

Regierungsratsbeschluss

vom 15. Januar 2019

Nr. 2019/51
KR.Nr. K 0141/2018 (FD)

Kleine Anfrage Simon Bürki (SP, Biberist): Wird die kantonale Steuerreform genügend vorsichtig geplant? Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstösstext

Die Steuervorlage 17 birgt in ihrer Form für fast alle Schweizer Kantone signifikante Herausforderungen. In einem ungünstigen Szenario, also beispielsweise bei einer unzureichenden politischen Reaktion (Sparmassnahmen) und einer schlechteren allgemeinen Wirtschaftslage, könnte die Unternehmenssteuerreform den Druck auf die Bonitätsbewertungen (Ratings) der Kantone verstärken. Das hat die Rating-Agentur Standard & Poor's (S&P) analysiert.¹ Die Fähigkeit der Kantone, mit den von der Unternehmenssteuerreform ausgelösten Kosten umzugehen, sei deutlich unterschiedlich ausgeprägt. Basel-Stadt, Waadt und Zürich dürften weniger Probleme damit haben. Eine kompliziertere Angelegenheit könnte dies hingegen für den Kanton Solothurn (sowie Genf und teilweise Neuenburg) werden. S&P macht dafür die schwierigere Ausgangslage bei der fiskalischen Kapazität und den Kosten der Reform geltend.

Die Ratingagentur S&P erwartet in ihrem aktuellen Ratingbericht über den Kanton Solothurn,² dass die Regierung Sparmassnahmen implementieren wird wie das Sparpaket 2014, damit die Steuerausfälle der SV17 aufgefangen werden können. Im „downside“ Szenario wird aufgezeigt, dass sich das Rating verschlechtern könnte, wenn die vorsichtige Finanzpolitik nicht weiterverfolgt würde.

Aus dem Kanton Waadt kommen beunruhigende Nachrichten. Dort hat die kantonale Regierung eine eigene Strategie entwickelt und mit der „Waadtländer USR III“ die Rahmenbedingungen für massive Senkungen der Unternehmenssteuern geschaffen. Diese führt nicht überraschend zu weniger Steuereinnahmen. Nun prüfen verschiedene Städte und Gemeinden Steuererhöhungen für natürliche Personen von bis zu 8 Prozent.³ Das Waadtland kann man als schweizweiten Testkanton betreffend Umsetzung von Tiefsteuerstrategien anschauen. Und wenn hier schon Steuererhöhungen geplant sind, verheisst das nichts Gutes für alle anderen Kantone, welche mit der SV 17 den gleichen Weg gehen wollen. Der Kanton Solothurn geht mit der vorgeschlagenen Tiefsteuerstrategie für Unternehmen das Risiko ein, sowohl Dienstleistungen massiv abzubauen und gleichzeitig die Steuerlast der Bevölkerung zu erhöhen. Das ist der falsche Weg.

Der Aargauer Regierungsrat will die Gegenfinanzierung innerhalb der Unternehmensbesteuerung realisieren.⁴ Er will eine Senkung der Gewinnbesteuerung von 18,6 auf 18,2 Prozent, da diese aus Gründen der Konkurrenzfähigkeit gegenüber den anderen Kantonen notwendig sei. Der Finanzdirektor Dr. Markus Dieth (CVP) machte klar: "Die Finanzlage des Kantons – und vieler Gemeinden – schränkt den Handlungsspielraum für steuerliche Entlastungen der Unternehmen stark ein." Es wird festgehalten: „Vor diesem Hintergrund und einem nach wie vor verhaltenen Wirtschaftswachstum dürfen aus der SV17 möglichst keine Steuerausfälle resultieren.“

¹ NZZ, 31.08.2018: Sorgt die Steuerreform für Druck auf die Ratings von Schweizer Kantonen?

² www.so.ch/fileadmin/internet/fd/fdafin/afin/s_n_p/RatingsDirect_ResearchUpdateSwissCantonofSolothurnJun-08-2018.PDF

³ Tages-Anzeiger, 29.08.2018: Steuerreform führt zu höheren Steuern

⁴ Medienmitteilung, 09.03.2018: Umsetzung der Steuervorlage 17 im Aargau

Dieses weitsichtige Denken, klare und transparente Kommunikation und Engagement für gesunde öffentliche Finanzen fehlen im Kanton Solothurn leider völlig.

Der Kanton Solothurn verfügt über diverse Standortvorteile, die es im Wettbewerb einzubringen gilt. Diese Standortvorteile bleiben jedoch nur erhalten, wenn sie zukünftig nicht mit Sparmassnahmen eliminiert oder reduziert werden. So stellt die BAK-Studie in ihrem Steuermonitor¹ fest: „Abschliessend sei noch darauf hingewiesen, dass die Diskussion um die Wettbewerbsfähigkeit einer Region und ihrer Attraktivität als Wohnstandort nicht auf die Steuerbelastung allein reduziert werden kann. Viele weitere Faktoren spielen dabei eine Rolle, häufig wesentlich wichtigere als die Steuerbelastung. Die Lebensqualität in einer Region, die Lebenshaltungskosten insbesondere für Wohnen und die Verfügbarkeit von gut bezahlten und attraktiven Arbeitsplätzen sind hier sicher wichtige Beispiele. Engt man die Diskussion ein und konzentriert sich rein auf die Wettbewerbsfähigkeit durch eine tiefe Steuerbelastung, besteht die Gefahr, trotz tiefer Steuerbelastung aufgrund anderer Faktoren an Attraktivität zu verlieren.“

Auch für Unternehmen stellt die BAK-Studie klar: „Bei der Diskussion des Steuerwettbewerbs ist es wichtig zu beachten, dass die Steuerbelastung nur einen von vielen Standortfaktoren darstellt, die für Unternehmensentscheidungen und die Wettbewerbsfähigkeit von ansässigen Unternehmen wichtig sind.“² Die BAK-Studie hält fest, dass auch im internationalen Wettbewerb neben der Steuerbelastung weitere Standortfaktoren wichtig sind, wenn nicht häufig sogar wichtiger als die Steuerbelastung. Die Diskussion darf also nicht alleine auf die Steuerbelastung verengt werden.³

Gemäss einer Studie der Uni Luzern⁴ wird mehr als ein Drittel aller Kantone mit der SV17 ein Verlustgeschäft machen. Betroffen sind neben Solothurn, die beiden Appenzell, Freiburg, Glarus, Graubünden, Jura, Luzern, Thurgau, Uri und Wallis. Dabei handelt es sich ausschliesslich um Nehmerkantone des NFA. Für den Kanton Solothurn wird ein Verlust von 2'000 Franken pro 100'000 Franken Gewinn errechnet. Aufgerechnet auf 100 Millionen Gewinn einer einzigen hinzugezogenen Firma verursacht dies 1,5 bis 2 Millionen Steuerverlust. „Eine so ruinöse Politik sollte unter allen Umständen vermieden werden“, sagt Professor Schaltegger.⁵

Die Regierung hat bisher nicht transparent gemacht, dass die Ansiedlung für den Kanton ein Verlustgeschäft sei. Jede Strategie hat einen Preis. Verluste müssen kompensiert werden, zum Beispiel durch den Abbau staatlicher Leistungen oder höhere Steuern bei natürlichen Personen. Je erfolgreicher die Strategie sei, umso grösser würden die Verluste. Auch die allfälligen Steuereinnahmen neuer Mitarbeiter können einberechnet werden. Aber auch davon dürfte ein erheblicher Teil vom Finanzausgleich absorbiert werden. Es ist damit überhaupt nicht klar, dass der Kanton Solothurn vom Finanzausgleich weniger abhängig würde. Das kann man zum heutigen Zeitpunkt nicht wissen, denn es ist überhaupt nicht sicher, ob der Kanton mehr Steuern anziehen wird. Im schlechteren Fall verbleiben dem Kanton die hohen Steuerausfälle auf der einen Seite und auf der anderen Seite werden keine zusätzlichen signifikanten Steuereinnahmen generiert.

In einem NZZ-Artikel über Steuerpolitik wird daher festgehalten: „Eines ist klar: Nicht alle Kantone können wie Obwalden und Luzern eine Tiefsteuerstrategie fahren. Dafür sind die strukturellen und bevölkerungsmässigen Unterschiede zu gross.“⁶

Luzern hatte es bereits 2012 mit einer Tiefsteuerstrategie versucht. Tatsächlich sind neue Firmen und neue Gutverdienende hinzugezogen. Aber die Erträge brachen ein – auch wegen des Finanzausgleichs. Der Kanton kürzte das Budget im Schulwesen, für Prämienverbilligungen und im Unterhalt und erhöhte Gebühren. Die negativen Folgen beschäftigen Luzern bis heute.

Es ist zu befürchten, dass der Regierungsrat die Folgen einer Tiefsteuerstrategie noch nicht in ihrer vollen Tragweite ausgeleuchtet hat.

¹ BAK (2017): Zürcher Steuerbelastungsmonitor 2017, S. 31

² BAK (2017): Zürcher Steuerbelastungsmonitor 2017, S. 38

³ BAK (2017): Zürcher Steuerbelastungsmonitor 2017, S. 38

⁴ Tages-Anzeiger, 26.10.2018: Wenn die Rechnung nicht aufgeht

⁵ Handelszeitung, 22.02.2018: Ruinöse Steuerreform, S. 4 f.

⁶ NZZ, 31.10.2018: Eine kluge Steuerpolitik muss sich lohnen

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie wird die Aussagekraft der Ecoplan-Studie zur Situation des Kantons Solothurn beurteilt, da die getroffenen Annahmen mittlerweile überholt sind und sich der Kanton mit der 13% Strategie nicht mehr in vorderen Drittel der Kantone befinden würde, sondern im Mittelfeld?
2. Wird aufgrund der geänderten Ausgangslage die Strategie überdenkt, eine neue aktualisierte Studie erstellt und wenn ja allenfalls bei einem anderen Beratungsbüro?
3. Wie wird sichergestellt, dass die kantonale Steuersenkung im Korsett des NFA für den Kanton Solothurn nicht zum Verlustgeschäft wird?
4. Wie werden die Risiken und die finanziellen Auswirkungen (höhere zukünftige Finanzierungskosten) mit zunehmendem Druck auf das Rating beurteilt?
5. Wie wird sichergestellt, dass gem. IAFP 2019-2022 mit jährlichen Defiziten von ca. 100 Mio. Fr. das Eigenkapital nicht bereits in 3-4 Jahren aufgebraucht wird und die Defizitbremse droht mit Steuererhöhungen und empfindlichen Sparprogrammen?
6. Wie und wann gedenkt der Regierungsrat über ein nötiges Sparprogramm (von 50 Mio. Fr. pro Jahr gem. Aussage an Medienkonferenz zur Rechnung 2017) die Bevölkerung zu informieren resp. dem Parlament vorzulegen?
7. Wurde bereits ein Auftrag an die Verwaltung erteilt für die Zusammenstellung eines Sparprogrammes? Wenn Nein: Warum wird zugewartet, wenn die Notwendigkeit und insbesondere die lange Vorlaufzeit bis zur Wirkung schon lange klar und bekannt sind?
8. Wie soll verhindert werden, dass aufgrund der hohen Steuerausfälle bei juristischen Personen es nicht zu Steuererhöhungen bei natürlichen Personen kommt wie im Kanton Waadt?

2. **Begründung**

Die Begründung ist im Vorstosstext enthalten.

3. **Stellungnahme des Regierungsrates**

3.1 Zu den Fragen

3.1.1 Zu Frage 1:

Wie wird die Aussagekraft der Ecoplan-Studie zur Situation des Kantons Solothurn beurteilt, da die getroffenen Annahmen mittlerweile überholt sind und sich der Kanton mit der 13 % Strategie nicht mehr in vorderen Drittel der Kanton befinden würde, sondern im Mittelfeld?

Die Ecoplan-Studie ist einzig bezüglich der Position überholt, die der Kanton Solothurn nach der Umsetzung der Steuerreform und AHV-Finanzierung voraussichtlich im Ranking der Kantone betreffend die Steuerbelastung von juristischen Personen einnehmen wird. Der Abstand zu den steuergünstigsten Kantonen ist nahezu unverändert gering; die Differenz des effektiven Gewinnsteuersatzes wird rund 0.5 Prozentpunkte betragen. Damit bleibt der Kanton klar in der ersten Hälfte positioniert. An der Aussagekraft der Studie hat sich deswegen kaum etwas verändert.

3.1.2 Zu Frage 2:

Wird aufgrund der geänderten Ausgangslage die Strategie überdenkt, eine neue aktualisierte Studie erstellt und wenn ja allenfalls bei einem anderen Beratungsbüro?

