

Regierungsratsbeschluss

vom 30. Oktober 2018

Nr. 2018/1699

Umsetzung der Steuervorlage 17; Kenntnisnahme vom Vernehmlassungsergebnis und weiteres Vorgehen

1. Sachverhalt

Mit Beschluss vom 5. Juni 2018 (RRB Nr. 2018/872) hat der Regierungsrat das Finanzdepartement ermächtigt und beauftragt, ein öffentliches Vernehmlassungsverfahren zur Umsetzung der Steuervorlage 17 (SV 17) durchzuführen. Die Vernehmlassungsfrist endete am 31. August 2018.

1.1 Eingereichte Vernehmlassungen

Innert Frist haben die nachstehenden Organisationen eine schriftliche Eingabe eingereicht, geordnet nach Kategorien und Eingangsdatum (in der rechten Spalte Kurzform, die im weiteren Text verwendet wird):

A. Parteien

Evangelische Volkspartei Kanton Solothurn	EVP
CVP60+ Kanton Solothurn	CVP60+
Sozialdemokratische Partei Kanton Solothurn	SP
Junge SP Region Olten	JSP Olten
Grüne Kanton Solothurn	Grüne
CVP Kanton Solothurn	CVP
Sozialdemokratische Partei Olten	SP Olten
FDP.Die Liberalen Kanton Solothurn	FDP
SVP Kanton Solothurn	SVP
Fraktion Grüne Kanton Solothurn	Fraktion Grüne
Sozialdemokratische Partei Trimbach	SP Trimbach

B. Wirtschafts- und Berufsverbände

Solothurner Bauernverband	SOBV
Bürgergemeinden und Waldeigentümer	BWSo
Industrie- und Handelsverein Region Olten	IHVO
Industrieverband Solothurn und Umgebung INVESO	INVESO
Solothurner Handelskammer	SOHK
Industrie- und Handelsverband Grenchen und Umgebung	IHVG
Industrie- und Handelsverein Thal-Gäu-Bipperamt	IHVTGB
Solothurner Banken	SO-Banken
VPOD Solothurn	VPOD
Gemeinschaft Solothurnischer Alters- und Pflegeheime GSA	GSA
Kantonal-Solothurnischer Gewerbeverband	KGV
Forum Schwarzbubenland	Forum

C. Gemeinden und ihre Organisationen

Einwohnergemeinde Recherswil	Recherswil
Einwohnergemeinde Breitenbach	Breitenbach
Einwohnergemeinde Stadt Solothurn	Solothurn
Verband Solothurner Einwohnergemeinden / Verband des Gemeindepersonals des Kantons Solothurn	VSEG
Einwohnergemeinde Hauenstein-Ifenthal	Hauenstein
Gemeinde Drei Höfe	Drei Höfe
Einwohnergemeinde Selzach	Selzach
Gemeinde Feldbrunnen-St. Niklaus	Feldbrunnen
Regionalverein Olten-Gösgen-Gäu	RV OGG
Einwohnergemeinde Däniken	Däniken
Verein Gemeindepräsidentenkonferenz Gäu	GPG
Einwohnergemeinde Egerkingen	Egerkingen
Gemeinde Stüsslingen	Stüsslingen
Gemeinde Erlinsbach	Erlinsbach
Einwohnergemeinde Balsthal	Balsthal
Einwohnergemeinde Trimbach	Trimbach
Einwohnergemeinde Stadt Olten	Olten
Einwohnergemeinde Wisen	Wisen
Einwohnergemeinde Winznau	Winznau
Einwohnergemeinde Büsserach	Büsserach
Einwohnergemeinde Schönenwerd	Schönenwerd
Einwohnergemeinde Lüsslingen-Nennigkofen	Lüsslingen
Einwohnergemeinde Mümliswil-Ramiswil	Mümliswil
Gemeinde Rickenbach SO	Rickenbach
Einwohnergemeinde Fehren	Fehren
Gemeinde Hubersdorf	Hubersdorf
Gemeinde Metzlerlen-Mariastein	Metzlerlen
Gemeinde Buchegg	Buchegg
Einwohnergemeinde Oekingen	Oekingen
Einwohnergemeinde Stadt Grenchen	Grenchen
Einwohnergemeinde Bettlach	Bettlach
Einwohnergemeinde Grindel	Grindel
Einwohnergemeinde Horriwil	Horriwil
Einwohnergemeinde Starrkirch-Wil	Starrkirch
Gemeinde Fulenbach	Fulenbach
Einwohnergemeinde Halten	Halten
Gemeinde Messen	Messen
Einwohnergemeinde Härkingen	Härkingen
Einwohnergemeinde Aeschi	Aeschi
Einwohnergemeinde Schnottwil	Schnottwil
Einwohnergemeinde Wolfwil	Wolfwil
Einwohnergemeinde Walterswil	Walterswil
Einwohnergemeinde Kleinlützel	Kleinlützel
Einwohnergemeinde Niederbuchsiten	Niederbuchsiten
Einwohnergemeinde Kestenholz	Kestenholz
Einwohnergemeinde Rodersdorf	Rodersdorf
Gemeinde Hofstetten-Flüh	Hofstetten
Einwohnergemeinde Nunningen	Nunningen
Gemeinde Meltingen	Meltingen

Einwohnergemeinde Derendingen	Derendingen
Einwohnergemeinde Oensingen	Oensingen
Einwohnergemeinde Lüterkofen-Ichertswil	Lüterkofen
Einwohnergemeinde Hägendorf	Hägendorf
Gemeinde Nuglar-St. Pantaleon	Nuglar

D. Unternehmen

Bertini Partner AG, Zuchwil	Bertini
Heinz Hänggi GmbH, Stanztechnik, Bettlach	Hänggi
Vischer AG, Basel	Vischer
Jura Elektroapparate AG, Niederbuchsiten	Jura
Johnson & Johnson Gruppe / DePuy Synthes, Zuchwil	J&J
BDO AG, Solothurn	BDO
Alpiq AG, Olten	Alpiq
Biogen International GmbH, Zug	Biogen

Das Obergericht hat in seiner Eingabe ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet.

2. Vernehmlassungsergebnis

Insgesamt sind 85 Vernehmlassungen eingegangen. Die meisten von ihnen haben den Fragebogen beantwortet, der um Stellungnahmen zu den wesentlichen Punkten der Vorlage ersuchte, in denen der Kanton über einen gesetzgeberischen Handlungsspielraum verfügt. Einzelne Stellungnahmen haben sich auf Teilgebiete beschränkt, ein Grossteil hat die Antworten im Fragebogen oder in Begleitdokumenten mit Kommentaren, Bemerkungen und Hinweisen ergänzt, namentlich wenn sie eine Massnahme ablehnten oder Alternativen vorschlugen.

Seit der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens haben die Eidgenössischen Räte die Steuervorlage 17 beraten und verabschiedet. Dabei haben sie an der Vorlage des Bundesrates einige wesentliche Änderungen vorgenommen, die zum Teil auch in die Vernehmlassungen eingeflossen sind. Die Änderungen im Gesetzgebungsverfahren betreffen auch den Titel der Vorlage, der neu „Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF)“ lautet. Nachstehend verwenden wir aber weiterhin die bisherige Bezeichnung der Vorlage (SV 17), da das Vernehmlassungsverfahren auf deren damaligen Stand abstellte.

2.1 Notwendigkeit der Revision

Die weit überwiegende Mehrheit bejaht die Notwendigkeit der Revision und ihre proaktive Umsetzung im kantonalen Recht, im Wesentlichen mit der Begründung in der Vernehmlassungsbotschaft. Nur mit Vorbehalt stimmen die SP und der VPOD zu, ablehnend äussern sich die SP Olten, die JSP Olten, die SP Trimbach und Trimbach. Sie begründen dies damit, dass die Schweiz steuerlich wettbewerbsfähig sei, Gewinnverschiebungen würden auf internationaler Ebene erschwert, der Kanton Solothurn zähle nur wenige bedeutende Statusgesellschaften, verfüge aber über andere (wichtigere) Standortvorteile, die durch die massiven Mindererträge gefährdet würden. Die Vorlage sei aufzutrennen in die zwingenden Anpassungen an das Bundesrecht und in die Steuersenkungsmassnahmen für juristische Personen. Die Umsetzung dürfe nicht zu Lasten von Steuererhöhungen und Abbaumassnahmen bei kleinen und mittleren Einkommen erfolgen.

2.2 Umsetzung im Unternehmenssteuerrecht

2.2.1 Gewinn- und Kapitalsteuersatz

Wie die Umsetzung im Unternehmenssteuerrecht erfolgen soll, darüber gehen die Meinungen wesentlich stärker auseinander. Die vorgeschlagene Vorwärtsstrategie mit einem effektiven Gewinnsteuersatz von rund 13% und einem Kapitalsteuersatz von 1% befürworten die FDP, die CVP und die SVP. Sie sei Voraussetzung für eine Position im steuerlichen Mittelfeld der Schweiz und diene dem richtigen Ziel, Unternehmen und Arbeitsplätze anzusiedeln und zu halten. Demgegenüber äussern die anderen Parteien Vorbehalte oder reagieren ablehnend. Die Steuerausfälle seien zu gross, nicht tragbar, die Kompensation sei nicht klar, die negativen Auswirkungen der Steuerentlastungen würden die erhofften positiven Effekte überwiegen, die zudem höchst unsicher seien.

Die Verbände stimmen mit Ausnahme des VPOD zu, wobei der SOBV Vorbehalte äussert. Seiner Meinung nach sind die Modellrechnungen mit Unsicherheiten behaftet, die Gegenfinanzierung und die flankierenden Massnahmen würden die Mindererträge nicht kompensieren, was das Risiko von Sparpaketen und Steuererhöhungen für die natürlichen Personen mit sich bringe. Der VPOD verlangt, die Steuerprivilegien abzuschaffen, aber ohne ruinöse Steuergeschenke. Die SOHK begründet ihre Zustimmung damit, dass der Steuersatz von 13% einem Handlungsziel des Regierungsrates im IAFP entspreche. Er sei zwingend und dringend und stelle einen Schritt dar, um die Abhängigkeit vom nationalen Finanzausgleich zu verringern (ebenso: IHVO, INVESO und KGV). Als Anreiz für Investitionen und damit für die Schaffung von Arbeitsplätzen sei ein Steuersatz von 13% von zentraler Bedeutung (IHVG).

Gleich wie die SOHK argumentieren der VSEG und mit ihm 40 Gemeinden, die der Vorwärtsstrategie ebenfalls zustimmen. Sie verlangen weiter, dass die natürlichen Personen nicht über die vorgeschlagenen Gegenfinanzierungen hinaus zu belasten seien und dass der Kanton die Mindererträge der Gemeinden zu 100% ausfinanziere. Recherswil stimmt zu unter der Voraussetzung, dass keine Ablastungen auf die Gemeinden erfolgen; Feldbrunnen befürwortet die Strategie ebenfalls, obwohl der Kanton aufgrund des aktuellen Eigenkapitals an seine Grenzen stosse. Olten lehnt die Senkung der Kapitalsteuer ab. Däniken sagt nein, weil der Kanton mit der Strategie, die ihm von der Wirtschaft aufgedrückt werde, an seine finanziellen Grenzen gehe. Mehrerträge von den Unternehmen seien künftig nicht zu erwarten. Trimbach lehnt die Steuer senkungspolitik für juristische Personen vollständig ab; sie werde Kanton und Gemeinden unter Druck setzen, Dienstleistungen abzubauen, Investitionen zu unterlassen und die Steuern für natürliche Personen zu erhöhen.

Die Unternehmen befürworten die Vorwärtsstrategie durchwegs. Für das eine ist es egal, ob der Steuersatz nun 13% oder 14% betrage; entscheidend seien klare Verfahren und der direkte Kontakt zwischen Unternehmung und Verwaltung (Hänggi). Ein anderes erachtet einen Steuersatz von maximal 13% als ausgewogen und international als konkurrenzfähig, auch vor dem Hintergrund der US-Steuerreform (J&J). Die BDO hält fest, dass sich damit die wirtschaftliche Attraktivität des Kantons verbessere und er mit den steuergünstigsten Kantonen mithalten könne. Und Biogen verlangt, die Kapitalsteuer abzuschaffen bzw. auf ein absolutes Minimum zu senken.

Die Gegner der Vorwärtsstrategie schlagen eine geringere Senkung der Steuern für juristische Personen vor, dafür weniger flankierende Massnahmen und Gegenfinanzierungen, welche die Vorlage unnötig verkomplizieren (EVP). Es sei eine moderate Strategie zu wählen, die nach ein paar Jahren neu zu beurteilen sei (CVP60+). Die SP und der VPOD verlangen eine moderate gestaffelte, finanzierbare Senkung des effektiven Gewinnsteuersatzes mit dem Ziel von 16%. Gleiches fordern die Grünen, die zusätzlich als Ziel angeben, dass der Steuerertrag unter Berücksichtigung der Gegenfinanzierungen inkl. Erhöhung des Bundessteueranteils gleich bleibe. Die SP

Olten fordert einen Steuersatz wie in den Kantonen Zürich und Aargau, also etwa 18%, die Fraktion Grüne einen von 16%; nach der SP Trimbach ist die Steuersenkung auf das Doppelte des höheren Bundessteueranteils, also auf 28 Mio. Franken, zu begrenzen.

2.2.2 Vom Bundesrecht vorgegebene Instrumente

In der Vernehmlassungsvorlage haben wir vorgesehen, die maximal zulässige Entlastung von 90% bei der Patentbox auszuschöpfen, den Zusatzabzug für Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen (F&E-Abzug), ebenfalls in der maximalen Höhe von 50%, einzuführen und die Gesamtentlastung aufgrund dieser Instrumente auf 50% zu beschränken. Der vorgeschlagenen Umsetzung dieser Instrumente, die das Bundesrecht vorgibt, stimmen die Vernehmlassungen fast durchwegs zu. Soweit sie dazu Vorbehalte angebracht oder sich ablehnend geäußert haben, halten sie fest, dass der F&E-Abzug missbrauchsanfällig sei, wirksam überprüft werden müsse und auf zehn Jahre zu befristen sei (SP), die Entlastung bei der Patentbox sei nicht voll auszuschöpfen (JSP Olten) bzw. die Gesamtentlastung sei auf maximal 30% zu begrenzen. Demgegenüber fordern J&J und Biogen, bei der Gesamtentlastung das zulässige Maximum von 70% auszuschöpfen. Die Instrumente seien nur anwendbar, wenn in der Schweiz substanzrelevante Forschung und Entwicklung stattfindet, die mit hoher Wertschöpfung verbunden sei. BDO erachtet den Ausschluss des Zusatzabzuges für F&E-Aufwendungen, die über eine Kostenaufschlagsmethode abgegolten werden, als nicht sachgerecht.

2.2.3 Steuerpflicht von kantonalen und kommunalen Anstalten

Die grosse Mehrheit der Parteien begrüsst den Vorschlag, kantonale und kommunale Anstalten für Tätigkeiten, die weder hoheitliche Aufgaben umfassen noch gesetzlich vorgeschrieben sind, neu zu besteuern. Das sei zwingend, auch wenn es mit dieser Vorlage nicht direkt zusammenhänge (FDP). Die SVP stimmt zwar zu, bringt aber den Vorbehalt an, dass die Anstalten nur dort besteuert werden dürften, wo sie im Wettbewerb mit privaten Unternehmen stehen; und die Auswirkungen auf die Konsumenten müssten bekannt sein. Ablehnend äussern sich die JSP Olten und die SP Trimbach.

Auch die Verbände sagen mehrheitlich ja dazu. Die GSA fordert aber, dass Alters- und Pflegeheime weiterhin von der Steuerpflicht zu befreien seien. Für den KGV ist der Vorschlag zwar artfremd in dieser Vorlage, aber sachgerecht, um Wettbewerbsvorteile von steuerfreien Anstalten gegenüber dem Gewerbe zu reduzieren. Ablehnend äussern sich die SO-Banken, die aber fordern, dass die öffentlich-rechtlichen Anstalten keine Tätigkeiten ausüben dürfen, die nicht hoheitlich seien. Die Steuerpflicht lehnen auch der VPOD und der BWSO ab. Ersterer wehrt sich gegen Bestrebungen, den Service Public zu privatisieren. Dessen Vorteile müssten erhalten bleiben. Und der BWSO stemmt sich dagegen, Gemeinwesen zu besteuern. Die Gewinne der Wirtschaftsbetriebe würden im Gemeinwesen verbleiben und kämen weiterhin der Allgemeinheit zugute.

Die Gemeinden weisen den Vorschlag fast unisono zurück. Er sei artfremd in dieser Vorlage; öffentlich-rechtliche Körperschaften seien gewinnorientierten privaten Organisationen nicht gleichzustellen (VSEG und 41 Gemeinden). Für Selzach ist unklar, wer neu von der Steuerpflicht betroffen sei; Spezialfinanzierungen und das kommunale Kinder-Betreuungsangebot müssten steuerbefreit bleiben. Oensingen will das Thema zwar diskutieren, es jedoch in einer separaten Vorlage behandeln. Einzig Feldbrunnen befürwortet die Steuerpflicht, allerdings beschränkt auf Anstalten, die keine hoheitlichen Aufgaben ausführen und in Konkurrenz zur Privatwirtschaft stehen.

Soweit die Unternehmen Stellung beziehen, bejahen sie alle sieben die vorgeschlagene Regelung. Eines begründet dies damit, dass die Tätigkeit steuerbar sein soll, wenn der Staat mit Privaten in Konkurrenz trete (Hänggi). J&J begrüsst eine rechtsformunabhängige Besteuerung.

2.3 Steuerliche Gegenfinanzierung

2.3.1 Erhöhung der Teilbesteuerung von Dividenden auf 75%

Vier Parteien stimmen der vorgeschlagenen Erhöhung der Teilbesteuerung von Dividenden aus massgeblichen Beteiligungen auf 75% zu (EVP, SP Olten und SP Trimbach, Grüne, wobei letztere eigentlich für 100% sind), drei möchten bloss eine Erhöhung auf 70%. Sie begründen dies mit der Rücksichtnahme auf die KMU (CVP60+), mit der Konkurrenz zu den umliegenden Kantonen (FDP) und damit, dass höhere Ausschüttungen Nachfolgeregelungen vereinfachten (CVP). Die SVP schlägt keine Alternative vor, ist aber der Ansicht, die höhere Besteuerung der Dividenden führe zu geringeren Ausschüttungen, was Nachfolgeregelungen erschwere. Im Übergang könnten zu hohe Ausschüttungen die Substanz der Unternehmen gefährden. Demgegenüber fordern SP und JSP Olten eine volle Besteuerung, jedenfalls keine Teilbesteuerung von verdeckten Gewinnausschüttungen und Gewinnvorwegnahmen (SP).

Bei den Verbänden lehnt die Mehrheit die Erhöhung auf 75% ab; akzeptieren können sie eine Erhöhung auf maximal 70% (SOHK, INVESO, IHVG, IHVTGB, SO-Banken, KGV) bzw. lehnen eine Erhöhung ab (IHVO). Sie begründen dies damit, dass ein tiefer Satz für die Vermeidung der Doppelbesteuerung notwendig sei. Das Bundesrecht schreibe neu nur noch eine Besteuerung von mindestens 50% vor. Die Nachbarkantone seien günstiger. Zwar könnten die KMU von tieferen Gewinnsteuern profitieren, aber zusammen mit der höheren Vermögenssteuer bestehe die Gefahr der Überkompensation. Die im Bundesrecht neu ins Spiel gekommenen Anpassungen beim Kapitaleinlageprinzip führten ebenfalls zu zusätzlichen Steuererträgen.

Bloss drei Gemeinden (Selzach, Feldbrunnen und Olten) stimmen der vorgeschlagenen Erhöhung auf 75% zu. Der VSEG und mit ihm 42 Gemeinden sowie der RV OGG und der GPG schlagen vor, die Dividendenbesteuerung auf maximal 70% zu erhöhen. Sie begründen dies mit den gleichen Argumenten wie die SOHK.

Bei den Unternehmen sagen fünf Ja zur Erhöhung auf 75%. Eines schlägt eine Erhöhung auf maximal 70% vor mit der Begründung, Aargau und Basel-Landschaft hätten tiefere Ansätze (Vischer). Die Erhöhung treffe die mittelständischen Unternehmer, führt die BDO aus, weshalb sie auf ein erträgliches Mass zu beschränken sei. Sie sei in anderen Kantonen geringer; und letztlich dürfe sich die Gesamtbelastung unter Berücksichtigung der Vermögenssteuer und der flankierenden Massnahmen nicht erhöhen.

2.3.2 Erhöhung der Vermögenssteuer

Zur Erhöhung der Vermögenssteuer äussern sich zehn Parteien, davon neun zustimmend. Einzig die SVP lehnt Steuererhöhungen generell ab; stattdessen seien die Leistungen der Verwaltung zu hinterfragen und abzubauen. Den konkreten Vorschlag, der eine allmähliche höhere Belastung mit einem Maximalsatz von neu 1.4‰ ab einem steuerbaren Vermögen von 1 Mio. Franken vorsieht, befürworten jedoch nur die Fraktion Grüne und die SP Trimbach. Einverstanden mit dem vorgeschlagenen Maximalsatz von 1.4‰ sind auch CVP und FDP, die aber verlangen, dass der Steuersatz für Vermögen bis zu 1 Mio. Franken nicht erhöht werde. EVP, SP, Grüne, SP Olten und JSP Olten fordern eine stärkere Erhöhung auf das schweizerische Mittel bzw. mit einem konkreten Tarifvorschlag. Die frühere Senkung der Vermögenssteuer habe ihre Wirkung verfehlt, und die Steuersenkungen sollten von jenen kompensiert werden, die davon profitieren.

Eine höhere Vermögenssteuer lehnen GSA und SO-Banken generell ab, letztere mit der Begründung, die geltende tiefe Vermögenssteuer sei ein Wettbewerbsvorteil des Kantons Solothurn; mit der Erhöhung drohe der Wegzug von vermögenden Privatpersonen. Die sieben anderen Verbände, die sich dazu geäussert haben, stimmen zwar einer Erhöhung zu. Der VPOD fordert wie ein Teil der Parteien eine Erhöhung auf das schweizerische Mittel. Aufgrund der früheren

Senkungen der Vermögenssteuer seien keine Zuzüge erfolgt, sie hätten nur Ertragsausfälle bewirkt. SOHK, IHVO, INVESO, IHVG, IHVTGB und KGV sind mit dem Maximalsatz von 1.4‰ zwar einverstanden, allerdings nur für Vermögensteile über 1 Mio. Franken. Voraussetzung sei ein Gewinnsteuersatz von 13% und eine Teilbesteuerung der Dividenden von maximal 70%. Die Vermögenssteuerwerte von Beteiligungen seien zu hoch.

Soweit sie Stellung nehmen, stimmen sämtliche Gemeinden einer Erhöhung der Vermögenssteuer zu, mit Ausnahme von Lüterkofen, die als Alternative eine höhere Gewinnsteuer vorschlägt. Den konkreten Vorschlag befürworten Däniken, Selzach, Olten, Hubersdorf, Härkingen und Kleinlützel. VSEG, RV OGG, GPG und die übrigen 39 Gemeinden, die sich äussern, sind mit dem vorgeschlagenen Maximalsatz von 1.4‰ zwar ebenfalls einverstanden, allerdings nur für Vermögensteile, die 1 Mio. Franken übersteigen. Sie weisen aber alle darauf hin, dass diese Massnahme die steuerliche Attraktivität für natürliche Personen verschlechtere.

Mit Ausnahme von Biogen heissen alle Unternehmen die vorgeschlagene Anhebung der Vermögenssteuer gut, wobei BDO auf den Rückfall im interkantonalen Ranking hinweist und vorschlägt, eine Vermögenssteuerbremse wie in den Kantonen Aargau und Bern einzuführen.

2.4 Flankierende Massnahmen

2.4.1 Steuern

Sämtliche Parteien sind mit der vorgeschlagenen Milderung der Einkommenssteuer für kleine Einkommen einverstanden, mit Ausnahme der SP Trimbach. Sie verlangt eine stärkere Senkung, weil der Vorschlag ungenügend sei, die Betroffenen nicht nennenswert entlaste und nur Mindererträge verursache, die zu kompensieren seien. Trotz Zustimmung verlangen auch SP, Grüne und JSP Olten eine weitergehende Entlastung für kleine und mittlere Einkommen.

Auch die Verbände sprechen sich für die vorgeschlagene tarifliche Entlastung der kleinen Einkommen aus, wobei der VPOD eine weitergehende, substanzielle Senkung der Steuerbelastung von kleinen und mittleren Einkommen fordert. Einzig die SO-Banken lehnen eine Entlastung kategorisch ab mit der Begründung, die unteren Einkommen seien steuerlich hinreichend privilegiert; jede weitere Entlastung stelle ein unnötiges taktisches Manöver dar.

Die Gemeinden heissen den Vorschlag durchwegs und ohne Einschränkungen gut, von den sechs Unternehmen, die sich dazu geäussert haben, stimmen vier zu (Vischer, Jura, Alpiq, Biogen), zwei lehnen ab (Bertini, Hänggi). Letzteres ist der Ansicht, das geltende Recht sei progressiv genug, um untere Einkommen fair zu besteuern.

Zur Verdoppelung des Abzuges für die Kosten der familienexternen Kinderbetreuung auf maximal Fr. 12'000.-- sagen zehn Parteien ja, einzig die SVP ist dagegen. Die EVP bringt den Vorbehalt an, dass Eltern, die ihre Kinder selbst betreuen, nicht benachteiligt werden sollten und wünscht eine generelle Erhöhung des Kinderabzuges. SP und Grüne weisen darauf hin, dass die Erhöhung des Abzuges den kleinen und mittleren Einkommen wenig bringe, nur Gutverdienende würden davon profitieren. Es sei sinnvoller, die Drittbetreuung mit Gutscheinen zu fördern.

Bei den Verbänden stimmt der VPOD zwar zu, argumentiert aber gleich wie SP und Grüne. SO-Banken lehnen die Erhöhung des Abzuges generell ab, die GSA wünscht stattdessen einen Abzug für Drittbetreuung von Betagten, insbesondere von dementen Personen. Die anderen Verbände, die sich äussern (SOHK, IHVO, INVESO, IHVG, IHVTGB und KGV) heissen den Vorschlag gut.

Von den Gemeinden und Gemeindeverbänden befürworten 46 die vorgeschlagene Erhöhung des Abzuges, einzig Meltingen lehnt ihn ab und fordert einen mindestens gleich hohen Abzug für Eltern, die ihre Kinder selbst betreuen. Bei den Unternehmen findet der Vorschlag ebenfalls

Zustimmung, ausser bei Hänggi, das stattdessen einen Pauschalabzug für den Besuch von Privatschulen wünscht. Damit könnten gutverdienende ausländische Arbeitnehmer (Expats) angezogen werden, die keine andere Wahl für ihre Kinder hätten.

2.4.2 Sozial- und Bildungsbereich

2.4.2.1 Generell zur Verpflichtung von Beiträgen der Unternehmen

Die Vernehmlassungsvorlage sieht vor, dass die Unternehmen im Sinne einer teilweisen Kompensation der Steuerentlastungen zur Finanzierung von flankierenden Massnahmen im Sozial- und Bildungsbereich verpflichtet werden. Zum Grundsatz sagen sechs Parteien ja (CVP, FDP, SP Olten, JSP Olten, Fraktion Grüne und SP Trimbach), vier nein (EVP, SP, Grüne, SVP). EVP und Grüne fordern als Alternative einen höheren Gewinnsteuersatz. Die fragwürdige Kombination der Steuersenkungen mit den flankierenden Massnahmen mache die Vorlage komplex, die Zweckbindung der Massnahmen sei eine Momentaufnahme und erhöhe den Verwaltungsaufwand. Weiter sei der Kreis der von der SV 17 Begünstigten nicht identisch mit den durch die flankierenden Massnahmen Belasteten. Öffentliche Aufgaben seien mit Steuern zu finanzieren (so auch die SP, die einzelnen Massnahmen aber zustimmt). Wenn am tiefen Steuersatz festgehalten werde, ist für die EVP die Kompensation über die flankierenden Massnahmen jedoch Pflicht.

Die Verbände äussern sich zustimmend, mit Ausnahme der SO-Banken, die jede Verpflichtung ablehnen. Der SOBV befürchtet, dass die Gegenfinanzierung und die flankierenden Massnahmen nicht ausreichen, um die Mindererträge auszugleichen; und der dauernde Bestand der flankierenden Massnahmen sei nicht sichergestellt. Zu den einzelnen Massnahmen gibt er keine Stellungnahme ab.

Breite Unterstützung finden die flankierenden Massnahmen grundsätzlich auch bei den Gemeinden und Unternehmen. Ausgenommen ist konsequenterweise einzig Trimbach, das Steuersenkungen für die juristischen Personen vollständig ablehnt. J&J äussert sich nicht dazu.

2.4.2.2 Zu den einzelnen Massnahmen

Beiträge zur Finanzierung der Familienergänzungsleistungen (FamEL) befürworten EVP, CVP, FDP, SP Olten, JSP Olten, Fraktion Grüne und SP Trimbach, dagegen ist neben der SVP, die alle Massnahmen ablehnt, die SP. Nach ihr gehören die FamEL zu den Staatsaufgaben, die über Steuern zu finanzieren sind. Von den Verbänden stimmen SOHK, IHVO, INVESO, IHVG, IHVTGB und KGV zu, ablehnend äussern sich SO-Banken und GSA. Sämtliche Gemeinden und ihre Verbände, die sich grundsätzlich für flankierende Massnahmen aussprechen, begrüssen auch die Finanzierung der FamEL. Bei den Unternehmen lehnt Hänggi diese Massnahme ab, die andern stimmen zu.

