



An den Grossen Rat

19.5193.02

FD / P195193

Basel, 26. Juni 2019

Regierungsratsbeschluss vom 25. Juni 2019

Schriftliche Anfrage Edibe Gölgeleli betreffend Ausmass und Wirkungen von Steuervergünstigungen

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Edibe Gölgeleli dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

„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. Unser 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 ist 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 hohe Mitnahmeeffekte auf, sind ineffizient und ineffektiv; fehlende Abbildung der Subvention in den Rechnungen des Bundes und der Kantone widerspricht den Grundsätzen der Transparenz und Vollständigkeit; sie 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 die Steuerverwaltung 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 die Steuerverwaltung 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?

Edibe Gölgeleli

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

Vorbemerkungen

Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) hat im Jahr 2010 eine umfassende Studie mit dem Titel „Welche Steuervergünstigungen gibt es beim Bund? Eine Studie der Eidgenössischen Steuerverwaltung“¹ veröffentlicht, der das Thema Steuervergünstigungen auf 129 Seiten umfassend analysiert. Der Bericht liefert Antworten auf die Fragen, was Steuervergünstigungen sind, welche Steuervergünstigungen es beim Bund gibt und welche quantitative Bedeutung Steuervergünstigungen beim Bund haben.

Im Rahmen der Schriftlichen Anfrage ist eine derart umfassende Studie auf Stufe Kanton nicht möglich. Hinsichtlich der theoretischen Ausführungen wird deshalb auf die Studie des Bundes verwiesen, insbesondere auch betreffend der Frage, was Steuervergünstigungen sind.

Der Begriff der Steuervergünstigung ist im Steuergesetz nicht vorgesehen. Stattdessen wird in schweizerischen Steuergesetzen zwischen verschiedenen Abzügen unterschieden, die grundsätzlich in Aufwendungen (organische Abzüge oder Gewinnungskosten genannt), allgemeine Abzüge (d.h. Abzüge für besondere Aufwendungen; auch anorganische Abzüge genannt) und Sozialabzüge (d.h. Abzüge für bestimmte Verhältnisse; auch Freibeträge genannt) unterteilt werden können. Zieht man vom Bruttoeinkommen die Aufwendungen und die allgemeinen Abzüge ab, so ergibt sich das Reineinkommen. Dieses schliesslich um die Sozialabzüge verminderte Reineinkommen bildet dann das steuerbare Einkommen.

In der vorerwähnten Studie wird die Steuervergünstigung sehr weit gefasst. Die Definition einer Steuervergünstigung hänge direkt mit der Wahl der Steuernorm zusammen. Gemäss der Studie bestimmt sich eine Ausnahmeregelung zwangsläufig relativ zu einer Referenznorm und stellt grundsätzlich dann eine Steuervergünstigung dar, wenn die Ausnahme nicht steuersystematisch begründet (Teil der Steuernorm) ist. Welche Abzüge auf kantonaler Ebene im Lichte der vorerwähnten Studie als Steuervergünstigung qualifizieren, wurde bisher nicht untersucht und ist unklar. Bei vielen Steuerabzügen ist eine Quantifizierung mangels Verfügbarkeit von Daten nicht möglich.

Beantwortung der einzelnen Fragen

Frage 1: Steuervergünstigungen wachsen betragsmässig und werden in der Schweiz (im Ggs. zur USA oder Deutschland) historisch gesehen keiner systematischen und kritischen Überprüfung unterworfen. Gedenkt die Steuerverwaltung etwas gegen diese Blackbox zu tun?

Die Steuerverwaltung gewährt die im kantonalen Steuergesetz vorgesehenen gesetzlichen Steuerabzüge. Sie hält sich an die geltenden von der Politik beschlossenen Steuerregelungen. Es liegt nicht in der Kompetenz der Steuerverwaltung, diese Rechtsgrundlagen nicht oder nur teilweise anzuwenden. Die Steuerregelungen sind im Gesetz festgehalten und für jede steuerpflichtige Person zugänglich und transparent.

Frage 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.

Ob die im kantonalen Steuergesetz vorgesehenen Steuerabzüge im Lichte der erwähnten Studie als Steuervergünstigung qualifizieren, wurde bisher für den Kanton Basel-Stadt nicht untersucht.

¹ Moes, Alowin, Welche Steuervergünstigungen gibt es beim Bund? Studie vom 2.2.2011, Bern. www.estv.admin.ch, Dokumentation, Zahlen und Fakten, Berichte, https://www.estv.admin.ch/dam/estv/de/dokumente/allgemein/Themen/steuerverguenstigungen/Studie%20Steuerverguenstigungen.pdf.download.pdf/studie_steuerverguenstigungen.pdf.

Frage 3: Wie hoch schätzt der Kanton die Mindereinnahmen für Kanton und Gemeinden durch diese Steuervergünstigungen? Wir bitten um eine detaillierte Auflistung nach Steuervergünstigung.

Umfassende quantitative Berechnungen von einzelnen Steuerabzügen, die als Steuervergünstigungen auf Stufe Kanton qualifiziert werden könnten, sind mangels ausreichender Datengrundlage nicht möglich. Beispielhaft werden nachfolgend die Mindereinnahmen für den Kinderabzug geschätzt. Bei der Schätzung wurden Rundungen vorgenommen, um eine Pseudogenauigkeit zu vermeiden.

Von den ganzjährig im Kanton Basel-Stadt wohnhaften steuerpflichtigen Personen werden in den Steuererklärungen pro Jahr 255 Millionen Franken als Abzug für Kinder im eigenen Haushalt abgezogen. Die Mindereinnahmen daraus lassen sich mit einem Durchschnittssteuersatz von 17 Prozent auf 43 Millionen Franken beziffern. Dazu kommen die quellenbesteuerten Personen und die nicht ganzjährig steuerpflichtigen Personen. Die gesamten Mindereinnahmen aufgrund der Kinderabzüge werden auf 50 Millionen Franken geschätzt.

Frage 4: Hat der Regierungsrat Wirkungsanalysen zu Steuervergünstigungen durchgeführt oder sind solche geplant? Wenn nein, wieso nicht?

Bei jeder Steuerrevision werden die finanziellen Auswirkungen analysiert und im jeweiligen Ratsschlag ausgewiesen, sofern verlässliche Schätzungen möglich sind.

Frage 5: Wird die Steuerverwaltung künftig Ausmass und Wirkung von Steuervergünstigungen für natürliche und juristische Personen aufzeigen? Wenn nein, warum nicht?

Wird bereits gemacht, vgl. Antwort auf Frage 4.

Frage 6: Gedenkt der Regierungsrat künftig den Empfehlungen der OECD zu folgen, wonach Steuervergünstigungen als Ausgaben ins Budget einzubeziehen sind?

Steuereinnahmen werden als Ertrag verbucht, so wie sie gemäss Steuergesetz ermittelt werden. In dieser Ermittlung werden die Steuerabzüge berücksichtigt. Die heutige Verbuchung entspricht den üblichen Rechnungslegungsstandards (HRM2/International Public Sector Accounting Standards [IPSAS]).

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin