

Regierungsratsbeschluss

vom 3. März 2020

Nr. 2020/321
KR.Nr. I 0259/2019 (FD)

Interpellation André Wyss (EVP, Rohr): Steuervergünstigungen Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Aktuell liegen drei verschiedene Vorstösse vor, welche eine Steuerreduktion bei den natürlichen Personen verlangen (zwei Aufträge, eine Volksinitiative).

Steuersenkungen können auf zwei Arten geschehen: Allgemein (für alle) mittels Senkung des Steuertarifs oder gezielt (für einzelne Personengruppen) mittels Erhöhung von möglichen Abzugsmöglichkeiten (Steuervergünstigungen).

Aus dem Bericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung „Welche Steuervergünstigungen gibt es beim Bund“ aus dem Jahre 2011 wurde festgehalten: „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. Indem nämlich gewisse Bevölkerungsgruppen steuerlich bevorzugt werden, entgehen dem Fiskus Einnahmen.“

Von steuerlichen Abzugsmöglichkeiten profitieren vor allem die höheren Einkommensklassen (höhere Progression), während die tieferen Einkommensklassen weniger oder teils gar nicht davon profitieren.

Es stellt sich daher die Frage - auch im Zusammenhang mit den drei laufenden Vorstössen - wie Steuervergünstigungen einzustufen sind und wo sie sinnvoll und wo eher weniger sinnvoll sind.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Welche Arten von Steuervergünstigungen gewährt der Kanton? Wir bitten um eine detaillierte Auflistung aller Arten von Steuervergünstigungen für natürliche Personen.
2. Wie hoch sind die Mindereinnahmen für Kanton und Gemeinden je Steuervergünstigung? (Soweit diese nicht oder nur mit grossem Aufwand eruiert werden können, bitten wir um eine Schätzung).
3. Hat der Regierungsrat Wirkungsanalysen zu Steuervergünstigungen durchgeführt oder sind solche geplant?
 - a) Wenn nein, wieso nicht?
 - b) Wenn ja, welche Einkommenskategorien profitieren vor allem aufgrund der gewährten Steuerabzüge und erachtet der Regierungsrat die Mindereinnahmen im Vergleich zum dadurch erzielten bzw. gewünschtem Effekt als gerechtfertigt?
4. Sind die Steuervergünstigungen in den letzten Jahren eher gewachsen, gesunken oder stabil geblieben? Welche Tendenz ist aus Sicht des Regierungsrates zukünftig anzustreben?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Der Vorstosstext nimmt Bezug auf den Bericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) „Welche Steuervergünstigungen gibt es beim Bund“, welcher im Jahre 2011 veröffentlicht wurde. Der Bericht definiert, was unter Steuervergünstigungen zu verstehen ist und listet die beim Bund bestehenden Steuervergünstigungen sowie deren quantitative Bedeutung auf.

Eine ähnlich umfassende Studie auf kantonaler Ebene ist im Rahmen einer Interpellation nicht möglich. Für die theoretischen Ausführungen wird deshalb auf die Studie des Bundes verwiesen, insbesondere auch für die Frage, was mit einer Steuervergünstigung gemeint ist.

Der Begriff der Steuervergünstigung ist in den Steuergesetzen von Bund und Kanton nicht geregelt. Diese unterscheiden stattdessen zwischen verschiedenen Abzügen sowie den steuerfreien Einkünften. Bei den Abzügen wird unterschieden zwischen den zur Erzielung der Einkünfte notwendigen Aufwendungen (auch Gewinnungskosten oder organische Abzüge genannt), den allgemeinen Abzügen (auch anorganische Abzüge genannt) sowie den Sozialabzügen.

Beinahe sämtliche Gewinnungskosten sind steuerharmonisierungsrechtlich abschliessend geregelt, wobei die Regelungen teilweise die Möglichkeit der Festsetzung von Pauschalen vorsehen. Im kantonalen Steuergesetz sind die Gewinnungskosten als sogenannte Berufskosten in § 33 StG (Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern vom 1. Dezember 1985; BGS 614.11) normiert. Der Regierungsrat hat von der Möglichkeit, für den Abzug von Berufskosten Pauschalbeträge bzw. Pauschallösungen zu definieren, mit Erlass der StVO Nr. 13 (Steuerverordnung Nr. 13: Abzüge für Berufskosten; BGS 614.159.13) Gebrauch gemacht.

