



Parlamentarischer Vorstoss

Gemeinsame Antwort des Regierungsrates zu M 070-2022 und M 071-2022

Vorstoss-Nr.:	070-2022
Vorstossart:	Motion
Richtlinienmotion:	☐
Geschäftsnummer:	2022.RRGR.83
Eingereicht am:	16.03.2022
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	Riesen (La Neuveville, PSA) (Sprecher/in) Gasser (Bévilard, PSA)
Weitere Unterschriften:	0
Dringlichkeit verlangt:	Nein
Dringlichkeit gewährt:	
RRB-Nr.:	912/2022 vom 07. September 2022
Direktion:	Finanzdirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat:	Ablehnung

Mehr Transparenz bei den Auswirkungen von Steuerabzügen

Der Regierungsrat wird beauftragt, einen Bericht über die finanziellen Auswirkungen der Steuerabzüge im Kanton Bern zu erstellen und mögliche Alternativen, insbesondere die unten genannten, zu evaluieren.

Begründung:

Das derzeitige Steuersystem ermöglicht es den steuerpflichtigen Personen, von verschiedenen Abzügen zu profitieren. Laut einem Bericht des Bundesrates aus dem Jahr 2005¹ verringern Steuerabzüge das steuerpflichtige Einkommen natürlicher Personen um fast 30 Prozent und senken die Steuereinnahmen aus der Bundessteuer für natürliche Personen um mehr als die Hälfte. Im selben Bericht wird darauf hingewiesen, dass der Anteil der Abzüge am Bruttoeinkommen mit steigender Einkommensklasse zunimmt. Dies bedeutet, dass sich Abzüge negativ auf die Steuerprogression auswirken. Ein älterer, aber genauerer Bericht über die Situation im Kanton Genf war 1998 veröffentlicht worden.² Die zuständige Kommission gab mehrere Empfehlungen ab. Unter anderem erklärte sie, dass die Steuertarife das wichtigste Umverteilungsinstrument bei der Steuerfestsetzung sein sollten. Sie empfahl, die Zahl der Abzugsmöglichkeiten zu reduzieren, entweder durch Zusammenlegung zur Vereinfachung oder durch Beschränkung eines Abzugs je nach Einkommen zur gezielteren Ausrichtung oder durch die Möglichkeit, den Abzug durch eine Subvention zu ersetzen. Ausserdem empfahl sie, besser über die finanziellen Auswirkungen von Abzügen zu informieren.

¹ Bericht des Bundesrates vom Oktober 2005 in Beantwortung der Interpellation 04.3429 von Ständerätin Simonetta Sommaruga «Wer profitiert von den Steuerabzügen?». Link: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/36123.pdf>

² Commission externe d'évaluation des politiques publiques, 1998, Politique cantonale en matière de déductions fiscales, Genève

Der Staat verfügt über verschiedene Alternativen, um seine Unterstützungsziele auf andere Weise als durch das derzeitige Abzugssystem zu erreichen. Es sollen insbesondere folgende Alternativen geprüft werden:

1. Einführung eines Systems von «Steuergutschriften»
2. Abschaffung der Abzüge und Gewährung direkter Subventionen für die von den Abzügen betroffenen Bereiche

Das System der Steuergutschriften ist ein System, das die Abzüge ersetzt. Die Besteuerung erfolgt auf der Grundlage des Nettoeinkommens (Bruttoeinkommen abzüglich der Sozialversicherungs- und BVG-Beiträge). Pauschalbeträge je nach gewünschter Qualifikation ersetzen die derzeitigen Abzüge. Die Eigenschaften, die derzeit zu einem Abzug berechtigen, werden beibehalten, jedoch in Form von Pauschalbeträgen, die für alle Steuerpflichtigen unabhängig von der Höhe des Einkommens gleich sind. Diese Pauschalbeträge oder Gutschriften werden von der berechneten Steuer abgezogen.

Abzüge beeinträchtigen die Transparenz und Effizienz der Besteuerung. Sie entfernen die effektive Besteuerung von den politisch beschlossenen Besteuerungsprinzipien (Tarife, Progressivität). Nach dem Vorbild des Berichts im Kanton Genf muss der Kanton Bern über die finanziellen Auswirkungen von Steuerabzügen informieren. Er muss einen Bericht erstellen, in dem die Machbarkeit und die Auswirkungen von Alternativen zum aktuellen Abzugssystem, insbesondere der oben genannten, bewertet werden.

Vorstoss-Nr.:	071-2022
Vorstossart:	Motion
Richtlinienmotion:	☐
Geschäftsnummer:	2022.RRGR.84
Eingereicht am:	16.03.2022
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	Rüfenacht (Burgdorf, SP) (Sprecher/in) Wyrsch (Jegenstorf, SP) Köpfli (Wohlen b. Bern, glp)
Weitere Unterschriften:	0
Dringlichkeit verlangt:	Nein
Dringlichkeit gewährt:	
RRB-Nr.:	912/2022 vom 7. September 2022
Direktion:	Finanzdirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat:	Ablehnung

Auslegeordnung bezüglich Steuerabzügen bei natürlichen Personen im Kanton Bern

Der Regierungsrat wird beauftragt, einen Bericht mit einer Auslegeordnung über die Steuerabzüge bei natürlichen Personen zu erstellen, wobei für jeden Steuerabzug eine Wirkungsanalyse gemacht werden soll und der damit verknüpfte Einnahmeausfall geschätzt werden soll.

Begründung:

Im 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, steht der Satz: «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.» Das Subventionsgesetz (SuG) des Bundes legt in Artikel 7 Buchstabe g fest, dass auf Finanzhilfen in Form von steuerlichen Vergünstigungen in der Regel verzichtet werden sollte. Nachteile könnten sein: Widerspruch zum Grundsatz der Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit; erschwerte Einflussnahme auf geförderte Tätigkeit, wenn die steuerlichen Vergünstigungen nicht mit Auflagen und Bedingungen verknüpft werden (dies im Gegensatz zu Subventionen in Form von Staatsbeiträgen wie sie in Artikel 20a des kantonalen Staatsbeitragsgesetzes vorgesehen sind); Entwicklung zu Giesskannensubventionen. In der Finanzwissenschaft werden bei Subventionen in Form von Steuervergünstigungen Mitnahmeeffekte erkannt.

Auch im Kanton Bern gibt es unterschiedliche Steuerabzüge, und Forderungen zur Gewährung von Steuerabzügen waren schon öfters Inhalt von Vorstössen. Dabei fehlt bis heute eine Gesamtbetrachtung im Sinne einer Kosten-Wirkungs-Analyse.

So wurde beispielsweise im Kanton Zug am 21. Februar 2011 zusammen mit der eidgenössischen Steuerverwaltung eine grosse Auslegung unter dem Titel «Steuerabzüge: Wer profitiert?» gemacht. Zentrale Fragen dabei waren die Höhe der Einnahmeausfälle durch Steuersubventionen sowie die Interdependenz zwischen Steuerabzügen und Steuerprogression.

Zusätzlich soll im hier verlangten Bericht der Frage nachgegangen werden, ob die Steuersubventionierung die politisch gewollte ausserfiskalische Wirkung auch tatsächlich erreicht, und wenn ja, in welchem Ausmass und wie hoch dabei die Mitnahmeeffekte sind. De facto soll ja mit jedem Steuerabzug (von Kinderdrittbetreuungskosten über Weiterbildung bis zu Sanierung der eigenen Liegenschaft) ein politisches Ziel erreicht werden, und zwar besser als mit direkten Staatsbeiträgen. Ob die Steuerabzüge aber jeweils die gewünschte Wirkung erzielen, ist offen. Diese Wissenslücke muss geschlossen werden – insbesondere im Hinblick auf die national vorgesehene Steuerreform bei den natürlichen Personen. Es wird darum gebeten, dass bei jedem Steuerabzug separat aufgezeigt wird, was bei diesem von Bundesrecht her vorgegeben ist und welchen Spielraum der Kanton hat.

Gemeinsame Antwort des Regierungsrates

Mit der Motion 070-2022 soll der Regierungsrat beauftragt werden, einen Bericht über die finanziellen Auswirkungen der Steuerabzüge im Kanton Bern zu erstellen und mögliche Alternativen zu evaluieren. In die gleiche Richtung zielt die Motion 071-2022, die den Regierungsrat ebenfalls beauftragen will, einen Bericht mit einer Auslegeordnung über die Steuerabzüge bei den natürlichen Personen zu erstellen. Für jeden Steuerabzug soll eine Wirkungsanalyse gemacht werden und es soll der damit verknüpfte Einnahmeausfall geschätzt werden.

