

Regierungsratsbeschluss

vom 26. November 2019

Nr. 2019/1827
KR.Nr. A 0103/2019 (FD)

Auftrag Rémy Wyssmann (SVP, Kriegstetten): Steuerehrlichkeit bei den Staatsbetrieben Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

§ 90 Abs. 1 Bst. b) c) und i) des kantonalen Steuergesetzes (BGS 614.11) sind neu wie folgt zu fassen:

- b) der Staat Solothurn und seine Anstalten, ausgenommen jene Tätigkeiten, bei denen sie kommerziell tätig sind oder sich im Wettbewerb mit anderen Marktteilnehmern befinden;
- c) die solothurnischen Gemeinden, Zweckverbände und Synodal- oder kantonalen Organisationen der Landeskirchen sowie ihre Anstalten und Stiftungen, ausgenommen jene Tätigkeiten, bei denen sie kommerziell tätig sind oder sich im Wettbewerb mit anderen Marktteilnehmern befinden.
- i) juristische Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke verfolgen, für den Gewinn und das Kapital, die ausschliesslich und unwiderruflich diesem Zwecke gewidmet sind, ausgenommen jene Tätigkeiten, bei denen sie kommerziell tätig sind oder sich im Wettbewerb mit anderen Marktteilnehmern befinden

2. Begründung

Ob Installationsgeschäfte, Gartenbau, Gastronomie, Catering, medizinische, notarielle oder juristische Dienstleistungen: Die Unternehmer dieses Kantons werden immer mehr von Staatsbetrieben konkurrenziert. Obwohl diese Staatsbetriebe mit ungleich mehr finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet sind, profitieren sie gleichzeitig von der Steuerbefreiung. Diese zweifache Privilegierung führt zu einer massiven Wettbewerbsverzerrung, welche nicht nur aus ordnungspolitischer Sicht längst abgeschafft gehört. In Beantwortung der IP 2017/1752 hat der Regierungsrat versprochen, diese Wettbewerbsverzerrung im Rahmen der Steuervorlage abzuschaffen. In der Steuervorlage war aber die Abschaffung der Steuerprivilegierung nur für Staatsbetriebe vorgesehen, welche keine hoheitlichen oder gesetzlichen Aufgaben erfüllen. Diese zwischenzeitlich wieder verworfene «Korrektur» hätte alte Steuerschlupflöcher bestätigt und eine substantielle Besserung verhindert, was auch vom Regierungsrat zugestanden wurde, indem er lediglich von einem betroffenen tiefen sechsstelligen Betrag sprach. Einziges Abgrenzungskriterium muss deshalb sein, ob sich die öffentliche Hand und seine Betriebe im Wettbewerb mit Dritten befinden oder kommerziell tätig sind.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Ausnahmen von der Steuerpflicht nach § 90 Abs. 1 lit. b und c StG

Anstalten des Kantons und der Gemeinden, die rechtlich verselbständigt sind und damit eigene Rechtspersönlichkeit haben, sind nach geltendem Recht (§ 90 Abs. 1 lit. b und c StG) wie die Gemeinden selbst vollständig von der Steuerpflicht befreit. Davon ausgenommen ist die Grund-

stückgewinnsteuer (§ 48 Abs. 1 lit. d StG). Diese Befreiung wird nicht erst mit dem vorliegenden Auftrag kritisiert, sondern ist in der letzten Zeit auf breiter Front in die Kritik geraten, weil öffentlich-rechtliche Anstalten nicht nur Aufgaben der Gemeinwesen erfüllen, sondern auch Leistungen in Konkurrenz zu privaten Unternehmen am Markt erbringen. Zu nennen sind der Verkauf von Energie, wobei für einige Energieträger Monopole bestehen, und zum Teil sind die Anstalten auch im Installationsgeschäft (Elektro, Sanitär, Heizung) tätig. Die Steuerbefreiung wird als ungerechtfertigter Wettbewerbsvorteil angesehen (vgl. Interpellation Fraktion FDP. Die Liberalen: Ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile durch Steuerprivilegierungen und unsere Stellungnahme vom 23. Oktober 2017, RRB Nr. 2017/1752).

Das Bundesrecht lässt eine Differenzierung zu. Denn gemäss Art. 23 Abs. 1 lit. b und c StHG sind die kantonalen und kommunalen Anstalten „nach Massgabe des kantonalen Rechts“ von der Steuerpflicht befreit. Entsprechend haben verschiedene Kantone die kommunalen und zum Teil auch die kantonalen Anstalten nur für den Gewinn und das Kapital von der Steuerpflicht befreit, die öffentlichen Zwecken dienen. Sie unterliegen aber der Steuer für ihre gewerblichen und industriellen Betriebe (z.B. LU, AG), die im Wesentlichen Erwerbszwecken dienen (BL) oder soweit sie Gewinne in Konkurrenz mit privaten Unternehmen erzielen (BE). Wir erachten in der heutigen Zeit eine rechtsformunabhängige Besteuerung von Unternehmen nach wie vor als sachgerecht.

Wir haben bereits in der ersten Vorlage zur Umsetzung der Steuerreform und der AHV-Finanzierung (STAF) vom 18. Dezember 2018 (RRB Nr. 2018/2031) eine Änderung des kantonalen Steuergesetzes beantragt, die vorgesehen hätte, dass Anstalten von öffentlichen Gemeinwesen, soweit sie nicht hoheitliche oder gesetzlich vorgeschriebene Tätigkeiten ausüben (z.B. Energie-lieferung und -handel, Installationsgeschäft), künftig der Steuerpflicht unterliegen. Die Steuerbefreiung hätte gemäss Beschlussesentwurf weiterhin Bestand gehabt für die Bereiche, in denen sie hoheitlich tätig oder gesetzliche Aufgaben der Gemeinwesen erfüllen. Dazu gehören insbesondere die Bildung (z.B. Fachhochschulgesetz; BGS 415.211), die Kulturförderung (Gesetz über Kulturförderung; BGS 431.11), die Siedlungswasserwirtschaft mit Wasserversorgung und Abwasserentsorgung (§§ 90 ff. des Gesetzes über Wasser, Boden und Abfall [GWBA]; BGS 712.15), die Abfallwirtschaft (§§ 144 ff. GWBA) sowie die naturnahe Bewirtschaftung der Wälder durch die Bürgergemeinden (Art. 52 der Kantonsverfassung [KV]; BGS 111.1).

Dieser Teil unserer Vorlage vom 18. Dezember 2018 fand jedoch nicht Eingang in den Beschluss des Kantonsrates zur Umsetzung der STAF vom 7. März 2019 (RG 0167/2018). Ein entsprechender Antrag der Finanzkommission vom 18. Februar 2019 wurde in der Beratung gutgeheissen. Dieser Antrag verlangte konkret, dass die Beschränkung der Steuerbefreiung von kantonalen und kommunalen Anstalten zu einem späteren Zeitpunkt näher zu prüfen und in einer separaten Vorlage zu regeln sei.

3.2 Ausnahmen von der Steuerpflicht nach § 90 Abs. 1 lit. i StG

Grundsätzlich können juristische Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke verfolgen, bei erfüllten Voraussetzungen von der Steuer befreit werden. Die Voraussetzungen sind sowohl auf Bundesebene (Art. 23 Abs. 1 lit. f StHG) wie auch auf kantonalen Ebene (§ 90 Abs. 1 lit. i StG) klar geregelt. Die Regelung in Art. 23 Abs. 1 lit. f StHG ist im Gegensatz zu den Regelungen in Art. 23 Abs. 1 lit. b und c StHG für die Kantone zwingend. Ergänzend zu den Regelungen auf Bundesebene hat die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) das Kreisschreiben Nr. 12 (KS-ESTV Nr. 12 vom 08.07.1994) und die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) verschiedene Praxishinweise (Praxishinweis-SSK Zuwendungen, Praxishinweis-SSK kulturelle Zwecke und Praxishinweis-SSK Steuerbefreiung) betreffend die Steuerbefreiung von juristischen Personen erlassen. Diese Weisungen enthalten strenge Anforderungen für eine Steuerbefreiung und werden vom Steueramt angewendet.

Um eine Steuerbefreiung wegen der Verfolgung gemeinnütziger Zwecke zu erlangen, muss die juristische Person, in den meisten Fällen ein Verein, sowohl im Interesse der Allgemeinheit handeln wie auch uneigennützig tätig sein. Bei der Verfolgung öffentlicher Zwecke wird geprüft, ob die juristische Person eine Aufgabe wahrnimmt, die eigentlich in den Aufgabenbereich des Gemeinwesens fallen würde. Die Aufgabe muss zudem hoheitlich übertragen werden und das Gemeinwesen muss nach wie vor die Kontrolle behalten. Wurde eine unbefristete Steuerbefreiung erteilt, so hat die Organisation regelmässig Unterlagen (Jahresrechnung, Tätigkeitsbericht, je nach Situation noch weitere Unterlagen) einzureichen. Diese werden im Steueramt eingehend geprüft. Stellt sich heraus, dass die Voraussetzungen für eine Steuerbefreiung nicht mehr erfüllt werden, so wird die Organisation zur Stellungnahme aufgefordert. Zusätzlich wird eine Frist gesetzt, um die Sache in Ordnung zu bringen. Die Organisation wird anschliessend eng überwacht. Hält sie sich nicht an die Auflagen, so wird die Steuerbefreiung rückwirkend entzogen. Die Unterlagen werden anschliessend zwecks ordentlicher Besteuerung der Abteilung juristische Personen übergeben.

Aufgrund des zwingenden Bundesrechts in Art. 23 Abs. 1 lit. f StHG kann der Kanton seine Gesetzgebung betreffend Steuerbefreiungstatbestände nicht ändern. Die Regelung in § 90 Abs. 1 lit. i StG entspricht denn auch dem geltenden Bundesrecht.

3.3 Zusammenfassung

Wir oben in Ziff. 3.1. erwähnt, erachten wir den vorliegenden Auftrag im Grundsatz als sachlich begründet, soweit er Anpassungen bei der Steuerbefreiung von Anstalten des Kantons und der Gemeinden, die rechtlich verselbständigt sind und damit eigene Rechtspersönlichkeit haben, meint (§ 90 Abs. 1 lit. b und c StG). Nicht umsetzbar ist der Auftrag betreffend Änderungen bei der Steuerbefreiung von juristischen Personen, die gemeinnützige oder öffentliche Zwecke verfolgen, da hier zwingendes Bundesrecht zur Anwendung kommt (§ 90 Abs. 1 lit. i StG).

Der Auftrag enthält bereits einen Vorschlag für eine neue gesetzliche Regelung. Den genauen Gesetzeswortlaut werden wir im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens erarbeiten und mittels Botschaft und Entwurf dem Kantonsrat vorlegen. Wir schlagen deshalb vor, den Auftrag in abgeänderter Form gutzuheissen.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit geändertem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt eine Änderung des kantonalen Steuergesetzes vorzulegen, die vorsieht, dass Anstalten von öffentlichen Gemeinwesen, soweit sie nicht hoheitliche oder gesetzlich vorgeschriebene Tätigkeiten ausüben, künftig der Steuerpflicht unterliegen (Änderung der Ausnahmen von der Steuerpflicht nach § 90 Abs. 1 lit. b und c StG).



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Verteiler

Finanzdepartement
Steueramt (20)
Aktuarin FIKO (ama)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat