

Regierungsratsbeschluss

vom 27. Mai 2014

Nr. 2014/954

KR.Nr. A 011/2014 (FD)

Auftrag Susanne Schaffner (SP, Olten): Weniger Steuern für Personen mit bescheidenem Einkommen (29.01.2014) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, Vorschläge für die Änderung des Steuergesetzes (Abänderung von § 43 Abs. 1 lit. f) vorzulegen, welche alle steuerpflichtigen natürlichen Personen mit ungenügendem Reineinkommen zu einem degressiv gestalteten Abzug berechtigt, welcher unter Beibehaltung des heutigen Steuertarifs eine Besteuerung nicht über dem schweizerischen Mittel zur Folge hat.

2. Begründung

Im Kanton Solothurn werden tiefe Einkommen überdurchschnittlich mit Steuern belastet. Es muss sogar festgestellt werden, dass im Kanton Solothurn die hohe Steuerbelastung von bescheidenen Einkommen zu Eingriffen in das Existenzminimum führt. Dies obwohl das Bundesgericht eine Besteuerung, die ins Existenzminimum eingreift untersagt.

Die Steuerbelastung ist bei Bezüglern von AHV- und IV-Renten übermässig hoch, obwohl sie die zusätzlich ausgerichteten Ergänzungsleistungen nicht versteuern müssen und obwohl sie bereits heute von einem Abzug bei ungenügendem Reineinkommen profitieren, weil der in § 43 Abs. 1 lit. f Steuergesetz definierte Abzug und das in der Verordnung definierte Reineinkommen zu tief angesetzt sind. Besonders stossend ist aber, dass alle andern Steuerpflichtigen mit kleinen Erwerbseinkommen (d.h. ohne Renteneinkommen) heute nicht von Abzügen wegen ungenügendem Reineinkommen profitieren können und daher nicht nur Einkommen versteuern müssen, mit dem sie kaum ihre Existenz decken können, sondern ihre Steuerrechnung zudem unverhältnismässig hoch ausfällt.

Daher soll der Abzug für bescheidene Einkommen, der heute in § 43 Abs. 1 lit. f geregelt ist, auf alle steuerpflichtigen natürlichen Personen ausgedehnt und so erhöht werden, dass die Steuerbelastung für Personen mit bescheidenen Einkommen (zum Beispiel Verheiratete und Alleinerziehende bis 48'000 Franken, Alleinstehende bis 38'000 Franken) nicht über dem schweizerischen Mittel liegt.

Den Kantonen steht es frei im Rahmen des Steuerharmonisierungsgesetzes Sozialabzüge zu definieren, so z.B. anstelle einer Tarifierpassung für kleine Einkommen einen pauschalen Abzug für die ganze Gruppe der Steuerpflichtigen mit bescheidenem Einkommen einzuführen, wie dies heute in 9 Kantonen der Fall ist (vgl. z.B. AG, VD, NE etc.). Mit einem solchen Abzug muss weder der Steuertarif noch die Freigrenze abgeändert werden und die degressive Abstufung des Abzuges gewährleistet einen harmonischen Verlauf der Progression. Da von diesem Abzug im Gegensatz zu einer Tarifierpassung (vgl. Antwort des Regierungsrates vom 17.12.2013 zum Planungsbeschluss B.1.1.2) nur die bescheidenen Einkommen profitieren, sind die Steuerausfälle gering, die Entlastung für Personen mit bescheidenen Einkommen aber richtig und dringend nötig.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Auftrag verlangt einen Sozialabzug, vergleichbar mit dem Abzug von Fr. 5'000.— gemäss § 43 Abs. 1 lit. f StG (Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern vom 1. Dezember 1985; BGS 614.11), für AHV- und IV-rentenberechtigte Personen, der aber allen steuerpflichtigen natürlichen Personen mit ungenügendem Reineinkommen zustehen soll. Er soll höher sein als der Abzug des geltenden Rechts, aber in vergleichbarer Weise degressiv ausgestaltet, und bewirken, dass die berechtigten Personen nicht höher als im schweizerischen Mittel besteuert werden.

Unbestrittenermassen ist die Einkommenssteuerbelastung der natürlichen Personen im Kanton Solothurn im interkantonalen Vergleich hoch, zum Teil sehr hoch. Sie liegt für die meisten Kategorien von Steuerpflichtigen und für die meisten Einkommensstufen 20% oder mehr über dem schweizerischen Mittel. Etwas besser steht der Kanton bei den hohen Einkommen da, obwohl auch hier die Belastung das schweizerische Mittel um etwa 10% übersteigt. Für Einzelheiten, auch zum Folgenden, können wir auf die Steuerstatistiken der Eidgenössischen Steuerverwaltung verweisen, die in der aktuellen Version die Steuerbelastung in den Kantonshauptorten 2012 vergleichen (abrufbar unter: <http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00076/index.html?lang=de>). Obwohl der Kanton Solothurn die Belastung bei den Einkommenssteuern seit 2002 mit verschiedenen Massnahmen (Senkung des Steuerfusses in mehreren Schritten von 110% auf 100%, höhere Abzüge, neuer Tarif) bis zu 20% gesenkt hat, hat er in den letzten Jahre trotzdem an Boden verloren, weil andere Kantone weiter gehende Entlastungen vorgenommen haben.

Das Steuerrecht kann im Rahmen der Veranlagung als Massenfallverfahren auf die individuellen wirtschaftlichen Verhältnisse der einzelnen steuerpflichtigen Personen nur beschränkt eingehen. Nicht berücksichtigt werden beispielsweise Wohnkosten oder die tatsächlichen Kosten für die Ausbildung der Kinder. Deshalb ist es nicht ausgeschlossen, dass von Personen Steuern erhoben werden, deren Einkünfte das Existenzminimum nicht decken. Um dies zu vermeiden, steht das Erlassverfahren zur Verfügung, in dem das Existenzminimum individuell ermittelt wird.

Der Auftrag will mit dem Abzug für ungenügendes Reineinkommen, auf den alle steuerpflichtigen Personen Anspruch haben, die steuerliche Situation für Personen mit bescheidenen Einkommen verbessern. Auch wenn das Anliegen berechtigt erscheint und der Vorschlag auf den ersten Blick einfach und bestechend aussieht, beschreitet er den falschen Weg. Einerseits macht es wenig Sinn, allen Steuerpflichtigen einen Abzug zu gewähren, auf den sie bis zu einem bestimmten Reineinkommen Anspruch haben und der mit zunehmendem Einkommen abnimmt. Denn dann ist es für alle einfacher, auf den Abzug zu verzichten und ihn in den Tarif einzubauen. Da die gleiche Entlastung für die gesondert besteuerten Vorsorgeleistungen und Grundstückgewinne nicht notwendig ist, können dort die bisherigen Tarife beibehalten werden.

Andererseits führt der Vorschlag zu wenig sachgerechten Lösungen und erreicht das angestrebte Ziel nicht bzw. schießt zum Teil darüber hinaus. Um die Auswirkungen des Auftrags zu ermitteln, haben wir verschiedene Berechnungen angestellt und Simulationen vorgenommen. Diesen haben wir in Anlehnung an die Auftragsbegründung folgende Parameter zugrunde gelegt:

- Der bisherige Abzug für ungenügendes Reineinkommen von AHV- und IV-Rentnern (§ 43 Abs. 1 lit. f StG, Ziffer 24.4 der Steuererklärung) entfällt.
- Neu erhalten **alle** Steuerpflichtigen mit kleineren Einkommen einen Abzug für ungenügendes Reineinkommen von maximal Fr. 7'500.—. Damit werden auch Rentner und Rentnerinnen zusätzlich entlastet. Alleinstehende kommen bis zu einem Reineinkommen von Fr. 30'000.— in den Genuss des vollen Abzuges; danach reduziert sich der Abzug mit jedem zusätzlichen Franken Reineinkommen um Fr. 1.—, so dass der Abzug bei einem Reineinkommen von Fr. 37'500.— ganz entfällt. Verheiratete und Alleiner-

ziehende haben bis zu einem Reineinkommen von Fr. 40'000.— Anspruch auf den ganzen Abzug, der bis zu einem Reineinkommen von Fr. 47'500.— auf Fr. 0.— abnimmt.

Eine solche Lösung entlastet alleinstehende Erwerbstätige mit bescheidenen Einkommen, die oft keinen eigenen Haushalt führen, ganz massiv. Bei dieser Kategorie von Steuerpflichtigen würde Solothurn hinter Basel, Genf und Waadt (Lausanne), wo die Lebenshaltungskosten deutlich höher sind, im interkantonalen Vergleich eine Spitzenposition erreichen und wäre sogar günstiger als die steuergünstigen Kantone in der Innerschweiz. Ungefähr ab einem Bruttoerwerbseinkommen von Fr. 45'000.— verliert der Abzug seine Wirkung, so dass Personen mit Einkommen darüber keine Entlastung erfahren. Auch alleinstehende Rentner mit Renteneinkommen bis Fr. 35'000.— würden deutlich entlastet, bis Fr. 30'000.— ebenfalls klar unter den schweizerischen Durchschnitt. Bei höheren Einkommen hingegen bleibt es bei der bisherigen überdurchschnittlichen Steuerlast. Im Unterschied zu Alleinstehenden und Rentnern würden Ehepaare mit Kindern mit dieser Massnahme nur geringfügig entlastet, hauptsächlich weil der vorgeschlagene Abzug von der Höhe des Reineinkommens abhängt und damit die Kinderlasten, denen der Kinderabzug als weiterer Sozialabzug Rechnung trägt, nicht berücksichtigt werden. Hinzu kommt, dass der Abzug für Alleinstehende und Verheiratete gleich hoch ist, was die tariflichen Belastungsrelationen zwischen diesen Kategorien verschiebt, je höher der Abzug umso mehr. Diese Mängel liessen sich vermeiden, wenn die Entlastung in den Tarif eingebaut würde.

Ein derart ausgestalteter Abzug würde sich tatsächlich in weit geringem Mass finanziell auswirken als der Planungsbeschluss-Antrag B.1.1.2, der bei Anhebung aller Tarifstufen Ausfälle von rund 80 Mio. Franken verursacht hätte. Der Abzug hätte aber noch immer Steuermindererträge von jährlich rund 13 Mio. Franken beim Kanton und rund 15,5 Mio. Franken für die Gesamtheit der Einwohnergemeinden zur Folge. Dabei ist zu beachten, dass die gewünschten Steuerentlastungen nur eintreten, wenn die Gemeinden die Entlastungen nicht mit einer Erhöhung des Steuerfusses kompensieren. Das gilt für die betroffenen Personen, aber auch für den interkantonalen Belastungsvergleich. Wenn die überschüssenden Entlastungen einerseits und andererseits die vorne genannten Mängel (kaum wirksame Entlastung für Familien, Verschiebung von Belastungsrelationen) korrigiert werden, ist schätzungsweise mit 50% höheren Mindererträgen, insgesamt also gegen 20 Mio. Franken, zu rechnen. Auch Ausfälle in dieser Grössenordnung kann sich der Kanton zurzeit nicht leisten, auch nicht wenn sie erst 2017 in Kraft treten. Wenn dann der Massnahmenplan 2014 voll greift, wird zu diesem Zeitpunkt das Eigenkapital trotzdem aufgezehrt sein, so dass die Defizitbremse in Kraft tritt, wenn neue Ertragsausfälle eintreten.

Zusammenfassend kommen wir zum Schluss, dass eine Entlastung der tiefen Einkommen zwar wünschenswert wäre, sich dafür aber der vorgeschlagene Weg nicht eignet und sich aufgrund der Steuerausfälle finanzpolitisch zurzeit nicht verantworten lässt. Steuerentlastungen bei den niedrigsten Einkommen lassen sich auch nicht ohne weiteres durch Höherbelastung des Mittelstandes auffangen. Der Mittelstand leistet bereits heute einen hohen Anteil am Steueraufkommen. Weitere Belastungen zugunsten der Pflichtigen mit bescheidenen Einkommen könnten die heute bestehende Solidarität zwischen den Einkommensgruppen gefährden.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Verteiler

Finanzdepartement

Steueramt (20)

Aktuarin Finanzkommission

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat