



Regierungsrat

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
info.regierungsrat@be.ch
www.be.ch/rr

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und
Finanzdirektoren (FDK)
Sekretariat
Speichergasse 6
Postfach
3001 Bern

Ihr Zeichen: 19. August 2020

Unser Zeichen: 2020.FINGS.484

RRB Nr.: 910/2020

Direktion: Finanzdirektion

Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Finanzausgleich 2021 zwischen dem Bund und den Kantonen. Anhörung zum Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV)

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Frau Regierungsrätin, sehr geehrter Herr Regierungsrat

Mit Schreiben vom 15. Juni 2020 haben Sie uns zur Anhörung zu den Datengrundlagen für die Berechnung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs 2021 eingeladen. Gerne nimmt der Regierungsrat des Kantons Bern nachfolgend die Gelegenheit zur Stellungnahme wahr.

Der Regierungsrat nimmt davon Kenntnis, dass der Prozess der Erhebung, Lieferung und Verarbeitung der Daten, an dem die Kantone, die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), das Bundesamt für Statistik (BFS) und die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) beteiligt sind, im ersten Halbjahr 2020 erfolgte. Die Fachgruppe «Qualitätssicherung» begleitete den Prozess und nahm am 9. Juni 2020 den Bericht zustimmend zur Kenntnis.

Unsere zuständigen kantonalen Fachämter haben die statistischen Grundlagen für die Berechnung des Ressourcenausgleichs (Steuerverwaltung) bzw. des Lastenausgleichs (Finanzverwaltung) des Kantons Bern soweit als möglich geprüft. Gestützt auf die daraus resultierenden Prüfergebnisse, kann der Regierungsrat den aus den vorliegenden Datengrundlagen für das Jahr 2021 an den Kanton Bern resultierenden Ausgleichszahlungen im Ressourcenausgleich **nicht zustimmen**.

Nachfolgend erläutert der Regierungsrat die Gründe für seine Haltung. Gleichzeitig stellt er zu den Grundlagen der Berechnung der Ressourcenausgleichszahlungen zwei konkrete Anträge:

Antrag 1: Korrektur der juristischen Gewinne des Kantons Bern im Bemessungsjahr 2017

Aufgrund einer Restrukturierung einer internationalen Firmengruppe und dem in diesem Zusammenhang erzielten einmaligen Gewinn von CHF 2.2 Mrd. («Sondereffekt») sind im für die Ausgleichszahlungen für das Jahr 2021 relevanten Bemessungsjahr 2017 die Gewinne der ordentlich besteuerten juristischen Personen im Kanton Bern gegenüber dem Jahr 2016 um über 40 Prozent angestiegen. Der Sondereffekt hat für den Kanton Bern Mindererträge im Ressourcenausgleich in den NFA-Vollzugsjahren 2021, 2022 und 2023 von jährlich ca. CHF 125 Mio. zur Folge.

Der ausserordentliche Gewinn hat seinen Ursprung bei einer in einem anderen Kanton ansässigen Domizilgesellschaft, welche im Jahr 2017 mit einem ordentlich besteuerten Unternehmen mit Sitz im Kanton Bern fusionierte. Aufgrund des besonderen Steuerstatus dieser ausserkantonalen Domizilgesellschaft – Statusgesellschaften unterlagen bis am 1. Januar 2020 nur im begrenztem Umfang der kantonalen Gewinnsteuer – konnte der durch eine anschliessende Restrukturierung bei der fusionierten bernischen Unternehmensgruppe anfallende Gewinn ausschliesslich auf Bundesebene, nicht aber auf Kantons- und Gemeindeebene besteuert werden. Die Steuerverwaltung des Kantons Bern verfügte dabei über keinen Ermessensspielraum, d.h. der internationalen Firmengruppe wurden durch den Kanton Bern insbesondere auch keine Steuererleichterungen gewährt

Für den Kanton Bern resultierte aus dem Sondereffekt ein Steuerertrag von insgesamt CHF 4 Millionen (CHF 1.5 Mio. Gewinnsteuer Kanton Bern und CHF 2.5 Mio. Bundessteueranteil). Obwohl auf kantonaler Ebene nur CHF 160 Millionen (CHF 12.4 Mio. davon im Kanton Bern) der insgesamt CHF 2.2 Milliarden besteuert werden konnten, werden diese nun aber dem Ressourcenpotenzial des Kantons Bern zur Berechnung der Ausgleichszahlungen für die Jahre 2021, 2022 und 2023 vollumfänglich angerechnet.

Per Saldo führt der ausserordentliche Gewinn für den Kanton Bern zu NFA-Mindereinnahmen von insgesamt rund CHF 300 Millionen. Diesem Betrag stehen die vorstehend aufgeführten Steuererträge von insgesamt CHF 4 Millionen gegenüber. Der Sondereffekt aus dem Jahr 2017 führt somit zu einer für den Kanton Bern folgenschweren Gesamtrechnung.

Gemäss Artikel 3, Absatz 1 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) stellt das Ressourcenpotenzial eines Kantons den «Wert seiner fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen» dar. Die Erhöhung des Ressourcenpotenzials für den Kanton Bern wäre demnach nach Auffassung des Regierungsrates gerechtfertigt, wenn ein entsprechender Gewinn auch bei den Kantons- und Gemeindesteuern vollumfänglich steuerbar gewesen wäre und zu entsprechend hohen Steuererträgen geführt hätte. Dies ist vorliegend aber nicht der Fall.

Eine detaillierte Analyse des Sondereffektes inklusive einer steuerrechtlichen Beurteilung findet sich in der **Beilage 1**.

