

Postulat Fraktion GLP/JGLP (Marianne Schild, GLP): Chancen und Risiken gesenkter oder erhöhter Unternehmenssteuern

Der Grosse Rat hat am 9. März 2020 das revidierte Steuergesetz beschlossen. Das Gesetz gilt rückwirkend ab dem 1. Januar 2020. Artikel 250 Absatz 3 lautet neu: «Die Gemeinde setzt die Steueranlage zusammen mit dem Beschluss über das Budget jährlich fest. Die Steueranlage ist für alle betroffenen Steuern gleich. Für die Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen kann eine um höchstens 20 Prozent abweichende Steueranlage beschlossen werden»

Das heisst, seit dem 1. Januar 2020 ist es prinzipiell möglich abweichende Steueranlagen für die natürlichen und juristischen Personen festzulegen. In der Stadt Bern wurde bisher von dieser Möglichkeit kein Gebrauch gemacht. Sowohl die Senkung als auch die Erhöhung der Unternehmenssteuern bergen Risiken aber auch Chancen für die Stadt Berner Volkswirtschaft. Die Auswirkungen von geänderten Steueranlagen können sehr vielfältig sein. Veränderte Steueranlagen können zur Ansiedlung und zum Wegzug von Firmen in der Stadt Bern führen. Sie können je nach volkswirtschaftlichen Voraussetzungen zu einem höheren oder tieferen Steuersubstrat der juristischen und der natürlichen Personen führen. Oder sie können zu einer Erhöhung und zu einer Senkung der Bevölkerungszahl in der Stadt führen, was wiederum weitreichende volkswirtschaftliche Konsequenzen z.B. auf den städtischen Wohnraum, das Schulwesen, etc. haben kann. Ohne eine vertiefte Analyse ist es vollkommen unklar, welche volkswirtschaftlichen Auswirkungen eine Anpassung der Steueranlage der juristischen Personen für die Stadt Bern hätte.

Der Gemeinderat wird aufgefordert folgende Fragen vertieft zu prüfen, um eine fachliche Grundlage für die politische Entscheidungsfindung zur allfälligen Anpassung der Steueranlage juristischer Personen zu schaffen:

1. Welche volkswirtschaftlichen Auswirkungen hätte eine Erhöhung der Steueranlage für juristische Personen um 20 Prozent für die Stadt Bern unter Berücksichtigung aller Faktoren?
2. Welche volkswirtschaftlichen Auswirkungen hätte eine Senkung der Steueranlage für juristische Personen um 20 Prozent für die Stadt Bern unter Berücksichtigung aller Faktoren?
3. Welche volkswirtschaftlichen Chancen und Risiken birgt eine unterschiedliche Steueranlage für juristische und natürliche Personen grundsätzlich für die Stadt Bern?

Bern, 20. August 2020

Erstunterzeichnende: Marianne Schild

Mitunterzeichnende: Maurice Lindgren, Gabriela Blatter, Irène Jordi, Remo Sägesser, Michael Hoekstra, Simon Rihs, Michael Ruefer

Antwort des Gemeinderats

Die Referendumsfrist zur Steuergesetzesrevision, die am 9. März 2020 vom Grossen Rat beschlossen wurde, lief am 1. Juli 2020 ungenutzt ab. Es erfolgte eine rückwirkende Inkraftsetzung per 1. Januar 2020. Zum Zeitpunkt des 1. Juli 2020 war das städtische Budget für das Rechnungsjahr 2021 aufgrund der stadtinternen Fristen bereits ausgearbeitet. Eine Anpassung der Steueranlage für juristische Personen wäre demnach erstmalig ab dem Rechnungsjahr 2022 möglich.

Ein Steueranlagezehntel beträgt in der Stadt Bern in etwa 29 Mio. Franken. Davon entfallen rund 24 Mio. Franken auf die natürlichen Personen und 5 Mio. Franken auf die juristischen Personen. Dieses Aufteilungsverhältnis zwischen natürlichen und juristischen Personen verändert sich jährlich, je nach Schwankungen der Steuererträge in den beiden Kategorien.

In der Stadt Bern könnte gestützt auf die neue Rechtslage die Steueranlage von aktuell 1,54 für die juristischen Personen um maximal 20 Prozent auf 1,84 angehoben werden. Dies würde statisch betrachtet zu jährlichen Mehreinnahmen von 15 Mio. Franken führen. Statisch deshalb, weil konjunkturelle Veränderungen nur mit der üblichen Unsicherheit vorausgesagt werden können. Umgekehrt könnte die Steueranlage für die juristischen Personen um rund drei Steuerzehntel auf 1,24 gesenkt werden. Dies würde die juristischen Personen entlasten und führte zu Einnahmenreduktionen im ungefähr gleichen Ausmass.

Die Festsetzung der Steueranlage muss, wie es im Postulat richtig wiedergegeben wird, jährlich festgelegt werden. Das heisst, dass der Beschluss betreffend die Steueranlagen (natürliche und juristische Personen) nur für das Folgejahr (Budget) gilt und danach stets wieder bestätigt oder neu festgelegt werden muss.

Am 31. Dezember 2019 gab es in der Stadt Bern 8 994 juristische Personen. Im Durchschnitt lieferte eine juristische Person in den letzten fünf Jahren jährlich Fr. 13 438.00 Gemeindesteuern ab, was einen steuerbaren Reingewinn im Kanton Bern von Fr. 237 500.00 voraussetzte. Die Spannweite bei den Gewinnsteuern ist jedoch sehr gross: 2 % der juristischen Personen erbringen 95 % der Gewinnsteuern, und ein ganz grosser Teil der juristischen Personen bezahlt nur geringfügig Steuern (z. B. Vereine). Zur besseren Nachvollziehbarkeit dient nachfolgende tabellarische Darstellung der Steuerabgaben fünf fiktiver, aber durchaus möglicher Musterunternehmen der Stadt Bern (in Fr.):

Typ (jurist. Person)	Steuerbarer Gewinn	Direkte Bundessteuer	Kantonssteuern Bern	Gemeindesteuer Stadt Bern (Anlage: 1,54)	Kirchensteuern	Total Steuern
Sehr klein	10 000	850	474	239	29	1 592
		53 %	30 %	15 %	2 %	100 %
Klein	150 000	12 750	16 019	8 062	987	37 818
		34 %	42 %	21 %	3 %	100 %
Mittel (Ø)	237 500	20 188	26 702	13 438	1 645	61 973
		33 %	43 %	22 %	2 %	100 %
Gross	5 000 000	425 000	608 175	306 075	37 464	1 376 714
		31 %	44 %	22 %	3 %	100 %
Sehr gross	50 000 000	4 250 000	6 102 405	3 071 145	375 916	13 799 466
		31 %	44 %	22 %	3 %	100 %

Ausgehend von einem derzeitigen Gemeindesteueranteil von etwa 15 bis 22 Prozent kann bei einer Ausschöpfung der neuen Möglichkeit, die Steueranlage für juristische Personen von aktuell 1,54 um maximal drei Steuerzehntel (~20 %) nach oben oder unten anzupassen, eine positive oder negative Veränderung der Gesamtsteuerbelastung im Umfang von rund 3 bis knapp 5 Prozent erreicht werden.

Typ (jurist. Person)	Steuerbarer Gewinn	Gemeindesteuer Stadt Bern (Anlage: 1,84)	+ in CHF absolut + in % Total Steuern	Gemeindesteuer Stadt Bern (Anlage: 1,24)	- in CHF absolut - in % Total Steuern
Sehr klein	10 000	285	+ 46	192	-47
		17 %	+ 3 %	12 %	-3 %
Klein	150 000	9 632	+ 1'570	6 491	-1 571
		24 %	+ 4 %	18 %	-4 %
Mittel (Ø)	237 500	16 056	+ 2 618	10 821	-2 617
		25 %	+ 4 %	18 %	-4 %
Gross	5 000 000	365 700	+ 59 625	246 450	-59 625
		25 %	+ 4 %	19 %	-5 %
Sehr gross	50 000 000	3 669 420	+ 598 275	2 472 870	-598 275
		25 %	+ 4 %	19 %	-5 %

Selbst bei einer von der aktuellen Steueranlage von 1,54 ausgehenden, maximal möglichen Erhöhung der Steueranlage um drei Steuerzehntel nur für juristische Personen, ergäbe sich in sämtlichen Planjahren (PJ) des IAFP (2021 – 2024) ein negatives Gesamtergebnis der Stadtrechnung:

(in CHF)	PJ 2021	PJ 2022	PJ 2023	PJ 2024
Aufwandüberschuss vor Beschluss von zusätzlichen Massnahmen	-60 632 932	-77 816 475	-77 038 919	-76 420 380
Vom GR beschlossene/angestrebte Massnahmen	23 500 000	35 000 000	45 000 000	45 000 000
Aufwandüberschuss nach beschlossenen/angestrebten Massnahmen	-37 132 932	-42 816 475	-32 038 919	-31 420 380
Erhöhung der Steueranlage für juristische Personen um maximal mögliche 3 Steuerzehntel	15 000 000	15 000 000	15 000 000	15 000 000
Aufwandüberschuss nach Steueranlage-Erhöpfung bei den juristischen Personen	-22 132 932	-27 816 475	-17 038 919	-16 420 380

Werden nun volkswirtschaftliche Auswirkungen betrachtet, gilt es statische und dynamische Effekte zu unterscheiden:

- Statische Effekte betreffen die direkten Konsequenzen der Senkung beziehungsweise Erhöhung der Steueranlage, in der Annahme, dass die Steuerbasis identisch bleibt. Da es ein paar Jahre dauert, bis sich Unternehmen auf potenziell veränderte steuerliche Rahmenbedingungen anpassen, handelt es sich bei den statischen Effekten um kurzfristige Effekte.
- Dynamische Effekte berücksichtigen Anpassungen der Unternehmen bezüglich ihrer Standortwahl, Produktionsentscheidungen, Veränderung von Betriebsstätten oder Konzernfunktionen, Transfer-Pricing etc. Bei den dynamischen Effekten steht mit Blick auf die Steuerentwicklung die Frage im Vordergrund, wie mobil das Steuersubstrat ist. Dabei spielt beispielsweise auch die Steuerentwicklung in anderen Gemeinden und Kantonen eine wesentliche Rolle.

In der ökonomischen Literatur wird der entscheidende Parameter, um diese dynamischen Effekte zu quantifizieren, anhand von Daten zu beobachteten Steuerveränderungen geschätzt (sogenannte Elastizität bzw. Semi-Elastizität von Unternehmensgewinnen bzgl. Veränderungen der effektiven Steuerlast). Die Höhe dieses Parameters hängt stark davon ab, was für Unternehmenstypen (internationale Konzerne oder inländische Unternehmen) und welche Zeithorizonte betrachtet werden und auf welcher räumlichen Ebene der Steuerwettbewerb stattfindet. David Staubli (*The Elasticity of Corporate Income: Panel Data Evidence from Switzerland*, 2018) kommt in seiner Schätzung auf eine Reduktion der aggregierten Gewinne (Steuerbasis) von ca. 0,43 % für einen Anstieg des Steuersatzes um 1 %. Hierbei handelt es sich um einen Mittelwert; die Charakteristik der Gemeinde und der Unternehmen wird nicht berücksichtigt. Die Schätzung von Staubli (2018) deutet allerdings darauf hin, dass eine Steuerreduktion sich quasi nicht selbst finanziert.

Zu Punkt 1:

Kurzfristig würde eine Erhöhung der Steueranlage für juristische Personen um 20 Prozent ein negatives Signal für ansässige Unternehmen senden, zumal Bern bereits heute nicht als «Steuerparadies» bekannt ist. Mittel- bis langfristig könnte sich eine solche Erhöhung zu einem Grund für Unternehmensabwanderungen oder Nichtansiedlungen entwickeln.

Zu Punkt 2:

Kurzfristig wären mit einer Senkung der Steueranlage für juristische Personen um 20 Prozent keine volkswirtschaftlichen Auswirkungen zu erwarten. Langfristig könnte eine solche Senkung eine Signalwirkung entfalten. Umliegende Gemeinden könnten nachziehen, was die ganze Region steuerlich zwar attraktiver machen würde, aber negative Aspekte des Steuerwettbewerbs nachziehen könnte (z. B. Entmischung der Bevölkerung mit einer Konzentration von Bessergestellten an Orten mit niedrigen Steuersätzen und Konzentration von Schlechtergestellten an Orten mit hohen Steuersätzen). Bestenfalls führt eine solche Steuersenkung für juristische Personen zu einer Zuwanderung von Unternehmen. Zugleich ist hier darauf hinzuweisen, dass die Stadt Bern bereits heute über einen markanten Überhang an Arbeitsplätzen gegenüber den Einwohnerinnen/Einwohnern verfügt. Ein weiteres Wachstum des Gaps zwischen Arbeitsplätzen und Einwohnerinnen/Einwohnern ist aus diversen Gründen (raumplanerisch, finanzpolitisch usw.) nicht im Interesse der Stadt Bern.

Zu Punkt 3:

Betreffend die Ansiedlung oder den Wegzug von Unternehmen aus Bern aufgrund veränderter Steueranlagen (und damit dem Steuersubstratgewinn oder -verlust) ist festzuhalten, dass es in vielen Fällen (zum Beispiel bei grossen Multinationals, KMU- oder Familien-Gruppen) der unternehmerischen Freiheit überlassen ist, über welche Gruppenfirma ein Geschäft abgewickelt wird und wo folglich dann der daraus resultierende Gewinn zur Besteuerung gelangt. Es werden nicht Konzerne besteuert, sondern jede juristische Person wird individuell in der Einwohnergemeinde besteuert, in der sich ihr Sitz und/oder ihre Betriebsstätte befindet (keine Konzernbesteuerung).

Ausserdem machen die Gemeindesteuern im Kanton Bern in der Regel lediglich zwischen etwa 10 und 30 Prozent der Gesamtsteuerbelastung aus (für die Stadt Bern: derzeit ungefähr 15 bis 22 Prozent). Die Belastung durch die Kantons- und die direkte Bundessteuer ist weitaus bedeutender, was sich schon aus der Verteilung der Steueranlagen ergibt: Diese liegt im Kanton Bern seit Jahren bei 3,06 und in den Gemeinden im Durchschnitt bei rund 1,7. Insofern ist ein Steuerzehntel mehr oder weniger Gemeindesteuern für viele Unternehmen kaum ein Grund, sich in der einen oder anderen bernischen Gemeinde «anzusiedeln» oder von dort «wegzuziehen».

Die Ansiedlung oder der Wegzug von Firmen müssen zudem nicht zwingend Konsequenzen auf den städtischen Wohnraum und das Schulwesen haben, denn wenn ein Unternehmen in der Stadt Bern Gemeindesteuern bezahlt, bedeutet dies nicht automatisch, dass die angestellten Personen ihren

Wohnsitz ebenfalls in der Stadt Bern haben (grundsätzlich Niederlassungsfreiheit, Wochenaufenthalterinnen und -aufenthalter, «Globalisierungsnomaden»).

Die volkswirtschaftlichen Chancen und Risiken einer unterschiedlichen Steueranlage werden wie folgt eingeschätzt:

- Die (langfristige) volkswirtschaftliche Chance bei einer unterschiedlichen Steueranlage liegt bei einer Steuerreduktion bei den juristischen Personen darin, dass Unternehmen potenziell angezogen werden. Bern würde idealerweise einen noch attraktiveren Arbeitsmarkt bieten und (gut-verdienende) natürliche Personen anziehen (Spillover-Effekt).
- Das (langfristige) volkswirtschaftliche Risiko bei einer unterschiedlichen Steueranlage liegt bei einer Steuerreduktion bei juristischen Personen darin, dass Steuersubstrat verloren geht. Dies würde dann eintreffen, wenn trotz der Steuerreduktion keine neuen Unternehmen in der Stadt Bern angesiedelt werden können. Dieser Steuersubstratsverlust müsste bei konstanten städtischen Ausgaben allenfalls bei den natürlichen Personen mittels Steuererhöhungen kompensiert werden, was zur Abwanderung von natürlichen Personen und damit einhergehend einem Verlust der Steuerbasis führen könnte.
- Im Falle einer Steuererhöhung bei den juristischen Personen birgt eine unterschiedliche Steueranlage für juristische und natürliche Personen das volkswirtschaftliche Risiko, wonach kurzfristig eine Erhöhung der Steueranlage für juristische Personen um 20 Prozent ein negatives Signal für ansässige Unternehmen senden würde, zumal Bern bereits heute nicht als «Steuerparadies» bekannt ist. Langfristig könnte sich eine solche Erhöhung zu einem Grund für Unternehmensabwanderungen entwickeln. Eine Chance ist in diesem Zusammenhang keine zu erkennen.

Fazit: Bei einer Unternehmenssteuererhöhung oder -reduktion im Umfang von 20 Prozent im Vergleich zur Steueranlage der natürlichen Personen sind keine wesentlichen volkswirtschaftlichen Chancen oder Risiken zu erwarten. Die Steuererhöhung bzw. -reduktion hätten kurzfristig in erster Linie symbolischen Charakter und könnten allenfalls langfristig etwas bewirken.

Antrag

1. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, das Postulat erheblich zu erklären.
2. Die Stellungnahme gilt gleichzeitig als Prüfungsbericht.

Bern, 9. Dezember 2020

Der Gemeinderat