

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 134-2016
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2016.RRGR.628

Eingereicht am: 08.06.2016

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Marti (Bern, SP) (Sprecher/in)
Stucki (Bern, SP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 1344/2016 vom 30. November 2016
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Auswirkungen der neusten Entscheide von National- und Ständerat zur Unternehmenssteuerreform III auf die Gemeinden und den Kanton

Im nationalen Parlament sind wichtige Entscheide zur Unternehmenssteuerreform gefallen. Die Kantone, Städte und Gemeinden werden von den zu erwartenden Steuerausfällen stark betroffen sein.

Die Auswirkungen sind nicht für alle Gemeinden gleich. Einige Gemeinden im Kanton Bern haben einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Steuererträgen von juristischen Personen und werden besonders unter den Auswirkungen leiden. Diese Veränderungen werden sich auch auf den innerkantonalen Finanzlastenausgleich auswirken.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

- Wie beurteilt der Regierungsrat die Entscheide zur Unternehmenssteuerreform III im Hinblick auf die Auswirkungen auf den Kanton Bern, die Städte und Gemeinden?
- Wie sind die finanziellen Auswirkungen für die Städte und Gemeinden zu beziffern? Bitte pro Stadt/Gemeinde auflisten (entweder für alle Städte/Gemeinden oder eine repräsentative Auswahl).
- Wie sind die finanziellen Auswirkungen für den Kanton zu beziffern?
- Welche Auswirkungen haben die Entscheide des nationalen Parlaments auf den innerkantonalen Finanzlastenausgleich?
- Wie wirken sich die Entscheide zur USR III auf den nationalen Finanzlastenausgleich aus.

Antwort des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat am 24. August 2016 den Bericht zur Steuerstrategie des Kantons Bern zuhanden des Grossen Rates verabschiedet¹. Mit Blick auf die von den Eidg. Räten in der vergangenen Junisession verabschiedete Unternehmenssteuerreform III (USR III) bildet der Schwerpunkt der Steuerstrategie die Senkung der maximalen Gewinnsteuerbelastung von heute 21.6 auf 16.37 Prozent.

Eine erste Festlegung der Stossrichtungen zur Umsetzung der USR III mit öffentlicher Kommunikation ist durch den Regierungsrat am 22. November 2016 erfolgt². Konkret über die Positionierung zur USR III beraten wird der Grosse Rat erstmals voraussichtlich in der Novembersession 2017 im Rahmen der Steuergesetzrevision 2019. Die Parteien und Verbände werden sich bereits im 2. Quartal 2017 im Rahmen der Vernehmlassung zur Steuergesetzrevision 2019 erstmals zur Vorlage äussern können. Mit der Steuergesetzrevision 2019 sollen sowohl die Massnahmen aus der Steuerstrategie als auch die Massnahmen aus der USR III umgesetzt werden. Zur USR III bleibt noch die Referendumsabstimmung auf Bundesebene abzuwarten, welche am 12. Februar 2017 stattfinden wird.

Die gestellten Fragen können vor diesem Hintergrund vorläufig wie folgt beantwortet werden:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die Entscheide zur Unternehmenssteuerreform III im Hinblick auf die Auswirkungen auf den Kanton Bern, die Städte und Gemeinden?

Mit der USR III werden die international verpönten Sondernormen für bestimmte Gesellschaftstypen (Statusgesellschaften³) aufgehoben. An Stelle dieser Sondernormen treten neue Regeln für mobile Erträge, die den internationalen Standards entsprechen und vom Ausland akzeptiert werden.

Die Statusgesellschaften sind für den Bund und die Kantone von grosser finanzpolitischer und volkswirtschaftlicher Bedeutung. Sie tragen mit ihren Steuerzahlungen zu einem wesentlichen Teil zu unserem Wohlstand bei. Bund und Kantone können es sich nicht leisten, dass diese Gesellschaften als Folge der Aufhebung der Sondernormen ihre Tätigkeiten ins Ausland verlegen. Ergänzend zu den Massnahmen aus der USR III müssen die Kantone deshalb auch Massnahmen bei den Gewinnsteuertarifen vorsehen.

Der Regierungsrat hat seine diesbezüglichen Pläne im Bericht zur Steuerstrategie dargelegt⁴. Der Bericht sieht eine bis in das Jahr 2022 gestaffelte Senkung der maximalen Gewinnsteuerbelastung von heute 21.6 auf 16.37 Prozent vor. Damit wird eine Annäherung an das schweizerische Mittel erreicht, das in Zukunft voraussichtlich bei rund 15 Prozent liegen wird.

Bei der Umsetzung der USR III selbst haben die Kantone einen gewissen Handlungsspielraum. Nicht alle neuen Regeln (sog. Ersatzmassnahmen) sind zwingend im kantonalen Recht vorzusehen. Die USR III berücksichtigt damit die unterschiedlichen Ausgangslagen in den Kantonen. Je nach Struktur der betroffenen Unternehmungen im Kanton und dem Umfang der geplanten Gewinnsteuersenkungen bieten sich einzelne oder mehrere der Ersatzmassnahmen an. Dabei ent-

¹ Vgl. Medienmitteilung vom 25. August 2016: www.be.ch/medienmitteilungen

² Vgl. Medienmitteilung vom 22. November 2016: www.be.ch/medienmitteilungen

³ Holdinggesellschaften, Domizilgesellschaften und gemischte Gesellschaften

⁴ Vgl. Medienmitteilung vom 25. August 2016: www.be.ch/medienmitteilungen

scheidet jeder Kanton selbst über das Zusammenspiel von Gewinnsteuersatzsenkungen und der Umsetzung von Ersatzmassnahmen.

Die USR III stellt den Kantonen im Wesentlichen drei neue Massnahmen zur Verfügung, die zum jetzigen Zeitpunkt international akzeptiert sind: Erhöhte Abzüge bei Forschungs- und Entwicklungskosten, eine Patentbox mit nur noch anteilmässiger Besteuerung für Patente und vergleichbare Rechte sowie einen zusätzlichen Abzug, um den kalkulatorischen Zins auf überschüssigem Eigenkapital zu berücksichtigen (sogenannte «zinsbereinigte Gewinnsteuer»). Die gesamte Ermässigung des steuerbaren Gewinnes aus diesen Ersatzmassnahmen darf dabei maximal 80 Prozent betragen, wobei die Kantone auch eine tiefere Begrenzung vorsehen können. Daneben wird während einer Übergangszeit von fünf Jahren ein Teil des Gewinnes der bisherigen Statusgesellschaften zu einem vom Kanton festzusetzenden Sondersatz besteuert, um den «Steuerschock» beim Wegfall der Sondernormen abzufedern. Diesen Sondersatz können die Kantone frei festlegen.

Diese Ersatzmassnahmen aus der USR III sind eine ergänzende Erweiterung des steuerpolitischen Handlungsspielraumes der Kantone und bilden zusammen mit den Gewinnsteuersätzen eine Gesamtstrategie bei den Unternehmenssteuern. Der Regierungsrat sieht im Rahmen einer ersten, vorläufigen Positionierung gemäss der erwähnten Medienmitteilung vom 22. November 2016 vor, diese Massnahmen im Rahmen der geplanten Steuergesetzrevision 2019 wie folgt ins bernische Steuerrecht zu überführen:

- Mit Blick auf die zukünftige Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Bern soll der Überabzug bei den Forschungs- und Entwicklungskosten im vollen Umfang, d.h. mit 150 Prozent berücksichtigt werden. Diese Massnahme fördert auf einfache und transparente Weise die inländische Forschung und Entwicklung. Erste, provisorische Schätzungen zeigen, dass diese Massnahme zu Mindereinnahmen des Kantons und der Gemeinden in der Grössenordnung von 5 – 15 Prozent der Gewinnsteuereinnahmen führen könnte.
- Die maximale Entlastung von 80 Prozent soll nicht eingeschränkt werden.
- Daneben sieht der Regierungsrat vor, in der Übergangsphase von 2019 bis 2024 einen für die Statusgesellschaften attraktiven Sondersatz anzubieten, welcher es diesen erlaubt, ihre Steuerbelastung in dieser Zeit unter gewissen Voraussetzungen ungefähr auf dem Niveau der abgeschafften Sondernormen zu halten.

Die im Rahmen der USR III ebenfalls vorgeschlagenen Ersatzmassnahmen der Patentbox und der zinsbereinigten Gewinnsteuer können vom Regierungsrat noch nicht abschliessend gewürdigt werden.

2. Wie sind die finanziellen Auswirkungen für die Städte und Gemeinden zu beziffern? Bitte pro Stadt/Gemeinde auflisten (entweder für alle Städte/Gemeinden oder eine repräsentative Auswahl).

Zuverlässige Schätzungen sind nur bezüglich der geplanten Gewinnsteuersatzreduktionen aus der Steuerstrategie möglich. Um die angestrebte maximale Gewinnsteuerbelastung von 16.37 Prozent zu erreichen, soll der heutige Dreistufentarif mit einem höchsten Steuersatz von 4.6 Prozent durch einen Zweistufentarif mit einem höchsten Steuersatz von 2.5 Prozent ersetzt werden. Die erste Tarifstufe (1.55% auf 20% des Gewinnes) bleibt unverändert. Das wird dazu führen, dass der anwendbare Steuersatz von heute maximal 4 auf neu 2.31 Prozent sinken wird. Für die bereits bisher ordentlich besteuerten juristischen Personen bedeutet das - je nach Höhe des steuerbaren Gewinnes und unter Einbezug des Bundessteuer-Anteils - eine Entlastung von bis

zu 25 Prozent. Für Kanton, Gemeinden und Kirchgemeinden bedeutet das umgekehrt ein Rückgang der Steuereinnahmen der juristischen Personen von bis zu 40 Prozent. Bei den Gemeinden ist aber zu beachten, dass sie unterschiedlich betroffen sein werden: Grössere Einbussen werden Gemeinden zu tragen haben, in welchen sich Unternehmungen mit hohen Gewinnen befinden (heutige Tarifstufe III).

Die Nettobelastung für die Gesamtheit der Gemeinden aus der Steuerstrategie beträgt ab 2022 voraussichtlich jährlich rund 9 Mio. Franken. Diese moderaten Mindereinnahmen bei den Gemeinden sind auf die Beteiligung an den Ausgleichszahlungen des Bundes aus der USR III sowie auf die angezeigte allgemeine Neubewertung der nichtlandwirtschaftlichen Grundstücke und Wasserkräfte zurück zu führen. Für die Gemeindefinanzen wird von zentraler Bedeutung sein, ob und wann die gesetzlich vorgeschriebene allgemeine Neubewertung der nichtlandwirtschaftlichen Grundstücke und Wasserkräfte erfolgen kann. Die daraus resultierenden Mehreinnahmen für die Gemeinden (CHF 77 Mio.) betragen ein Mehrfaches der zu erwartenden Ausgleichszahlungen des Bundes aus der USR III (CHF 21 Mio.). Die allgemeine Neubewertung wurde vom Regierungsrat bereits zuhanden des Grossen Rates verabschiedet, von diesem aber in der Januarsession 2016 zurückgewiesen. Der Regierungsrat plant, den Grossen Rat Anfang 2017 wieder mit der Vorlage zu befassen und die allgemeine Neubewertung auf das Jahr 2020 umzusetzen. Noch nicht zuverlässig abgeschätzt werden können heute wie erwähnt die Mindereinnahmen aus den USR III-Ersatzmassnahmen. Diese Mindereinnahmen werden jedoch bei Weitem nicht dieselbe Grössenordnung wie die Mindereinnahmen aus der Steuerstrategie erreichen.

3. Wie sind die finanziellen Auswirkungen für den Kanton zu beziffern?

Die Massnahmen, die im Rahmen der Steuerstrategie vorgeschlagen werden, führen beim Kanton ab der vollständigen Umsetzung im Jahr 2022 netto zu Mindereinnahmen von jährlich knapp 140 Mio. Franken. Die weiteren Effekte aus der ordentlichen Besteuerung der bisherigen Statusgesellschaften und der USR III-Ersatzmassnahmen (höhere Abzüge für Forschung und Entwicklung, allenfalls Patentbox und zinsbereinigte Gewinnsteuer) lassen sich im heutigen Zeitpunkt noch nicht zuverlässig abschätzen. Das gleiche gilt für die dynamischen Effekte aus allfälligen Verhaltensänderungen der betroffenen Unternehmungen (Wegzug, Zuzug, Veränderung oder Verlagerung von Tätigkeiten).

4. Welche Auswirkungen haben die Entscheide des nationalen Parlaments auf den innerkantonalen Finanzlastenausgleich?

Die im Rahmen der Umsetzung der kantonalen Steuerstrategie – u.a. als Folge der USR III – vorgesehene Senkung des Gewinnsteuertarifs wird voraussichtlich eine Abnahme des Ausgleichsvolumens im Disparitätenabbau und bei der Mindestausstattung zur Folge haben. Gemeinden mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil an Steuererträgen von juristischen Personen werden im Finanzausgleich entlastet.

Die Finanzdirektion wird die Auswirkungen der Gewinnsteuersenkungen im Finanzausgleich laufend analysieren und dem Regierungsrat im Rahmen der Feinsteuerung des FILAG bei Bedarf eine Anpassung der Parameter für den Disparitätenabbau (Prozentsatz) und für die Mindestausstattung (massgebender harmonisierter Steuerertragsindex (HEI)) beantragen.

Die Entscheide des nationalen Parlaments haben keine Auswirkungen auf die Lastenausgleiche (Sozialhilfe, öffentlicher Verkehr etc.).

5. Wie wirken sich die Entscheide zur USR III auf den nationalen Finanzlastenausgleich aus?

Es ist zu früh für eine konkrete Aussage. Die Anpassung des Ressourcenausgleichs erfolgt mit einer zeitlichen Verzögerung von 4 Jahren, d.h. voraussichtlich erst im Jahr 2023 (Grundlagenjahre 2017, 2018, 2019). Simulationen des Bundes haben gezeigt, dass die Unsicherheit bezüglich der Auswirkungen der Anpassungen sehr hoch ist.

Verteiler

- Grosser Rat