

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 066-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.200

Eingereicht am: 21.03.2018

Fraktionsvorstoss: Ja
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Grüne (Imboden, Bern) (Sprecher/in)
Machado Rebmann (Bern, GaP)
Streit-Stettler (Bern, EVP)

Weitere Unterschriften: 11

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 778/2018 vom 4. Juli 2018
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Standesinitiative: Interkantonaler Steuerwettbewerb stoppen – Harmonisierung der Unternehmenssteuern

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung reicht der Kanton Bern folgende Standesinitiative ein:

*Änderung der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
3. Kapitel: Finanzordnung*

Art. 129 Abs. 2: Die Harmonisierung erstreckt sich auf Steuerpflicht, Gegenstand und zeitliche Bemessung der Steuern, auf den Steuertarif, Steuersatz sowie die Steuerfreibeträge der juristischen Personen, auf das Verfahrensrecht und Steuerstrafrecht. Von der Harmonisierung ausgenommen bleiben insbesondere die Steuertarife, die Steuersätze und die Steuerfreibeträge von natürlichen Personen.

Begründung:

Welche Folgen der interkantonale Steuerwettbewerb auf einen grossen Kanton wie den Kanton Bern haben kann, hat die Debatte um die staatlichen Einsparungen bzw. den Abbau von Leistungen im November 2017 gezeigt. Aufgrund der Befürchtung, im interkantonalen Steuerwettbewerb bei den Unternehmenssteuern ins Hintertreffen zu geraten, beschliesst der Kanton Bern eine Senkung der Gewinnsteuern für Unternehmen. Um ausgabenseitig die Mindereinnahmen auszugleichen, hat derselbe Rat ein Entlastungspaket im Betrag von insgesamt knapp 500 Milli-

onen für die Jahre 2018 bis 2021 beschlossen, das in empfindlichen Bereichen wie Gesundheit, soziale Sicherheit und Bildung wichtige Leistungen für die Bevölkerung abbaut. Notabene wäre ohne die Gewinnsteuersenkung das Haushaltsbudget einigermaßen ausgeglichen, wie der Bericht der Finanzkommission zum Entlastungspaket und zum Voranschlag 2018/Aufgaben-/Finanzplanplan 2019-2021 zeigt¹:

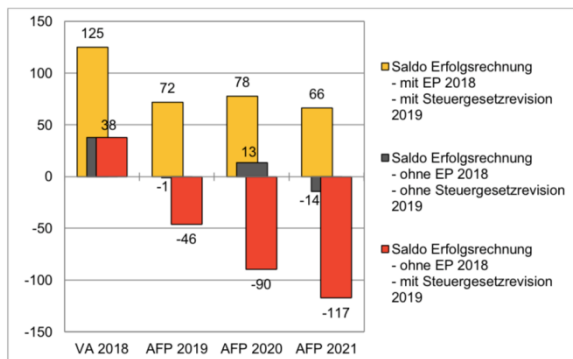


Abbildung 6: Vergleich Erfolgsrechnung der Jahre 2017–2021 mit/ohne EP 2018 und/ohne Steuergesetzrevision 2019 (in Mio. CHF)

Kantone wie Luzern oder die Waadt und, wie geplant, Bern beugen sich dem Druck des Steuerwettbewerbs. In Luzern sind die erwarteten Zuzüge von Firmen ausgeblieben, und beispielsweise für die Stadt Luzern sind die Steuerausfälle nicht mehr verkraftbar.²

Der interkantonale Steuerwettbewerb erzeugt den Druck auf die Kantone, für grosse bzw. finanzstarke Unternehmen durch tiefe Gewinnsteuern attraktiv zu sein. Dadurch sollen mehr Steuereinnahmen generiert und die Wohlfahrt gesteigert werden. Die Voraussetzung für die Steigerung der Wohlfahrt jedoch ist, dass diejenigen, die den Nutzen aus staatlichen Leistungen ziehen, auch die Kosten tragen. Ist der Kreis der Nutzer jedoch grösser als jener der Zahler, muss der Staat zur Finanzierung von Steuersenkungen Leistungen abbauen, ein «Race to the Bottom» betreiben, bis bestimmte Leistungen überhaupt nicht mehr angeboten werden.³ Steuersenkungen bergen die Gefahr, dass Unternehmen wegen den abgebauten Leistungen nicht zuziehen oder gar wegziehen, weil die Infrastruktur des Kantons unbefriedigend ist. Für Unternehmen sind neben tiefen Steuern die Nähe zur Kundschaft, die Verfügbarkeit von Liegenschaften bzw. von Bauland, der öffentliche Verkehr und die hohe Lebensqualität an einem Ort wichtige Standortfaktoren. All dies zeigt, dass der interkantonale Steuerwettbewerb eine Spirale nach unten ist, die die Wohlfahrt der Bevölkerung senkt. Aus diesem Grund soll der Regierungsrat für den Kanton Bern eine Standesinitiative einreichen, die national die Harmonisierung der Gewinn- und Kapitalsteuern von Unternehmen verlangt. Mit einer Verfassungsänderung wird der Grundstein für die Harmonisierung der Gewinnsteuern gelegt, die Umsetzung auf Gesetzesstufe erfolgt in der Bundesversammlung.

¹ <https://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acg/012a8797b522497fadc9e2b5c4ae94af-332/1/PDF/2017.STA.358-Beilage-D-159340.pdf> (Seite 13); ohne die geplanten Steuersenkungen wäre erst für das Jahr 2021 ein kleines Defizit von 14 Millionen prognostiziert worden.

² <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/fuer-luzern-ist-der-zug-abgefahren/story/13014510#mostPopularComment>

³ Stefan Gunter, Professor am volkswirtschaftlichen Institut der Universität Bern, http://www.sgww.ch/wp-content/uploads/dossier_26_stephan_gunter_referat.pdf

Antwort des Regierungsrates

Die Bundesverfassung (BV, SR 101) schreibt vor, dass der Bund die Grundsätze über die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden festlegt (Art. 129 Abs. 1 BV). Die Harmonisierung erstreckt sich bisher nicht auf die Steuertarife, die Steuersätze und die Steuerfreibeträge der natürlichen oder juristischen Personen (Art. 129 Abs. 2 BV).

Die Motionäre möchten dies mit Bezug auf die juristischen Personen ändern und verlangen die Einreichung einer entsprechenden Standesinitiative. Mit der Harmonisierung der Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge der juristischen Personen soll den Nachteilen des Steuerwettbewerbs begegnet werden.

Im erwähnten Referat von Professor Dr. Gunter Stephan⁴ werden die Vor- und Nachteile des interkantonalen Steuerwettbewerbs zutreffend aufgeführt:

- Einleitend wird festgehalten, dass der Steuerwettbewerb ein wesentliches Element des Standortwettbewerbs darstellt und dass der interkantonale Wettbewerb auch der Schweiz zu Gute komme, da Unternehmen zuziehen, die bei schweizweit einheitlichen (und damit höheren) Steuersätzen nicht in die Schweiz kämen.
- Obwohl die Gefahr bestehe, dass vom Steuerwettbewerb primär die kleinen Kantone profitieren könnten, sei festzustellen, dass sich dieser auch positiv auf grosse Gebietskörperschaften auswirke: Der Steuerwettbewerb zwingt die Politik, sich bei der Bereitstellung von Leistungen stärker an den Wünschen der Bürgerinnen und Bürger zu orientieren. Zudem müssten die politisch Verantwortlichen sorgfältiger mit Steuergeldern umgehen, was zu geringeren Kosten für erbrachte Leistungen führe. Beides führe zu mehr Effizienz im öffentlichen Sektor.

Der Bundesverfassungsgeber hat den Steuerwettbewerb bezüglich der Ausgestaltung der Tarife und die damit verbundene Inkaufnahme erheblicher Belastungsdifferenzen unter den Kantonen und innerhalb der Kantone zwischen den Gemeinden gewollt. Der Steuerwettbewerb ist nicht (steuer)systemwidrig, sondern darauf zurückzuführen, dass die Steuerharmonisierung den Kantonen die Tarifautonomie belassen hat (vgl. dazu BGE 133 I 206 E. 10.2, 228 f).

Politische Bestrebungen, um den Spielraum der Kantone in der Tarifgestaltung einzuschränken, wurden zwar mehrmals ergriffen, aber entweder bereits im parlamentarischen Verfahren oder vom Volk abgelehnt: Deutlich abgelehnt wurde beispielsweise die von der SP Schweiz am 6. Mai 2008 eingereichte Volksinitiative «Für faire Steuern. Stopp dem Missbrauch beim Steuerwettbewerb (Steuergerechtigkeits-Initiative)». Der Bundesrat hatte sich damals gegen die Initiative ausgesprochen, da sie den Steuerwettbewerb in Frage stellte. Gemäss Botschaft hätte diese Initiative nicht nur den Niedrigsteuernkantonen, sondern der ganzen Schweiz geschadet, da dadurch deren Standortattraktivität geschmälert worden wäre (vgl. Botschaft des Bundesrates⁵).

Der Regierungsrat spricht sich aus den genannten Gründen ebenfalls gegen eine Harmonisierung der Tarife und Abzüge aus und beantragt die Ablehnung der Motion⁶. Damit verbunden ist für den Regierungsrat allerdings auch die Forderung nach einem weiterhin ausgewogenen Bundesfinanzausgleich, mit welchem die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone gemildert werden.

Verteiler

- Grosser Rat

⁴ http://www.sgww.ch/wp-content/uploads/dossier_26_stephan_gunter_referat.pdf

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2009/1907.pdf>

⁶ Die Motionäre verlangen die Einreichung einer Standesinitiative. Zu den (geringen) Erfolgsaussichten einer Standesinitiative hat sich der Regierungsrat in der Antwort zur Motion 205-2012 Haas (FDP, Bern) «Wirkungsanalyse betreffend Standesinitiativen» geäussert.