Das StHG (Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990; SR 642.14) enthält in Art. 9 Abs. 2 StHG eine abschliessende Aufzählung der allgemeinen Abzüge. Andere Abzüge sind nicht zulässig, einzig die Höhe der Abzüge ist teilweise durch das kantonale Recht zu bestimmen.

Keine harmonisierungsrechtlichen Vorgaben bestehen bei den Sozialabzügen des kantonalen Rechts, welche in § 43 StG geregelt sind. Über diese Abzüge entscheiden die Kantone selber.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Welche Arten von Steuervergünstigungen gewährt der Kanton? Wir bitten um eine detaillierte Auflistung aller Arten von Steuervergünstigungen für natürliche Personen.

Nachfolgende Auflistung orientiert sich an der Studie des Bundes von 2011 und den dort als Steuervergünstigung erachteten Regelungen, ohne Berücksichtigung der Juristischen Personen

und der selbständig Erwerbenden. Nicht aufgeführt sind die Zwischenkategorien sowie die negativen Steuervergünstigungen:

Altersvorsorge

- Abzug Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge an die 2. Säule (beim Arbeitnehmer) (§ 41 Abs. 1 lit. h StG)
- Steuerfreiheit Arbeitgeber-Kapitalzahlungen für Einkauf
- Steuerfreiheit der Erträge auf Kapital der 2. Säule
- Abzug Beiträge in die Säule 3a (§ 41 Abs. 1 lit. i StG)
- Steuerfreiheit der Erträge auf Kapital der Säule 3a
- Abzug Beiträge für Krankenversicherung (§ 41 Abs. 2 StG)
- Steuerfreiheit der Erträge und Gewinne auf Kapital der Säule 3b

Berufskosten unselbstständig Erwerbender (§ 33 StG)

- Abzug der notwendigen Fahrkosten (§ 3 StVO Nr. 13)
- Abzug für auswärtige Verpflegung (§ 4 StVO Nr. 13)
- Abzug für auswärtigen Wochenaufenthalt (§ 5 StVO Nr. 13)
- Abzug für übrige Berufskosten (§ 6 StVO Nr. 13)

Allgemeine Abzüge

- Abzug für private Schuldzinsen (Überhang) (§ 41 Abs. 1 lit. a StG)
- Abzug der dauernden Lasten sowie 40 Prozent der bezahlten Leibrenten (§ 41 Abs. 1 lit. b StG)
- Abzug der freiwilligen Zuwendungen an steuerbefreite Organisationen (§ 41 Abs. 1 lit. l StG)
- Mitgliederbeiträge und Zuwendungen an politische Parteien bis 20'000 Franken (§ 41 Abs. 1 lit. n StG)
- Abzug für berufsbedingte Aus- und Weiterbildungskosten bis 12'000 Franken (§ 41 Abs. 1 lit. p StG)

Steuerbefreite Einkünfte

- Steuerfreiheit der Kapitalgewinne aus Privatvermögen (§ 21 Abs. 3 StG)
- Vermögensanfall infolge Erbschaft, Vermächtnis, Schenkung oder güterrechtlicher Auseinandersetzung (§ 32 Abs. 1 lit. a StG)
- Steuerfreiheit der Unterstützungen aus öffentlichen und privaten Mitteln (§ 32. Abs. 1 lit. d StG)

- Steuerfreiheit des Soldes für Militär- und Schutzdienst, das Taschengeld für Zivildienst sowie der Sold der Milizfeuerwehrleute bis zu 10'000 Franken (§ 32 Abs. 1 lit. f StG)
- Steuerfreiheit der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (§ 32 Abs. 1 lit. i StG)
- Steuerfreiheit der Spielbankengewinne (§ 32 Abs. 1 lit. m StG)
- Steuerfreiheit der Gewinne bis zu einem Betrag von 1 Million Franken aus Grossspielen und aus Online-Teilnahmen an Spielbankenspielen (§ 32 Abs. 1 lit. n StG)
- Steuerfreiheit der Gewinne aus Kleinspielen (§ 32 Abs. 1 lit. o StG)
- Steuerfreigrenze bis 1'000 Franken für Gewinne aus Lotterien und Geschicklichkeitsspielen (§ 32 Abs. 1 lit. p StG)

Weitere Abzüge, Sozialabzüge und Unterbewertungen

- Kinderabzug (§ 43 Abs. 1 lit. a StG)
- Unterstützungsabzug (§ 43 Abs. 1 lit. d StG)
- Heimpflegeabzug (§ 43 Abs. 1 lit. e StG)
- Abzug für Rentner mit ungenügendem Reineinkommen (§ 43 Abs. 1 lit. f StG)
- Abzug der Kosten für die Verwaltung des beweglichen Privatvermögens (§ 39 Abs. 1 StG)
- Abzüge für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen in Liegenschaften im Privatvermögen (§ 39 Abs. 3 lit. d StG)
- Abzug der Kosten für denkmalpflegerische Arbeiten (§ 39 Abs. 3 lit. e StG)
- Die Rückbaukosten im Hinblick auf einen Ersatzneubau (§ 39 Abs. 3 lit. f StG)
- Teilweise niedriger Vermögenssteuerwert von Guthaben und Wertschriften bei der Vermögenssteuer zufolge Mitberücksichtigung des Ertragswertes (§ 67 Abs. 3 StG)
- Unterbewertung des Eigenmietwertes und des Katasterwertes

3.2.2 Zu Frage 2:

Wie hoch sind die Mindereinnahmen für Kanton und Gemeinden je Steuervergünstigung? (Soweit diese nicht oder nur mit grossem Aufwand eruiert werden können, bitten wir um eine Schätzung).

Für viele Steuervergünstigungen ist kein hinreichendes Datenmaterial verfügbar. Eine einigermaßen zuverlässige Schätzung der Mindereinnahmen wäre deshalb nur mit umfangreichen Studien möglich. Bei den Steuervergünstigungen ist der Handlungsspielraum des Kantons so dann oftmals beschränkt, d.h. der Abzug an sich oder dessen Höhe kann nicht oder nur begrenzt angepasst werden. Zudem drängt sich auch mit Blick auf die horizontale Steuerharmonisierung eine zwischen den Kantonen und dem Bund einheitliche steuerliche Behandlung auf.

Eine Schätzung der Mindereinnahmen für Kanton und Gemeinden je Steuervergünstigung können wir aus diesen Gründen und auch aufgrund der beschränkten personellen Ressourcen nicht abgeben.

Beispielhaft ist aber zumindest auf den sogenannten Pendlerabzug hinzuweisen: Im Kanton Solothurn können die notwendigen Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte als Berufskosten ohne betragsmässige Limite abgezogen werden (§ 33 Abs. 1 StG). Dies im Unterschied zu seinen direkten Nachbarn, welche – wie die Mehrheit der Kantone – einen Höchstabzug kennen. Bei der direkten Bundessteuer ist der Abzug für berufliche Fahrkosten auf Fr. 3'000 jährlich begrenzt. Eine Plafonierung des (kantonalen) Abzugs auf Fr. 3'000 hätte einen Steuer-mehrertrag von etwa 11 bis 12 Mio. Franken bei der einfachen Staatssteuer sowie etwa 13 bis 14.5 Mio. Franken für die Gemeinden zur Folge. Für weitere Informationen hierzu verweisen wir auf unsere Ausführungen in der Stellungnahme zum Auftrag Markus Knellwolf (RRB Nr. 2014/1367).

Als weiteres Beispiel dient auch der Kinderabzug: Der Steuerpflichtige kann nach § 43 Abs. 1 lit. a StG für jedes minderjährige oder in beruflicher Ausbildung stehende Kind, für dessen Unterhalt er sorgen muss, Fr. 6'000 vom Reineinkommen abziehen. Würde dieser Sozialabzug auf Fr. 10'000 pro Kind ausgedehnt, hätte dies schätzungsweise Steuerausfälle von jährlich 9 bis 10 Millionen Franken zur Folge.

Schliesslich führen die tiefen Kataster- und Eigenmietwerte im Kanton Solothurn zu gewichtigen Steuervergünstigungen. So bewerten die Kantone die auf ihrem Gebiet gelegenen Liegenschaften teilweise sehr unterschiedlich. Deshalb stützten sich die Steuerverwaltungen bei interkantonalen Steuerausscheidungen auf die sog. Repartitionswerte, um die Liegenschaftswerte miteinander vergleichen zu können. Die aktuellen Repartitionsfaktoren werden jeweils von der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK) im Kreisschreiben Nr. 22 publiziert. Als Referenzgrösse gilt der Kanton Appenzell Ausserrhoden mit 100%. Mit einem Repartitionswert von 335% für nichtlandwirtschaftliche Grundstücke weist der Kanton Solothurn den zweithöchsten Wert aus. Bei einer Steuerausscheidung zwischen dem Kanton Solothurn und dem Kanton Appenzell Ausserrhoden würde der Katasterwert der im Kanton Solothurn gelegenen Liegenschaften somit um 335% erhöht, um mit den Steuerwerten der im Kanton Appenzell Ausserrhoden gelegenen Liegenschaften vergleichbar zu sein. Die tiefen Katasterwerte ziehen zudem verhältnismässig tiefe Eigenmietwerte nach sich, was zu einer weiteren Steuervergünstigung bei der Einkommenssteuer führt.

3.2.3 Zu Frage 3:

Hat der Regierungsrat Wirkungsanalysen zu Steuervergünstigungen durchgeführt oder sind solche geplant?

a) Wenn nein, wieso nicht?

b) Wenn ja, welche Einkommenskategorien profitieren vor allem aufgrund der gewährten Steuerabzüge und erachtet der Regierungsrat die Mindereinnahmen im Vergleich zum dadurch erzielten bzw. gewünschtem Effekt als gerechtfertigt?

Der Regierungsrat hat bisher keine umfassenden Wirkungsanalysen zu Steuervergünstigungen durchgeführt, auch sind keine solchen geplant. Bei den vom Bundesrecht vorgegebenen Steuervergünstigungen hat der Kanton nur einen sehr begrenzten Handlungsspielraum. Hierunter fallen insbesondere die steuerfreien Einkünfte und die Abzüge für die Altersvorsorge, aber auch die Berufskosten sowie die allgemeinen Abzüge. Eine Wirkungsanalyse ist deshalb regelmässig nicht angezeigt. Hingegen werden bei jeder geplanten Gesetzesänderung die finanziellen Auswirkungen jeweils berechnet und geschätzt, soweit dies möglich ist. In der Vergangenheit haben wir beispielsweise die finanziellen Auswirkungen eines plafonierten Pendlerabzuges für mehrere Varianten ausgerechnet (siehe RRB Nr. 2014/1367).

3.2.4 Zu Frage 4:

Sind die Steuervergünstigungen in den letzten Jahren eher gewachsen, gesunken oder stabil geblieben? Welche Tendenz ist aus Sicht des Regierungsrates zukünftig anzustreben?

Zurzeit wird auf Bundesebene eine Erhöhung des Kinderabzuges von Fr. 6'500 auf Fr. 10'000 pro Kind diskutiert. Auf kantonaler Stufe wurde mit der kürzlich angenommenen Teilrevision (STAF) der Abzug der Kosten für die familienexterne Kinderbetreuung von vormals Fr. 6'000 pro Kind und Jahr auf Fr. 12'000 erhöht. Tendenziell sind die Steuervergünstigungen in den letzten Jahren eher gewachsen. Quasi als Gegen Ausnahme dazu wurde mit der Einführung des Bundesgesetzes über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI) der Pendlerabzug für die direkte Bundessteuer sowie überdies auch in den meisten Kantonen auf eine Maximalhöhe begrenzt. Demgegenüber ist in der Steuergesetzgebung des Kantons Solothurn nach wie vor keine Begrenzung vorgesehen (vgl. dazu unsere Antwort zur Frage 2).

Der Handlungsspielraum des Kantons ist wegen der harmonisierten Steuergesetzgebung bei den Berufskosten und den allgemeinen Abzügen gering. Hingegen entscheidet der Kanton über die kantonalen Sozialabzüge selber. Diese haben durchaus ihre Berechtigung, sind aber regelmässig zu überprüfen. Wie der Vorstosstext richtigerweise ausführt, haben Abzüge generell die Eigenheit, dass sie wegen der Steuerprogression für höhere Einkommensklassen einen nominell höheren Nutzen haben als für Geringverdiener. Entsprechend ist es wichtig, dass nicht nur die Abzüge, sondern insbesondere auch die Steuertarife regelmässig überprüft werden. Aus diesem Grund befasst sich die Regierung zurzeit mit der Überarbeitung der Tarife (siehe RRB Nr. 2019/1782 und 2020/51).



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Finanzdepartement
Steueramt (20)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat