

Regierungsratsbeschluss

vom 18. August 2015

Nr. 2015/1284
KR.Nr. I 0075/2015 (FD)

Interpellation Fraktion FDP.Die Liberalen: Unternehmenssteuerreform III Stellungnahme des Regierungsrates

1. Interpellationstext

Mit der Unternehmenssteuerreform (USR III) soll gemäss Eidgenössischem Finanzdepartement EFD die Attraktivität des Steuerstandortes Schweiz gestärkt und die internationale Akzeptanz wieder hergestellt werden. Insbesondere werden bestimmte Besteuerungsmodalitäten für Holding-, Domicil- und gemischte Gesellschaften kritisiert. Die Reform soll laut EFD die unterschiedliche Besteuerung in- und ausländischer Unternehmensgewinne durch die Kantone beseitigen. Die steuerpolitischen Massnahmen werden schwergewichtig in den Kantonen und Gemeinden (Möglichkeit zur Senkung der Gewinnsteuern) umgesetzt. Um die Lasten der Kantone und Gemeinden abzufedern, soll der Anteil der Kantone an der direkten Bundessteuer von derzeit 17 Prozent auf 20.5 Prozent erhöht werden. Das Eidgenössische Finanzdepartement wird bis Ende Juni 2015 eine entsprechende Botschaft zuhanden der parlamentarischen Beratung ausarbeiten.

Bereits haben Kantone mit der Ankündigung von Gewinnsteuersenkungen auf die Unternehmenssteuerreform III reagiert oder beabsichtigen, diese zu senken.

Im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform III auf den Kanton Solothurn wird der Regierungsrat gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Hat der Kanton Solothurn aus Sicht des Regierungsrats im Zusammenhang mit der Unternehmenssteuerreform III Handlungsbedarf und wie dringend ist dieser?
2. Welche Optionen hat der Kanton Solothurn im nationalen und internationalen Steuerwettbewerb im Zusammenhang mit der Unternehmenssteuerreform III?
3. Welches sind die Risiken für den Kanton Solothurn, wenn der Gewinnsteuersatz nicht oder im internationalen und interkantonalen Vergleich zu wenig gesenkt wird?
4. Welche Chancen bieten sich für den Kanton Solothurn, wenn der Gewinnsteuersatz auf ein kompetitives Niveau gesenkt werden kann?
5. Wie hoch sollte aus Sicht des Regierungsrats ein kompetitiver Gewinnsteuersatz für den Kanton Solothurn sein?
6. Mit welchem Steuerausfall (Kanton/Gemeinden) wird mit einem kompetitiven Gewinnsteuersatz gerechnet?
7. Wie soll aus Sicht des Regierungsrats ein Steuerausfall aus der Unternehmenssteuerreform III kompensiert (Kanton/Gemeinden) werden?

8. Gibt es weitere Auswirkungen auf die kantonale Steuergesetzgebung im Unternehmenssteuerbereich (z.B. Abschreibungshöhe, Rückstellungen usw.)?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Der Bundesrat hat die Botschaft zur Unternehmenssteuerreform III (USR III) bereits am 5. Juni 2015 verabschiedet und der Öffentlichkeit vorgestellt (BBl 2015 5069 ff.). Die Vorlage will drei Ziele erreichen: die Gewährleistung einer weiterhin kompetitiven Unternehmenssteuerbelastung, die Wiederherstellung der internationalen Akzeptanz sowie die Sicherung der finanziellen Ergiebigkeit der Gewinnsteuern für Bund, Kantone und Gemeinden. Als wichtigste steuerpolitische Massnahmen sieht sie vor (BBl 2015 5071, 5092 und 5095 ff.):

- die Abschaffung der besonderen kantonalen Steuerstatus (Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften),
- die Einführung neuer Regelungen für mobile Erträge, die den internationalen Standards entsprechen, wie Patentbox auf kantonaler Ebene,
- kantonale Gewinnsteuersatzsenkungen,
- die Verbesserung der Systematik des Unternehmenssteuerrechts (einheitliche Regelung zur Aufdeckung stiller Reserven, Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital, Anpassungen beim Teilbesteuerungsverfahren).

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Hat der Kanton Solothurn aus Sicht des Regierungsrats im Zusammenhang mit der Unternehmenssteuerreform III Handlungsbedarf und wie dringend ist dieser?

Der Kanton Solothurn hat Handlungsbedarf. Er wird auf das Inkrafttreten der USR III hin, voraussichtlich auf 2019, die vom Bundesrecht zwingend vorgeschriebenen Anpassungen im kantonalen Steuerrecht vornehmen müssen. Wie weit diese gehen, wird das laufende Gesetzgebungsverfahren zeigen und lässt sich zurzeit noch nicht eindeutig abschätzen. Zudem ist zu prüfen, welche der Massnahmen umgesetzt werden sollen, die den Kantonen freigestellt sind. Nach dem heutigen Kenntnisstand sind dies erhöhte Abzüge für Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen sowie Anpassungen bei der Kapitalsteuer. Und schliesslich wird es auch darum gehen, den Gewinnsteuersatz auf ein wettbewerbsfähiges Mass zu senken.

3.2.2 Zu Frage 2:

Welche Optionen hat der Kanton Solothurn im nationalen und internationalen Steuerwettbewerb im Zusammenhang mit der Unternehmenssteuerreform III?

Welche Optionen bestehen, ergibt sich aus den Vorbemerkungen und aus der Antwort zu Frage 1. Der Kanton kann die Möglichkeiten des Bundesrechts voll ausschöpfen und den Gewinn-

steuersatz auf ein international höchst kompetitives Mass senken. Er nimmt damit sehr hohe Steuerausfälle in Kauf, auch zu Lasten der Gemeinden, wird aber in steuerlicher Hinsicht wesentlich attraktiver für Unternehmen. Am andern Ende des Spektrums könnte sich der Kanton auf die Umsetzung der zwingenden bundesrechtlichen Vorgaben beschränken und bei der Steuerbelastung für Unternehmen auf Korrekturen verzichten.

Bei der Entscheidungsfindung müssen aber auch die internationalen Entwicklungen wie z.B. neue Vorschriften bezüglich einer Mindestbesteuerung laufend miteinbezogen werden, damit die Steuersenkungsmassnahmen tatsächlich den Unternehmen zugutekommen. Bis zur Einführung der USR III muss davon ausgegangen werden, dass die OECD, G-20 und EU noch wesentliche Verschärfungen – zum Nachteil der Niedrigsteuerländer wie z.B. die Schweiz – einführen werden. Die in diesen Gremien stark vertretenen Hochsteuerländer haben kein Interesse an einem internationalen Steuerwettbewerb.

3.2.3 Zu Frage 3:

Welches sind die Risiken für den Kanton Solothurn, wenn der Gewinnsteuersatz nicht oder im internationalen und interkantonalen Vergleich zu wenig gesenkt wird?

Zahlreiche Kantone werden die Gewinnsteuersätze deutlich senken, um den Wegzug von Gesellschaften zu verhindern, die bisher von den besonderen Steuerstatus profitieren. Kantone, die dies unterlassen, werden folglich an Wettbewerbsfähigkeit einbüßen. Nicht standortgebundene Unternehmen werden abwandern, neue kaum zuziehen, was den erheblichen Verlust von Steuersubstrat bedeutet.

3.2.4 Zu Frage 4:

Welche Chancen bieten sich für den Kanton Solothurn, wenn der Gewinnsteuersatz auf ein kompetitives Niveau gesenkt werden kann?

Mit wettbewerbsfähigen Steuersätzen wird der Kanton Solothurn in der Lage sein, die hier ansässigen Unternehmen im Kanton zu halten. Ebenso wird er für die Ansiedlung neuer Unternehmen, die wiederum Arbeitsplätze schaffen, steuerlich attraktiver. Es besteht damit eine gewisse Aussicht, dass ein Teil des wegen der tieferen Steuersätze verlorenen Steueraufkommens kompensiert werden kann.

3.2.5 Zu Frage 5:

Wie hoch sollte aus Sicht des Regierungsrats ein kompetitiver Gewinnsteuersatz für den Kanton Solothurn sein?

Der Bundesrat geht in seiner Botschaft bei den Modellrechnungen für die Ermittlung der vertikalen Ausgleichsmassnahmen davon aus, dass die Kantone die effektive Gewinnsteuerbelastung von heute durchschnittlich knapp 22% auf 13% bis 20% senken werden, mit einem Durchschnitt von 16% (BBl 2015 5108). Mit einer Steuerbelastung in dieser Höhe wird der Kanton sowohl im interkantonalen als auch im internationalen Steuerwettbewerb nicht mithalten können und wesentliches Steuersubstrat verlieren.

Mit Blick auf die internationale Entwicklung sowie auf die vielen Kantone, die sich – aus verständlichen Gründen – bezüglich ihrer Strategie grösstenteils noch bedeckt halten, beschränken wir uns heute auf die Aussage, dass wir eine attraktive Gewinnsteuerbelastung anstreben. Regierung und Verwaltung führen derzeit Gespräche mit Unternehmungen, um deren Vorstellungen näher kennen zu lernen. Wir werden die ersten konkreten Strategieschritte mit dem IAFP 2017 – 2020 öffentlich darlegen.

3.2.6 Zu Frage 6:

Mit welchem Steuerausfall (Kanton/Gemeinden) wird mit einem kompetitiven Gewinnsteuersatz gerechnet?

Bei einer Gesamtsteuerbelastung von 15% schätzen wir die Steuerausfälle der USR III für den Kanton und die Gemeinden auf insgesamt rund 120 Mio. Franken (Kanton 50 – 55 Mio., Einwohnergemeinden 60 – 65 Mio., Kirchgemeinden 5 Mio. [Finanzausgleichssteuer]). Dabei handelt es sich um eine rein statische Betrachtungsweise, indem die neuen Bestimmungen und die reduzierten Steuersätze auf das aktuelle Steuersubstrat angewendet werden. Diesen Ausfällen steht ein höherer Bundessteueranteil von 25 – 30 Mio. Franken gegenüber, einerseits weil der Kantonsanteil erhöht wird, andererseits weil sich aufgrund der (abziehbaren) sinkenden Kantonssteuern die steuerbaren Gewinne erhöhen. Netto werden sich die Mindererträge für Kanton und Gemeinden somit auf total rund 90 bis 95 Mio. Franken belaufen. Nicht quantifizierbar sind die Ausfälle, die aufgrund der absehbaren Umwandlung von Personenunternehmen in steuerlich massiv günstigere juristische Personen zu erwarten sind.

Wir werden in der nächsten Zeit zusammen mit den Gemeinden eine Arbeitsgruppe einsetzen. Diese wird sich mit den Fragen im Zusammenhang mit der USR III befassen, welche die Gemeinden betreffen. Einige werden deutlich mehr betroffen sein als andere, nämlich insbesondere jene mit einem hohen Anteil ihres Steuersubstrates von juristischen Personen. Zur Diskussion stehen u.a. eine mögliche Staffelung beim Absenken der Gewinnsteuerbelastung sowie die Ausgleichsfinanzierung (Höhe, Mechanismus der Verteilung, etc.).

3.2.7 Zu Frage 7:

Wie soll aus Sicht des Regierungsrats ein Steuerausfall aus der Unternehmenssteuerreform III kompensiert (Kanton/Gemeinden) werden?

Derart enorme Ertragsausfälle lassen sich nicht mit einigen wenigen Massnahmen kompensieren. Senkt der Kanton die Steuersätze im genannten Ausmass, wird er auch steuerlich sehr attraktiv, so dass sich mit dem Zuzug neuer Unternehmen das Steueraufkommen sowohl bei den juristischen als auch bei den natürlichen Personen wieder erhöht. Ein zusätzlicher Ertrag ist aus der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage zu erwarten (vgl. Antwort zu Frage 8). Zudem haben wir zusammen mit der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren in der Vernehmlassung zur USR III eine weiter gehende Erhöhung des Bundessteueranteils für die Kantone gefordert, bis jetzt allerdings erfolglos. Wir werden aber unsere diesbezüglichen Bestrebungen weiterhin fortsetzen u.a. auch mit direkten Gesprächen mit Entscheidungsträgern auf nationaler Ebene, in denen wir unsere dringlichen Vorschläge und Anliegen vorbringen und begründen werden.

3.2.8 Zu Frage 8:

Gibt es weitere Auswirkungen auf die kantonale Steuergesetzgebung im Unternehmenssteuerbereich (z.B. Abschreibungshöhe, Rückstellungen usw.)?

Insbesondere auch aufgrund des internationalen Umfelds wird sich der Steuerwettbewerb in Zukunft vermehrt auf dem Gebiet der Steuersätze abspielen. Sonderregimes und andere Lösungen, welche die Bemessungsgrundlage verkürzen, werden immer weniger toleriert werden. Die massive Senkung der Steuersätze wird folglich dazu führen, die steuerliche Bemessungsgrundlage vermehrt auszuschöpfen und damit die Bildung von stillen Reserven zu erschweren. Dadurch lässt sich allenfalls ein Teil der Steuersatzsenkungen kompensieren.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Finanzdepartement
Steueramt (20)
Amt für Finanzen
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat