KANTON solothurn

Finanzdepartement

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
Telefon 032 627 20 57
Telefax 032 627 22 70

18. Oktober 2016

Unternehmenssteuerreform III – Strategie des Kantons Solothurn

1. Ausgangslage

Die Unternehmensbesteuerung steht sei längerem im Brennpunkt der internationalen politischen Interessen. Sowohl die OECD, die G20 und die EU wollen die aus ihrer Sicht bestehenden Schwachstellen bei der internationalen Unternehmensbesteuerung einschränken bzw. eliminieren. Besonders im Fokus stehen die internationale Nichtbesteuerung und die Verschiebung mobilen Kapitals. Steuerregimes, die gewisse Erträge selektiv besteuern, werden von der OECD und auch der EU „angegriffen" und unter Druck gesetzt. Die OECD und die G20 gehen mit ihrem gemeinsamen Projekt BEPS (Base Erosion and Profit Shifting: darunter versteht man die geplante Verminderung steuerlicher Bemessungsgrundlagen und das grenzüberschreitende Verschieben von Gewinnen durch multinationale Konzerne) gegen die Aushöhlung der Besteuerungsgrundlage und die Gewinnverschiebung in Jurisdiktionen mit einer tiefen oder vollständig fehlenden Besteuerung vor. Insbesondere soll das Zusammenwirken nationaler Steuergesetzgebungen keine doppelte Nichtbesteuerung der Steuerpflichtigen mehr ermöglichen. Die OECD veröffentlichte am 19. Juli 2013 den Aktionsplan BEPS, der insgesamt 15 Massnahmen umfasst und das Problem auf globaler Ebene angeht. Ab September 2013 wurden die technischen Arbeiten in Angriff genommen. Die OECD hat ihre ersten Berichte am 16. September 2014 vorgestellt und die Schlussberichte des BEPS-Projektes am 5. Oktober 2015 publiziert. Der Bundesrat war in allen Arbeitsgruppen der OECD zu diesem Projekt aktiv beteiligt. Er befürwortet grundsätzlich faire, ausgewogene und effiziente Steuerpraktiken, mit denen aber Kleinstaaten gegenüber Grossmächten nicht benachteiligt werden dürfen. Der Bundes-, National- und Ständerat wollen daher die bestehenden Regelungen, die nicht mehr im Einklang mit internationalen Standards stehen, im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III abschaffen. Die Eidgenössischen Räte haben die Vorlage am 17. Juni 2016 verabschiedet. Ein breites Bündnis aus SP, Grünen sowie verschiedenen anderen Parteien und Verbänden hat gegen die Gesetzgebung zur Unternehmenssteuerreform III erfolgreich das Referendum ergriffen. Die Volksabstimmung wird am 12. Februar 2017 stattfinden. Wenn das Volk die Unternehmenssteuerreform III annimmt, wird sie nach den aktuellen Verlautbarungen voraussichtlich per 1. Januar 2019 in Kraft gesetzt.

2. Herausforderung im Kanton Solothurn

Mit der Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III und der damit einhergehenden Abschaffung der besonderen kantonalen Steuerstatus und anderer Sonderregimes entstehen für den Kanton Solothurn neue Herausforderungen.

2.1. Interkantonaler Steuerwettbewerb um mobile Gesellschaften

Unter mobilen Gesellschaften werden grundsätzlich die Holding-, Domizil- und Verwaltungsgesellschaften verstanden. Aber auch die sog. „Principal-Gesellschaften" sind den mobilen Gesellschaften zuzuordnen.

2.1.1. Holdinggesellschaften

Holdinggesellschaften sind Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, deren statutarischer Zweck zur Hauptsache in der dauernden Verwaltung von Beteiligungen besteht und die in der Schweiz keine Geschäftstätigkeit ausüben.

2.1.2. Domizil- und Verwaltungsgesellschaften

Domizil- und Verwaltungsgesellschaften sind Kapitalgesellschaften, Genossenschaften und Stiftungen, die in der Schweiz eine Verwaltungstätigkeit, aber keine oder bloss untergeordnete Geschäftstätigkeit ausüben.

2.1.3. „Principal-Gesellschaften"

Dabei handelt es sich um Gesellschaften, in denen gewisse Funktionen, Verantwortlichkeiten und Risiken für einen Konzern zentralisiert werden. Als Beispiel für viele sind der zentrale Einkauf, die Planung von Forschung und Entwicklung sowie Produktion, die Überwachung bzw. das Controlling oder das Treasury zu nennen.

