

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

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**



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) schweremwichtig 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 einem knappen Entscheid (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.

Verteiler

- Grosser Rat