

Umsetzung der Steuerreform und der AHV-Finanzierung

Kurzinformation

Am 28. September 2018 haben die Eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) verabschiedet. Dagegen ist das Referendum ergriffen worden, weshalb das Schweizer Stimmvolk am 19. Mai 2019 darüber abstimmte und die Vorlage mit 66.4% der Stimmen guthiess. Das Bundesgesetz ist am 1. Januar 2020 in Kraft getreten. Auf diesen Zeitpunkt müssen die Kantone ihr Recht anpassen.

Das Bundesrecht schafft die international nicht mehr akzeptierten Steuerprivilegien in den Kantonen für die sogenannten Statusgesellschaften ab. Damit die Schweiz für international tätige Unternehmen steuerlich attraktiv bleibt, stellt es neue, zulässige Instrumente für Steuerentlastungen zur Verfügung. Um das Ziel zu erreichen, erwartet der Bund von den Kantonen, dass sie diese Instrumente einsetzen und günstige Steuersätze für Unternehmen festlegen.

Die erste kantonale Vorlage zur Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben lehnte das Solothurner Stimmvolk am 19. Mai 2019 mit 51.4% der Stimmen ab. Die vorliegende zweite Vorlage setzt die bundesrechtlichen Vorgaben ebenso um und wird soweit möglich rückwirkend auf den 1. Januar 2020 in Kraft gesetzt. Im Unterschied zur ersten Vorlage, senkt der Kanton die Gewinnsteuer weniger stark auf neu 15.4% (Basis Steuerfuss der Stadt Solothurn Stand 2019, bisher maximal 21.4%). Auch diese Vorlage führt zu erheblichen Mindererträgen für Kanton und Gemeinden, die aber als wichtige Investition für den künftigen Wohlstand des Kantons zu betrachten sind. Damit kann der Kanton Solothurn seine Attraktivität als Steuerstandort erhalten. Um die Reform finanziell und sozial verträglich zu gestalten, ist sie auch diesmal mit einer Reihe von weiteren Massnahmen verbunden.

Zur Gegenfinanzierung wird die Vermögenssteuer für Vermögen von über 1 Mio. Franken und die Teilbesteuerung von Dividenden erhöht. Weiter werden Personen mit kleinen Einkommen bei der Einkommenssteuer entlastet und der Abzug für die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung erhöht. Die von der Steuerreform begünstigten juristischen Personen leisten neu Beiträge für die Finanzierung der bestehenden Ergänzungsleistungen für Familien. Der Kanton gleicht den Gemeinden die zu erwartenden Mindererträge kombiniert mit einer Härtefallregelung während acht Jahren weitgehend aus.

Der Kantonsrat hat der Vorlage am 12. November 2019 mit einem Stimmenverhältnis von 85 JA zu 1 NEIN deutlich zugestimmt.

Der Kantonsrat hat die Vorlage gemäss Art. 35 Abs. 1 lit. k der Kantonsverfassung von sich aus dem obligatorischen Referendum unterstellt, weil er bereits die erste Vorlage, die vom Solothurner Stimmvolk am 19. Mai 2019 abgelehnt wurde, dem obligatorischen Referendum unterstellt hatte.

Der Regierungsrat, die überwiegende Mehrheit im Kantonsrat sowie sämtliche im Kantonsrat vertretenen Fraktionen bejahen die Vorlage aus folgenden Gründen:

- Sie bewahrt die steuerliche Attraktivität des Kantons Solothurn als Wirtschaftsstandort und setzt die Vorgaben des Bundesrechts um.
- Sie hilft Arbeitsplätze zu erhalten, indem sie für Unternehmen ein steuerlich günstiges Umfeld schafft.
- Die Senkung der Gewinnsteuer für das Halten hier ansässiger Unternehmen ist von grosser Bedeutung.
- Vermögende Personen leisten einen bedeutenden Beitrag zur Kompensation der Mindererträge.
- Unternehmer zahlen über die Erhöhung der Teilbesteuerung von Dividenden höhere Steuern als Ausgleich für die Senkung der Gewinnsteuer.
- Rund 40'000 Einwohner mit kleinen Einkommen werden steuerlich entlastet.

- Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Kanton Solothurn wird mit der Verdopplung des Steuerabzugs für externe Familienbetreuung gefördert.
- Die Wirtschaft finanziert mit über 7 Mio. Franken die Ergänzungsleistungen für Familien und leistet einen Beitrag zur Entlastung des Kantons.
- Die Gemeinden erhalten vom Kanton einen grosszügigen Ausgleich für die Mindererträge. Sie erhalten damit Zeit, um sich an die neue Situation anzupassen.
- Der Kanton kann die Mindererträge, die in den ersten Jahren zu erwarten sind, mit dem vorhandenen Eigenkapital finanzieren, ohne dass Steuererhöhungen oder Massnahmenpläne nötig sind.
- Insgesamt handelt es sich um ein ausgewogenes Gesamtpaket zum Wohle des ganzen Kantons.

Trotz der überwiegenden Zustimmung zur Vorlage, wurden im Kantonsrat auch kritische Stimmen laut: Zum einen wurden die zu erwartenden Mindererträge als zu hoch eingestuft. Zum andern wurde die Gewinnsteuersenkung als zu wenig stark gerügt. Die Erhöhung der Vermögenssteuer sowie die Erhöhung der Teilbesteuerung von Dividenden wurde ebenfalls kritisiert. Weiter wurde die Erhöhung der FAK-Beiträge für juristische Personen als nicht gewerbefreundlich bezeichnet

Erläuterungen

Warum diese Steuerreform?

Die Schweiz ist bei der Unternehmensbesteuerung international unter Druck geraten. Sie hat sich deshalb bereit erklärt, Steuerprivilegien für Gewinne, die international tätige Unternehmen im Ausland erzielen, abzuschaffen. Andernfalls riskiert sie Gegenmassnahmen, die für diese Unternehmen sehr belastend sein können. Das Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) beendet die bisherigen Sonderregelungen für die sogenannten Statusgesellschaften. Das neue Bundesrecht ist am 1. Januar 2020 in Kraft getreten. Die Kantone müssen ihr Recht auf den gleichen Zeitpunkt anpassen.

Im Kanton Solothurn sind vergleichsweise eher wenig internationale Unternehmen tätig, die von den bisherigen Steuerprivilegien profitieren. Aber sie tragen mit rund 40 Millionen Franken (etwa 15% der Unternehmenssteuern) in bedeutendem Mass zu den Steuereinnahmen von Kanton und Gemeinden bei. Und von ihnen hängen weitere Unternehmen als Zulieferer und damit insgesamt rund 5'000 Arbeitsplätze ab.

Gleiche Gewinnsteuern für alle Unternehmen

Das zentrale Element der neuen Unternehmensbesteuerung ist die Gleichbehandlung. Die besonderen Steuerstatus werden abgeschafft. Künftig gelten die gleichen Regeln für alle Unternehmen, egal ob sie international oder im lokalen Gewerbe tätig sind, ungeachtet ob sie gross oder klein sind. Die effektive Gewinnsteuer sinkt von bisher maximal über 21% in drei Schritten auf 16.3% im ersten Jahr, auf 15.9% im zweiten Jahr und anschliessend auf 15.4% (Stadt Solothurn Stand 2019, inkl. direkte Bundessteuer). Neue Instrumente (sog. Patentbox und Zusatzabzug für Forschung und Entwicklung) ermöglichen es Unternehmen, die in der Schweiz Forschung und Entwicklung betreiben, die Steuerbelastung bis höchstens auf kompetitive 10.2% zu senken (Entlastungsbegrenzung).

Die bisher mit Steuersätzen von weniger als 10% privilegiert besteuerten Unternehmen werden damit neu um einiges stärker belastet. Die Mehrbelastung bleibt für sie aber tragbar, wenn sie die neuen Instrumente ausschöpfen. Die Gewinnsteuersenkung reduziert die Steuerbelastung gegenüber heute jedoch für alle juristischen Personen deutlich. Der Kanton Solothurn wird für Unternehmen steuerlich wieder attraktiver. Er wird nach der Umsetzung der STAF zwar nicht zu den günstigen Kantonen gehören, erreicht aber für Unternehmungen eine deutliche Entlastung bei den Steuern gegenüber heute, was den finanziellen Spielraum für Investitionen erweitert.

Steuerliche Entlastungen für die Bevölkerung

Zudem sinkt die Steuerbelastung für Personen mit kleinen Einkommen. Alleinstehende werden neu erst ab einem steuerbaren Einkommen von 12'000 Franken (bisher 10'000) Einkommenssteuern bezahlen, Verheiratete ab einem Einkommen von 22'800 (bisher 19'000). Mehr als die Hälfte aller Einwohner können dank der Milderung des Tarifs künftig mit tieferen Einkommenssteuern rechnen, gegen 40'000 werden um mehr als 10% entlastet. Um Familie und Beruf besser zu vereinbaren, können Eltern die Kosten für die familienexterne Kinderbetreuung neu bis zu einem Maximalbetrag von 12'000 Franken pro Kind und Jahr (bisher 6'000) abziehen. Aufgrund dieser beiden Massnahmen werden Kanton und Gemeinden zusammen jährlich etwas über 11 Mio. Franken weniger Steuern einnehmen.

Gegenfinanzierung

Aufgrund der Entlastung werden die Unternehmen im ersten Jahr im Kanton und in den Gemeinden insgesamt rund 70.1 Mio. Franken, im zweiten Jahr rund 78.3 Mio. Franken und in den darauffolgenden Jahren rund 87.5 Mio. Franken weniger Steuern zahlen. Dafür erhält der Kanton einen höheren Anteil an der direkten Bundessteuer von rund 14.7 Mio. Franken. Zusätzlich wird die Vermögenssteuer für grössere Vermögen über 1 Mio. Franken erhöht. Sie beträgt neu maximal 1.3 Promille für Vermögen ab 3 Mio. Franken. Weiter wird die Teilbesteuerung von Dividenden auf 70% erhöht. Zusammen mit der Einschränkung des Kapitaleinlageprinzips, die das Bundesrecht vorschreibt, können Kanton und Gemeinden einen Mehrertrag von 17.8 Mio. Franken jährlich erwarten. Diese Massnahmen können im Gegensatz zu den Entlastungsmassnahmen wie der Gewinnsteuersenkung jedoch nicht rückwirkend in Kraft gesetzt werden, weshalb der Mehrertrag erst ein Jahr später zu erwarten ist.

Sozialpolitischer Ausgleich der Wirtschaft

Während alle Arbeitgeber Beiträge für die Familienzulagen (FAK-Beiträge) leisten, werden nur die steuerpflichtigen juristischen Personen (Aktiengesellschaften, GmbHs, Genossenschaften) zu ebenfalls lohnabhängigen Beiträgen für die Finanzierung der bereits bestehenden Ergänzungsleistungen für Familien herangezogen. Die Ergänzungsleistungen für Familien bieten finanzielle Hilfe für Familien mit kleinen Kindern, die trotz Erwerbstätigkeit nicht über genügend Mittel für die Lebenshaltung verfügen. Insgesamt erhöhen sich die Beiträge der juristischen Personen um maximal 0.15 Prozentpunkte der Bruttolohnsumme. Mit der Erhöhung der FAK-Beiträge liegt der Kanton Solothurn im interkantonalen Vergleich nach wie vor im moderaten Bereich. Diese sozialpolitische Massnahme entlastet den Kanton direkt um weitere rund 7 Mio. Franken.

Finanzieller Ausgleich mit den Gemeinden

Nicht nur der Kanton, sondern auch die Gemeinden müssen Mindererträge in Kauf nehmen. Diese werden durch die Gegenfinanzierungsmassnahmen nur zum Teil kompensiert. Zudem sind die Gemeinden sehr unterschiedlich von den finanziellen Auswirkungen der Reform betroffen, weil der Anteil ihrer Steuereinnahmen von Unternehmen stark variiert. Aus diesen Gründen erhalten all jene Gemeinden einen Ausgleich vom Kanton, welche mit beachtlichen Steuerausfällen rechnen müssen. Dieser erfolgt über den innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleich, welcher zu diesem Zweck um neue Instrumente erweitert wird.

Der Kanton gleicht diesen Gemeinden die Mindererträge ab dem ersten Jahr über einen arbeitsmarktlichen Lastenausgleich kombiniert mit einer Härtefallregelung bis zu einem bestimmten Zielwert weitgehend aus. Der Ausgleich ist für acht Jahre vorgesehen. Dieser zeitlich befristete Ausgleich ermöglicht den Gemeinden, sich über eine längere Zeit auf die tieferen Unternehmenssteuern einzustellen.

Finanzielle Auswirkungen im Überblick

Die finanziellen Auswirkungen für Kanton und Gemeinden, wie sie vorne erwähnt sind, lassen sich wie folgt zusammenfassen. Weil der Gewinnsteuersatz schrittweise gesenkt wird, ist zwischen dem ersten Jahr, dem zweiten Jahr und den nachfolgenden Jahren zu unterscheiden.

in Mio. Franken	Jahr 2020		Jahr 2021		Jahr 2022	
	Kanton	Gem.	Kanton	Gem.	Kanton	Gem.
Juristische Personen	- 33.5	- 36.6	- 37.4	- 40.9	- 41.9	- 45.6
Bundessteueranteil	+ 14.7		+ 14.7		+ 14.7	
Gegenfinanzierung*			+ 6.9	+ 8.0	+ 6.9	+ 8.0
Kapitaleinlageprinzip	+ 1.7	+ 1.2	+ 1.7	+ 1.2	+ 1.7	+ 1.2
Entlastung Einkommenssteuer	- 5.3	- 6.0	- 5.3	- 6.0	- 5.3	- 6.0
FAK-Beiträge**			+ 7.0		+ 7.0	
Minderertrag	- 22.4	- 41.4	- 12.4	- 37.7	- 16.9	- 42.4
Finanzieller Ausgleich an Gemeinden	-26.3	+26.3	-23.2	+23.2	-27.1	+27.1
Total Minderertrag***	-48.7	-15.1	-35.6	-14.5	-44.0	-15.3

* Steuererhöhungen werden nicht rückwirkend in Kraft gesetzt und wirken deshalb erst ab 2021.

** Auch die Erhöhung der FAK-Beiträge kann erst ab 2021 umgesetzt werden.

*** Ein Minderertrag von 15 Mio. Franken bei den Gemeinden entspricht weniger als 2 Steuerfusspunkten bezogen auf die einfache Staatssteuer 2016/2017 aller Gemeinden.

Diese Angaben stellen auf die heute verfügbaren Steuerdaten und auf realistische Annahmen ab. Dabei handelt es sich um eine statische Betrachtung, die Zu- und Wegzüge oder Verhaltensänderungen von Unternehmen ausblendet.

Zukunftsgerichtete Unternehmenssteuern und sozialer Ausgleich

Die Vorlage führt im Kanton und in den Gemeinden zu weniger Einnahmen von insgesamt rund 59 Mio. Franken jährlich. Dies ist deutlich weniger als noch in der ersten Vorlage, die vom Solothurner Stimmvolk am 19. Mai 2019 an der Urne verworfen wurde. Regierungsrat und Kantonsrat reagierten auf diesen Volksentscheid und legen eine Vorlage vor, die zwar eine weniger starke Senkung der Gewinnsteuer beinhaltet, die aber ebenfalls bessere Rahmenbedingungen sowohl für die Wirtschaft als auch für die Bevölkerung schafft. Die Reform ist notwendig, um den Kanton Solothurn als Wirtschaftsstandort zu stärken. Die Mindererträge der Reform sind als wichtige Investition für den künftigen Wohlstand des Kantons zu betrachten. Dieser kann seinen Teil aus den laufenden Überschüssen und mit dem vorhandenen Eigenkapital finanzieren, ebenso die meisten Gemeinden. Weil nicht nur Unternehmen von günstigeren Steuern profitieren, sondern auch ein Grossteil der Einwohner von den steuerlichen Massnahmen, liegt ein ausgewogenes Gesamtpaket zum Wohle des ganzen Kantons vor. Eine erneute Ablehnung hätte zur Folge, dass das neue Bundesrecht ohne Senkung der Gewinnsteuern und ohne Ausgleichsmassnahmen eingeführt werden müsste. Dann aber besteht das Risiko, dass der Kanton Solothurn im schweizerischen und internationalen Vergleich massiv an Attraktivität als Unternehmensstandort einbüsst und Unternehmen nach und nach wegziehen und ihr Steuersubstrat und ihre Arbeitsplätze damit verloren gehen.

Erklärung von Begriffen

Statusgesellschaften: Holding-, Domizil- und Verwaltungsgesellschaften dürfen nach geltendem Recht in der Schweiz keine Geschäftstätigkeit, sondern nur eine Verwaltungstätigkeit ausüben. Holdinggesellschaften entrichten im Kanton keine Gewinnsteuer, Domizil- und Verwaltungsgesellschaften nur für die in der Schweiz erzielten Gewinne, während Gewinne aus dem Ausland steuerfrei bleiben. Diese Sonderregeln werden abgeschafft.

Effektive Gewinnsteuer: Die gesamte Steuerbelastung (inkl. direkte Bundessteuer) auf dem Unternehmensgewinn vor dem (gesetzlich zulässigen) Abzug der Steuern.

Patentbox: Der Teil des Unternehmensgewinns, der auf Patente und vergleichbare Rechte zurückzuführen ist, wird ermässigt besteuert. Dieses Instrument ist unter einschränkenden Voraussetzungen, die das Bundesrecht und die kantonale Vorlage einhalten, international anerkannt.

Zusatzabzug für Forschung und Entwicklung: Um Forschung und Entwicklung zu fördern, erhalten Unternehmen die Möglichkeit, neben den effektiven Kosten steuerlich einen zusätzlichen Abzug von maximal 50% der entsprechenden Kosten vorzunehmen. Es handelt sich um ein Instrument, das zahlreiche Staaten in unterschiedlicher Form kennen.

Entlastungsbegrenzung: Die beiden Instrumente, Patentbox und Zusatzabzug für Forschung und Entwicklung, dürfen den steuerbaren Gewinn um höchstens 70% schmälern.

Kapitaleinlageprinzip: Zahlen Kapitalgesellschaften (AG, GmbH) oder Genossenschaften Kapital zurück, das die Beteiligten einbezahlt haben, ist diese Rückzahlung für Privatpersonen steuerfrei. Das gilt seit 2011 auch für das so genannte Agio (Aufgeld), das die Gesellschafter bei Kapitalerhöhungen als Ausgleich für den Mehrwert gegenüber dem Nennwert der Beteiligungsrechte entrichten müssen. Das Kapitaleinlageprinzip wird nun so eingeschränkt, dass die Rückzahlung von Agio durch Unternehmen, die an einer Schweizer Börse kotiert sind, nur dann steuerfrei ist, wenn die Gesellschaft im gleichen Umfang steuerbare Dividenden ausschüttet.