Wir haben bereits im Vernehmlassungsverfahren eine Alternative mit einer weniger weit gehenden Entlastung der juristischen Personen geprüft, ebenso bei der Ausarbeitung der Vorlage

an den Kantonsrat. Dabei haben wir uns unter anderem auf den letztmals am 26. November 2018 aktualisierten Bericht von Ecoplan, Dynamik der Steuererträge in der SV17 im Kanton Solothurn, gestützt. Die Ergebnisse des aktualisierten Berichts sind im Wesentlichen gleich wie jene der früheren Versionen.

3.1.3 Zu Frage 3:

Wie wird sichergestellt, dass die kantonale Steuersenkung im Korsett des NFA für den Kanton Solothurn nicht zum Verlustgeschäft wird?

Die Frage nimmt Bezug auf eine angebliche Studie der Uni Luzern. Gemeint ist damit wohl das Diskussionspapier von Prof. Christoph Schaltegger und Patrick Leisibach, Zielkonflikte und Fehlanreize: Eine Analyse der Anreizwirkungen im Schweizer Finanzausgleich, vom 15. Mai 2018¹⁾. Schon vor der Publikation des Diskussionspapiers und auch seither haben die Autoren in verschiedenen Printmedien in Interviews und eigenen Beiträgen auf die Problematik hingewiesen, dass der NFA kaum Anreize für eine attraktive und kompetitive Standortpolitik setze. Die Steuermehreinnahmen bei neuen Unternehmensgewinnen vermöchten bei zwei von drei Kantonen die Abschöpfung durch den Finanzausgleich nicht zu kompensieren (sogenannte negative Marge). Weitere Tageszeitungen haben das Thema aufgegriffen, das sie häufig verkürzt dargestellt haben.

Die Ausführungen im Diskussionspapier dürften in der Tendenz grundsätzlich richtig sein. Klar ist aber auch, dass die STAF die Problematik massiv entschärft. Allerdings können die Autoren naturgemäss nur auf die aktuell vorhandenen Daten abstellen. Und sie geben ausdrücklich zu, dass sie den Berechnungen Parameter unterlegen, die heute nur geschätzt werden können. Wegen der Senkung der Gewinnsteuersätze in den meisten Kantonen wird sich das System jedoch sehr dynamisch entwickeln. Nicht berücksichtigt wird zudem die zusätzliche Revision des NFA, welche die Eidgenössischen Räte gegenwärtig beraten.

Die Ansiedlung neuer Unternehmen generiert neue Arbeitsplätze und damit zusätzliches Steuersubstrat der Mitarbeitenden. Diesbezüglich gehen die Autoren gemäss ihren nicht offen gelegten Berechnungen bei Spitzeneinkommen (offenbar nur bei diesen) davon aus, dass die Abschöpfung durch den Finanzausgleich den zusätzlichen Steuerertrag des Kantons übersteigt. Die Aussagen sind in allen Fällen aber nur zutreffend, wenn man die zusätzlichen Steuererträge der Gemeinden ausklammert. Betrachtet man den Kanton als Ganzes und bezieht die Gemeinden mit ein, ist die Marge des Kantons Solothurn ebenfalls positiv. Und diese Marge verbessert sich auch mit zunehmender Finanzkraft, was die Eidg. Finanzverwaltung bestätigt²⁾. Schliesslich kann es nicht das Ziel des Kantons sein, sein Ressourcenpotential möglichst gering zu halten, um den Beitrag aus dem interkantonalen Finanzausgleich zu optimieren.

3.1.4 Zu Frage 4:

Wie werden die Risiken und die finanziellen Auswirkungen (höhere zukünftige Finanzierungskosten) mit zunehmendem Druck auf das Rating beurteilt?

Die Ratingagentur Standard & Poor's hat das Rating AA+ Ausblick stabil im Wissen um die bevorstehende Steuerreform 2018 bestätigt. Die weitere Entwicklung des Ratings hängt nicht einseitig von der anstehenden Steuerreform ab, sondern von der Gesamtentwicklung der Staatsfinanzen. In diesem Sinne erachten wir das Risiko und die finanziellen Auswirkungen als überschaubar, insbesondere auch deshalb, weil wir in absehbarer Zeit nicht beabsichtigen, an den Kapitalmarkt zu gelangen.

¹⁾ Abrufbar unter: <https://www.unilu.ch/fakultaeten/wf/news/finanzausgleich-zielkonflikte-und-fehlanreize-3609/>; letztmals besucht am 04.12.2018.

²⁾ Vgl. Serge Gaillard, Der Finanzausgleich stärkt den Zusammenhalt der Schweiz, NZZ vom 14.11.2018; Hansueli Schöchli, Wenn Mehreinnahmen Verluste produzieren, NZZ vom 14.12.2018.

3.1.5 Zu Frage 5:

Wie wird sichergestellt, dass gem. IAFP 2019-2022 mit jährlichen Defiziten von ca. 100 Mio. Fr. das Eigenkapital nicht bereits in 3-4 Jahren aufgebraucht wird und die Defizitbremse droht mit Steuererhöhungen und empfindlichen Sparprogrammen?

Wir werden in den nächsten Jahren Massnahmen in die Wege leiten wie Einsparungen, Reorganisationen und Aufgabenentflechtungen. Auch aus diesem Grund haben wir mit den Weisungen zum Voranschlag 2019 die Departemente veranlasst, Massnahmen zu entwickeln und zu realisieren, um das Budgetergebnis der Erfolgsrechnung 2019 zu verbessern. Unter anderem dank diesen Massnahmen weist der Voranschlag 2019 einen Ertragsüberschuss von 16,7 Mio. Franken aus, was gegenüber dem IAFP eine Verbesserung um rund 30 Mio. Franken bedeutet. Eine Sicherheit dafür, dass Sparprogramme und Steuererhöhungen vermieden werden können, gibt es jedoch nie.

3.1.6 Zu Frage 6:

Wie und wann gedenkt der Regierungsrat über ein nötiges Sparprogramm (von 50 Mio. Fr. gem. Aussage an Medienkonferenz zur Rechnung 2017) die Bevölkerung zu informieren resp. dem Parlament vorzulegen?

Wir werden nach der Verabschiedung der STAF durch den Kantonsrat und der Annahme durch das Volk entscheiden, ob und in welchem Umfang neben den jährlichen Budgetvorgaben allenfalls ein spezieller Massnahmenplan entwickelt werden soll.

3.1.7 Zu Frage 7:

Wurde bereits ein Auftrag an die Verwaltung erteilt für die Zusammenstellung eines Sparprogrammes? Wenn Nein: Warum wird zugewartet, wenn die Notwendigkeit und insbesondere die lange Vorlaufzeit bis zur Wirkung schon lange klar und bekannt sind?

Nein, weil zurzeit noch keine Notwendigkeit dafür besteht. Siehe auch die Antworten zu den Fragen 5 und 6.

3.1.8 Zu Frage 8:

Wie soll verhindert werden, dass aufgrund der hohen Steuerausfälle bei juristischen Personen es nicht zu Steuererhöhungen bei natürlichen Personen kommt wie im Kanton Waadt?

Im Kanton Waadt prüfen gemäss dem in der Interpellation zitierten Zeitungsartikel (S. 1, Fn 3) einige Gemeinden Steuererhöhungen, allerdings nicht nur für natürliche Personen. Diesem Artikel lässt sich aber auch entnehmen, dass sich das Problem aus dem folgenden Grund akzentuiert hat. Die Steuersenkungen für die Unternehmen werden bereits im kommenden Jahr in Kraft treten. Wegen des Volksneins zur Unternehmenssteuerreform III, die 2019 in Kraft getreten wäre, fehlen jedoch die Ausgleichszahlungen aus der Bundeskasse (Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer), von denen die Gemeinden ebenfalls profitiert hätten.

Gemäss unserer Vorlage an den Kantonsrat wird der Kanton den Gemeinden die Mindererträge aufgrund der STAF im ersten Jahr nach dem Inkrafttreten voll ausgleichen. Dieser Ausgleich ist auf sechs Jahre befristet und reduziert sich jährlich um jeweils einen Sechstel. Die Gemeinden haben also Zeit, sich an die veränderte Situation anzupassen. Und in dieser Zeit wird sich zeigen, ob sich das Steuersubstrat - wie erwartet - positiv entwickeln wird.

Was den Kanton betrifft, verweisen wir zusätzlich auf die Antworten zu den Fragen 5 und 6.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. Eng'.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Finanzdepartement
Steueramt (20)
Amt für Finanzen
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat