

# Regierungsratsbeschluss

vom 3. April 2018

Nr. 2018/523

## Umsetzung der Steuervorlage 17: Eckwerte

---

### 1. Ausgangslage

#### 1.1 Internationale Entwicklungen

Die Unternehmensbesteuerung steht seit längerem im Brennpunkt der internationalen politischen Interessen. Sowohl die OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), die G20-Staaten und die EU (Europäische Union) wollen die aus ihrer Sicht bestehenden Schwachstellen bei der internationalen Unternehmensbesteuerung einschränken bzw. eliminieren. Besonders auf dem Radar 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. Die OECD hat die Schlussberichte des BEPS-Projektes am 5. Oktober 2015 publiziert.

Die Schweiz, die in allen Arbeitsgruppen der OECD aktiv beteiligt war, hat sich zusammen mit rund 100 anderen Staaten und Territorien zur Umsetzung der BEPS-Mindeststandards verpflichtet. Diese Umsetzung wird mittels sogenannten Peer Reviews überprüft. Damit sollen weltweit gleich lange Spiesse im steuerlichen Standortwettbewerb geschaffen werden.

Im Rahmen einer gemeinsamen Erklärung vom 14. Oktober 2014 konnte die Schweiz die seit 2005 bestehende Kontroverse um die Unternehmensbesteuerung mit der EU bereinigen. Die erzielte Vereinbarung enthält keine staatsvertraglichen Verpflichtungen und beschränkt sich auf die Aufzählung von Prinzipien und gegenseitigen Absichten. Der Bundesrat bekräftigte seine Absicht, die in der Erklärung aufgeführten, international nicht mehr akzeptierten Steuerregimes aufzuheben (Regelungen betreffend Verwaltungsgesellschaften, gemischte Gesellschaften, Holdinggesellschaften, Prinzipalgesellschaften und Finance-Branch-Strukturen). Im Gegenzug bestätigen die EU-Mitgliedstaaten ihre Absicht, die entsprechenden Gegenmassnahmen aufzuheben, sobald die betreffenden Regimes abgeschafft sind. Fristen wurden keine festgelegt. Im Dezember 2017 hat die EU eine „schwarze Liste“ mit Drittstaaten publiziert, welche die EU in Steuersachen als nicht kooperativ beurteilt. Daneben besteht eine sogenannte „graue Liste“ mit 47 Staaten, die zugesagt haben, beanstandete Punkte innert bestimmter Fristen anzugehen. Zu diesen Staaten, die nun unter besonderer Beobachtung stehen, ob sie die Zusagen einhalten, gehört auch die Schweiz.

In der EU bestehen ausserdem Bestrebungen, das Unternehmenssteuerrecht zu harmonisieren, namentlich die Bemessungsgrundlage zu vereinheitlichen. In den USA ist auf den Beginn dieses Jahres eine weitreichende Reform der Unternehmensbesteuerung in Kraft getreten. Hauptpunkte sind die Senkung des Gewinnsteuersatzes von 35% auf 21% sowie die wesentliche Entlastung bei der Rückführung von im Ausland erzielten und dort parkierten Gewinnen.

## 1.2 Geltendes Unternehmenssteuerrecht

Die Ermittlung des steuerbaren Gewinns beruht auf dem sogenannten „Massgeblichkeitsprinzip“. Gemäss diesem Prinzip entspricht der steuerbare Gewinn grundsätzlich dem nach Handelsrecht ermittelten Gewinn. Vorbehalten bleiben explizite, in den Steuergesetzen festgeschriebene Korrektornormen.

Die Gewinnsteuer für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften beträgt im Kanton Solothurn nach geltendem Recht 5% auf den ersten 100'000 Franken Reingewinn und 8.5% auf dem verbleibenden Reingewinn (§ 97 StG [Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern; BGS 614.11]; einfache Staatssteuer). Zusammen mit der Finanzausgleichssteuer von 10% der einfachen Staatssteuer (§ 109 StG) und der Gemeindesteuer mit einem durchschnittlichen Steuerfuss von 115% ergibt sich eine Maximalbelastung bei sehr hohen Gewinnen von 19.1%. Rechnet man die direkte Bundessteuer mit einem Steuersatz von 8.5% hinzu, beläuft sich die gesamte statutarische Gewinnsteuerbelastung auf maximal 27.6%. Da die Steuer als Aufwand vom steuerbaren Gewinn abgerechnet werden kann, beträgt die effektive Steuerbelastung auf den Gewinnen vor Abzug der Steuern jedoch höchstens 21.6%.

Damit gehört der Kanton Solothurn in der Schweiz zu den Kantonen mit der höchsten Gewinnsteuerbelastung von ordentlich besteuerten Kapitalgesellschaften und Genossenschaften. Da jedoch kleine Gewinne deutlich weniger hoch besteuert werden, bewegt sich dort die Steuerbelastung im oder sogar unter dem schweizerischen Durchschnitt (vgl. Eidg. Steuerverwaltung [ESTV], Steuerbelastung in der Schweiz, Kantonshauptorte - Kantonsziffern 2016, Neuenburg 2017, S. 57).

Neben der ordentlichen Besteuerung bestehen gewisse Sonderregimes für sogenannte Statusgesellschaften, die in Art. 28 StHG geregelt sind. Dabei handelt es sich zum einen um Holdinggesellschaften, die auf kantonaler Ebene von der Gewinnsteuer befreit sind (§ 99 StG). Das sind Gesellschaften, deren statutarischer Zweck zur Hauptsache in der dauernden Verwaltung von Beteiligungen besteht und die in der Schweiz keine Geschäftstätigkeit ausüben. Zum andern geht es um Domizil- und Verwaltungsgesellschaften, die in der Schweiz eine Verwaltungstätigkeit, aber keine oder bloss eine untergeordnete Geschäftstätigkeit ausüben (§ 100 StG). Sie werden nur für den Teil ihrer Gewinne besteuert, der auf die Tätigkeit in der Schweiz entfällt. Diese besonderen Regelungen erlauben auch Kantonen mit eher hohen Gewinnsteuersätzen, für bestimmte mobile Aktivitäten eine international sehr konkurrenzfähige Steuerbelastung anzubieten.

Von einer Sonderregelung profitieren weiter die sogenannten Prinzipalgesellschaften. In diesen zentralisieren internationale Konzerne wesentliche Funktionen, Verantwortlichkeiten und Risiken. Als Beispiel für viele sind der zentrale Einkauf, die Planung von Forschung und Entwicklung sowie die Produktion, die Überwachung bzw. das Controlling oder das Treasury zu nennen. Hier wird ein Teil des Reingewinns von der Besteuerung in der Schweiz ausgenommen mit der Begründung, dass dieser Teil des Reingewinns einer (fiktiven) ausländischen Betriebsstätte zuzuordnen sei.

Wie vorne bereits ausgeführt, sind diese Sonderregelungen international nicht mehr anerkannt und müssen beendet werden.

## 1.3 Finanzielle Bedeutung der Unternehmenssteuern im Kanton Solothurn

Die Steuereinnahmen des Kantons von juristischen Personen betragen in den letzten Jahren (2013 bis 2017) rund 130 - 150 Mio. Franken (inkl. Finanzausgleichssteuer) oder rund 16% der gesamten Steuererträge (inkl. Nebensteuern). Berücksichtigt man nur die direkten Staatssteuern, welche die Gemeinden ebenfalls erheben können, erhöht sich der Anteil auf rund 17%.

Staatssteuer in Mio. Franken	2013	2014	2015	2016	2017
Natürliche Personen inkl. Quellen- und Sondersteuern	622.0	647.6	677.3	704.0	711.2
Juristische Personen	117.7	122.2	128.6	135.0	108.0
Finanzausgleichssteuer	11.4	11.8	12.8	13.0	10.4
Bussen	0.7	0.6	0.6	0.1	0.2
Grundstückgewinnsteuer, Kanton	7.2	6.7	8.8	8.4	8.9
<b>Total direkte Staatssteuern</b>	<b>759.0</b>	<b>788.9</b>	<b>828.1</b>	<b>860.5</b>	<b>838.7</b>
Handänderungssteuer	26.4	21.2	25.3	24.8	27.3
Erbschaftssteuer	14.7	16.1	15.1	15.7	19.7
Nachlasstaxe	5.7	5.4	6.4	6.9	7.0
Schenkungssteuer	1.9	3.1	0.7	1.1	1.9
<b>Total Staatssteuern</b>	<b>807.7</b>	<b>834.7</b>	<b>875.6</b>	<b>909.0</b>	<b>894.6</b>
Total juristische Personen inkl. Finanzausgleichssteuer	129.1	134.0	141.4	148.0	118.4
Anteil jur. Personen in Prozent	16.0%	16.1%	16.1%	16.3%	13.2%
Anteil jur. Personen in Prozent der direkten Staatssteuern	17.0%	17.0%	17.1%	17.2%	14.1%

Der Anteil der Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus ist sowohl anzahlmässig als auch bezüglich des Ertragsanteils an den Steuern der juristischen Personen mit je rund 4% gering, wie die nachfolgende Aufstellung für die letzten vollständig veranlagten Steuerjahre 2014 und 2015 zeigt. Diese Zahlen lassen sich mit den vorstehenden, die sich auf die Rechnungsjahre beziehen, nicht vergleichen. Sie bilden aber die Ausgangslage für die Berechnung der Auswirkungen von Tarif- und anderen Massnahmen, die sich auf die Steuerbelastung auswirken.

	Steuerjahr	2014	2015
<b>Ordentlich besteuerte Gesellschaften</b>			
Anzahl		9'352	9'641
Total Steuer (einfache Staatssteuer in Mio. Franken)		119.6	104.5
<b>Statusgesellschaften</b>			
Anzahl		345	370
Total Steuer (einfache Staatssteuer in Mio. Franken)		5.1	4.7
Anteil an Gesamtsteuer Kapitalgesellschaften und Genossenschaften		4.1%	4.3%

Die Statusgesellschaften sind als hochmobile Unternehmen oder Unternehmensteile zu qualifizieren. Zu diesen sind ausserdem noch einige wenige Prinzipalgesellschaften zu zählen. Hinzu kommen weitere mobile Unternehmenseinheiten, die im Rahmen von Umstrukturierungen selbstständig und somit leicht verlegt werden können. Von den rund 400 besonders mobilen Unternehmen sind aber insgesamt nur etwa 30 bezüglich des Steuerertrages und der von ihnen angebotenen Arbeitsplätze von Bedeutung. Der Steuerertrag der besonders mobilen Unternehmen insgesamt beläuft sich bei der Staatssteuer auf rund 15 bis 20 Mio. Franken jährlich, bei den Gemeindesteuern sind es 20 bis 25 Mio. Franken.

#### 1.4 Unternehmenssteuerreform III

Wie bereits erwähnt, ist die Schweiz gezwungen, die besonderen Steuerstatus abzuschaffen, die nicht mehr im Einklang mit internationalen Standards stehen. Aus diesem Grund war und ist eine Reform der Unternehmensbesteuerung unumgänglich. Um den Unternehmensstandort Schweiz zu stärken und damit die Schweiz im Steuerwettbewerb der Staaten um bedeutende internationale Unternehmen weiterhin bestehen kann, waren und sind weitere Massnahmen erforderlich. Die entsprechende Vorlage der Unternehmenssteuerreform III (USR III), welche die Eidg. Räte am 17. Juni 2016 verabschiedet haben, stand hauptsächlich auf den folgenden drei Pfeilern:

- Aufhebung der besonderen kantonalen Steuerstatus (Holding-, Domicil-, 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 Vorlage ist in der Volksabstimmung vom 12. Februar 2017 mit rund 59% Nein-Stimmen abgelehnt worden. Im Kanton Solothurn betrug der Nein-Stimmen-Anteil über 65%. Die Gründe für die Ablehnung waren ausgesprochen vielfältig. Sie reichten von der Skepsis gegenüber den zu weitgehenden neuen Instrumenten und den Steuerentlastungen für grosse Unternehmen über die offen gelassene Gegenfinanzierung der Steuerausfälle aufgrund der Senkung der Gewinnsteuersätze bis zur Komplexität der Vorlage, der mangelhaften Information und dem fehlenden Einbezug der Gemeinden.

### 1.5 Steuervorlage 17

Weil die Reform des Unternehmenssteuerrechts unverändert dringlich ist, hat der Bundesrat nach dem Scheitern der USR III umgehend angekündigt, rasch eine neue Vorlage auszuarbeiten. Im Juni 2017 hat er die Eckwerte der neuen Steuervorlage 17 (SV 17) bekanntgegeben und am 6. September 2017 das Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Die Botschaft und den Entwurf zu Händen der Eidgenössischen Räte hat er am 21. März 2018 verabschiedet. Die Hauptziele der USR III haben weiterhin ihre Gültigkeit. Die SV 17 soll eine wettbewerbsfähige Steuerbelastung sicherstellen und die internationale Akzeptanz wiederherstellen. Zudem sollen die Unternehmen weiterhin ihren Beitrag an die Finanzierung der Aufgaben von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden leisten. Letzterem soll die SV 17 aber mehr Beachtung schenken als die USR III. Der Vergleich der Hauptpunkte zwischen der USR III in der definitiven Fassung und der SV 17 gemäss Vorlage des Bundes zeigt indessen doch einige Unterschiede der beiden Vorlagen auf.

Element	USR III	SV 17
Abschaffung der besonderen Steuerstatus in den Kantonen und der Prinzipalbesteuerung	Zwingend	Zwingend
Patentbox mit maximaler Entlastung von 90%	Kantone: optional	Kantone: zwingend, Konkretisierung im Gesetz
Zusatzabzug für Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen (max. 50%)	Kantone: optional	Kantone: optional, Konkretisierung im Gesetz
Zinsbereinigte Gewinnsteuer (NID; Abzug für Eigenfinanzierung)	Bund: obligatorisch, Kantone: optional	---
Entlastungsbegrenzung kantonale Gewinnsteuern	max. 80% Entlastung	max. 70% Entlastung
Teilbesteuerung von Dividenden aus massgeblichen Beteiligungen	Kantone: min. 60%, wenn NID eingeführt	Bund: 70%, Kantone: min. 70%
Ermässigung Kapitalsteuer für Beteiligungen, Immaterialgüterrechte und konzerninterne Darlehen	Kantone: optional	Kantone: optional, ohne konzerninterne Darlehen
Erhöhung Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer (bisher 17%)	21.2%	21.2% (bis Januar 2018: 20.5%)

Element	USR III	SV 17
Erhöhung Mindestbetrag der Familienzulagen	---	um Fr. 30.-- pro Monat

In Nachachtung der kantonalen Tarifautonomie (Art. 129 Abs. 2 BV) sind die Kantone unverändert frei, die Steuersätze auf Gewinn und Kapital entsprechend ihren Bedürfnissen und Vorstellungen festzusetzen und sie folglich auch zu senken.

Der Zeitplan für die Beratung und Umsetzung der SV 17 ist ausserordentlich straff. Vor zwei Wochen hat der Bundesrat die Vorlage mit Botschaft und Entwurf zu Händen des Parlaments verabschiedet. Es ist vorgesehen, dass der Erstrat sie in der Sommersession, der Zweirat in der Herbstsession beraten wird, so dass die Schlussabstimmung im September 2018 erfolgen soll. Obwohl die Referendumsfrist erst zu Beginn des Jahres 2019 enden wird, soll eine allfällige eidgenössische Volksabstimmung bereits im Februar 2019 stattfinden. Für das Inkrafttreten ist gemäss Botschaft des Bundesrates ein zweistufiges Vorgehen geplant. Umgehend nachdem feststeht, dass das Gesetz angenommen ist (kein Referendum, Annahme in der Volksabstimmung), soll die Bestimmung in Kraft treten, die den Kantonen erlaubt, für die Besteuerung der stillen Reserven bei der vorzeitigen Aufgabe des besonderen Steuerstatus einen Sondersatz einzuführen. Die übrigen Bestimmungen sollen für die Kantone erst nach einer – nicht näher umschriebenen – Übergangsphase wirksam werden..

## 2. Beratendes Begleitgremium

Im zweiten Quartal 2017 haben die Vorsteherin des Volkswirtschaftsdepartements und der Vorsteher des Finanzdepartements je eine Aussprache mit Unternehmensvertretern und mit einer Delegation von Gemeindevertretern durchgeführt. Themen dieser Aussprachen waren hauptsächlich die Analyse der Gründe für die Ablehnung der USR III und das weitere Vorgehen bei der Umsetzung der SV 17 im Kanton.

Um die Projektarbeiten für die Umsetzung der SV 17 auf eine breitere Basis abzustellen, haben wir für die Erarbeitung von Eckwerten und einer Vernehmlassungsvorlage mit RRB Nr. 2017/1603 vom 19. September 2017 eine neue Projektorganisation beschlossen. Danach leistet die Verwaltung unter der Leitung des Steueramts in vier Teilprojekten die operative Projektarbeit, deren Vorschläge ein beratendes Begleitgremium prüft und beurteilt. Für die strategische Steuerung des Projekts ist der Regierungsrat als Auftraggeber verantwortlich.

### 2.1 Zusammensetzung, Aufgabe, Tätigkeit

Das beratende Begleitgremium setzt sich aus fünf Vertretern des Kantons sowie aus je vier Vertretern der Gemeinden, von Arbeitgeber- und Unternehmensverbänden und der Arbeitnehmerschaft zusammen. Seine Aufgabe besteht darin, die Vorschläge der Projektleitung bzw. der einzelnen Teilprojekte in fachlicher Hinsicht zu beurteilen, deren Umsetzbarkeit in der Praxis zu prüfen, die politische Akzeptanz zu beurteilen und entsprechend seiner Beurteilung Anträge an die Projektleitung und an den Regierungsrat als Projektsteuerungsorgan zu stellen. Das Begleitgremium hat sich an vier halbtägigen Sitzungen von November 2017 bis Januar 2018 über die SV 17 orientieren lassen, die Vorschläge der Projektgruppen intensiv diskutiert, ergänzende Auskünfte und Unterlagen verlangt und schliesslich in Form von Anträgen an die Projektsteuerung Entscheide gefällt.

### 2.2 Variantendiskussion

Die verwaltungsinterne Projektgruppe hat dem Begleitgremium zwei Hauptvarianten für die Umsetzung der SV 17 im Kanton Solothurn vorgelegt, die sich in erster Linie durch die Höhe des zukünftigen Gewinnsteuersatzes unterscheiden.

Die erste Variante hält an der Vorwärtsstrategie, wie wir sie für die Umsetzung der USR III gemäss RRB Nr. 2016/1894 vom 31. Oktober 2016 geplant haben, fest. Sie sieht in erster Linie eine markante Senkung des effektiven Gewinnsteuersatzes von bisher maximal 21.6% (vgl. Ziffer 1.2) auf unter 13% vor. Das wird mit einem gesetzlichen Gewinnsteuersatz von 3.0% (einfache Staatssteuer) erreicht. Damit soll die Attraktivität des Standorts Kanton Solothurn im interkantonalen und internationalen Verhältnis auch für hochmobile Unternehmen erhalten und allenfalls sogar verbessert werden. Neben der Senkung des Gewinnsteuersatzes sollen auch ein sehr tiefer Kapitalsteuersatz und die vom Bundesrecht angebotenen Instrumente für steuerliche Entlastung namentlich von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten, die voll ausgeschöpft werden, zu diesem Ziel beitragen. Bei dieser Variante wird Solothurn für juristische Personen zukünftig zu den steuergünstigsten Kantonen zählen. Dabei nimmt er in Kauf, dass die Steuererträge der juristischen Personen vorerst um mehr als die Hälfte zurückgehen. Er erwartet aber aufgrund der gesteigerten Attraktivität zukünftig nicht nur höhere Steuereinnahmen von juristischen Personen, sondern auch ein verbessertes Arbeitsplatzangebot und dadurch auch einen Zuwachs beim Steuerertrag der natürlichen Personen.

Die zweite Variante wählt eine moderatere Umsetzung mit einem effektiven Gewinnsteuersatz von 15% bis 16%, der einem gesetzlichen Gewinnsteuersatz von 4.5% bis 5.0% entspricht. Diese Variante hat mindestens zu Beginn deutlich geringere Steuerausfälle zur Folge. Der Kanton wird damit seine steuerliche Standortgunst zwar erheblich verbessern und sich im hinteren Mittelfeld der Kantone einordnen, kann aber im Wettbewerb um hochmobile Unternehmen nicht vorne mithalten. Wie bei der ersten Variante sollen auch bei dieser Variante der Kapitalsteuersatz erheblich gesenkt und die vom Bundesrecht angebotenen Instrumente für steuerliche Entlastung, namentlich von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten, voll ausgeschöpft werden.

In beiden Varianten ist vorgesehen, die maximale Gewinnsteuerentlastung aufgrund der bundesrechtlichen Instrumente tiefer anzusetzen, als es das Bundesrecht zulässt. Vorgeschlagen wurden weiter in beiden Varianten folgende ergänzende Massnahmen:

- Gegenfinanzierung im Steuerbereich: Erhöhung der Teilbesteuerung von Dividenden aus massgeblichen Beteiligungen auf 70% (bundesrechtliche Vorgabe) oder bei der Wahl eines sehr tiefen Gewinnsteuersatzes auf 75%; Anhebung der Vermögenssteuer; Einführung eines Einheitstarifes für Kapitalleistungen aus Vorsorge; Sozialabzug für nicht verheiratete Eltern statt Verheirateten-Tarif.
- Flankierende Massnahmen im Steuerbereich: Entlastung bei der Einkommenssteuer für kleine Einkommen; Erhöhung des Abzuges für Kinderdrittbetreuungskosten.
- Flankierende Massnahmen im Sozialbereich: Finanzierung der Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) und von Betreuungsgutscheinen für die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter, beide durch die von der Steuerreform begünstigten Unternehmen.
- Flankierende Massnahmen im Bildungsbereich: Finanzierung der IT-Bildungsoffensive Volksschule und der ICT-Strategie auf der Sekundarstufe II, beide durch die von der Steuerreform begünstigten Unternehmen.
- Finanzieller Ausgleich mit und unter den Gemeinden: Restbelastung durch Steuermindererträge bei den juristischen Personen auf 5% der einfachen Staatssteuer befristet beschränken, Ausgleich über den innerkantonalen Finanzausgleich.

### 2.3 Bericht Ecoplan: Dynamik

Welche finanziellen Auswirkungen die Senkung der Gewinnsteuersätze hat, lässt sich auf der Basis der Veranlagungen einer oder mehrerer Steuerperioden recht genau ermitteln. Schwierig-

ger vorauszusagen ist jedoch, wie sich die Steuererträge im Kanton Solothurn abhängig von der Höhe des gewählten Gewinnsteuersatzes in Zukunft entwickeln werden. Um diese Frage der Dynamik der Steuererträge zu beantworten, hat die Projektleitung bei Ecoplan AG, Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik, Bern, eine Analyse in Auftrag gegeben. Der Vertreter von Ecoplan, Dr. Michael Marti, hat seine Analyse in zwei Sitzungen des Begleitgremiums vorgestellt. Den schriftlichen Bericht „Dynamik der Steuererträge in der SV 17 im Kanton Solothurn“ hat Ecoplan am 5. Februar 2018 abgeliefert. Untersucht hat Ecoplan, wie sich aufgrund von Weg- bzw. Zuzügen von Unternehmen die Steuererträge von juristischen Personen, das Arbeitsplatzangebot und damit verbunden das Steuervolumen von natürlichen Personen dynamisch entwickeln.

Gemäss dieser Analyse führen in der kurzen Frist beide Steuerstrategien mit Steuersätzen von 12.9% bzw. 16% zu markanten Steuerausfällen. Diese sind in der kurzen Frist bei einem Steuersatz von 12.9% logischerweise gravierender, in der mittleren bis langen Frist, ab etwa dem Jahr 2025, sind sie gemäss diesen Berechnungen weniger gross als bei einem Steuersatz von 16%. Bis 2030 ist danach davon auszugehen, dass die zu erwartenden Mehrerträge die ursprünglichen Mindererträge kompensieren. Eine wichtige Rolle spielt in diesem Szenario die Finanzierung der flankierenden Massnahmen durch die Wirtschaft, die nur bei der Tiefsteuerstrategie berücksichtigt wurde. Ohne diese Beiträge wären die beiden Varianten deutlich näher beieinander.

#### 2.4 Anträge des Begleitgremiums

Das Begleitgremium hat die verschiedenen Vorschläge, namentlich die beiden Hauptvarianten, sehr kontrovers diskutiert. In einigen Punkten konnte es sich einigen, bei einem wesentlichen Teil fasste es Mehrheitsentscheidungen. In der Schlussabstimmung hat es dem Gesamtpaket ohne Gegenstimme zugestimmt.

Das Begleitgremium hat der Vorwärtsstrategie mit einem tiefen effektiven Gewinnsteuersatz von 13% den Vorzug gegeben. Begründet hat es diesen Entscheid damit, dass der Gewinnsteuersatz für eine starke Standort-Strategie des Kantons nicht höher sein dürfe, weil so das Ziel, die Unternehmen im Kanton zu behalten, besser erreicht werde. Die mit der Aufhebung der besonderen Steuerstatus wegfallenden Steuerprivilegien müssten kompensiert werden. Längerfristig sei ein solcher Gewinnsteuersatz für den Kanton und auch für die Gemeinden günstiger. Ebenso hat es der massiven Senkung des Kapitalsteuersatzes auf 0.1‰ zugestimmt. Hingegen hat es die Begrenzung des Gemeindesteuerfusses für juristische Personen auf 100% der einfachen Staatssteuer abgelehnt, da dies die Autonomie der Gemeinden beschränken würde.

Der maximalen Ausschöpfung der vom Bundesrecht zur Verfügung gestellten Instrumente (Patentbox, Zusatzabzug für Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen) hat es zugestimmt. Für den Fall, dass der Abzug für Eigenfinanzierung fakultativ doch noch vorgesehen würde, bejahte das Begleitgremium auch dessen Einführung. Die Gesamtentlastung aufgrund dieser Instrumente will es auf 50% stärker begrenzen als dies das Bundesrecht vorgibt.

Für die Gegenfinanzierung im Steuerbereich will es die Teilbesteuerung der Dividenden nur im Rahmen der bundesrechtlichen Mindestvorgabe auf 70% erhöhen. Zusätzlich beantragt es, den Maximalsatz der Vermögenssteuer auf 1.4‰ zu erhöhen. Weitere Kompensationsmassnahmen lehnt es mit der Begründung ab, dass jedes zusätzliche Element die Komplexität der Vorlage steigern.

Den flankierenden Massnahmen im Steuerbereich (Erhöhung des Abzuges für Kinderdrittbetreuungskosten, Entlastung bei der Einkommenssteuer für die tiefsten Einkommen) stimmte es zu. Damit würde auf wesentliche Gründe, die zur Ablehnung der USR III geführt haben, Rücksicht genommen. Weiter gehende Entlastungen würden aber die Gegenfinanzierung wieder verschlingen.

Das Begleitgremium bejahte weiter, die Unternehmen zur Finanzierung von flankierenden Massnahmen im Sozial- und Bildungsbereich zu verpflichten. Dabei stand ein Finanzierungsrahmen von bis zu 30 Mio. Franken zur Diskussion, den die Wirtschaft zu leisten bereit sei, wenn der tiefe Gewinnsteuersatz realisiert werde. An diesen Betrag anzurechnen seien die Kosten, welche die Erhöhung der Familienzulagen verursache. Im Vordergrund steht die Finanzierung der Familienergänzungsleistungen in der heutigen Ausgestaltung ohne weitere Optimierung sowie die Finanzierung von Betreuungsgutscheinen für die familienergänzende Kinderbetreuung (Subjektfinanzierung). Sofern die definitive Vorlage des Bundes die Erhöhung der Familienzulagen nicht mehr vorsehen sollte, wäre diese in reduziertem Umfang auf kantonaler Ebene umzusetzen. Wenn der betragsmässige Rahmen ausreicht, soll ausserdem die befristete Finanzierung der IT-Bildungsoffensive auf diesem Weg finanziert werden. Soweit die Finanzierung nicht zwingend über Beiträge an die Familienausgleichskassen (Erhöhung der Familienzulagen; FAK-Beiträge) erfolgen muss, lehnte das Begleitgremium diese Finanzierungsform ab, da dies ausschliesslich die Lohnkosten erhöhe und ausserdem auch die Arbeitgebenden belaste, die von der SV 17 nicht oder kaum profitieren würden (Personenunternehmen, Gemeinwesen). Als Alternative bevorzugt es einen Beitrag ausschliesslich von juristischen Personen, der zwar auch von den Lohnkosten bemessen wird, dessen Höhe aber gewinnabhängig ist. Wer diese Beiträge in welchem Verfahren und auf welcher Datengrundlage erheben soll, hat es allerdings offen gelassen.

Unbestritten war, dass die Gemeinden einen Ausgleich für ihre Steuerausfälle aufgrund der tieferen Steuererträge von juristischen Personen erhalten sollen. Da die Gemeinden sehr unterschiedlich davon betroffen sind, kann dieser Ausgleich sinnvollerweise nur auf dem Weg des innerkantonalen Finanzausgleichs erfolgen. Das Begleitgremium beantragt, dass befristet ein vollständiger Ausgleich der Ertragsausfälle in den Gemeinden durch den Kanton anzustreben sei. Eine Restbelastung in einzelnen Gemeinden sei nicht tragbar. Sie würde die Angst vor Steuererhöhungen schüren, was die Vorlage zum Scheitern bringen könne. Bei einem derartigen Ausgleich sollen die Lasten und Kosten, die der Kanton in anderen Aufgabenbereichen von den Gemeinden übernimmt, bei der Entflechtung von Aufgaben und Finanzen angerechnet werden.

Die Anträge des Begleitgremiums haben die folgenden finanziellen Auswirkungen für den Kanton und die Gemeinden. Dabei werden Mehr- oder Mindererträge bei den Steuern in einer statischen Betrachtung aufgrund der Veranlagungen für das Steuerjahr 2015 ermittelt. Nicht berücksichtigt ist die dynamische Entwicklung aufgrund von Verhaltensänderungen. Gerechnet wird mit den aktuellen Steuerfüssen beim Kanton von 104% (natürliche Personen) und 100% (juristische Personen), bei den Gemeinden mit Durchschnittssteuerfüssen von 120% (natürliche Personen) bzw. 115% (juristische Personen).

Beträge in Mio. Franken	Kanton	Gemeinden
<i>Juristische Personen</i>		
Gewinnsteuer	- 61.5	- 70.7
Kapitalsteuer	- 4.7	- 5.4
Steuereffekt ordentlich besteuerte Gesellschaften	+ 4.2	+ 4.8
Finanzausgleichssteuer inkl. Steuereffekt	- 6.2	
Steuereffekt Bundessteueranteil	+ 2.5	
Total juristische Personen	- 65.7	- 71.3
<i>Erhöhung Bundessteueranteil auf 21.2%</i>	+ 14.7	
<i>Gegenfinanzierung Steuerbereich</i>		
Erhöhung Teilbesteuerung Dividenden auf 70%	+ 2.2	+ 2.6
Erhöhung Vermögenssteuer	+ 7.8	+ 8.9
Total Gegenfinanzierung Steuerbereich	+ 10.0	+ 11.5

Beträge in Mio. Franken	Kanton	Gemeinden
<i>Flankierende Massnahmen Steuerbereich</i>		
Erhöhung Abzug Kinderbetreuungskosten	- 0.4	- 0.4
Entlastung Einkommenssteuer	- 3.6	- 4.2
Total Flankierende Massnahmen Steuerbereich	- 4.0	- 4.6
<i>Flankierende Massnahmen im Sozial- und Bildungsbereich</i>		
Finanzierung Familienergänzungsleistungen	+ 6.3	
Finanzierung Betreuungsgutscheine		
Finanzierung IT-Bildung	+ 1.2	+ 7.0
Total Flankierende Massnahmen Sozial-, Bildungsbereich	+ 7.5	+ 7.0
<i>Zusammenzug</i>		
Juristische Personen	- 65.7	- 71.3
Erhöhung Bundessteueranteil	+ 14.7	
Gegenfinanzierung Steuerbereich	+ 10.0	+ 11.5
Flankierende Massnahmen Steuerbereich	- 4.0	- 4.6
Flankierende Massnahmen im Sozial- und Bildungsbereich	+ 7.5	+ 7.0
Total	- 37.5	- 57.4
Finanzieller Ausgleich Kanton an Gemeinden	- 57.4	+ 57.4
Total Minderertrag	- 94.9	0.0

Der Kanton muss folglich bei einem vollständigen Ausgleich der Steuerausfälle in den Gemeinden und unter Berücksichtigung der Gegenfinanzierungen im Ergebnis mit Mindererträgen von jährlich rund 95 Mio. Franken rechnen.

### 3. Eckwerte zur Umsetzung im Kanton

Gestützt auf die Beratungen, Empfehlungen und Anträge des Beratenden Begleitgremiums, dessen wertvolle Arbeit wir an dieser Stelle bestens verdanken, wollten wir diesen richtungsweisenden Entscheid auf einer möglichst breiten Datengrundlage und nach einer sorgfältigen Abwägung aller relevanten Faktoren treffen. Neben den steuer- und standortpolitischen Argumenten, die das Begleitgremium in den Vordergrund stellte, war insbesondere zu beachten, ob, wie und in welcher Höhe der Kanton und die Gemeinden die zu erwartenden Mindererträge finanziell verkraften können. Deshalb haben wir die Fertigstellung der Arbeiten am Integrierten Aufgaben- und Finanzplan 2019 - 2022 (IAFP) abgewartet und erst aufgrund dieser Ergebnisse entschieden.

#### 3.1 Steuern der juristischen Personen

Ein Hauptziel der SV 17 besteht darin, eine wettbewerbsfähige Steuerbelastung für Unternehmen sicherzustellen. Wenn der Kanton Solothurn seine steuerliche Wettbewerbsfähigkeit wahren bzw. wieder zurückerhalten will, kommt er nicht darum herum, seine Gewinnsteuersätze erheblich zu senken. Das ist grundsätzlich unbestritten. Will er zusätzlich seine Attraktivität im interkantonalen und internationalen Steuerwettbewerb steigern, um auch die relativ wenigen hochmobilen Gesellschaften mit hohem Steueraufkommen zu halten und zusätzlich neues Steuersubstrat anzuziehen, ist ein kompetitiver Steuersatz von ausschlaggebender Bedeutung. Dieses Ziel kann mit einer effektiven Gewinnsteuerbelastung von total rund 13%, entsprechend einem gesetzlichen Gewinnsteuersatz von 3%, erreicht werden. Mit einem Gemeindesteuerfuss von 100% wird das Ziel von 13% sogar unterboten.

Die Kapitalsteuer hat nur die Bedeutung einer Minimalsteuer, weil die Gewinnsteuer an sie angerechnet wird. Sie entfällt folglich schon bei relativ bescheidenen steuerbaren Gewinnen. International erscheint sie als schweizerische Besonderheit, weil die wenigsten Staaten sie kennen.

Im geltenden Recht beträgt sie für Statusgesellschaften für das Kapital, das 100 Mio. Franken übersteigt, 0.05%. Diese Belastung sollte nicht erhöht werden, da die betroffenen Gesellschaften hochmobil sind und darauf sehr sensitiv reagieren könnten. Die Lösung besteht darin, den ordentlichen Kapitalsteuersatz von bisher 0.8% auf 0.1% zu senken und Beteiligungen sowie Immaterialgüterrechte, wie vom Bundesrecht vorgesehen, nur zum Teil, nämlich zu 20% in die Steuerbemessung einzubeziehen.

Die Ersatzinstrumente, die das Bundesrecht zur Verfügung stellt, um einerseits für hochmobile Aktivitäten steuerlich attraktiv zu bleiben und andererseits wichtige Unternehmensfunktionen zu fördern (Patentbox und Zusatzabzug für Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen), sind voll auszuschöpfen. Wir gehen davon aus, dass nur wenige und grössere Unternehmen die Patentbox sinnvoll in Anspruch nehmen können, während der Zusatzabzug auch kleineren und mittleren Unternehmen, die ihre Entwicklungsergebnisse nicht patentieren lassen, Vorteile bringt. Dieses Instrument steht auch den Personenunternehmen zur Verfügung. Um eine allzu weit gehende steuerliche Entlastung durch diese Instrumente zu vermeiden, ist sie zu begrenzen. Angesichts des ohnehin schon tiefen Gewinnsteuersatzes ist die maximale Entlastung mit 50% tiefer anzusetzen, als das Bundesrecht erlauben würde (maximal 70%).

Entgegen der seinerzeitigen Absicht zur Umsetzung der USR III ist auf eine Beschränkung des Gemeindesteuerfusses für juristische Personen auf 100% zu verzichten. Festzuhalten ist aber an der beschränkten Möglichkeit, unterschiedliche Steuerfüsse für natürliche und juristische Personen mit einer Abweichung von plus/minus 30 Prozentpunkten festzusetzen. Die Gemeinden behalten damit einen gewissen finanziellen Spielraum, den sie nach den eigenen Bedürfnissen ausschöpfen können.

Wie oben (Ziffer 2.4 am Ende) dargestellt, führen diese Massnahmen beim Kanton, berechnet aufgrund der Veranlagungen für das Steuerjahr 2015, zu Mindererträgen von jährlich rund 65.7 Mio. Franken, bei der Gesamtheit der Einwohnergemeinden von 71.3 Mio. Franken. Das ist deutlich mehr als bei der moderaten Variante mit einer Senkung des Gewinnsteuersatzes auf 4.5%, die je nach Gemeindesteuerfuss eine effektive Gewinnsteuerbelastung von insgesamt 15% bis 16% ergibt. In diesem Fall müsste der Kanton mit Mindererträgen von jährlich rund 39.6 Mio. Franken rechnen, die Gemeinden mit 43.3 Mio. Franken. Die Differenz zwischen den beiden Varianten beträgt 26.2 Mio. Franken beim Kanton, 28.1 Mio. bei den Gemeinden, total 54.3 Mio. Franken.

Diese höheren Mindererträge der Vorwärtsstrategie sind jedoch im Sinne einer Investition in die Zukunft des Standortes Solothurn in Kauf zu nehmen. Denn wie im vorne in Ziffer 2.3 erwähnten Bericht von Ecomplan vom 5. Februar 2018 aufgezeigt, führt die Vorwärtsstrategie mit den tiefen Steuersätzen kurzfristig zwar zu erheblich grösseren Steuerausfällen. Sie vermeidet aber die Abwanderung der besonders mobilen Unternehmen wesentlich effektiver und kann auch den Zuzug von neuen, steuerlich interessanten Unternehmen bewirken. Demgegenüber wird der Kanton Solothurn mit der moderaten Variante (effektive Gewinnsteuersätze von 15% bis 16%) steuerlich weit weniger wettbewerbsfähig. Statt im ersten Drittel der Kantone wird er sich voraussichtlich im hinteren Mittelfeld einordnen. Entsprechend besteht das Risiko, dass auch weniger mobile Unternehmen mit ihren Arbeitsplätzen wegziehen, so dass damit auch Steuersubstrat von natürlichen Personen verloren geht. Je nach den getroffenen Annahmen werden die Ertragsausfälle bei der tieferen Steuerbelastung in wenigen Jahren geringer werden als bei einer bloss moderaten Senkung der Steuersätze.

