

Regierungsratsbeschluss

vom 26. November 2019

Nr. 2019/1830

KR.Nr. A 0137/2019 (FD)

Auftrag fraktionsübergreifend: Abschaffung von Steuerprivilegierungen, die ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile verschaffen Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Das Steuergesetz des Kantons Solothurn ist so anzupassen, dass Wettbewerbsvorteile durch Steuerprivilegierungen - bei gleicher oder ähnlicher Tätigkeit am Markt - aufgrund der Rechtsform oder historisch bedingter Begünstigung beseitigt werden.

2. Begründung

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

Im Kanton Solothurn geniessen insbesondere Anstalten von Kanton und Gemeinde – unabhängig ihrer Tätigkeit und Rechtsform – eine uneingeschränkte Steuerbefreiung. Auch wenn diese Organisationen Leistungen im Wettbewerb mit anderen Unternehmen am Markt erbringen, und damit in Konkurrenz zur Privatwirtschaft stehen, können keine Gewinn- oder Kapitalsteuern erhoben werden. Obwohl sich die gesetzlichen Grundlagen und wirtschaftlichen Aktivitäten dieser Unternehmungen grundlegend verändert haben, wurde an der Steuerprivilegierung bisher nichts geändert. Das entsprechende Bundesgesetz (StHG) würde jedoch eine Anpassung ermöglichen, wie dies auch andere Kantone bereits kennen.

Einerseits sind die zu umfassenden Steuerbefreiungen nach § 90 Abs. 1 lit. b und c StG SO zu überarbeiten, insbesondere dann, wenn die entsprechenden Unternehmen eine gewerbliche Tätigkeit ausüben oder im Wettbewerb mit anderen Anbietern stehen. Die Kantone haben durch Art. 23 Abs. 1 lit. b und c StHG die Möglichkeit, eine rechtsformneutrale Besteuerung einzuführen.

Andererseits sind auch die zu umfassenden Steuerbefreiungen nach § 90 Abs. 1 lit. i und i^{bis} StG SO zu überarbeiten. Auch diese Privilegien wirken sich heute teilweise wettbewerbsverzerrend aus, insbesondere dann, wenn juristischen Personen in der Vergangenheit eine Steuerbefreiung wegen öffentlichem oder gemeinnützigem Zweck gewährt wurde, diese Organisationen inzwischen jedoch offensichtlich Leistungen ausgebaut haben und diese in Konkurrenz mit anderen Unternehmen erbringen.

Als Orientierungshilfe könnten die gesetzlichen Grundlagen im Kanton Bern (Art. 83 Steuergesetz Kanton Bern) dienen.

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 Grundstückgewinnsteuer (§ 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. Energielieferung 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 und i^{bis} StG

Grundsätzlich können juristische Personen, die gemeinnützige, öffentliche oder Kultuszwecke verfolgen, bei erfüllten Voraussetzungen von der Steuer befreit werden. Die Voraussetzungen sind sowohl auf Bundesebene (Art. 23 Abs. 1 lit. f und g StHG) wie auch auf kantonaler Ebene (§ 90 Abs. 1 lit. i und i^{bis} StG) klar geregelt. Die Regelungen in Art. 23 Abs. 1 lit. f und g 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. Steuerbefreit werden wegen der Verfolgung von Kultuszwecken kann nur eine juristische Person, die ein gesamtschweizerisches gemeinsames Glaubensbekenntnis, gleichgültig welcher Lehre oder Konfession, in Lehre und Gottesdienst pflegt. 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 und g StHG kann der Kanton seine Gesetzgebung betreffend Steuerbefreiungstatbestände nicht ändern. Die Regelung in § 90 Abs. 1 lit. i und i^{bis} StG entspricht denn auch dem geltenden Bundesrecht.

3.3 Zusammenfassung

Wir oben in Ziffer 3.1. ausgeführt, 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, öffentliche oder Kultuszwecke verfolgen, da hier zwingendes Bundesrecht zu Anwendung kommt (§ 90 Abs. 1 lit. i und i^{bis} StG). Es besteht hier auch gar kein Anpassungsbedarf. Das Steueramt prüft die Steuerbefreiungsanträge und kontrolliert die Voraussetzungen auch nach erteilter Steuerbefreiung regelmässig.

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