



Steueramt des Kantons Solothurn
Rechtsdienst
Werkhofstrasse 29c
4509 Solothurn

Solothurn, 30. April 2024

Stellungnahme zum Vernehmlassungsentwurf der «Teilrevision des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern 2024 und 2025»

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Einladung zu oben erwähnter Vernehmlassung. Die konkreten Fragen zur Vernehmlassung werden im Fragebogen beantwortet. Ergänzend möchten wir uns anbei grundsätzlich zu den angeschnittenen steuerpolitischen Fragen äussern:

Steuerpolitik der SP

Eine soziale Steuerpolitik ist ein zentrales Anliegen der Sozialdemokratie und der SP Kanton Solothurn, weil wir schon immer mehr Steuergerechtigkeit für alle statt für wenige sowie gesellschaftliche Solidarität unabhängig vom Einkommen verlangen.

Die SP tritt für eine gerechte und progressive Gesellschaft ein mit Chancengleichheit für alle. Dafür braucht es einen handlungsfähigen Staat, der über die nötigen Ressourcen verfügt. Der Staat muss der Bevölkerung soziale Sicherheit garantieren, ein qualitativ hochstehendes Bildungsangebot, gute Infrastrukturen im Bereich des Service public sowie öffentliche Einrichtungen sicherstellen oder ein vielfältiges Kulturangebot ermöglichen. Über die Steuereinnahmen werden diese öffentlichen Ausgaben finanziert.

Die SP verlangt deshalb mehr Steuergerechtigkeit. Konkret bedeutet dies eine faire Steuerbelastung für alle nach dem Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 BV). Steuergerechtigkeit bedeutet demnach: keine Privilegierung von Sonderinteressen, von Grossunternehmen, Investoren und Spekulanten. Die SP will ein gerechtes Steuersystem, das der Schere zwischen Arm und Reich entgegenwirkt. Dort, wo sich das Vermögen ansammelt, ohne dass Arbeitsleistungen erbracht werden – also bei Erbschaften, bei Kapital-, Zins-, und Grundstücksgewinnen sowie bei Finanztransaktionen – soll die Besteuerung verstärkt werden. Steuerschlupflöcher wie die Pauschalbesteuerung sind abzuschaffen, neue Steuerprivilegien zu bekämpfen und Steuerabzüge generell zu minimieren. Die kantonalen Unterschiede in der Steuerbelastung sind mittlerweile so hoch, dass die interkantonale Solidarität und damit der nationale



Zusammenhalt gefährdet sind. Letztlich kennt dieser Steuerwettbewerb nur Verlierer und Verliererinnen.

Eine falsche Steuerpolitik gefährdet unsere Zukunft. Der sozialdemokratische Ruf nach mehr Steuergerechtigkeit mittels längst fälliger Reformen und Korrekturen ist auch als Weckruf zu verstehen. Es ist in den folgenden Punkten zusammengefasst:

- Es braucht mehr Steuergerechtigkeit in der Schweiz. Die Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen soll zentraler Massstab des Steuersystems sein.
- Es braucht ein einfacheres, transparentes, für die Bevölkerung nachvollziehbares Steuersystem. Von komplizierten und intransparenten Steuergesetzen profitieren immer die Besserverdienenden.
- Es braucht einen Umbau der Steuerlast: Arbeit und Konsum sollen weniger, Kapital und Energie stärker besteuert werden.
- Es braucht eine Besteuerung aller Einkommen und Gewinne über dem Existenzminimum, inklusive privater Kapitalgewinne und Erbschaften.
- Es braucht nicht unbedingt mehr Steuern, sondern vor allem keine Schlupflöcher und weniger Ausnahmen, aber keine Verlagerung von direkten auf indirekte Steuern oder Gebühren.
- Es braucht eine Steuerpolitik im Interesse der nächsten Generationen. Dies verbietet uns leere Kassen und versäumte Investitionen.
- Die Bemessungsgrundlage der beitragspflichtigen Einkommen muss verbreitert werden.

Diese steuerpolitischen Überlegungen sprechen grundsätzlich gegen Abzüge und insbesondere gegen deren Erhöhung.

Sinn und Unsinn von Abzügen

Das Gesetzesprojekt ruft erneut nach der Sinnfrage von Steuerabzügen. Aus Sicht der Steuerlogik erscheinen vor allem zwei Typen von Abzügen sinnvoll:¹

- Abzüge für Auslagen im Zusammenhang mit steuerbarem Einkommen (Gewinnungskosten) sowie
- Kinderabzüge (weil Kinder die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einschränken).

Ein Steuerabzug für Krankenkassenprämien hat nichts mit Gewinnungskosten zu tun. Versicherungsprämien zählen zu den normalen Lebenskosten. Will man dafür einen Steuerabzug, wären konsequenterweise auch Abzüge für Wohnkosten, Lebensmittelkosten und alle anderen Kosten, die das Leben so mit sich bringt, gleich gerechtfertigt.

¹ <https://www.nzz.ch/schweiz/der-staenderat-versenkt-den-ausbau-des-steuerabzugs-fuer-krankenkassenpraemien-obwohl-diesen-ausbau-zuvor-selbst-gefordert-hatte-ld.1716073>



Steuertheorie spricht gegen Erhöhung von Abzügen

Theoretisch geht es bei der Ausgestaltung von Steuern um die Frage, wie ein gewünschtes Niveau an Steuereinnahmen unter Berücksichtigung der Verteilungsgerechtigkeit mit möglichst geringen Marktverzerrungen bzw. Wohlfahrtsverlusten erzielt werden.²

Eine möglichst breite Steuerbasis mit möglichst tiefen Steuersätzen und möglichst wenig Schlupflöchern und Abzügen wäre in der Theorie die Basis für ein gutes (effizientes) Steuersystem. «Effizient» heisst hier: Ein System, das die Anreize von Arbeitnehmenden, Unternehmenden und Sparenden möglichst wenig verzerrt und den administrativen Aufwand möglichst gering hält.

Doch zwischen Theorie und Praxis klafft eine grosse Lücke. Ein Grossteil der Energie für das Ausfüllen der Steuererklärung geht in die Jagd nach Abzügen. Steuerberatende leben davon. Dem Staat entgehen dagegen ungerechtfertigt enorme Erträge.

In der Praxis entfernt sich die Politik immer weiter von diesem «effizienten» Steuersystem. Steuerabzüge erlauben schlicht die Privilegierung von Gruppen unter Verschleierung der Kosten.

Drei Kernansprüche an ein Steuersystem

Staatsleistungen können einen wichtigen Beitrag für einen möglichst hohen Wohlstand der Bevölkerung liefern, etwa via Investitionen in Bildung, Forschung, Verkehrswege und Sicherheit. Der daraus abgeleitete Finanzierungsbedarf des Staats wird vor allem durch Steuern gedeckt. Aus einer technischen Sicht sind namentlich drei Kernansprüche an ein Steuersystem zu nennen:

- **Anreize**
Die meisten Steuern haben negative Wirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung. Denn die betroffenen Akteure reagieren mit Ausweichmanövern – etwa, indem sie weniger arbeiten oder investieren, wenn diese Aktivitäten besteuert werden. Fehlanreize von Steuern sind kaum zu vermeiden, doch diese volkswirtschaftlichen Verzerrungen sollten so gering wie möglich gehalten werden. Das ruft im Grundsatz nach einer möglichst breiten Steuerbasis mit einem möglichst tiefen Steuersatz – denn mit der Höhe der Steuersätze steigen die Fehlanreize überproportional, und mit der Breite der Besteuerung werden Ausweichmanöver schwieriger.
- **Gerechtigkeit**
Die breite Bevölkerung sollte das Steuersystem als einigermaßen «gerecht» empfinden. Das hält das Ausmass der Regelbrüche in Grenzen. Breit akzeptiert ist der Grundsatz der Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit:

² <https://www.nzz.ch/schweiz/die-versteckten-kosten-des-komplizierten-steuersystems-ld.1641726>



Grossverdienende sollen mehr zahlen als Tiefverdienende. So sollen Grossverdienende auch prozentual mehr zahlen als Personen mit bescheidenem Einkommen (progressive Steuersätze). Rechtfertigen lässt sich Letzteres namentlich mit der «Opfertheorie»: Die Steuer soll jedem Pflichtigen gleich weh tun. So schmerzt zum Beispiel eine Steuer von 10% des Einkommens einen Haushalt mit Jahreseinkommen von 200 000 Fr. deutlich weniger als einen Haushalt mit 40 000 Fr. Einkommen.

- Einfach und ergiebig
Eine Steuer sollte administrativ möglichst einfach sein und für den Fiskus ein günstiges Verhältnis zwischen Ertrag und Erhebungsaufwand haben.

Eine Erhöhung des Steuerabzugs für Krankenkassenprämien widerspricht allen drei Kernansprüchen an ein Steuersystem. Faktisch entspricht dies im Wesentlichen einer Verbilligung der Krankenkassenprämien für Gutverdienende.

Getarnte Subventionen

Die überbordende Zunahme von Abzügen ist ein generelles und zentrales Problem der Einkommenssteuer. Schon vor rund zwanzig Jahren hat ein Bericht vorgerechnet, dass der Bund bei einem Verzicht auf alle Abzüge bei der direkten Bundessteuer die Steuersätze fast halbieren könnte, um netto auf die gleichen Einnahmen zu kommen. Seither ist die Bedeutung der Abzüge eher noch gewachsen. Das heisst nicht, dass man alle Abzüge abschaffen sollte. Aber Steuerabzüge sind oft weit schlechter als ihr Ruf.

In der Politik haben Steuerabzüge Charme: Man kann das eigene Klientel begünstigen und das Ganze mit einer wohlklingenden Etikette versehen – «für den Mittelstand», «Familienförderung» oder was auch immer. Und vor allem sind die Kosten so gut versteckt, dass ein Grossteil der Bevölkerung diese nicht bemerken und damit der potenzielle Widerstand begrenzt bleibt.

Versteckte Umverteilung für Gutverdiener

Solche Steuerabzüge sind eine Spezialität der bürgerlichen Parteien, von denen vor allem Gutverdienende profitieren. Diese versteckte Umverteilung ist effektiv ein Etikettenschwindel, mit dem z.B. die «Förderung des Mittelstandes» gefordert wird. Es wäre allerdings ehrlicher, eine Änderung der Steuerprogression beziehungsweise mehr Direktsubventionen zu fordern. Doch solche offenen Zusatsumverteilungen sind nicht besonders populär, da die Umverteilung dadurch offensichtlich *und* transparent wird. Die Benachteiligten sähen dann nämlich ihre Kosten klarer und die Begünstigten könnten nicht mehr behaupten, gar nicht begünstigt zu werden.



Schiefe Verteilung

Das Gesetzesprojekt ist auch wegen seiner Verteilungswirkung schwer vermittelbar. Bei der vorgeschlagenen Erhöhung des Steuerabzugs profitieren kraft der Steuerprogression systembedingt die höheren Einkommen überdurchschnittlich stark – nicht nur gemessen an den absoluten Beträgen, sondern auch prozentual. Wie der Bundesrat bei seiner Vorlage (BBI 2022 1722) vorgerechnet hat, würden fast zwei Drittel der gesamten Steuerentlastung bei den 20 Prozent mit den höchsten Einkommen anfallen (steuerbares Einkommen ab 82 100 Franken).

Definiert man den «Mittelstand» als die Einkommensgruppen zwischen dem zwanzigsten und dem achtzigsten Prozent, entfällt auf diesen nur gut ein Drittel der Entlastung. Die ärmsten 20 Prozent hätten nichts davon, weil sie keine direkte Bundessteuer bezahlen. Diese Berechnung betrifft nur die direkte Bundessteuer, die progressiver als die Staatssteuer ausgestaltet ist und bei der zudem die Besteuerung später einsetzt.³ Nichtsdestotrotz gibt diese Verteilungswirkung der zusätzlichen Entlastung eine klare Indikation für die Wirkung einer Abzugserhöhung auf Kantonsebene. Diese entlastet primär die Gutverdienenden und wirkt daher für diese wie eine Prämienverbilligung.

Die Kombination eines Neins zum Ausbau der kantonalen Prämienverbilligung für die Ärmern mit einem Ja zu einer «Prämienverbilligung für die Reicheren» via höheren Steuerabzug ist unseres Erachtens schwer vermittelbar und kaum zu rechtfertigen.

Abzüge erhöhen Ungleichheit

Bei einer progressiven Steuer hat eine Erhöhung des Steuerabzugs den Effekt, dass mit zunehmendem Einkommen dank dem höheren Grenzsteuersatz die in Franken gerechnete Steuerersparnis ansteigt. Dies kommt insbesondere im sogenannten Gini-Index zum Ausdruck, der durch die Einführung des Steuerabzugs etwas ansteigt. Der Gini-Index ist ein häufig verwendetes Verteilungsmass, das die Ungleichheit der Einkommensverteilung über die gesamte Bevölkerung misst.⁴

Steuerabzüge bringen spürbare Vorteile für die betreffenden Steuerpflichtigen mit höherem Einkommen, während die Kosten kaum sichtbar sind. Abzüge sind wohl auch aus diesem Grund in der Politik beliebt und entsprechend häufig Gegenstand von politischen Vorstössen. Umso wichtiger ist es, sich mit der steuersystematischen Rolle von Steuerabzügen und deren Verteilungswirkung auseinanderzusetzen. Bei progressiven Steuertarifen erhöhen Steuerabzüge die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen.

³ Die Besteuerung der direkten Bundessteuer beginnt erst bei einem steuerbaren Einkommen von 17 800 Franken (Alleinstehende) bzw. 30 800 Franken (Verheiratete und Einelternefamilien).

⁴ <https://dievolkswirtschaft.ch/de/2021/07/steuerabzuege-ein-geschenk-fuer-die-reichen/>



Mittelstand profitiert kaum

Die Erhöhung des Abzugs soll laut Befürwortern die Erhöhung der Krankenkassenprämien spiegeln und besonders dem «Mittelstand» zugutekommen. Wenn Politiker behaupten, den «Mittelstand» fördern zu wollen, ist dies meist ein Etikettenschwindel. Die Kosten fallen in der Regel mehrheitlich beim Mittelstand selbst an, zu welchem sich über 80% der Bevölkerung zählen. Zusätzliche Steuerabzüge führen typischerweise zu Mindereinnahmen für den Staat, was dieser mittels Steuererhöhung oder Einsparungen kompensieren muss.

Beide Varianten dürften viel stärker den «Mittelstand» treffen als dieser beim Abzug einspart, da er mehr von staatlichen Leistungen profitiert als die höheren Einkommen. Dieser Zusammenhang, sprich die konkreten Kosten und deren Verteilung sind in der Regel intransparent. Genau dies macht Abzüge politisch attraktiv für Besserverdienende.

Auch von anderen Abzügen wie z.B. für den Liegenschaftsunterhalt, die Schuldzinsen oder für die freiwillige Vorsorge (Säule 3a) profitieren vor allem die Haushalte mit hohen Einkommen, die sich solche Ausgaben bzw. Einzahlungen überhaupt leisten können.

Transparenz über die Verteilungswirkung ist aber in der Regel genau das, was Verfechter von Steuerabzügen unbedingt vermeiden wollen.

Der politische Reiz von Steuervergünstigungen

Steuervergünstigungen und Steuerabzüge gehören zu den beliebtesten politischen Instrumentarien. Sie gelten als unbürokratische und einfach umzusetzende Unterstützung für ganz bestimmte Verhaltensweisen und Situationen. Der Staat muss keine neuen Ausgaben finanzieren, er erhält «bloss» weniger Einnahmen. Oft werden Steuervergünstigungen daher sogar als «liberale Staatsintervention»⁵ betitelt, was unter anderem daran liegt, dass sich mit ihnen die formelle Staatsquote auf den ersten Blick nicht erhöht bzw. sogar zu senken scheint.

Doch das täuscht oft. **Erstens** zielen auch steuerseitige Massnahmen, d.h. besonders Steuerabzüge, primär darauf ab, ein bestimmtes Verhalten zu belohnen oder zu sanktionieren. Sie unterscheiden sich damit in ihrer ökonomischen Wirkung nicht von regulären Subventionen. Entsprechend sind sie oft ebenso verzerrend und gesamtwirtschaftlich schädlich wie Subventionen.

Zweitens impliziert jeder Steuerabzug entweder eine parallele Reduktion der Ausgaben oder aber eine Steuererhöhung, die von jemand anderen getragen werden muss. Es gibt diesbezüglich keinen Unterschied zu einer regulären Ausgabenerhöhung.

⁵ <https://www.avenir-suisse.ch/steuerseitige-massnahmen/>



Drittens ist die Belastung durch einen Steuerabzug relativ schwer steuer- und prognostizierbar. Während eine Subvention in ihrem Umfang ex-ante über das Staatsbudget einfach begrenzt werden kann, kann man die entgangenen Einnahmen einer Steuervergünstigung höchstens ungefähr prognostizieren. Auch kann die Inanspruchnahme eines Steuerabzugs über die Zeit schwanken.

Viertens steigt die Subvention mit der Höhe des Einkommens, wenn ein Steuerabzug eine progressive Steuerart (z.B. die Einkommensteuer) betrifft.

Fünftens sind Subventionen durch Steuervergünstigungen intransparent. Die Kosten erscheinen in keinem offiziellen Staatsbudget und werden daher öffentlich kaum wahrgenommen.

Für die konkreten Fragen zur Vernehmlassung verweisen wir auf die Antworten im beiliegenden Fragebogen.

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Prüfung unserer Anregungen.

Sozialdemokratische Partei des Kantons Solothurn
Freundliche Grüsse

Niels Kruse
Parteisekretär

Rossmarktplatz 1
4500 Solothurn
032 622 07 77