IIIIII KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 19. Februar 2013

Nr. 2013/263
KR.Nr. I 196/2012 (FD)

Interpellation Fraktion Grüne: Zur Besteuerung juristischer Personen (12.12.2012)
Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Vorstosstext

Die Einnahmen aus der Besteuerung von juristischen Personen sind von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich. Zuweilen scheint auch das Interesse von Gemeinden, Kulturland zur Gewerbe- und Industriezone einzuzonen den Planungsgrundsätzen des Kantons zu widersprechen. Es drängt sich daher die Frage auf, ob nicht eine Kantonalisierung der Besteuerung der juristischen Personen Vereinfachungen bringen würde. Selbstverständlich müsste die Summe der bisherigen Erträge den Gemeinden insgesamt wieder zukommen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Fragen zum Verhältnis juristische Personen : natürliche Personen bei den kommunalen Steuereinnahmen (Stand 2011):
   a) In welchen Gemeinden des Kantons Solothurn machen die Steuern der juristischen Personen mehr als 50 Prozent der Gemeindesteuereinnahmen aus?
   b) In welchen Gemeinden des Kantons Solothurn machen die Steuern der juristischen Personen zwischen 25 und 50 Prozent der Gemeindesteuereinnahmen aus?
   c) In welchen Gemeinden des Kantons Solothurn machen die Steuern der juristischen Personen zwischen 10 und 25 Prozent der Gemeindesteuereinnahmen aus?
2. Welche der unter 1a) bis 1c) genannten Gemeinden gehören beim Finanzausgleich netto zu den Gebergemeinden, welche zu den Empfängergemeinden?
3. Welche steuerpolitischen Instrumente erachtet der Regierungsrat für die Zukunft als wirkungsvoll, um eines der zentralen Ziele seiner Raumplanungspolitik besser zu erreichen, wonach neue Zonen für Gewerbe und Industrie konzentriert werden sollen?
4. Welche Möglichkeiten im Bereich der Besteuerung juristischer Personen erachtet der Regierungsrat als wirkungsvoll, um die Ziele eines wirkungsvollen Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden besser als bisher zu erreichen?
5. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Möglichkeit, die juristischen Personen im ganzen Kantonsgebiet nach einem einheitlichen Satz zu besteuern? Welche Bedingungen müssten nach seiner Einschätzung an eine derartige Regelung geknüpft sein?
6. Nach welchen Modellen liesse sich eine Weiterleitung der bisherigen Steuern der juristischen Personen an die Gemeinden regeln? Welche Auswirkungen hätte eine Integration dieser Einnahmen in den Finanzausgleich?
7. In Zeiten unsicherer Konjunkturlage lassen sich die Steuererträge der juristischen Personen weit schlechter als jene der natürlichen Personen budgetieren, wie die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen. Angenommen, die Besteuerung der juristischen Personen würde mit einem einheitlichen Steuerfuss kantonalisiert: Was wären nach Ansicht des Regierungsrates die Vor- und Nachteile für den Budgetprozess in den Gemeinden? Im Kanton?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Zu den Fragen

3.1.1 Fragen zum Verhältnis juristische Personen : natürliche Personen bei den kommunalen Steuereinnahmen (Stand 2011):
a. In welchen Gemeinden des Kantons Solothurn machen die Steuern der juristischen Personen mehr als 50 Prozent der Gemeindesteuereinnahmen aus?
b. In welchen Gemeinden des Kantons Solothurn machen die Steuern der juristischen Personen zwischen 25 und 50 Prozent der Gemeindesteuereinnahmen aus?
c. In welchen Gemeinden des Kantons Solothurn machen die Steuern der juristischen Personen zwischen 10 und 25 Prozent der Gemeindesteuereinnahmen aus?