Antrag des Regierungsrates

Der Regierungsrat stellt gestützt auf den in Beilage 1 dargelegten Sachverhalt den Antrag, bei der Berechnung des massgebenden Gewinns der juristischen Personen für das Bemessungsjahr 2017 den vorerwähnten einmaligen Gewinn von CHF 2.2 Mrd. aufgrund einer Restrukturierung einer internationalen Firmengruppe gemäss Art. 23a Abs. 2 FiLaG nur mit dem Betafaktor von 12.4 Prozent für Domizilgesellschaften zu berücksichtigen¹. Die damit verbundene Korrektur der Be-

¹ Anm. des Regierungsrates: Faktisch handelt es sich um einen Anwendungsfall von Art. 23a Abs. 2 FiLaG, da die ausländische XYZ-Gruppe mit ihrem Entscheid zur Fusion der beiden schweizerischen Tochtergesellschaften freiwillig auf den besonderen Steuerstatus der (aufgelösten) Domizilgesellschaft ABC Schweiz AG verzichtet hat. Vergleiche dazu die Ausführungen in Beilage 1

messungsgrundlagen für das Jahr 2017 gilt auch für die Berechnung der Ressourcenausgleichszahlungen für die Jahre 2022 und 2023, welche ebenfalls u.a. auf dem Bemessungsjahr 2017 beruhen.

Antrag 2: Anpassung des Gewichtungsfaktors für die massgebenden Steuerrepartitionen

Gemäss Artikel 21 der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV) entsprechen die massgebenden Steuerrepartitionen eines Kantons dem gewichteten Saldo zwischen

- a) der Summe der Gutschriften der direkten Bundessteuer, die in den Bemessungsjahren in anderen Kantonen zu seinen Gunsten verbucht wurden; und
- b) der Summe der Gutschriften der direkten Bundessteuer, die er in den Bemessungsjahren zugunsten anderer Kantone verbucht hat.

Weiter wird in Artikel 21 der FiLaV festgehalten, dass der Gewichtungsfaktor eines Kantons dem Verhältnis zwischen der Summe der massgebenden Einkommen und Gewinne des Kantons und dem Steueraufkommen der direkten Bundessteuer des Kantons in den Bemessungsjahren entspricht.

Im Rahmen der Prüfung des im Antrag 1 erwähnten Sondereffekts haben die Fachspezialistinnen und -spezialisten der Finanzdirektion festgestellt, dass mit dem für den Kanton Bern im Bemessungsjahr geltenden Gewichtungsfaktor von 20,0 die ihm als Nettozahler bei den Steuerrepartitionen verbundene Einbusse beim steuerlich ausschöpfbaren Ressourcenpotenzial nur teilweise ausgeglichen wird. Gemäss der aus der **Beilage 2** hervorgehenden Berechnungen resultiert für den Kanton Bern aus dem Gewinn von CHF 2,2 Milliarden letztlich ihm angerechnetes, aber steuerlich nicht ausschöpfbares Ressourcenpotenzial von CHF 1,6 Milliarden.

Dabei handelt es sich nicht um einen Einzelfall. Vielmehr stellt der Umgang bzw. die Berechnung der massgebenden Steuerrepartitionen ein generelles Problem bei der Berechnung der jährlichen Ausgleichszahlungen an die einzelnen Kantone dar. Gemäss dem erläuternden Bericht vom Oktober 2007 zur FiLaV müssen die Steuerrepartitionen *«(...) mit einem Gewichtungsfaktor multipliziert werden, damit sie auf ein im Vergleich zu den steuerbaren Gewinne und Einkommen äquivalentes Niveau angehoben werden können.»*. Wie das Beispiel in Beilage 2 zeigt, ist dies aber nicht der Fall.

Kantone, welche bei den massgebenden Steuerrepartitionen über mehrere Jahre hinweg einen negativen Saldo aufweisen, werden demzufolge unseres Erachtens systematisch benachteiligt. Davon sind insbesondere die Kantone Zürich und Bern betroffen. Erheblich betroffen sind aber auch die Kantone Freiburg, Basel-Landschaft und Basel-Stadt².

Nach Auffassung des Regierungsrates handelt es sich vorliegend um einen Systemfehler, welchen es im mit einer entsprechenden Anpassung der Verordnung durch den Bundesrat spätestens im Hinblick auf den Vollzug 2022 zu korrigieren gilt.

Antrag des Regierungsrates

Der Regierungsrat beantragt die Gewichtungsfaktoren für die massgebenden Steuerrepartitionen so festzulegen, dass die interkantonalen Verschiebungen beim ausschöpfbaren Ressourcenpotenzial infolge von Steuerrepartitionen spätestens ab dem Vollzug 2022 angemessen ausgeglichen bzw. kompensiert werden.

² vgl. Beilage 2

Der Bundesfinanzausgleich gehört zu den wesentlichsten Eckpfeilern unseres föderalistischen Staatesystems. Dementsprechend gilt es, diesem fein austarierten System Sorge zu tragen und nicht beabsichtigte Wirkungen bzw. offensichtliche Mängel zu korrigieren. Nur so bleiben die Glaubwürdigkeit und somit auch die politische Akzeptanz des Bundesfinanzausgleichs – gerade auch in der Bevölkerung – langfristig gewährleistet.

Vor diesem Hintergrund dankt der Regierungsrat der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren für die sorgfältige Prüfung seiner Anträge. Bei allfälligen Rückfragen steht die Finanzdirektorin, Frau Regierungsrätin Beatrice Simon, mit ihren Fachspezialistinnen und -spezialisten der FDK gerne für weitere Auskünfte zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates



Pierre-Alain Schnegg
Regierungspräsident



Christoph Auer
Staatsschreiber

Verteiler

- GS FIN, SV, FV

Beilagen

- Beilage 1: Detailinformationen zum Sondereffekt
- Beilage 2: Detailinformationen zu den Steuerrepartitionen