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 ebenfalls am 19. Mai 2019 darüber abstimmt. Wird es angenommen, tritt es am 1. Januar 2020 in Kraft. 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 über günstige Steuersätze für Unternehmen verfügen.

Diese Vorlage setzt die bundesrechtlichen Vorgaben um. Die Gewinnsteuer wird für alle Unternehmen gleich ermittelt. Der Kanton senkt sie auf neu 13.1% (Basis Steuerfuss der Stadt Solothurn, bisher maximal 21.4%). Damit gehört der Kanton Solothurn gesamtschweizerisch und international wieder zu den attraktiven Steuerstandorten. Das führt zu erheblichen Mindererträgen für Kanton und Gemeinden. Um die Reform finanziell und sozial verträglich zu gestalten, ist sie mit einer Reihe von weiteren Massnahmen verbunden.

Zur Gegenfinanzierung wird die Vermögenssteuer für Vermögen von über 1 Mio. Franken angehoben. Im Gegenzug werden Personen mit kleinen Einkommen bei der Einkommenssteuer entlastet und der Abzug für die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung erhöht. Die Familienzulagen steigen um 10 Franken je Kind und Monat. Die von der Steuerreform begünstigten Unternehmen finanzieren neu mit Beiträgen

- die bestehenden Ergänzungsleistungen für Familien,
- die neu vorgesehenen Gutscheine für die familienergänzende Betreuung von Kindern
- und die informatische Bildung an den Volks-, Mittel- und Berufsschulen.

Der Kanton gleicht den Gemeinden, die von der Reform unterschiedlich betroffen sind, die zu erwartenden Mindererträge im ersten Jahr voll aus. Der Ausgleich reduziert sich jährlich und endet nach sechs Jahren.

Der Kantonsrat hat der Vorlage am 7. März 2019 mit einem Stimmenverhältnis von 58 JA zu 31 NEIN zugestimmt.

Der Kantonsrat hat die Vorlage gemäss Art. 35 Abs. 1 lit. k der Kantonsverfassung von sich aus dem obligatorischen Referendum unterstellt.

Der Regierungsrat und die Mehrheit im Kantonsrat bejahen die Vorlage aus folgenden Gründen:

- Um die steuerliche Attraktivität zu verbessern, um die besonders mobilen, international tätigen Unternehmen zu halten und die damit verbundenen Arbeitsplätze zu sichern, ist ein günstiger, schweizweit und international wettbewerbsfähiger Gewinnsteuersatz notwendig.
- Eine Studie hat aufgezeigt, dass ein tiefer Gewinnsteuersatz längerfristig höhere Steuereinnahmen generiert, insbesondere wenn die Steuern der Einwohner mitberücksichtigt werden.
- Vermögende Personen leisten einen bedeutenden Beitrag zur Kompensation der Mindererträge.
- Zehntausende von Einwohnern mit kleinen Einkommen werden steuerlich entlastet.
- Die Wirtschaft leistet für soziale und bildungspolitische Ausgleichsmassnahmen Beiträge von über 30 Mio. Franken, die zur Hälfte direkt den Familien zugute kommen und zur andern Hälfte Kanton und Gemeinden entlasten.
- Die Gemeinden erhalten einen schweizweit einzigartigen Ausgleich für die Mindererträge, die auf sie zukommen. Sie erhalten damit Zeit, um sich an die neue Situation anzupassen.

Und sie können den Steuerfuss für Unternehmen auch anheben, ohne dass deren Steuerbelastung steigt, und so die erwarteten Steuerausfälle abfedern.
- 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.

Die Minderheit im Kantonsrat lehnt die Vorlage aus folgenden Gründen ab:
- Die Senkung des Gewinnsteuersatzes geht zu weit. Mehr als die Hälfte der Unternehmenssteuern gehen verloren. Kanton und Gemeinden können die Mindererträge nicht verkraften.
- Bei den natürlichen Personen werden auch aufgrund von Zuwanderungen höhere Steuereinnahmen prognostiziert. Die mit den Zuwanderungen verbundenen Kosten werden aber nicht berücksichtigt.
- Die Gegenfinanzierung ist ungenügend. Eine weitergehende Erhöhung der Vermögenssteuer, nicht einmal bis zum schweizerischen Mittel, und eine höhere Teilbesteuerung der Dividenden, obwohl sachlich ausgewiesen, wurden abgelehnt.
- Die Entlastung von Personen mit kleinen und mittleren Einkommen, die schweizweit am höchsten besteuert werden, bleibt unzureichend.
- Die sozialen Ausgleichsmassnahmen sind sehr bescheiden ausgefallen und sollen nur zur Beruhigung der Bevölkerung dienen. Zudem sind sie teilweise befristet.
- Ein Teil der Gemeinden ist mit der Vorlage unzufrieden. Die neue Möglichkeit, den Steuerfuss für juristische Personen beliebig anzuheben, ist für viele unrealistisch oder wird zu einem unerwünschten innerkantonalen Steuerwettbewerb führen.
- Die Vorlage wird im Kanton ein strukturelles Defizit von jährlich 60 bis 70 Mio. Franken verursachen. Damit werden Steuererhöhungen und Sparmassnahmen, die zu einem Leistungsabbau führen, unvermeidlich. Betroffen sind in erster Linie die sozial Schwächsten.
- Die Vorlage ist unübersichtlich und komplex; sie enthält wenig nachvollziehbare Finanzierungs- und Ausgleichsmechanismen. Mit einer massvollen Senkung des Gewinnsteuersatzes wäre in dieser Reform, deren Notwendigkeit unbestritten ist, ein ausgewogenes Ergebnis möglich.

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), über das Sie gleichzeitig abstimmen, beendet die bisherigen Sonderregelungen für die sogenannten Statusgesellschaften. Das neue Bundesrecht wird im Fall der Annahme auf den 1. Januar 2020 in Kraft treten. 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 besondern 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 zwei Schritten auf 16.3% im ersten Jahr und anschliessend auf 13.1% (Stadt Solothurn, 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 10.5% 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, während sich die Steuerlast für die anderen Unternehmen erheblich reduziert. Alle aber können von den besseren Rahmenbedingungen profitieren. Der Kanton Solothurn wird für Unternehmen steuerlich wieder wettbewerbsfähig. Er wird sich nach der Umsetzung der STAF – mit geringem Abstand zu den günstigsten Kantonen – bei der Steuerattraktivität im vorderen Mittelfeld aller Kantone einordnen.

Gegenfinanzierung
Aufgrund der Entlastung werden die Unternehmen im ersten Jahr im Kanton und in den Gemeinden insgesamt rund 58 Mio. Franken weniger Steuern zahlen, in den folgenden Jahren rund 120 Mio. Franken. Dafür erhält der Kanton einen höheren Anteil an der direkten Bundessteuer von rund 15 Mio. Franken. Zusätzlich wird die Vermögenssteuer für grössere Vermögen über 1 Mio. Franken erhöht. Sie beträgt neu maximal 1.4 Promille für Vermögen ab 3 Mio. Franken. Zusammen mit der Einschränkung des Kapitaleinlageprinzips, die das Bundesrecht vorschreibt, können Kanton und Gemeinden einen Mehrertrag von 15.5 Mio. Franken jährlich erwarten.

Steuerliche Entlastungen für die Bevölkerung
Auf der andern Seite 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.

Finanzierung sozial- und bildungspolitischer Massnahmen
Als teilweisen Ausgleich finanzieren hauptsächlich die durch die Steuerreform begünstigten Unternehmen sozial- und bildungspolitische Massnahmen. Diese wirken sich zu Gunsten der Bevölkerung aus, insbesondere zu Gunsten der Familien, und entlasten Kanton und Gemeinden finanziell. Neue oder höhere Beiträge leisten sie für

- die Familienzulagen (Kinder- und Ausbildungszulagen), die um 10 Franken je Kind und Monat erhöht werden (höhere Beiträge: 5.3 Mio. Franken);
- die bestehenden Ergänzungsleistungen für Familien; diese bieten finanzielle Hilfe für Familien mit kleinen Kindern, die trotz Erwerbstätigkeit nicht über genügend Mittel für die Lebenshaltung verfügen (neue Beiträge: 7 Mio. Franken);
- die neu vorgesehenen Gutscheine für familienergänzende Betreuungsangebote (Betreuungsgutscheine); diese vergünstigen die Betreuung von Kindern im Vorschulalter erwerbstätiger Eltern, die unter anerkannten Betreuungsangeboten frei wählen können (neue Beiträge: 10.3 Mio. Franken);
- die informatische Bildung an den Volks-, Mittel- und Berufsschulen mit Beiträgen von jährlich 8.2 Mio. Franken, befristet auf fünf Jahre.

Während alle Arbeitgeber Beiträge für die Familienzulagen (sog. FAK-Beiträge) leisten, werden nur die steuerpflichtigen juristischen Personen (Aktiengesellschaften, GmbHs, Genossenschaften)

zu ebenfalls lohnabhängigen Beiträgen für die übrigen Massnahmen herangezogen. Insgesamt erhöhen sich ihre Beiträge um 0.47 Prozentpunkte der Bruttolohnsumme.

Finanzieller Ausgleich mit den Gemeinden

Nicht nur der Kanton, sondern auch viele Gemeinden müssen erhebliche Mindererträge in Kauf nehmen. Diese werden durch die Gegenfinanzierung und die sozial- und bildungspolitischen Massnahmen 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. Die tieferen Unternehmenssteuern vermindern auch die Steuerkraft im Kantonsmittel. Aus diesen Gründen erhalten die Gemeinden einen finanziellen Ausgleich, der über den bestehenden Finanz- und Lastenausgleich erfolgt. Allerdings bedarf dieser der Ergänzung, weil die heutigen Instrumente nicht ausreichen.

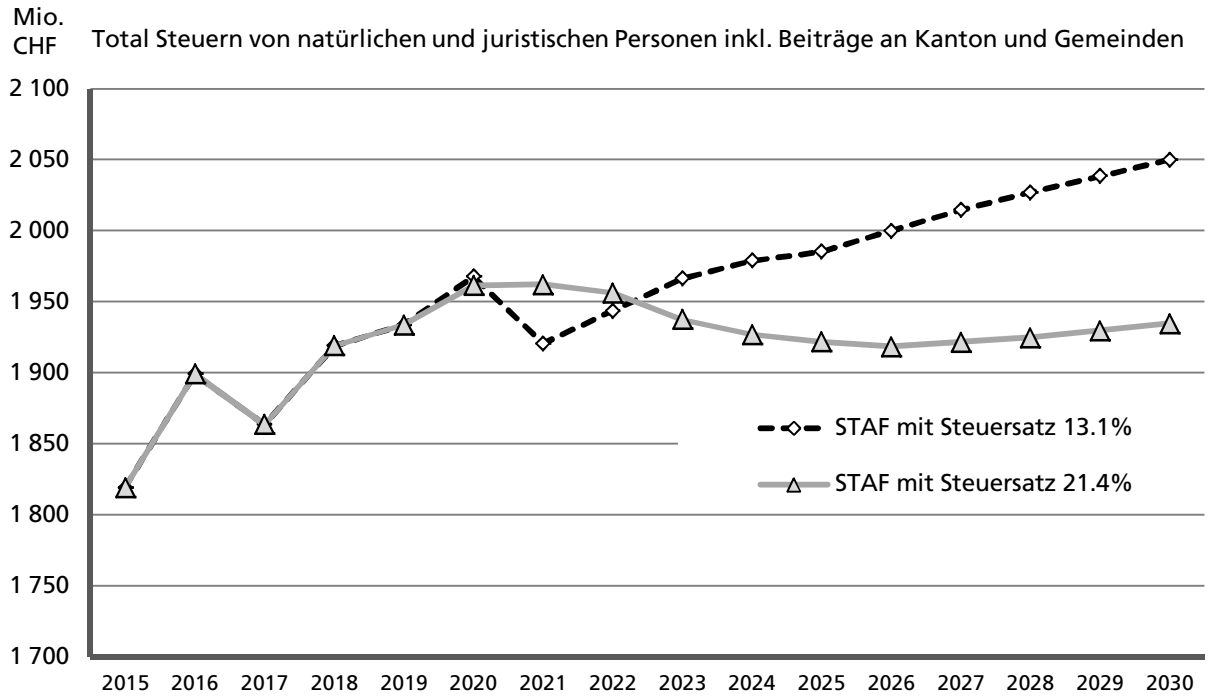
Im ersten Jahr gleicht der Kanton den Gemeinden die Mindererträge, die ihnen aus dieser Steuerreform entstehen, vollständig aus. Der Ausgleich nimmt jährlich gleichmässig ab und endet nach sechs Jahren. Die Gemeinden erhalten zusätzlichen Spielraum, indem sie den Steuerfuss für juristische Personen unbeschränkt anheben und so die Unternehmenssteuern im Vergleich zu heute weniger senken können. Diese beiden Massnahmen ermöglichen den Gemeinden, sich über eine längere Zeit auf die tieferen Unternehmenssteuern einzustellen. Bei Bedarf können sie den Steuerfuss auch nur für juristische Personen erhöhen, so dass die Einwohner und Einwohnerinnen nicht stärker belastet werden.

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 und den folgenden Jahren zu unterscheiden.

	Jahr 1		Jahr 2	
in Mio. Franken	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden
Juristische Personen	-27.6	-30.3	-57.5	-62.6
Erhöhung Bundessteueranteil	+14.7		+14.7	
Steuerliche Gegenfinanzierung	+7.6	+8.0	+7.6	+8.0
Entlastung Einkommenssteuer	-5.3	-6.0	-5.3	-6.0
Entlastung durch sozial- und bildungspolitische Massnahmen	+8.2	+7.0	+8.2	+7.0
Minderertrag	-2.4	-21.3	-32.3	-53.6
Finanzieller Ausgleich an Gemeinden	-21.3	+21.3	-44.7	+44.7
Total Minderertrag	-23.7	0.0	-77.0	-8.9

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. Eine dynamische Betrachtung versucht diese Faktoren und ihre Auswirkungen auf die Arbeitsplätze zu berücksichtigen.



Die Grafik vergleicht die künftige Entwicklung der gesamten Steuereinnahmen von natürlichen und juristischen Personen inkl. der Beiträge für die flankierenden Ausgleichsmassnahmen, die Kanton und Gemeinden aufgrund der Umsetzung der Steuervorlage erwarten können, mit den Einnahmen ohne Senkung der Unternehmenssteuern. In diesem Fall ist der allmähliche Verlust des Steuersubstrates von Unternehmen und ihren Beschäftigten zu befürchten.

Weiter gehende Informationen dazu finden Sie auf der Webseite des Steueramtes unter: www.steueramt.so.ch / Informationen / STAF-SV17.

Zukunftsgerichtete Unternehmenssteuern und sozialer Ausgleich
Die Vorlage führt im Kanton und in den Gemeinden zu weniger Einnahmen von insgesamt rund 80 bis 90 Mio. Franken jährlich. Weil die Reform bessere Rahmenbedingungen sowohl für die Wirtschaft als auch für die Bevölkerung schafft, sind diese Beträge als 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 und sozialpolitischen Massnahmen, liegt ein ausgewogenes Gesamtpaket zum Wohle des ganzen Kantons vor. Eine Ablehnung hätte zur Folge, dass das neue Bundesrecht ohne Senkung der Gewinnsteuern und ohne Ausgleichsmassnahmen eingeführt werden müsste. Dann aber besteht das Risiko, dass die bisher privilegiert und deshalb wesentlich günstiger besteuerten 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 die Hälfte 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 sog. 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.

Umfassendere Begriffserläuterungen finden Sie in den Abstimmungsunterlagen des Bundes.