Beiträge für die Finanzierung von Gutscheinen für die familienergänzende Kinderbetreuung finden Zustimmung bei EVP, SP, CVP, FDP, SP Olten, JSP Olten, Fraktion Grüne und SP Trimbach, wobei die EVP auch eine Entlastung für Familien wünscht, die ihre Kinder selbst betreuen (vgl. Ziffer 2.4.1). Die Verbände bewerten diese Massnahme gleich wie die FamEL, ebenso die Gemeinden. Abweichend äussert sich Meltingen, die mindestens einen gleich hohen Abzug wie für die Drittbetreuung für Eltern verlangt, die ihre Kinder selbst betreuen. Von den Unternehmen lehnt Hänggi den Vorschlag ab, die andern stimmen zu.

Wesentlich umstrittener ist die befristete Finanzierung der IT-Bildungsoffensive. Nur fünf Parteien stimmen zu (SP, FDP, SP Olten, JSP Olten, SP Trimbach), wobei die FDP darauf verzichten möchte, wenn auf Bundesebene die zusätzliche AHV-Finanzierung Bestand hat. Die CVP beurteilt einerseits die zeitliche Befristung für die Gemeinden als kaum akzeptabel und ist andererseits der Meinung, dass damit der Bogen längerfristig überspannt werde. Die übrigen Parteien leh-

nen diese Massnahme oder generell alle ab. Ein noch deutlicheres Bild zeigt sich bei den Verbänden, einzig die GSA und der VPOD stimmen ihr zu, wobei dieser sie als gut gemeint, aber nicht als prioritär, sondern als effekthascherisch qualifiziert; die Weiterbildung von Lehrpersonen und die Anstellung von Fachleuten zu diesem Zweck sei nicht vorgesehen. SOHK, IHVO, INVESO, IHVG, IHVTGB, SO-Banken und KGV lehnen sie alle ab. Das wiederholt sich bei den Gemeinden, wo von 47 Stellungnahmen sich nur drei dafür aussprechen, nämlich Selzach, Feldbrunnen und Olten, wobei sich Olten gegen die Befristung stellt. Für Däniken und Härkingen ist die Befristung Grund zur Ablehnung; die Last bleibe anschliessend bei den Schulträgern. Anders verhält es sich bei den Unternehmen, von denen sich alle sieben Antworten zustimmend äussern. Jura stimmt den flankierenden Massnahmen generell nur zu, wenn sie zeitlich befristet sind.

Für den Fall, dass das Bundesrecht, anders als in der Vorlage des Bundesrates vorgesehen, keine verbindlichen Vorgaben für die Erhöhung der Familienzulagen aufstellt, behält die Vernehmlassungsvorlage eine Erhöhung um Fr. 10.-- pro Monat und Kind vor. Diesem Vorschlag stimmen EVP, SP, CVP, SP Olten, JSP Olten, Fraktion Grüne und SP Trimbach zu, FDP und SVP sagen nein. Demgegenüber sprechen sich die Verbände mit Ausnahme von SO-Banken dafür aus, ebenso sämtliche Gemeinden und ihre Organisationen, die dazu Stellung nehmen (insgesamt 48). Auch die Unternehmen, ausgenommen Hänggi, akzeptieren die Erhöhung der Familienzulagen.

2.4.2.3 Form der Finanzierung

Umstritten ist auch die Art der Finanzierung. Ausgenommen davon ist die Erhöhung der Familienzulagen, die gemäss Bundesrecht zwingend durch alle Arbeitgeber über lohnabhängige Beiträge an die Familienausgleichskassen [FAK-Beiträge] erfolgt. Die Vernehmlassungsvorlage sieht vor, dass die übrigen flankierenden Massnahmen ausschliesslich von den im Kanton Solothurn steuerpflichtigen juristischen Personen finanziert werden, aber ebenfalls mit proportionalen lohnabhängigen Beiträgen, analog den FAK-Beiträgen. Diese Finanzierungsart befürworten bei den Parteien EVP, SP, SP Olten, JSP Olten, Fraktion Grüne und SP Trimbach, bei den Verbänden IHVO, SO-Banken (für den Fall, dass flankierende Massnahmen eingeführt werden), VPOD und GSA, die Gemeinden Selzach und Olten sowie alle sechs Unternehmen, die sich dazu geäussert haben. Däniken, Feldbrunnen und Härkingen möchten, wie in der Vorlage vorgesehen, keine höheren FAK-Beiträge für Selbständigerwerbende, Kanton und Gemeinden, lehnen den Vorschlag trotzdem ab.

FDP und SVP verlangen eine Finanzierung durch jene juristischen Personen, die Gewinne erzielen. Die grosse Mehrheit der ablehnenden Stellungnahmen verlangt ein alternatives Finanzierungsmodell, das in den vorberatenden Gremien diskutiert worden ist. Danach sind die Beiträge grundsätzlich vom Personalaufwand abhängig, der Beitragssatz steigt aber mit zunehmendem Gewinn. Diese Finanzierungsart bevorzugen von den Parteien CVP und SVP, von den Verbänden SOHK, INVESO, IHVG, IHVTGB und KVG, von den Gemeinden VSEG, RV OGG, GPG und 40 Gemeinden. Ihrer Meinung nach soll diese Standortabgabe durch das Amt für Wirtschaft und Arbeit erhoben werden.

2.4.2.4 Alternativvorschläge und weitere Bemerkungen

Die vorgesehenen Kosten für die Administration der flankierenden Massnahmen im Sozialbereich seien zu hoch und müssten deutlich nach unten korrigiert werden (SOHK, IHVO, INVESO, IHVTGB, KGV, VSEG, RV OGG, GPG und 40 Gemeinden). Selzach schlägt aus diesem Grund vor, den Vollzug der Betreuungsgutscheine den Einwohnerdiensten zu übertragen. Das bedinge aber ein einfaches System.

Als Alternative zu den vorgeschlagenen flankierenden Massnahmen stellt die SP eine Erhöhung der Krankenkassen-Prämienverbilligung zur Diskussion. Im Bereich Bildung wünscht die Fraktion der Grünen einen Ausbau des Projektunterrichts, auch in den musischen Fächern, Selzach auch

die Förderung der Umweltbildung. Die GSA empfiehlt statt der FamEL die Finanzierung einer würdigen Betreuung von dementen Menschen und anstelle der Betreuungsgutscheine die Schaffung von neuen Kindertagesstätten und die Förderung der Ausbildung von Fachpersonen Kinderbetreuung. Die letzte Sparrunde habe Alters- und Pflegeheime schmerzlich getroffen; der Vorlage könne sie nur zustimmen, wenn auf weitere Sparrunden auf Kosten des Alters verzichtet werde.

Feldbrunnen schlägt vor, private Initiativen und Spenden für soziale Zwecke künftig steuerlich grosszügiger zu handhaben und sie vollständig zum Abzug zuzulassen. Gemäss BDO ist zu vermeiden, dass Kapitalgesellschaft und Aktionär künftig insgesamt höher belastet werden als unter dem geltenden Recht. Die Fraktion Grüne erachtet zusätzliche Investitionen in Städtebau und Stadtentwicklung für das öffentliche Wohl und in den öffentlichen Verkehr als wünschenswert.

2.5 Finanzieller Ausgleich mit und unter den Gemeinden

Den Vorschlag, die Mindererträge aufgrund der Revision zu Gunsten der Gemeinden, die von den tieferen Steuererträgen der juristischen Personen besonders betroffen sind, auf vier Jahre befristet auszugleichen, befürworten sechs Parteien (EVP, SP, CVP, FDP, Fraktion Grüne und SP Trimbach). Ablehnend äussern sich die Grünen, die eine einheitliche Besteuerung der juristischen Personen im Kanton verlangen mit der anteiligen Verwendung dieser Steuern unabhängig vom Unternehmensstandort. SP Olten und JSP Olten lehnen die Befristung ab, die nur dazu führe, dass die Gemeinden allmählich die Steuern erhöhen oder sich auf ein tieferes Budget einstellen müssten. Die SVP fordert ebenfalls einen unbefristeten Ausgleich, der erst zu reduzieren sei, wenn das Steuersubstrat der Gemeinden im gleichen Ausmass angestiegen sei.

Die Verbände stimmen dem Vorschlag zu, mit Ausnahme der SO-Banken, die jeden Ausgleich ablehnen mit der Begründung, der Finanzausgleich verzerre schon heute den Steuer- und Standortwettbewerb unter den Gemeinden. Der Vorschlag verstärke diesen Effekt und die vierjährige Sonderperiode sei intransparent und unkalkulierbar. Die Gemeinden sind alle mit dem Vorschlag grundsätzlich einverstanden, bringen aber zur konkreten Ausgestaltung gewichtige Vorbehalte an, die nachstehend behandelt werden. Keine Einwände äussern die Unternehmen.

Dass der Ausgleich über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) der Einwohnergemeinden erfolgen soll, findet breite Zustimmung. Ablehnend äussern sich die Grünen und die SO-Banken, beide aus den bereits vorne genannten, unterschiedlichen Gründen, die SVP, sowie die Gemeinden Feldbrunnen und Härkingen. Nach Ansicht der beiden Gemeinden erscheint der Vorschlag auf den ersten Blick als fair. Gemeinden mit einem Steuerfuss unter 100% würden im Ergebnis aber gezwungen, ihren Steuerfuss zu erhöhen. Das sei ein Eingriff in die Gemeindeautonomie. Keinesfalls dürfe aber ein allfälliger Überschuss im Rahmen des Ausgleichs abgeschöpft werden. Die Modellrechnung sei intransparent, nicht nachvollziehbar und nicht aktuell. Däniken argumentiert gleich und ergänzt, die gemeinwirtschaftlichen Leistungen würden in der Modellrechnung nicht richtig dargestellt, stimmt dem Ausgleich über den FILAG gleichwohl zu. Dem widersetzt sich Starrkirch, das einen Ausgleich ausschliesslich durch den Kanton fordert.

Die Vernehmlassungsvorlage sieht vor, dass die Restbelastung der einzelnen Gemeinde nach dem Ausgleich höchstens 5% der einfachen Staatssteuer beträgt und die Entlastung jährlich um einen Achtel reduziert wird. Dieser Lösung stimmen vier Parteien zu (Grüne, CVP, Fraktion Grüne und SP Trimbach), zwei fordern eine höhere Beteiligung der Gemeinden (SP, EVP: 10%), FDP und SVP verlangen einen vollen Ausgleich, wobei die FDP den Ausgleich mit dem Projekt Aufgabenentflechtung angehen will. Von den Verbänden stimmt die GSA dem Vorschlag zu, der VPOD verlangt eine höhere Beteiligung der Gemeinden, während SOHK, IHVO, INVESO, IHVG, IHVTGB und KGV den vollen Ausgleich ohne stufenweise Kürzung verlangen. Der Ausgleich sei unter Berücksichtigung der Mehrerträge und Einsparungen aufgrund der SV 17-Massnahmen und der Aufgabenentflechtungen vorzunehmen und nach vier Jahren zu überprüfen. Der KGV

ergänzt noch, die Autonomie der Gemeinden für die Festsetzung des Steuerfusses sei zu bewahren.

Von den Gemeinden akzeptieren deren drei (Däniken, Selzach und Feldbrunnen) eine Restbelastung von 5%, allerdings mit Einschränkungen. Selzach verlangt eine Übergangsfrist von acht statt vier Jahren; Däniken und Feldbrunnen fordern, dass die Restbelastung auch bei Gemeinden mit einem Steuerfuss unter 100% berücksichtigt wird. Soweit sie sich dazu äussern, verlangen VSEG, RV OGG und GPG und die Gemeinden (44) zwingend einen vollen Ausgleich ohne stufenweise Kürzung. Der Ausgleich sei unter Berücksichtigung der Mehrerträge und Einsparungen aufgrund der SV 17-Massnahmen vorzunehmen und alle sechs Jahre (Olten: nach acht Jahren) zu überprüfen. Zudem müsse die Hoheit über den Steuerfuss bei den Gemeinden bleiben. Rickenbach lehnt zusätzliche finanzielle Belastungen der Gemeinden ab.

Breitenbach und Nunningen äussern sich nicht direkt zu den Ausgleichsmassnahmen. Sie schlagen aber, um die Gemeindeautonomie zu wahren und auszubauen, eine Änderung von § 253 Abs. 2 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern in dem Sinne vor, dass die Gemeinden ohne Einschränkung unterschiedliche Steuerfüsse für natürliche und juristische Personen festsetzen könnten. Das geltende Recht lässt eine Differenz von maximal 30 Prozentpunkten zu.

2.6 Weitere Bemerkungen und Vorschläge

Zur Besteuerung der juristischen Personen fordert die SP, dem Volk zwei Varianten mit Gewinnsteuersätzen von 18% und 16% zur Abstimmung zu unterbreiten. Nach Ansicht der BDO ist eine Änderung der Abschreibungspraxis nicht angezeigt. Und die Bildung von steuerfreien Rücklagen für Betriebsumstellungen und -umstrukturierungen müssten weiterhin zugelassen werden, da sie handelsrechtskonform seien.

Was die Gegenfinanzierung betrifft, weisen SOHK, IHVO, INVESO, IHVTGB und KGV darauf hin, dass der Kanton im interkantonalen Finanzausgleich wegen der Verschlechterung im Ressourcenindex mit zusätzlichen Einnahmen von 5 Mio. Franken rechnen könne. Gleich argumentieren der VSEG und 42 Gemeinden, die ergänzend mögliche höhere Ausschüttungen der Nationalbank in der Grössenordnung von 30 Mio. jährlich erwähnen, die in der Berechnung der finanziellen Auswirkungen zu berücksichtigen seien. Demgegenüber hält die SP Olten fest, dass trotz Gegenfinanzierung erhebliche Mindererträge verblieben. Damit werde das Eigenkapital in kurzer Zeit aufgezehrt, was zu Sparmassnahmen führe und folglich die Standortattraktivität schwäche.

Zu den flankierenden Massnahmen im Steuerbereich halten SOHK, IHVO, INVESO, IHVTGB und KGV sowie VSEG und 42 Gemeinden dafür, dass bei den natürlichen Personen mittel- und langfristig weitere Steuersenkungen anzustreben seien.

Schliesslich gibt das Gesetzgebungsverfahren Anlass zu verschiedenen Bemerkungen, Vorschlägen und Begehren. Die EVP kritisiert die Vermischung von sachfremden Themen in der Vorlage, wie die Beiträge für die IT-Bildungsmassnahmen. Die SP und die JSP Olten verlangen, dass Klarheit über Inhalt und Umfang des bei der Vorwärtsstrategie notwendigen Massnahmenplans zu schaffen sei, dass allfällige Sparmassnahmen transparent aufzuzeigen seien. Die Grünen wollen ein Sparpaket vermeiden, die CVP60+ das Inkrafttreten der Defizitbremse. Im Sinne der Transparenz ist es für die Grünen wichtig, dass die kantonale Vorlage zur Umsetzung der SV 17 im Kantonsrat vor der nationalen Volksabstimmung bereinigt ist. In zeitlicher Hinsicht verlangen FDP, SOHK, IHVO, INVESO, IHVTGB und KGV sowie der VSEG, RV OGG, GPG und 42 Gemeinden, dass die kantonale Vorlage (spätestens) am 19. Mai 2019 zur Abstimmung gelangt. Sie sei dem obligatorischen Referendum zu unterstellen, auch wenn das Abstimmungsergebnis im Kantonsrat dies nicht erfordere. Die JSP Olten fordert eine Auftrennung der Vorlage in einen Teil mit den zwingenden Anpassungen an das Bundesrecht und dem Rest, der obligatorisch der Volksab-

stimmung zu unterwerfen sei. Und schliesslich meint die FDP, dass die Vorlage im Parlament nur durch eine Kommission, allenfalls durch eine Sonderkommission, vorberaten werden soll.

3. Weiteres Vorgehen

Die Notwendigkeit, die Steuervorlage 17 im kantonalen Recht mit einer Revision des Steuergesetzes umzusetzen, wird nicht in Frage gestellt. Die weit überwiegende Mehrheit stimmt der vorgeschlagenen Lösung mit einer erheblichen Senkung der Steuerbelastung der juristischen Personen, mit einer teilweisen Gegenfinanzierung und flankierenden Massnahmen, verbunden mit einem finanziellen Ausgleich zu Gunsten der Gemeinden grundsätzlich zu. Das Ergebnis der Vernehmlassung erlaubt es, unter Berücksichtigung der vorgebrachten Anliegen und Vorschläge, die Arbeiten weiterzuführen. Das Finanzdepartement ist deshalb zu beauftragen, auf der Grundlage des Vernehmlassungsentwurfs und des Vernehmlassungsergebnisses und in Zusammenarbeit mit den anderen betroffenen Departementen Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat auszuarbeiten.

4. Beschluss

- 4.1 Vom Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens zur Umsetzung der Steuervorlage 17 im kantonalen Recht wird Kenntnis genommen.
- 4.2 Der Regierungsrat dankt allen Teilnehmenden, die sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben, für ihre Eingaben und ihre wertvollen Stellungnahmen.
- 4.3 Das Finanzdepartement wird beauftragt, gestützt auf das Vernehmlassungsergebnis und in Zusammenarbeit mit den anderen involvierten Departementen Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat auszuarbeiten.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Finanzdepartement (2)
Steueramt (20)
Amt für Finanzen
Departement des Innern
Amt für soziale Sicherheit
Departement für Bildung und Kultur (2)
Volkswirtschaftsdepartement
Amt für Gemeinden
Staatskanzlei (eng, rol)
Aktuarin der Finanzkommission
Teilnehmer an der Vernehmlassung (85, Versand durch Steueramt)