Die letzten vollständigen Daten der Gemeindefinanzstatistik liegen für das Jahr 2010 vor. Aufgrund dieser Daten trugen die juristischen Personen wie folgt zum gesamten Steueraufkommen der Gemeinden bei (nachfolgend in absteigender Reihenfolge aufgeführt):

a. Mehr als 50 %: Olten (1);

b. Zwischen 25 % und 50 %: Neuendorf, Härkingen, Selzach, Däniken, Grenchen, Rickenbach, Egerkingen, Deitingen, Niederbuchsiten (9);

c. Zwischen 10 % und 25 %: Zuchwil, Solothurn, Kestenholz, Eppenberg-Wöschnau, Hägendorf, Oberbuchsiten, Boningen, Zullwil, Lüterswil-Gächliwil, Oensingen, Bellach, Bettlach, Biberist, Fulenbach, Obergösgen, Balsthal, Breitenbach, Gretzenbach, Subingen, Etziken, Kriegstetten, Schönenwerd und Mümliswil-Ramisiwil (23).

2011 hat der Anteil der Steuern von juristischen Personen in Olten weniger als 50 % betragen und hat im Jahr 2012 voraussichtlich auch die Marke von 25 % nicht mehr erreicht. Für die übrigen Gemeinden haben wir keine vergleichbaren Abklärungen getroffen.

3.1.2 Welche der unter 1a) bis 1c) genannten Gemeinden gehören beim Finanzausgleich netto zu den Gebergemeinden, welche zu den Empfängergemeinden?

Bezogen auf die Daten zum direkten Finanzausgleich 2013 (Rechnungsjahre 2009/2010) gehören zu den Gebergemeinden beim Finanzausgleich: Alle unter Frage 1 Buchstabe a) und b) genannten Gemeinden sowie die unter Buchstabe c) aufgeführten Gemeinden Solothurn, Eppenberg-Wöschnau, Hägendorf, Oberbuchsiten, Boningen, Lüterswil-Gächliwil, Oensingen, Bellach und Bettlach. Die übrigen sind Empfängergemeinden.

3.1.3 Welche steuerpolitischen Instrumente erachtet der Regierungsrat für die Zukunft als wirkungsvoll, um eines der zentralen Ziele seiner Raumplanungspolitik besser zu erreichen, wonach neue Zonen für Gewerbe und Industrie konzentriert werden sollen?

Zur Erreichung der Ziele der Raumplanungspolitik stehen uns in erster die Instrumente des Richtplanes sowie der Nutzungsplanung zur Verfügung.

Mit der kantonalen Richtplanung legt der Kanton nach den Vorschriften des Bundesrechtes und gestützt auf die Grundlagen der Regionalplanungen die künftige Besiedlung und Nutzung des Kantons in Grundzügen fest. Im Besonderen soll er Aufschluss über den Stand und die anzustrebende Entwicklung der Besiedlung vermitteln sowie das Siedlungsgebiet und das nicht zu besiedelnde Gebiet ausscheiden. Der kantonale Richtplan ist sowohl für kantonale wie auch kommunale Behörden verbindlich.

Wir sind uns der negativen raumplanerischen Auswirkungen des Steuerwettbewerbs unter den Gemeinden bewusst. Der Druck, mit Blick auf die Gemeindefinanzen an ungeeigneten Orten Industrie- und Gewerbezonen auszuscheiden, ist erheblich. Im Wissen um die Schwierigkeit der grundsätzlichen Abstimmung von kantonalem Steuerrecht und Planungsrecht verfolgen wir – auch mit dem Instrument der Richtplanung – vorerst eine Politik der Förderung der freiwilligen Zusammenarbeit unter Gemeinden.

So sieht der dem Kantonsrat vorliegende Entwurf des überarbeiteten kantonalen Richtplans vor (HS4), wirtschaftliche Entwicklungsgebiete festzulegen. Dabei sollen die Regionen neu bei der Schaffung von regionalen Arbeitsplatzzonen (RAZ), an denen mehrere Gemeinden beteiligt sind, unterstützt werden. Eine RAZ wird gebildet, indem mehrere Gemeinden eigene Gewerbe- und Industriezonenflächen an einen raumplanerisch geeigneteren Ort transferieren. Der vorliegende Entwurf des Richtplans enthält zwei RAZ (Kap. S3.1). Eine befindet sich auf dem Gebiet der Gemeinden Egerkingen, Härkingen und Neuendorf. An dieser beteiligen sich neben den Standortgemeinden auch die Gemeinden Ober- und Niederbuchsiten. Auf Gemeindebiet Balsthal befindet sich eine RAZ an der sich die Gemeinde Laupersdorf beteiligt.

Im Rahmen von Gemeindeverträgen wird die Trägerschaft einer RAZ und damit auch die Verteilung der Steuererträge der in der RAZ angesiedelten Betriebe geregelt. Diese Verteilung erfolgt in der Regel in Abhängigkeit von den an die RAZ beigesteuerten Zonenflächen. Massgebend bleibt dabei für die juristische Personen der in der Standortgemeinde gültige Steuerfuss.

Die planungsrechtliche Umsetzung der RAZ erfolgt über die Nutzungsplanung der jeweiligen Standortgemeinden. Diese muss von der Regierung der genehmigt werden.

3.1.4 Welche Möglichkeiten im Bereich der Besteuerung juristischer Personen erachtet der Regierungsrat als wirkungsvoll, um die Ziele eines wirkungsvollen Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden besser als bisher zu erreichen?

Wir haben unsere Überlegungen zu einem wirkungsvollen Finanzausgleich anlässlich unserer Stellungnahme zu dem vom Kantonsrat am 30. Januar 2007 erheblich erklärten Auftrag "Neugestaltung Finanzausgleich" (Nr. A86/2006; RRB Nr. 2006/2101 vom 21. November 2006) seinerzeit ausführlich dargestellt. Es soll ein Finanz- und Lastenausgleichssystem geschaffen werden, das sich am Modell des seit 2008 funktionierenden Finanzausgleichs zwischen dem Bund und den Kantonen orientiert. Die Hauptstudie zu dieser Reform (NFA SO), die in dieser Legislatur gestartet wurde, ist abgeschlossen. Wir haben sie am 3. Juli 2012 (RRB Nr. 2012/1503) genehmigt. Derzeit wird die Gesetzgebung vorbereitet. Es ist geplant, dem Kantonsrat bis Ende Jahr eine beschlussfähige Vorlage zu unterbreiten. Die NFA SO beinhaltet eine grundlegende und demzufolge auch wirkungsvolle Neugestaltung des solothurnischen Finanz- und Lastenausgleichs zwischen dem Kanton und seinen Gemeinden. Sie sieht auch einen Ausgleich des Gemeindesteueraufkommens von juristischen Personen vor. Zudem beabsichtigt die Reform, die Solidarität zwischen Kanton und ressourcenstarken Gemeinden einerseits gegenüber den ressourcenschwachen Gemeinden anderseits angemessen zu erhöhen.

3.1.5 Wie stellt sich der Regierungsrat zur Möglichkeit, die juristischen Personen im ganzen Kantonsgebiet nach einem einheitlichen Satz zu besteuern? Welche Bedingungen müssten nach seiner Einschätzung an eine derartige Regelung geknüpft sein?

Wie ebenfalls der oben erwähnten Stellungnahme (RRB Nr. 2006/2101 vom 21. November 2006) zu entnehmen ist (Ziffer 3.6), haben wir die NFA SO auch darum auf den Weg gebracht, weil wir eine materielle Steuerharmonisierung – selbst wenn sie auf den Bereich der juristischen Personen beschränkt bliebe – aus grundsätzlichen Überlegungen ablehnen.

Erstens beschränkt eine solche einheitliche Besteuerung die Gemeindeautonomie, gehört doch die eigenständige Festlegung der Steuerfüsse für natürliche und juristische Personen zu den

wichtigen finanzpolitischen Instrumenten einer Gemeinde. Der Eingriff wäre zudem wesentlich, macht doch das Steueraufkommen von juristischen Personen gut 18 % des gesamten Gemeindesteueraufkommens von rund 818 Mio. Franken (2010) aus. Weiter würde der aus volkswirtschaftlicher Sicht erwünschte Standortwettbewerb beeinträchtigt, bestünde doch ein erhebliches Risiko, dass die einzelne Gemeinde durch einen solchen Einheitsbezug ihren steuerlichen Standortvorteil für Firmenansiedlungen verlieren würden. Das kann sich im interkantonalen Standortwettbewerb auch für den Kanton negativ auswirken. Zudem belegen Studien, dass – unter der Voraussetzung, dass diese Steuern weiterhin durch die Gemeinden selbst bezogen werden – der Hang zum Ausgabenwachstum der öffentlichen Haushalte gefördert wird, indem einzelne Gemeinden Ausgaben über ihren Bedarf tätigen könnten.

3.1.6 Nach welchen Modellen liesse sich eine Weiterleitung der bisherigen Steuern der juristischen Personen an die Gemeinden regeln? Welche Auswirkungen hätte eine Integration dieser Einnahmen in den Finanzausgleich?

Vorab verweisen wir auf die vorstehenden Ausführungen in Ziffer 3.1.5. Für die einheitliche Besteuerung der juristischen Personen in allen Gemeinden des Kanton sind grundsätzlich zwei Modelle denkbar:

a. Die juristischen Personen bleiben unverändert wie im heutigen Recht in den Gemeinden steuerpflichtig, die Steuerhoheit bleibt bei den Gemeinden; nur schreibt der Kanton einen einheitlichen Gemeindesteuerfuss für juristische Personen vor. Entweder wird dessen Höhe im Gesetz festgeschrieben oder der Kantonsrat beschliesst ihn jährlich.

b. Die Steuerhoheit über die juristischen Personen steht ausschliesslich dem Kanton zu, den Gemeinden wird sie entzogen. Die Staatssteuer erhöht sich für die Gesamtheit der juristischen Personen im Umfang ihrer bisherigen gesamten Gemeindesteuer. Dieser Gemeindeanteil wird nach zu bestimmenden Kriterien auf die Gemeinden verteilt.

Beim Modell a bilden die Steuern der juristischen Personen wie bisher Teil der Steuerkraft der Gemeinde. Ob, wie und in welchem Umfang diese zu berücksichtigen ist, würde Gegenstand der Ausgestaltung des neuen Finanzausgleichs sein. Im Modell b wären sämtliche Steuern der juristischen Personen Steuerertrag des Kantons. Nach welchen Kriterien diese Mittel auf die Gemeinden verteilt würden, müsste ebenfalls im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses zum neuen Finanzausgleich diskutiert werden.

3.1.7 In Zeiten unsicherer Konjunkturlage lassen sich die Steuererträge der juristischen Personen weit schlechter als jene der natürlichen Personen budgetieren, wie die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen. Angenommen, die Besteuerung der juristischen Personen würde mit einem einheitlichen Steuerfuss kantonalisiert: Was wären nach Ansicht des Regierungsrates die Vor- und Nachteile für den Budgetprozess in den Gemeinden? Im Kanton?

Grundsätzlich hängt die Budgetierung der Steuererträge der juristischen Personen nicht von der Frage ab, ob ihr Steuerfuss kantonal vereinheitlicht wird oder nicht. Entscheidend dafür, wie zuverlässig die Steuererträge von Unternehmen geschätzt werden können, ist vielmehr, ob und in welchem Umfang die zuständige Behörde in der Gemeinde oder im Kanton Informationen über den Geschäftsgang der bedeutendsten Steuerzahler erhält. Auf Gemeindeebene ist es also durchaus möglich, dass die Gemeindebehörde aufgrund ihrer Nähe einfacher an die Informationen der für sie wichtigen regionalen Unternehmen gelangt als die Kantonsbehörden. Hinzu kommt, dass die Zahlen eines kommunal bedeutenden Steuerzahlers für die Budgetierung im Kanton unter Umständen vernachlässigt werden können. Allerdings ist es auch für die Verantwortlichen in den Unternehmen in einem schwierigen und volatilen Marktumfeld oft alles andere als einfach, im Zeitpunkt, in dem die Steuererträge budgetiert werden, den zukünftigen Ge-

schäftsgang verlässlich abzuschätzen. Ein einheitlicher Gemeindesteuerfuss (Modell a in Ziffer 3.1.6) ändert folglich nichts an den bestehenden Schwierigkeiten. Das gilt auch für den Kanton. Im Modell b, in dem die Gemeinden einen Anteil an den Steuererträgen des Kantons erhalten, würde die Budgetgenauigkeit einerseits davon abhängen, wie treffsicher der Kanton die Steuererträge schätzt, und anderseits, wie klar die Verteilkriterien im Voraus bestimmt sind.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Finanzdepartement
Volkswirtschaftsdepartement
Bau- und Justizdepartement
Amt für Finanzen
Kantonales Steueramt (5)
Amt für Gemeinden
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat