe – eine breite Bemessungsgrundlage ermögliche es, ein angestrebtes Steueraufkommen mit niedrigeren Steuersätzen zu generieren. Eine Senkung der Steuersätze reduziere dabei auch die Grenzsteuersätze, also die Belastung auf einem zusätzlich ver-

dienten Franken. Diese seien massgebend für die Anreize, die wirtschaftliche Aktivität auszuweiten (beispielsweise durch Erhöhung eines Erwerbsspensums oder durch Tötigung zusätzlicher Investitionen). Je niedriger die Grenzsteuersätze, desto geringer seien die durch die Besteuerung ausgelösten Fehlanreize. Zudem reduziere sich die Komplexität der Einkommenssteuern, was deren Erhebungs- und Entrichtungskosten senke (vgl. zum Ganzen: Steuerstandort Schweiz. Bericht der vom Eidgenössischen Finanzdepartement eingesetzten Expertengruppe Bund/Kantone/Wirtschaft/Wissenschaft, S. 16 und 27).

Entscheidend für die Einkommenssteuerbelastung ist somit nicht nur der Tarif, sondern auch die Bemessungsgrundlage. Denn der Kanton Solothurn weist, namentlich durch den unbegrenzten Pendlerabzug, im Vergleich zu den restlichen Schweizer Kantonen teils eine deutlich andere Bemessungsgrundlage auf, welche die effektive Steuerbelastung zu Gunsten oder zu Ungunsten einzelner Bevölkerungsgruppen verzerren können. Obschon die Steuertarife im Kanton Solothurn verhältnismässig hoch ausfallen, verbleiben dadurch einzelnen Steuerpflichtigen letztlich deutlich mehr zum Leben, als dies in den anderen Kantonen der Fall wäre. Dies geht aber stets auch zu Lasten derjenigen Steuerpflichtigen, welche solche individuellen Abzugsmöglichkeiten nicht in Anspruch nehmen können. Wie wir bereits in der Botschaft zur Volksinitiative festgehalten haben, soll das Ziel der attraktiven Steuern für alle deshalb durch eine gesamtheitliche Betrachtung erreicht werden (RRB Nr. 2020/788, S. 15). Als nicht zielführend erachten wir hingegen eine Entlastung, die einzig durch eine Reduktion des Einkommenssteuertarifs erfolgt.

3.2.2 Zur tariflichen Entlastung im Detail

3.2.2.1 Vorgabe des Kantonsrates

Der Beschluss des Kantonsrates vom 2. September 2020 verlangt für die Ausarbeitung des Gegenvorschlages eine «spürbare Entlastung der tiefen und mittleren Einkommen», ohne dabei aber den Finanzhaushalt von Kanton und Gemeinden übermässig zu belasten. Damit geht er in die gleiche Richtung wie der erheblich erklärte Auftrag der Fraktion SP/junge SP vom 11. September 2019: «Substantielle Entlastung der kleinen und mittleren Einkommen» (A 0177/2019), welcher wiederum mit dem Gegenvorschlag als erledigt abgeschrieben wird.

3.2.2.2 Analyse von Ecoplan

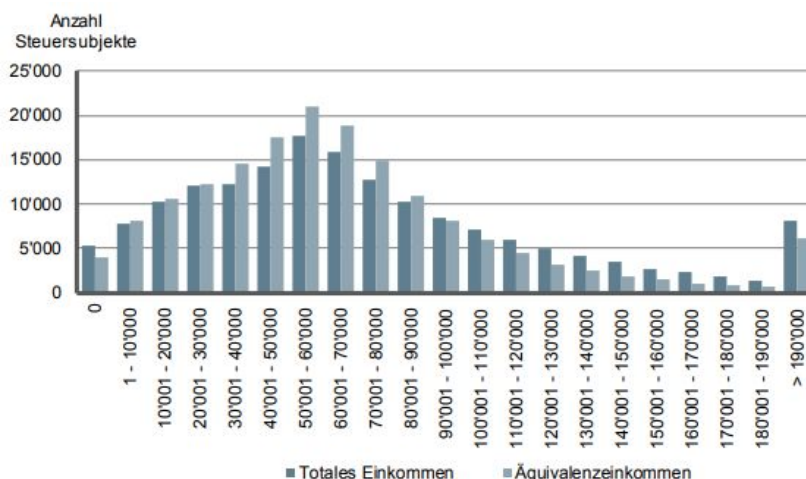
Was sind tiefe, was sind mittlere Einkommen? Ab wann ist eine Entlastung spürbar bzw. substantiell? Die beiden Aufträge der FIKO und der Fraktion SP/junge SP sowie auch der Kantonsrat lassen diese - und weitere Fragen - offen. Um sie zu klären, hat das Beratungsunternehmen Ecoplan im letzten Jahr die aktuelle Steuersituation im Kanton Solothurn analysiert und seine Schlussfolgerungen in seinem Bericht vom 26. August 2020 festgehalten. Der Bericht ist auf der Homepage des Kantonalen Steueramtes publiziert.¹

Untenstehende Abbildung zeigt die Einkommensverteilung im Kanton Solothurn gemäss dem «totalen Einkommen»² sowie dem «Äquivalenzeinkommen»³:

¹ https://so.ch/fileadmin/internet/fd/fd-ksta/pdf/Informationen/Analyse_Steuertarife_SO_Bericht_200826.pdf

² Das «totale Einkommen» ist die Summe aller Einkommen gemäss Steuererklärung (d.h. es entspricht dem Bruttoeinkommen, aber verringert um die Sozialabgaben). Das totale Einkommen verringert um die Steuerabzüge ergibt das steuerbare Einkommen.

³ Mit dem Äquivalenzeinkommen werden die Einkommen unterschiedlich grosser Haushalte vergleichbar gemacht. Hierzu wird das gesamte «totale Einkommen» des Haushaltes durch die Wurzel der Anzahl Personen im Haushalt geteilt (für weitere Informationen vgl. Bericht Ecoplan, S. 20).



Die Definition der Einkommenskategorien in **tiefe, mittlere und hohe Einkommen** erfolgt auf Basis des medianen Äquivalenzeinkommens aller Steuersubjekte. Vereinfacht gesagt, liegt ein tiefes Einkommen bis zu einem Äquivalenzeinkommen von 40'000 Franken (29% aller Steuersubjekte), ein mittleres Einkommen zwischen 40'000 und 110'000 Franken (58% aller Steuersubjekte) und ein hohes Einkommen ab 110'000 Franken (13% aller Steuersubjekte) vor.¹

Um die Steuerbelastung der Haushalte vergleichbar zu machen, definiert der Bericht insgesamt fünf Modellhaushalte:²

	Allein-stehende/-r	Paar ohne Kinder	Paar mit Kindern	Eineltern-familie	Rentnerpaar
Erwerbstätige, Pensum	1 Person, 100 %	2 Personen, 100%/100%	1 Person, 100%	1 Person, 100%	Pensioniert
Zivilstand	ledig	verheiratet	verheiratet	ledig	verheiratet
Anzahl Kinder	Keine	Keine	2	1	keine
Steuerbares Vermögen	CHF 30'000	CHF 30'000	CHF 30'000	CHF 30'000	CHF 30'000
Kantonssteuersatz	Steuertarife und Steuerfuss des jeweiligen Kantons				
Gemeindesteuersatz	Bevölkerungsgewichteter Durchschnitt der Gemeindesteuerfüsse des jeweiligen Kantons				

Der Bericht zeigt auf, dass sich die Steuerbelastung durch eine Entlastung von 30 Mio. Franken (Kantons- und Gemeindesteuer, ohne Kirchensteuer) im Vergleich zu den Nachbarkantonen nur wenig reduzieren würde. Ein grösseres Entlastungspaket über 65 bis 85 Mio. Franken hätte hingegen einen deutlich stärkeren Effekt und würde die Steuerbelastung der tiefen und mittleren Einkommen zum Teil sogar unter das Niveau der Kantone Aargau und Luzern senken. Auch werden Haushalte mit Kindern im Kanton Solothurn im Vergleich zu den Nachbarkantonen eher stark belastet. Dies, weil der Kinderabzug im Kanton Solothurn lediglich 6'000 Franken beträgt.

3.2.2.3 Entlastung über 65 Mio. Franken

In konsequenter Schlussfolgerung aus dem Bericht von Ecoplan erachten wir eine Entlastung in der Grössenordnung von rund 65 Mio. Franken als sachgerecht, um eine spürbare Entlastung bei den tiefen und mittleren Einkommen zu bewirken. Die nachfolgenden Tabellen zeigen den von

¹ Zum Äquivalenzeinkommen werden 5% des beweglichen Vermögens hinzugerechnet. Dieses Verfahren ist üblich. Vgl. für weitergehende Ausführungen den Bericht Ecoplan, S. 19 ff.

² Um die Steuerbelastung der Haushalte in verschiedenen Kantonen vergleichbar zu machen, wird auf eine Modellrechnung zurückgegriffen, da von anderen Kantonen keine Steuerdaten verfügbar sind. Die oben gemachten Auswertungen für den Kanton Solothurn sind datenbasiert. Vgl. Bericht Ecoplan, S. 8.

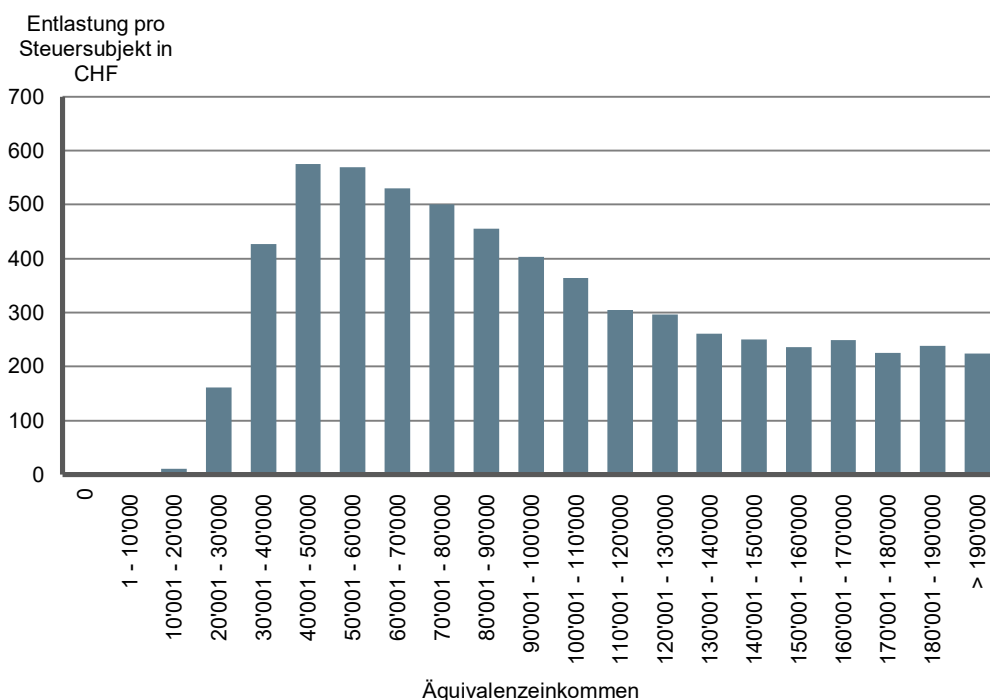
Ecoplan hierzu entwickelten Einkommenssteuertarif. In der ersten Tabelle wird der Grundtarif nach § 44 Abs. 1 StG (Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern vom 1. Dezember 1985; BGS 614.11) und in der nachfolgenden Tabelle der Splitting-Tarif nach § 44 Abs. 2 Bst. a StG gezeigt.¹

Grundtarif				
Steuersatz	Tarifstufe	Tarifstufe kumuliert	Steuer/Stufe	Steuer kumuliert
0.0%	12'000	12'000	-	-
4.5%	4'000	16'000	180	180
5.0%	4'000	20'000	200	380
6.5%	3'000	23'000	195	575
8.0%	2'000	25'000	160	735
9.0%	3'000	28'000	270	1'005
9.5%	11'000	39'000	1'045	2'050
10.0%	15'000	54'000	1'500	3'550
10.5%	44'000	98'000	4'620	8'170
11.5%	212'000	310'000	24'380	32'550
10.5%	ab 310'000			

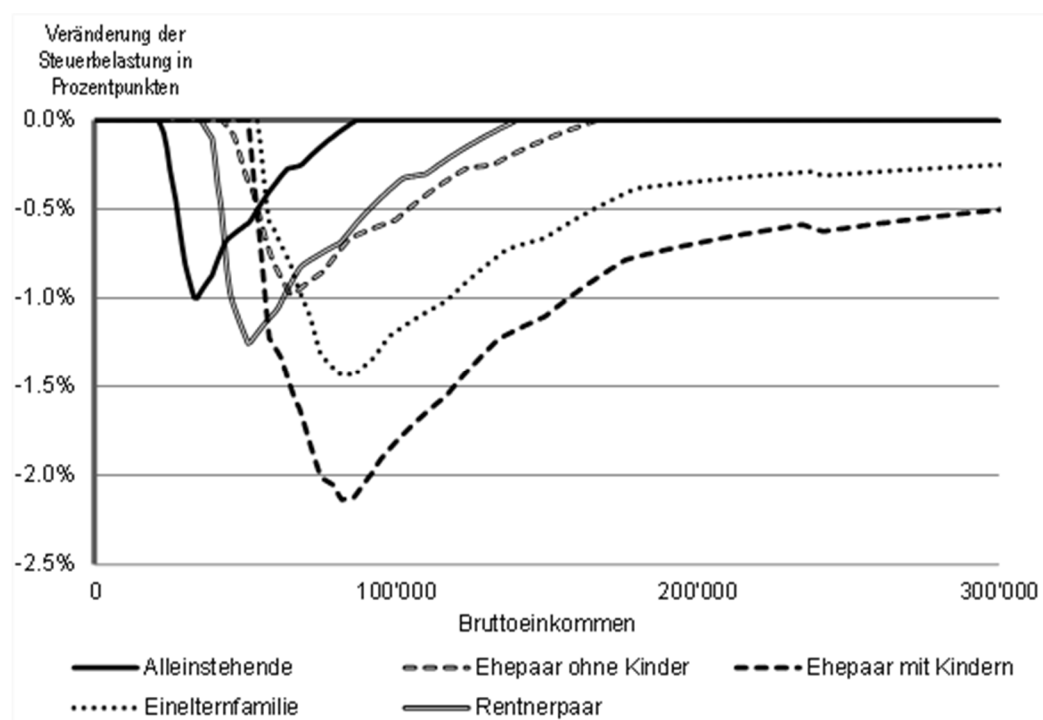
Splittingtarif				
Steuersatz	Tarifstufe	Tarifstufe kumuliert	Steuer/Stufe	Steuer kumuliert
0.0%	22'800	22'800	-	-
4.5%	7'600	30'400	342	342
5.0%	7'600	38'000	380	722
6.5%	5'700	43'700	371	1'093
8.0%	3'800	47'500	304	1'397
9.0%	5'700	53'200	513	1'910
9.5%	20'900	74'100	1'986	3'895
10.0%	28'500	102'600	2'850	6'745
10.5%	83'600	186'200	8'778	15'523
11.5%	402'800	589'000	46'322	61'845
10.5%	ab 589'000			

Zusätzlich zur Entlastung über den Einkommenstarif wird zudem der **Kinderabzug** gemäss § 43 Abs. 1 Bst. a StG von 6'000 Franken auf 9'000 Franken erhöht. Denn nur auf diese Weise können Familien mit Kindern gezielt entlastet werden. Dadurch resultiert eine Entlastung von gesamthaft rund 64 Mio. Franken, wovon 30.7 Mio. Franken auf den Kanton entfallen (nachfolgend «Tarif neu» genannt). Die nachfolgende Grafik zeigt die Entlastung in Franken je nach Höhe des Äquivalenzeinkommens:

¹ Der aktuelle Tarif sowie der Tarif des Gegenvorschlages sind zudem auf Seite 1 von Anhang Nr. 1 abgebildet.

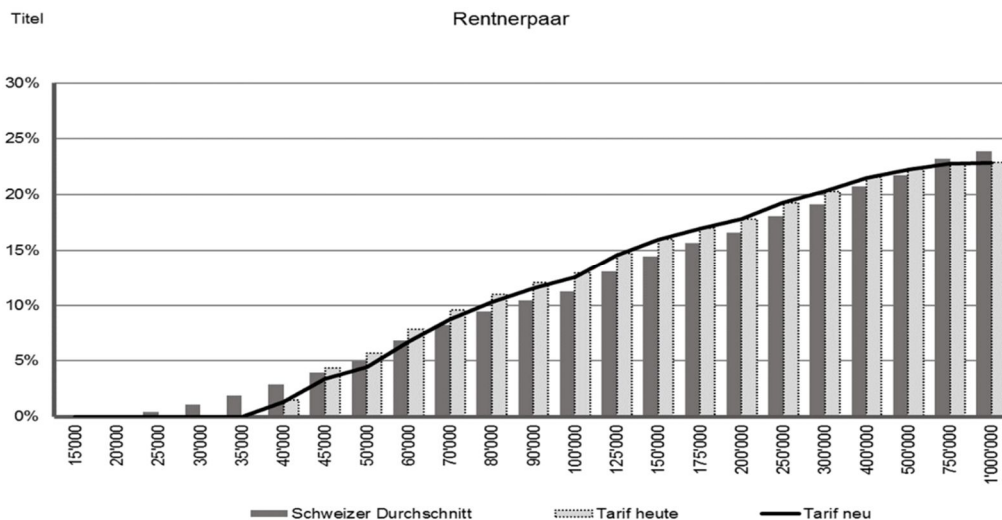


Für die fünf Modellhaushalte ergibt sich dadurch folgende Veränderung in Prozentpunkten bei der Steuerbelastung¹:

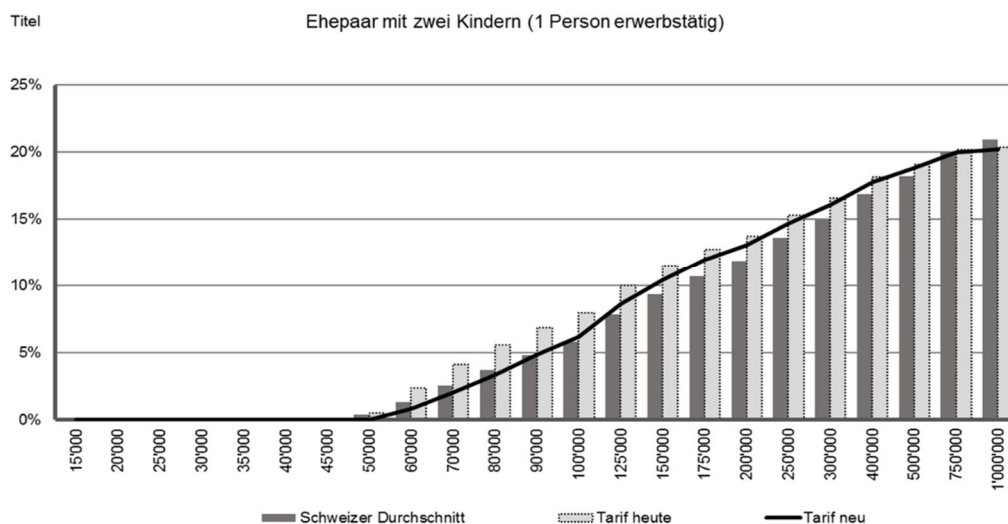


Die Kombination von tariflicher Entlastung und Erhöhung des Kinderabzuges führt somit zu einer spürbaren Entlastung sämtlicher Steuerpflichtiger, die über ein tiefes oder mittleres Einkommen verfügen. Wie der nachfolgenden Grafik entnommen werden kann, wird beispielsweise die Steuerbelastung eines Rentnerehepaares bis zu einem Bruttoeinkommen von 60'000 Franken sogar unterhalb des Schweizer Durchschnitts liegen.

¹ Die Steuerbelastung beschreibt den Anteil des Einkommens, der für die Steuern aufgewendet werden muss. Wer z.B. eine Steuerbelastung von 10% aufweist und um 2% entlastet wird, bezahlt letztlich 20% weniger Steuern.



Die Erhöhung des Kinderabzuges führt aber insbesondere bei Familien mit Kindern zu einer gezielten Entlastung. Nachfolgende Grafik zeigt, wie stark die Entlastung für ein Ehepaar mit zwei Kindern im Vergleich zum bestehenden Tarif («Tarif heute») ausfällt:



Im Anhang 1 sind sämtliche Modellhaushalte abgebildet, ebenso wie einzelne Steuerberechnungen zu den Modellhaushalten. Die tarifliche Entlastung erfolgt zu Gunsten der tiefen und mittleren Einkommen. Der Tarif ist so ausgelegt, dass die Progression nach der Entlastung der kleinen und mittleren Einkommen minim stärker wird, so dass sich aus den tariflichen Anpassungen für die hohen Einkommen ein Nullsummenspiel ergibt. Die hohen Einkommen mit Kindern profitieren aber von den höheren Kinderabzügen. Der Fokus liegt insgesamt klar auf den tiefen und mittleren Einkommen, wie die obenstehenden Grafiken aufzeigen. Die tiefen und mittleren Einkommen werden dabei mit 58.2 Mio. Franken deutlich am stärksten entlastet.

3.2.3 Zur Überprüfung der Abzüge

Nach dem Willen des Kantonsrates sollen beim Gegenvorschlag auch die Steuerabzüge überprüft werden. Zu denken ist hier insbesondere an den sogenannten «Pendlerabzug», d.h. die notwendigen Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte, welche als Berufskosten von der Einkommenssteuer abgezogen werden können. Überdies hat der Kantonsrat am 11. Mai 2021 den Auftrag Heinz Flück (Grüne, Solothurn): Pendlerabzug begrenzen (A 0077/2020) als erheblich erklärt. Hiermit setzen wir diese beiden Aufträge um.

Für die direkte Bundessteuer ist der Abzug seit dem 1. Januar 2016 auf maximal 3'000 Franken beschränkt (Art. 26 Abs. 1 Bst. a DBG [Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990; SR 642.11]). Gemäss Art. 9 Abs. 1 StHG sind die Kantone ermächtigt, einen Maximalbetrag festzusetzen. Der Kanton Solothurn hat von dieser Möglichkeit bislang keinen Gebrauch gemacht, d.h. nach geltendem Recht können diese Fahrkosten für die Staats- und Gemeindesteuern ohne betragsmässige Limite abgezogen werden (§ 33 Abs. 1 Bst. a StG). Im interkantonalen Vergleich hat bislang rund die Hälfte der Kantone einen Maximalbetrag der Fahrkosten eingeführt, so auch die umliegenden Kantone Bern, Luzern, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und Zürich. Deren Höchstgrenze bewegt sich zwischen 3'000 Franken (BS) und 7'000 Franken (AG).

Von einem unbegrenzten Pendlerabzug profitieren einige wenige Steuerpflichtige übermässig. So ziehen heute rund 135 Steuerpflichtige über 20'000 Franken Fahrkosten als Berufskosten in ihren Steuererklärungen ab. Rund 15'600 Steuerpflichtige können mehr als 6'000 Franken als Fahrkosten geltend machen, rund 38'100 Steuerpflichtige mehr als 3'000 Franken.

Fahrkosten stellen zum Teil auch Lebenshaltungskosten dar, die vom Wohnort bedingt sind. Lange Arbeitswege belasten dabei die Infrastruktur, die von der Allgemeinheit finanziert wird, überdurchschnittlich. Entsprechend haben wir in der Standortstrategie 2030 als Ziel festgelegt, bei der Einkommensbesteuerung einen Platz im Mittelfeld der Schweizer Kantone anzustreben, wobei individuelle Abzugsmöglichkeiten zu Gunsten einer attraktiven Steuerbelastung für alle beseitigt werden sollen (vgl. hierzu auch die Ausführungen unter Ziff. 3.2.1).

Hinzu kommt, dass die Begrenzung des Abzuges auf 3'000 Franken für die direkte Bundessteuer in erster Linie aus finanziellen Gründen vorgesehen wurde, weil damit dem Bund höhere Steuererträge zufließen. Die Kantone haben eine Einlage von jährlich 500 Mio. Franken an den Bahninfrastrukturfonds BIF zur Finanzierung der Infrastrukturkosten (Art. 57 des Eisenbahngesetzes in der Fassung vom 21. Juni 2013; SR 742.101) zu leisten. Seit 2019 werden diese Beiträge indexiert. Der Beitrag des Kantons Solothurn betrug im Jahr 2020 rund 10.7 Mio. Franken. Es scheint prüfenswert, diesen Beitrag ebenfalls über die Beschränkung des Abzuges für berufliche Fahrkosten zu finanzieren.

Aus diesen Gründen erachten auch wir eine Begrenzung des Pendlerabzuges als begrüssenswert. Der Kanton Solothurn weist u.a. dank der guten Verkehrslage einen erheblichen Wegpendlerüberschuss auf und profitiert damit stark von den Zentren Zürich, Basel und Bern. Um zudem seinem heterogenen Charakter gerecht zu werden sowie auch im Vergleich zu den Nachbarkantonen schlagen wir eine nicht allzu tiefe Begrenzung des Pendlerabzuges auf 6'000 Franken vor. Dieselbe Höhe kennen auch die beiden Kantone Basel-Landschaft und Luzern. Dies führt zu einem Steuerertragszuwachs von rund 5 bis 6 Mio. Franken (Staatssteuer) und 6 bis 6.5 Mio. Franken (Gemeindesteuer).

Schliesslich haben wir auch die Sozialabzüge überprüft. Für den Kinderabzug kann dabei auf das unter Ziff. 3.2.2.3 Gesagte verwiesen werden.

4. Auswirkungen

4.1 Personelle Konsequenzen

Die Vorlage hat keine personellen Auswirkungen.

4.2 Finanzielle Konsequenzen

Die Rechnung 2020 konnte mit einem Ertragsüberschuss von 59.0 Mio. Franken besser als prognostiziert abgeschlossen werden. Der Voranschlag 2021 geht jedoch von einem Aufwandüberschuss von 21.5 Mio. Franken aus. Auch für das Jahr 2022 wird mit einem Aufwandüberschuss über 30.3 Mio. Franken gerechnet. Dies aufgrund der tieferen Steuererträge zufolge Umsetzung von STAF sowie der höheren Kosten in den Bereichen Gesundheitsversorgung, Umwelt und Bildung. Die Zahlen verschlechtern sich sodann in den weiteren Planjahren (Aufwandüberschuss von 30.7 Mio. Franken für 2023, 60.7 Mio. Franken für 2024 und 82.1 Mio. Franken für 2025).

Aufgrund der prognostizierten Aufwandüberschüsse in den nächsten Jahren ist eine massive steuerliche Entlastung grundsätzlich nicht zu verantworten. Trotz der angespannten finanziellen Situation ist aber eine gezielte steuerliche Entlastung der tiefen und mittleren Einkommen möglich. So entfallen bei einer steuerlichen Entlastung von 64 Mio. (Kanton und Einwohnergemeinden) rund 30.7 Mio. auf den Kanton. Im Gegenzug ist durch die Beschränkung des Pendlerabzuges mit Mehreinnahmen beim Kanton von 5.5 Mio. Franken zu rechnen. Die verbleibenden Ausfälle von rund 25.2 Mio. Franken kann der Finanzhaushalt des Kantons verkraften, ohne dass aus heutiger Sicht ein Sparpaket notwendig ist.

4.3 Vollzugsmassnahmen

Jede Revision des Steuergesetzes erfordert Änderungen an den Formularen und Anpassungen im Bereich der Informatik.

4.4 Folgen für die Gemeinden

Die Umsetzung des Gegenvorschlages hat für die Gemeinden in erster Linie finanzielle Auswirkungen, und zwar sowohl für die Einwohner- als auch die Kirchgemeinden:

Durch die Begrenzung des Pendlerabzuges können die Einwohnergemeinden mit Steuermehereinnahmen von rund 6.2 Mio. Franken rechnen. Demgegenüber wirkt sich die im Gegenvorschlag vorgesehene tarifliche Entlastung über 64 Mio. (Kanton und Einwohnergemeinden) bei den Einwohnergemeinden mit Mindereinnahmen von voraussichtlich 33.3 Mio. Franken stärker aus als beim Kanton. Zusammengefasst führt die Umsetzung des Gegenvorschlages bei den Einwohnergemeinden zu jährlichen Steuermindereinnahmen von schätzungsweise 27.1 Mio. Franken.

Für die Kirchgemeinden dürften folglich Mindereinnahmen von rund 2 Mio. Franken resultieren.¹

4.5 Wirtschaftlichkeit / Nachhaltigkeit

Die Umsetzung des Gegenvorschlages wird dazu führen, dass die jährlichen Steuererträge bei Kanton und Gemeinden signifikant tiefer ausfallen. Sie können zudem nur zu einem geringeren Teil durch die Überprüfung der Abzüge kompensiert werden. Dennoch wird der Steuertarif die steuerliche Attraktivität des Kantons Solothurn - insbesondere im Vergleich mit den Nachbarkantonen - stärken. Zumindest in einem gewissen Umfang wird sich deshalb neues Steuersubstrat gewinnen lassen, zumal Haushalte im Kanton Solothurn bereits heute ein im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt höheres frei verfügbares Einkommen aufweisen. Der Grund dafür sind unterdurchschnittliche Wohnkosten, tiefe Pendlerkosten aufgrund der Nähe zu grossen oder mittelgrossen Zentren sowie tiefe Kosten für Kindertagesstätten.² Der Kanton Solothurn ist somit bereits heute ein lebenswerter Wohnkanton und wird durch die Umsetzung der Vorlage noch attraktiver.

¹ Gerechnet bei einem durchschnittlichen Kirchensteuerfuss von 17% sowie unter der Berücksichtigung, dass 48.9 Prozent der Bevölkerung weder der Römisch-katholischen, Evangelisch-reformierten noch der Christkatholischen Konfession angehören (Quelle: Kanton Solothurn in Zahlen 2020).

² Vgl. Bericht EcoPlan, S. 16 f. mit Hinweis auf eine Studie der Credit Suisse.

Durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und die substantielle tarifliche Entlastung kleiner und mittlerer Einkommen leistet der Gegenvorschlag einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung der Wohn- und Lebensqualität im Kanton Solothurn.

Die Vorlage hat keine erheblichen ökologischen Auswirkungen auf den Kanton Solothurn.

5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

Änderungen im Steuergesetz:

§ 33 Abs. 1: Bislang konnten die notwendigen Kosten für die Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte im Kanton Solothurn in unbegrenzter Höhe abgezogen werden. Neu werden diese Kosten auf 6'000 Franken begrenzt (vgl. dazu unsere Ausführungen in Ziff. 3.2.3).

§ 43 Abs. 1 Bst. a: Der Kinderabzug wird von 6'000 Franken auf 9'000 Franken erhöht, um Familien gezielt zu entlasten (vgl. dazu die Ausführungen in Ziff. 3.2.2).

§ 44 Abs. 1: Zur Hauptsache können wir betreffend Tarifgestaltung auf die Ausführungen in den Ziffer 3.2.2.3 verweisen. Bei einem Splitting gibt es nur einen Tarif, der in seiner Grundform für die Alleinstehenden massgebend ist. Dieser befindet sich in Absatz 1. Die Bestimmung über die Entlastung der Verheirateten und der ihnen gleich gestellten in Absatz 2 bleibt unverändert.

§ 45 Abs. 2: Da ein vollständig neuer Tarif in Kraft tritt, ist der Ausgangspunkt für den Ausgleich der kalten Progression neu festzulegen. Der Zähler wird wieder auf Null gestellt. Dies gilt auch für die Abzüge.

6. Erledigung von parlamentarischen Vorstössen

Die Vorlage dient ferner der Erledigung des Auftrages Heinz Flück (Grüne, Solothurn): Pendlerabzug begrenzen (A 0077/2020).

7. Rechtliches

Initiative und Gegenvorschlag unterliegen gemäss Art. 32 der Kantonsverfassung dem obligatorischen Referendum.

Nach § 140 Abs. 2 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 22. September 1996 (GpR; BGS 113.111) ist der Rückzug der Initiative bis zehn Tage nach der Schlussabstimmung des Kantonsrates über die Initiative bzw. den Umsetzungserlass und den Gegenvorschlag zulässig. Bei einem Rückzug der Initiative entfällt der Umsetzungserlass und der Gegenvorschlag unterliegt als ordentlicher Kantonsratsbeschluss dem Referendum (§ 140 Abs. 4 GpR).

8. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates

Susanne Schaffner
Frau Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

9. Beschlussesentwurf

II.

Der Volksinitiative „Jetzt si mir draa. Für eine Senkung der Steuern für mittlere und tiefe Einkommen“ wird folgender Gegenvorschlag gegenübergestellt:

Der Erlass Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern (Steuergesetz) vom 1. Dezember 1985¹⁾ (Stand 1. Januar 2021) wird wie folgt geändert:

§ 33 Abs. 1

¹ Als Berufskosten werden abgezogen

- a) (geändert) die notwendigen Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte bis zu einem Maximalbetrag von 6'000 Franken;

§ 43 Abs. 1

¹ Vom Reineinkommen werden abgezogen

- a) (geändert) 9'000 Franken für jedes minderjährige oder in beruflicher Ausbildung stehende Kind, für dessen Unterhalt der Steuerpflichtige sorgen muss. Der Abzug kann nicht beansprucht werden für Kinder, für die der Steuerpflichtige Unterhaltsbeiträge nach § 41 Absatz 1 Buchstabe f leistet. Bei getrennt besteuerten Eltern steht der Abzug dem Elternteil zu, der die elterliche Sorge innehat. Üben sie die elterliche Sorge gemeinsam aus und werden keine Unterhaltsbeiträge nach § 41 Absatz 1 Buchstabe f für das Kind geltend gemacht, wird der Abzug hälftig auf die beiden Eltern aufgeteilt. Ist das Kind volljährig, hat derjenige Elternteil Anspruch auf den Abzug, der für den Unterhalt des Kindes überwiegend aufkommt.

§ 44 Abs. 1

¹ Die Einkommenssteuer für ein Jahr beträgt

Tabelle geändert:

Steuer	Einkommen
0.00%	von den ersten 12'000 Franken
4.50%	von den nächsten 4'000 Franken
5.00%	von den nächsten 4'000 Franken
6.50%	von den nächsten 3'000 Franken
8.00%	von den nächsten 2'000 Franken
9.00%	von den nächsten 3'000 Franken
9.50%	von den nächsten 11'000 Franken
10.00%	von den nächsten 15'000 Franken
10.50%	von den nächsten 44'000 Franken
11.50%	von den nächsten 212'000 Franken

Für Einkommen ab 310'000 Franken beträgt die Steuer 10,50% des gesamten Einkommens.

¹⁾ BGS [614.11](#).

§ 45 Abs. 2 (geändert)

² Massgebend ist der Indexstand ein Jahr vor Beginn der Steuerperiode, erstmals am 31. Dezember 2023; die Anpassung erfolgt frühestens auf die Steuerperiode 2025.

III.

IV.

Die Gesetzesänderungen treten am 1. Januar 2023 in Kraft.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Verteiler KRB

Finanzdepartement (2)

Steueramt (20)

Amt für Finanzen

Staatskanzlei (2; eng, rol)

Kantonale Finanzkontrolle

Initiativkomitee, Rémy Wyssmann, Sigriststrasse 22, 4566 Kriegstetten

Amtsblatt (Referendum)

Parlamentsdienste

GS, BGS