

# Regierungsratsbeschluss

vom 23. Oktober 2017

Nr. 2017/1752  
KR.Nr. I 0176/2017 (FD)

## Interpellation Fraktion FDP.Die Liberalen: Ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile durch Steuerprivilegierungen Stellungnahme des Regierungsrates

---

### 1. Vorstosstext

Lassen sich Wettbewerbsvorteile bei gleicher oder ähnlicher Tätigkeit am Markt aufgrund der Rechtsform oder historischer Steuerprivilegien noch rechtfertigen?

Die direkten Steuern stellen einen relevanten Kosten- und Standortfaktor für Unternehmen dar. Im Kanton Solothurn geniessen unterschiedlichste Organisationen Steuerprivilegien (teilweise aufgrund ihrer Rechtsform oder ihres Zwecks). Bei den allermeisten Organisationen scheint die Steuerbefreiung gerechtfertigt. Auf der Liste der steuerbefreiten Institutionen befinden sich jedoch auch Unternehmen, die u.a. Dienstleistungen in den Bereichen: Kongress- und Seminarleistungen, Catering, Restauration, Verpflegungsleistungen, Druckerei, Gärtnerei, Floristik, Gartenunterhalt, Wäscherei, CNC- und Holzbearbeitung anbieten. Einzelne Institutionen haben ihre wirtschaftlichen Aktivitäten in den vergangenen Jahren so stark ausgebaut, dass sich diese Handlungen teilweise marktverzerrend auswirken.

Im Fall von Energieversorgungsunternehmen lässt sich die Problematik der Steuerbefreiung exemplarisch darstellen. Im Kanton Solothurn geniessen insbesondere Anstalten von Kanton und Gemeinde - unabhängig ihrer Tätigkeit - eine uneingeschränkte Steuerbefreiung. Auch wenn diese Organisationen Leistungen im Wettbewerb mit anderen Unternehmen am Markt erbringen, und damit in Konkurrenz zur Privatwirtschaft stehen, können keine Gewinn- oder Kapitalsteuern erhoben werden. In der Vergangenheit wurden bestehende Steuerprivilegien von Energieversorgern - wenn überhaupt - vor allem im Kontext eines ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteils im Vergleich zu steuerpflichtigen Gewerbeunternehmen, zum Beispiel im Bereich von Elektro- oder Sanitärinstallationen, diskutiert. Spätestens seit der Einführung des StromVG und der damit verbundenen Teilmarktliberalisierung im Strommarkt sind aber auch Steuerprivilegien in klassischen Geschäftsfeldern der Energieversorgung, von der Produktion, über den Handel, über das Netz bis zum Vertrieb, zunehmend hinsichtlich der Steuerpflicht zu überprüfen. Obwohl sich die gesetzlichen Grundlagen und wirtschaftlichen Aktivitäten dieser Unternehmungen grundlegend verändert haben, konnte an der Steuerprivilegierung nichts geändert, da die gesetzliche Grundlage auf kantonaler Ebene nicht besteht. Das entsprechende Bundesgesetz (StHG) würde jedoch eine Anpassung ermöglichen, wie dies auch andere Kantone bereits kennen.

In diesem Zusammenhang wird der Regierungsrat gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Weshalb kennt der Kanton Solothurn für Anstalten des Kantons und der Gemeinde eine uneingeschränkte Steuerbefreiung? Das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern (StHG) lässt diesbezüglich nach Massgabe des kantonalen Rechts Spielraum offen.
2. Unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsneutralität erscheint die Steuerbefreiung nach § 90 Abs. 1 lit. b und c StG SO besonders dann problematisch, wenn die entsprechenden Unternehmen eine gewerbliche Tätigkeit ausüben oder im Wettbewerb mit anderen Anbietern stehen. In Art. 23 Abs. 1 lit. b. und c. StHG wird den Kantonen die Möglichkeit gegeben, eine

rechtsformneutrale Besteuerung einzuführen. Wieso wurden die entsprechenden Anpassungen im kantonalen Steuergesetz nicht längst vorgenommen?

3. Insbesondere die gesetzliche Grundlage im Kanton Bern (Art. 83 Steuergesetz Kanton Bern) sieht bei Anstalten von Gemeinden vor, dass der Gewinn, den sie in Konkurrenz mit privaten Unternehmen erzielen, steuerbar ist. Könnte mit einer vergleichbaren Norm im Steuergesetz des Kantons Solothurn der ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteil beseitigt werden?
4. Auch Steuerbefreiungen nach § 90 Abs. 1 lit. i und i<sup>bis</sup> StG SO wirken sich heute teilweise wettbewerbsverzerrend aus. Insbesondere dann, wenn juristischen Personen in der Vergangenheit eine Steuerbefreiung wegen öffentlichem oder gemeinnützigem Zweck gewährt wurde, diese Organisationen zwischenzeitlich jedoch offensichtlich Leistungen ausgebaut haben und diese in Konkurrenz mit anderen Unternehmen erbringen. Wie kann diese Ungleichbehandlung gegenüber KMU vertreten und begründet werden?
5. Die nach § 90 Abs. 1 lit. i und i<sup>bis</sup> StG SO steuerbefreiten Organisationen müssen zwar jährlich u.a. die Jahresrechnung dem kantonalen Steueramt, Abteilung Recht und Gesetzgebung einreichen. Kann das Steueramt alleine aufgrund dieser Unterlagen eine Beurteilung der Steuerbefreiung treffen oder sollte nicht zwingend eine Spartenrechnung verlangt werden?

## 2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten

## 3. Stellungnahme des Regierungsrates

### 3.1 Zu den Fragen

#### 3.1.1 Zu Frage 1:

*Weshalb kennt der Kanton Solothurn für Anstalten des Kantons und der Gemeinde eine uneingeschränkte Steuerbefreiung? Das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern (StHG) lässt diesbezüglich nach Massgabe des kantonalen Rechts Spielraum offen?*

In der Botschaft zur Totalrevision der Steuergesetzgebung vom 2. April 1984 wurde die Steuerbefreiung von kantonalen und kommunalen Anstalten in Kenntnis des damaligen Entwurfs zum Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) wie folgt begründet: „Unter ‚Anstalten‘ sind sowohl die selbständigen als auch die un-selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten zu verstehen, und zwar auch solche, die Erwerbszwecke verfolgen; auch eine bloss mittelbare gegenseitige Besteuerung der Gemeinwesen durch Besteuerung ihrer Anstalten und Betriebe wäre nicht sinnvoll“ (S. 88). Der Gesetzesentwurf des Regierungsrates ist in diesem Punkt unverändert Gesetz geworden. Es handelte sich um einen politischen Entscheid, der in Kenntnis der Tatsache gefallen ist, dass auch damals öffentlich-rechtliche Anstalten in Konkurrenz zu Privaten am Wirtschaftsverkehr teilnahmen (z.B. Kantonalbank und kommunale Banken).

#### 3.1.2 Zu Frage 2:

*Unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsneutralität erscheint die Steuerbefreiung nach § 90 Abs. 1 lit. b und c StG SO besonders dann problematisch, wenn die entsprechenden Unternehmen eine gewerbliche Tätigkeit ausüben oder im Wettbewerb mit anderen Anbietern stehen. In Art. 23 Abs. 1 lit. b. und c. StHG wird den Kantonen die Möglichkeit gegeben, eine rechtsformneutrale Besteuerung einzuführen. Wieso wurden die entsprechenden Anpassungen im kantonalen Steuergesetz nicht längst vorgenommen?*

Im Rahmen der Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III war geplant, eine Anpassung im kantonalen Steuergesetz vorzunehmen. Wir beabsichtigen dies auch für die Umsetzung der Steuervorlage 17.

### 3.1.3 Zu Frage 3:

*Insbesondere die gesetzliche Grundlage im Kanton Bern (Art. 83 Steuergesetz Kanton Bern) sieht bei Anstalten von Gemeinden vor, dass der Gewinn, den sie in Konkurrenz mit privaten Unternehmen erzielen, steuerbar ist. Könnte mit einer vergleichbaren Norm im Steuergesetz des Kantons Solothurn der ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteil beseitigt werden?*

Die genannte Bestimmung stellt eine mögliche Lösung dar, um kommunale und allenfalls auch kantonale Anstalten, soweit sie Geschäfte betreiben, die im Wettbewerb mit Unternehmen der Privatwirtschaft stehen, diesen steuerlich gleichzustellen. Wie erwähnt hatten wir eine Bestimmung mit ähnlichem Inhalt bereits im Rahmen der Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III vorgesehen.

### 3.1.4 Zu Frage 4:

*Auch Steuerbefreiungen nach § 90 Abs. 1 lit. i und i<sup>bis</sup> StG SO wirken sich heute teilweise wettbewerbsverzerrend aus. Insbesondere dann, wenn juristischen Personen in der Vergangenheit eine Steuerbefreiung wegen öffentlichem oder gemeinnützigem Zweck gewährt wurde, diese Organisationen zwischenzeitlich jedoch offensichtlich Leistungen ausgebaut haben und diese in Konkurrenz mit anderen Unternehmen erbringen. Wie kann diese Ungleichbehandlung gegenüber KMU vertreten und begründet werden?*

Hier ist zu differenzieren. Eine untergeordnete wirtschaftliche Tätigkeit bzw. Erwerbstätigkeit ist den Organisationen, die wegen der Verfolgung von gemeinnützigen Zwecken von der Steuerpflicht befreit sind, zuzugestehen. Das gilt insbesondere dann, wenn der dabei erzielte Gewinn wiederum dem gemeinnützigen Zweck zugute kommt. Eine Ausschüttung an Mitglieder oder Beteiligte ist ohnehin ausgeschlossen. Typische Beispiele sind Cafeterias von Alters- und Pflegeheimen, die ebenfalls in Konkurrenz zur privatwirtschaftlichen Gastronomie stehen. Sie dienen zudem auch dem Zweck des Heimes, indem sie einen Beitrag leisten, damit die Bewohner am sozialen Leben teilhaben können.

Die Frage zielt offenbar auch auf Organisationen, die Menschen mit Behinderungen beschäftigen und deren Arbeitsergebnisse als Produkte oder Dienstleistungen auf dem Markt anbieten. Hier finden Personen mit Beeinträchtigungen, die im ersten Arbeitsmarkt kaum eine Chance haben, eine sinnvolle, förderliche Beschäftigung, oder sie können sogar wieder in den Arbeitsprozess integriert werden. Diese Organisationen erhalten staatliche Beiträge für den Mehraufwand, den sie durch die Betreuung und Anleitung von Menschen mit einer Behinderung haben. In allen übrigen Aspekten bei der Produktion oder beim Erbringen von Dienstleistungen sind sie gleich gefordert wie Betriebe in der freien Marktwirtschaft. Insbesondere müssen sie regelmässig in den Maschinenpark oder in die Infrastruktur ohne staatliche Unterstützung investieren können. Erzielen sie darüber hinaus Gewinne, werden diese zur Senkung der Subventionen abgeschöpft. Die Beiträge an die Werkstättenplätze werden gesenkt. Die Tätigkeit dieser Organisationen entlastet folglich die Sozialversicherungen bzw. die Sozialhilfe und damit direkt oder indirekt die staatlichen Ausgaben, die aus Steuermitteln bestritten werden.

### 3.1.5 Zu Frage 5:

*Die nach § 90 Abs. 1 lit. i und i<sup>bis</sup> StG SO steuerbefreiten Organisationen müssen zwar jährlich u.a. die Jahresrechnung dem kantonalen Steueramt, Abteilung Recht und Ge-*

*setzung einreichen. Kann das Steueramt alleine aufgrund dieser Unterlagen eine Beurteilung der Steuerbefreiung treffen oder sollte nicht zwingend eine Spartenrechnung verlangt werden?*

Steuerbefreite Organisationen sind verpflichtet, jährlich die Jahresrechnung und einen Tätigkeitsbericht einzureichen. Gestützt darauf wird beurteilt, wie die Organisation ihre Mittel beschafft, und insbesondere auch, wie sie diese verwendet. Denn letzteres ist zur Hauptsache entscheidend, ob die Organisation einen gemeinnützigen oder öffentlichen Zweck verfolgt. Bei Unklarheiten, so auch wenn die eingereichten Unterlagen zu wenig Aufschluss geben, können selbstverständlich - wie in jedem anderen Steuerverfahren auch - ergänzende Auskünfte verlangt und Beweismittel eingefordert werden. Und wenn die Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind, wird die Steuerbefreiung ganz oder teilweise entzogen. Welchen Beitrag eine zwingend einzureichende Spartenrechnung - ausser zusätzlicher Bürokratie - in diesem Verfahren leisten könnte, ist nicht ersichtlich. Erforderlich ist eine Spartenrechnung jedoch bei juristischen Personen, die nur teilweise von der Steuerpflicht befreit sind.



Andreas Eng  
Staatsschreiber

#### **Verteiler**

Finanzdepartement  
Steueramt (20)  
Departement des Innern  
Amt für soziale Sicherheit  
Parlamentsdienste  
Traktandenliste Kantonsrat