

# ***Volksinitiative «Jetzt si mir draa», Für eine Senkung der Steuern für mittlere und tiefe Einkommen; ausformulierter Entwurf und Gegenvorschlag***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates  
an den Kantonsrat von Solothurn  
vom 21. Dezember 2021, RRB Nr. 2021/1919

## **Zuständiges Departemet**

Finanzdepartement

## **Vorberatende Kommission(en)**

Finanzkommission

## Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung .....	5
1. Ausgangslage.....	7
1.1 Politische Ausgangslage .....	7
1.2 Volksinitiative .....	7
1.2.1 Einreichung, Zustandekommen.....	7
1.2.2 Wortlaut des Initiativbegehrens.....	7
1.2.3 Begründung.....	8
1.3 Gegenvorschlag .....	8
1.4 Vernehmlassungsverfahren .....	8
2. Verhältnis zur Planung .....	9
3. Hauptpunkte der Vorlage .....	10
3.1 Volksinitiative .....	10
3.1.1 Finanzielle Konsequenzen.....	13
3.1.2 Würdigung der Initiative .....	14
3.1.2.1 Finanzpolitische Würdigung.....	14
3.1.2.2 Rechtliche Beurteilung .....	15
3.1.3 Ergebnis .....	17
3.2 Gegenvorschlag .....	17
3.2.1 Vorbemerkungen.....	17
3.2.2 Zur tariflichen Entlastung im Detail .....	18
3.2.2.1 Vorgabe des Kantonsrates.....	18
3.2.2.2 Analyse von Ecoplan AG.....	18
3.2.2.3 Entlastung über 65 Mio. Franken .....	20
3.2.3 Zur Überprüfung der Abzüge.....	23
3.3 Unterschiede Initiative und Gegenvorschlag.....	25
4. Auswirkungen.....	26
4.1 Personelle Konsequenzen.....	26
4.2 Finanzielle Konsequenzen.....	26
4.3 Vollzugsmassnahmen .....	26
4.4 Folgen für die Gemeinden.....	26
4.5 Wirtschaftlichkeit / Nachhaltigkeit.....	27
5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage .....	27
5.1 Volksinitiative: Änderungen im Steuergesetz: .....	27
5.2 Gegenvorschlag: Änderungen im Steuergesetz: .....	28
6. Erledigung von parlamentarischen Vorstössen .....	29
7. Rechtliches .....	29
8. Antrag.....	29
9. Beschlussesentwurf .....	30

**Beilagen**

Beschlussesentwurf 1 Initiative

Synopse zu Beschlussesentwurf 1 Initiative

Beschlussesentwurf 2 Gegenvorschlag

Synopse zu Beschlussesentwurf 2 Gegenvorschlag

Anhang 1: Tarife und Modellrechnungen Initiative

Anhang 2: Tarife und Modellrechnungen Gegenvorschlag



## Kurzfassung

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 der Volksinitiative zwar zugestimmt, aber die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags verlangt. 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. Mit dieser Vorlage unterbreiten wir Ihnen sowohl den ausgearbeiteten Initiativtext wie auch den Gegenvorschlag.

Auch wir erachten die Steuerbelastung der Einkommen im Kanton Solothurn vergleichsweise als überdurchschnittlich hoch. Die Initiative ist jedoch, obwohl sie in der Form einer Anregung daherkommt, in ihrer Forderung zu eng formuliert: Einerseits gibt sie die Höhe der Tarifstufen für die Einkommenssteuer strikt vor, ohne auf die Art der Steuerbemessung und die Höhe der Steuerabzüge Rücksicht zu nehmen. Andererseits bindet sie den Tarif an eine vom Kanton Solothurn nicht beeinflussbare Grösse, nämlich dem Durchschnitt der Steuerbelastung der Kantone. Dies tut sie zudem für alle Steuerpflichtigen, und nicht – wie der Titel vermuten lässt – nur für die tiefen und mittleren Einkommen. Dabei nimmt sie keinerlei Rücksicht auf die Einkommensstruktur im Kanton Solothurn, wo beispielsweise der obere Mittelstand im Vergleich zu den steuerünstigeren Kantonen nur unterdurchschnittlich ausgeprägt ist. Die Initiative führt damit letztlich zu einer Steuerbelastung, die tatsächlich unter dem eigentlich anvisierten Durchschnitt aller Kantone zu liegen käme und schießt damit über das eigene Ziel hinaus. Entsprechend hohe Steuerausfälle sind die Folge: Ohne Korrekturmassnahmen wird die mit der Initiative geforderte Senkung der Tarifstufen nur beim Kanton einen jährlichen Ertragsausfall von 46.9 Mio. Franken ab der Steuerperiode 2023 zur Folge haben. Ab der Steuerperiode 2030 ist sogar mit 124.4 Mio. Franken Mindereinnahmen zu rechnen. Noch höher sind mit 51.3 Mio. bzw. 135 Mio. Franken die Ertragsausfälle bei den Einwohnergemeinden. Dabei nimmt die Initiative in ihrer rigiden Form keinerlei Rücksicht auf den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden. Aus diesen Gründen haben wir am 26. Mai 2020 dem Kantonsrat die Initiative zur Ablehnung empfohlen und lehnen sie auch weiterhin ab.

Als Gegenvorschlag schlagen wir 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. Bis zu einem Bruttoeinkommen von rund 100'000 Franken liegt die Steuerbelastung für Familien mit Kindern sogar unterhalb des Schweizer Durchschnitts. Zudem wird der Pendlerabzug künftig gedeckelt. Allerdings mit 7'000 Franken nur moderat und gleich hoch oder höher als sämtliche umliegenden Kantone. 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. Nicht Teil des vorliegenden Gegenvorschlages ist die Revision der Katasterschätzung, diese wird in einem separaten Geschäft beschlossen.

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 zu einer stärkeren Steuerbelastung aller Steuerpflichtigen führen. 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 AG in ihrem Bericht vom 26. August 2020 fest, der auf der Homepage des Steueramtes abrufbar ist. Ecoplan AG 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 4.1 Mio. Franken zu rechnen. Beim Kanton verbleiben somit jährliche Steuerausfälle von ca. 26.6 Mio. Franken, bei den Gemeinden von rund 28.7 Mio. Franken. Diese Steuerertragsausfälle belasten den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden nicht übermässig. Ein Sparpaket wie das Massnahmenpaket aus den Jahren 2013 und 2014 ist aus heutiger Sicht denn auch nicht notwendig. Die Ausfälle können im ordentlichen Budgetprozess kompensiert werden.

Im Unterschied zur Volksinitiative kann mit dem Gegenvorschlag das angestrebte Ziel, nämlich die steuerliche Entlastung der tiefen und mittleren Einkommen, erreicht werden, ohne den Finanzhaushalt von Kanton und Gemeinden zu gefährden. Der Gegenvorschlag führt denn auch nicht zu einem Leistungsabbau der öffentlichen Hand.

Wird die Initiative oder der Gegenvorschlag in der Volksabstimmung angenommen, sind die neuen Gesetzesbestimmungen per 1. Januar 2023 in Kraft zu setzen.

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die 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

#### 1.2.1 Einreichung, Zustandekommen

Ein Initiativkomitee hat am 28. November 2019 eine Volksinitiative mit dem Titel «Jetzt si mir draa. Für eine Senkung der Steuern für mittlere und tiefe Einkommen» mit 3'264 beglaubigten Unterschriften eingereicht. Gemäss Verfügung der Staatskanzlei vom 29. November 2019 ist die Volksinitiative fristgerecht eingereicht worden und mit mehr als 3'000 gültigen Unterschriften zu Stande gekommen.

#### 1.2.2 Wortlaut des Initiativbegehrens

Das Initiativbegehren wurde als Gesetzesinitiative in Form einer Anregung eingereicht. Es lautet wie folgt:

«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.»

### 1.2.3 Begründung

Das Initiativkomitee hat das Begehren an seiner Medienkonferenz Ende August 2019 im Wesentliche wie folgt begründet (schriftliche Version der Voten des Initiativkomitees; gesehen am 30. März 2020 auf <http://www.jetztsimirdraa.ch>):

- Mit der Teilrevision des Steuergesetzes zur kantonalen Umsetzung der Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) seien die mittleren Einkommen gar nicht und die tiefen Einkommen kaum steuerlich entlastet worden.
- Es sei allgemein bekannt, dass der Kanton Solothurn insbesondere die tiefen und mittleren Einkommen deutlich stärker besteuere als der Durchschnitt der Kantone. Es sei nun an der Zeit, endlich die tiefen und mittleren Einkommen zu entlasten.
- Das vorgeschlagene Vorgehen sei pragmatisch und finanziell machbar. Der erste Schritt, die Anpassung der Steuerbelastung auf 20% über dem Schweizer Durchschnitt, führe zu Steuer-mindererträgen von ungefähr 30 Mio. Franken für den Kanton. Der zweite Schritt, die Anpassung der Steuerbelastung an den Durchschnitt der Kantone, führe zu rund 125 Mio. Franken Steuer-mindererträgen beim Kanton. Dieser zweite Schritt sei jedoch erst in zehn Jahren umzusetzen. Mit den Gemeinden zusammen würden die Mindererträge beim ersten Schritt rund 70 Mio. Franken und beim zweiten Schritt rund 260 Mio. Franken betragen.

### 1.3 Gegenvorschlag

Der Kantonsrat hat am 2. September 2020 (VI 94/2020) der Volksinitiative zugestimmt, gleichzeitig aber von der Regierung verlangt, einen moderateren Gegenvorschlag auszuarbeiten.

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 der Katasterschätzung;
- e) Erheblich erklärte Aufträge der Finanzkommission (AD 0200/2019) sowie der Fraktion SP/junge SP (A 0177/2019) sollen als erledigt abgeschrieben werden.

### 1.4 Vernehmlassungsverfahren

Gestützt auf den Regierungsratsbeschluss Nr. 2021/1177 vom 17. August 2021 hat das Finanzdepartement ein Vernehmlassungsverfahren zum Gegenvorschlag durchgeführt. Nicht Teil des Vernehmlassungsverfahrens war die Umsetzung der Volksinitiative, da praxisgemäss für die Umsetzung einer Volksinitiative auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens verzichtet wird. Zudem gibt die Volksinitiative die Höhe der anzustrebenden Steuerbelastung klar vor und lässt insofern kaum Spielraum bei der Umsetzung. Nicht Teil des Vernehmlassungsverfahrens war überdies die Revision der Katasterschätzung, weil diese in einer separaten Vorlage beschlossen wird.

Die Vernehmlassungsfrist endete am 29. Oktober 2021. Insgesamt haben 26 Parteien, Verbände sowie andere Organisationen und Einzelpersonen eine schriftliche Eingabe eingereicht. Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens ist im Regierungsratsbeschluss Nr. 2021/1654 vom 16. November 2021 dargestellt und kann wie folgt zusammengefasst werden:

Die Hauptanliegen der Vorlage, die tarifliche Entlastung der tiefen und mittleren Einkommen sowie die Erhöhung des Kinderabzuges, wird von der Mehrheit der Teilnehmer vorbehaltlos oder grundsätzlich begrüsst. Nur eine Minderheit spricht sich gänzlich gegen den Gegenvorschlag und für die Umsetzung der Volksinitiative aus.

Unterschiedliche Ansichten bestehen zunächst bei der Ausgestaltung des Steuertarifs: Eine Minderheit wünscht sich eine stärkere tarifliche Entlastung der tiefen, mittleren und/oder hohen Einkommen. Eine andere Minderheit erachtet eine stärkere Belastung der hohen und sehr hohen Einkommen als sachgerecht.

Die Erhöhung des Kinderabzuges von 6'000 Franken auf 9'000 Franken wird überwiegend als sachgerecht erachtet. Nur vereinzelt wird ein noch höherer Kinderabzug gefordert oder aber die Erhöhung kritisiert. Eine Minderheit fordert zudem auch die Erhöhung des Kinderbetreuungskostenabzuges. Angeregt wird zudem vereinzelt auch, eine Entlastung über sogenannte «Steuergutschriften» zu prüfen, da bei der Erhöhung von Abzügen progressionsbedingt höhere Einkommen vermehrt profitieren würden.

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer begrüsst eine Beschränkung des Pendlerabzuges. Unterschiedliche Ansichten bestehen jedoch in dessen Höhe: Ein Teil der Vernehmlassungsteilnehmer fordert eine tiefe Deckelung von 3'000 oder 4'000 Franken, ein ähnlich grosser Teil erachtet ein Abzug von maximal 12'000 Franken als sachgerecht. Dazwischen stossen unterschiedliche Höhen von 6'000, 7'000, 9'000 oder 10'000 Franken auf Anklang. Bloss eine Minderheit lehnt jegliche Begrenzung des Pendlerabzuges ab. Wir haben in der Vernehmlassung eine Deckelung auf 6'000 Franken vorgeschlagen. Weil diese Beschränkung mehrheitlich als zu tief erachtet wurde, schlagen wir vor, die Deckelung auf 7'000 Franken zu erhöhen.

Die Ausklammerung der Katasterschätzung aus dem Gegenvorschlag stösst überwiegend auf Zustimmung. Nur ein Vernehmlassungsteilnehmer spricht sich gegen diese Massnahme aus.

## **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) wurde per 1. Januar 2020 in einem ersten Schritt die Einkommenssteuerbelastung bei den kleinsten Einkommen gesenkt, indem der Einkommenssteuertarif angepasst wurde.

Auch im neuen Legislaturplan 2022 – 2025 ist die Senkung der Steuerbelastung von mittleren Einkommen und von Familien mit Kindern ein politischer Schwerpunkt (Ziff. B.1.1.1 des Legislaturplans 2022 - 2025). Dies soll durch eine Senkung des Steuertarifs sowie durch eine Überprüfung von steuerlichen Privilegien in Form von Abzügen geschehen.

Die Standortstrategie 2030 (RRB Nr. 2019/99 vom 22. Januar 2019, aktualisiert mit RRB Nr. 2021/1178 vom 17. August 2021) strebt bei der Einkommensbesteuerung an, einen Platz im Mittelfeld der Schweizer Kantone einzunehmen und die Steuerbelastung für natürliche Personen zu senken.

Im Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) für die Jahre 2022 - 2025 ist die Volksinitiative und der Gegenvorschlag noch nicht finanziell abgebildet.

### 3. Hauptpunkte der Vorlage

#### 3.1 Volksinitiative

Die Initiative verlangt eine Revision des Einkommenssteuertarifs. In einem ersten Schritt sind die Tarifstufen so anzupassen, dass spätestens ab der Steuerperiode 2023 die Steuerbelastung für alle Steuerpflichtigen im Maximum 120% des Durchschnitts der Steuerbelastung aller Schweizer Kantone beträgt. In einem zweiten Schritt darf ab der Steuerperiode 2030 die Steuerbelastung für alle Steuerpflichtigen maximal 100% des Durchschnitts sämtlicher Schweizer Kantone betragen. Die Steuerbelastung darf somit bei keiner Einkommenskategorie über diesem Durchschnitt bzw. nicht über 120% des Durchschnitts liegen.

Die Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) publiziert jährlich Zahlen zur Steuerbelastung in der Schweiz. Mit Botschaft und Entwurf vom 26. Mai 2020 hat das Steueramt die durch die Umsetzung der Initiative zu erwartenden Steuerausfälle anhand der von der ESTV publizierten Steuerbelastung der Kantonshauptorte berechnet (RRB Nr. 2020/788). Das Beratungsunternehmen Ecoplan AG hat die Berechnungen des Steueramtes verifiziert.<sup>1</sup> In seinem Bericht vom 13. Mai 2020 bewertete es die vom Steueramt verwendete Berechnungsmethodik als zielführend. Für eine präzise Umsetzung der Initiative schlug es indessen vor, die Berechnung der durchschnittlichen Steuerbelastung aller Schweizer Kantone unter Berücksichtigung der Wohnbevölkerung erneut vorzunehmen (d.h. durch eine Gewichtung der Bevölkerung) und auf Basis dieser alternativen Berechnungsmethode eine angepasste Tarifstruktur zu erstellen. Ferner weist der Bericht darauf hin, eine Erhebung des Steuerfusses jeder Gemeinde der Schweiz (und nicht nur der jeweiligen Kantonshauptorte) zwar aufwändig sei, aber ein präziseres Ergebnis liefern könne.

Nach der Annahme der Initiative durch den Kantonsrat wurde Ecoplan AG damit beauftragt, einen präzisen Tarif zu deren Umsetzung auszuarbeiten. Die nachfolgenden Tabellen zeigen den von Ecoplan AG hierzu entwickelten Einkommenssteuertarif. In der ersten Tabelle wird jeweils 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.

Für den ersten Schritt der Initiative, d.h. für eine Einkommenssteuerbelastung von maximal 120% des Schweizer Durchschnitts ab der Steuerperiode 2023, ist folgender Tarif vorgesehen:

<b>Grundtarif Schweizer Durchschnitt +120%</b>				
<b>Steuersatz</b>	<b>Tarifstufe</b>	<b>Tarifstufe kumuliert</b>	<b>Steuer/Stufe</b>	<b>Steuer kumuliert</b>
0.0%	13'000	13'000	-	-
4.0%	5'000	18'000	200	200
6.0%	5'000	23'000	300	500
7.0%	4'000	27'000	280	780
8.0%	4'000	31'000	320	1'100
9.0%	3'000	34'000	270	1'370
9.5%	4'000	38'000	380	1'750
10.0%	10'000	48'000	1'000	2'750
10.5%	33'000	81'000	3'465	6'215
11.5%	229'000	310'000	26'335	32'550
10.5%	ab 310'000			

<sup>1</sup> KRB-Beilage 02 zum Geschäft VI 0094/2020.

<b>Splittingtarif Schweizer Durchschnitt +120%</b>				
<b>Steuersatz</b>	<b>Tarifstufe</b>	<b>Tarifstufe kumuliert</b>	<b>Steuer/Stufe</b>	<b>Steuer kumuliert</b>
0.0%	24'700	24'700	-	-
4.0%	9'500	34'200	380	380
6.0%	9'500	43'700	570	950
7.0%	7'600	51'300	532	1'482
8.0%	7'600	58'900	608	2'090
9.0%	5'700	64'600	513	2'603
9.5%	7'600	72'200	722	3'325
10.0%	19'000	91'200	1'900	5'225
10.5%	62'700	153'900	6'584	11'809
11.5%	435'100	589'000	50'037	61'845
10.5%	ab 589'000			

Gemäss Initiativtext soll in einem zweiten Schritt die durchschnittliche Einkommenssteuerbelastung ab der Steuerperiode 2030 maximal 100% des Schweizer Durchschnitts betragen:

<b>Grundtarif Schweizer Durchschnitt</b>				
<b>Steuersatz</b>	<b>Tarifstufe</b>	<b>Tarifstufe kumuliert</b>	<b>Steuer/Stufe</b>	<b>Steuer kumuliert</b>
0.0%	14'000	14'000	-	-
4.0%	6'000	20'000	240	240
6.0%	6'000	26'000	360	600
7.0%	8'000	34'000	560	1'160
8.0%	9'000	43'000	720	1'880
8.5%	12'000	55'000	1'020	2'900
9.0%	13'000	68'000	1'170	4'070
10.0%	32'000	100'000	3'200	7'270
11.0%	40'000	140'000	4'400	11'670
11.5%	303'000	443'000	34'845	46'515
10.5%	ab 443'000			

<b>Splittingtarif Schweizer Durchschnitt</b>				
<b>Steuersatz</b>	<b>Tarifstufe</b>	<b>Tarifstufe kumuliert</b>	<b>Steuer/Stufe</b>	<b>Steuer kumuliert</b>
0.0%	26'600	26'600	-	-
4.0%	11'400	38'000	456	456
6.0%	11'400	49'400	684	1'140
7.0%	15'200	64'600	1'064	2'204
8.0%	17'100	81'700	1'368	3'572
8.5%	22'800	104'500	1'938	5'510
9.0%	24'700	129'200	2'223	7'733
10.0%	60'800	190'000	6'080	13'813
11.0%	76'000	266'000	8'360	22'173
11.5%	575'700	841'700	66'206	88'379
10.5%	ab 841'700			

Die durchschnittliche Steuerbelastung der Schweiz wurde anhand des ESTV-Steuerrechners<sup>1</sup> berechnet. Dieser berücksichtigt alle automatisch gewährten Abzüge, d.h. der Abzug für Versicherungsprämien und Sparkapitalien, der Kinderabzug, der Abzug für Berufskosten, Abzüge für tiefe Einkommen sowie der Zweiverdienerabzug. Berücksichtigt wurden nur die Kantons- und Gemeindesteuern, nicht jedoch die Kirchen- und Bundessteuern.<sup>2</sup> Alle Durchschnitte sind zudem bevölkerungsgewichtet gerechnet.

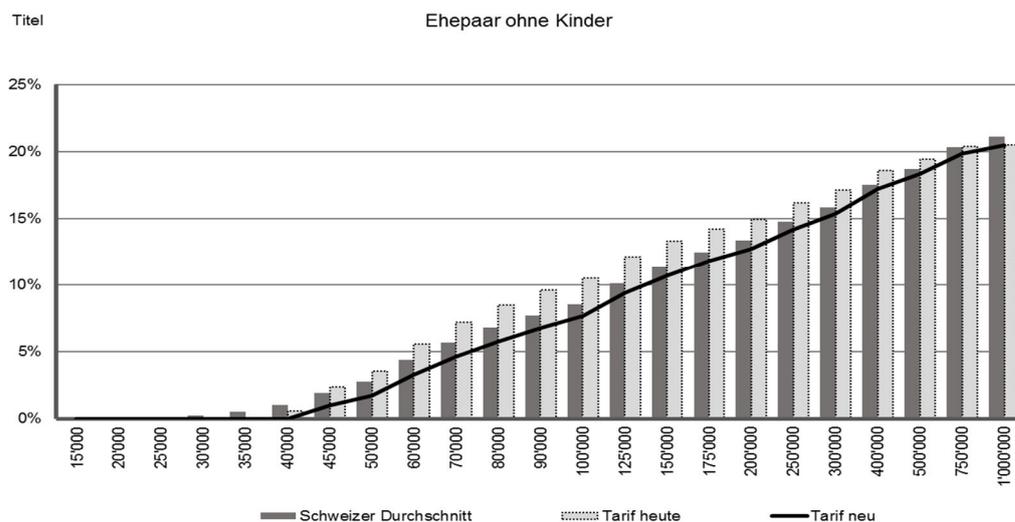
Im ESTV-Steuerrechner kann die Steuerbelastung für verschiedene familiäre Situationen in jeder Gemeinde der Schweiz abgebildet werden. Der Tarif für die Umsetzung der Initiative wurde anhand von sechs betrachteten Haushaltstypen festgelegt: Ledige, Ehepaar ohne Kinder, Ehepaar mit zwei Kindern (1 Person erwerbstätig), Ehepaar mit zwei Kindern (beide erwerbstätig), Einelternfamilie, Rentnerpaar.

Dabei wurde der Tarif so ausgestaltet, dass bei keiner der sechs Fallkonstellationen die Steuerbelastung je über der durchschnittlichen Belastung zu liegen kommt. Dies führt aber auch dazu, dass die Steuerbelastung nach dem neuen Tarif teilweise tiefer als der Schweizer Durchschnitt ist. Der Grund dafür liegt zum einen darin, dass der Kanton Solothurn bereits beim geltenden Einkommenssteuertarif eine unterdurchschnittliche Besteuerung der sehr tiefen und sehr hohen Einkommen aufweist und eine Anpassung nach oben kaum dem Anliegen der Initianten entspricht. Ein weiterer Grund liegt zum andern in der Tatsache, dass die verwendeten Konstellationen aufgrund des Splittingtarifs nach § 44 Abs. 2 Bst. a StG und der Sozialabzüge zu unterschiedlichen Tarifiergebnissen führen. Wenn nun bei keiner der Konstellationen die Steuerbelastung höher sein darf als die strikte Vorgabe der Initiative, führt dies bei den anderen Konstellationen unter Umständen zu einer unterdurchschnittlichen Belastung. Das Gesagte gilt gleichermassen auch für den Tarif, der eine Belastung von 120% des Schweizer Durchschnitts abbildet. Nachfolgende Grafiken verdeutlichen das Gesagte: Während der neue Tarif für die Fallkonstellation «Ehepaar mit zwei Kindern (beide erwerbstätig)» genau auf dem Schweizer Durchschnitt liegt, ist der Tarif für ein «Ehepaar ohne Kinder» merklich tiefer:



<sup>1</sup> <https://swisntaxcalculator.estv.admin.ch/>

<sup>2</sup> Der somit berechnete Schweizer Durchschnitt kann nicht mit den Berechnungen vom 26. Mai 2020 (RRB Nr. 2020/788) verglichen werden, da dort die Kirchensteuer im Durchschnitt mitenthalten war. Zudem ist der neue Durchschnitt genauer, indem er alle Schweizer Gemeinden und nicht nur die Kantonshauptorte mit einbezieht.



Im Anhang 1 sind sämtliche Fallkonstellationen abgebildet. Im Ergebnis setzt der entwickelte Tarif die Vorgaben der Initiative bestmöglich um. Bei keiner der Fallkonstellationen liegt die Steuerbelastung über der von der Initiative geforderten Steuerbelastung von 100 bzw. 120 Prozent des Schweizer Durchschnitts. Bei vielen Fallkonstellationen würde die Umsetzung der Initiative jedoch zu einer teils unterdurchschnittlichen Steuerbelastung führen, wie die obstehenden beiden Grafiken exemplarisch aufzeigen: Ein Ehepaar mit oder ohne Kinder wird zwar zum gleichen Steuertarif besteuert, dasjenige mit Kindern kann aber im Unterschied zu einem kinderlosen Ehepaar Kinderabzüge geltend machen. Bei einem unterdurchschnittlichen Kinderabzug muss entsprechend stark über den Steuertarif korrigiert werden, wenn die durchschnittliche Steuerbelastung eines Ehepaares mit zwei Kindern erreicht werden will. Diese starke tarifliche Entlastung führt aber dazu, dass ein kinderloses Ehepaar überdurchschnittlich entlastet wird, sobald die Kinderabzüge wegfallen. Eine tarifliche Entlastung, die sich an der durchschnittlichen Steuerbelastung der Schweiz orientiert, nimmt sodann keine Rücksicht auf kantonale Unterschiede in der Bemessungsgrundlage (wie beispielsweise ein tiefer Eigenmietwert) und der Einkommensstruktur (wie beispielsweise ein bloss geringer Anteil an hohem Einkommen). Entsprechend hohe Steuerausfälle sind die Folge. Eine bessere Lösung könnte nur durch eine Anpassung der Abzüge erreicht werden, was gemäss den Voten des Initiativkomitee anlässlich ihrer Medienkonferenz Ende August 2019 jedoch nicht gewünscht ist.

### 3.1.1 Finanzielle Konsequenzen

Ecoplan AG hat für die Berechnungen der Steuerausfälle bei der Umsetzung der Initiative die hierfür entwickelten, fiktiven und in Ziffer 3.1 hiervoor beschriebenen Einkommenssteuertarife für eine Simulation verwendet. Dabei wurden die definitiven Veranlagungsdaten der im Kanton Solothurn steuerpflichtigen Personen des Steuerjahrs 2017 verwendet, da diese Steuerperiode die jüngste Steuerperiode ist, die nahezu vollständig veranlagt ist.

Gegenüber dem seit dem 1. Januar 2020 geltenden Einkommenssteuertarif und den im Jahr 2020 geltenden Abzügen würde der erste Schritt der Initiative (Schweizer Durchschnitt +20%) zu Mindererträgen beim Kanton von schätzungsweise 46.9 Mio. Franken führen. Im zweiten Umsetzungsschritt der Initiative (Schweizer Durchschnitt) ist mit jährlichen Mindererträgen beim Kanton von 124.4 Mio. Franken zu rechnen.

Die Initiative hätte bei ihrer Umsetzung auch direkte Auswirkungen auf die Gemeinden. Sie erheben gemäss § 253 Abs. 1 StG die Gemeindesteuern in Prozenten der ganzen bzw. einfachen Staatssteuer. Mindererträge bei den einfachen Staatssteuern haben demzufolge direkte Auswirkungen auf die Steuererträge der Einwohner- und Kirchgemeinden. Um die Mindererträge zu berechnen, hat Ecoplan AG einen bevölkerungsgewichteten durchschnittlichen Steuerfuss der

Einwohnergemeinde der Steuerperiode 2020 von 115.35% verwendet. Die dadurch berechneten Steuerausfälle bei den Einwohnergemeinden betragen 51.3 Mio. (Schweizer Durchschnitt +20%) resp. 135 Mio. (Schweizer Durchschnitt).

Gesamthaft führt die Umsetzung der Initiative beim Kanton und den Einwohnergemeinden ab der Steuerperiode 2023 zu jährlichen Steuerausfällen von 98.2 Mio. Franken. Ab der Steuerperiode 2030 betragen die Steuerausfälle sogar jährlich 259.4 Mio. Franken.

