

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 048-2018
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.182

Eingereicht am: 19.03.2018

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

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Nein 22.03.2018

RRB-Nr.: 825/2018 vom 15. August 2018
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Bisherige und künftige Steuerausfälle durch Entlastung des Kapitals

In Bezug auf Steuern stehen in der Öffentlichkeit und den Medien oft nur Einkommens- und Unternehmensgewinnsteuern sowie Steuerfusse zur Debatte. In den letzten 20 Jahren wurden aber verschiedene andere Steuern abgeschafft oder reduziert.

Insbesondere wurde vielerorts das Kapital entlastet: mit der Teilabschaffung der Erbschafts- und Schenkungssteuer, der teilweisen Abschaffung der Handänderungssteuer, der Halbierung der Kapitalsteuern, der Senkung der Gewinnsteuern bei Kapitalgesellschaften, der Halbierung der Dividendenbesteuerung, der Senkung der Vermögenssteuern, der steuerlichen Begünstigung von Holding-Gesellschaften sowie Entlastungen bei der Grundstückgewinnsteuer auch über bundesgerichtliche Praxisänderungen. Die Schweiz hat nach wie vor Tiefststeuern, wie es der jüngste BAK-Basel-Taxation-Index für Unternehmen 2017 aufzeigt (<http://www.baktaxation.com/pages/bak-taxation-index/unternehmen.php>)

Quantitative Erhebungen über das Ausmass dieser Entlastungen fehlen vollständig, wären aber für die öffentliche Debatte und finanzpolitische Entscheidungsfindung – insbesondere auch im Hinblick auf die Steuervorlage 17 – dringend nötig. Zumal die Kantone und Gemeinden über eine Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer mehr Geld vom Bund fordern.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Welche Steuerarten, deren Einnahmen teilweise oder ausschliesslich dem Kanton und den Gemeinden zu Gute kommen, wurden in den letzten 20 Jahren abgeschafft oder reduziert? Wir bitten um eine vollständige und detailliert beschriebene Auflistung.
2. Wie hoch werden die entsprechenden jährlichen Steuereinnahmeausfälle pro Steuerart, sowohl auf Kantons- als auch auf Gemeindeebene, geschätzt? Wir bitten ebenfalls um eine Schätzung der möglichen Einnahmeausfälle im Zeitverlauf unter plausiblen Annahmen des potentiellen Verlaufs.
3. Wie viele Kapitalgesellschaften und wie viele natürliche Personen haben je Steuerart von den Entlastungen effektiv profitiert, wie viele nicht? Wir bitten um eine möglichst präzise Schätzung.
4. Wie hoch werden die jährlichen Steuereinnahmeausfälle seit 2009 durch die Anrechnung der Gewinnsteuern an die Kapitalsteuer auf Kantons- sowie Gemeindeebene geschätzt?
5. Wie haben sich die Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften im Kanton Bern seit dem 1.1.2013 entwickelt? Wie viele Arbeitsplätze halten diese im Kanton Bern aktuell?
6. Wie viele davon haben bereits von steuerprivilegierten Statusgesellschaften zur ordentlichen Besteuerung gewechselt, und wie viele sind absehbar daran, zu wechseln? Was sind die Gründe?
7. Wie viele Milliarden Steuererleichterungen hat der Kanton Bern gemäss Steuerharmonisierungsgesetz (Art. 5 StHG) den Aktiengesellschaften bei Neugründung oder Umstrukturierung in den letzten zehn Jahren gewährt? Wie viel den Statusgesellschaften?
8. Wie hoch werden die möglichen Steuerausfälle des Kantons sowie der Gemeinden im Hinblick auf die geplante Steuervorlage 17 geschätzt?
9. Welche Beispiele von «Aufwertungen stiller Reserven bei Zuzug aus dem Ausland» kann sich der Regierungsrat des Kantons Bern vorstellen? Praktiziert er das schon heute? Mit welchen Steuerausfällen gemäss Vernehmlassungsvorlage zur Steuervorlage 17 rechnet er?
10. Wie viele schwarze Vermögen sind im Kanton Bern seit der Einführung der straflosen Selbstanzeige am 1.1.2010 selbstangezeigt worden? Wie erklärt der Regierungsrat, dass diese Schwarzgelder versteckt werden konnten? Wieso ist das nicht von Amtes wegen bekämpft worden? Was will der Regierungsrat in Zukunft gegen die vielen Steuerhinterziehungen und Steuerbetrüge von Steuerpflichtigen im Inland tun?

Begründung der Dringlichkeit: Die Informationen interessieren im Zusammenhang mit der Steuervorlage 17, über die demnächst entschieden wird. Sie sollten so schnell wie möglich zur Verfügung stehen.

Antwort des Regierungsrates

Einen umfassenden Überblick zu den im Kanton Bern erhobenen Steuern gibt der Bericht der Regierung vom 24. August 2016 zur Steuerstrategie 2019 bis 2022, auf den nachfolgend teilweise verwiesen wird¹.

Der Regierungsrat kann die gestellten Fragen darüber hinaus wie folgt beantworten:

- Welche Steuerarten, deren Einnahmen teilweise oder ausschliesslich dem Kanton und den Gemeinden zu Gute kommen, wurden in den letzten 20 Jahren abgeschafft oder reduziert? Wir bitten um eine vollständige und detailliert beschriebene Auflistung.**

In den letzten 20 Jahren wurden im Kanton Bern keine Steuerarten abgeschafft. Seit der Totalrevision des Steuergesetzes per 2001 wurden bei den natürlichen Personen (NP) - per Saldo aller Massnahmen - Entlastungen von rund CHF 310 Mio. beschlossen. Bei den juristischen Personen (JP) wurden im gleichen Zeitraum lediglich Entlastungen von rund CHF 30 Mio. beschlossen². Eine zusammenfassende Übersicht ergibt untenstehende Tabelle:

Übersicht Entlastungen Kantonssteuern seit 2001:

Jahr	Massnahmen	Umfang der Entlastung	
		NP (CHF Mio.)	JP (CHF Mio.)
2005	Einkommenssteuer (Vorsorgetarif)	23.0	0
2006	Erbschafts- und Schenkungssteuer (Steuerbefreiung der Nachkommen)	11.0	0
2008	Einkommenssteuer (Entlastungen für Familien und Mittelstand, Ermässigung Dividendenbesteuerung), Vermögenssteuer	66.0	0
2011	Einkommenssteuer (Vorsorgetarif), Vermögenssteuer	43.8	0
2011	Gewinnsteuer (Anrechnung Kapitalsteuer)	0	20.0
2012	Einkommenssteuer (Entlastungen für Familien und Mittelstand)	74.0	0
2013	Einkommenssteuer (Entlastung Familien)	18.0	0
2013	Motorfahrzeugsteuer ³	105.0	10.0
2014	Einkommenssteuer (Mehrbelastung aus Wegfall der Berufskosten-Gesamtpauschale)	- 41.0	0
2015	Handänderungssteuer (Reduktion bei Wohneigentum)	25.0	0
2015	Einkommenssteuer (Mehrbelastung aus Begrenzung Fahrkostenabzug)	- 20.0	0
2016	Einkommenssteuer (Entlastung Familien)	5.8	0
Total		310.6	30.0
		340.6	

¹ Geschäfts-Nr.: [2014.RRGR.441](#); [Bericht](#) zur Steuerstrategie 2019 bis 2022 vom 24. August 2016, insb. Seite 16.

² Vgl. Bericht vom 24. August 2016 zur Steuerstrategie 2019 bis 2022.

³ Gemäss Schätzungen POM vom Juni 2018.

Der Grosse Rat hat am 28. März 2018 im Rahmen der Teilrevision des Steuergesetzes per 2019 Entlastungen bei den juristischen Personen beschlossen. Die Entlastungen sollen in den Steuerjahren 2019 und 2020 gestaffelt in Kraft treten. Die Entlastungen betragen im Steuerjahr 2019 CHF 45 Mio. und ab dem Steuerjahr 2020 jährlich CHF 103 Mio. Gegen diese Revision wurde das Referendum ergriffen.