Die Steuergesetzgebung der Kantone ist im Bereich der direkten Steuern bekanntlich seit dem Steuerjahr 2001 durch das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG³) eingeschränkt. Das StHG bestimmt die von den Kantonen zu erhebenden direkten Steuern und legt die Grundsätze fest, nach denen die kantonale Gesetzgebung zu gestalten ist. Dazu gehört auch eine abschliessende Aufzählung der zulässigen Steuerabzüge (Art. 9ff. StHG).

Da die meisten Steuerabzüge vom StHG verbindlich vorgeschrieben sind, beschränkt sich die Autonomie der Kantone in diesem Bereich vor allem auf die Festlegung der Höhe dieser Abzüge. Eine Freiheit zur Einführung von Abzügen besteht nur gerade bezüglich der Sozialabzüge (z.B. Kinderabzug) und der Abzüge für Umweltschutz, Energiesparen und Denkmalpflege (Art. 9 Abs. 3f. StHG).

Den Motionärinnen und Motionären ist zuzustimmen, dass bei der Einführung oder Erhöhung von Steuerabzügen Zurückhaltung geboten ist:

- Steuerabzüge sind sinnvoll, soweit damit Kosten berücksichtigt werden, die bei der Einkommenserzielung anfallen (sog. Gewinnungskosten). Steuerabzüge sind auch berechtigt, soweit damit gewisse zwingende Kosten der Lebenshaltung berücksichtigt werden, die zu einer unvermeidbaren Schmälerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit führen (allgemeine Abzüge z.B. für Versicherungsprämien).
- Aus steuertheoretischer Sicht möglichst zu vermeiden sind jedoch Steuerabzüge, mit denen ein bestimmtes Verhalten gefördert werden soll. Wegen den damit verbundenen Mitnahmeeffekten sind solche Abzüge in der Regel weit weniger effektiv als Subventionen und andere gezielte Fördermassnahmen. Zudem missachten solche Abzüge das verfassungsmässige Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Bei der Einführung von Abzügen sind zudem die Auswirkungen auf die Progression der Tarife zu beachten. Aus der erwähnten Studie aus dem Kanton Zug vom 21. Februar 2011⁴ geht hervor, dass Steuerabzüge bei den niedrigen Einkommen zur prozentual grössten Steuerersparnis führen. Insgesamt verstärken die Steuerabzüge die bestehende Progression der Tarife, besonders bei den hohen Einkommen (Studie S. 6 und 7).

Zu den finanziellen Auswirkungen einer Erhöhung bzw. Reduktion einzelner Abzüge des bernischen Steuergesetzes hat sich der Regierungsrat bereits im Bericht zur «Steuerstrategie 2019 bis 2022» detailliert geäussert, weshalb an dieser Stelle darauf verwiesen werden kann.⁵

³ SR 642.14: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1991/1256_1256_1256/de

⁴ Steuerabzüge: Wer profitiert? Einblicke in die Steuerabzüge des Kantons Zug für das Jahr 2007: http://www.alexandria.admin.ch/Steuerabzuege_Zug.pdf

⁵ Vgl. Ziffer 4.1.3: <https://www.rgr-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/8c5ed0ec7b7240be97e57c308eb6e7f2-332/2/2014.RRGR.441-beilage-bericht-24.08.2016-de.pdf>

Die mit den bestehenden Steuerabzügen verbundenen «Mindereinnahmen» hat die Steuerverwaltung berechnet und in der Tabelle im Anhang dieser Vorstossantwort dargestellt. Insgesamt werden bei der kantonalen Einkommenssteuer jedes Jahr Abzüge im Gesamtbetrag von rund 19 Milliarden Franken geltend gemacht. Würden sämtliche Abzüge gestrichen – was nach dem Gesagten nicht zulässig wäre – würden «Mehreinnahmen» von mehr als 1.7 Milliarden Franken resultieren.

Soll die Steuergesetzgebung bezüglich der Steuerabzüge grundlegend angepasst bzw. optimiert werden, müssten entsprechende Bestrebungen deshalb auf Bundesebene ansetzen und es müsste die für die Kantone massgebliche Bundesgesetzgebung (StHG) angepasst werden. Gleiches gilt für einen allfälligen Wechsel zu alternativen Modellen wie dem Ersatz von Abzügen durch Steuergutschriften oder direkte Subventionen. Die Erstellung eines kantonalen Berichts über entsprechende alternative Modelle wäre deshalb nicht zielführend. Eine Wirkungsanalyse zu einzelnen Abzügen wäre ausserordentlich aufwändig und würde ebenfalls keinen Zusatznutzen bringen. Zudem würde ein entsprechender Bericht kaum zu grundlegend anderen Erkenntnissen führen als die bisher erstellten Berichte. Würde ein solcher Bericht gleichwohl in Auftrag gegeben, könnte die Steuerverwaltung diesen Bericht nicht alleine erstellen. Die entsprechenden Arbeiten müssten extern in Auftrag gegeben werden, verbunden mit entsprechend hohen Kostenfolgen.

Der Regierungsrat beantragt aus diesen Gründen, die beiden Motionen abzulehnen.

Verteiler

– Grosser Rat



Anhang: Übersicht über die Abzüge bei der Einkommenssteuer⁶

Abzüge bei der Einkommenssteuer	Art bzw. Höhe der Abzüge (in CHF)	Summe Abzüge (in CHF)	Mindereinnahmen Kanton (in CHF)
Allgemeiner Abzug	5'200.–	3'219'231'594	294'111'044
Abzug für Verheiratete	5'200.–	1'064'003'810	97'208'064
Säule 3a	Je nach Konstellation	1'480'273'507	135'238'728
Abzug für Alleinstehende mit eigenem Haushalt	2'400.–	438'910'674	40'099'158
Zusätzlich je Kind	1'200.–	25'394'096	2'320'021
Zweiverdienerabzug	2 % des Gesamteinkommens, max. 9'300.–	285'689'368	26'100'762
Kinderabzug	8'000.–	1'542'763'208	140'947'827
Abzug der Kosten für Kinderdrittbetreuung je Kind	bis 8'000.–	147'100'072	13'439'156
Abzug für auswärtige Ausbildung	bis 6'200.–	185'793'145	16'974'180
Versicherungsabzug	Je nach Konstellation	2'406'891'857	219'895'169
Mitgliederbeiträge und Zuwendungen an politische Parteien	bis 5'200.–	13'656'302	1'247'648
Unterstützungsabzug	4'600.–	42'984'442	3'927'086
Vergabungsabzug	mind. 100.– max. 20 % des Reineinkommens	318'072'333	29'059'290
Selbst getragene Krankheits- und Unfallkosten	Effektiv, soweit 5 % des Reineinkommens übersteigend	240'822'713	22'001'716
Selbstgetragene behinderungsbedingte Kosten	Effektive Kosten	588'066'528	53'726'132
Fahrkosten	max. 6'700.–	1'200'778'468	109'703'884
Auswärtige Verpflegung	Je nach Konstellation	935'251'712	85'445'191
Verpflegungskosten bei auswärtigem Wochenaufenthalt	Je nach Konstellation	48'218'363	4'405'260
Übrige Berufskosten	3 %, mind. 2'000.- max. 4'000.-	1'204'965'991	110'086'459
Berufskosten Nebenerwerb	20 %, mind. 800.- max. 2'400.-	39'235'130	3'584'546
Berufsorientierte Aus- und Weiterbildungskosten	max. 12'000.–	149'764'598	13'682'589
Liegenschaftskosten (Unterhalt, Betrieb, Verwaltung)	Effektive Kosten und/oder Pauschale	3'032'372'034	277'039'436
Besonderer Abzug nach Artikel 41 StG	Abzug auf Null	88'949'396	8'126'473
Abzug für kleine bis mittlere Einkommen	Je nach Konstellation	197'582'609	18'051'273
Total		18'896'771'950	1'726'421'092

⁶ Beruhend auf den effektiven Abzügen im Steuerjahr 2019 (Steueranlage Kanton = 3.025). Annahme durchschnittlicher Steuersatz = 3.02%