Steuerreform auf Kosten des öffentlichen Dienstes

geschrieben von Urs Stauffer | August 17, 2018

Die Unternehmenssteuerreform III (USR III) wurde wuchtig abgelehnt. Statt einer revidierten Vorlage «Unternehmenssteuerreform IV» wird der neuste Reformvorschlag, trotz nur unerheblicher Abweichungen von der abgelehnten USR III, mit dem Titel «Steuervorlage 17 (SV 17)» neu verpackt. Urs Stauffer, Präsident von Öffentliches Personal Schweiz (ZV) steht auch der neuen Vorlage kritisch gegenüber und begründet seine Haltung anhand der Auswirkungen für den Kanton Bern bzw. die Stadt Biel.

Zur Erinnerung: Seit einigen Jahren steht die schweizerische Unternehmensbesteuerung zunehmend im internationalen Fokus. Hintergrund ist der internationale Druck und Kampf gegen Steueroasen und Steuerparadiese. Der Steuerdialog mit der Europäischen Union (EU) gestaltete sich zunehmend schwierig. Um dem internationalen Druck entgegenzuwirken entschied der Bundesrat potentiell wettbewerbsverzerrende Schweizer Steuerregime aufzuheben, um auf diese Weise Gegenmassnahmen gegen die Schweiz zu verhindern und eine Verständigung mit der EU anzustreben. In erster Linie betroffen sind hiervon Gesellschaften, die auf kantonaler Ebene privilegiert besteuert werden (Holdinggesellschaften, gemischte Gesellschaften, Domizilgesellschaften) es handelt sich insgesamt um ca. 24 000 Unternehmen.

Weil mit der Abschaffung der bisherigen privilegierten Besteuerung mit dem Wegzug von bisher privilegiert besteuerten Unternehmen gerechnet werden muss, schlug der Bund die Einführung von neuen Steuererleichterungen vor. So sollen Lizenzerträge mittels einer Lizenzbox auf kantonaler Ebene reduziert besteuert werden; zusätzlich können Kantone erhöhte Steuerabzüge für Forschung und Entwicklung gewähren und es

können Anpassungen bei der kantonalen Kapitalsteuer vorgenommen werden.

Die steuerpolitischen Massnahmen werden hauptsächlich in den Kantonen umgesetzt, was unweigerlich zu Steuerausfällen in den Kantonen und Gemeinden führen wird.

Nicht nur die steuerpolitischen Massnahmen führen zu massiven Steuerausfällen, die Kantone werden vom Bund zusätzlich angehalten ihre Gewinnsteuersätze zu senken. Zu diesem Zweck sah der Bund im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III (USR III), im Sinne einer Kompensation, eine Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von bisher 17 auf neu 21,2% vor. Im Rahmen der politischen Auseinandersetzung auf Bundesebene wurde dieser später auf 20.5% herunterkorrigiert und nach den politischen Auseinandersetzungen in der WAK-S (Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates) wiederum auf 21,2% angehoben.

Zu den Steuerausfällen, welche die Unternehmenssteuerreform III und nun neu die Steuervorlage 17 verursachen würden, gibt es keine gefestigten Annahmen. Man geht jedoch nach Abzug der Kompensationsleistungen von einem Nettogesamtsteuerausfall von CHF 2,1 Mia. aus, ohne die zusätzlich durch die neuen steuerpolitischen Massnahmen anfallenden Steuerausfälle genau abschätzen zu können.

Ablehnung der USR III

An 12. Februar 2017 wurde die Unternehmenssteuerreform III an der Urne mit 59,1% NEIN-Stimmen wuchtig verworfen. Der Öffentliches Personal Schweiz (ZV) setzte sich gemeinsam mit fast sämtlichen Dachorganisationen aus dem öffentlichen Sektor aktiv für eine Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III ein.

Es wäre nun zu erwarten gewesen, dass sich die Nachfolgevorlage (Steuervorlage 17) deutlich von der abgelehnten Unternehmenssteuerreform III unterscheidet,

vereinfacht wird und in erster Linie bei den kritischen Punkten, welche für den Hauptteil der Steuerausfälle verantwortlich sind massgeblich abgeschwächt wird. Die Analysen des Abstimmungsresultats haben aufgezeigt, dass vor allem die enormen Steuerausfälle einer der Hauptgründe der Ablehnung sind.

Nach einer vertieften Analyse der Steuervorlage 17 kann festgestellt werden, dass diese nur in wenigen Punkten von den Unternehmenssteuerreform III abweicht und aus meiner Sicht die Anforderungen an eine Nachfolgevorlage der vom Schweizer Stimmvolk abgeschmetterten Steuerreform III nicht erfüllt. Um die politische Akzeptanz der Steuervorlage 17 zu fördern, soll nun neu anstelle einer Erhöhung der Kinderzulagen ein sozialer Ausgleich über die AHV vorgenommen werden.

Aufgrund der minimen Unterschiede zwischen der USR III und der Steuervorlage 17 verzichte ich auf eine detaillierte inhaltliche Analyse der SV17 und konzentriere mich im Wesentlichen auf die Auswirkungen. Im Sinne einer Übersicht verweise ich auf die Abbildung 1.

Kompensation der Steuerausfälle in den Städten und Gemeinden

Durch die direkte Betroffenheit der Städte und Gemeinden muss die Einforderung einer zwingenden Gesetzesbestimmung durchgesetzt werden, welche sicherstellt, dass auch die städtisch kommunale Ebene für ihre Steuerausfälle entschädigt wird. Die in der SV 17 vorgeschlagene Formulierung ist nicht «griffig» und zu unverbindlich. Die Version des Bundesrat / Ständerats (Art. 196, al. 1bis) lautet folgendermassen: «Sie berücksichtigen die Auswirkungen der Aufhebung der Artikel 28 Absätze 2–5 und 29 Absatz 2 Buchstabe b des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden auf die Gemeinden angemessen.»

Die gesetzliche Bestimmung muss so formuliert werden, dass die

Kantone zur Kompensation der auf kommunaler Ebene durch die steuerpolitischen Massnahmen und Gewinnsteuersenkungen entstandenen Steuerausfälle verpflichtet werden. Das unten angefügte Beispiel des Kantons Bern zeigt, dass die Steuerausfälle in Verbindung mit den kantonalen Steuergesetzrevisionen nicht annähernd ausgeglichen werden. Vgl. auch die Abbildung 2.

Ein Vorschlag für eine verbindlichere Formulierung von Art. 196, al. 1bis (basierend auf dem Vorschlag des Schweizerischen Städteverbandes): «Sie gelten die Auswirkungen der Aufhebung der Artikel 28 Absätze 2–5 und 29 Absatz 2 Buchstabe b des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden auf die Gemeinden ihrer Betroffenheit entsprechend ab.»

Anpassungen im Finanzausgleich

Aufgrund der vorgeschlagenen steuerpolitischen Massnahmen und der Gewinnsteuerpolitik der Kantone braucht es dringend Anpassungen im Finanzausgleich. Die Anpassungen sind zwingend so zu gestalten, dass der durch die SV17 angeheizte Steuerwettbewerb im Bereich der Gewinnsteuersätze gebremst und nicht noch gefördert wird. Wie aus nachfolgender Aufstellung, die noch auf USR III Werten aufgebaut ist, abgeleitet werden kann (die Werte konnten aufgrund der unsicheren Berechnungsgrundlagen der SV 17 noch nicht angepasst werden) vergrössern sich, nicht zuletzt gestützt auf die bereits angekündigten massiven Gewinnsteuersatzsenkungen diverser Kantone, die Disparitäten zwischen den Kantonen. Auch mit der Steuervorlage 17 wird der interkantonale Steuerwettbewerb weiter angekurbelt. Vgl. auch die Abbildung 3.

Was sind die Folgen für das Personal und die öffentlichen Dienstleistungen?

Aufgrund meiner beruflichen Tätigkeit als Steuerverwalter der

Stadt Biel bin ich überzeugt, dass die Steuervorlage 17 die bereits stark angespannten Finanzlagen zahlreicher Städte und Kantone weiter verschärft. Als Beispiel stelle ich die Situation des Kantons Bern sowie den Umgang des Kantons Bern mit den aus der Steuervorlage 17 und der kantonalen Steuerstrategie resultierenden Steuerausfällen und den daraus entstehenden finanziellen Konsequenzen für die Städte und Gemeinden im Kanton Bern und generell die Gefahr für den Service Public im Kanton Bern dar.

Basierend auf der Steuervorlage 17 hat der Kanton Bern die Steuerstrategie 2019-2022 ausgearbeitet, mit der Zielsetzung, die Gewinnsteuerbelastung von heute 21,6 Prozent bis ins Jahr 2022 gestaffelt auf 16,37 Prozent zu senken. Dies würde bei der Stadt Biel zu einer unlösbaren Finanzierungslücke führen. Zusammen mit den Steuerausfällen, welche auf die steuerpolitischen Massnahmen der SV 17 zurückzuführen sind und der kantonalen Gewinnsteuersatzsenkung auf 16,37% hätte die Stadt Biel bis in das Jahr 2022 einen Steuerminderertrag von mindestens ca. CHF 15 – 16 Mio. pro Jahr zu verkraften (alle Berner Gemeinden über CHF 100 Mio.). Es ist höchst schwierig bis undenkbar eine Erhöhung der Steueranlage bei den Gemeindesteuern in Volksabstimmungen politisch durchzusetzen mit einer gleichzeitigen, massiven Entlastung bei der Unternehmenssteuer. Die Folge wären weitere drastische Sparmassnahmen bei den öffentlichen Dienstleistungen und Abbau bei den Subventionen, soweit gesetzlich überhaupt zulässig.

Fazit: Die gestaffelte Senkung der Gewinnsteuersätze ist ausschliesslich direkte Folge der Steuerfolge 17. Aufgrund der Gewinnsteuersatzsenkung entstehen massive Steuerausfälle bei der Kantons- und Gemeindesteuer.

Sanierung der Kantonsfinanzen und Refinanzierung der Steuerausfälle im

Kanton Bern

Es stellt sich die Frage, wie der Kanton Bern die Kantonsfinanzen saniert und wie er die Steuerausfälle bei der Kantonssteuer refinanziert. Das vom Regierungsrat des Kantons Bern und vom Grossen Rat mit leichten Abänderungen verabschiedete Sparpaket sieht für den Kanton Bern jährlich wiederkehrende Entlastungen von ca. CHF 185 Mio. vor. In einem Bericht werden über 150 Entlastungsmassnahmen vorgeschlagen die es dem Kanton Bern ermöglichen sollen, in den kommenden vier Jahren den Finanzhaushalt auszugleichen sowie die für das Jahr 2019 geplante Steuergesetzrevision zu finanzieren.

Die Sparmassnahmen erstrecken sich über sämtliche Bereiche des öffentlichen Haushalts und treffen soziale und kulturelle Institutionen sowie Städte und Gemeinden besonders hart. Die Städte und Gemeinden werden zusätzlich durch die von übergeordnetem Recht weitergegebenen Gewinnsteuersatzsenkungen belastet, denn diese gelten sowohl für die Kantons- wie auch für die Gemeindesteuern und führen zu bedeutenden Steuerausfällen bei den Gemeindesteuern.

Für die Städte und Gemeinden des Kantons Bern bedeutet dies, sie werden durch die Gewinnsteuersatzsenkungen, welche durch die Steuergesetzrevision 2019 entstehen hart getroffen und sehen sich zudem Sparmassnahmen des kantonalen Entlastungspakets ausgesetzt. Dadurch entsteht ein negativer Doppeleffekt der von städtischen und kommunalen Haushalten kaum zu verkraften ist. Zusätzlich lauern für Städte und Gemeinden noch indirekte Kosten, welche durch die kantonalen Leistungskürzungen bei den Institutionen im sozialen und Gesundheitsbereich entstehen. Zum Beispiel bei den Leistungskürzungen bei der Spitex.

Fazit

Verantwortungsvolle Finanzpolitik sieht anders aus. Die Auswirkungen der Sparmassnahmen auf das Personal von Kanton

Städte und Gemeinden sowie soziale und kulturelle Institutionen und auf die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen des Kantons Bern sind verheerend.

Nach erfolgter politischer Diskussion und Verabschiedung der Steuervorlage 17 in der jetzigen Fassung durch den Nationalrat werden andere Kantone dem Beispiel des Kantons Bern folgen und ihrerseits Steuergesetzrevisionen verbunden mit Gewinnsteuersatzsenkungen durchführen. Zur Refinanzierung der Steuerausfälle werden Sparmassnahmen und Steuererhöhungen, welche vor allem durch die natürlichen Personen getragen werden müssen, unvermeidbar sein.

Die Steuervorlage 17 kann als «alter Wein in neuen Schläuchen» bezeichnet werden. Der Unterschied zur wuchtig abgelehnten Unternehmenssteuerreform III ist fast nicht zu erkennen.

Aus meiner persönlichen Sicht eine klare Missachtung des Abstimmungsresultats resp. des Wählerwillens. Es ist zu hoffen, dass in der bundespolitischen Diskussion (Nationalrat) noch wesentliche steuerpolitische Korrekturen angebracht werden und der interkantonale Steuerwettbewerb durch eine Anpassung der Ressourcenausgleichssysteme abgebremst wird. Der im Ständerat ausgehandelte «AHV-Deal» ist schön und gut, die Finanzierung der öffentlichen Dienstleistungen bleibt jedoch vollumfänglich auf der Strecke.
Am Beispiel des Kantons Bern ist deutlich erkennbar wer die Zeche dieser verfehlten nationalen und kantonalen Steuerpolitik bezahlen wird: Der öffentliche Dienst sowie die Bürgerinnen und Bürger.