

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates und Stellungnahme der Finanzkommission

Vorstoss-Nr.: 012-2016
Vorstossart: Finanzmotion
Richtlinienmotion:
Geschäftsnummer: 2016.RRGR.55

Eingereicht am: 18.01.2016

Fraktionsvorstoss: Ja
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: FDP (Haas, Bern) (Sprecher/in)
FDP (Kohler, Spiegel b. Bern)
FDP (Müller, Bern)

Weitere Unterschriften: 9

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 21.01.2016

RRB-Nr.: 192/2016 vom 24. Februar 2016
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**
Antrag Finanzkommission: **Annahme**

Notwendige Schritte zur Senkung der Steuern für natürliche und juristische Personen

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. im Voranschlag 2017 eine um 0,5 Steuerzehntel tiefere Steueranlage zu fixieren
2. im AFP 2018-2020 eine zusätzliche Senkung der Steueranlage um 0,5 Steuerzehntel vorzusehen
3. zusätzlich im Rahmen des AFP 2018-2020 die mit der Umsetzung der Steuerstrategie vom 17. September 2015 vorgesehene Senkung der Gewinnsteuer zu berücksichtigen bzw. vorsorglich entsprechende Überschüsse vorzusehen.

Begründung:

Zum Handlungsbedarf

Auch nach den Steuerrevisionen 2012, 2014 sowie der jüngsten Revision 2016 blieb der Kanton Bern für **natürliche Personen** steuerlich sehr unattraktiv. Die Steuerpflichtigen aller Kategorien mit Ausnahme der Alleinstehenden und Ehepaare mit Kindern und einem Bruttoeinkommen von

rund 40 000 Franken werden massiv überbelastet (im interkantonalen Vergleich teilweise bis Rang 26). Dies führte und führt dazu, dass die Unternehmen bei der Rekrutierung von Kadermitgliedern Schwierigkeiten haben und dass viele Gutsituierte ausserhalb des Kantons Wohnsitz nahmen und nehmen. Die Folgen sind Wirtschaftsschwäche, ein Verlust an Steuersubstrat und zusätzliche Pendlerbewegungen.

Auch bezüglich der **juristischen Personen** besteht dringendster Handlungsbedarf. Bei zunehmender Mobilität von Arbeit und Kapital ist die Steuerbelastung der juristischen Personen ein gewichtiges Kriterium für die Standortwahl. Einst war der Kanton Bern im interkantonalen Vergleich nicht schlecht positioniert (z. B. 2005: Rang 7), heute liegt er auf Rang 24. Der Regierungsrat hat den dringenden Handlungsbedarf im Rahmen der Erarbeitung der Steuerstrategie in diesem Bereich grundsätzlich anerkannt.

In der Wirtschaftsstrategie 2025 (Seite 21) erklärt der Regierungsrat zudem mit Recht, der Kanton Bern solle sich «im interkantonalen Steuerwettbewerb in der Rangliste der Kantone verbessern».

Auch der Grosse Rat hat den Handlungsbedarf anerkannt, indem er einer entsprechenden Planungserklärung der Finanzkommission zum AFP 2017-19 in der Novembersession 2015 überaus deutlich zugestimmt hat.

Zur vorliegenden Motion

Mit der vorliegenden Finanzmotion wird vorgeschlagen, im Rahmen des Voranschlags bzw. des AFP einerseits eine Senkung der Steueranlage vorzusehen, die eine Entlastung sowohl der natürlichen als auch der juristischen Personen bringt und andererseits die Berücksichtigung der Steuergesetzrevision 2018 im Umfang der Umsetzung der Steuerstrategie, die eine zusätzliche Entlastung der juristischen Personen insbesondere im Hinblick auf die USR III sicherstellt.

Die vorliegende Motion verlangt also eine Kombination von Steuersenkungen bei den juristischen *und* bei den natürlichen Personen, wobei die Anlagesenkung im Gegensatz zur Umsetzung der Steuerstrategie via Steuergesetzrevision (Gewinnsteuersenkung) beide Personenkategorien entlastet und nur den Kanton betrifft.

Damit die Motion erfüllt werden kann, ist der Regierungsrat gehalten, neben der Steuergesetzrevision 2018 ein ausgabenseitiges Sparprogramm zu beschliessen bzw. dem Grossen Rat vorzulegen.

Begründung der Dringlichkeit: Mit Blick auf die Behandlung der Steuerstrategie in der Junisession 2016 sowie auf die Notwendigkeit, rechtzeitig ein neues Sparpaket zu erarbeiten, drängt sich ein rascher Beschluss über die vorliegende Motion auf.

Antwort des Regierungsrates

Die Finanzmotion beauftragt den Regierungsrat, eine finanzseitig geforderte Massnahme im nächsten Voranschlag oder im nächsten Aufgaben-/Finanzplan zu ergreifen. In Bezug auf den Voranschlag hat eine Finanzmotion Weisungscharakter, sofern sie die verfassungsmässigen Kompetenzen des Regierungsrates bei der Budgeterarbeitung nicht wesentlich einschränkt. Der Regierungsrat muss bei der Erarbeitung des Budgetentwurfs hinsichtlich seiner Beurteilung der wirtschafts- und finanzpolitischen Entwicklung und den daraus zu ziehenden kurz- und mittelfristigen finanz- und steuerpolitischen Steuerungsmassnahmen die in der Verfassung vorgesehene nötige Handlungsfreiheit haben, sonst müsste er unter Umständen einen Voranschlag zuhanden des Grossen Rates verabschieden, der als Ganzes oder in wesentlichen Teilen nicht seiner Beurteilung und seinem Willen entspricht. Die Kantonsverfassung weist denn auch in ihrem Artikel 89 die Kompetenz, das Budget (zuhanden des Parlaments) zu verabschieden und den Aufgaben- und Finanzplan zu erstellen, uneingeschränkt dem Regierungsrat in dessen voller eigener Verantwortung zu. Diese verfassungsmässige Kompetenz kann nicht durch eine Finanzmotion des Parlaments, in einem der beiden Planungsbeschlüsse eine bestimmte Massnahme vorzusehen, unterlaufen werden. Die Finanzmotion verpflichtet zwar den Regierungsrat, das Anliegen des Grossen Rates ernsthaft zu prüfen, kann ihm aber nicht die Kompetenz entziehen, Budget und Finanzplan in eigener Verantwortung zuhanden des Parlaments zu gestalten und zu beschliessen. Der Sinn der Finanzmotion liegt denn folgerichtig auch darin, dem Regierungsrat rechtzeitig zu einem frühen Zeitpunkt zu kommunizieren, in welche Richtung der Grosse Rat die Ausgestaltung von Voranschlag oder Finanzplan erwartet.

Der Regierungsrat hat von September bis Dezember 2015 zur Steuerstrategie des Kantons Bern (Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat) ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Diese sieht u.a. mit Blick auf die Unternehmenssteuerreform III (USR III) schweremässig Steuerentlastungen bei den juristischen Personen vor. Der Regierungsrat hat in der Steuerstrategie dargelegt, dass aus einer steuerpolitischen Optik an sich angezeigte spürbare steuerliche Entlastungsmassnahmen bei den natürlichen Personen im aktuellen finanzpolitischen Umfeld des Kantons Bern zu nicht verkräftbaren Einnahmefällen führen würden.