### 3.2 Steuerliche Gegenfinanzierung

Die hohen Steuerausfälle rufen nach einer Gegenfinanzierung im Steuerbereich, in erster Linie in Bereichen, die in einem Zusammenhang mit den steuerlichen Entlastungen bei den juristischen Personen stehen. Im Vordergrund steht dabei die Erhöhung der Teilbesteuerung von Dividenden aus massgeblichen Beteiligungen, die nach Bundesrecht auf mindestens 70% angeho-

ben werden muss. Da die steuerliche Vorbelastung der ausgeschütteten Unternehmensgewinne bei der Senkung der Gewinnsteuersätze erheblich abnimmt, kann auch die Entlastung bei der Dividendenbesteuerung vermindert werden, ohne dass wirtschaftlich eine Doppelbelastung eintritt. Ziel soll eine rechtsformneutrale Besteuerung des Gewinns sein, der an die Inhaber des Unternehmens ausgeschüttet wird. Bei einem effektiven Gewinnsteuersatz von rund 13% wird dieses Ziel mit einer Teilbesteuerung von 75% erreicht. Der an den Beteiligungsinhaber ausgeschüttete Gewinn wird insgesamt nicht höher belastet als der Gewinn des Personenunternehmens, selbst wenn dessen nicht rentenbildenden AHV-Beiträge ausgeklammert werden. Der Mehrertrag beläuft sich auf rund 3.3 Mio. Franken beim Kanton und 3.9 Mio. Franken bei den Gemeinden.

Der Kanton Solothurn gehört zu den fünf Kantonen mit der tiefsten Vermögenssteuer. Bei steuerbarem Vermögen über einer Million Franken beträgt die Steuer im schweizweiten Vergleich weniger als 60% des schweizerischen Durchschnitts. Grosse Vermögen bestehen nicht selten aus massgeblichen Beteiligungen an Kapitalgesellschaften, die in der SV 17 generell, nicht nur im Kanton Solothurn, steuerlich entlastet werden. Eine gewisse Kompensation durch die Beteiligungsinhaber erscheint darum sachgerecht. Mit der Erhöhung der Vermögenssteuer von bisher maximal 1.0‰ (einfache Staatssteuer) auf maximal 1.4‰ ab einem steuerbaren Vermögen von 1 Mio. Franken, wie dies das Begleitgremium vorschlägt, bleibt die Steuerbelastung noch immer klar unter dem schweizerischen Mittel. Sie ergibt einen Mehrertrag von ca. 7.8 Mio. Franken für den Kanton und von 8.9 Mio. Franken für die Gemeinden.

Auf die weiteren, in Erwägung gezogenen Gegenfinanzierungen im Steuerbereich (vgl. Ziffer 2.2) ist, in Übereinstimmung mit dem Begleitgremium, zu verzichten, da kein genügender Zusammenhang mit der Unternehmensbesteuerung besteht.

### 3.3 Flankierende Massnahmen

Die vorgesehene Senkung der Steuern der juristischen Personen, insbesondere bei den Gewinnsteuern, verschafft diesen eine markante steuerliche Entlastung mit entsprechenden Wettbewerbsvorteilen. In diesem Zusammenhang dürfen einerseits die natürlichen Personen nicht vergessen gehen, deren Steuerbelastung ebenfalls überdurchschnittlich ist. Andererseits werden wegen der sinkenden Steuereinnahmen den Gemeinwesen wichtige Mittel fehlen, um sozial benachteiligte Gruppen zu fördern und zu stützen. Im Sinne einer Gegenleistung sind von der Wirtschaft bzw. von den steuerlich zu entlastenden juristischen Personen Beiträge zu erwarten, mit denen die Gemeinwesen entlastet werden und die auch der Bevölkerung zugutekommen. Die Vertreter der Wirtschaftsverbände haben im Begleitgremium die entsprechende Bereitschaft zugesichert.

#### 3.3.1 Steuerliche Entlastung

Die Steuerbelastung von natürlichen Personen ist im Kanton Solothurn überdurchschnittlich hoch. Insbesondere Personen mit kleinen Einkommen werden im schweizweiten Vergleich weit über dem schweizerischen Mittel belastet. Wünschenswert wäre eine generelle Senkung der Einkommenssteuerbelastung; am vordringlichsten ist sie jedoch bei den kleinsten Einkommen. Da der finanzielle Rahmen eng ist, kann sie in einem ersten Schritt nur bei diesen vorgenommen werden. Die tariflichen Entlastungen sind auf 5 Mio. Franken (einfache Staatssteuer) zu begrenzen.

Nicht nur aus steuerlichen Gründen ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern (siehe dazu v.a. Ziffer 3.3.2.2 nachstehend). Einen Beitrag dazu vermag der steuerliche Abzug der Kosten für die familienexterne Kinderbetreuung zu leisten. Aktuell beträgt der Abzug im Kanton Solothurn Fr. 6'000.-- je Kind und Jahr (Bundessteuer: Fr. 10'100.--). Auch um dem inländischen Fachkräftemangel zu begegnen, beabsichtigt der Bundesrat, den maximalen Abzug bei der direkten Bundessteuer auf Fr. 25'000.-- zu erhöhen und die Kantone zu verpflichten, ihren

Abzug auf mindestens Fr. 10'000.-- anzusetzen. Wir stimmen dieser Beurteilung und dem Antrag des Begleitremiums zu, den Abzug auf Fr. 12'000.-- zu erhöhen. Mit relativ bescheidenen Steuerermindererträgen von jährlich knapp 0.4 Mio. Franken (Staatssteuer) bzw. etwas darüber (Gemeindesteuern) lässt sich ein wichtiges Anliegen recht günstig fördern.

### 3.3.2 Sozialbereich

Als flankierende Massnahmen, welche die Wirtschaft im Sozialbereich im Sinne einer Gegenleistung für die stark verbesserte steuerliche Attraktivität finanziert, stehen die Finanzierung der bestehenden Familienergänzungsleistungen (FamEL) und von familienergänzenden Kinderbetreuungsangeboten (Betreuungsgutscheine) im Vordergrund.

#### 3.3.2.1 Familienergänzungsleistungen

Die FamEL bieten eine finanzielle Hilfe für Working-Poor-Haushalte mit kleinen Kindern; sie verhindern Familienarmut, vor allem von Eltern, die in Tieflohnsektoren arbeiten. Zurzeit beziehen rund 800 Familien FamEL, deren Kosten aktuell rund 6.3 Mio. Franken im Jahr betragen, die durch kantonale Steuermittel finanziert werden. Die Finanzierung durch die Wirtschaft entlastet damit den Finanzhaushalt des Kantons im genannten Betrag. Indirekt bewirken die FamEL auch eine Entlastung der Einwohnergemeinden, weil die Familien weniger Sozialhilfe beanspruchen.

#### 3.3.2.2 Gutscheine für familienergänzende Kinderbetreuung

Ein angemessenes Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung hält gerade Mütter im Arbeitsprozess, besonders dann, wenn die Ausgaben für die Fremdbetreuung den zusätzlichen Verdienst nicht kompensieren. Zahlbare Angebote sind damit ein wirksames Mittel gegen den Fachkräftemangel. Die familienergänzende Kinderbetreuung ist ein Leistungsfeld der Einwohnergemeinden. Diese erfüllen die Aufgabe grösstenteils, indem sie einzelne Betreuungsangebote subventionieren (sogenannte Objektfinanzierung). Diese Lösung hat jedoch einen gewichtigen Nachteil: Eltern werden dadurch in der Wahl der Betreuungsform erheblich eingeschränkt, was der gewünschten Mobilisierung und letztlich der Vielfalt an Betreuungsformen entgegenwirkt. Um dem zu begegnen, hat die Praxis Modelle der Subjektfinanzierung entwickelt. Diese lassen den Eltern eine freie Wahl der Betreuungsform, und die eingesetzten Mittel können eine optimale Wirkung entfalten. Als erfolgreiches Modell hat sich dabei die Ausrichtung von Betreuungsgutscheinen erwiesen. Diese sollen nun als flankierende Massnahme kantonsweit eingeführt werden. Zu erwarten ist, dass für etwa 4'000 Kinder im Vorschulalter ein Anspruch auf Betreuungsgutscheine geltend gemacht werden kann. Um eine sinnvolle Entlastung von etwa 20% der Kosten für deren Betreuung zu erreichen, sind Mittel von rund 9.6 Mio. Franken jährlich erforderlich.

#### 3.3.2.3 Finanzierung

Eine entscheidende Frage ist, wie die genannten Leistungen finanziert werden sollen. Denkbar sind verschiedene Möglichkeiten.

Zu nennen ist einmal eine Finanzierung mit Beiträgen an die Familienausgleichskassen (FAK-Beiträge) analog der Finanzierung der Familienzulagen. Diese Form der Finanzierung ist zulässig, bedarf aber einer Bewilligung des Bundesamtes für Sozialversicherungen (vgl. Weisungen über die Übertragung weiterer Aufgaben an die Ausgleichskassen). Der überragende Vorteil dieser Finanzierungsart ist die Einfachheit der Erhebung, indem die bestehenden FAK-Beiträge erhöht werden. Die ganze Administration und Organisation zur Erhebung der Beiträge besteht. Auf Seiten der Arbeitgebenden als Beitragszahler entsteht keinerlei administrativer Mehraufwand. Und auch bei den Ausgleichskassen ist der zusätzliche Aufwand gering, indem sie den Zusatzbeitrag an die kantonale Verwaltung, an das zuständige Departement weiterleiten. Ausserdem wäre bloss eine moderate Erhöhung des Beitragsatzes um 0.2 Prozentpunkte erforderlich,

um die notwendigen Mittel für die beiden Massnahmen zu generieren. Angesichts des ohnehin schon unterdurchschnittlichen Beitragssatzes der Ausgleichskasse des Kantons Solothurn von aktuell 1.3% ist dies vertretbar und verkraftbar.

Die Nachteile dieser Finanzierungsart bestehen darin, dass sie die Arbeitskosten, die in der Schweiz im Vergleich zum Ausland ohnehin hoch sind, weiter erhöhen und damit die Attraktivität des Werkstandorts Solothurn wieder schmälern. Ausserdem belastet sie vor allem auch Arbeitgeber, die von der SV 17 keinen oder nur einen geringen Nutzen haben. Das sind die Selbständigerwerbenden und die öffentlichen Gemeinwesen inkl. Spitäler und Heime.

Der letztgenannte Nachteil lässt sich weitgehend vermeiden, wenn die Finanzierung zwar ebenfalls über FAK-Beiträge erfolgt, die Beitragspflicht für diese Zwecke aber auf steuerpflichtige juristische Personen beschränkt wird. Selbstredend sind bei dieser Lösung, weil die Zahl der Beitragszahler und damit das Beitragssubstrat wesentlich tiefer sind, die Beitragssätze stärker zu erhöhen. In welchem Umfang dies notwendig sein wird, dazu sind mangels einer entsprechenden Datengrundlage noch keine abschliessenden Aussagen möglich. Nach der Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT) des Bundesamtes für Statistik (BFS) waren im Jahr 2015 im Kanton Solothurn rund 8% der Beschäftigten, berechnet nach Vollzeitäquivalenten, im öffentlichen Sektor tätig und 13.3% in Personenunternehmen. Entsprechend ist davon auszugehen, dass die steuerpflichtigen juristischen Personen etwa 75% der FAK-Beiträge leisten. Wird die Beitragspflicht auf diese beschränkt, müsste die Erhöhung der Beitragssätze folglich um etwa ein Drittel höher ausfallen, um den gleichen Ertrag zu erzielen. Der grosse Vorteil der administrativen Einfachheit bleibt bei diesem Modell erhalten.

Als alternative Finanzierungsart zur Diskussion steht ein besonderer Beitrag von juristischen Personen. In einem solchen Modell sollen die Beiträge für die Unternehmen weder Personal- noch Steueraufwand darstellen. Wenn sie ausschliesslich vom steuerbaren Gewinn abhängen, werden sie nämlich als Steuern qualifiziert. In diesem Modell bemisst sich der Beitrag zwar ebenfalls nach der Höhe der Lohnsumme des im Kanton beschäftigten Personals. Der Beitragssatz soll sich aber nach dem Verhältnis von Lohnsumme und Gewinn richten und steigt mit zunehmendem Gewinn an. Angedacht ist ein Beitragssatz von min. 1.0‰ bis max. 5.0‰. Unbekannt ist zurzeit, welcher Ertrag mit einem so definierten Beitragssatz generiert werden könnte, da die entsprechenden Datengrundlagen vollständig fehlen.

Der wesentliche Nachteil dieser Finanzierungsart besteht darin, dass die Organisation für die Erhebung der Beiträge in der kantonalen Verwaltung vollständig neu aufzubauen ist. Zu bestimmen und neu einzurichten wäre vorab die Organisationseinheit, welche die Beiträge erhebt. Die entsprechenden Kosten können zurzeit nicht verlässlich geschätzt werden. Dieses Modell verursacht nicht nur in der kantonalen Verwaltung zusätzlichen administrativen Aufwand, sondern auch bei den betroffenen Unternehmen. Vollständig neu zu schaffen wäre weiter die gesetzliche Regelung der Bemessungsgrundlage und der Beitragssätze, die Beschaffung der notwendigen Daten für die Berechnung der Beiträge, das Verfahren usw. Nicht unbeträchtlich ist schliesslich das Risiko, dass die Beiträge bei schwankenden Gewinnen ausserordentlich volatil ausfallen könnten.

In Abwägung all dieser Vor- und Nachteile sind die Familienergänzungsleistungen und die Betreuungsgutscheine über FAK-Beiträge, beschränkt auf die steuerpflichtigen juristischen Personen, zu finanzieren. Diese Finanzierungsart kann mit wenig zusätzlichem administrativem Aufwand vollzogen werden und nimmt die Personenunternehmen und die öffentlichen Gemeinwesen von der Beitragspflicht aus.

### 3.3.3 Erhöhung Familienzulagen

Die Vorlage des Bundes sieht auch eine Erhöhung der Mindestvorgaben für die Familienzulagen als familienpolitische Massnahme vor. Der Bundesrat begründet sie mit der wirtschaftlichen Si-

tuation der Familien, die stark von den Kinderkosten beeinflusst wird. Diese stellen auch für viele Familien des Mittelstandes eine erhebliche Belastung des Haushaltsbudgets dar, weshalb Familien mit höheren Familienzulagen entlastet werden sollen (Botschaft des Bundesrates vom 21. März 2018, Ziffer 1.2.2.8, Seite 32, noch nicht im Bundesblatt). Vorgesehen ist, den Mindestansatz der Kinderzulage von 200 Franken und der Ausbildungszulage von 250 Franken um 30 Franken pro Monat und Kind zu erhöhen. Diese Erhöhung des Mindestansatzes, der in einigen Kantonen keine Bedeutung hat, da in diesen bereits jetzt Familienzulagen mindestens in der neu vorgesehenen Höhe ausgerichtet werden, war im Vernehmlassungsverfahren umstritten (Ergebnisbericht des Eidgenössischen Finanzdepartements, Vernehmlassungsverfahren zur Steuervorlage 17 vom 21. März 2018, Ziffer 4.2.8). Es ist deshalb nicht ausgeschlossen, dass die neue bundesrechtliche Mindestvorgabe im weiteren Gesetzgebungsprozess entfällt.

Die Ausführungen in der Botschaft des Bundesrates sind jedoch grundsätzlich zutreffend. Für den Fall, dass das Bundesrecht von der Erhöhung des Mindestansatzes, der gegenwärtig auch im Kanton Solothurn Anwendung findet, absieht, sind die Familienzulagen aus den in der Botschaft genannten Gründen auf kantonaler Ebene zu erhöhen. Unter Berücksichtigung, dass noch weitere flankierende Massnahmen zu Gunsten der Familien vorgesehen sind, ist die Erhöhung auf 10 Franken je Kind und Monat zu beschränken. Damit würde sich der Kanton Solothurn bei den Familienzulagen zukünftig im unteren Mittelfeld bewegen.

Eine Erhöhung der Zulagen um 10 Franken pro Kind und Monat kostet die Arbeitgeber rund 5.3 Mio. Franken. Diese Kosten lassen sich durch eine Erhöhung des Beitragsatzes um 0.06 Prozentpunkte finanzieren. Damit gehören die FAK-Beiträge der Ausgleichskasse des Kantons Solothurn (AKSO), die mehr als die Hälfte der Familienzulagen im Kanton auszahlt und gegenwärtig Beiträge in der Höhe von 1.3% erhebt, weiterhin zu den günstigsten in den Schweiz.

### 3.3.4 Flankierende Massnahmen im Bildungsbereich (informatische Bildung)

Gemäss Legislaturplan 2017 - 2021 vom 31. Oktober 2017 (RRB Nr. 2017/1803; Kantonsratsbeilage Kapitel B 3.5) soll in den folgenden Jahren die informatische Bildung in der Primarschule, der Sekundarstufe I und der Sekundarstufe II ausgebaut werden. Einerseits ist eine IT-Bildungsoffensive an der Volksschule (Primar- und Sekundarstufe I) vorgesehen. Ziel ist es, sämtliche Schüler und Schülerinnen ab der dritten Primarklasse nach den Vorgaben der Schulstufe mit einem eigenen mobilen Computer auszurüsten, den sie als persönliches Schulmaterial nutzen. Für die entsprechenden Investitionen sind die Einwohnergemeinden als Träger der Volksschulen verantwortlich. Durch Äufnung von zweckgebundenen Mitteln über fünf Jahre (2020 - 2024) mit jährlich 7 Mio. Franken können die Gemeinden entlastet werden. Dies ermöglicht ihnen, die neuen Regelstandards für die informatische Bildung an ihren Schulen umzusetzen.

Andererseits haben wir mit RRB Nr. 2017/521 vom 21. März 2017 die „Informatikstrategie Kantonale Schulen Sekundarstufe II“ verabschiedet. Diese ist sowohl für die ICT-Investitionen an den Berufsschulzentren als auch für die Mittelschulen wegleitend. Für die Umsetzung der definierten Ziele und unter Berücksichtigung des Lebenszyklus im Bereich Informatik sowie in Erfüllung der Erwartungen der Wirtschaft an die Bildung sind jährliche Investitionen im Umfang von rund 1.2 Mio. Franken notwendig. Auch dieser Betrag soll über fünf Jahre nach Inkrafttreten der SV 17 (2020 - 2024) zweckgebunden finanziert werden.

Insgesamt sind zur Finanzierung dieser Massnahmen jährlich Mittel von 8.2 Mio. Franken notwendig, womit die Einwohnergemeinden um 7 Mio. und der Kanton um 1.2 Mio. Franken entlastet werden. Wie die flankierenden Massnahmen im Sozialbereich können auch die vorliegenden über FAK-Beiträge von allen Arbeitgebenden oder nur von den juristischen Personen oder alternativ über einen Beitrag der juristischen Personen finanziert werden, der sich zwar nach der Lohnsumme bemisst, dessen Beitragsatz aber vom Verhältnis der Lohnsumme zum Gewinn abhängt. Für die Vor- und Nachteile dieser Finanzierungsarten kann auf die vorstehenden Ausführungen

rungen in Ziffer 3.3.2.3 verwiesen werden. Bei einer Finanzierung über FAK-Beiträge der juristischen Personen genügt eine Erhöhung um 0.13 Prozentpunkte.

### 3.3.5 Ergebnis

Hier ist zu differenzieren zwischen den Leistungen einerseits, welche die von der SV 17 begünstigten Unternehmen (juristische Personen) erbringen, und der Entlastung der Gemeinwesen und der Bevölkerung andererseits.

Die Leistungen der von der Steuerreform begünstigten Unternehmen für flankierende Massnahmen setzen sich wie folgt zusammen:

Massnahme	Mio. Fr.
Familienergänzungsleistungen (Ziffer 3.3.2.1)	6.30
Familienergänzende Kinderbetreuung (Betreuungsgutscheine, Ziffer 3.3.2.2)	9.60
Informatische Bildung (Ziffer 3.3.4)	8.20
Total	24.10

Zu diesen Leistungen hinzu kommt noch die Erhöhung der Familienzulagen um Fr. 30.--/Monat, wie in der Vorlage des Bundesrates vorgesehen. Die Kosten dafür betragen rund 15.9 Mio. Franken. Diese werden aber, wie vorne ausgeführt (Ziffer 3.3.2.3), zu einem nicht unbedeutenden Teil auch von den öffentlichen Gemeinwesen und den Personenunternehmen geleistet. Deren Anteil kann auf einen Viertel geschätzt werden, so dass die juristischen Personen noch rund 75% oder 11.9 Mio. Franken zum Finanzierungsaufwand beitragen. Sollte die Erhöhung des Mindestansatzes von Bundesrechts wegen unterbleiben, ist - wie gesagt - eine Erhöhung kantonrechtlich um Fr. 10.-- pro Monat und Kind vorzusehen. Die jährlichen Kosten betragen in diesem Fall insgesamt 5.3 Mio. Franken, der Anteil der juristischen Personen 4.0 Mio. Franken. Das ergibt einen gesamten Beitrag der juristischen Personen an die flankierenden Massnahmen, der sich für die beiden Fälle wie folgt zusammensetzt:

Beitrag der juristischen Personen	Mio. Fr.	
Total Beitrag oben	24.10	24.10
Erhöhung Familienzulage um Fr. 30.-- (Anteil 75%)	11.90	
Erhöhung Familienzulage um Fr. 10.-- (Anteil 75%)		4.00
Total	36.00	28.10

Um diese Leistungen finanzieren zu können, müssen die Beitragssätze der FAK-Beiträge von juristischen Personen wie folgt erhöht werden:

Erhöhung Beitragssatz FAK		
Familienergänzungsleistungen (Ziffer 3.3.2.1)	+ 0.11%	+ 0.11%
Familienergänzende Kinderbetreuung (Ziffer 3.3.2.2)	+ 0.16%	+ 0.16%
Informatische Bildung (Ziffer 3.3.4)	+ 0.13%	+ 0.13%
Erhöhung Familienzulage um Fr. 30.--	+ 0.20%	
Erhöhung Familienzulage um Fr. 10.--		+ 0.07%
Total	+ 0.60%	0.47%

Für die übrigen Arbeitgeber beträgt die gesamte Erhöhung 0.2% bzw. 0.07%, je nach dem ob die Familienzulagen um Fr. 30.-- oder Fr. 10.-- pro Kind und Monat angehoben werden.

Die flankierenden Massnahmen im Sozial- und Bildungsbereich entlasten einerseits den Kanton und die Gemeinden finanziell bei bestehenden Aufgaben und begünstigen mit der Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen andererseits direkt Familien mit minderjährigen Kindern bzw. Kindern in Ausbildung. Entlastet werden zudem Familien, die ihre Kinder familienextern betreuen lassen, damit die Eltern einer Erwerbstätigkeit nachgehen können. Die Entlastungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

in Mio. Franken	Kanton	Gemeinden	Familien	
Finanzierung FamEL	6.30			
Betreuungsgutscheine			9.60	9.60
Erhöhung Familienzulage um Fr. 30.--			15.90	
Erhöhung Familienzulage um Fr. 10.--				5.30
IT-Bildung Volksschule		7.00		
ICT-Investitionen Sek II	1.20			
Total	7.50	7.00	25.50	14.90

### 3.4 Finanzieller Ausgleich mit und unter den Gemeinden

Die erhebliche Absenkung der Steuersätze von juristischen Personen (Ziffer 3.1) führt nicht nur beim Kanton, sondern auch bei den Gemeinden zu einer Erosion der Unternehmenssteuern. Auf der andern Seite können die Gemeinden aufgrund der steuerlichen Gegenfinanzierungen (Ziffer 3.2) auch mit Mehrerträgen rechnen, und mit den flankierenden Massnahmen (Ziffer 3.3.4 und 3.3.5) erhalten sie ebenfalls eine gewisse Entlastung. Zusammengefasst muss die Gesamtheit der Einwohnergemeinden mit Mindererträgen gemäss der nachstehenden Tabelle rechnen. Der Berechnung der steuerlichen Massnahmen sind durchschnittliche Gemeindesteuerfüsse zugrunde gelegt. Der Durchschnitt bei den juristischen Personen beträgt 115%, bei den natürlichen Personen knapp 120%.

	Mio. Franken	
Besteuerung juristische Personen	- 71.3	
Flankierende Massnahmen Steuerbereich	- 4.6	- 75.9
Gegenfinanzierung Steuerbereich	+ 12.8	
Entlastung flankierende Massnahmen	+ 7.0	+ 19.8
Saldo Mindererträge		56.1

Die Gemeinden sind zudem sehr unterschiedlich von den finanziellen Auswirkungen der Reform betroffen. Denn der Anteil ihrer Steuererträge, die sie von den juristischen Personen beziehen, differiert ausserordentlich stark. Es gibt 40 Gemeinden, die keine oder maximal 3% ihrer direkten Steuern von juristischen Personen erheben. Auf der andern Seite bezieht die Gemeinde mit dem höchsten Anteil 40.7% ihrer Steuern (jeweils einfache Staatssteuer gerechnet) von den juristischen Personen. Bei 57 Gemeinden macht der Anteil der juristischen Personen mehr als 5% aus. Nicht nur deshalb hat die SV 17 Auswirkungen auf den innerkantonalen Finanzausgleich. Denn mit dem Absinken der Steuererträge von juristischen Personen, vor allem in Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Anteil der Unternehmenssteuern, vermindert sich die Steuerkraft im Kantonsmittel, was unter anderem zu geringeren Ausgleichsleistungen zu Gunsten aller beitragsberechtigten Gemeinden führt. Will man dies vermeiden, ist eine Erhöhung der Mindestausstattungsgrenze unvermeidlich. Zudem sind auch ressourcenstarke Gemeinden mit kleinem Anteil an Steuern der juristischen Personen indirekt von einer tieferen mittleren Steuerkraft betroffen, was eine Anpassung bei ihrer Abschöpfungsquote nötig machen wird.

Wie wir bereits bei der USR III vorgesehen haben, beabsichtigen wir, die Ertragsausfälle der Gemeinden auszugleichen, deren Höhe für einen Teil nur schwer zu verkraften ist. Aus den vorgenannten Gründen ist der Ausgleich über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden vorzunehmen. Entgegen dem Antrag des Begleitgremiums ist jedoch keine vollständige Kompensation der Ertragsausfälle in den Gemeinden anzustreben. Denn gleich wie im Kanton stellt die Vorwärtsstrategie mit den tiefen Steuersätzen bei den Unternehmenssteuern auch für die Gemeinden eine Investition in die Zukunft dar. Diese Investition ist zwar nicht risikolos. Es kann aber nicht angehen, dass die Gemeinden an den Chancen der Strategie vollständig teilhaben, ihre Lasten indessen gänzlich dem Kanton überbürden. Der Ausgleich ist deshalb in der Form und in dem Mass vorzunehmen, dass der Minderertrag aufgrund der vorliegenden Reform

im ersten Jahr nach deren Inkrafttreten in keiner Gemeinde 5% der einfachen Staatssteuer übersteigt. Dieses Ziel lässt sich nicht allein nur mit einer zusätzlichen Dotation der bestehenden Ausgleichsgefässe erreichen, so dass diese um zwei weitere Gefässe zu ergänzen sind. Vorzusehen ist ein „arbeitsmarktlicher Lastenausgleich“ und ein „Direktausgleich SV 17“. Weiter sind die Gemeinden angehalten, sich an die neue Situation anzupassen, weshalb der Ausgleich zeitlich zu befristen ist. Dafür ist ihnen eine angemessene Zeitspanne von vier Jahren einzuräumen. Im Sinne eines gleitenden Übergangs ist der Ausgleich zudem jährlich um einen Achtel zu reduzieren.

Aufgrund der aktuell vorliegenden Daten wird der Kanton im ersten Jahr nach Inkrafttreten zusätzliche Beiträge in den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden von 40 Mio. Franken leisten. Damit bleibt bei den Gemeinden noch eine vergleichsweise bescheidene Restbelastung von insgesamt 16.1 Mio. Franken/Jahr. Dieser Betrag ist in Relation zu setzen zu einem geschätzten Steuerertrag nach Einführung der SV 17 von weiterhin über 800 Mio. Franken (bei einem Durchschnittssteuerfuss von 115%) und einem buchmässigen Eigenkapital (Bilanzüberschuss) der Gemeinden von aktuell über 570 Mio. Franken (31.12.2016, inkl. Neubewertungsreserve).

Der Beitrag des Kantons seinerseits beläuft sich auf mehr als das 2.5-fache des Betrages, den er aufgrund der Erhöhung des Kantonsanteils an der Bundessteuer von 17% auf 21.2% erhält (14.7 Mio. Franken). Er übertrifft damit die Vorgabe im neu vorgeschlagenen Abs. 1<sup>bis</sup> von Art. 196 DBG bei Weitem, wonach die Kantone die Auswirkungen der Reform auf die Gemeinden mit dem Bundessteueranteil angemessen berücksichtigen. Ein derart weitgehender Ausgleich ist bei den Kosten und Lasten, die der Kanton in anderen Aufgabenbereichen von den Gemeinden bei der künftigen Entflechtung von Aufgaben und Finanzen übernehmen wird, mitzuberücksichtigen.

Die Kirchgemeinden sind nur indirekt von der SV 17 betroffen, weil sie von den juristischen Personen keine Steuern erheben. Diese entrichten hingegen die Finanzausgleichssteuer gemäss § 109 StG, die dem Finanzausgleich der Kirchgemeinden dient. Die Massnahme VWD\_K19 des Massnahmenplans 2014, beschlossen vom Kantonsrat am 26. März 2015, sieht vor, dass die Mittel für den Finanzausgleich der Kirchgemeinden bei 10 Mio. Franken gedeckelt werden. Weil der Ertrag der Finanzausgleichssteuer wegen der Unternehmenssteuerreform voraussichtlich künftig klar weniger betragen wird, haben wir mit RRB Nr. 2017/194 vom 3. Februar 2017 und RRB Nr. 2017/1226 vom 4. Juli 2017 vorgesehen, in der Revision des Finanzausgleichs den Kirchen jährlich eine Summe von 10 Mio. Franken zu garantieren. So beantragen wir dies auch in der Vernehmlassungsvorlage zum neuen Finanzausgleich Kirchen (RRB Nr. 2018/254 vom 27. Februar 2018). Wird die Vorlage so beschlossen, wird der Finanzausgleich der Kirchgemeinden künftig unabhängig vom Steuerertrag der juristischen Personen alimentiert. Betroffen sind die Kirchgemeinden jedoch von den vorgesehenen Massnahmen bei den Steuern der natürlichen Personen (Gegenfinanzierung und flankierende Massnahmen; Ziffern 3.2 und 3.3.1), die per Saldo zu einem geringfügigen Mehrertrag führen.

#### **4. Finanzielle Auswirkungen**

Die vorstehend in Ziffer 3 definierten und beschriebenen Eckwerte haben für den Kanton und die Gemeinden insgesamt die folgenden finanziellen Auswirkungen. Dabei sind die steuerlichen Mindererträge auf der Basis des Steuerjahres 2015 ermittelt, das im Wesentlichen vollständig veranlagt ist. Das würde im gegenwärtigen Zeitpunkt bei den natürlichen Personen auf das Steuerjahr 2016 ebenfalls zutreffen, nicht jedoch bei den juristischen Personen, welche die Steuererklärung bis Ende Juni einreichen müssen, mit kostenfreier Fristverlängerung erst Ende Oktober. Die Tabelle zeigt damit die Minder- oder Mehrerträge, die sich ergeben hätten, wenn das neue Recht schon im Steuerjahr 2015 gegolten hätte. Eine dynamische Entwicklung aufgrund

von Zu- oder Wegzug von Steuerpflichtigen oder von Verhaltensänderungen ist darin nicht berücksichtigt.

Beträge in Mio. Franken	Kanton	Gemeinden
<i>Juristische Personen</i>		
Gewinnsteuer	- 61.5	- 70.7
Kapitalsteuer	- 4.7	- 5.4
Steuereffekt ordentlich besteuerte Gesellschaften	+ 4.2	+ 4.8
Finanzausgleichssteuer inkl. Steuereffekt	- 6.2	
Steuereffekt Bundessteueranteil	+ 2.5	
Total juristische Personen	- 65.7	- 71.3
<i>Erhöhung Bundessteueranteil auf 21.2%</i>	+ 14.7	
<i>Gegenfinanzierung Steuerbereich</i>		
Erhöhung Teilbesteuerung Dividenden auf 75%	+ 3.3	+ 3.9
Erhöhung Vermögenssteuer	+ 7.8	+ 8.9
Total Gegenfinanzierung Steuerbereich	+ 11.1	+ 12.8
<i>Flankierende Massnahmen Steuerbereich</i>		
Erhöhung Abzug Kinderbetreuungskosten	- 0.4	- 0.4
Entlastung Einkommenssteuer	- 3.6	- 4.2
Total Flankierende Massnahmen Steuerbereich	- 4.0	- 4.6
<i>Flankierende Massnahmen im Sozial- und Bildungsbereich</i>		
Finanzierung Familienergänzungsleistungen	+ 6.3	
Finanzierung Betreuungsgutscheine		
Finanzierung IT-Bildung	+ 1.2	+ 7.0
Total Flankierende Massnahmen Sozial-, Bildungsbereich	+ 7.5	+ 7.0
<i>Zusammenzug</i>		
Juristische Personen	- 65.7	- 71.3
Erhöhung Bundessteueranteil	+ 14.7	
Gegenfinanzierung Steuerbereich	+ 11.1	+ 12.8
Flankierende Massnahmen Steuerbereich	- 4.0	- 4.6
Flankierende Massnahmen im Sozial- und Bildungsbereich	+ 7.5	+ 7.0
Total	- 36.4	- 56.1
Finanzieller Ausgleich Kanton an Gemeinden	- 40.0	+ 40.0
Total Minderertrag	- 76.4	- 16.1

Anders verhält es sich beim Integrierten Aufgaben- und Finanzplan 2019 - 2022 (IAFP). Dort sind die zukünftigen Entwicklungen, soweit sie vorhersehbar und quantifizierbar sind, abgebildet. Unter Berücksichtigung der aufgelisteten Massnahmen, inkl. der mit den flankierenden Massnahmen verbundenen Entlastung, sieht der IAFP folgende Gesamtergebnisse der Erfolgsrechnung vor:

Erfolgsrechnung	RE2017	VA2018	FP2019	FP2020	FP2021	FP2022
Gesamtergebnis (Mio. Fr.)	- 5.8	+ 2.8	- 13.0	- 106.0	- 99.2	- 105.2

Per Ende 2017 weist der Kanton einen verfügbaren Bilanzüberschuss von rund 435 Mio. Franken auf. Dieser wird sich aufgrund der vorstehend prognostizierten Defizite bis Ende der Finanzplanperiode auf rund 200 Mio. Franken reduzieren. Diese Prognose des für die Defizitbremse massgebenden Kapitals ist mit grossen Unsicherheiten behaftet, da jeweils die Veränderungen der Saldi der Spezialfinanzierungen ebenfalls negative Auswirkungen auf das massgebende Kapital haben werden. (In den letzten Jahren bis zu 25 Mio. Franken pro Jahr). Deshalb wird auch

diesem Umstand in den kommenden Jahren spezielle Beachtung geschenkt werden müssen, um zu verhindern, dass die Defizitbremse ausgelöst wird. Eine Steuererhöhung lässt sich deshalb nur vermeiden, wenn in den kommenden Jahren Massnahmen ergriffen werden, damit das für die Defizitbremse massgebende Kapital erhalten werden kann. Wir werden diese im nächsten Jahr in die Wege leiten.

Gestützt auf die Analyse von Ecoplan AG (Ziffer 2.3 vorne) gehen wir indessen davon aus, dass sich der Steuerertrag der juristischen und auch der natürlichen Personen wegen der markant verbesserten steuerlichen Standortattraktivität in Zukunft positiv entwickeln wird. In den ersten Jahren werden sich die Steuereinnahmen zwar noch kaum signifikant erhöhen. Im Vergleich zu einer Strategie mit einem effektiven Gewinnsteuersatz von 16% erwarten wir aber, dass die zukünftigen Mehrerträge bis 2030 die ursprünglich höheren Mindererträge ausgleichen werden.

Noch keine gesicherten Erkenntnisse liegen zu den Auswirkungen der SV 17 auf den nationalen Finanzausgleich vor. Aufgrund erster Angaben der Eidg. Finanzverwaltung, die aber noch mit Fragezeichen behaftet sind, wird der Kanton Solothurn aufgrund des Ressourcenausgleichs gegenüber dem Jahr 2018 12 Mio. Franken weniger, dafür aber einen zusätzlichen Ergänzungsbeitrag von 5 Mio. beanspruchen können. Per Saldo wird sich sein Anspruch um rund 7 bis 8 Mio. Franken vermindern.

## **5. Weiteres Vorgehen**

Wie vorne, Ziffer 1.5, ausgeführt, hat der Bundesrat vor zwei Wochen die Vorlage mit Botschaft und Entwurf zu Händen des Parlaments verabschiedet. Dieses muss die Vorlage nach der Planung des Bundesrates bis Ende September 2018 beschliessen, so dass die Vorlage teilweise – vorbehältlich der Annahme in einer allfälligen Volksabstimmung – umgehend in Kraft gesetzt werden kann. Ursprünglich war das Inkrafttreten auf den Beginn des Jahres 2020 geplant. Ob daran für den Rest der Vorlag festgehalten wird, ist zurzeit unklar. Eine rasche Umsetzung bleibt auf jeden Fall dringlich.

Dieser ausserordentlich straffe Zeitplan verlangt auch von den Kantonen ein ebenso straffes Vorgehen, da sie das Bundesrecht termingerecht, d.h. voraussichtlich auf 2020, umzusetzen haben. Die Vorgaben des Bundesrecht stehen zwar noch nicht fest; bekannt sind erst die Anträge des Bundesrates an das Parlament. Dennoch werden wir auf dieser Grundlage den Vernehmlassungsentwurf zur Umsetzung im Kanton vorbereiten müssen. Die Vernehmlassung ist von Ende Mai bis Ende August 2018 durchzuführen. Die Änderungen, welche die Vorlage des Bundesrates in der parlamentarischen Beratung erfährt, sind dann erst in Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat zu berücksichtigen. Sofern der Zeitplan des Bundesrates aufgeht, werden wir die Vorlage dem Kantonsrat bis Ende dieses Jahres unterbreiten können.

Das Finanzdepartement ist folglich zu beauftragen, in Zusammenarbeit mit den anderen betroffenen Departementen auf der Grundlage der vorstehend definierten Eckwerte eine Vernehmlassungsvorlage zur Umsetzung der Steuervorlage 17 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. Die Arbeiten sind unverzüglich aufzunehmen mit dem Ziel, das Vernehmlassungsverfahren im Mai 2018 zu eröffnen.

## **6. Beschluss**

- 6.1 Die Arbeit des Beratenden Begleitgremiums für die Vorbereitung der Eckwerte zur Umsetzung der Steuervorlage 17 im Kanton wird bestens verdankt.

- 6.2 Die Anträge des Beratenden Begleitgremiums werden zur Kenntnis genommen.
- 6.3 Das Finanzdepartement wird beauftragt, zusammen mit den andern betroffenen Departementen eine Vernehmlassungsvorlage zur Umsetzung der Steuervorlage 17 im Kanton Solothurn gemäss den in Ziffer 3 definierten Eckwerte auszuarbeiten.



Andreas Eng  
Staatsschreiber

### **Verteiler**

Finanzdepartement  
Departement des Innern  
Departement für Bildung und Kultur  
Volkswirtschaftsdepartement  
Amt für Finanzen  
Steueramt (20)  
Amt für soziale Sicherheit  
Amt für Gemeinden  
Mitglieder des Beratenden Begleitgremiums (17, Versand durch Steueramt)  
Medien (jae)