

An den Landrat

Glarus, 22. Oktober 2019

Interpellation SP-Fraktion «Ausmass und Wirkung von Steuervergünstigungen im Kanton Glarus»

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Am 15. Juli 2019 reichte die SP-Landratsfraktion die Interpellation «Ausmass und Wirkung von Steuervergünstigungen im Kanton Glarus» ein (s. Beilage).

2. Einführende Bemerkungen

Die Interpellation bezieht sich auf die Studie «Welche Steuervergünstigungen gibt es beim Bund» der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) vom 2. Februar 2011.¹ Diese untersuchte knapp 200 steuerrechtliche Regelungen bezogen auf sogenannte «Steuervergünstigungen». «Steuervergünstigung» ist dabei kein Fachbegriff im Bereich des Steuerrechts. Bei den steuerlichen Abzügen unterscheidet man viel mehr zwischen Gewinnungs- oder Berufskosten, allgemeinen Abzügen und Sozialabzügen. Die Studie selbst definiert als Steuervergünstigung «jede Ausnahmeregelung, welche nicht der Steuernorm entspricht, wie auch immer diese definiert ist».²

Eine Steuervergünstigung ist nicht per se schlecht. Deren Beurteilung hängt von der Zielsetzung sowie von der Effektivität und Effizienz der alternativen Massnahmen ab. Die Studie schätzt zwar die Mindereinnahmen aufgrund von Steuervergünstigungen, verzichtet aber auf eine Analyse von deren volkswirtschaftlichen Auswirkungen. Entsprechend ist auch die Beurteilung, ob eine Steuervergünstigung sachlich gerechtfertigt ist, – anders als von der Interpellantin in ihren Ausführungen über die Subventionen suggeriert – kein Bestandteil des Berichts der ESTV.

Ob die Förderung bestimmter Verhaltensweisen über Ausgaben oder Steuervergünstigungen erfolgt, hat auf den Staatshaushalt grundsätzlich die gleiche Wirkung. Im Gegensatz zu Ausgaben werden Steuervergünstigungen jedoch nicht im Budget ausgewiesen. Dies mindert, wie die Interpellantin korrekt festhält, das Bewusstsein für die Kosten dieser Staatstätigkeit.

¹ Die Studie sowie eine Kurzfassung ist auf folgender Website verfügbar: <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/steuerpolitik/fachinformationen/abstimmungen/steuerverguenstigungen.html> Es wird darauf hingewiesen, dass der Bericht «nicht notwendigerweise die offiziellen Positionen des Amtes, des Departements oder des Bundesrats» widerspiegelt (s. Hinweis aus S. ii).

² S. 16.

Der kantonale Handlungsspielraum hinsichtlich der diversen steuerlichen Abzüge ist jedoch sehr begrenzt. Artikel 9 Absatz 4 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) schreibt nämlich vor, dass – unter Vorbehalt von Sozial- und Kinderabzügen – andere Abzüge als die im StHG vorgesehenen nicht zulässig sind. Die Abzüge von den steuerbaren Einkünften sind somit in Artikel 9 StHG abschliessend und für die Kantone verpflichtend geregelt. Bundesvorgaben müssen ins kantonale Recht übernommen werden, um Transparenz und Rechtssicherheit herzustellen. Eine Übernahme von Bundesvorgaben ins kantonale Recht erfolgt auch aus veranlagungstechnischen Gründen. Aus diesen Gründen wird die Bundeslösung in der Regel und soweit möglich jeweils formell und materiell ins kantonale Recht übernommen.

Schliesslich wird darauf hingewiesen, dass die geltenden Steuervergünstigungen vom Bundesparlament und der Landsgemeinde demokratisch legitimiert sind.

3. Beantwortung

Zu Frage 1. – Es ist nicht Aufgabe der kantonalen Steuerverwaltung, Steuervergünstigungen (regelmässig) zu überprüfen, sondern eine einheitliche und rechtsgleiche Anwendung der gesetzlichen Grundlagen zu gewährleisten. Im Rahmen des Veranlagungsverfahrens prüft die kantonale Steuerverwaltung jede eingegangene Steuererklärung im Detail. Somit wird sichergestellt, dass Abzüge nur gewährt werden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Steuerstraftatbestände wie die Verletzung von Verfahrenspflichten, die versuchte oder vollendete Steuerhinterziehung sowie der Steuerbetrug werden geahndet.

Zu Frage 2. – Wie der ESTV-Studie entnommen werden kann, erachtet die ESTV folgende steuerrechtlichen Regelungen als positive (+) oder negative (-) Steuervergünstigung (nicht aufgeführt sind die Zwischenkategorien):

Natürliche Personen

- Altersvorsorge
 - Abzug Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge an die 2. Säule (beim Arbeitnehmer) (+)
 - Steuerfreiheit Arbeitgeber-Kapitalzahlungen für Einkauf (+)
 - Steuerfreiheit der Erträge auf Kapital der 2. Säule (+)
 - Besteuerung Renten aus der 2. Säule (-)
 - Besteuerung der Einkünfte aus der 2. Säule (red. Satz auf Kapitaleleistungen) (-)
 - Übergangsregelung (reduzierte Besteuerung der Renten aus der 2. Säule) (-)
 - Abzug Beiträge in die Säule 3a (+)
 - Steuerfreiheit der Erträge auf Kapital der Säule 3a (+)
 - Besteuerung der Einkünfte aus der Säule 3a (red. Satz auf Kapitaleleistungen) (-)
 - Abzug Beiträge für Krankenversicherung (+)
 - Steuerfreiheit der Erträge und Gewinne auf Kapital der Säule 3b (+)
 - Weitgehende Steuerfreiheit der Leistungen aus rückkaufsfähiger privater Kapitalversicherung (-)
- Berufskosten unselbstständig Erwerbender
 - Abzug der Fahrkosten (+)
 - Abzug für auswärtige Verpflegung (+)
 - Abzug für auswärtigen Wochenaufenthalt (+)
 - Abzug der Weiterbildungs- und Umschulungskosten (+)
 - Abzug übrige Berufskosten: Kosten für Arbeitszimmer und PC (+)
- «Berufskosten» selbstständig Erwerbender
 - Sonderabschreibungen auf Investitionen betreffend Umweltschutz (+)
 - Abzug der Rückstellungen für Forschungs- und Entwicklungsaufträge (+)
- Allgemeine Abzüge

- Abzug für private Schuldzinsen (Überhang) (+)
- Abzug der dauernden Lasten sowie 40 Prozent der bezahlten Leibrenten (+)
- Abzug der Zuwendungen für gemeinnützige Zwecke (+)
- Steuerbefreite Einkünfte
 - Steuerfreiheit der Kapitalgewinne aus Privatvermögen (+)
 - Steuerfreiheit von Erbschaften und Schenkungen (zu 1/5 des Satzes) (+)
 - Steuerfreiheit der Unterstützungen aus öffentlichen und privaten Mitteln (+)
 - Steuerfreiheit des Soldes für Militär- und Schutzdienst sowie des Taschengeldes für Zivildienst (+)
 - Steuerfreiheit der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (+)
 - Teilweise Steuerfreiheit für Dividenden aus Beteiligungen (-)
- Weitere Abzüge und Unterbewertungen
 - Kinderabzug (+)
 - Abzüge für Umweltschutzinvestitionen in Liegenschaften im Privatvermögen (+)
 - Abzug der Kosten für denkmalpflegerische Arbeiten (+)
 - Unterbewertung des Eigenmietwertes (+)

Juristische Personen

- Steuerbefreiung Gebietskörperschaften und ihre Anstalten (+)
- Steuerbefreiung konzessionierter Verkehrsunternehmen (+)
- Steuerbefreiung juristische Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke verfolgen (+)
- Steuerbefreiung juristische Personen, die gesamtschweizerisch Kultuszwecke verfolgen (+)
- Abzug freiwilliger Geldleistungen an gemeinnützige Organisationen bis zu 10 Prozent des Reingewinnes (+)
- Abzug der Rückstellungen für Forschungs- und Entwicklungsaufträge (mit Obergrenze) (+)
- Reduzierter Steuersatz für Vereine, Stiftungen und übrige juristische Personen (entfällt mit Umsetzung des STAF ab 2020) (+)
- Beschleunigte Abschreibung bei Pflichtlagern (+)

Neben diesen bereits 2011 gültigen Steuervergünstigungen sind seither die folgenden Steuervergünstigungen dazugekommen:

Natürliche Personen

- Mitgliederbeiträge und Zuwendungen an politische Parteien bis 10'000 Franken (+)
- Befreiung Feuerwehrosold bis 5000 Franken (+)
- Abzug für berufsbedingte Aus- und Weiterbildungskosten bis 12'000 Franken (+)
- Steuerfreigrenze bis 1000 Franken für Lotteriegewinne (+)

Juristische Personen

- Steuerfreigrenze bis 20'000 Franken für Gewinne von juristischen Personen mit ideellen Zwecken (+)

Zu Frage 3. – Die Mindereinnahmen für Kanton und Gemeinden – basierend auf einer detaillierten Auflistung nach Steuervergünstigungen – können nicht quantifiziert werden. Es wären verschiedene Annahmen und Vereinfachungen zu treffen mit dem Ergebnis, dass alle Berechnungen mit einem grossen Vorbehalt zu versehen wären. Es ist daher nicht möglich, zuverlässige und fundierte Aussagen machen zu können. In der ESTV-Studie werden beispielsweise die Abzüge für Beiträge an anerkannte Formen der gebundenen Selbstvorsorge (Säule 3a) als «Steuervergünstigungen» qualifiziert. Für den Kanton Glarus ergibt eine Auswertung für das Steuerjahr 2017, dass insgesamt rund 9800 steuerpflichtige natürliche Personen Beiträge an die Säule 3a von rund 48 Millionen Franken getätigt haben und steuerlich in Abzug bringen konnten. Durchschnittlich ergibt dies einen Abzug pro steuerpflichtige natürliche Person von

rund 4900 Franken, wobei wie dargelegt nicht alle Steuerpflichtigen von diesem Recht Gebrauch machen. Hier müsste nun im konkreten Einzelfall geprüft werden, ob die steuerpflichtige Person überhaupt ein steuerbares Einkommen aufweist und wie hoch dieses ist, um den Effekt einer «Steuervergünstigung» nachzuweisen. Die Annahme eines durchschnittlichen Steuersatzes bezogen auf diese Abzugs-Position für alle betroffenen Steuerpflichtigen wäre mehr Hypothese als Realität.

Zu Frage 4. – Nein, der Regierungsrat hat keine Wirkungsanalysen zu Steuervergünstigungen durchgeführt und plant auch keine solchen. Die meisten Steuervergünstigungen sind vom Bundesrecht vorgegeben, der Kanton hat keinen Handlungsspielraum für allfällige Anpassungen.

Zu Frage 5. – Wie dargelegt, gibt es keinen Grund, weshalb die kantonale Steuerverwaltung künftig Ausmass und Wirkung von «Steuervergünstigungen» für natürliche und juristische Personen aufzeigen sollte. Dies ist erstens keine Aufgabe der Steuerverwaltung. Zweitens lassen sich das Ausmass und insbesondere die Wirkung nur mit umfangreichen Studien einigermaßen zuverlässig schätzen. Drittens besteht für den Kanton nur ein sehr begrenzter Handlungsspielraum, um die Steuervergünstigungen einzuschränken oder zu erweitern.

Zu Frage 6. – Da die Steuervergünstigungen, wie in Antwort auf Frage 3 erläutert, nicht quantifiziert werden können, ist auch eine Ausweisung von deren Wert im Budget nicht möglich.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:
- Interpellation