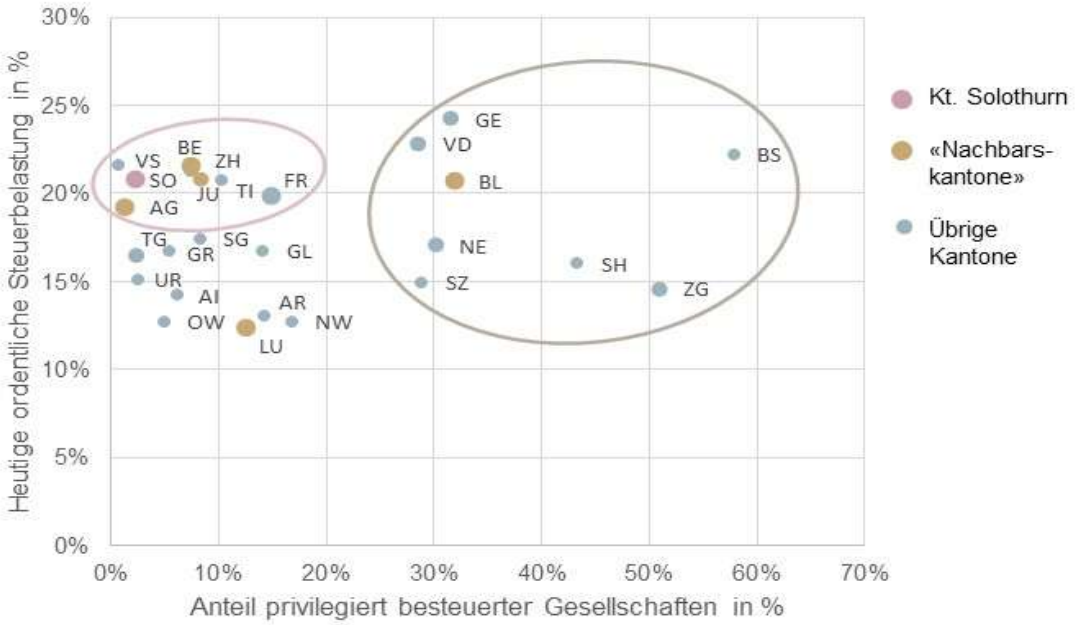
2.1.4. Steuerwettbewerb

Neben dem internationalen Wettbewerb findet künftig auch ein interkantonaler Steuerwettbewerb um die hochmobilen, internationalen Holding-, Domizil- und Verwaltungsgesellschaften sowie „Principal-Gesellschaften" statt. Dazu sind einige Kantone bereits gut positioniert und verfügen schon heute über tiefe Steuerbelastungen, auch für ordentlich besteuerte Unternehmen (z.B. der Kanton Luzern). Andere Kantone werden im Rahmen des verschärften Wettbewerbs zur Erhaltung ihrer Steuerbasis sowie der damit verknüpften Arbeitsplätze ihre Gewinnsteuerbelastung für alle Unternehmen senken müssen, da eine unterschiedliche Besteuerung der Unternehmen nicht mehr zulässig ist. Viele Kantone, darunter auch der Kanton Solothurn, haben sich hinsichtlich des Gewinnsteuersatzes bzw. der übrigen möglichen Instrumente noch nicht definitiv festgelegt. Dies führt für eine Vielzahl von Unternehmen im Kanton Solothurn, aber auch in der restlichen Schweiz, zu einer hohen Planungs- und Rechtsunsicherheit bezüglich der künftigen Steuerbelastung.

2.2. Hohe ordentliche Besteuerung von Unternehmen im Kanton Solothurn

Der Kanton Solothurn verfügt heute im schweizweiten Vergleich über eine hohe Steuerbelastung der ordentlich besteuerten Unternehmen. Ohne die generelle Reduktion der Unternehmenssteuersätze würde mit der Aufhebung der Steuerstatus die Belastung der bisher privilegiert besteuerten Unternehmen überdurchschnittlich ansteigen. Die unten aufgeführte Abbildung zeigt die ordentliche Steuerbelastung in Prozent auf der vertikalen Achse. Auf der horizontalen Achse ist der Anteil der privilegiert besteuerten Unternehmen abgebildet. Diese Darstellung zeigt nur die privilegiert besteuerten Unternehmen (mit kantonalem Steuerstatus: Holding-,

Domizil- und Verwaltungsgesellschaften). Die ebenfalls hochmobilen internationalen „Principal-Gesellschaften“ werden von der Darstellung nicht erfasst. Im Zusammenhang mit den „Principal-Gesellschaften“ ist jedoch festzustellen, dass einige dieser Gesellschaften in letzter Zeit in eine Verwaltungsgesellschaft umgewandelt worden sind. Diese Entwicklung wird wohl noch so weitergehen, weshalb der in der Darstellung abgebildete Anteil von privilegiert besteuerten Gesellschaften im Umfange von rund 5% mit Vorsicht zu beurteilen ist. Zudem bildet die Darstellung den Stand 2013 ab und ist nicht in der Lage, aktuelle Entwicklungen (Zu- und Abgänge solcher Unternehmen) aufzuzeigen. Die Darstellung ist somit für den Kanton Solothurn etwas verzerrend. Dennoch belegt sie, dass Solothurn zu denjenigen Kantonen gehört, für welche die USR III eine besondere Herausforderung bildet (rot eingekreist): eine hohe ordentliche Besteuerung bei gleichzeitig vergleichsweise niedriger Quote an privilegiert besteuerten Unternehmen. Ersteres bedeutet einen Nachteil im internationalen und interkantonalen Wettbewerb um hochmobile Unternehmen, wenn die Steuern nicht gesenkt werden. Letzteres zeugt von einem hohen Anteil der Steuereinnahmen von ordentlich besteuerten Unternehmen, die bei einer Reduktion der Gewinnsteuern verloren gehen.



Quelle: Nachbildung nach KPMG, 2016

2.3. Bedeutender Umfang der Steuereinnahmen juristischer Personen

Die Steuereinnahmen des Kantons bei den juristischen Personen betrugen in den letzten Jahren (2013 bis 2015) rund 120-130 Mio. Franken pro Jahr bzw. rund 15% der gesamten Steuereinnahmen aus der Besteuerung der juristischen und natürlichen Personen. Die Steuereinnahmen der natürlichen Personen lagen in den letzten drei Jahren bei rund 622 bis 677 Mio. Franken, inklusive Sondersteuern (z.B. Quellensteuern, Grenzgänger etc.).[1]

[1] Die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer betrugen rund 55 Mio. Franken pro Jahr: Vgl. Kanton Solothurn (2016), Geschäftsbericht 2015.

2.4. Staatssteuereinnahmen der Jahre 2009 bis 2015

Staatssteuer (in Mio. CHF)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
- Natürlicher Personen	615.7	624.2	634.3	613.0	622.0	647.6	677.3
- Juristischer Personen	161	149.1	115.6	116.7	117.7	122.2	128.6
Weitere	20.3	21.4	22.7	20.5	19.3	19.1	22.2
Total	797	794.7	772.6	750.2	759	788.9	828.1
Anteil Juristischer Personen	20.2%	18.8%	15.0%	15.6%	15.5%	15.5%	15.5%

Quelle: Kanton Solothurn (2014 und 2016), Geschäftsbericht 2013 und 2015

Der Anteil der privilegiert besteuerten Unternehmen im Kanton liegt unter 5%. Ihr Anteil am Steuerertrag der Juristischen Personen macht jedoch bis zu 20% aus. Die Zahl der damit zusammenhängenden Arbeitsplätze (direkt/indirekt) liegt bei gegen 5'000 Arbeitsplätze oder bis zu 4% aller Arbeitsplätze im Kanton Solothurn.

2.5. Handlungsbedarf aufgrund drohender Abwanderung von Arbeitsplätzen und Steuerbasis

Passt der Kanton seine Steuerbelastung nicht auf ein wettbewerbsfähiges Niveau an, so besteht die Gefahr, dass insbesondere hochmobile Gesellschaften ins steuergünstige Ausland oder in andere Kantone abwandern. Diese Unternehmen versteuern im Kanton Solothurn in der Regel hohe Gewinne, bieten qualifizierten Arbeitskräften einen Arbeitsplatz und sorgen für Aufträge in der übrigen Wirtschaft. Es ist daher nicht nur mit Steuerertragsausfällen im Bereich der juristischen Personen sondern auch im Bereich der natürlichen Personen zu rechnen.

Ist der Unterschied zur künftigen Steuerbelastung in den anderen Kantonen zu gross, könnten aber auch weniger mobile Unternehmen mittel- bis langfristig genügend finanzielle Anreize spüren, ihren Unternehmensstandort in andere Regionen zu verlagern. Von einer auf steuerlichen Überlegungen motivierten Zuwanderung kann in diesem Fall nicht mehr ausgegangen werden.

2.6. Steuersenkung führt bei statischer Betrachtung zu Steuerausfällen bei ordentlich besteuerten Unternehmen

Senkt der Kanton seine Steuerbelastung markant, sinkt bei einer rein statischen Betrachtung das Staatssteueraufkommen der heute ordentlich besteuerten Unternehmen. Diese bilden die Mehrheit der Unternehmen im Kanton Solothurn. Auf der anderen Seite be- bzw. erhält der Kanton dadurch in steuerlichen Belangen seine Wettbewerbsfähigkeit für hochmobile, aber auch für weniger mobile Unternehmen. Gleichzeitig wird auch die Möglichkeit geschaffen, weitere Unternehmen anzuziehen. Dies hängt jedoch stark von den Strategien der anderen Kantone ab.

3. Strategie des Kantons Solothurn

3.1. Allgemeines

Die Strategie des Kantons Solothurn besteht aus folgenden vier Elementen:

- Strategieelement 1: Steuerpolitik
- Strategieelement 2: Flankierende Massnahmen
- Strategieelement 3: Standortpolitik
- Strategieelement 4: Öffentliche Finanzen und Aufgaben

3.2. Strategieelement 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.

Grundsätze

Der Kanton Solothurn strebt angesichts des intensiveren Steuerwettbewerbs insgesamt eine konkurrenzfähige Steuerbelastung für Unternehmen an. Dabei stehen ihm, abhängig vom Unternehmenstyp, folgende Möglichkeiten zur Verfügung:

- **Basis erhalten:** Die weniger mobilen Unternehmen, welche die Mehrheit der Unternehmen im Kanton Solothurn bilden, sollen im Kanton gehalten werden und mit einem konkurrenzfähigen Gewinnsteuersatz besteuert werden. Eine Hochsteuerpolitik auf Kosten der weniger mobilen Unternehmen liesse sich langfristig nur bei einer ansonsten überdurchschnittlichen Standortattraktivität vertreten. Zu Unternehmungen, die zum Teil während Jahrzehnten die Treue zum Kanton gehalten haben, ist im Generellen Sorge zu tragen.
- **Für den Standort wichtige, spezifische Unternehmen halten:** Die bezüglich ihrer Gewinne und der Zahl und Qualität an Arbeitsplätzen bedeutendsten im Kanton ansässigen Gesellschaften sollen ebenfalls von einer in ihrem Segment konkurrenzfähigen Gewinnsteuerbelastung profitieren können. Dabei stehen die von der USR III vorgesehenen Instrumente der Patentbox, der erhöhten F&E-Abzüge und der zinsbereinigten Gewinnsteuer (NID) zur Verfügung.

Massnahmen des Kantons

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 auf der Senkung des Gewinnsteuersatzes im Kanton; die übrigen Instrumente der USR III haben ergänzenden Charakter und dienen zur Förderung von besonderen Aktivitäten, namentlich von Forschung und Entwicklung. Auch die hochmobilen Unternehmen (mit rund 20 - 40 Mio. Franken an Steuererträgen sowie mit mindestens 2‘500 Arbeitsplätzen) müssen erhalten bleiben. Weiter ist das Risiko zu vermindern, im - vom Volumen her deutlich bedeutsameren - Steuersubstrat der natürlichen Personen grosse Ausfälle zu erleiden.

- **Senkung der Gewinnsteuersätze:** Der **effektive Gewinnsteuersatz** (Steuer auf dem steuerbaren Gewinn vor Abzug der Steuern) für die (bereits heute) ordentlich besteuerten Unternehmen wird auf maximal **12,9%** markant gesenkt. Die Senkung des Gewinnsteuersatzes erfolgt mit der Einführung der USR III per 1. Januar 2019. Der Gewinnsteuersatz resp. die

ganze Steuerstrategie gilt es möglichst frühzeitig und verbindlich zu kommunizieren, um den juristischen Personen Planungssicherheit zu verschaffen. Die Senkung der Gewinnsteuerbelastung erfolgt in den nachstehend beschriebenen Schritten:

- **2017:** Senkung des Steuerfusses des Kantons von 104% auf 100% für Juristische Personen.
- **2019:** Inkrafttreten der USR III, Senkung des Steuersatzes auf 3% für alle juristischen Personen, Begrenzung des Gemeindesteuerfusses zwischen mindestens 40% und maximal 100% (effektiver Gewinnsteuersatz inkl. direkter Bundessteuer von maximal 12,9% [Bundessteuer: 8,5%, Staatssteuer: 3%; Finanzausgleichsteuer: 0,3%; Gemeindesteuern: 3,0% [bei Gemeindesteuerfuss von 100%]).

Um das angestrebte tiefe Niveau der Steuerbelastung zu erreichen, ist eine Begrenzung des Steuerfusses der Gemeinden für juristische Personen - wie heute schon für Holding-, Domizil- und Verwaltungsgesellschaften - unerlässlich. Andernfalls lässt sich die Wirksamkeit der Steuersenkung auf allen Staatsebenen nicht sicherstellen.

Für Unternehmen, die für den Kanton aufgrund ihres Steuerpotenzials (Gewinn und Kapitalakkumulation), ihres Arbeitsplatzangebots (quantitativ und qualitativ) oder ihren für den Forschungsstandort wichtigen Aktivitäten eine spezielle Bedeutung aufweisen, ist eine tiefere Steuerbelastung mit effektiven Gewinnsteuersätzen von 10% bis max. 12,5% anzustreben. Diese zusätzliche Senkung der Gewinnsteuerbelastung ist mit dem Einsatz der zusätzlichen Instrumente der USR III zu verwirklichen.

- **Patentbox:** Die Ausgestaltung der Patentbox ist gegenwärtig noch offen, abgesehen von den internationalen Vorgaben (Nexus-Ansatz). Zwar erbringen die solothurnischen Unternehmen bedeutende Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten. Allerdings ist schwer zu sagen, wie weit diese Aktivitäten für die Patentbox qualifizieren. Das Instrument ist trotzdem auf jeden Fall vorzusehen. Weil die Patentbox voraussichtlich eher weniger Gewicht hat, ist die Entlastung vollumfänglich auszuschöpfen und auf 90% des Erfolgs aus Patenten und vergleichbaren Rechten festzusetzen. Die genaue Ausgestaltung der Patentbox wird gesamtschweizerisch durch eine Verordnung des Bundesrates geregelt.
- **Zusatzabzug für Forschung und Entwicklung:** Dieses Instrument wird für den Industriestandort, insb. auch für die in der Industrie tätigen KMU, eine wesentlich höhere Bedeutung haben als die Patentbox und für alle Beteiligten einfacher zu handhaben sein. Die Möglichkeit, Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen bis zu 150% des tatsächlichen Aufwandes abzuziehen, ist deshalb voll auszuschöpfen. Die genaue Ausgestaltung des Zusatzabzuges für Forschung und Entwicklung wird gesamtschweizerisch ebenfalls durch eine Verordnung des Bundesrates geregelt.
- **Zinsbereinigte Gewinnsteuer (NID):** Der Zinsabzug auf dem Sicherheitseigenkapital ist - im Unterschied zu den beiden vorgenannten Instrumenten - bei der direkten Bundessteuer ebenfalls vorgesehen. Er gilt als sinnvolle Massnahme, um Konzernfinanzierungen steuerlich zu entlasten und die Eigenfinanzierung von Unternehmen zu stärken. Der Kanton Solothurn erfüllt die Vorgabe, dass die geldwerten Vorteile aus massgeblichen Beteiligungen mindestens zu 60% besteuert werden. Veranlagungsökonomische Gründe sprechen ebenfalls dafür, weshalb das Instrument im kantonalen Recht vorzusehen ist.

- **Entlastungsbegrenzung:** Art. 25b StHG begrenzt die Entlastung aufgrund der drei vorstehenden Massnahmen auf maximal 80% des Gewinns vor Verlustverrechnung und Ausklammerung des Nettobeteiligungsertrages. Die Ermässigungen dürfen zudem keinen Verlustvortrag bewirken. Die Kantone können eine geringere Entlastung vorsehen. Von diesem Recht ist Gebrauch zu machen und die **Entlastung auf 60% bis maximal 70% zu beschränken**. Damit wird einerseits dem Umstand Rechnung getragen, dass die Wirkungen der jeweiligen Instrumente, insbesondere die finanziellen Auswirkungen, kaum abzuschätzen sind. Zudem können juristische Personen, wenn sie Anspruch auf die maximale Entlastung haben und folglich bei der Staats- und Gemeindesteuer nur 40% des Gewinns versteuern müssen, eine effektive Gewinnbesteuerung zum Satz von weniger als 10% erreichen (auch ohne Entlastung bei der direkten Bundessteuer).
- **Reduzierte Kapitalsteuer auf privilegierten Aktiva:** Die Kapitalsteuer auf privilegierten Aktiva ist ähnlich der bereits heute privilegierten Steuersätze auszugestalten bzw. von 0,8‰ auf neu effektiv 0,2‰ zu reduzieren.
- **Übergangsregelung:** Es ist eine Übergangsregelung für die Besteuerung der realisierten stillen Reserven von Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus gemäss Art. 28 Abs. 2 - 4 StHG, die während der Zeit der Sonderbesteuerung gebildet worden sind und im Zuge der USR III während einer noch zu definierenden Übergangszeit zu einem Sondersatz von 1% bis maximal 1,5% (einfache Staatssteuer) gesondert besteuert werden (Gesamtsteuersatz von ca. 9,5% bis 10,5%), auszuarbeiten.
- **Teilbesteuerung von Einkünften aus massgeblichen Beteiligungen:** Obwohl der Kanton Solothurn die Minimalvorschriften zur Einführung des NID mit der Teilbesteuerung von 60% erfüllt, ist eine Erhöhung vorgesehen in den Bereich zwischen 60% und 70%. Einmal vermindert sich die wirtschaftliche Doppelbelastung der ausgeschütteten Gewinne mit der massiven Reduktion der Gewinnsteuersätze deutlich. Entsprechend steht den Gesellschaften auch mehr Substrat zur Ausschüttung von Dividenden zur Verfügung. Letztlich können damit die Teilhaber an den KMU, die von der USR III massgeblich profitieren, einen - wenn auch geringen - Beitrag zur Gegenfinanzierung leisten.
- **Andere steuerliche Massnahmen:** Grundlegende Anpassungen bei der Besteuerung natürlicher Personen sind nicht vorzusehen. Grössere Entlastung oder eine Systemänderung (wie z.B. eine Flat Rate Tax) sind derzeit unrealistisch, da sie die finanziellen Möglichkeiten des Kantons überfordern würden. Eine Erhöhung der Steuerbelastung bei den natürlichen Personen ist angesichts des bereits überdurchschnittlich hohen Steuerniveaus ausgeschlossen. Denkbar ist im Sinne eines Beitrages zur Gegenfinanzierung einzig, gewisse kleinere Korrekturen bei Sonderveranlagungen vorzunehmen (z.B. Besteuerung von Vorsorgeleistungen).

Auswirkungen

- **Reduktion der Steuererträge JP:** Mit der gewählten Vorwärtsstrategie wird bewusst in Kauf genommen, dass das Steueraufkommen bei den juristischen Personen ab dem Inkrafttreten der USR III im Jahr 2019 im Sinne einer statischen Betrachtungsweise um rund 50% zurückgeht. Dies entspricht einem Rückgang von knapp 70 Mio. Franken für den Kanton (inkl. Finanzausgleichsteuer von rund 6 Mio. Franken) und rund 75 Mio. Franken für die Einwohnergemeinden, total rund 145 Mio. Franken (immer brutto). Durch die tiefere Steuerbelastung wird der bei der Gewinnermittlung zu berücksichtigende Steueraufwand tiefer ausfallen als bisher, mit der Folge, dass sich die Einnahmen des Kantons Solothurn aus dem Bundessteueranteil entsprechend erhöhen. Gleichzeitig sind auch Mehreinnahmen aus der Erhöhung

des Bundessteueranteils von derzeit 17% auf 21,2% zu erwarten. Insgesamt werden damit approximativ rund 15 Mio. Franken Mehreinnahmen resultieren. Die Reduktion der Steuererträge des Kantons reduziert sich unter Berücksichtigung dieser systembedingten Mehreinnahmen von brutto 70 Mio. Franken auf rund 55 Mio. Franken. Der Rückgang der Steuererträge des Kantons und der Gemeinden beträgt somit insgesamt rund 130 Mio. Franken (netto).

- **Erhaltung von (hochqualifizierten) Arbeitsplätzen:** Mit der Strategie sollen Arbeitsplätze im Kanton erhalten bleiben. Insbesondere hochqualifizierte Arbeitsplätze bei international tätigen Unternehmen mit hohen Gewinnen sowie hoher Forschungs- und Entwicklungsaktivität sollen dem Kanton erhalten bleiben. Unter Umständen können neue Arbeitsplätze angezogen werden (vgl. hierzu Strategieelement 3: „Stärkung der Standortattraktivität").

  Finanzausgleich: Die Umsetzung der Strategie hat Auswirkungen auf den innerkantonalen Finanzausgleich der Einwohnergemeinden[1]. Mit der Reduktion der Steuererträge bei den juristischen Personen wird dies einerseits direkt vor allem Gemeinden betreffen, deren Steuerertrag überdurchschnittlich von den juristischen Personen abhängt; andererseits führt dies zu einer geringeren Steuerkraft im Kantonsmittel und damit verbunden zu einer geringeren Ausgleichsleistung für alle Gemeinden. Sofern keine Korrektur durch eine Anhebung der Mindestausstattungsgrenze erfolgt, wird der Finanzausgleich auf einem tieferen Volumen geführt.

3.3. Strategieelement 2: Flankierende Massnahmen

Die Steuerpolitik bildet das Kernelement der Strategie. Mit ihr ist direkt auf die neue Ausgangslage bei der Unternehmensbesteuerung sowie deren Chancen und Risiken zu reagieren. Aus politischer Sicht sind flankierende Massnahmen notwendig. Diese 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 haben die Beiträge der Wirtschaft aber auch wiederum dieser zu Gute zu kommen. So sind zum Beispiel flankierende Massnahmen vorzusehen, um das inländische Bildungspotential besser auszuschöpfen (Berufs- und Nachholbildung, Ausrichtung auf die 4. industrielle Revolution, Digitalisierung usw.), sowie solche, die Familien bzw. die Vereinbarkeit von Beruf und Familie fördern (leichterer Zugang zu KITA, Erhöhung Kinderzulagen u.ä.). Davon ist ein positiver Einfluss auf den Arbeitnehmermarkt zu erwarten. Die Evaluation, Beschlussfassung und Umsetzung der flankierenden Massnahmen, die vom Kanton, den Gemeinden und der Wirtschaft gemeinsam zu erarbeiten sind, hat parallel zur Umsetzung der Steuerstrategie zu erfolgen. Die flankierenden Massnahmen müssen ihre Wirkung zeitgleich mit dem Inkrafttreten der USR III entfalten.

Diese Massnahmen sind auch vor dem Hintergrund zu beschliessen, wie im Falle eines Referendums die Stimmbevölkerung von der Vorlage überzeugt werden kann. Mögliche steuerliche Massnahmen im Niedrigeinkommensbereich sind denkbar, führen aber ebenfalls zu entsprechenden Mindereinnahmen von Kanton und Gemeinden. Der Bevölkerung sind die Vorteile eines funktionierenden und wettbewerbsfähigen Unternehmensstandorts aufzuzeigen.

Zudem sind gewisse - begrenzte - Massnahmen auf der Einnahmeseite mindestens prüfenswert, wobei die Steuerbelastung natürlicher Personen nicht steigen darf.

[1] Ohne Auswirkungen auf die Kirchgemeinden hinsichtlich der Finanzausgleichssteuer

3.4. Strategieelement 3: Stärkung der Standortattraktivität

Das dritte Element der Gesamtstrategie beinhaltet Überlegungen in anderen Handlungsfeldern des Kantons, die in engem Zusammenhang mit der Unternehmenssteuerreform III sowie der geplanten Steuerstrategie (siehe hievor Strategieelement 1: «Steuerpolitik») stehen und die Standortattraktivität des Kantons Solothurn bzw. seiner einzelnen Regionen mittel- und langfristig spezifisch erhöhen sollen.

Grundsätze

Der Kanton hat in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren - den Gemeinden und den Wirtschaftsverbänden - die Attraktivität des Kantons als Unternehmens- und Wohnstandort durch aufeinander abgestimmte und koordinierte Massnahmen zu steigern und die bestehenden Vorteile herauszustreichen.

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.

Mögliche Massnahmen

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.

Dieses Anliegen ist in die Diskussion um die Wirtschaftsstrategie des Kantons Solothurn einzubringen. Es ist vorgesehen, dass die Erarbeitung einer Wirtschaftsstrategie noch im Laufe des Jahres 2016 gestartet wird. Diese soll die notwendigen Grundlagen liefern sowie die Richtung zur Fokussierung der Wirtschaftspolitik vorgeben. Es sind u.a. folgende Fragen zu beantworten:

- Welche Stärken bietet der Kanton Solothurn als Unternehmensstandort? Unter welchen Schwächen leidet er?
- Welche Stärken und Schwächen bietet der Kanton Solothurn als Wohnstandort und als Arbeitsort?
- Welche Wirtschaftsbereiche oder -aktivitäten sollen im speziellen Fokus des Kantons Solothurn stehen und welche nicht (mehr)?
- Wie kann die Wirtschaft selbst zur Steigerung der Standortattraktivität zielführend eingebunden werden?

Konkrete Massnahmen, um die Standortattraktivität des Kantons Solothurn zu erhöhen, sind departementsübergreifend zu entwickeln und umzusetzen. So ist beispielsweise zu prüfen, welche weiteren verkehrstechnischen Massnahmen, welche Massnahmen zur Bereitstellung von hochwertigem Wohnraum und welche Bildungsmassnahmen möglich und zielführend sind. Dabei geht es nicht nur darum, dass diese Massnahmen einseitig vom Kanton finanziert werden,

sondern es sollen die erforderlichen Rahmenbedingungen geprüft und angepasst und von sämtlichen Akteuren wie Kanton, Gemeinden und Wirtschaft etc. gemeinsam getragen werden.

Begründung

In der Steuerpolitik kann der Kanton Solothurn nicht ganz auf dem gleichen Niveau wie die Kantone mit der heute oder künftig tiefsten Steuerbelastung (z.B. Luzern, Zug, Nidwalden oder Obwalden) mithalten. Aus diesem Grund muss er neben den steuerlichen Vorteilen seine übrigen Standortvorteile in die Waagschale werfen, um damit einen Teil der Differenz in der Steuerbelastung wettzumachen. Der Kanton soll dabei seine begrenzten Mittel zur Steigerung und Hervorhebung seiner Vorteile möglichst fokussiert einsetzen. Dies erfordert ein departements- und themenübergreifendes Vorgehen, welches Stärken hervorhebt, Schwächen beseitigt und Chancen der Zukunft berücksichtigt.

Die Stärken des Kantons liegen vor allem in folgenden Punkten:

- Die geografische Lage des Kantons Solothurn – eingebettet mitten zwischen den grossen Wirtschaftszentren Zürich, Basel, Bern und Lausanne/Genf – ist für Unternehmen attraktiv. Das Einzugsgebiet für hochqualifizierte Mitarbeiter ist gross (gezielte Ausscheidung von hochwertigem Wohnraum).
- Die Verkehrslage und Erschliessung der wichtigsten Zentren des Kantons von aussen und innen ist sehr gut, obwohl einzelne Schwachstellen existieren. Dank dem Flugplatz Grenchen verfügt der Kanton zudem auch für die Geschäftsfliegerei über einen regionalen Anschluss, der für die Standortattraktivität inskünftig von entscheidender Bedeutung sein kann und ein klassisches Unterscheidungsmerkmal darstellen kann.
- Die Wirtschaftsstruktur weist auf einen hohen Anteil von Unternehmen hin, die in der angewandten Forschung und Entwicklung tätig sind. Es gilt diese Stärke gezielt zu fördern.

Auf der anderen Seite hat der Kanton auch Schwächen:

- Der Kanton Solothurn verfügt derzeit über keine gesamtheitliche und auf die regionalen Gegebenheiten abgestimmte Ausbildungs-, Raum-, Wirtschafts- und Wohnungspolitik. Entsprechend wird der Kanton Solothurn zu wenig wahrgenommen, weil eine eigentliche Gesamtstrategie bzw. Positionierung nicht klar nach aussen kommuniziert werden kann.
- Aufgrund seiner relativ hohen Steuerbelastung für die natürlichen Personen und des zu geringen qualitativ hochwertigen Wohnangebots für Besserverdienende und mangels exklusiver Wohnlagen ist der Kanton Solothurn als Wohnort weniger attraktiv als die meisten unmittelbaren Nachbarkantone.
- Der Kanton Solothurn verfügt über keine eigene Universität. Zwar ist mit der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) eine gute Versorgung im Bereich Soziale Arbeit, Psychologie, Lehrerbildung (PH) sowie teilweise in Wirtschaft und Sozialwissenschaften (HSW) sichergestellt. Im Bereich der für den Kanton wichtigen Naturwissenschaften (sogenannte «MINT»-Fächer Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik) fehlen öffentliche Einrichtungen mit Standorten im Kanton[1]. Einige spezialisierte private Institutionen, z.B. im Bereich der Uhrenindustrie (z.B. Uhrenmacherschule/Zeitzentrum, RMS Foundation u.ä.), vermögen dieses Fehlen nicht ausreichend zu kompensieren.

[1] Die weiteren Standorte der FHNW befinden sich in Muttenz (Life Sciences, Architektur, Bau und Geomatik), Basel (Musik, Gestaltung und Kunst), Windisch (Technik).

Auswirkungen

Mit dem Ausbau der eigenen Stärken und der Behebung gewisser Schwächen kann die Situation im Kanton Solothurn attraktiver gestaltet werden:

- Im Verkehrsbereich kann z.B. die gute Lage gesichert und ausgebaut werden. Mögliche Handlungsfelder sind hierbei die Optimierung von Autobahnanschlüssen und/oder die Bereitstellung von ausreichend Park&Ride-Anlagen in den grösseren Agglomerationen.
- Im Wohnbereich müssen attraktive Wohnprojekte bzw. deren Umsetzung von einschlägigen Investoren wie Vorsorgestiftungen gefördert werden, so dass diese eine Bereitschaft haben, entsprechenden Wohnraum überhaupt zur Verfügung zu stellen.
- Die vorhandenen Industriebrachen und vorhandenen Landflächen an guten Lagen sollen im Einklang mit der Raumplanungsgesetzgebung für die Förderung der standortgebunden Unternehmen und für die gezielte Ansiedlung von neuen Unternehmen vorbereitet werden.
- Betreffend Bildung könnten Massnahmen im Bereich der Berufsbildung in denjenigen Branchen angestrebt werden, in denen der Kanton gut positioniert ist, wie z.B. Medizinaltechnik, Uhren etc.

3.5. Strategieelement 4: Öffentliche Finanzen und Aufgaben

Die mit der Reduktion der Gewinnsteuersätze einhergehenden Steuerausfälle müssen im Staatshaushalt kompensiert werden. In den Finanzplanjahren 2017-2020 wird von einem strukturellen Haushaltsdefizit ausgegangen. Ein Grossteil resultiert dabei aus den erwarteten Steuerausfällen - von rund 70 Mio. Franken - im Zuge der Umsetzung der Steuerstrategie. Neben dem Kanton sind aber auch die Gemeinden von hohen Steuerausfällen im Umfang von rund 75 Mio. Franken betroffen. Je nach Ausgestaltung des Strategieelements „Stärkung der Standortattraktivität" sind auch diesbezüglich weitere Investitionen notwendig, die den Haushalt kurzfristig zusätzlich belasten können.

Neben den finanziellen Auswirkungen in der kurzen Frist durch statische Ausfälle sowie mögliche Ab- und Zuwanderung von Unternehmen sind bei der Abwägung zur Höhe des Massnahmendrucks auch dynamische Entwicklungen und Trends zu berücksichtigen. Diese sind vor allem auch vom Umfeld abhängig:

- Bevölkerungsentwicklung: Aufgrund des Bevölkerungswachstums (der Kanton Solothurn geht im mittleren Szenario[1] zwischen 2015 und 2020 von einem Bevölkerungswachstum um rund 3'860 Personen aus) kann es zu Mehreinnahmen kommen. Allerdings ist dabei der Nettoeffekt relevant, da eine höhere Bevölkerung auch zu höheren Ausgaben führt.
- Entwicklungen im interkantonalen Ressourcenausgleich: Die Berechnungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum Ressourcenausgleich 2017[2] zeigen, dass das Ressourcenpotenzial des Kantons Solothurn gesunken ist. Dieser wird basierend auf diesen Berechnungen etwa 306 Mio. Franken aus dem Ressourcenausgleich erhalten. Im Jahr 2016 waren es mit 258 Mio. Franken rund 48 Mio. Franken weniger. Dieser Effekt hat jedoch nichts mit der USR III zu tun;

[1] Vgl. Kanton Solothurn, Amt für Raumplanung / Wüest & Partner (2016), Bevölkerungsprognose 2035 – mittleres Szenario. Solothurn.

[2] Vgl. EFV (2016), Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich. Finanzausgleich 2017 zwischen Bund und Kantonen. Bericht für die Stellungnahme der Kantone. Bern.

er beruht auf einer relativen Veränderung des Ressourcenpotenzials im Kanton Solothurn mit den anderen Kantonen.

Grundsätze und Entlastung des Finanzhaushaltes

Der Kanton plant im Rahmen dieses Strategieelements, die verbleibenden Steuerausfälle des Kantons über das Budget und einer massvollen Belastung des Eigenkapitals (Defizit) zu finanzieren. Der Regierungsrat betrachtet die kantonale Umsetzung der USR III als Investition in den Kanton Solothurn als Werk-/Forschungs- und Industrieort.

Bei der Erarbeitung möglicher Entlastungen des Finanzhaushaltes ist die Einhaltung von folgenden Rahmenbedingungen zentral:

- Aufgrund der bestehenden Interdependenzen sowie der bestehenden Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden bei der Erfüllung der öffentlichen Leistungen sind die Gemeinden in diesen Prozess einzubeziehen. Dabei wäre zu prüfen, ob aufgrund einer gezielten Anpassung der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden kostensenkende Synergieeffekte erzielbar sind (z.B. Einheitsbezug Steuern, Aufgabenteilung Volksschule usw.).
- Die Verwendung der vertikalen Ausgleichsmassnahmen des Bundes (Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer) ist gemeinsam mit den Gemeinden zu klären und in der zu prüfenden Aufgabenreform einzubeziehen. Zu prüfen ist auch eine zeitlich befristete Härtefallregelung im innerkantonalen Finanzausgleich zu Gunsten der von der USR III besonders betroffenen Gemeinden.
- Im Bereich der für die Bevölkerung wichtigen und existenziellen Leistungen sind die Einschränkungen in der Leistungserbringung möglichst gering zu halten.

Begründung

Beim Kanton Solothurn werden mit Steuerausfällen in der Höhe von rund 70 Mio. Franken (brutto) gerechnet (statische Betrachtungsweise, inkl. Finanzausgleichsteuer von rund 6 Mio. Franken). Die Gemeinden werden ebenfalls Steuererträge in der Höhe von rund 75 Mio. Franken (brutto) einbüssen. Ein Teil dieser Ausfälle ist direkt auf die Umsetzung der Bundespolitik zurückzuführen bzw. auf die beschriebene Steuerpolitik des Kantons, die von den Gemeinden grundsätzlich mitgetragen wird.

Der Kanton und die Gemeinden haben sich beim Bund für einen höheren Anteil des Kantons an den Bundessteuereinnahmen von derzeit 17% auf neu 21,2% eingesetzt. Zudem sind aus systembedingten Gründen Mehreinnahmen aus der Bundessteuer zu erwarten (siehe Ausführungen zu Ziffer 3.2 hievor). Die zusätzlichen Einnahmen von approximativ 15 Mio. Franken reichen jedoch nicht aus, um die erwarteten Steuerausfälle des Kantons Solothurn und dessen Gemeinden zu decken.

4. Zusammenfassung

Die Strategie des Kantons Solothurn im Zusammenhang mit der Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III besteht aus folgenden vier Elementen:

- Steuerpolitik
- Flankierende Massnahmen
- Stärkung der Standortattraktivität
- Öffentliche Finanzen und Aufgaben

Der Kanton Solothurn verfolgt mit der Festsetzung des effektiven Gewinnsteuersatzes (Steuer auf dem steuerbaren Gewinn vor Abzug der Steuern) auf rund 12,9% eine Vorwärtsstrategie, damit er sich im interkantonalen und insbesondere im internationalen Steuerwettbewerb behaupten und den Wegzug von Unternehmen und von qualifizierten Arbeitnehmern verhindern kann. Gleichzeitig schafft er damit auch günstige Voraussetzungen für die Attraktion neuer Unternehmen. Die Steuersatzreduktion ist auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der USR III vorzunehmen. Zur Schaffung der notwendigen Planungssicherheit für die Unternehmungen, ist die vom Kanton Solothurn beabsichtigte Steuerstrategie früh und klar zu kommunizieren. Zur Förderung der Akzeptanz der USR III sind flankierende Massnahmen im Sinne einer Gegenleistung der Wirtschaft für die attraktive Steuerpolitik vorzusehen. Gleichzeitig ist im Rahmen der Umsetzung der Gesamtstrategie zusammen mit den Gemeinden die Standortattraktivität des Kantons Solothurn nicht nur im Bereich der Steuerpolitik, sondern auch in den übrigen Handlungsfeldern wie zum Beispiel in der Ausbildungs-, Familien-, Raumplanungs-, Bau-, Wohnungs- und Wirtschaftspolitik punktuell und gezielt zu verbessern, um durch Attraktion von wertschöpfungsstarken Unternehmungen und qualifizierten Arbeitnehmern Steuersubstrat zu generieren.