Die Unterschiede zu den in Botschaft und Entwurf vom 26. Mai 2020 (RRB Nr. 2020/788) prognostizierten Steuerausfällen von 146.5 Mio. Franken (Schweizer Durchschnitt +20%) und 304.7 Mio. Franken (Schweizer Durchschnitt) ergeben sich durch den neuen, genaueren Tarif sowie dadurch, dass der Schweizer Durchschnitt nicht nur anhand der Kantonshauptorte berechnet wurde, sondern alle Schweizer Gemeinden mit einbezogen. Zudem wurde im früheren Durchschnitt die Kirchensteuer mitberücksichtigt, was nun nicht mehr der Fall ist. In den berechneten Steuerausfällen von 98.2 Mio. Franken und 259.4 Mio. Franken sind denn auch die Steuerausfälle bei den Kirchgemeinden von voraussichtlich 4.4 Mio. (Schweizer Durchschnitt +20%) resp. 11.7 Mio. Franken (Schweizer Durchschnitt) nicht mitenthalten.

### 3.1.2 Würdigung der Initiative

Wie bereits vorne gezeigt, wirkt sich die Initiative ganz massiv auf den Staatshaushalt aus. Sie ist deshalb in erster Linie aus finanzpolitischer Sicht zu würdigen. Zu beurteilen ist sie weiter in rechtlicher Hinsicht.

#### 3.1.2.1 Finanzpolitische Würdigung

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 16.1 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). In diesen Mindereinnahmen sind weitgehende, auf acht Jahre ausgelegte Ausgleichzahlungen an die Gemeinden enthalten, um deren Mindereinnahmen zufolge STAF auszugleichen. Die Vorlage zur Umsetzung der STAF hat zudem eine Entlastung bei der Einkommenssteuer für kleine und mittlere Einkommen vorgesehen; die Anpassung des Einkommenssteuertarifs wurde per 1. Januar 2020 in Kraft gesetzt. Die Teilrevision des Einkommenssteuertarifs sah eine Entlastung von 4,9 Mio. Franken vor. Die Vorlage wurde von der Solothurner Stimmbevölkerung am 9. Februar 2020 mit rund 73% der Stimmen deutlich angenommen. Am 19. Mai 2019 scheiterte die erste Vorlage zur kantonalen Umsetzung der STAF, die mit der «Vorwärtsstrategie» grössere Steuermindererträge verursacht hätte, mit rund 52% der Stimmen. Es ist davon auszugehen, dass die erste Vorlage in erster Linie wegen der hohen Steuerausfälle gescheitert ist.

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.

Die Annahme der Initiative würde ab der Steuerperiode 2023 beim Kanton zu jährlichen Steuerertragsausfällen von 46.9 Mio. Franken führen, die bei dieser unsicheren Ausgangslage nicht zu verantworten sind. Das Eigenkapital, das sich dank der guten Abschlüsse der Jahresrechnungen 2019 und 2020 auf 416.9 Mio. Franken erhöhte, wäre in kurzer Zeit aufgebracht. Die guten Ergebnisse der Vorjahre sind zudem zu einem grossen Teil auf Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank zurückzuführen, deren künftige Höhe ungewiss ist. Die grossen

Defizite würden uns zwingen, bei den von uns beeinflussbaren Aufgabengebieten, namentlich bei der Bildung, im Gesundheits- und Sozialbereich sowie bei der Infrastruktur mit sofortiger Wirkung einen massiven Leistungsabbau mit entsprechenden personalpolitischen Massnahmen durchzusetzen. Die Standortattraktivität des Kantons Solothurn würde dabei grossen Schaden erleiden. Oder es wird unumgänglich sein, diese enormen zusätzlichen Ausfälle mit einer Erhöhung des Steuerfusses zu kompensieren. Auf keinen Fall wird die massive Steuersenkung die steuerliche Attraktivität des Kantons in dem Ausmass steigern, dass neu zugezogene Steuerpflichtige die Ausfälle mit ihren Steuern kompensieren könnten. Auch die Gemeinden wären gezwungen, die massiven Steuerausfälle durch eine Erhöhung des Steuerfusses aufzufangen.

Das Gesagte gilt in verstärktem Masse für den zweiten Schritt der Initiative, der ab dem Jahr 2030 umgesetzt werden soll. Die Senkung der Einkommensbesteuerung auf maximal den Durchschnitt der Schweizer Kantone würde aus heutiger Sicht zu Einbussen von über 124.4 Mio. Franken allein beim Kanton führen.

Die Initianten bringen keine konkreten und realisierbaren Vorschläge ein, die einen Beitrag zur Kompensation dieser massiven Ausfälle leisten könnten. Es geht ihnen einzig darum, die Steuerbelastung massiv zu senken unter dem Motto «Jetzt si mir draa». Die Stabilität des Finanzhaushalts des Kantons und der Gemeinden erscheint zweitrangig. Dabei zeigt gerade die nach wie vor aktuelle Covid-19-Pandemie, wie wichtig ein gesunder Finanzhaushalt des Staates ist, damit er seine vielfältigen Leistungen im Gesundheits-, Bildungs-, Kultur- und Sozialbereich, aber auch für die Infrastruktur und die öffentliche Sicherheit erbringen kann.

### 3.1.2.2 Rechtliche Beurteilung

#### 3.1.2.2.1 Anpassungen an die Teuerung

Nebst der Forderung nach einer Steuerbelastung von maximal 120% resp. 100% des Schweizer Durchschnitts verlangt die Initiative zudem, dass die Tarifstufen des Einkommenssteuertarifs sowie die allgemeinen Abzüge und die Sozialabzüge im Steuergesetz ab der Steuerperiode 2023 bei jedem Anstieg der Teuerung angepasst werden. Das kantonale Steuergesetz kennt in § 45 Abs. 1 bereits eine Bestimmung zur Anpassung der allgemeinen Abzüge in § 41, der Sozialabzüge in § 43 sowie des Mindestbetrags in § 20 Abs. 4 zur Korrektur der kalten Progression. Die Anpassungen haben zu erfolgen, wenn die Teuerung ab dem Inkrafttreten des Steuergesetzes oder seit der letzten Anpassung der Tarifstufen in § 44 StG bei 5% liegt. Massgebend ist gemäss § 45 Abs. 2 StG der Indexstand ein Jahr vor Beginn der Steuerperiode und zwar erstmals am 31. Dezember 2008 (in diesem Jahr trat zum letzten Mal ein neuer Einkommensteuertarif in Kraft). Der Landesindex der Konsumentenpreise (Indexbasis Dezember 2005) lag am 31. Dezember 2008 bei 103,4 Punkten. Per Ende September 2021 lag er bei 103,6 Punkten. Über die ganze Zeit hinweg betrachtet ist die Teuerung folglich nur um 0,2 Punkte im Plus (per Ende 31. Dezember 2020 war die Teuerung sogar 1,1 Punkte im Minus). Eine Anpassung an die Teuerung war somit seit 2008 nicht erforderlich. Der Kanton Solothurn kennt mit dieser Regelung das System der obligatorischen Indexierung wie die Kantone Bern, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Freiburg, Appenzell-Ausserrhoden, Graubünden und Tessin.

Die Initiative können wir nur in dem Sinne verstehen, dass die Teuerung jährlich anzupassen ist und keine bestimmte Schwelle definiert werden soll. Bei der Anpassung an die Teuerung sollen dabei nebst den Abzügen auch die Tarifstufen berücksichtigt werden. Dies entspräche dem Wechsel zu einer automatischen Indexierung wie sie der Bund und die Kantone Luzern, Uri, Zug, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau, Thurgau, Waadt, Wallis und Jura sowie in einer Variante davon die Kantone Zürich und Genf kennen. Wobei diese Kantone sowie der Bund Rundungsregeln bei der Anpassung der Beträge kennen.

Wir erachten die Solothurner Regelung beim Ausgleich der kalten Progression nach wie vor als sinnvoll. Die Definition einer gewissen Schwelle, hier 5%, verhindert, dass Abzüge und Tarifstufen laufend um Kleinstbeträge angepasst werden müssen, die beim einzelnen Steuerzahler nur einen marginalen Einfluss auf den geschuldeten Steuerbetrag haben. Eine Abkehr von der obligatorischen Indexierung, wie sie aktuell in § 45 StG vorgesehen ist, drängt sich nicht auf. Die Initianten begründen denn auch nicht, weshalb die Indexierung geändert werden sollte.

### 3.1.2.2.2 Anpassungen an den Durchschnitt

Die Initiative hat die Form einer Anregung, macht aber klare Vorgaben, wie sie umzusetzen ist. Sie fordert wie gesehen, dass die Tarifstufen für die Einkommenssteuer so angepasst werden, dass sie ab der Steuerperiode 2023 für alle Steuerpflichtigen zu einer Steuerbelastung führt, die nicht höher sein darf, als 20% über dem Durchschnitt aller Kantone. Ab der Steuerperiode 2030 darf die Steuerbelastung nicht über diesem Durchschnitt liegen. Damit lässt die Initiative keinen Raum für die Frage, wie hoch die Steuerbelastung für die Steuerpflichtigen im Kanton Solothurn im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt denn tatsächlich ist. Der Vergleich der Steuerbelastung in der Schweiz der ESTV berücksichtigt nämlich die kantonalen Unterschiede bei der Festsetzung der Bemessungsgrundlage der Einfachheit halber nicht.

Der Kanton Solothurn bewertet die auf seinem Gebiet gelegenen Liegenschaften unterdurchschnittlich tief. Da die Kantone unterschiedliche Bewertungsmethoden kennen, stützen sich die Steuerverwaltungen bei interkantonalen Steuerauscheidungen auf die sog. Repartitionsfaktoren, die jeweils von der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK) im Kreisschreiben Nr. 22 publiziert werden. Als Referenzgrösse gilt der Kanton Appenzell-Ausserrhoden mit 100%. Mit einem Repartitionswert von 335% für nichtlandwirtschaftliche Grundstücke weist der Kanton Solothurn den zweithöchsten Wert aus. Bei einer Steuerauscheidung zwischen dem Kanton Solothurn und dem Kanton Appenzell Ausserrhoden würde der Katasterwert der im Kanton Solothurn gelegenen Liegenschaften somit um 335% erhöht, um mit den Steuerwerten der im Kanton Appenzell Ausserrhoden gelegenen Liegenschaften vergleichbar zu sein. Die tiefen Katasterwerte haben nicht nur einen negativen Effekt auf die Höhe der geschuldeten Vermögensteuer, sie ziehen zudem verhältnismässig tiefe Eigenmietwerte nach sich, was zu einer deutlichen Steuervergünstigung bei der Einkommensteuer führt, die sich bereits in der Bemessung, also in der Festsetzung des steuerbaren Einkommens bemerkbar macht. Der Bund verlangt denn auch, dass bei der Veranlagung der direkten Bundessteuer bei Solothurner Liegenschaften mit einem Katasterwert unter 240'000 Franken ein Zuschlag von 25% auf dem nach Solothurner Steuerrecht festgesetzten Eigenmietwert erhoben wird. Weiter kennt der Kanton Solothurn im Unterschied zum Bund und zu den meisten anderen Kantonen keine Begrenzung des Fahrkostenabzugs (Pendlerabzug) nach § 33 Abs. 1 StG (vgl. dazu weitergehend Ziff. 3.2.3).

Eine weitere Schwierigkeit bei der Umsetzung stellt die strikte Orientierung des Initiativtextes an der durchschnittlichen Einkommenssteuerbelastung der Schweiz dar. Es ist eine Sache, wenn wir als Regierung die Annäherung der Steuerbelastung an das Schweizer Mittel als strategisches Ziel definieren. Wenn jedoch eine solche Vorgabe zur gesetzlichen Norm wird und strikte eingehalten werden muss, würden der Kanton und die Gemeinden einen wichtigen Handlungsspielraum verlieren. Sie wären in ihrer Finanzplanung der Zufälligkeit des Schweizer Durchschnitts unterworfen, der jeweils als Produkt aus dem Mittel von völlig verschiedenen Einkommenssteuertarifen der Schweiz quasi einen Zufallstarif darstellt. Dieser Zufallstarif müsste vom Kanton Solothurn übernommen werden, wodurch ein wesentlicher Teil der Finanzplanung fremdbestimmt wäre. Die Einkommenssteuerbelastung müsste laufend neu festgesetzt werden, da der Schweizer Durchschnitt ändert, sobald nur ein Kanton seinen Einkommenssteuertarif oder auch nur den Steuerfuss anpasst. Die effektive Steuerbelastung bzw. die effektiven Steuererträge wären kaum mehr vorhersehbar. Eine auf mehrere Jahre ausgerichtete Finanzplanung wäre nicht nur für den Kanton, sondern auch für sämtliche Einwohner- und Kirchgemeinden massiv erschwert, wenn nicht sogar unmöglich.

Der Wortlaut der Initiative steht zudem im Widerspruch zum Titel der Initiative. Im Titel der Initiative ist die Rede von einer Senkung der Steuern nur für die «mittleren und tiefen Einkommen», während im Initiativtext sodann eine Anpassung der Tarifstufen für «alle Steuerpflichtigen» gefordert wird. Wir gehen davon aus, dass die Initiative im Sinne des Initiativtextes zu verstehen ist.

### 3.1.3 Ergebnis

Die Steuerbelastung der Einkommen im Kanton Solothurn ist im Vergleich überdurchschnittlich hoch. Die Initiative ist jedoch, obwohl sie in der Form einer Anregung daherkommt, in ihrer Forderung zu eng formuliert, indem sie einerseits die Höhe der Tarifstufen strikt vorgibt, ohne auf die Art der Steuerbemessung und die Höhe der Steuerabzüge Rücksicht zu nehmen, und andererseits den Tarif an eine vom Kanton Solothurn nicht beeinflussbare Grösse bindet, nämlich dem Durchschnitt der Steuerbelastung der Kantone. Diese durchschnittliche Steuerbelastung ist jedoch nur mit Vorsicht zu vergleichen, denn kantonale Unterschiede in der Bemessungsgrundlage wie beispielsweise ein verhältnismässig tiefer Eigenmietwert oder ein unbegrenzter Pendlerabzug werden bei Vergleichen der Steuerbelastung nicht oder nicht hinreichend abgebildet. Wenn die Initiative nun eine Steuerbelastung im Durchschnitt der Schweizer Kantone fordert, aber die Bemessungsgrundlage nicht zugleich verbreitert bzw. angepasst wird, fällt die Steuerbelastung für grosse Gruppen von Steuerpflichtigen letztlich sogar unter dem eigentlich anvisierten Durchschnitt aller Kantone aus. Die Initiative führt damit zu massiven Steuerausfällen beim Kanton sowie den Einwohner- und Kirchgemeinden. Sie nimmt zudem in ihrer rigiden Form keinerlei Rücksicht auf den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden.

## 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 verdienten Franken. Diese seien massgebend für die Anreize, die wirtschaftliche Aktivität auszuweiten (beispielsweise durch Erhöhung eines Erwerbsspensums oder durch Tätigung 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.

Auch wir streben eine tiefere Steuerbelastung bei den natürlichen Personen an. Zudem ist es nach über zehn Jahren auch schlichtweg an der Zeit, den Steuertarif zu überarbeiten. Das Ziel der attraktiven Steuern für alle soll aber durch eine gesamtheitliche Betrachtung erreicht werden. Als nicht zielführend erachten wir hingegen eine Entlastung, die einzig durch eine Reduktion des Einkommenssteuertarifs erfolgt, während individuelle Abzugsmöglichkeiten nach wie vor bestehen bleiben.

In Abweichung zum Auftrag des Kantonsrates ist aber die Revision der Katasterschätzung explizit nicht Teil des Gegenvorschlages. Es handelt sich dabei um ein Geschäft, das aufgrund seiner Komplexität in einer separaten Vorlage umzusetzen ist.

### 3.2.2 Zur tariflichen Entlastung im Detail

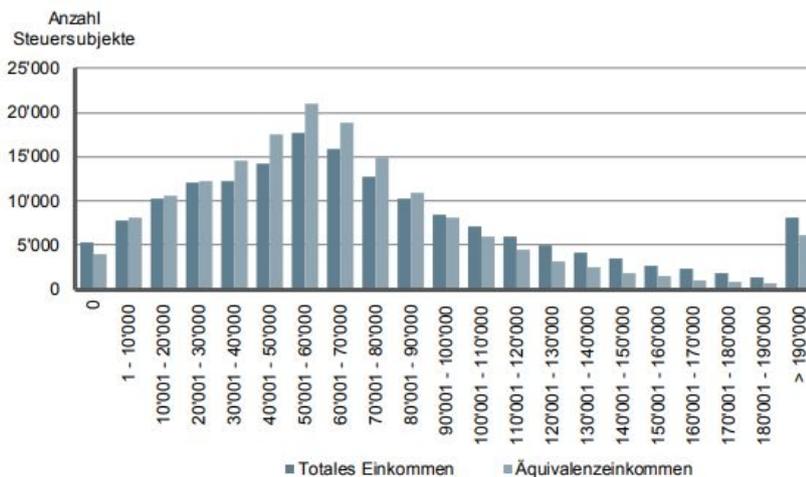
#### 3.2.2.1 Vorgabe des Kantonsrates

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 Ecolan AG

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 Ecolan AG 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.<sup>1</sup>

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



<sup>1</sup> [https://so.ch/fileadmin/internet/fd/fd-ksta/pdf/Informationen/Analyse\\_Steuertarife\\_SO\\_Bericht\\_200826.pdf](https://so.ch/fileadmin/internet/fd/fd-ksta/pdf/Informationen/Analyse_Steuertarife_SO_Bericht_200826.pdf)

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 Ecolan, S. 20).

Die Einkommensstruktur im Kanton Solothurn ist auffallend: So ist im Vergleich zu steuergünstigeren Kantonen der Anteil des oberen Mittelstandes deutlich kleiner, was letztlich dazu führt, dass die vorhandenen Einkommen überdurchschnittlich belastet werden.

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.<sup>1</sup>

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

	<b>Alleinstehende/-r</b>	<b>Paar ohne Kinder</b>	<b>Paar mit Kindern</b>	<b>Eielfernfamilie</b>	<b>Rentnerpaar</b>
<b>Erwerbstätige, Pensum</b>	1 Person, 100 %	2 Personen, 100%/100%	1 Person, 100%	1 Person, 100%	Pensioniert
<b>Zivilstand</b>	ledig	verheiratet	verheiratet	ledig	verheiratet
<b>Anzahl Kinder</b>	Keine	Keine	2	1	keine
<b>Steuerbares Vermögen</b>	CHF 30'000	CHF 30'000	CHF 30'000	CHF 30'000	CHF 30'000
<b>Kantonssteuersatz</b>	Steuertarife und Steuerfuss des jeweiligen Kantons				
<b>Gemeindesteuersatz</b>	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.

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

<sup>2</sup> 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.

## 3.2.2.3 Entlastung über 65 Mio. Franken

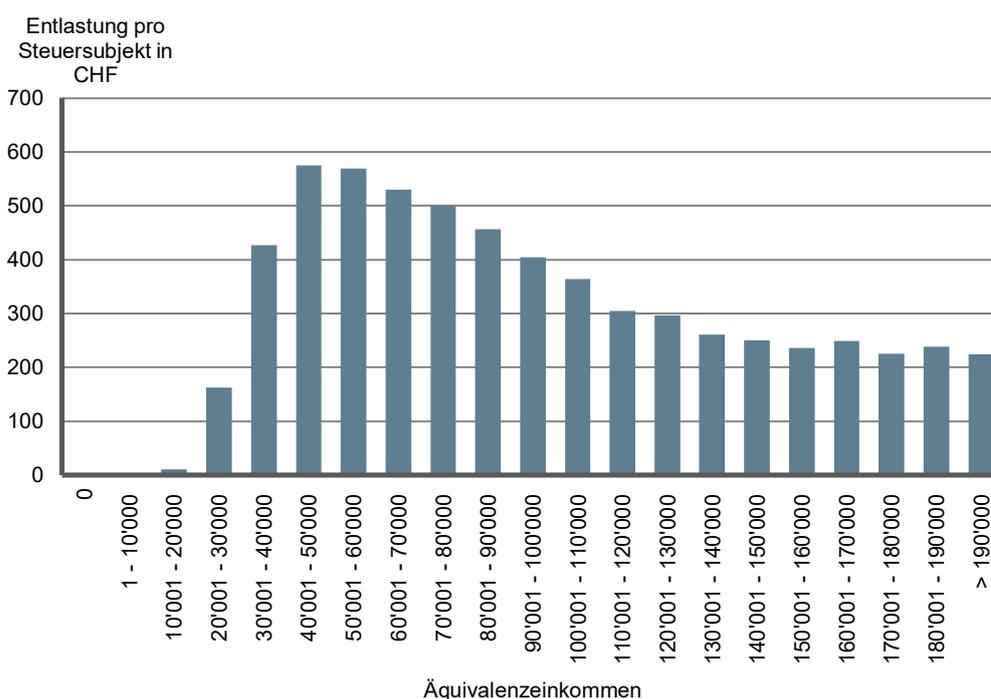
In konsequenter Schlussfolgerung aus dem Bericht von Ecoplan AG erachten wir eine Entlastung in der Grössenordnung von rund 65 Mio. Franken als sachgerecht, um eine spürbare Entlastung bei den tiefen und mittleren Einkommen zu bewirken. Die nachfolgenden Tabellen zeigen den von Ecoplan AG hierzu entwickelten 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.<sup>1</sup>

<b>Grundtarif</b>				
<b>Steuersatz</b>	<b>Tarifstufe</b>	<b>Tarifstufe kumuliert</b>	<b>Steuer/Stufe</b>	<b>Steuer kumuliert</b>
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			

<b>Splittingtarif</b>				
<b>Steuersatz</b>	<b>Tarifstufe</b>	<b>Tarifstufe kumuliert</b>	<b>Steuer/Stufe</b>	<b>Steuer kumuliert</b>
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			

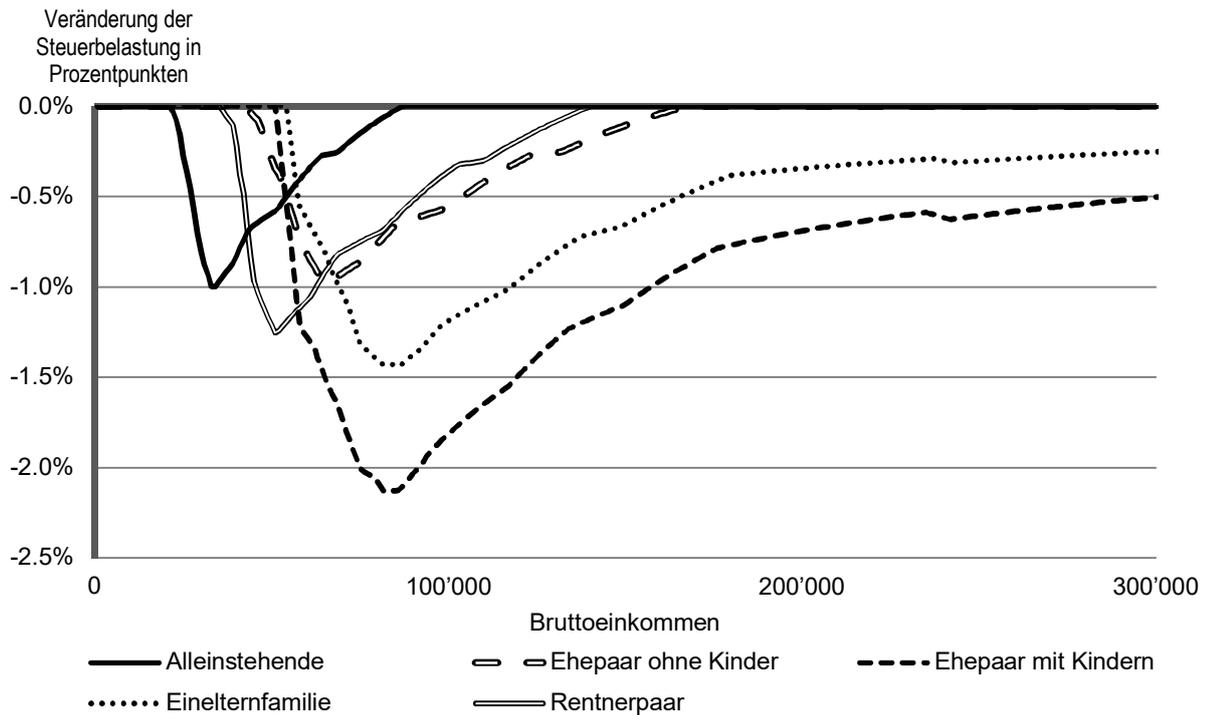
<sup>1</sup> Der aktuelle Tarif sowie der Tarif des Gegenvorschlages sind zudem auf Seite 1 von Anhang Nr. 1 abgebildet.

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. Ein Kinderabzug in der Höhe von 9'000 Franken führt zur beabsichtigten, starken Entlastung der Familien mit Kindern, schießt zugleich aber nicht über das Ziel hinaus. Im Vergleich zu den Nachbarkantonen würde sich der Kanton Solothurn bei denjenigen Kantonen einordnen, die einen eher hohen Abzug kennen. Die Kinderabzüge der Nachbarkantone Bern, Luzern, Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Aargau sind tendenziell tiefer (zwischen 6'700 und 8'000 Franken, wobei die Beiträge bei volljährigen Kindern in Ausbildung teilweise höher sein können<sup>1</sup>). Durch die Erhöhung des Kinderabzuges und die Entlastung über den Einkommenstarif 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:

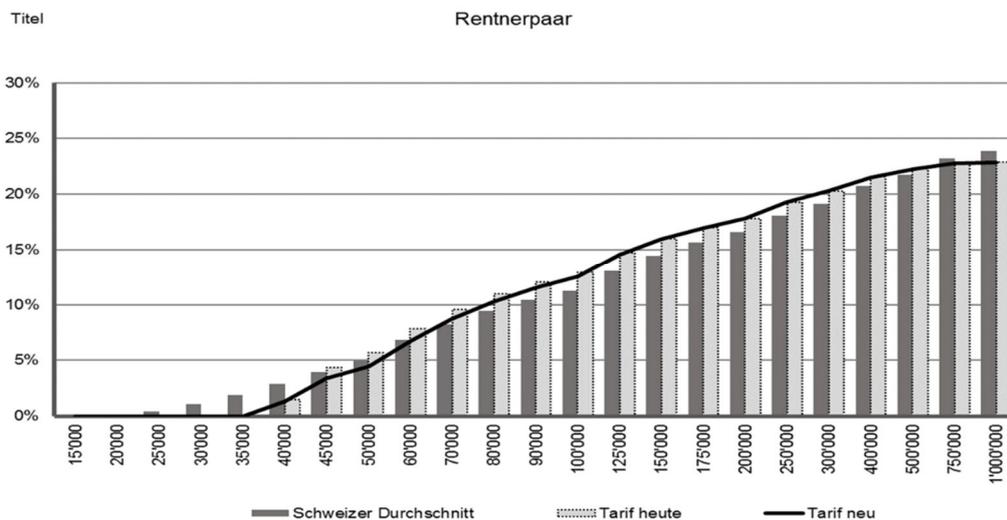


<sup>1</sup> Vgl. für weitere Informationen die vergleichende Übersicht im Bericht Ecoplan, S. 64.

Für die fünf Modellhaushalte ergibt sich dadurch folgende Veränderung in Prozentpunkten bei der Steuerbelastung<sup>1</sup>:

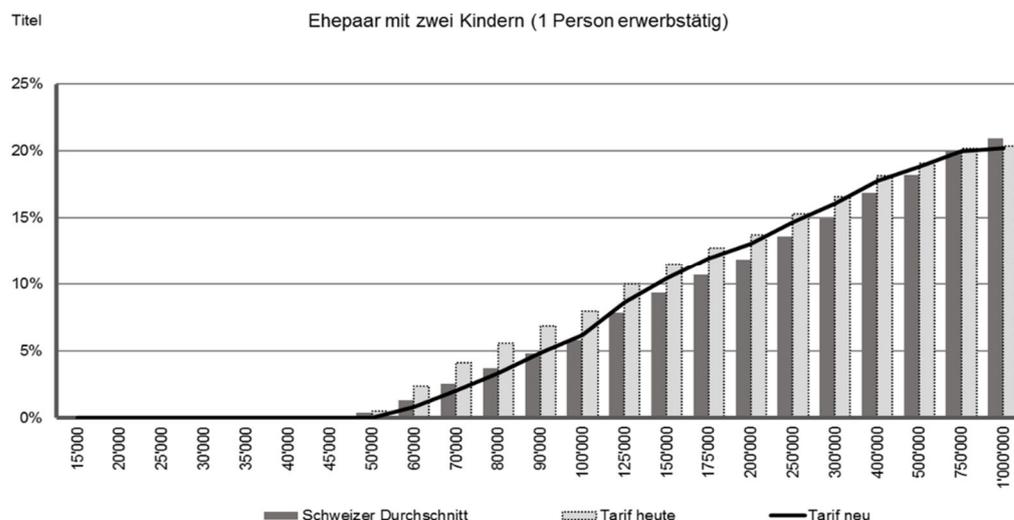


Die Kombination von tariflicher Entlastung und Erhöhung des Kinderabzuges führt somit zu einer spürbaren Entlastung sämtlicher Steuerpflichtiger, die über ein tiefes oder mittleres Einkommen verfügen. Wie der nachfolgenden Grafik entnommen werden kann, wird beispielsweise die Steuerbelastung eines Rentnerhepaares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



<sup>1</sup> 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 2 sind sämtliche Modellhaushalte des Gegenvorschlages 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 sinnvoll, 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. Im Vernehmlassungsverfahren haben wir eine nicht allzu tiefe Begrenzung des Pendlerabzuges auf 6'000 Franken vorgeschlagen. Dies einerseits im Vergleich zu den Nachbarkantonen (dieselbe Höhe kennen auch die beiden Kantone Basel-Landschaft und Luzern), andererseits um dem heterogenen Charakter des Kantons Solothurn gerecht zu werden. Das Vernehmlassungsergebnis hat gezeigt, dass ein hoher Pendlerabzug mehrheitlich als wichtiger Faktor zur Standortattraktivität verstanden wird. Eine Beschränkung auf 6'000 Franken wurde deshalb mehrheitlich als zu tief erachtet. Infolgedessen schlagen wir vor, die vorgesehene Deckelung auf 7'000 Franken zu erhöhen. Damit ist der Kanton Solothurn in dieser Frage nicht weniger attraktiv als der Kanton Aargau und attraktiver als die Kantone Bern, Luzern, Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Zürich, welche allesamt eine tiefere Begrenzung kennen (im Umfang von 6'700, 6'000, 3'000, 6'000 und 5'000 Franken).

Von einer Deckelung auf 7'000 Franken sind rund 12'100 Steuerpflichtige betroffen. Sie führt zu einem Steuermehrertrag von 4.1 Mio. Franken (Staatssteuer) und 4.6 Mio. Franken (Gemeindesteuer).

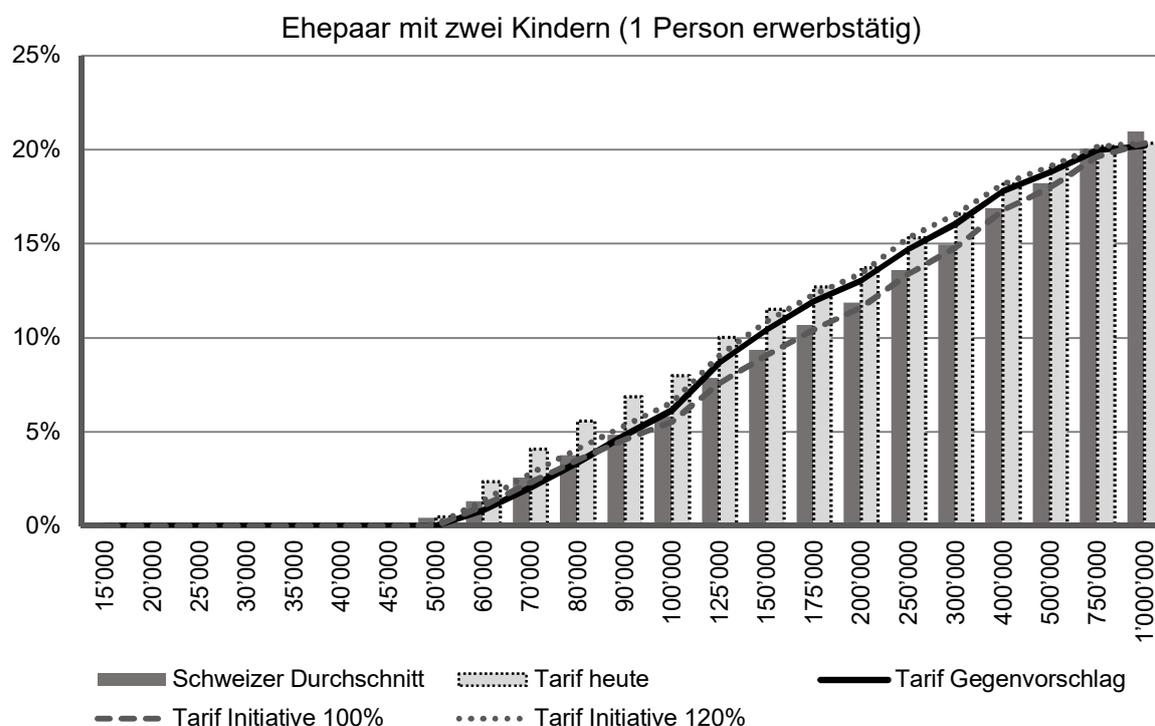
Schliesslich haben wir auch die Sozialabzüge überprüft. Für den Kinderabzug kann dabei auf das unter Ziff. 3.2.2.3 Gesagte verwiesen werden.

### 3.3 Unterschiede Initiative und Gegenvorschlag

Nachfolgend sind die wichtigsten Unterschiede zwischen der Umsetzung der Initiative und dem Gegenvorschlag tabellarisch aufgelistet:

	<b>Initiative</b>	<b>Gegenvorschlag</b>
<i>Steuerausfälle Kanton und Einwohnergemeinden [Fr.]</i>	2023-2029: 98.2 Mio. ab 2030: 259.4 Mio.	ab 2023: 52.3 Mio.
<i>Entlastete Einkommens-kategorien</i>	Alle Einkommen	Vorwiegend tiefe und mittlere Einkommen sowie Familien mit Kindern
<i>Höhe Kinderabzug</i>	CHF 6'000	CHF 9'000
<i>Höhe Pendlerabzug</i>	Unbegrenzt	CHF 7'000
<i>Ausgleich Teuerung</i>	Jährlich automatisch	Obligatorisch, wenn Anstieg der Teuerung um 5%

Die Umsetzung der Initiative führt zwar zu einer sehr starken Entlastung der Einkommen, allerdings zu einem Preis, der für den Finanzhaushalt des Kantons nicht tragbar ist. Das angestrebte Ziel, die Entlastung der tiefen und mittleren Einkommen, kann durch den Gegenvorschlag ebenso wirkungsvoll erreicht werden, bleibt dabei aber bezahlbar. Auch bei der Umsetzung des Gegenvorschlages beträgt die Steuerbelastung sämtlicher Einkommenskategorien und Fallgruppen nicht mehr als 120% des Durchschnitts. Zudem werden Familien mit tiefen und mittleren Einkommen gezielt entlastet. Deren Steuerbelastung ist bei Umsetzung des Gegenvorschlages bis zu einem Bruttoeinkommen von rund 100'000 Franken sogar tiefer als der Schweizer Durchschnitt:



Indem beim Gegenvorschlag nicht nur der Einkommenssteuertarif, sondern gleichzeitig auch der Kinderabzug angepasst wird, fallen die Mindererträge nur rund halb so hoch aus wie bei einer Umsetzung der Initiative im ersten Schritt.

## 4. Auswirkungen

### 4.1 Personelle Konsequenzen

Weder Initiative noch Gegenvorschlag haben unmittelbare personelle Auswirkungen.

### 4.2 Finanzielle Konsequenzen

Die finanzielle Lage des Kantons wurde in Ziffer 3.1.2.1 bereits dargelegt, weshalb auf die dortigen Ausführungen verwiesen wird. Aufgrund der prognostizierten Aufwandüberschüsse in den nächsten Jahren ist eine massive steuerliche Entlastung grundsätzlich nicht zu verantworten. Nicht verkraftbar wären somit die Steuerausfälle beim Kanton von jährlich 46.9 Mio. Franken bzw. 124.4 Mio. Franken, die bei der Umsetzung der Initiative entstehen würden (vgl. Ziff. 3.1.1).

Trotz der angespannten finanziellen Situation ist aber eine gezielte steuerliche Entlastung der tiefen und mittleren Einkommen möglich. Bei der Umsetzung des Gegenvorschlages 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 4.1 Mio. Franken zu rechnen. Die verbleibenden Ausfälle von rund 26.6 Mio. Franken kann der Finanzhaushalt des Kantons verkraften, ohne dass aus heutiger Sicht ein Sparpaket notwendig ist.

### 4.3 Vollzugsmassnahmen

Die Umsetzung der Initiative erfordert Änderungen an den Steuerverordnungen, namentlich der Steuerverordnung Nr. 20: Anpassung von Tarifstufen, allgemeinen Abzügen und Sozialabzügen an die Teuerung vom 12. Februar 1996 (BGS 614.159.20) sowie der Normierung einer Ausführungsbestimmung zur Anpassung an die durchschnittliche Steuerbelastung der Schweizer Kantone.

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

### 4.4 Folgen für die Gemeinden

Sowohl die Umsetzung der Initiative wie auch des Gegenvorschlages haben für die Gemeinden in erster Linie finanzielle Auswirkungen, und zwar sowohl für die Einwohner- als auch die Kirchgemeinden:

**Initiative:** Die Umsetzung der Initiative führt bei den Einwohnergemeinden zu Steuerausfällen von schätzungsweise jährlich 51.3 Mio. (Schweizer Durchschnitt +20%) resp. 135 Mio. (Schweizer Durchschnitt) Franken (vgl. auch die Ausführungen unter Ziff. 3.1.1).

Für die Kirchgemeinden belaufen sich die jährlichen Mindereinnahmen folglich auf 4.4 Mio. (Schweizer Durchschnitt +20%) resp. 11.7 Mio. Franken.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 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).

**Gegenvorschlag:** Durch die Begrenzung des Pendlerabzuges können die Einwohnergemeinden mit Steuermehreinnahmen von rund 4.6 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 28.7 Mio. Franken.

Für die Kirchgemeinden dürften folglich jährliche Mindereinnahmen von rund 2.5 Mio. Franken resultieren.

#### 4.5 Wirtschaftlichkeit / Nachhaltigkeit

**Initiative:** Die Umsetzung der Initiative hätte ab dem Steuerjahr 2023 jährlich wiederkehrende Steuerausfälle von rund 46.9 Mio. Franken nur beim Kanton, 51.3 Mio. Franken bei den Einwohnergemeinden und 4.4 Mio. Franken bei den Kirchgemeinden zur Folge. Ab der Steuerperiode 2030 belaufen sich die jährlichen Steuerausfälle sogar gesamthaft auf rund 271.1 Mio. Franken. Wie diese Ertragsausfälle kompensiert werden könnten, ist nicht absehbar und wird auch von den Initianten nicht konkret aufgezeigt. Mehr noch als beim Gegenvorschlag würde sich zwar die Umsetzung der Initiative auf die steuerliche Attraktivität des Kantons Solothurn ausüben und es ist durchaus auch mit der Gewinnung von neuem Steuersubstrat zu rechnen. Dies jedoch bei weitem nicht derart stark, dass damit die Steuerausfälle auch nur ansatzweise durch neues Steuersubstrat abgedeckt werden könnten.

**Gegenvorschlag:** 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 namentlich unterdurchschnittliche Wohnkosten und tiefe Pendlerkosten aufgrund der Nähe zu grossen oder mittelgrossen Zentren.<sup>1</sup> Der Kanton Solothurn ist somit bereits heute ein lebenswerter Wohnkanton und wird durch die Umsetzung der Vorlage noch attraktiver.

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

### 5.1 Volksinitiative: Änderungen im Steuergesetz:

**§ 44 Abs. 1:** Zur Hauptsache können wir betreffend Tarifgestaltung auf die Ausführungen in den Ziffer 3.13.2.2.3 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.

<sup>1</sup> Vgl. Bericht Ecoplan, S. 16 f. mit Hinweis auf eine Studie der Credit Suisse.

**§ 44 Abs. 5:** Die Initiative fordert, dass die Steuerbelastung ab der Steuerperiode 2023 maximal 120 Prozent des Schweizer Durchschnitts beträgt und ab der Steuerperiode 2030 maximal 100 Prozent (vgl. auch die Ausführungen unter Ziff. 3.1.2.2.2). In der Konsequenz ist deshalb der Steuertarif gemäss § 44 Abs. 1 von der durchschnittlichen Steuerbelastung aller Schweizer Kantone abhängig zu machen, was mit dem neuen Absatz 5 sichergestellt wird. Demnach werden die Steuersätze alle drei Jahre überprüft und angepasst, wenn sich die durchschnittliche Steuerbelastung aller Schweizer Kantone seit der letzten Anpassung um mehr als 0.5 Prozentpunkte verändert hat. Die Überprüfung der durchschnittlichen Steuerbelastung erfolgt nach der gleichen Methodik wie bei der Erarbeitung der Tarife zur Umsetzung der Volksinitiative (vgl. Ziff. 3.1). Massgebend ist demnach die von der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) publizierte Steuerbelastungsstatistik, wobei die durchschnittliche Steuerbelastung anhand unterschiedlicher Fallkonstellationen berechnet wird. Abgestellt wird auf die durchschnittliche Einkommenssteuerbelastung aller Schweizer Gemeinden und nicht bloss der Kantonshauptstädte. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten durch Verordnung. Durch die Einschränkung, wonach die Steuersätze alle drei Jahre überprüft und nur bei einer Veränderung der durchschnittlichen Steuerbelastung von mehr als 0.5 Prozent angepasst werden, wird gewährleistet, dass der Steuertarif nicht jährlich und bereits bei einer absolut geringfügigen Änderung angepasst werden muss.

**§ 45:** Gemäss Initiativtext sollen die Tarifstufen (§ 44), die allgemeinen Abzüge (§ 41) und die Sozialabzüge (§ 43) ab der Steuerperiode 2023 bei jedem Anstieg der Teuerung angepasst werden. Diese automatische Indexierung wird durch die Änderung von § 45 Abs. 1 und 2 sichergestellt (vgl. Ziff. 3.1.2.2.1). Bei einem negativen Teuerungsverlauf ist eine Anpassung ausgeschlossen, allerdings erfolgt der auf eine negative Teuerung folgende Ausgleich auf Basis des letzten Ausgleichs, d.h. der Betrachtungszeitraum wird gestreckt. Eine identische Regel sieht auch das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer in Art. 39 Abs. 2 DBG vor, ebenso diejenigen Kantone, die eine automatische Indexierung kennen.

Ebenfalls automatisch angepasst wird der Mindestbetrag in § 20 Absatz 4. Die Anpassung dieses für die Pauschalbesteuerung massgebenden Betrages wird zwar vom Initiativtext nicht gefordert, müsste konsequenterweise künftig aber ebenfalls nach den gleichen Regeln erfolgen.

**§ 45 Abs. 2:** Da ein vollständig neuer Tarif in Kraft tritt, ist der Ausgangspunkt für den Ausgleich der kalten Progression neu festzulegen. Dies gilt auch für die Abzüge.

5.2      Gegenvorschlag: 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 7'000 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. Dies gilt auch für die Abzüge.

## **6. Erledigung von parlamentarischen Vorstössen**

Indem der Gegenvorschlag die Begrenzung des Pendlerabzuges beinhaltet, dient die Vorlage 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  
Staatschreiber

## 9. Beschlussesentwurf

### I.

#### Die Volksinitiative „Jetzt si mir draa. Für eine Senkung der Steuern für mittlere und tiefe Einkommen“ wird wie folgt umgesetzt:

Der Erlass Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern (Steuergesetz) vom 1. Dezember 1985<sup>1)</sup> (Stand 1. Januar 2021) wird wie folgt geändert:

§ 44 Abs. 1 (geändert), Abs. 5 (neu)

<sup>1</sup> Die Einkommenssteuer für ein Jahr beträgt

Steuer	Einkommen
0.00%	von den ersten 14'000 Franken
4.00%	von den nächsten 6'000 Franken
6.00%	von den nächsten 6'000 Franken
7.00%	von den nächsten 8'000 Franken
8.00%	von den nächsten 9'000 Franken
8.50%	von den nächsten 12'000 Franken
9.00%	von den nächsten 13'000 Franken
10.00%	von den nächsten 32'000 Franken
11.00%	von den nächsten 40'000 Franken
11.50%	von den nächsten 303'000 Franken

Für Einkommen ab 443'000 Franken beträgt die Steuer 10,50% des gesamten Einkommens.

<sup>5</sup> Die Steuersätze gemäss Absatz 1 werden alle drei Jahre überprüft und angepasst, wenn sich die durchschnittliche Steuerbelastung aller Schweizer Kantone seit der letzten Anpassung um mehr als 0.5 Prozentpunkte verändert hat. Die Überprüfung der durchschnittlichen Steuerbelastung erfolgt gemäss der von der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) publizierten Steuerbelastungstatistik anhand unterschiedlicher Fallkonstellationen. Massgebend ist die durchschnittliche Einkommenssteuerbelastung aller Schweizer Gemeinden. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten durch Verordnung.

§ 45 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

<sup>1</sup> Der Regierungsrat passt die Tarifstufen in § 44, die allgemeinen Abzüge in § 41 und die Sozialabzüge in § 43 sowie den Mindestbetrag in § 20 Absatz 4 jährlich dem Stand des Landesindex der Konsumentenpreise an. Bei negativem Teuerungsverlauf ist eine Anpassung ausgeschlossen.

<sup>2</sup> Massgebend ist der Indexstand ein Jahr vor Beginn der Steuerperiode, erstmals am 31. Dezember 2023; die Anpassung erfolgt frühestens auf die Steuerperiode 2025. Der auf eine negative Teuerung folgende Ausgleich erfolgt auf der Basis des letzten Ausgleichs.

Titel nach § 291 (neu)

#### 12. Übergangsbestimmungen zur Volksinitiative "Jetzt si mir draa"

§ 292 (neu)

Einkommenssteuer in den ersten sieben Jahren nach dem Inkrafttreten der Änderung per 1. Januar 2023

<sup>1</sup> Abweichend von § 44 Absatz 1 beträgt die Einkommenssteuer in den ersten sieben Jahren nach dem Inkrafttreten

Steuer	Einkommen
0.00%	von den ersten 13'000 Franken
4.00%	von den nächsten 5'000 Franken
6.00%	von den nächsten 5'000 Franken
7.00%	von den nächsten 4'000 Franken
8.00%	von den nächsten 4'000 Franken
9.00%	von den nächsten 3'000 Franken
9.50%	von den nächsten 4'000 Franken
10.00%	von den nächsten 10'000 Franken
10.50%	von den nächsten 33'000 Franken
11.50%	von den nächsten 229'000 Franken

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

### 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 1985<sup>2)</sup> (Stand 1. Januar 2021) wird wie folgt geändert:

<sup>1)</sup> BGS [614.11.](#)

<sup>2)</sup> BGS [614.11.](#)

## § 33 Abs. 1

<sup>1</sup> Als Berufskosten werden abgezogen

- a) (*geändert*) die notwendigen Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte bis zu einem Maximalbetrag von 7'000 Franken;

## § 43 Abs. 1

<sup>1</sup> 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

<sup>1</sup> 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.

§ 45 Abs. 2 (*geändert*)

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

## III.

**Empfehlung des Kantonsrates**

Der Kantonsrat empfiehlt dem Volk, den ausformulierten Initiativtext abzulehnen, den Gegenvorschlag anzunehmen und diesen auch bei der Stichfrage zu bevorzugen.

## 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