

Regierungsratsbeschluss

vom 19. Oktober 2015

Nr. 2015/1643

KR.Nr. I 0119/2015 (FD)

Interpellation Fraktion SP: Steuerausfälle durch Entlastung des Kapitals Stellungnahme des Regierungsrates

1. Interpellationstext

In Bezug auf Steuern stehen in Öffentlichkeit und Medien oft nur Einkommens- und Unternehmensgewinnsteuern sowie Steuerfüsse zur Debatte. In den letzten 15 Jahren wurden aber verschiedene andere Steuerarten abgeschafft oder reduziert.

Insbesondere wurde vielerorts das Kapital entlastet: mit der Teilabschaffung der Erbschafts- und Schenkungssteuer, der Abschaffung der Handänderungssteuer, der Halbierung der Kapitalsteuern, der Senkung der Gewinnsteuern bei Kapitalgesellschaften, der Halbierung der Dividendenbesteuerung, der Senkung der Vermögenssteuern, der steuerlichen Begünstigung von Holding-Gesellschaften sowie Entlastungen bei der Grundstückgewinnsteuer auch über bundesgerichtliche Praxisänderungen. Quantitative Erhebungen über das Ausmass dieser Entlastungen fehlen vollständig, wären aber für die politische Debatte und finanzpolitische Entscheidungsfindung dringend nötig.

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

1. Welche Steuerarten, deren Einnahmen teilweise oder ausschliesslich dem Kanton und teilweise oder ausschliesslich den Gemeinden zugutekommen, wurden in den letzten 15 Jahren abgeschafft oder reduziert?
Wir bitten um eine vollständige und detailliert beschriebene Auflistung.
2. Wie hoch werden die entsprechenden jährlichen Steuereinnahmeausfälle pro Steuerart, sowohl auf Kantons- als auch auf Gemeindeebene geschätzt?
Wir bitten ebenfalls um eine Schätzung der möglichen Einnahmeausfälle im Zeitverlauf unter plausiblen Annahmen des potentiellen Verlaufs.
3. Wie viele Kapitalgesellschaften und wie viele natürliche Personen - in genauer Anzahl sowie Prozentzahl auf die Gesamtsumme - haben je Steuerart von den Entlastungen effektiv profitiert, wie viele nicht?
Wir bitten um eine möglichst präzise Schätzung.

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Zu den Fragen

3.1.1 Zu Frage 1:

Welche Steuerarten, deren Einnahmen teilweise oder ausschliesslich dem Kanton und teilweise oder ausschliesslich den Gemeinden zugutekommen, wurden in den letzten 15 Jahren abgeschafft oder reduziert?

Wir bitten um eine vollständige und detailliert beschriebene Auflistung

Nachstehend finden Sie die Auflistung der Steuerentlastungsmassnahmen, die auf dem Weg der Gesetzgebung in den letzten 15 Jahren, d.h. seit 2001 (Inkrafttreten), beschlossen worden sind. Die Liste ist aufgeteilt in Massnahmen zu Gunsten der natürlichen Personen (Einkommens- und Vermögenssteuern sowie Grundstückgewinnsteuer), zu Gunsten der juristischen Personen (Gewinn- und Kapitalsteuern) und in Massnahmen bei den Nebensteuern. Letztere wirken sich ausschliesslich auf den Steuerertrag des Kantons aus, während bei den übrigen Steuern sowohl der Kanton als auch die Gemeinden Ertragsausfälle erleiden.

Natürliche Personen inkl. Grundstückgewinnsteuer

Jahr des Inkrafttretens Publikation	Massnahme	Betrag, Limite, Prozentsatz	
		bisher	neu
2001 GS 94, 841	– Besteuerung Leibrenten	60%	40%
	– Abschaffung interkantonale Wegzugsbesteuerung		
	– Einführung Zweiverdienerabzug		Fr. 1'000
	– Einführung Sozialabzug für drittbetreute Kinder bis 15 Jahre		Fr. 2'000
	– Steueraufschub bei Ersatzbeschaffung Eigenheim	innerkantonal	interkantonal
GS 95, 339	– Steuerbefreiung Spielbankengewinne		
2004 GS 97, 107	– Erhöhung Versicherungsprämienabzug für Kinder	Fr. 300	Fr. 500
	– Erhöhung Kinderabzug	Fr. 4'400	Fr. 5'200
	– Erhöhung Sozialabzug für drittbetreute Kinder	Fr. 2'000	Fr. 2'200
	– Erhöhung Unterstützungsabzug	Fr. 1'500	Fr. 2'000
	– Erhöhung Abzug für Pflege daheim	Fr. 3'800	Fr. 4'200
	– Erhöhung Werkstudentenabzug	Fr. 3'800	Fr. 4'200
	– Milderung Einkommenssteuertarif, Maximalsatz	11.80%	11.55%
2005 GS 97, 107	– Erhöhung Versicherungsprämienabzug für Kinder	Fr. 500	Fr. 650
	– Erhöhung Sozialabzug für drittbetreute Kinder	Fr. 2'200	Fr. 2'500
	– Erhöhung Kinderabzug	Fr. 5'200	Fr. 6'000
	– Milderung Einkommenssteuertarif, Maximalsatz	11.55%	11.00%
2006 GS 100, 139	– Erleichterung Umstrukturierungen nach Fusionsgesetz		
	– Steuerbefreiung Feuerwehrsold		

Jahr des Inkrafttretens Publikation	Massnahme	Betrag, Limite, Prozentsatz	
		bisher	neu
2008 GS 102, 213	– Abzug von behinderungsbedingten Kosten	> 5% Reineinkommen	voll
	– Erhöhung der Abzugslimite für freiwillige Zuwendungen	Fr. 6'000 Fr. 12'000	20% des Reineinkommens
	– Einführung / Erhöhung Kinderdrittbetreuungsabzug	Fr. 2'500	Fr. 6'000
	– Erhöhung Versicherungsprämienabzug für Erwachsene	Fr. 1'500	Fr. 2'500
	– Milderung Einkommenssteuertarif mit Teilsplitting; Steuerfreier Betrag Maximalsatz	Fr. 6'884 / Fr. 13'768 11.00%	Fr. 10'000 / Fr. 19'000 10.50%
	– Teilsplitting auch für unverheiratete Eltern in Paarhaushalten		
	– Halbsatzbesteuerung von Dividenden aus Beteiligungen von mindestens 10% an schweizerischen Gesellschaften (Beschränkung auf schweizerische Gesellschaften durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung später aufgehoben)		
	– Vereinfachtes Abrechnungsverfahren für kleine Arbeitsentgelte, Steuersatz für Staats- und Gemeindesteuer		4.5%
2011 GS 105, 72	– Milderung Vermögenssteuertarif Maximalsatz	2.5‰	1.5‰
	– Erleichterte Liquidation von Personenunternehmen (Steueraufschub bei Überführung in Privatvermögen, gemilderte Tarife für Liquidationsgewinne)		
	– Teilbesteuerung von Dividenden aus Beteiligungen von mindestens 10% Privatvermögen	Halbsatzverfahren	60% 50%
	– Geschäftvermögen, nach Abzug der Kosten		
	– Steuerfreie Rückzahlung von Kapitaleinlagen		
	– Abschaffung der Dumont-Praxis		
2012 GS 102, 221	– Abzug Mitgliederbeiträge und Zuwendungen an politische Parteien	kein Abzug	Fr. 20'000
	– Milderung Vermögenssteuertarif Maximalsatz	1.5‰	1.0‰
2013 GS 2012, 51	– Einschlag vom Verkehrswert für gesperrte Mitarbeiteraktien bei der Vermögenssteuer	0%	30%
2016	– Abzug Ausbildungskosten zulässig		Fr. 12'000
	– Kleine Lotteriegewinne steuerfrei		Fr. 1'000

Juristische Personen

Jahr des Inkrafttretens Publikation	Massnahme	Betrag, Limite, Prozentsatz	
		bisher	neu
2001 GS 94, 841	– Abschaffung interkantonale Wegzugsbesteuerung – Beteiligungsabzug auch für Kapitalgewinne auf Beteiligungen von min. 20% – Gewinnsteuersatz für Vereine und Stiftungen – Kapitalsteuersatz für Holding-, Domizil- und Verwaltungsgesellschaften – Kapitalsteuersatz für Vereine und Stiftungen	Einkommens- steuertarif 0.3‰	5% 0.2‰
2004 GS 97, 107	– Gewinnsteuersatz für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften – Senkung Kapitalsteuersatz für alle JP – Senkung Kapitalsteuersatz für Holding-, Domizil- und Verwaltungsgesellschaften, degressiv – Steuerbefreiung für Eigenkapital von Vereinen und Stiftungen	renditeabhängiger Dreistufentarif 1.8‰ 0.2‰	5% bis Fr. 100'000 / darüber 9% 1.5‰ 0.2‰ / 0.1‰ / 0.05‰
2006 GS 100, 139	– Erleichterung Umstrukturierungen nach Fusionsgesetz – Erhöhung der Abzugslimite für freiwillige Zuwendungen, in Prozent des Reingewinns – Senkung Kapitalsteuersatz für alle JP – Steuerbefreiung für Eigenkapital von Vereinen und Stiftungen	10% 1.5‰ Fr. 100'000	20% 1.2‰ Fr. 200'000
2008 GS 102, 213	– Senkung Kapitalsteuersatz für alle JP	1.2‰	0.8‰
2011 GS 105, 72	– Beteiligungsabzug für Beteiligungen von – Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer	20% / 2 Mio.	10% / 1 Mio.
2012 GS 102, 221	– Gewinnsteuersatz für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften	5% bis Fr. 100'000 / darüber 9%	5% bis Fr. 100'000 / darüber 8.5%

Nebensteuern

Jahr des Inkrafttretens Publikation	Massnahme	Betrag, Limite, Prozentsatz	
		bisher	neu
2006 GS 100, 139	– Handänderungssteuer: Steuerbefreiung für Handänderungen bei Umstrukturierungen nach Fusionsgesetz – Erbschafts- und Schenkungssteuer: Steuerbefreiung für ausserkantonale juristische Personen, die dort steuerbefreit sind		

Jahr des Inkrafttretens Publikation	Massnahme	Betrag, Limite, Prozentsatz	
		bisher	neu
2011 GS 104, 85	– Handänderungssteuer: Steuerbefreiung des Erwerbs von selbst genutztem Wohneigentum		
GS 105, 72	– Erbschafts- und Schenkungssteuer: Steuerbefreiung der Eltern		

Zu den Entlastungen, die über Gesetzesänderungen gewährt worden sind, kommen jene hinzu, die über eine Senkung des Steuerfusses erfolgt sind. Der Staatssteuerfuss hat sich seit 2001 wie folgt entwickelt, wobei in der Darstellung der Steuerfuss der Spitalsteuer (bis 2005 erhoben) zu jenem der Staatssteuer hinzugerechnet ist. 2006 wurde die Spitalsteuer abgeschafft, der Steuerfuss der Staatssteuer entsprechend erhöht.

Jahr	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Steuerfuss NP	110%	110%	110%	110%	110%	108%	108%	105%
Steuerfuss JP	110%	110%	110%	110%	110%	108%	108%	105%

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Steuerfuss NP	105%	105%	104%	100%	100%	102%	104%	
Steuerfuss JP	105%	105%	104%	104%	104%	104%	104%	

3.1.2 Zu Frage 2:

Wie hoch werden die entsprechenden jährlichen Steuereinnahmeausfälle pro Steuerart, sowohl auf Kantons- als auch auf Gemeindeebene geschätzt?

Wir bitten ebenfalls um eine Schätzung der möglichen Einnahmeausfälle im Zeitverlauf unter plausiblen Annahmen des potentiellen Verlaufs.

In der folgenden Tabelle haben wir die finanziellen Auswirkungen der wichtigsten Entlastungsmassnahmen aufgelistet. Dabei haben wir – soweit Daten verfügbar und (mit vertretbarem Aufwand) möglich – den Minderertrag jeder dieser Massnahmen einzeln ermittelt, den sie im Steuerjahr 2013, das vollständig veranlagt ist, im Vergleich zur Situation im Steuerjahr 2000 bewirkt hat. Bei neu eingeführten Massnahmen, z.B. beim Zweiverdienerabzug, wird der zusätzliche hypothetische Steuerertrag ohne diesen Abzug geschätzt, bei erhöhten Abzügen, z.B. beim Kinderabzug, wird für den Vergleich auf den Abzug in der Höhe des Steuerjahres 2000 abgestellt. Um die Auswirkungen der verschiedenen Tarifierungen zu ermitteln, haben wir die Steuern auf den steuerbaren Einkommen und Vermögen 2013, ermittelt aufgrund des 2013 anwendbaren Rechts, mit den 2001 geltenden Tarifen berechnet und sie mit den tatsächlichen Steuererträgen verglichen. Bei einzelnen Massnahmen sind keine Daten verfügbar (Kapitaleinlageprinzip, Erweiterung des Beteiligungsabzuges), so dass die Ausfälle aufgrund von Annahmen geschätzt werden mussten. Und der Ertragsausfall bei der Handänderungssteuer beruht auf der Hochrechnung einer grösseren Stichprobe.

Auf eine Abschätzung der Ertragsausfälle im Zeitverlauf haben wir indessen aus verschiedenen Gründen verzichtet. Einmal würde eine seriöse Ermittlung oder Schätzung angesichts der Vielzahl von Entlastungsmassnahmen, die zu unterschiedlichsten Zeitpunkten in Kraft getreten sind, unverhältnismässigen Aufwand verursachen. Dabei müsste weiter berücksichtigt werden, dass die Entlastungen auch gegenseitige Wechselwirkungen haben. Denn die Steuerausfälle aus der Erhöhung eines Abzuges reduzieren sich beispielsweise wieder, wenn zu einem späteren Zeitpunkt der Tarif gemildert wird. Und wie sich das Verhalten der Steuerpflichtigen wegen einer (nicht) realisierten Entlastungsmassnahme ändert, lässt sich in diesen Zahlen ebenfalls nicht abbilden. Und schliesslich hat die Zahl der Steuerpflichtigen in diesem Zeitraum um etwa 15% zugenommen.

In der Tabelle sind die geschätzten Ertragsausfälle der jeweiligen Massnahme bezüglich der einfachen Staatssteuer aufgeführt. Zur Schätzung der tatsächlichen Ausfälle sind diese Beträge mit dem jeweiligen Steuerfuss (siehe oben) zu multiplizieren. Das gilt auch für die Mindererträge zu Lasten der Gemeinden. Das gewogene Mittel der Steuerfüsse der Einwohnergemeinden beträgt aktuell 118%, das der Kirchgemeinden 18%.

Massnahme	Minderertrag in 1000 Fr.
– Teilbesteuerung von Dividenden aus massgeblichen Beteiligungen	8'000
– Steuerfreie Rückzahlung von Kapitaleinlagen	1'500
– Steuerbefreiung kleiner Lotteriegewinne	500
– Zweiverdienerabzug	3'100
– Abzug für die Kosten der Drittbetreuung von Kindern	1'200
– Voller Abzug der behinderungsbedingten Kosten	1'000
– Erhöhung Versicherungsprämienabzug	22'500
– Erhöhung Kinderabzug	7'700
– Erhöhung Unterstützungsabzug	150
– Einkommenssteuertarif	19'500
– Privilegierte Besteuerung Liquidationsgewinne von Personenunternehmen	500
– Vereinfachtes Abrechnungsverfahren für kleine Arbeitsentgelte	400
– Vermögenssteuertarif	25'600
– Abzug für Erträge und Kapitalgewinne auf Beteiligungen (10% oder 1 Mio.)	1'000
– Gewinnsteuer ordentlich besteuerte Gesellschaften	5'500
– Kapitalsteuer ordentlich besteuerte Gesellschaften (mit Anrechnung Gewinnsteuer)	15'000
– Kapitalsteuer der Gesellschaften mit Sonderstatus	2'800
– Handänderungssteuer: Steuerbefreiung selbst genutztes Wohneigentum	18'000

Ausserdem erhöht oder vermindert die Veränderung des Staatssteuerfusses um einen Prozentpunkt den Staatssteuerertrag bei den natürlichen Personen um rund 6.5 Mio. Franken, bei den juristischen Personen um rund 1.2 Mio. Franken.

Insgesamt resultiert ein Minderertrag in der Grössenordnung von rund 130 Mio. Franken. Diese Zahl und deren Aussagekraft müssen allerdings erheblich relativiert werden, weil es sich um eine statische Betrachtung handelt. Sie nimmt keinerlei Rücksicht darauf, wie sich das Verhalten der Steuerpflichtigen (natürliche und juristische Personen), die Erwerbstätigkeit, die Höhe und die Art der Einkommen, die Gewinne der Unternehmen usw. entwickelt hätten, wenn die Steuerentlastungen nicht realisiert worden wären. Zum andern beeinflussen sich ausserdem – wie oben ausgeführt – einzelne Massnahmen wechselseitig, so dass die Summe der in der Tabelle aufgeführten Steuermindererträge nicht einfach dem gesamten Steuerausfall aufgrund dieser Massnahmen gleichgesetzt werden kann.

3.1.3 Zu Frage 3:

*Wie viele Kapitalgesellschaften und wie viele natürliche Personen - in genauer Anzahl sowie Prozentzahl auf die Gesamtsumme - haben je Steuerart von den Entlastungen effektiv profitiert, wie viele nicht?
Wir bitten um eine möglichst präzise Schätzung.*

Angesichts der Vielzahl und Vielfalt der verschiedensten Entlastungsmassnahmen können wir ohne weiteres feststellen, dass alle natürlichen und juristischen Personen von den Entlastungsmassnahmen in der einen oder andern Form profitiert haben. Selbstverständliche Voraussetzung ist dabei, dass sie überhaupt über steuerbares Einkommen oder Vermögen, die juristischen Personen über steuerbaren Gewinn oder steuerbares Kapital verfügen. Aussagen mit dem gewünschten Detaillierungsgrad sind zudem nicht möglich. Denn solche personen- oder katego-

rienbezogene Auswertungen über die ganze Zeitperiode sind schlichtweg ausgeschlossen, da sich der Bestand der Steuerpflichtigen und deren persönlichen Verhältnisse in dieser Zeit massiv verändert haben (Eintritt in die Steuerpflicht, Todesfälle, Zuzüge, Wegzüge, Heirat, Scheidung, Aufnahme bzw. Aufgabe der Erwerbstätigkeit usw., bzw. bei juristischen Personen: Gründungen, Liquidationen, Umstrukturierungen jeglicher Art).



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Finanzdepartement
Steueramt (20)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat