

Sitzung vom 18. September 2019

837. Anfrage (Ausmass und Wirkung von Steuervergünstigungen)

Die Kantonsräte Tobias Langenegger, Zürich, und Stefan Feldmann, Uster, haben am 27. Mai 2019 folgende Anfrage eingereicht:

«Die primäre Funktion von Steuern besteht darin, Mittel zu generieren, um die Aufgaben des Staates zu finanzieren. Weniger offensichtlich ist, dass über das Steuersystem jährlich Milliarden von Franken ausgegeben werden («tax expenditures»). Indem nämlich gewisse Bevölkerungsgruppen steuerlich bevorzugt werden, entgehen dem Fiskus Einnahmen.»

Dieser Satz stammt aus dem Bericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung «Welche Steuervergünstigungen gibt es beim Bund» aus dem Jahre 2011, der aufzeigt, dass Steuervergünstigungen aller Art den Bund rund 25 Milliarden Franken jährlich kosten.

Das nationale Subventionsgesetz (SuG) legt in Artikel 7 Buchstabe g fest, dass auf Finanzhilfen in Form von steuerlichen Vergünstigungen in der Regel verzichtet werden sollte, da diese gewichtige Nachteile aufweisen. Sie widersprechen dem Grundsatz der Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, wenn sie zur Erreichung ausserfiskalischer Zielsetzungen eingesetzt werden. Zudem profitieren vor allem die höheren Einkommensklassen von Steuervergünstigungen.

Die Einflussnahme auf die geförderte Tätigkeit wird weiter erschwert, da die steuerliche Vergünstigung nicht mit Auflagen und Bedingungen verknüpft werden können. Sie sind Giesskannensubventionen, da sie sich einer Überprüfung der Wirkung entziehen. Subventionen in Form von Steuervergünstigungen weisen weiter hohe Mitnahmeeffekte auf, sind ineffizient und ineffektiv. Schlussendlich widerspricht die fehlende Abbildung der Subvention in den Rechnungen des Bundes und der Kantone den Grundsätzen der Transparenz und Vollständigkeit. Steuervergünstigungen entziehen sich somit der Budgetkontrolle und -steuerung durch die Parlamente.

In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

1. Steuervergünstigungen wachsen betragsmässig und werden in der Schweiz (im Ggs. zur USA oder Deutschland) historisch gesehen keiner systematischen und kritischen Überprüfung unterworfen. Gedenkt das Steueramt etwas gegen diese Blackbox zu tun?
2. Welche Arten von Steuervergünstigungen gewährt der Kanton? Wir bitten um eine detaillierte Auflistung aller Arten von Steuervergünstigungen sowohl für natürliche als auch für juristische Personen.

3. Wie hoch schätzt der Kanton die Mindereinnahmen für Kanton und Gemeinden durch diese Steuervergünstigungen? Wir bitten um eine detaillierte Auflistung nach Steuervergünstigung.
4. Hat der Regierungsrat Wirkungsanalysen zu Steuervergünstigungen durchgeführt oder sind solche geplant? Wenn nein, wieso nicht?
5. Wird das Steueramt künftig Ausmass und Wirkung von Steuervergünstigungen für natürliche und juristische Personen aufzeigen? Wenn nein, warum nicht?
6. Gedenkt der Regierungsrat künftig den Empfehlungen der OECD zu folgen, wonach Steuervergünstigungen als Ausgaben ins Budget einzubeziehen sind?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Tobias Langenegger, Zürich, und Stefan Feldmann, Uster, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Gewinnungskosten- und allgemeine Abzüge sind den Kantonen durch das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) vorgeschrieben. Da die Kantone bezüglich dieser Abzüge keinen oder nur einen begrenzten Spielraum haben, ist eine systematische Überprüfung der Wirkung dieser Abzüge auf kantonaler Ebene nicht angezeigt. Hingegen hat die Eidgenössische Steuerverwaltung auf Bundesebene einen Bericht über Steuervergünstigungen publiziert. Soweit ein kantonaler Spielraum besteht, sind die steuerlichen Abzüge im Steuergesetz vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) festgelegt. Da diese Abzüge somit vom Gesetzgeber beschlossen wurden, besteht auch in Bezug auf diese Abzüge für das Steueramt kein Anlass, die Wirkungen systematisch zu überprüfen.

Zu Frage 2:

Für den Begriff der Steuervergünstigung liegt keine allgemein anerkannte Definition vor. Unter Steuervergünstigungen werden im vorliegenden Zusammenhang Abzüge verstanden, die hauptsächlich ausserfiskalische Zwecke verfolgen. Solche Abzüge könnten häufig auch durch Subventionen ersetzt werden und sind somit mit Subventionen vergleichbar. Dazu gehören bei den natürlichen Personen namentlich die folgenden Abzüge:

- Abzug für Beiträge an die gebundene Selbstvorsorge (Säule 3a, § 31 Abs. 1 lit. e StG, Art. 9 Abs. 2 Bst. e StHG)
- Abzug für freiwillige Einkaufsbeiträge an die berufliche Vorsorge (2. Säule, § 31 Abs. 1 lit. d StG, Art. 9 Abs. 2 Bst. d StHG)

- Abzug für Kinderdrittbetreuungskosten (§ 31 Abs. 1 lit. j StG, Art. 9 Abs. 2 Bst. m StHG)
- Abzug für freiwillige Leistungen an Institutionen mit öffentlichen oder gemeinnützigen Zwecken (§ 32 lit. b StG, Art. 9 Abs. 2 Bst. i StHG).

Auch als Steuervergünstigung betrachtet werden kann der Abzug von Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen (§ 30 Abs. 2 StG). Da diese Investitionen im Rahmen des Abzugs der Unterhaltskosten von Liegenschaften geltend gemacht werden, liegen allerdings keine Daten vor, um die sich daraus ergebenden Steuerertragsminderungen zu schätzen. Eine Vergünstigung ist auch der Abzug für Zuwendungen an politische Parteien (§ 31 Abs. 1 lit. h StG, Art. 9 Abs. 2 Bst. l StHG). Da dieser Abzug in der Steuererklärung nicht separat, sondern in der Rubrik für weitere Abzüge geltend zu machen ist, liegen dazu ebenfalls keine Daten vor.

Nicht als Steuervergünstigungen im Sinne der vorliegenden Anfrage sind Gewinnungskostenabzüge (z. B. Berufskosten bei unselbstständiger Erwerbstätigkeit und Unterhaltskosten von Liegenschaften), allgemeine Abzüge mit Gewinnungskostencharakter (z. B. Schuldzinsen, AHV- und obligatorische BVG-Beiträge) oder tarifarisch begründete allgemeine Abzüge und Sozialabzüge (z. B. Krankenkassenprämienabzug, Abzug für Alimente, Zweiverdienerabzüge, Kinder- oder Unterstützungsabzüge) zu betrachten. Gewinnungskosten sind für die Erzielung steuerbarer Einkünfte notwendige Aufwendungen. Gewinnungskostenabzüge sind somit keine Vergünstigungen, sondern Abzüge, die der Verwirklichung des Grundsatzes der Reineinkommensbesteuerung dienen. Nach diesem Grundsatz ist nicht das Brutto-, sondern das Nettoeinkommen steuerbar. Auch tarifarisch motivierte Abzüge sind nicht als steuerliche Vergünstigungen zu betrachten, da sie, ebenso wie der Steuertarif selber, dazu dienen, eine den wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnissen der Steuerpflichtigen angemessene Steuerbelastung zu erzielen.

Bei den juristischen Personen können der Abzug für freiwillige Leistungen von Geld und übrigen Vermögenswerten an Institutionen mit öffentlichen oder gemeinnützigen Zwecken (§ 65 Abs. 1 lit. c StG, Art. 25 Abs. 1 Bst. c StHG) und der Abzug der Rücklagen für künftige Forschungs- und Entwicklungsaufträge an Dritte (§ 65 Abs. 1 lit. e StG) als Vergünstigungen im Sinne der vorliegenden Anfrage bezeichnet werden. Im weiteren Sinne als Vergünstigungen können auch die Steuerbefreiungen gemäss § 61 StG und Art. 23 StHG, insbesondere für juristische Personen, die gemeinnützige, öffentliche oder Kultuszwecke verfolgen, und für vom Bund konzessionierte Verkehrs- und Infrastrukturunternehmen bezeichnet werden. Zu diesen Vergünstigungen im Bereich der juristischen Personen können aber keine quantitativen Aussagen gemacht werden, da die für eine Schätzung der Auswirkungen erforderlichen Zahlen nicht deklariert werden müssen und damit nicht bekannt sind.

Zu Frage 3:

Nach einer Schätzung des kantonalen Steueramtes betragen die Steuerertragsminderungen aufgrund der Steuervergünstigungen durch allgemeine Abzüge für den Kanton (bezogen auf das Budget 2019):

- *Abzug für Beiträge an die gebundene Selbstvorsorge:*
rund 195 Mio. Franken (4,9% des Einkommenssteuerertrags)
- *Abzug für freiwillige Einkaufsbeiträge an die berufliche Vorsorge:*
rund 55 Mio. Franken (1,4% des Einkommenssteuerertrags)
- *Abzug für Kinderdrittbetreuungskosten:*
rund 30 Mio. Franken (0,7% des Einkommenssteuerertrags)
- *Abzug für freiwillige Leistungen an Institutionen mit öffentlichen oder gemeinnützigen Zwecken:*
rund 40 Mio. Franken (1,1% des Einkommenssteuerertrags)
- *Insgesamt:*
rund 320 Mio. Franken (8% des Einkommenssteuerertrags)

Ertragsminderungen in der gleichen Grössenordnung ergeben sich bei den Einkommenssteuern der Gemeinden.

Zu Fragen 4 und 5:

Wirkungsanalysen zu Steuervergünstigungen wurden bisher nicht durchgeführt und sind auch nicht geplant. Gewinnungskosten- und allgemeine Abzüge sind durch das Bundesrecht vorgegeben, sodass der kantonale Gesetzgeber hier keinen Handlungsspielraum hat (vgl. Beantwortung der Frage 1). Eine Wirkungsanalyse hätte somit keinen Nutzen. Zudem ist die genaue Bestimmung der tatsächlichen Wirkung eines Steuerabzugs sehr schwierig.

Zu Frage 6:

Steuervergünstigungen werden im Budget nicht als Ausgaben ausgewiesen. Eine Änderung ist nicht geplant.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli