

Beschluss Nr. 502/2017

Schwyz, 27. Juni 2017 / ah

Steuerpolitische Vorstösse

Beantwortung der Motion M 5/16 „Steuerstrategie“, der Motion M 1/17 „Steuerentlastung der unteren Einkommen im Gesamtpaket“ und des Postulats P 4/17 „Steuergesetzrevision an die Hand nehmen“

1. Wortlaute der Vorstösse

1.1 Motion M 5/16 „Steuerstrategie“

Am 10. November 2016 haben Kantonsrat Christian Kündig und drei Mitunterzeichnenden folgende Motion eingereicht:

„Während des Abstimmungskampfes zur Steuergesetzrevision hat sich gezeigt, dass der Kanton Schwyz keine eigentliche Steuerstrategie aufweist.

Eine Steuerstrategie ist aber die Grundlage für vorausschauendes Agieren in Sachen Finanzen. Sie ist notwendig, um Ziele in einzelnen Steuerarten zu definieren. Zur Erarbeitung braucht es eine Auslegeordnung mit Umfeld- und Sensitivitätsanalyse (also welche Veränderungen würden welche Verhaltenseffekte auslösen) unter Berücksichtigung der Standortfaktoren.

Die bisherige „informelle“ Steuerstrategie, dass man nämlich bei einzelnen Gemeinden zu den steuergünstigsten der Schweiz gehören will, genügt aufgrund der aktuellen Finanzverhältnisse im Kanton Schwyz (Finanzbedarf) und des Leistungsanspruchs der Bevölkerung nicht mehr. Für den Souverän muss klar sein, für wen der Gesetzgeber wie und auch warum steuerattraktiv sein will.

Die (Mit-)Finanzierung des innerkantonalen Finanzausgleichs durch die finanzstarken Gemeinden und Bezirke muss ebenfalls mitberücksichtigt werden, da eine Wechselwirkung besteht zwischen der Höhe der Beteiligung der finanzstarken Gemeinden, dem Handlungsspielraum des Kantons und der Steuerattraktivität als Ganzes.

Eine Steuerstrategie ist nur sinnvoll, wenn die Zielerreichung im Rahmen eines Wirkungs- oder Evaluationsberichtes periodisch gemessen und analysiert wird, damit rechtzeitig allfällige Korrekturen erfolgen können.

Die Steuerstrategie soll als Projekt vom Regierungsrat erarbeitet werden, während der Kantonsrat durch eine neue Kommission (oder die Stawiko) begleitend miteinbezogen wird.

Der Regierungsrat wird deshalb aufgefordert, dem Kantonsrat eine gesetzliche Grundlage zu unterbreiten (z.B. im Steuergesetz), mit folgendem Inhalt:

Der Regierungsrat legt periodisch die Ziele der kantonalen Steuerpolitik in der Steuerstrategie fest und zeigt auf, wie und in welchem Zeitraum sie verwirklicht werden sollen. Er überprüft in zweijährlichem Rhythmus die Inhalte und die Umsetzung der Steuerstrategie und unterbreitet dem Kantonsrat die nötigen Anpassungen zur Bewilligung. Er unterbreitet die Steuerstrategie und den jeweiligen Wirkungsbericht dem Kantonsrat zur Genehmigung.“

1.2 Motion M 1/17 „Steuerentlastung der unteren Einkommen im Gesamtpaket“

Am 16. Februar 2017 haben die Kantonsrätinnen Dr. Karin Schwiter, Prisca Bünter und Kantonsrat Andreas Marty folgende Motion eingereicht:

„In der Volksabstimmung vom 12. Februar 2017 hat die SP-Initiative „Ja zu einer gerechten Steuerentlastung“ der unteren Einkommen einen Ja-Stimmenanteil von beachtlichen 44.6% erreicht. In einzelnen Gemeinden wie beispielsweise Einsiedeln und Reichenburg wurde die Forderung sogar von einer Mehrheit der Stimmbevölkerung unterstützt. Dieser hohe Ja-Stimmenanteil lässt aufhorchen. Obwohl sowohl die Regierung als auch die drei grossen bürgerlichen Parteien geschlossen für ein Nein plädierten, wird das Anliegen offenbar von weiten Teilen der Bevölkerung geteilt.

Auch beim Regierungsrat und unter den bürgerlichen Parteien besteht Einigkeit, dass die inhaltliche Forderung nach einer Steuerentlastung der unteren Einkommen absolut gerechtfertigt ist. Bereits im Jahr 2009 hat das Parlament auf Antrag der Regierung einen Vorstoss der SP-Fraktion erheblich erklärt, welcher die Entlastung der kleinen und mittleren Einkommen vorsieht. Der Vorstoss wartet seit bald acht Jahren auf seine Umsetzung.

Hauptargument der Regierung und der drei grossen bürgerlichen Parteien für die Ablehnung der SP-Initiative war, dass die Initiative einseitig bei der Steuereintrittsschwelle ansetzte und nicht in eine Gesamtschau eingebettet gewesen sei. Diesen Kritikpunkt nehmen wir gerne auf:

Wir laden den Regierungsrat ein, dem Kantonsrat eine Steuergesetzrevision vorzulegen, welche die Entlastung der unteren Einkommen im Rahmen einer Gesamtschau des anstehenden Revisionsbedarfs im Steuergesetz umsetzt.

Wir bedanken uns für die wohlwollende Aufnahme unseres Anliegens.“

1.3 Postulat P 4/17 „Steuergesetzrevision an die Hand nehmen“

Am 21. Februar 2017 haben Kantonsrat Dr. Bruno Beeler und sieben Mitunterzeichnende folgendes Postulat eingereicht:

„Am 25. September 2016 ist ein erster Anlauf für eine Steuergesetzrevision mit einem geschätzten Mehrertrag von 130 Mio. Franken vor dem Stimmbürger deutlich gescheitert. Und dies nicht etwa, weil die Stimmbürger generell nicht mehr Steuern bezahlen wollten, sondern weil die Stimmbürger insbesondere den im Abstimmungskampf heiss umstrittenen Teil der Einkommenssteuerrevision mit einem proportionalen Einheitssteuersatz von 5.1 Prozent (Flat Rate Tax) mit einer deutlichen Mehrbelastung des Mittelstandes abgelehnt haben. Im Zuge dieser Revision hät-

te der kantonale Steuerfuss von 170 Prozent auf 145 Prozent gesenkt werden sollen, sodass dem Staatshaushalt netto zusätzliche 60 Mio. Franken Mehrertrag geblieben wären.

Die Staatsrechnung 2016 mit dem Kantonssteuerfuss von 170 Prozent wird voraussichtlich ausgeglichen oder gar positiv abschneiden. Ein ähnliches Resultat ist für das Jahr 2017 zu erwarten. Trotzdem ist der Finanzhaushalt des Kantons mit zusätzlichen Einnahmen rasch ins Lot zu bringen,

- weil die Ergebnisse 2016 und 2017 nur mit aufgeschobenen Ausgaben und positiven Effekten möglich waren bzw. sind;*
- weil der Kantonssteuerfuss von 170 Prozent markant reduziert werden muss, zumal sonst die Gesamtsteuerbelastung in den finanzschwachen Gemeinden zu gross bleibt;*
- weil die untersten Einkommen steuerlich angemessen entlastet werden müssen;*
- weil die NFA-Margigkeit in allen Steuerteilbereichen sichergestellt werden muss, und*
- weil die anhaltend negative Medienpräsenz in kantonalen Finanzfragen ein Ende haben muss.*

Der Regierungsrat wird deshalb eingeladen, dem Parlament auf der Basis einer Steuerstrategie eine ausgewogene Steuergesetzrevision zu präsentieren, mit dem Ziel, Mehreinnahmen zu generieren, welche es dem Kanton Schwyz erlauben, den derzeitigen Steuerfuss von 170 Prozent markant zu senken, und mit ausgeglichenen Staatsrechnungen die künftigen finanziellen Herausforderungen zu meistern. In der Revision enthalten sein sollten die im Rahmen der gescheiterten Revision nicht bzw. kaum umstrittenen Teile, nämlich:

- 1. die Erhöhung der Besteuerung von Kapitaleistungen;*
- 2. die Erhöhung der Grundstückgewinnsteuer;*
- 3. eine im Vergleich zur gescheiterten Vorlage moderatere Erhöhung der Vermögensteuer.*

Darüber hinaus sollten der Steuertarif für die Gemeinden und Bezirke und der Kantonssteuertarif unter Entlastung der untersten Einkommen angemessen angepasst werden.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage

2.1.1 Die Staatsrechnung 2016 schloss zum zweiten Mal in Folge mit einem Überschuss ab. Die umgesetzten Sparmassnahmen im Rahmen des Entlastungsprogramms 2014–2017 (EP 14–17) sowie die Massnahmen der Steuergesetzteilrevision vom 21. Mai 2014, welche per 1. Januar 2015 in Kraft getreten ist, zeigen ihre Wirkungen. In den meisten Aufwandpositionen konnten 2016 die budgetierten Werte eingehalten oder unterschritten werden. Auf der Ertragsseite wurde mehr eingenommen als geplant. So lagen die Steuererträge des laufenden Jahres und der Vorjahre bei den natürlichen Personen um insgesamt 65 Mio. Franken höher. Dies ist neben bedeutenden Einzeleffekten auf die positiven Wirkungen der erwähnten Steuergesetzteilrevision in Verbindung mit Erhöhungen des Kantonssteuerfusses und auf eine Steigerung des Steuersubstrates zurückzuführen. Das seit 2009 bestehende strukturelle Defizit konnte für die Jahre 2015 und 2016 vorerst korrigiert werden. In den Finanzplänen ab 2019 steigen die voraussichtlichen Aufwände – vor allem aufgrund bundesrechtlicher Verpflichtungen – wieder mehr als die Erträge, so dass mittelfristig der Ausgleich des Staatshaushalts weiterhin eine Herausforderung bleibt. Die aktuelle Eigenkapitalbasis des Kantons Schwyz beträgt per Ende 2016 93 Mio. Franken. Im Hinblick auf die weitere Planung – namentlich den Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2018–2021 – werden die Ergebnisse des Jahresabschlusses 2016 analysiert. Insbesondere im Bereich des Steuerertrages wird die Wirkung des per 1. Januar 2015 eingeführten neuen Kantonstarifs für hohe Einkommen in Verbindung mit dem aktuellen Kantonssteuerfuss validiert. Dabei soll auch

geklärt werden, welche Steuererträge nachhaltig wiederkehrend sind und welche auf einmaligen Effekten beruhen.

2.1.2 An der Kantonsratssitzung vom 14. Dezember 2016 wurde dem Antrag der Staatswirtschaftskommission zugestimmt, wonach mit dem nächsten AFP 2018–2021 eine Strategie zur längerfristigen Entwicklung des innerkantonalen Finanzausgleichs vorzulegen sei, die aufzeigen sollte, wie sich dieser längerfristig entwickle und wie Fehlbeträge in den Spezialfinanzierungen auszugleichen seien. Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 60 vom 24. Januar 2017 der kantonsrätlichen Erklärung aus dem AFP 2017–2020 zugestimmt. Mit dem AFP 2018–2021 soll demnach ein Bericht vorgelegt werden, welcher die Wirkung des innerkantonalen Finanzausgleiches seit dessen Inkrafttreten im Jahr 2002 aufzeigt, die entsprechenden Steuerungsmöglichkeiten und Handlungsalternativen erörtert und die zukünftigen Ziele sowie die Finanzierungsoptionen definiert.

2.1.3 Das Schwyzer Stimmvolk hat am 25. September 2016 die Steuergesetzteilrevision vom 25. Mai 2016, welche per 1. Januar 2017 hätte in Kraft treten sollen, abgelehnt. Beabsichtigt war im Wesentlichen ein Systemwechsel bei der Einkommensbesteuerung durch die Einführung eines proportionalen Einheitstarifs. Weiter war vorgesehen, bei einer Annahme der Revisionsvorlage den Kantonssteuerfuss auf 145% zu senken. Die steuertarifliche Anpassung und die weiteren Massnahmen im Bereich der Besteuerung von Kapitaleistungen, der Vermögenssteuer und der Grundstückgewinnsteuer hätten gemäss RRB Nr. 352/2016 insgesamt rund 130 Mio. Franken generieren sollen. Die Senkung des Kantonssteuerfusses hätte Mindereinnahmen von rund 63 Mio. Franken zur Folge gehabt. Als Beitrag zur nachhaltigen Sanierung des Staatshaushaltes wären somit rund 67 Mio. Franken verblieben. Aufgrund der Ablehnung der Vorlage beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat, den Steuerfuss für natürliche Personen bei 170% zu belassen. Der Kantonsrat hat diesen Antrag mit der Beschlussfassung zum AFP 2017–2020 angenommen. Den Antrag des Regierungsrates, den Steuerfuss für juristische Personen zur Deckung der Grenzmarke des Nationalen Finanzausgleichs (NFA) auf 180% zu erhöhen, hat der Kantonsrat hingegen abgelehnt und diesen ebenfalls auf dem Niveau von 170% belassen.

2.1.4 Am 12. Februar 2017 lehnten das Schweizer sowie das Schwyzer Stimmvolk die Bundesvorlage zur Unternehmenssteuerreform (USR III) ab. Die international stark kritisierten kantonalen Steuerstatus für bestimmte Gesellschaften sind somit noch nicht abgeschafft. Dementsprechend ist der internationale Druck, insbesondere von der Europäischen Union (EU) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), hoch geblieben. Für die Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus besteht deshalb eine erhebliche Planungs- und Rechtsunsicherheit. Der Wirtschaftsstandort Schweiz muss daher möglichst rasch mit entsprechenden Massnahmen attraktiv und wettbewerbsfähig gehalten werden. Deshalb hat auf Bundesebene unmittelbar nach dem Volks-Nein ein Steuerungsorgan, welches aus Vertretungen des Bundes und der Kantone besteht, Empfehlungen im Sinne von Eckwerten für die weiterhin unumgängliche Unternehmenssteuerreform erarbeitet. Diese wurden am 1. Juni 2017 im Rahmen einer Medienkonferenz kommuniziert. Diese Empfehlungen waren an den Bundesrat gerichtet, welcher in der Folge am 9. Juni 2017 auf dieser Grundlage seine Eckwerte zur Ausarbeitung der neuen Steuervorlage 2017 (SV17) verabschiedet hat. Der Bundesrat unterstützt im Wesentlichen die Empfehlungen des Steuerungsorgans. Abweichend von den Eckwerten des Steuerungsorgans möchte der Bundesrat allerdings den Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer (heute 17 Prozent) nicht mehr wie bei der USR III vorgesehen auf 21.2 Prozent, sondern lediglich auf 20.5 Prozent erhöhen. In zeitlicher Hinsicht erachtet der Bundesrat die rasche Verabschiedung und Umsetzung einer neuen Vorlage zur Reform der Unternehmensbesteuerung für die Schweiz analog zum Steuerungsorgan als sehr bedeutend und dringlich. Nach Ansicht des Regierungsrates soll die Umsetzung der SV17 dazu benutzt werden, den Kanton als Ganzes für Unternehmen steuerlich attraktiv zu machen. Dabei wird auch die Einführung eines einheitlichen Gewinnsteuersatzes für das ganze Kantonsgebiet, was die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsraumes

Schwyz erheblich erhöhen würde, geprüft. Im letzten Quartal 2017 wird der Bund zur SV17 ein Vernehmlassungsverfahren durchführen. Die Botschaft soll im Frühling 2018 verabschiedet werden, worauf auf eidgenössischer Ebene die parlamentarischen Beratungen beginnen werden. Es ist davon auszugehen, dass die SV17 in Bund und Kantonen auf den 1. Januar 2020 in Kraft treten soll. Die Kantone müssen ihre eignen Umsetzungsprojekte parallel zur Bundesvorlage vortreiben. Sobald die bundesrätliche Vernehmlassungsvorlage zur SV17 bekannt ist, wird sich der Regierungsrat dazu und zur kantonalen Umsetzung äussern. Um die Transparenz der Auswirkungen der SV17 auf den Kanton Schwyz zu erhöhen, ist vorgesehen, die Vernehmlassung zur kantonalen Vorlage noch im Verlaufe des zweiten Quartals 2018 zu starten. Die Umsetzung der SV17 im Kanton Schwyz erfolgt demnach in einer separaten Vorlage, die einem eigenen Zeitplan folgt, der aufgrund der übergeordneten Vorgaben unabhängig von anderen kantonalen steuerpolitischen Anliegen zwingend einzuhalten ist.

2.2 Motion M 5/16 „Steuerstrategie“

2.2.1 Die Motion zielt darauf ab, die Ausarbeitung der Steuerstrategie des Kantons Schwyz institutionell und längerfristig neu zu ordnen. Dabei soll dem Kantonsrat ein Genehmigungsrecht im Hinblick auf Inhalt, Änderungen und Wirkungskontrolle der Steuerstrategie eingeräumt werden. Die Motionäre wollen die Neuordnung der Strategieentwicklung und -kontrolle auf eine gesetzliche Grundlage stellen.

2.2.2 Gemäss § 56 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010, SRSZ 100.100, KV, ist der Regierungsrat die oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons (Exekutive). Er legt die wesentlichen Ziele und Mittel der staatlichen Tätigkeiten fest und koordiniert diese (§ 58 Bst. a–c KV). Seine Kompetenzen werden im Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 27. November 1986, SRSZ 143.110, RVOG) konkretisiert. Im Weiteren ist der Regierungsrat für die Beobachtung und Beurteilung der bedeutsamen Entwicklungen des Kantons zuständig (§ 3 Abs. 1 Bst. a RVOG). Er hat den Kantonsrat periodisch, mindestens einmal pro Legislaturperiode über seine Beurteilung der Entwicklung und die wesentlichen Ziele und Mittel des staatlichen Handelns zu orientieren (§ 3 Abs. 3 RVOG). Dem Regierungsrat kommt als oberste leitende, planende und koordinierende Behörde des Kantons aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Kompetenzen auch die strategische Steuerung der politischen Geschäfte zu. Dazu gehört auch die Festlegung einer Steuerstrategie. Für eine grundlegende Änderung der Zuständigkeiten im Bereich der Steuerstrategie ist eine gesetzliche Grundlage somit ungenügend.

2.2.3 Der Regierungsrat legt die übergeordneten Ziele für seine Regierungstätigkeit alle vier Jahre im Regierungsprogramm fest. Dieses enthält auch Ausführungen zur Steuerstrategie. Zusammen mit dem AFP sowie dem Gesetzgebungsprogramm definiert er damit die strategischen Leitlinien für sein Handeln in den Bereichen Finanz- und Steuerpolitik (vgl. Regierungsprogramm 2016–2020, S. 4). Ausgehend von der Leitidee, den Kanton als attraktiven Wohnort und Wirtschaftsstandort zu stärken, wird im Regierungsprogramm 2016–2020 (S. 4 und 7) ausgeführt, dass in den Bereichen Finanzen und Steuern das Ziel bestehe, den Staatshaushalt auszugleichen und die Steuern wettbewerbsfähig auszugestalten. Zu diesem Zweck seien das EP 14–17 konsequent weiterzuführen und die kantonalen Steuereinnahmen so festzulegen, dass sie über alle Kategorien von Steuerpflichtigen hinweg auch mit dem durch den NFA ausgelösten Belastungen einen angemessenen Beitrag zur Finanzierung der Staatsausgaben leisteten. Zudem seien die Verschuldung zu begrenzen und sukzessive eine Eigenkapitalreserve aufzubauen. Der Kantonsrat nimmt das Regierungsprogramm jeweils mit Beginn einer neuen Legislatur zur Kenntnis.

2.2.4 Das Regierungsprogramm wird ergänzt durch das Strategieprogramm „Wirtschaft und Wohnen im Kanton Schwyz“, welches vom Regierungsrat am 27. September 2011 verabschiedet wurde. Dabei handelt es sich um ein Führungsinstrument des Regierungsrates für die

Entwicklung des Wirtschaftsstandorts und Wohnorts Kanton Schwyz, welches eine längerfristige Perspektive von zehn bis fünfzehn Jahren aufweist und eine Aktualisierung der entsprechenden Regierungsstrategie des Jahres 2004 darstellt. Mit der Aktualisierung wurde auf geänderte Rahmenbedingungen auf internationaler Ebene (z.B. Finanzkrise) und auf nationaler Ebene (z.B. NFA, neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen) reagiert. Das Dokument „Wirtschaft und Wohnen im Kanton Schwyz“ vom 27. September 2011 enthält ebenfalls Ausführungen zur Steuerstrategie des Kantons. Ausgehend von der Leitidee, dass der Kanton Schwyz auch in Zukunft zu den attraktivsten Wohnorten und Wirtschaftsstandorten in der Schweiz gehören soll, werden als wichtige strategische Eckpunkte die Gewährleistung attraktiver steuerlicher Rahmenbedingungen bei ausgeglichenem kantonalem Finanzhaushalt und die Stärkung des Unternehmensstandortes Kanton Schwyz festgelegt (S. 15, 25 ff. und 40 f.). Dieses Ziel soll mit einer Fiskalpolitik, die eine attraktive (d.h. niedrige) Besteuerung natürlicher und juristischer Personen gewährleistet, erreicht werden. Dabei werden einkommens- und vermögensstarke Haushalte und das gehobene Wohnsegment besonders anvisiert (S. 20 ff.). Mit RRB Nr. 972/2011 hat der Regierungsrat die aktualisierte Strategie „Wirtschaft und Wohnen im Kanton Schwyz“ dem Kantonsrat vorgelegt. Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 23. November 2011 von der Strategie zustimmend Kenntnis genommen.

2.2.5 Die im Regierungsprogramm und im Strategieprogramm Wirtschaft und Wohnen festgelegte Steuerstrategie wird auf der Planungsebene in zeitlicher und sachlicher Hinsicht näher konkretisiert. Im Umsetzungsplan 2012/2013 zu „Wirtschaft und Wohnen im Kanton Schwyz“ vom 5. Juni 2012 (inklusive Umsetzungscontrolling 2013–2015), EP 14–17 und AFP 2017–2020 (mit den Änderungen gemäss Kantonsratsbeschluss vom 14. Dezember 2016) werden Massnahmen zur Erzielung einer hohen Steuerattraktivität für natürliche und juristische Personen sowie für das ganze Kantonsgebiet (Verminderung der Steuerdisparität) und zur Sanierung des Staatshaushalts bis 2018 erläutert. Im Vordergrund stehen dabei die mittlerweile umgesetzte Erhöhung des Steuerfusses auf 170% und zwei Steuergesetzrevisionen zur Erzielung von Steuermehreinnahmen und Wahrung der Steuerattraktivität. Die Steuergesetzteilrevision vom 21. Mai 2014 ist am 1. Januar 2015 in Kraft getreten, diejenige vom 25. Mai 2016 wurde in der Volksabstimmung vom 25. September 2016 abgelehnt. Hinzu kommen Massnahmen zur Optimierung des gesamten Steuerprozesses über alle kantonalen Gemeinwesen hinweg (Projekt eSteuern.sz), zur Umsetzung der Steuerharmonisierung und zur Verbesserung der NFA-Problematik (Anliegen der Geberkantone, Optimierung der Berechnungsgrundlagen und des Verteilmechanismus des Ressourcenausgleichs, NFA-kostendeckende Steuertarifierung). Am 21. Mai 2014 hat der Kantonsrat den kantonsrätlichen Massnahmen zum EP 14–17 zugestimmt. Der AFP wird jeweils dem Kantonsrat zur Kenntnis vorgelegt, wobei dieser Erklärungen dazu abgeben oder in gewissen Bereichen Beschluss fassen kann (Voranschlag und Steuerfuss). Über die konkreten Gesetzgebungsvorhaben orientiert der Regierungsrat im Gesetzgebungsprogramm, welches vom Kantonsrat zu genehmigen ist. Das Gesetzgebungsprogramm 2017–2018 (Bericht und Vorlage an den Kantonsrat vom 17. Januar 2017, RRB Nr. 33/2017) wurde vom Kantonsrat anlässlich seiner Sitzung vom 15. März 2017 erst vor kurzem wieder genehmigt. Die Aufnahme einer Steuergesetzrevision ins Gesetzgebungsprogramm 2017–2018 wurde abgelehnt, nachdem der Regierungsrat in Aussicht gestellt hat, aufgrund einer Auslegeordnung aufzuzeigen, wann, wo, wie und in welchem Umfang eine Steuergesetzrevision an die Hand genommen werden soll. Davon ausgenommen ist die Umsetzung der Unternehmenssteuerreform SV17, da diese aufgrund der übergeordneten Vorgaben einem eigenen Zeitplan folgt (vgl. Ziffer 2.1.4).

2.2.6 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der von der Motion verlangte, auf einer gesetzlichen Grundlage beruhende Genehmigungsvorbehalt im Bereich der Steuerstrategie zugunsten des Kantonsrats die verfassungsmässige Kompetenz des Regierungsrates missachten würde. Die Konzeption der Steuerstrategie gehört zu den grundlegenden verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Regierungsrates. Dem Kantonsrat kommt dabei heute schon ein angemessenes Mitspracherecht zu. Der Kantonsrat hat als gesetzgebende Behörde im Weiteren die Möglichkeit,

im Rahmen der Steuergesetzgebung (Kommissionsberatung und Plenum), in der regelmässig auch steuerstrategische Diskussionen geführt werden, und mit parlamentarischen Vorstössen Einfluss auf die Steuerstrategie zu nehmen oder Informationen einzuholen. Eine alle zwei Jahre wiederkehrende separate Kantonsratsdebatte zur Steuerstrategie ist nicht notwendig. Sie wäre auch nicht praktikabel. Folge davon wäre eine alle zwei Jahre von neuem zu führende (partei-)politische Kontroverse, welche die Bürger und Unternehmen inner- und ausserhalb des Kantons verunsichern würde, so dass die langfristige steuerstrategische Berechenbarkeit darunter Schaden nehmen würde. Aus diesen Gründen lehnt der Regierungsrat die kompetenzrechtlichen Verschiebungen der Motion klar ab. Der Regierungsrat erklärt sich hingegen dazu bereit, das Anliegen der Motionäre, soweit damit eine Auslegeordnung im Rahmen einer finanz- und steuerpolitischen Gesamtschau verlangt wird, aufzunehmen. In diesem Sinne beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion in ein Postulat umzuwandeln und erheblich zu erklären.

2.3 Motion M 1/17 „Steuerentlastung der unteren Einkommen im Gesamtpaket“

2.3.1 Die Motion verlangt die Vorlage einer Steuergesetzrevision, welche die Entlastung der unteren Einkommen im Rahmen einer Gesamtschau des anstehenden Revisionsbedarfs im Steuergesetz umsetzen soll. Die Motionäre führen die Begründung ihres Anliegens auf das ihrer Ansicht nach gute Abschneiden der SP-Initiative „Ja zu einer gerechten Steuerentlastung“ in der Volksabstimmung vom 12. Februar 2017 (Ja-Anteil von 44.6%) zurück. Diese Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung sah vor, die Steuereintrittsschwelle für Alleinstehende auf mindestens Fr. 12 000.-- anzuheben. Die Steuereintrittsschwelle der übrigen Steuerpflichtigen wäre entsprechend anzupassen gewesen, wobei die tiefen und mittleren Einkommen nicht stärker hätten besteuert werden dürfen. Für die Berechnung der Steuereintrittsschwelle sollte der Referenzrahmen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) massgebend sein. Im Weiteren verweisen die Motionäre zur Begründung ihres Anliegens (implizit) auf das Postulat M 13/08 „Steuerattraktivität: Podestplatz auch für kleinere und mittlere Einkommen“ vom 10. Dezember 2008, welches am 18. März 2009 vom Kantonsrat erheblich erklärt und dessen Vollzugsfrist am 21. Mai 2014 verlängert wurde.

2.3.2 Der Regierungsrat teilt die Ansicht, dass die Entlastung der unteren Einkommen bei der Einkommenssteuer nur im Rahmen einer finanz- und steuerpolitischen Gesamtschau auf ihre Notwendigkeit und Umsetzbarkeit hin geprüft werden kann. Den Handlungsbedarf, die unteren Einkommen steuerlich zu entlasten, hatte der Regierungsrat anerkannt und auch der Kantonsrat hat sich mit der Erheblicherklärung des Postulats M 13/08 „Steuerattraktivität: Podestplatz auch für kleine und mittlere Einkommen“ grundsätzlich zustimmend dazu geäussert. Wegen der vordringlicheren Sanierung des Staatshaushalts musste die Umsetzung des Anliegens allerdings verschoben werden. Der Kanton Schwyz hat zwar die schweizweit tiefste Steuereintrittsschwelle (ab Bruttoarbeitseinkommen von Fr. 4650.--/Alleinstehende bzw. Fr. 9220.--/Verheiratete ohne Kinder). Der Regierungsrat beurteilt die Bedeutung der Steuereintrittsschwelle hingegen differenziert, da deren Höhe allein noch nichts über die effektive Belastung aussagt. Geprüft werden muss das Anliegen in erster Linie aus der Sicht der steuerlichen Gesamtbelastung. Dabei ist nebst der Frage des anwendbaren Steuersatzes der Gesamtsteuerfuss (Total der Steuerfüsse von Kanton, Bezirken und Gemeinden) genauso entscheidend. Hinzu kommt, dass der Bereich der unteren Einkommen unterschiedliche Einkommenskategorien umfasst (z.B. IV-Bezüger, Sozialhilfeempfänger, Erwerbslose, Teilzeitbeschäftigte, Rentner oder Studenten etc.).

2.3.3 Dementsprechend bestehen in steuertechnischer Hinsicht unterschiedliche Möglichkeiten, untere Einkommen bei der Einkommenssteuer zu entlasten. Neben Anpassungen der Tarifkurve kommen grundsätzlich auch die Einführung bzw. Erhöhung von Abzügen, welche das steuerbare Einkommen reduzieren, oder sogar – wie bei der direkten Bundessteuer – ein Abzug vom effektiven Steuerbetrag sowie Kombinationen dieser Massnahmen in Frage. Damit verbunden sind auch unterschiedliche steuerpolitische Auswirkungen, da die entlastungsbedingten Minder-

einnahmen andernorts wieder kompensiert werden müssen. Bei einer tariflichen Entlastung unterer Einkünfte wären Tarifierhöhungen in höheren Einkommensbereichen wohl unumgänglich. Wenngleich die SP-Initiative „Ja zu einer gerechten Steuerentlastung“ vom Stimmvolk mit einem Nein-Anteil von 55.4% abgelehnt wurde, dürften die Motionäre dennoch – wie schon mit der Initiative verlangt wurde – keine Mehrbelastung der tiefen und mittleren steuerbaren Einkommen beabsichtigen, sondern auf die hohen Einkommen abzielen. Wo die Grenze zwischen diesen Einkommensbereichen zu ziehen ist, lassen die Motionäre allerdings offen. Jedenfalls steht fest, dass eine tarifliche Entlastung unterer Einkommen ohne Belastung mittlerer Einkommen („Mittelstand“) nicht ohne Attraktivitätsverlust für das einkommensstärkste Segment und somit nicht ohne eine empfindliche Beeinträchtigung der für den Kanton Schwyz sehr wichtigen Wettbewerbsfähigkeit erfolgen kann. Es gilt, einen Weg zu finden, der die Steuerattraktivität für das wichtige oberste Einkommenssegment nicht gefährdet. Darin besteht die eigentliche Herausforderung einer Entlastung unterer Einkommen. Schliesslich spielt auch die bei der Erheblicherklärung des Postulats M 13/08 „Steuerattraktivität: Podestplatz auch für kleinere und mittlere Einkommen“ vorausgesetzte Sanierung des Kantonshaushalts nach wie vor eine wichtige Rolle. Für die Prüfung des Anliegens der Motionäre muss somit der allgemeine Finanzbedarf des Kantons in mittel- bis langfristiger Perspektive mitberücksichtigt werden.

2.3.4 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich im Zusammenhang mit der vorliegenden Motion zahlreiche wichtige finanz- und steuerpolitische Fragen stellen, die vertieft geprüft werden müssen. Daher beantragt der Regierungsrat, die Motion M 1/17 in ein Postulat umzuwandeln und dieses erheblich zu erklären.

2.4 Postulat P 4/17 „Steuergesetzrevision an die Hand nehmen“

2.4.1 Das Postulat verlangt, dass mit einer Steuergesetzrevision Mittel für einen ausgeglichenen Staatshaushalt erzielt werden sollen, wobei der Kantonssteuerfuss markant zu reduzieren und die untersten Einkommen auf der Ebene Kanton, Bezirke und Gemeinden tariflich zu entlasten seien. Im Weiteren sei die NFA-Deckung in allen Steuerteilbereichen sicherzustellen. Das zentrale Anliegen einer Senkung des Kantonssteuerfusses wird in erster Linie damit begründet, dass die Gesamtsteuerbelastung in den finanzschwachen Gemeinden beim derzeitigen Steuerfuss von 170% zu hoch sei. Zur Erzielung der notwendigen Steuermehreinnahmen soll insbesondere auf die in der vom Stimmvolk abgelehnten Steuergesetzteilrevision vom 25. Mai 2016 vorgeschlagene Erhöhung der Besteuerung von Kapitaleinkünften, der Grundstückgewinnsteuer und der Vermögenssteuer zurückgegriffen werden. Letztere soll jedoch moderater ausfallen als in der abgelehnten Revisionsvorlage. Was durch steuerliche Massnahmen in diesen Steuerteilbereichen an notwendigen Mitteln nicht erzielt werden kann, soll mit einer angemessenen Anpassung „des Steuertarifs für die Gemeinden und Bezirke und des Kantonstarifs“ erreicht werden. Damit ist wohl eine Anpassung des Einkommenssteuertarifs für Bezirke, Gemeinden und Kirchgemeinden nach § 36 StG und des Kantonstarifs nach § 36a StG gemeint. Während die Postulanten explizit eine Senkung des Kantonssteuerfusses verlangen, äussern sie sich zu einer Anpassung der Steuerfüsse der Bezirke und Gemeinden nicht.

2.4.2 Die verlangte Erzielung von Steuermehreinnahmen soll unter gleichzeitiger Entlastung der „untersten“ Einkommen bei der Einkommenssteuer erfolgen. Im Vergleich dazu spricht die Motion M 1/17 von einer steuerlichen Entlastung der „unteren“ Einkommen. Diese scheint demnach in quantitativer Hinsicht von einem weiteren Entlastungsumfang auszugehen. Da sich die Motionäre der M 1/17 ausdrücklich auf die Volksabstimmung vom 12. Februar 2017 über die SP-Initiative „Ja zu einer gerechten Steuerentlastung“ berufen und somit hilfsweise auf den dortigen Entlastungsumfang abgestellt werden kann (vgl. Ziffer 2.3.1), lässt der Begriff „Entlastung der untersten Einkommen“ des Postulats P 4/17 verschiedene Interpretationen bezüglich des Entlastungsumfangs zu. Unabhängig davon werfen jedoch beide parlamentarischen Vorstösse in

qualitativer Hinsicht dieselben Prüfungsfelder auf. So stellen sich bei beiden Vorstössen Fragen der Gegenfinanzierung und der Ausgestaltung der Belastungsverhältnisse.

2.4.3 Das Postulat P 4/17 umfasst vier Bereiche, die eine Gegenfinanzierung mit steuerlichen Mitteln erfordern: die Senkung des Kantonssteuerfusses, die Entlastung der untersten Einkommen, die Sanierung des kantonalen Finanzhaushalts, der „rasch ins Lot zu bringen“ sei, sowie die Deckung der NFA-Kosten in allen Steuerteilbereichen. Die Postulanten schlagen vor, die notwendigen Mittel in erster Linie über die weitgehend unbestrittenen Teile der Steuergesetzteilrevision vom 25. Mai 2016 aufzubringen. Gemäss Stellungnahme zu den Ergebnissen der kantonsrätlichen Kommissionsberatung zur Teilrevision des Steuergesetzes vom 19. April 2016 (Beschluss Nr. 352/2016, Ziffer 3.1) hätten mit den Änderungen bei der Besteuerung von Kapitalleistungen, der Grundstückgewinnsteuer und der Vermögenssteuer rund 55 Mio. Franken erzielt werden können. Dieser Betrag reicht für die Finanzierung der genannten Anliegen nicht aus, so dass im Hinblick auf eine allfällige Umsetzung des Postulats – wie von den Postulanten verlangt – auch tarifliche Änderungen beim Einkommenssteuertarif zu prüfen wären. Dabei stellen sich zahlreiche Fragen steuertechnischer und steuerpolitischer Art, da Anpassungen der Tarifkurve auf unterschiedliche Weise vollzogen werden können, wobei damit unweigerlich auch Fragen der Steuerlastverteilung und Belastungskompensation verbunden sind. Zu diesen Problemstellungen äussern sich die Postulanten nicht. Sie lassen insbesondere offen, ob die tarifliche Entlastung der untersten Einkommen mit einer Belastungserhöhung in den mittleren („Mittelstand“) und/oder oberen/obersten Einkommensbereichen gegenfinanziert werden soll. Aus den politischen Diskussionen zur Steuergesetzteilrevision vom 25. Mai 2016 und zur Verursachung des NFA-relevanten Wachstums des Ressourcenpotenzials durch einkommensstarke Steuerpflichtige ist indessen zu schliessen, dass von den Postulanten das Letztere bevorzugt wird. Was die technische Seite anbelangt, kann eine Entlastung unterer Einkommen neben Tarifanpassungen auch über eine Erhöhung bzw. Einführung von Abzügen oder durch einen Abzug vom Steuerbetrag erreicht werden (vgl. Ziffer 2.3.3). Zur Prüfung des Postulats sind somit zeitintensive Abklärungen sowie die Entwicklung und Evaluierung verschiedener Tarifmodelle notwendig.

2.4.4 Die Postulanten fokussieren die aus ihrer Sicht notwendige Korrektur der Belastungsverhältnisse neben der Entlastung von Personen mit sehr tiefen Einkommen auf eine Senkung des Kantonssteuerfusses. Dabei wird jedoch verkannt, dass für die Beurteilung der Belastungsverhältnisse die steuerliche Gesamtbelastung durch alle kantonalen Gemeinwesen massgebend ist. Für die Gesamtbelastung einer natürlichen Person sind neben dem Steuersatz gemäss Tarif und dem Kantonssteuerfuss auch die Steuerfüsse der Bezirke, Gemeinden und Kirchgemeinden massgebend. Derzeit besteht in zahlreichen Bezirken und Gemeinden aufgrund des hohen Eigenkapitalbestandes erhebliches Steuersenkungspotenzial. Es wird in diesem Zusammenhang auch zu prüfen sein, ob denjenigen Gemeinwesen, die nicht zu dieser Gruppe gehören, die für eine Steuerfussreduktion notwendigen Mittel über den innerkantonalen Finanzausgleich zugeführt werden können, indem beispielsweise die Abschöpfung bei den finanzstarken Bezirken und Gemeinden in einem stärkerem Ausmass erfolgt. Die Fixierung auf eine alleinige Reduktion des Kantonssteuerfusses lässt zudem ausser Acht, dass der Kanton Träger der erheblichen NFA-Last ist. Schliesslich ist noch darauf hinzuweisen, dass die geforderte Neugestaltung der Belastungsverhältnisse nicht isoliert, sondern nur im Zusammenhang mit der Wettbewerbsstellung des Kantons Schwyz gegenüber den massgebenden Vergleichskantonen beurteilt werden kann. Da in einigen Referenzkantonen (z.B. Luzern, Zug und Obwalden) in nächster Zeit ebenfalls wichtige steuerpolitische Entscheidungen anstehen, lassen sich die Auswirkungen einer Umsetzung des Postulats auf die Wettbewerbsfähigkeit des Kantons Schwyz kurzfristig nicht abschliessend beurteilen.

2.4.5 Somit verbinden sich mit dem steuerpolitischen Themenkreis des Postulats auch finanzpolitische Aspekte auf kantonaler Ebene (innerkantonaler Finanzausgleich), interkantonomer Ebene (Wettbewerbsfähigkeit) und auf Bundesebene (NFA). Dementsprechend kann eine nachhaltige und mehrheitsfähige Lösung zur Erreichung eines ausgeglichenen Staatshaushalts bei

einer gleichzeitig für alle Kategorien von Steuerpflichtigen möglichst attraktiven Steuerbelastung erst im Rahmen einer finanz- und steuerpolitischen Gesamtschau erarbeitet und gefunden werden. Der Regierungsrat erkennt in den vom Postulat P 4/17 aufgeworfenen Themenfeldern Abklärungsbedarf und beantragt dementsprechend, das Postulat erheblich zu erklären.

2.5 Fazit

2.5.1 Aufgrund der Ausgangslage und der verschiedenen finanz- und steuerpolitischen Anliegen und Herausforderungen möchte der Regierungsrat eine nachhaltige Lösung zur Erreichung eines ausgeglichenen Staatshaushalts unter Wahrung der Standortattraktivität – bei einer gleichzeitig für alle Kategorien von Steuerpflichtigen attraktiven Steuerbelastung – sicherstellen. Dazu ist nach Meinung des Regierungsrates ein gesonderter Prozess erforderlich. Der Regierungsrat beabsichtigt, dazu das Finanzdepartement mit der Erarbeitung einer integrierten finanz- und steuerpolitischen Gesamtschau im Rahmen eines neu aufzusetzenden Projekts „Finanzen 2020“ zu beauftragen. Dieses soll die Aspekte Finanzen (nachhaltiger Ausgleich Finanzhaushalt, innerkantonaler Finanzausgleich, NFA etc.) sowie Steuern (Besteuerung natürliche Personen, Steuerprognose etc.) umfassen. Der Teil Unternehmensbesteuerung erfolgt hingegen mit der SV17 in einer separaten Vorlage, die aufgrund der Vorgaben des Bundes einem eigenen Zeitplan folgt.

2.5.2 Mit dem Projekt Finanzen 2020 soll unter der Leitung des Finanzdepartements im laufenden Jahr 2017 begonnen werden. Das Projekt soll vorab Antworten auf die Fragen des mittel- bis längerfristigen Finanzbedarfs und dessen Finanzierung durch das Gemeinwesen (Besteuerung Kanton, Bezirke, Gemeinden sowie innerkantonaler Finanzausgleich) unter Berücksichtigung der übergeordneten Rahmenbedingungen (insbesondere NFA) geben. Eine breite Abstützung unter Einbezug der relevanten Verbände, Parteien und Gemeinwesen ist vorgesehen. Für das Projekt soll eine politische Informationsgruppe etabliert werden, welche nach wichtigen Projektetappen über den Stand der Arbeiten orientiert wird. Der Zeitplan sieht vor, dass die Erarbeitung der finanz- und steuerpolitischen Gesamtschau in den Jahren 2018 und 2019 erfolgt. Dieser Zeitrahmen ist erforderlich, weil insbesondere die Wirkungen des per 1. Januar 2015 eingeführten neuen Kantonstarifs für hohe Einkommen in Verbindung mit dem aktuellen Kantonssteuerfuss auch in mittelfristiger Hinsicht zu validieren sind.

2.5.3 Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die beiden Motionen M 5/16 „Steuerstrategie“ und M 1/17 „Steuerentlastung der unteren Einkommen im Gesamtpaket“ in Postulate umzuwandeln und zusammen mit dem Postulat P 4/17 „Steuergesetzrevision an die Hand nehmen“ erheblich zu erklären. Die Berichterstattung über den Projektfortschritt bzw. den Stand der Bearbeitung der Vorstösse erfolgt im Rahmen des Projekts Finanzen 2020.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motionen M 5/16 und M 1/17 in Postulate umzuwandeln und erheblich zu erklären.
2. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 4/17 erheblich zu erklären.
3. Der Kantonsrat nimmt das Vorgehen zur Erstellung einer finanz- und steuerpolitischen Gesamtschau und zur Umsetzung der Unternehmensbesteuerung SV17 nach separatem Fahrplan des Bundes gemäss Ziffer 2.5 zur Kenntnis.
4. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

5. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Finanzdepartement; Steuerverwaltung.

Im Namen des Regierungsrates:

Othmar Reichmuth, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber