

Beschluss vom 05. Mai 2015

**Kleine Anfrage 2015/10
betreffend Steuerausfälle durch Kapitalentlastung**

In einer Kleinen Anfrage vom 16. März 2015 stellt Kantonsrätin Martina Munz im Zusammenhang mit Steuerausfällen durch Kapitalentlastung nachstehende Fragen.

Der Regierungsrat

a n t w o r t e t :

Die Kleine Anfrage thematisiert die Frage von Steuerausfällen durch «Kapitalentlastung». Was unter einer «Kapitalentlastung» verstanden werden soll, wird indessen nicht definiert. Die Aufzählung in der Kleinen Anfrage nennt verschiedene Steuerarten oder Besteuerungsmodalitäten, welche nebst den juristischen Personen auch die natürlichen Personen betreffen. Sodann handelt sie nicht nur von der Besteuerung des Kapitals respektive Vermögens, sondern auch von der Besteuerung des Gewinns respektive Einkommens. Die Antwort des Regierungsrates orientiert sich deshalb eng an den in der Kleinen Anfrage konkret genannten Beispielen.

Als «Steuerausfälle durch Kapitalentlastung» während den letzten 15 Jahren fallen nur Entlastungen aufgrund von Revisionen des Gesetzes über die direkten Steuern (StG) in Betracht. Die subjektive Steuerbefreiung der Ehegatten und Nachkommen, der Adoptiv- und Stiefkinder sowie eines Teils der Pflegekinder bei den Erbschafts- und Schenkungssteuern durch eine entsprechende Anpassung des Gesetzes über die Erbschafts- und Schenkungssteuern erfolgte im Jahr 1991 und liegt damit bereits rund ein Vierteljahrhundert zurück. Im Jahr 2006 erfolgte lediglich noch die Aufnahme der eingetragenen Partner in die Liste der von der Steuerpflicht befreiten Personen. Die ebenfalls explizit erwähnte Handänderungssteuer wurde im Kanton Schaffhausen nie erhoben, dies im Gegensatz etwa zum Kanton Zürich, welcher diese per 1. Januar 2005 abgeschafft hat. Steuerliche Entlastungen aufgrund der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind im Kanton Schaffhausen keine erfolgt.

Der Kanton Schaffhausen hat das StG in den letzten 15 Jahren einmal einer Totalrevision (Anpassung an das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden per 1. Januar 2001) und sechsmal (inkl. Ausgleich der kalten Progression) einer Teilrevision unterzogen. Mit den verschiedenen StG-Revisionen (inkl. Ausgleich der kalten Progression) wurden die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler bei den Kantonssteuern seit dem Jahr 2001 um mehr als 52 Mio. Franken entlastet (vgl. Anhang 1). Dem stehen Mehrbelastungen von 1.6 Mio. Franken gegenüber (Erhöhung der Besteuerung von AHV-Renten von 90 auf 100 % bei der Totalrevision 2001). Rund zwei Drittel der Entlastungen entfielen auf die natürlichen Personen und rund ein Drittel auf die juristischen Personen. Die

Steuerentlastungen durch die Revision des StG im Bereich der natürlichen Personen kamen insbesondere steuerpflichtigen Personen mit tiefen und mittleren Einkommen zugute, dies durch Anpassungen des Einkommenssteuertarifs sowie durch die Erhöhung von Sozialabzügen. Die immer wieder kolportierte Behauptung, die Steuerentlastungen seien vor allem den „Reichen“ zugutegekommen, ist nachweislich falsch. Nachfolgendes Beispiel veranschaulicht dies:

Familie mit zwei Kindern, Wohnort Beggingen					
		2001	Index	2014	Index
Lohn		80'000	100.3 %	86'600	108.2 %
Steuerpflichtiges Einkommen		56'500		63'100	
Gesamtsteuerfuss		243 %		231 %	
Steuern	Kanton	3'873.95		2'958.85	
	Gemeinde	4'103.75		3'143.80	
	Personal	60.00		60.00	
	Total	8'037.70		6'162.65	
Minderbelastung	in Franken			1'875.05	
	in %			23.33	

Weitere Entlastungen von rund 24 Mio. Franken ergaben sich durch Senkungen des Steuerfusses, welche etwa im Verhältnis 4 : 1 auf die natürlichen Personen entfielen.

Auf Gemeindeebene wurden die Steuerpflichtigen durch die StG-Revisionen in etwa im gleichen Umfang entlastet wie beim Kanton. Steuerentlastungen durch Steuerfussenkungen variieren hingegen von Gemeinde zu Gemeinde.

Der Regierungsrat legte die Steuerentlastungen in der Vergangenheit jeweils in seinem Bericht und Antrag zuhanden des Kantonsrates dar. Aufgrund von Vorlagenänderungen in den parlamentarischen Beratungen wichen die genannten Beiträge in der Folge allerdings teilweise gegenüber den vom Regierungsrat genannten Beträgen ab. Die Abweichungen sind jeweils aus den entsprechenden Protokollen und Berichten der vorberatenden Spezialkommission ersichtlich und können diversen Zusammenstellungen in späteren Vorlagen betreffend die Revision des StG entnommen werden.

Den Schätzungen der steuerlichen Entlastungen liegt jeweils eine statische, auf Daten früherer Steuerjahre beruhende Betrachtungsweise zugrunde. Effektiv verändern sich die Steuerberechnungsgrundlagen nach Inkraftsetzung einer Gesetzesänderung jedoch laufend. Steuerpflichtige ziehen zu oder weg; Steuerpflichtige heiraten oder werden geschieden; Kinder erreichen die Mündigkeit und werden neu selbständig besteuert; Unternehmungen werden angesiedelt, gegründet, umstrukturiert oder verlegen ihren Sitz; Beteiligungen an Unternehmungen werden im Rahmen einer Nachfolgeregelung auf Kinder oder Mitarbeiter übertragen; Unternehmungen schreiben höhere Gewinne oder umgekehrt Verluste usw. Veränderungen in der Zusammensetzung der Steuerpflichtigen und des Steuersubstrates hängen dabei zu einem nicht unwesentlichen Teil von der Steuerbelastung ab. Zudem ergeben sich Wechselwirkungen. So führt eine erfolgreiche Politik bei der Ansiedlung internationaler Unternehmungen

gen (welche zwar nicht nur, aber doch wesentlich von wettbewerbsfähigen Steuerbedingungen abhängt) zu einer signifikanten Zunahme der Einnahmen aus der Quellensteuer. Und schliesslich gilt es zu beachten, dass das StG in den letzten 15 Jahren mehrfach in denselben Bereichen abgeändert wurde, so namentlich im Tarifbereich und beim Kinderabzug. Vor diesem Hintergrund können die seinerzeit geschätzten steuerlichen Entlastungen nicht mit der tatsächlichen Entwicklung des Steueraufkommens gleichgesetzt werden.

Insgesamt zeigt sich trotz der signifikanten steuerlichen Entlastungen während der letzten 15 Jahre eine sehr positive Entwicklung des Steuersolls (vgl. Anhang 2). Für das Steuerjahr 2001 betrug das Steuersoll 219 Mio. Franken. Bis ins Jahr 2008 nahm es auf 248.1 Mio. Franken zu. Nach einem vorübergehenden Rückgang in den Jahren 2009 und 2010 ist das Steuersoll dann wieder angewachsen und kam im Steuerjahr 2013 schliesslich bei 261.8 Mio. Franken zu liegen. Im Weiteren offenbart die Entwicklung des Steuersolls einen augenfälligen Zusammenhang zwischen der attraktiven Unternehmensbesteuerung und der Zunahme der Quellensteuereinnahmen. Die aktuell schwierige finanzielle Situation des Kantons ist nicht auf die steuerlichen Entlastungen zurückzuführen, sondern basiert vorwiegend auf dem Ausgabenwachstum der vergangenen Jahre.

Das in den letzten Jahre Erreichte zu halten und die positive Entwicklung der vergangenen Jahre weiter voranzutreiben, wird nicht einfach sein. Die Reform der Unternehmensbesteuerung (USR III) wird den Kanton Schaffhausen stark fordern. Ein bedeutender Teil der hier steuerpflichtigen Unternehmungen sind sog. Statusgesellschaften (d. h. Holding- oder Verwaltungsgesellschaften). Mit der USR III werden diese bzw. deren besondere steuerliche Behandlung abgeschafft werden. Beim Wegzug solcher Gesellschaften ist der Steuerausfall höher, als es auf den ersten Blick scheinen mag, da die attraktiven steuerlichen Bedingungen für diese Gesellschaften nur bei den Kantons- und Gemeindesteuern gelten, nicht aber bei der direkten Bundessteuer, an welcher der Kanton Schaffhausen mit 17 % partizipiert. Hinzu kommt, dass diese Gesellschaften Arbeitsplätze generieren und bei ihrem Wegzug die Quellensteuern der meist hoch qualifizierten und entsprechend gut bezahlten Mitarbeiter entfallen. Um solche Unternehmen halten zu können, wird der Kanton Schaffhausen mit grösster Wahrscheinlichkeit nicht umhin kommen, seine Gewinnsteuersätze anzupassen.

Dies vorausgeschickt, können die gestellten Fragen wie folgt beantwortet werden:

1. *Welche Steuerarten, deren Einnahmen dem Kanton und / oder den Gemeinden zuflossen, wurden in den letzten 15 Jahren abgeschafft oder reduziert (vollständige, detaillierte Auflistung)? Wie hoch werden die entsprechenden Steuerausfälle geschätzt?*

In der beiliegenden Aufstellung sind sämtliche steuerliche Entlastungen infolge von Revisionen des StG in den letzten 15 Jahren aufgeführt. Die angegebenen Beträge stützen sich auf die vorstehend genannten Unterlagen.

2. *Wie hoch würden die jährlichen zusätzlichen Steuereinnahmen für jede dieser Steuerarten nach Punkt 1 sowohl auf Kantons- als auch auf Gemeindeebene anhand der aktuellen Steuerveranlagungen ausfallen, wenn keine Reduktionen erfolgt wären?*

Wie vorstehend dargelegt, hängt die Zusammensetzung der Steuerpflichtigen sowie des Steuersubstrates wesentlich von der Steuerbelastung ab und unterliegt einem steten Wandel. Die Berechnung jährlicher zusätzlicher Steuereinnahmen aufgrund der aktuellen Steuerveranlagungen und damit des heutigen Kreises der Steuerpflichtigen hat mit der Realität entsprechend wenig zu tun. Gezielte steuerliche Entlastungen ziehen Unternehmungen wie auch Privatpersonen an. Sie erhöhen das Steueraufkommen und vermindern es nicht.

Eine Berechnung der hypothetischen Mehreinnahmen ist auch praktisch kaum umsetzbar. Die Steuersätze wurden nicht einfach reduziert, sondern vielmehr die Struktur der Steuertarife stark verändert. Auch kam es auf der Ebene der Bemessungsgrundlagen zu strukturellen Veränderungen. Bei den juristischen Personen etwa gilt heute ein Gewinnsteuersatz von 5 %. Vor 15 Jahren bestand demgegenüber noch ein nach der Gewinnhöhe abgestufter Tarif, welcher zudem noch danach unterschied, ob Gewinne ausgeschüttet wurden oder nicht (vgl. Anhang 3). Ersichtlich wird dies nur, wenn jede einzelne Akte geprüft wird. Strukturelle Veränderungen auf der Ebene der Bemessungsgrundlagen wiederum sind z. B. durch die Einführung des Kindersozialabzugs beim Vermögen erfolgt. Hier müsste somit auf dem Bestand der Steuerpflichtigen mit einem Reinvermögen und unmündigen Kindern zunächst der Sozialabzug einzelweise eliminiert werden und sodann auf dem korrigierten Vermögen der vor 15 Jahren geltende Vermögenssteuertarif, der ebenfalls anders aufgebaut war, angewendet werden. Die Ermittlung der geforderten Daten würde immensen Aufwand nebst der laufenden Veranlagungsarbeit der Steuerkommissäre bedeuten, und dies für die Ermittlung eines Ergebnisses mit fraglicher Aussagekraft. Das Resultat wäre rein hypothetischer Art, weil die Steuerbelastung die Zusammensetzung der Steuerpflichtigen und des Steuersubstrates beeinflusst. Steuerbelastungen sind ein Faktor bei der (Wohn-) Sitznahme und dem Wegzug.

3. *Wie viele Kapitalgesellschaften bzw. juristischen Personen und wie viele natürliche Personen haben nach Einschätzung des Regierungsrates von den Entlastungen bei jeder dieser Steuerart tatsächlich und anteilmässig profitiert?*

Zur Begründung wird auf die einleitenden Ausführungen sowie auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

Hervorzuheben ist nochmals, dass von den steuerlichen Entlastungen der vergangenen Jahre sowohl die natürlichen Personen als auch die juristischen Personen profitiert haben. Der eindeutig grössere Teil entfiel hierbei auf die natürlichen Personen. Bei diesen kamen wiederum insbesondere die tiefen und mittleren Einkommen in den Genuss von Entlastungen.

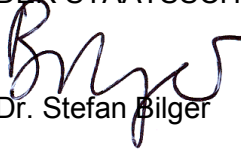
4. *Wie hoch werden die Steuerausfälle des Kantons und der Gemeinde mit Blick auf die geplante Unternehmenssteuerreform III geschätzt?*

Die Vernehmlassung zur USR III wurde am 31. Januar 2015 abgeschlossen. Die Stellungnahmen wurden inzwischen ausgewertet. Gestützt darauf hat der Bundesrat anfangs April 2015 die Eckwerte des Reformvorschlages festgelegt. Sie können auf der Internetseite des Eidgenössischen Finanzdepartements EFD eingesehen werden. Im nächsten Schritt wird der Bundesrat seine Botschaft zuhanden des Parlaments verabschieden. Inwieweit dieses den Vorschlägen folgen wird, ist offen. Eine seriöse Schätzung der Steuerausfälle ist deshalb zum

jetzigen Zeitpunkt nicht möglich. Wie erwähnt, wird der Kanton Schaffhausen als Folge der
USR III aber mit grösster Wahrscheinlichkeit seine Gewinnsteuersätze anpassen müssen, um
so das aufgrund der positiven Entwicklung der letzten Jahre Erreichte zu sichern. In welchem
Umfang dies der Fall sein wird, lässt sich jedoch noch nicht beurteilen.

Schaffhausen, 5. Mai 2015

DER STAATSSCHREIBER:



Dr. Stefan Bilger

Beilage: Anhänge 1 – 3

Steuerentlastungen durch StG-Revisionen 2001 bis 2012/2013

in Mio. Franken

StG- Revision	Gegenstand	Entlastung bei Kantonssteuer	
		Nat. Pers.	Jur. Pers.
01.01.2001	Abzug für auswärtige Verpflegung	2.5	
	Erhöhung Versicherungsabzug	1.9	
	Erhöhung Kinderabzug	1.5	
	Besteuerung Kapitalleistungen Vorsorge	0.3	
	Entlastungsabzug	0.3	
	Kinderbetreuungsabzug	0.1	
	Gewinnsteuertarif Jur. Personen		2.4
	Total 2001	6.6	2.4
01.01.2004	Einkommenssteuertarif (teilw. degressiver Tarifverlauf)	0.3	
	Vermögenssteuertarif (teilw. degressiver Tarifverlauf)	0.1	
	Milderung wirtschaftliche Doppelbelastung (Teilsatzverfahren Einkommen und Vermögen)	1.5	
	Reduktion Kapitalsteuer Holding- und Verwaltungsgesellschaften		0.2
	Reduktion Besteuerung ausländische Organe bei Quellensteuer	0.1	
	Erhöhung Kinderabzug	1.5	
	Erhöhung Kinderdrittbetreuungsabzug	0.4	
	Einführung Sozialabzug pro minderjähriges Kind bei Vermögen	0.3	
Total 2004	4.2	0.2	
01.01.2006	Einführung Splitting-Tarif	6.5	
	Änderung bei der Bewertung land- und forstwirtschaftlich genutzter Grundstücke für die Vermögenssteuer	Nicht beziffert, aufgrund des sehr kleinen Kreises der Betroffenen als sehr gering eingestuft	
	Total 2006	6.5	0.0
01.01.2008	Reduktion Gewinnsteuersatz auf 5%		15.8
	Reduktion ordentliche Kapitalsteuer auf 1,0‰		1.2
	Einkommenssteuertarif (Abschaffung teilw. degressiver Tarifverlauf)	0.0	
	Vermögenssteuertarif (Abschaffung teilw. degressiver Tarifverlauf)	0.5	
	Total 2008	0.5	17.0

StG- Revision	Gegenstand	Entlastung bei Kantonssteuer	
		Nat. Pers.	Jur. Pers.
01.01.2009	Änderung Einkommenssteuertarif	5.4	
	Erhöhung Kinderabzug	2.3	
	Änderung Vermögenssteuertarif	3.2	
	Abschaffung ergänzende Vermögenssteuer	Nicht beziffert, Einnahmen 1990 bis 2007 für Kanton und Gemeinden total rund 19'000 Franken	
	Total 2009	10.9	0.0
01.01.2010	Ausgleich kalte Progression (Einkommenssteuertarif, Kinderabzug, Entlastungsabzug, Kinderdrittbetreuungsabzug)	4.2	
	Total 2010	4.2	0.0
1.1.2012 / 1.1.2013	Ursprünglich geplante Massnahmen mit Entlastungen von total rund 13,5 Mio. bei nat. Personen und jur. Personen nicht umgesetzt; übrige Regelungen mit keinen oder geringfügigen Auswirkungen		
	TOTAL 2001 - 2013	32.9	19.6

(nur Entlastungen ohne Mehrbelastungen. Ausnahme: Verrechnung Entlastung / Mehrbelastung bei Abschaffung degressive Tarife)

**Entwicklung des Steuersolls pro Steuerjahr 2001 - 2013
im Mio. Franken**

Jur. Personen	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gewinnsteuer	23.1	24.6	27.0	33.1	36.1	43.9	46.0	35.7	39.0	36.2	36.0	33.6	33.0
Kapitalsteuer	4.1	4.0	4.2	3.9	4.2	4.4	4.1	3.2	4.7	4.6	5.0	4.9	5.3
Minimalsteuer auf Liegenschaften	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.7	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Total Jur. Personen	27.8	29.2	31.8	37.6	40.8	48.8	50.6	39.6	44.2	41.3	41.5	39.0	38.8

1)

Nat. Personen	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Einkommensteuer	155.9	153.6	152.5	149.9	150.0	148.9	150.8	164.9	158.5	156.8	160.9	163.0	169.1
Vermögenssteuer	18.8	17.7	18.6	18.3	19.7	21.4	21.2	19.9	19.2	20.1	21.1	22.8	23.0
Diverse (Personalsteuer, Kapitalabfindungen, Überführungsgewinne)	4.6	3.6	4.1	4.2	3.7	4.0	3.9	4.0	4.1	4.1	4.6	4.5	4.7
Total Nat. Personen	179.3	174.9	175.2	172.4	173.4	174.3	175.9	188.8	181.8	181.0	186.6	190.3	196.8

1)

Quellensteuer	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ordentliche Quellensteuer	7.0	6.7	7.5	7.8	8.3	9.5	11.2	12.3	13.7	15.0	19.1	18.7	18.8
Quellensteuer Grenzgängerinnen und Grenzgänger	4.9	5.3	5.5	5.5	5.5	5.7	6.4	7.4	7.5	7.7	7.0	7.3	7.4
Total Quellensteuer	11.9	12.0	13.0	13.3	13.8	15.2	17.6	19.7	21.2	22.7	26.1	26.0	26.2

2)

Total Gesamt	219.0	216.1	220.0	223.3	228.0	238.3	244.1	248.1	247.2	245.0	254.2	255.3	261.8
---------------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Jur. Personen und Quellensteuer	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	39.7	41.2	44.8	50.9	54.6	64.0	68.2	59.3	65.4	64.0	67.6	65.0	65.0

1) Das Steuersoll bezieht sich auf das Steuer- und nicht auf das Kalenderjahr. Reine Steuerperiode. Auswertungen aus Steuersollabrechnung Veranlagung (Abt. JP und NP).

Pauschale Steueranrechnungen sind im Steuersoll enthalten.

2) Zahlen aus Abschluss Debitoren (Abt. Bezug).

Art. 52³

Die Gewinnsteuer der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften beträgt:

5% für ausgeschüttete Gewinne, soweit diese 20 000 Fr. oder 5% des steuerbaren Eigenkapitals, im Maximum 100 000 Fr., nicht übersteigen;

6% für die ersten 50 000 Fr., soweit sie nicht mit 5% besteuert worden sind;

9% für die weiteren 50 000 Fr., soweit sie nicht mit 5% besteuert worden sind;

12% für den Restbetrag.