Der Regierungsrat hatte in der Vernehmlassung vorgeschlagen, die Mindereinnahmen aus der Steuerstrategie teilweise mittels Anpassung der Motorfahrzeugsteuern (Anhebung auf den schweizerischen Durchschnitt) zu finanzieren. Zudem hatte er die Mehreinnahmen, welche sich aus der beim Grossen Rat beantragten allgemeinen Neubewertung 2019 der Grundstücke und Wasserkräfte ergeben, mitberücksichtigt. Mit den Mehreinnahmen aus diesen beiden Massnahmen wären die finanziellen Auswirkungen der Steuerstrategie für den Kantonshaushalt und für die Gemeinden – unter Berücksichtigung der finanzpolitischen Perspektiven gegen Ende des letzten Jahres gemäss Voranschlag 2016 und Aufgaben-/Finanzplan 2017-2019 – zumindest mittelfristig tragbar gewesen.

In der vergangenen Januarsession hat der Grosse Rat mit einer knappen Entscheidung (74:68 Stimmen) die allgemeine Neubewertung 2019 an den Regierungsrat zurückgewiesen und erklärt, dass er diese Vorlage zusammen mit der Steuerstrategie, d.h. zusammen mit der geplanten Steuergesetzrevision 2018 wieder beraten möchte. Das bedeutet, dass die Mehreinnahmen aus einer allgemeinen Neubewertung mindestens ein Jahr später anfallen, d.h. erst ab dem Jahr 2021 statt 2020. Weiter wurde die zweite Massnahme, d.h. die Anpassung der Motorfahrzeugsteuern, im Vernehmlassungsverfahren kritisiert.

Diese die Umsetzung der Steuerstrategie erheblich erschwerende Konstellation wird überlagert durch den Umstand, dass sich die mittel- und langfristigen finanzpolitischen Perspektiven gegen-

über dem Planungsstand vom letzten Jahr deutlich verschlechtert haben. Im Nachgang zur Aufhebung des Euro-Mindestkurses in der Schweiz hat sich die Konjunktur in unserem Land deutlich abgeschwächt. Diese Entwicklung wird sich mittelfristig auch auf den bernischen Finanzhaushalt auswirken (z.B. tieferes oder rückläufiges Steuerertragswachstum, steigende Arbeitslosigkeit, Zunahme der wirtschaftlichen Sozialhilfe etc.). Die mittelfristigen finanziellen Auswirkungen dieser wirtschaftlichen Entwicklungen werden derzeit analysiert und müssen bei Entscheiden über Steuersenkungen unbedingt einbezogen werden. Es wäre unverantwortlich, bereits in einzelnen Bereichen isolierte Steuersenkungen vorzunehmen, bevor nicht eine Gesamtsicht über die Finanzperspektiven vorliegt.

Der Regierungsrat ist derzeit daran, aufgrund der kontroversen Vernehmlassungsergebnisse und unter Einbezug der veränderten finanziellen Rahmenbedingungen die Steuerstrategie zu überarbeiten. Angesichts der vorstehend erläuterten finanz- und steuerpolitischen Ausgangslage ist es nach Auffassung des Regierungsrates unabdingbar, die politische Diskussion über den finanziellen Umfang und die Massnahmen zur Gegenfinanzierung der Steuerstrategie auf der Basis eines aktualisierten Zahlenwerks zu führen. Ein solches wird frühestens im August 2016 mit der Veröffentlichung des Voranschlags 2017 und Aufgaben-/Finanzplans 2018-2020 zur Verfügung stehen. Diese finanzpolitische Lagebeurteilung des Regierungsrates wird auch Gegenstand des Planungsdialogs mit der Finanzkommission zum Voranschlag 2017 und Aufgaben-/Finanzplan 2018-2020 sein.

Eine isolierte Reduktion der Steueranlage, ausserhalb der Gesamtsicht einer Steuerstrategie, wie sie die Motion vorschlägt, droht den Finanzhaushalt des Kantons aus dem Gleichgewicht zu bringen und zu neuen Sparpaketen zu führen – dies in einer Situation, in welcher die allgemeine wirtschaftliche Lage ohnehin schon angespannt ist. Angesichts der finanziellen Grössenordnung der notwendigen Entlastungen, den noch nicht lange zurück liegenden – teilweise schmerzhaften – Massnahmen aus der Angebots- und Strukturüberprüfung 2014 (ASP) sowie den zahlreichen Entlastungsanstrengungen der vergangenen Jahre (z.B. Eventualplanung 2009, Massnahmenpaket 2010, Entlastungspaket 2012) dürften allfällige Massnahmen, die einzig der Finanzierung von Steuersenkungen dienen sollen, auf harten politischen Widerstand stossen. Die Finanzierung der Steuerstrategie bewegt sich somit in einem finanzpolitischen Spannungsfeld bzw. in einem Konkurrenzverhältnis zur Finanzierung eines weiterhin guten Angebotes an staatlichen Leistungen zugunsten der bernischen Bevölkerung, einer nachhaltig finanzierbaren Schuldenhöhe, einem für die positive Entwicklung der bernischen Volkswirtschaft angemessenen Investitionsniveau sowie konkurrenzfähigen Anstellungsbedingungen für das Kantonspersonal und die Lehrkräfte.

Es wird letztlich die Aufgabe der politischen Kräfte im Kanton Bern sein, die richtige Balance in diesem Spannungsfeld zu finden und gestützt darauf entsprechende politische Entscheide zu fällen. Der Regierungsrat empfiehlt dringend, entsprechende Entscheide nicht isoliert, sondern im Rahmen einer finanz- und steuerpolitischen Gesamtsicht und aufgrund der aktualisierten VA/AFP-Zahlen sowie aufgrund der nach der Vernehmlassung überarbeiteten Steuerstrategie zu fällen. Werden isoliert nicht finanzierte Steuersenkungen beschlossen, so werden nicht nur die Möglichkeiten für eine umfassende und vorausschauende Steuerstrategie unnötig eingeschränkt. Zur Finanzierung werden dann wie bei der ASP auch Massnahmen nötig sein, von welchen die Bürgerinnen und Bürger sowie die Institutionen, welche staatliche Aufgaben erfüllen, direkt und erheblich schmerzlich betroffen sein werden.

Stellungnahme der Finanzkommission

Die Frage der Wirkung einer Motion und damit auch von Finanzmotionen beantwortet sich direkt aus der Verfassung und zwar nach Artikel 80 Absatz 1 KV. Diese Bestimmung gibt dem Grossen Rat das Recht, dem Regierungsrat Aufträge zu erteilen (u.a. Motionen). Die Bestimmung und damit zugleich die Verfassung legen auch fest, welche Wirkung ein solcher Auftrag hat: Eine Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates oder des Volkes hat verbindlichen Weisungscharakter. Einzig im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates kommt einer Motion des Grossen Rates lediglich Richtliniencharakter zu (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 KV; vgl. auch Art. 63 GRG).

Ob somit der vorliegenden Motion Weisungs- oder Richtliniencharakter zukommt, bemisst sich daran, wer abschliessend zu entscheiden hat. Dabei vermögen die Befugnisse des Regierungsrates nach Artikel 89 Absatz 1 KV die verfassungsrechtlich garantierten, abschliessenden Zuständigkeiten des Grossen Rates im Finanzbereich – wie das Recht des Grossen Rates, den Aufgaben- und Finanzplan zu behandeln (Art. 75 KV) und über den Voranschlag und die Steueranlage zu beschliessen (Art. 76 Bst. a und c KV) – nicht auszuhebeln. Es ist also für die Frage der Wirkung einer Motion nicht entscheidend, wer eine Vorlage entwirft, z.B. wer den Budgetantrag ans Parlament vorbereitet, sondern vielmehr, wer abschliessend darüber zu entscheiden hat. Deshalb haben Aufträge (insb. Finanzmotionen) des Grossen Rates zu Voranschlag, Aufgaben- und Finanzplan sowie zur Steueranlage (wie mit vorliegendem Vorstoss gefordert) verbindlichen Weisungscharakter, weil dafür eben der Grosse Rat und nicht der Regierungsrat abschliessend zuständig ist (vgl. Art. 80 Abs. 1 Satz 1 KV i.V. mit Art. 75 und Art. 76 Bst. a und c KV).

Die Finanzkommission hat die Finanzmotion beraten und beantragt dem Grossen Rat mit knapper Mehrheit, der Forderung zuzustimmen. Im interkantonalen Vergleich der Steuerbelastung steht der Kanton Bern auf den hintersten Plätzen, weshalb der Handlungsbedarf aus Sicht der Mehrheit der Finanzkommission gross ist. Insbesondere in den Grenzregionen zu anderen Kantonen besteht Abwanderungsdruck. Der Grosse Rat hat die Problematik erkannt und in der Novembersession 2015 im Rahmen der Haushaltsdebatte einer Planungserklärung der Finanzkommission mit klarem Mehr zugestimmt. Die Planungserklärung fordert die Schaffung von finanziellem Handlungsspielraum für die Umsetzung notwendiger Steuersenkungen für natürliche und juristische Personen.

Ende 2015 konnte den Medien entnommen werden, dass die vom Regierungsrat in die Vernehmlassung geschickte Steuerstrategie auf mehrheitliche Ablehnung gestossen ist. Ein Kritikpunkt war, dass keine Massnahmen für natürliche Personen vorgesehen waren, obwohl auch der Regierungsrat den Handlungsbedarf anerkennt. Gerade deshalb hält es die Mehrheit der Finanzkommission für an der Zeit, mit der Überweisung der Finanzmotion ein Zeichen zu setzen, die Steuern auch bei den natürlichen Personen moderat zu senken. Eine Reduktion von 0,5 Steuerzehnteln entspricht Mindereinnahmen von etwa 70 Millionen Franken, was in einem 10 Milliarden-Haushalt verkraftbar ist. Mit der gemässigten Reduktion des Steuersatzes könnte in der Bevölkerung zudem Goodwill geschaffen werden für die viel weitergehende, aber aufgrund der Unternehmensteuerreform III notwendige Senkung der Steuern für die juristischen Personen. Die allgemeine Senkung des Steuersatzes hat den Vorteil, dass es eine einfache Massnahme ist, die über alle kantonalen Steuern wirkt, jedoch keine Einnahmehausfälle bei den Gemeinden mit sich bringt.

Die Minderheit argumentiert, dass nun zuerst die überarbeitete Steuerstrategie des Regierungsrates abgewartet werden soll. Bevor finanzpolitische Massnahmen getroffen werden können,

muss eine Gesamtsicht vorliegen. Die Steuerstrategie ist für die Junisession 2016 zur Beratung im Grossen Rat vorgesehen, müsste also in den nächsten Wochen präsentiert werden. Die Vernehmlassungsvariante wurde zwar von vielen Seiten kritisiert. Wie jedoch der definitive Vorschlag des Regierungsrates aussieht, ist offen. Insgesamt bestehen in der Finanzpolitik viele Unsicherheiten. Weil der Grosse Rat das Dekret zur Neubewertung der Liegenschaften in der Januarsession 2016 zurückgewiesen hat und die Erhöhung der Motorfahrzeugsteuern in der Vernehmlassung auf grossen Widerstand gestossen ist, fehlt die Gegenfinanzierung. Auch die allgemeinen finanzpolitischen Perspektiven haben sich eingetrübt. Die Einnahmeausfälle von 70 bis 140 Millionen Franken sind bedeutend. Es müsste wahrscheinlich bereits wieder ein Sparpaket geschnürt werden. Wie die Abstimmung vom 28. Februar zu den Krankenkassenprämienverbilligungen gezeigt hat, sind gute Dienstleitungen der öffentlichen Hand für die Bürgerinnen und Bürger aber genauso wichtig wie eine angemessene Steuerbelastung.

Verteiler

- Grosser Rat