

# Regierungsratsbeschluss

vom 31. Oktober 2016

Nr. 2016/1894

## Unternehmenssteuerreform III: Strategie zur Umsetzung im Kanton Solothurn

---

### 1. Ausgangslage

#### 1.1 Zeitplan

Am 17. Juni 2016 haben die Eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über steuerliche Massnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandorts Schweiz (Unternehmenssteuerreformgesetz III; USR III) verabschiedet. Das dagegen ergriffene Referendum ist mit der erforderlichen Unterschriftenzahl innert der am 6. Oktober 2016 abgelaufenen Referendumsfrist zustande gekommen. Die Volksabstimmung wird am 12. Februar 2017 stattfinden. Stimmt das Volk der Vorlage zu, wird der Bundesrat sie aller Voraussicht nach auf den 1. Januar 2019 in Kraft setzen.

#### 1.2 Inhalt der Unternehmenssteuerreform III

Aufgrund des Drucks aus dem Ausland, insbesondere von Seiten der Europäischen Union, der OECD und der G20-Staaten, ist die Schweiz gezwungen, die besonderen Steuerstatus abzuschaffen, die nicht mehr im Einklang mit internationalen Standards stehen. Um den Unternehmensstandort Schweiz zu stärken und damit die Schweiz im Steuerwettbewerb der Staaten um bedeutende internationale Unternehmen weiterhin bestehen kann, hat der Bundesrat in Zusammenarbeit mit den Kantonen die USR III aufgestellt. Diese steht nach der Verabschiedung durch die Eidgenössischen Räte hauptsächlich auf den folgenden drei Pfeilern:

- Aufhebung der besonderen kantonalen Steuerstatus (Holding-, Domizil-, Verwaltungs- und gemischte Gesellschaften) sowie anderer Sonderregimes;
- Einführung neuer Regeln zur Besteuerung von mobilen Erträgen, die den internationalen Standards entsprechen (Patentbox), zur Förderung von Forschung und Entwicklung (erhöhter Abzug für entsprechende Aufwendungen) und zur Verbesserung der Steuersystematik (Zinsabzug auf dem Sicherheitseigenkapital; Aufdeckung stiller Reserven bei Beginn und Ende der Steuerpflicht);
- Senkung der kantonalen Gewinnsteuersätze.

Die finanziellen Folgen der steuerpolitischen Massnahmen müssen schergewichtig die Kantone und Gemeinden tragen. Der Bund hingegen profitiert vom Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit durch die Einnahmen der direkten Bundessteuer. Um dies teilweise auszugleichen und den Kantonen einen gewissen finanzpolitischen Handlungsspielraum zu verschaffen, soll der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer um 4,2 Prozentpunkte von heute 17 auf 21,2 Prozent erhöht werden.

### 1.3 Entwicklung einer Strategie zur Umsetzung der USR III

Wenn der Kanton Solothurn den Gewinnsteuersatz auf ein international und interkantonal kompetitives Niveau senken will, ist trotz dieser Ausgleichsmassnahmen mit Steuer mindererträgen im Kanton und in den Gemeinden in der Grössenordnung von insgesamt rund 130 Mio. Franken zu rechnen. Um zu klären, wie mit den finanziellen Einbussen im Kanton und in den Gemeinden umzugehen ist und um eine Strategie zu entwickeln und Lösungen vorzuschlagen, wurde mit Beschluss vom 1. März 2016 eine gemischte Kommission aus Vertretern des Kantons und der Einwohnergemeinden eingesetzt. Unterstützt und beraten wurde die Kommission durch das Forschungs- und Beratungsunternehmen Ecoplan AG, Bern. Dieses hat unter anderem aufgrund der Beratungen der gemischten Begleitkommission einen Bericht „Unternehmenssteuerreform III im Kanton Solothurn, Bericht der Begleitkommission zur Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III im Kanton Solothurn“ erstellt und ihn Ende September vorgestellt und am 13. Oktober 2016 abgeliefert.

Der Bericht beschreibt im Teil A die zentralen Elemente der USR III, ermittelt die Grundlagen für strategische Entscheide im Zusammenhang mit der USR III, analysiert die Situation im Kanton Solothurn, fasst die daraus gewonnenen Erkenntnisse zusammen und bezeichnet die Handlungsfelder. Im Teil B zeigt er die Eckwerte einer gemeinsamen Strategie aus Sicht der Akteure auf. Eingeflossen sind dabei nicht nur die Vorstellungen des Kantons und der Gemeinden sondern auch einer Delegation aus Wirtschaftskreisen unter der Führung der Solothurner Handelskammer. Bei der Festsetzung der Eckwerte zur Umsetzung der USR III im Kanton Solothurn konnte weitgehend Einigkeit erzielt werden. Eine wesentliche Differenz zwischen Kanton und Gemeinden harrt bis jetzt allerdings noch der Bereinigung. Offen geblieben ist, wie die zu erwartenden Steuerausfälle zwischen Kanton und Gemeinden zu verteilen sind, bzw. wie und in welchem Umfang sich der Kanton an den Mindererträgen der Gemeinden beteiligt.

## 2. Die Strategie des Kantons

Aufgrund der Beratungen der Begleitkommission, des Berichts Ecoplan sowie intensiver Diskussionen mit Vertretern der Wirtschaft, der Gemeinden, innerhalb der Verwaltung und des Regierungsrates, stellt die Strategie zur Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III im Kanton Solothurn auf die folgenden vier Elemente ab: Steuerpolitik, flankierende Massnahmen, Stärkung der Standortattraktivität sowie öffentliche Finanzen und Aufgaben. Diese Elemente sind im beiliegenden Strategiepapier des Finanzdepartements vom 18. Oktober 2016 „Unternehmenssteuerreform III - Strategie des Kantons Solothurn“ im Detail beschrieben. Die wichtigsten Punkte werden hier kurz zusammengefasst.

### 2.1 Steuerpolitik

Die Steuerpolitik bildet das Kernelement der Strategie. Mit ihr soll direkt auf die neue Ausgangslage bei der Unternehmensbesteuerung sowie deren Chancen und Risiken reagiert werden. Der Kanton Solothurn setzt die in der USR III vorgesehenen Instrumente ein, um seine Standortattraktivität im internationalen und interkantonalen Verhältnis zu erhalten und - wenn möglich - zu verbessern. Das Hauptgewicht liegt dabei im Sinne einer Vorwärtsstrategie auf einer massiven Senkung des Gewinnsteuersatzes im Kanton; die effektive Gesamtsteuerbelastung (inkl. direkte Bundessteuer) soll auf unter 13% zu liegen kommen. Die übrigen Instrumente der USR III haben ergänzenden Charakter und dienen zur Förderung von besonderen Aktivitäten, namentlich von Forschung und Entwicklung. Weil sich mit der deutlichen Senkung der Gewinnsteuersätze die Problematik der wirtschaftlichen Doppelbelastung der ausgeschütteten Unternehmensgewinne klar entschärft, soll die Teilbesteuerung von Dividenden aus massgeblichen Beteiligungen von heute 60% erhöht werden und zwar in den Bereich zwischen 60% und 70%. Dies im Sinn eines Beitrags der Anteilhaber zur Gegenfinanzierung. Weil die Gewinnsteuer-

sätze sinken und zugleich die finanziellen Auswirkungen der übrigen Instrumente der USR III schwer abschätzbar sind, soll die Entlastung durch sie auf 60% bis maximal 70% des Gewinns beschränkt werden.

Diese Strategie lässt ab Inkrafttreten der USR III das Steueraufkommen der juristischen Personen im Sinn einer statischen Betrachtungsweise im Kanton um knapp 70 Mio. Franken (inkl. Finanzausgleichsteuer von rund 6 Mio. Franken) und rund 75 Mio. Franken (brutto) für die Einwohnergemeinden, total rund 145 Mio. Franken (brutto) zurückgehen. Diesen Mindererträgen stehen Mehreinnahmen aus der Erhöhung des Kantonsanteils an der Bundessteuer von derzeit 17% auf 21,2% und aufgrund der höheren Bundessteuern (wegen der tieferen Steuerbelastung im Kanton) von insgesamt etwa 15 Mio. Franken entgegen. Kanton und Gemeinden zusammen müssen somit mit geringeren Steuererträgen von rund 130 Mio. Franken (netto) rechnen. Das verminderte Steueraufkommen der juristischen Personen hat Verschiebungen beim innerkantonalen Finanzausgleich zur Folge, senkt die durchschnittliche Steuerkraft der Gemeinden, was ohne Korrekturmassnahme bewirken würde, dass der Finanzausgleich auf einem geringeren Volumen geführt würde.

## 2.2 Flankierende Massnahmen

Die flankierenden Massnahmen sind als Gegenleistung der Wirtschaft für die attraktive Steuerpolitik zu verstehen und sollen der Bevölkerung zu Gute kommen bzw. die öffentliche Hand (Kanton und Gemeinden) finanziell entlasten. Gleichzeitig sollen sich die Beiträge der Wirtschaft auch ihr gegenüber positiv auswirken. So sind flankierende Massnahmen vorzusehen, um das inländische Bildungspotential besser auszuschöpfen, sowie solche, die Familien bzw. die Vereinbarkeit von Beruf und Familie fördern, und damit den Arbeitsmarkt positiv beeinflussen können. Diese Massnahmen sind von Kanton, Gemeinden und Wirtschaft gemeinsam zu erarbeiten und sollen ihre Wirkung zeitgleich mit dem Inkrafttreten der USR III entfalten.

## 2.3 Stärkung der Standortattraktivität

Die vorne aufgezeigte Steuerstrategie trägt wesentlich zur Steigerung der Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Solothurn bei. Allein damit ist es nicht getan. Deshalb sind in einer Gesamtstrategie andere Handlungsfelder des Kantons einzubeziehen, um seine Standortattraktivität und die seiner einzelnen Regionen mittel- und langfristig zu erhöhen. Diese Aufgabe ist in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren - den Gemeinden und den Wirtschaftsverbänden - anzugehen, damit die Massnahmen aufeinander abgestimmt und koordiniert werden können.

Mit Massnahmen, u.a. in den Bereichen Wirtschaft, Wohnen und Bildung, sollen für die Unternehmen sowie ihre Mitarbeitenden zusätzliche Anreize für den Verbleib im Kanton Solothurn geschaffen werden. Gleichzeitig sollen durch die zwingend zu erhöhende Standortattraktivität bzw. die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen neue Unternehmen und qualifizierte Arbeitnehmer an den Standort Kanton Solothurn angezogen werden.

Basis zur Ausgestaltung dieses Strategieelements bildet eine Beurteilung der heutigen Ausgangslage in Bezug auf die Stärken und Schwächen des Standorts Solothurn. Dabei spielen nicht nur unternehmensspezifische Faktoren, sondern auch Faktoren wie z.B. die gezielte Förderung von attraktivem Wohnraum etc. eine Rolle. Aus diesen Überlegungen sind zur Stärkung des Wirtschafts- und Wohnstandortes Kantons Solothurn konkrete Massnahmen zu erarbeiten und umzusetzen. Dabei sollen die eigenen Stärken ausgebaut und die Schwächen - soweit beeinflussbar - behoben oder wenigstens vermindert werden. Zu prüfen ist beispielsweise, welche verkehrstechnischen Massnahmen, welche Massnahmen zur Bereitstellung von hochwertigem Wohnraum und welche Bildungsmassnahmen möglich und zielführend sind. Allenfalls sind auch weitere Rahmenbedingungen anzupassen, und es ist ein Augenmerk darauf zu richten, dass sämtliche Akteure, Kanton, Gemeinden und Wirtschaft, sie mittragen können.

## 2.4 Öffentliche Finanzen und Aufgaben

Die verbleibenden Steuerausfälle des Kantons sollen über das Budget und mittels einer massvollen Belastung des Eigenkapitals (Defizit) finanziert werden. Dabei ist die kantonale Umsetzung der USR III als Investition in den Kanton Solothurn als Werk-/Forschungs- und Industriestandort zu betrachten.

Bei der Erarbeitung möglicher Entlastungen des Finanzhaushaltes sind die folgenden Rahmenbedingungen einzuhalten:

- Wegen der bestehenden Interdependenzen und der heutigen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden bei der Erfüllung der öffentlichen Leistungen sind die Gemeinden in diesen Prozess einzubeziehen. Dabei ist zu prüfen, ob mit einer gezielten Anpassung der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden kostensenkende Synergieeffekte erzielbar sind.
- Es ist gemeinsam mit den Gemeinden zu klären, wie die vertikalen Ausgleichsmassnahmen des Bundes (Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer) zu verwenden und in der zu prüfenden Aufgabenreform einzubeziehen sind.
- Im innerkantonalen Finanzausgleich ist die Einführung einer zeitlich begrenzten Härtefallregelung für die von der USR III besonders betroffenen Gemeinden zu prüfen.
- Bei den für die Bevölkerung wichtigen und existenziellen Leistungen sind die Einschränkungen möglichst gering zu halten.

## 3. Weiteres Vorgehen

Grundlage für das weitere Vorgehen in der Umsetzung der USR III im Kanton Solothurn bildet die vom Finanzdepartement in Zusammenarbeit mit den andern Departementen erarbeitete Strategie. Gestützt darauf und mit diesen Vorgaben ist das Finanzdepartement in Zusammenarbeit mit den andern Departementen zu beauftragen, eine Vernehmlassungsvorlage zur Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III auszuarbeiten. Diese Vorlage soll sowohl die notwendigen und geplanten Änderungen des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern (BGS 614.11) zum Inhalt haben als auch die gesetzlichen Regeln für die flankierenden Massnahmen in den Bereichen soziale Sicherheit und Bildung sowie eine Lösung für den innerkantonalen Finanzausgleich zu Gunsten der besonders von der USR III betroffenen Gemeinden. Die Arbeiten sind unverzüglich aufzunehmen mit dem Ziel, das Vernehmlassungsverfahren noch im ersten Quartal des Jahres 2017 zu eröffnen.

## 4. Beschluss

- 4.1 Die Arbeit der gemischten Kommission zur Erarbeitung einer Strategie für Kanton und Gemeinden zur Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III wird bestens verdankt.
- 4.2 Der Bericht der Begleitkommission zur Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III im Kanton Solothurn vom 13. Oktober 2016 wird zur Kenntnis genommen.
- 4.3 Die Strategie zur Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III gemäss Strategiepapier des Finanzdepartements vom 18. Oktober 2016 „Unternehmenssteuerreform III - Strategie des Kantons Solothurn“ wird beschlossen.

- 4.4 Das Finanzdepartement wird beauftragt, zusammen mit den andern betroffenen Departementen eine Vernehmlassungsvorlage zur Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III im Kanton Solothurn gemäss der in Ziffer 4.3 beschlossenen Strategie auszuarbeiten.



Andreas Eng  
Staatsschreiber

### **Beilagen**

„Unternehmenssteuerreform III im Kanton Solothurn, Bericht der Begleitkommission zur Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III im Kanton Solothurn“ vom 13. Oktober 2016  
Finanzdepartement, „Unternehmenssteuerreform III - Strategie des Kantons Solothurn“ vom 18. Oktober 2016

### **Verteiler**

Finanzdepartement  
Steueramt (5)  
Departement für Bildung und Kultur  
Departement des Innern  
Amt für soziale Sicherheit  
Volkswirtschaftsdepartement  
Amt für Gemeinden  
Medien (jae)