2. Wie hoch werden die entsprechenden jährlichen Steuereinnahmeausfälle pro Steuerart, sowohl auf Kantons- als auch auf Gemeindeebene, geschätzt? Wir bitten ebenfalls um eine Schätzung der möglichen Einnahmeausfälle im Zeitverlauf unter plausiblen Annahmen des potentiellen Verlaufs.

Die aus den Entlastungen seit 2001 bis heute resultierenden Mindereinnahmen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Jahre	Entlastungen Kantonsteuern (CHF Mio.)	Entlastungen Gemeindesteuern (CHF Mio.)
Gewinn- und Kapitalsteuern JP	20.0	10.00
Einkommens- und Vermögenssteuern	169.6	85.00
Erbschafts- und Schenkungssteuern	11.0	2.75
Handänderungssteuer	25.0	-
Motorfahrzeugsteuer	115.0	-
Total	340.6	97.75

Dynamische Effekte (Verhaltensänderungen aufgrund der Entlastungen) sind in diesen Zahlen nicht berücksichtigt. Um die Bedeutung dynamischer Effekte besser abschätzen zu können, hat die Regierung im Zusammenhang mit der Steuerstrategie 2019 bis 2022 die Verhaltenseffekte von **Steuersenkungen bei natürlichen Personen** durch ein Expertenteam analysieren lassen. Die Ergebnisse aus den Expertenstudien wurden in Ziffer 6.3.2 des Berichts zur Steuerstrategie 2019 bis 2022 zusammengefasst. Demnach kann bei natürlichen Personen angenommen werden, dass Entlastungen im Umfang von 1 Prozent unter Berücksichtigung des positiven Verhaltenseffekts (Zuzug, verstärkte berufliche Betätigung etc.) zu Mindereinnahmen von «lediglich» 0.64 Prozent führen. Werden allerdings gleichzeitig die Auswirkungen auf den Nationalen Finanzausgleich (NFA) mitberücksichtigt, geht rund die Hälfte des positiven Verhaltenseffekts durch reduzierte Transferzahlungen verloren. Gemäss der Expertenstudie führen steuerliche Entlastungsmassnahmen bei den natürlichen Personen somit zu praktisch gleich hohen Einnahmeausfällen.

Verhaltenseffekte bei **Steuersenkungen für juristische Personen** hat die Regierung bisher nicht untersuchen lassen. Positive Verhaltensveränderungen bei den juristischen Personen (z.B. ein Zuzug oder die Verlagerung von Aktivitäten in den Kanton) führen bei juristischen Personen zu höheren Gewinnen und höheren Gewinnsteuern. Hinzu kommen jedoch weitere Effekte, die sich ebenfalls positiv auf das Steueraufkommen auswirken. Zu denken ist an die Erhöhung des Auftragsvolumens an Dritte und die Erhöhung des Arbeitsvolumens in der Unternehmung. Beide Effekte führen zu höheren Gewinnen bzw. Löhnen und damit zu einer zusätzlichen Erhöhung des Steueraufkommens. Die Schätzung dynamischer Effekte ist komplex. Zu den dynamischen Effekten der Steuervorlage 17 hat sich der Bundesrat in Kapitel 3.1.5 der Botschaft geäußert.

3. Wie viele Kapitalgesellschaften und wie viele natürliche Personen haben je Steuerart von den Entlastungen effektiv profitiert, wie viele nicht? Wir bitten um eine möglichst präzise Schätzung.

Von den Entlastungen bei den juristischen Personen haben Kapitalgesellschaften profitiert, die seit 2011 zumindest einmal einen steuerbaren Gewinn ausgewiesen haben. Von den insgesamt 34'500 bernischen Kapitalgesellschaften weisen jeweils rund die Hälfte der Gesellschaften einen steuerbaren Gewinn aus.

Von den Entlastungen bei den natürlichen Personen haben alle Bevölkerungsschichten profitiert:

- Die Entlastungen bei der Einkommenssteuer begünstigten primär Familien und den Mittelstand. Hinzu kamen Entlastungen für Personen, die Vorsorgeleistungen oder Dividenden bezogen haben.
- Von den Entlastungen bei der Vermögenssteuer haben alle steuerpflichtigen Personen profitiert, die eine Vermögenssteuer schulden. Vermögenssteuern schulden rund ein Drittel der steuerpflichtigen Personen. Bei den übrigen steuerpflichtigen Personen ist das ausgewiesene Vermögen tiefer als die Freigrenze und damit steuerfrei.
- Die Entlastungen bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer begünstigten sämtliche Nachkommen, die seit 2006 eine Erbschaft oder Schenkung erhalten haben.
- Von der Senkung der Handänderungssteuer per 2015 haben alle Personen profitiert, die seither Wohneigentum erworben haben.
- Von der 2013 beschlossenen Senkung der Motorfahrzeugsteuer haben sämtliche Halter eines Motorfahrzeugs profitiert.

4. Wie hoch werden die jährlichen Steuereinnahmeausfälle seit 2009 durch die Anrechnung der Gewinnsteuern an die Kapitalsteuer auf Kantons- sowie Gemeindeebene geschätzt?

Die Anrechnung der Gewinnsteuern an die Kapitalsteuer wurde in der Teilrevision des Steuergesetzes per 2011 eingeführt. Die jährlichen Steuereinnahmeausfälle wurden auf CHF 20 Mio. geschätzt. Die seither durchgeführten Erhebungen der Steuerverwaltung bestätigen diese Schätzungen.

5. Wie haben sich die Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften im Kanton Bern seit dem 1.1.2013 entwickelt? Wie viele Arbeitsplätze halten diese im Kanton Bern aktuell?

Der Kantonssteuerertrag der bernischen Statusgesellschaften hat sich seit 2013 von CHF 7 Mio. auf CHF 7.9 Mio. erhöht. Zusammen mit dem Anteil an der direkten Bundessteuer hat sich die Gesamtsumme der Steuereinnahmen der Statusgesellschaften von CHF 18 Mio. auf CHF 19.9 Mio. erhöht. Die massgeblichen Werte zu den Steuerjahren 2013 und 2016 sehen wie folgt aus:

Übersicht Statusgesellschaften Kanton Bern im Jahr 2013

Gesellschaftstyp	Anzahl (2013)	Steuerbarer Gewinn DBG	Steuer- ertrag DBG (100%)	Anteil Bund DBG (83%)	Anteil Kanton DBG (17%)	Steuerertrag Kantonsteuern	Steuerertrag Kanton Total
Holding- gesellschaften	1'146	1'794	26.5	22.0	4.5	3.6	8.1
Domizil- gesellschaften	82	556	15.7	13.0	2.7	1.6	4.3
Gemischte Gesellschaften	41	328	23.0	19.1	3.9	1.8	5.7
TOTAL (Mio. CHF)	1'269	2'678	65.2	54.1	11.1	7.0	18.1

Übersicht Statusgesellschaften Kanton Bern im Jahr 2016

Gesellschaftstyp	Anzahl (2016)	Steuerbarer Gewinn DBG	Steuer- ertrag DBG (100%)	Anteil Bund DBG (83%)	Anteil Kanton DBG (17%)	Steuerertrag Kantonsteuern	Steuerertrag Kanton Total
Holding- gesellschaften	1'197	5'318	25.1	20.8	4.3	3.7	8.0
Domizil- gesellschaften	56	247	17.6	14.6	3.0	0.9	3.9
Gemischte Gesellschaften	46	375	27.7	23.0	4.7	3.3	8.0
TOTAL (Mio. CHF)	1'299	5'940	70.4	58.4	12.0	7.9	19.9

Zu den Arbeitsplätzen, die von Statusgesellschaften angeboten werden, gibt es keine Erhebungen. Aussagen dazu sind deshalb leider nicht möglich.

6. Wie viele davon haben bereits von steuerprivilegierten Statusgesellschaften zur ordentlichen Besteuerung gewechselt, und wie viele sind absehbar daran, zu wechseln? Was sind die Gründe?

Bisher haben nur sehr wenige Statusgesellschaften zur ordentlichen Besteuerung gewechselt (weniger als fünf). Es ist nicht absehbar, wie viele Gesellschaften freiwillig zur ordentlichen Besteuerung wechseln werden. Es dürften aber nur sehr wenige Gesellschaften sein (weniger als 10 Gesellschaften), zumal damit eine höhere Besteuerung einhergeht.

7. Wie viele Milliarden Steuererleichterungen hat der Kanton Bern gemäss Steuerharmonisierungsgesetz (Art. 5 StHG) den Aktiengesellschaften bei Neugründung oder Umstrukturierung in den letzten zehn Jahren gewährt? Wie viel den Statusgesellschaften?

Dazu sind keine Aussagen möglich. Steuererleichterungen auf Ebene Kanton und Gemeinden haben ihre rechtliche Grundlage im kantonalen Steuergesetz, weshalb Aussagen zu Steuererleichterungen dem Steuergeheimnis unterstehen.

8. Wie hoch werden die möglichen Steuerausfälle des Kantons sowie der Gemeinden im Hinblick auf die geplante Steuervorlage 17 geschätzt?

Der Regierungsrat hat sich im Zusammenhang mit der Vernehmlassung zur Steuervorlage 17 auch mit den finanziellen Auswirkungen auf den Kanton Bern befasst. Dabei ist er davon ausgegangen, dass die Mehreinnahmen die Mindereinnahmen übersteigen werden (vgl. Medienmitteilung vom 15. November 2017⁴).

In der Zwischenzeit hat der Bundesrat die Botschaft zur Steuervorlage 17 an das Bundesparlament verabschiedet (vgl. Medienmitteilung vom 21. März 2018⁵). Es ist davon auszugehen, dass die Steuervorlage 17 bei den Kantonssteuern zu **Mehreinnahmen von rund CHF 15 bis 47 Mio.** führen wird. Diese Mehreinnahmen sollen im Rahmen der Steuerstrategie 2019 bis 2022 für Entlastungen beim Gewinnsteuertarif eingesetzt werden (siehe Vernehmlassung Kanton Bern zur Steuervorlage 17: Medienmitteilung des Regierungsrates vom 15.11.2017).

Übersicht Mehr- und Mindereinnahmen bei den Kantonssteuern aus der Steuervorlage 17⁶:

	Massnahme	Mehr-/Mindereinnahmen (CHF Mio.)
Mehreinnahmen	Höherer Anteil direkte Bundessteuer (21.2%)	+ 43*
	Höhere Teilbesteuerung der Dividenden (70%)	+ 20
Mindereinnahmen	Höherer Abzug für Forschung und Entwicklung (F+E) / Patentbox	- 16 bis - 48 ⁷
Positiver Saldo		+ 15 bis 47

* In der Vernehmlassung der Regierung wurde noch mit CHF 38 Mio. gerechnet bei einem Anteil direkte Bundessteuer von 20.5% (statt 21.2%)

9. Welche Beispiele von «Aufwertungen stiller Reserven bei Zuzug aus dem Ausland» kann sich der Regierungsrat des Kantons Bern vorstellen? Praktiziert er das schon heute? Mit welchen Steuerausfällen gemäss Vernehmlassungsvorlage zur Steuervorlage 17 rechnet er?

Die Frage bezieht sich auf die im Rahmen der Steuervorlage 17 geregelte Behandlung stiller Reserven, die vor einem Zuzug in die Schweiz entstanden sind. Aus steuersystematischer Sicht ist es richtig, nur diejenigen Erträge zu besteuern, die während der Dauer der Steuerpflicht in der Schweiz entstanden sind. Da vor dem Zuzug in die Schweiz keine Steuerpflicht bestanden hat, dürfen die beim Zuzug bestehenden stillen Reserven in der Schweiz nicht besteuert werden. Diese sind vielmehr der ausländischen Steuerhoheit zuzuweisen. Die entsprechenden stillen Reserven können im Zeitpunkt des Zuzugs in der Steuerbilanz aufgedeckt und in den Folgejahren abgeschrieben werden. Die geplante Regelung ist sachgerecht und entspricht weitgehend der bisherigen Praxis im Kanton Bern. Damit ist diesbezüglich auch mit keinen Steuerausfällen zu rechnen.

⁴ [MM Kanton Bern vom 15.11.2017](#)

⁵ [MM EFD vom 21.03.2018](#)

⁶ Von den aufgeführten Mehr- und Mindereinnahmen sind die Gemeinden ebenfalls betroffen. Die diesbezüglichen Werte betragen rund 50 Prozent der aufgeführten Werte.

⁷ Bei maximaler Umsetzung der beiden Massnahmen im Kanton Bern.

Stille Reserven können auf sämtlichen Aktiven der Unternehmung vorhanden sein. Massgebend ist der Verkehrswert der einzelnen Vermögenswerte. Betriebe, Teilbetriebe und Funktionen sind als Ganzes zu bewerten. Beim Zuzug von Unternehmungen ist das Unternehmen als Ganzes zu bewerten. Bewertet wird auch der selbstgeschaffene Geschäfts- bzw. Firmenwert (originärer Goodwill oder Mehrwert), und zwar unabhängig davon, ob er handelsrechtlich aktivierungsfähig ist oder nicht (vgl. Botschaft zur Steuervorlage 17, Seite 56 und die Antwort des Bundesrates auf eine diesbezügliche Interpellation vom 9. Mai 2018⁸).

10. Wie viele schwarze Vermögen sind im Kanton Bern seit der Einführung der straflosen Selbstanzeige am 1.1.2010 selbstangezeigt worden? Wie erklärt der Regierungsrat, dass diese Schwarzgelder versteckt werden konnten? Wieso ist das nicht von Amtes wegen bekämpft worden? Was will der Regierungsrat in Zukunft gegen die vielen Steuerhinterziehungen und Steuerbetrüge von Steuerpflichtigen im Inland tun?

Seit der Einführung der straflosen Selbstanzeige im Kanton Bern (2010) sind insgesamt CHF 26 Mia. bisher nicht deklariertes Vermögen (im In- und Ausland) offengelegt worden. Die deutliche Zunahme der straflosen Selbstanzeigen im Hinblick auf den automatischen Informationsaustausch mit dem Ausland zeigt, dass das Bankgeheimnis in der Vergangenheit unter anderem auch für steuerliche Zwecke missbraucht wurde.

Die gestützt auf die straflosen Selbstanzeigen erhobenen Kantons- und Gemeindesteuern betragen rund CHF 20 Mio. pro Jahr und machen damit circa 0.27 Prozent der gesamten Kantons- und Gemeindesteuern von CHF 7'500 Mio. aus. Nach Auffassung der Regierung deutet diese relativ tiefe Quote auf ein gut funktionierendes Kontrolldispositiv hin.

Der Regierungsrat hat sich in der Vergangenheit mehrfach für ein entschiedenes Vorgehen im Kampf gegen die Steuerhinterziehung ausgesprochen. Er ist jedoch der Auffassung, dass das heute bestehende Kontrolldispositiv wenig Spielraum für Steuerhinterziehungen zulässt und dass deshalb keine ergänzenden Massnahmen angezeigt sind (vgl. Ziffer 3.2⁹ im Vortrag zur Teilrevision des Steuergesetzes 2019 vom 16. August 2017).

Verteiler

- Grosser Rat

⁸ Interpellation Kiener Nellen «Steuervorlage 17. Wäre die Aufwertung stiller Reserven beim Zuzug aus dem Ausland ein neues, reputationsschädigendes Steuerschlupfloch?» (Geschäft Nr. 18.3269).

⁹ http://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/87005e22a0ec46fe9633e42e9b7d7699-332/1/PDF/2017.RRGR.18-Antrag_Regierung_und_Kommission_erste_Lesung-D-158595.pdf