

Beschluss Nr. 886/2017

Schwyz, 21. November 2017 / ju

Transparenz über den grössten Fehlentscheid der Schwyzer Steuerpolitik

Beantwortung der Interpellation I 15/17

1. Wortlaut der Interpellation

Am 19. Juli 2017 haben die Kantonsräte Andreas Marty und Guy Tomaschett sowie Kantonsrätin Prisca Bünter folgende Interpellation eingereicht:

„Die schwierige Finanzlage des Kantons und die unzähligen Abbau- sowie Kürzungsmassnahmen zeigen schon lange, dass die Schwyzer Tiefst-Steuerpolitik für die Kantonskasse nicht aufgeht. In Anbetracht der Tatsache, dass einzelne Steuergruppen dem Kanton sogar deutlich weniger Steuererträge einbringen, als sie nur schon NFA-Kosten verursachen, verwundert dies nicht weiter. Zu einem solchen Negativ-Geschäft gehören die Steuern für juristische Personen und bis vor kurzem die privilegierte Dividendenbesteuerung.

Der wohl teuerste Fehler des rechtsdominierten Kantonsparlaments ist die im Januar 2007 eingeführte und bis Ende 2014 geltende privilegierte Dividendenbesteuerung mit dem national höchsten Steuerrabatt von 75%. Die privilegierten Dividendeneinkommen sind dadurch zu einem massiven Verlustgeschäft geworden, weil sie weit weniger Steuern einbrachten, als sie im Gegenzug NFA-Kosten verursachten. Bereits von 2007 bis 2012 kostete diese Untermargigkeit den Kanton Schwyz gemäss Berechnungen des Regierungsrats (RRB Nr. 146/2016) den immensen Betrag von 70.6 Mio. Franken. Inzwischen dürften auch die Zahlen für die Jahre 2013 und 2014 bekannt sein. Es ist zu befürchten, dass in den letzten beiden Jahren vor der Senkung des Rabatts noch einmal massiv Dividenden ausgeschüttet worden sind.

Um Transparenz zu schaffen, welche Verluste die überzogenen Steuerrabatte auf Dividenden der Allgemeinheit bescherten und mit welchen Kosten diese Dumping-Steuerpolitik die übrigen Steuerzahlenden belasteten, bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

- 1. Wie hoch ist die Summe der deklarierten und besteuerten privilegierten Dividenden der Jahre 2013 und 2014 (zu 100%)?*

2. *Wie hoch summiert sich bei der Dividendenbesteuerung das Defizit des 75% Rabatts in Bezug auf die dadurch gestiegenen NFA-Kosten (2007 bis 2014)?*
3. *Wie beurteilt der Regierungsrat jetzt im Nachhinein die Strategie dieser extrem tiefen Dividendenbesteuerung und wie sieht er die Problematik der dadurch entstandenen massiven Einnahmeausfälle bei den Sozialversicherungen (AHV, IV, EO, ALV)?*
4. *Da bei der Berechnung der NFA-Kosten das Ressourcenpotenzial des Jahres 2014 noch bis ins Jahr 2020 angerechnet wird, werden sich die Kosten der Dividenden-Untermargigkeit noch lange auswirken. Mit wie vielen Steuerprozenten musste und muss die Schwyzer Bevölkerung die privilegierten Dividenden de facto subventionieren? Das heisst, um wie viele Prozentpunkte höher musste und muss der Kantonssteuervfuss in den jeweiligen Jahren 2010–2020 angesetzt werden, um die Defizite dieser Untermargigkeit decken zu können?*

Besten Dank für die Beantwortung unserer Fragen.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Ausführungen zur Dividendenbesteuerung

Zweck der privilegierten Dividendenbesteuerung ist in erster Linie die Milderung der sogenannten wirtschaftlichen Doppelbelastung. Diese tritt ein, wenn ausgeschüttete Gewinne zuerst bei der ausschüttenden Gesellschaft mit der Gewinnsteuer und danach beim Dividendenempfänger mit der Einkommenssteuer erfasst werden. Im Weiteren geht es darum, die Ausschüttung von Unternehmensgewinnen steuerlich zu fördern, welche für volkswirtschaftlich erwünschte Neuinvestitionen und damit für die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen zur Verfügung stehen. Die privilegierte Dividendenbesteuerung wurde im Rahmen der Teilrevision vom 23. November 2005 neu ins Steuergesetz aufgenommen. Sie trat am 1. Januar 2007 in Kraft. Die Entlastung betrug damals 75% auf dem Steuersatz (Teilsatzverfahren), wobei lediglich eine Beteiligungsquote von 5% vorausgesetzt wurde. Per 1. Januar 2011 wurde eine Heraufsetzung der Mindestbeteiligungsquote auf 10% vorgenommen. Mit der Steuergesetzteilrevision vom 21. Mai 2014 wurde mit dem Systemwechsel zum sogenannten Teileinkünfteverfahren gleichzeitig auch eine Entlastungsreduktion vollzogen. Seit dem 1. Januar 2015 werden Dividenden aus privat oder geschäftlich gehaltenen Beteiligungen im Umfang von 50% zum ordentlichen Satz besteuert (Entlastungsreduktion 50%). Auch der Bund besteuert Dividenden im Umfang von 50%, sofern die Beteiligung (Aktien) zum Geschäftsvermögen gehört. Bei Zugehörigkeit zum Privatvermögen erfolgt beim Bund eine Besteuerung im Umfang von 60%. Gemäss Vernehmlassungsvorlage des Bundesrates zur aktuellen Reform der Unternehmensbesteuerung (Steuervorlage 17 bzw. SV17) sollen Dividenden beim Bund künftig im Umfang von 70% und auf der Ebene der Kantone mindestens zu 70% besteuert werden. Mit einer Umsetzung der SV17 kann in Bund und Kantonen frühestens per Anfang 2020 gerechnet werden.

2.2 Antworten auf die einzelnen Fragen

2.2.1 Frage 1: Wie hoch ist die Summe der deklarierten und besteuerten privilegierten Dividenden der Jahre 2013 und 2014 (zu 100%)?

Für das Jahr 2013 betragen die besteuerten Bruttodividenden 1.167 Mrd. Franken und für das Jahr 2014 1.789 Mrd. Franken.

2.2.2 Frage 2: Wie hoch summiert sich bei der Dividendenbesteuerung das Defizit des 75% Rabatts in Bezug auf die dadurch gestiegenen NFA-Kosten (2007 bis 2014)?

<i>Steuerperiode (Beträge in Franken)</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
A Einkommenssteuerertrag Dividenden*	17 174 358	15 025 530	43 897 065	28 567 066
B Durch Dividenden ausgelöste NFA-Zahlungen	27 180 018	25 853 590	61 727 543	40 106 042
Differenz A ./ B (gerundet)	-10 006 000	-10 828 000	-17 830 000	-11 539 000

<i>Steuerperiode (Beträge in Franken)</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
A Einkommenssteuerertrag Dividenden*	27 671 780	25 892 563	26 468 916	40 570 249
B Durch Dividenden ausgelöste NFA-Zahlungen	38 337 437	35 709 420	38 746 385	61 535 122
Differenz A ./ B (gerundet)	-10 666 000	-9 817 000	-12 277 000	-20 965 000

* Inklusiv kantonaler Anteil von 17% an direkter Bundessteuer

Auf den 1. Januar 2015 wurde die Dividendenbesteuerung im Kanton Schwyz auf 50% erhöht (vgl. Ziffer 2.1). Insofern wirkt sich der „75%-Rabatt“ direkt auf die Steuereinnahmen aus Dividenden und damit auf den NFA nur bis zum Jahr 2014 aus. Indirekt wirkt sich die Erhöhung der dadurch ausgelösten Dividendenausschüttungen im Ressourcenpotenzial, welches die Höhe der NFA-Beitragsleistungen des Kantons mitbestimmt, bis zum Jahr 2020 aus (vgl. Art. 3 Abs. 4 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003, SR 613.2, FiLaG). Wieviel Mehrausschüttungen von Dividenden effektiv auf die tiefe Besteuerung (25%) zurückzuführen sind, kann nicht ermittelt werden. Die tiefe Besteuerung ist oft nicht allein der Grund für eine Mehrausschüttung oder den Umfang der Mehrausschüttung.

Die isolierte Betrachtung der Dividendenbesteuerung und das daraus mutmasslich resultierende Defizit lassen hingegen ausser Acht, dass Dividendenbezüger in der Regel auch in anderen Steuerarten (Vermögen, Gewinnsteuer etc.) teils beträchtliches Steuersubstrat halten und auf diesem (längerfristig) besteuert werden. Zudem schaffen sie oftmals – wie unter Ziff. 2.1 erwähnt – Arbeitsplätze oder tragen zu deren Erhalt bei. Eine das gesamte steuerliche Umfeld berücksichtigende sowie eine volkswirtschaftliche Sicht ist deshalb ebenso in die Beurteilung miteinzubeziehen.

2.2.3 Frage 3: Wie beurteilt der Regierungsrat jetzt im Nachhinein die Strategie dieser extrem tiefen Dividendenbesteuerung und wie sieht er die Problematik der dadurch entstandenen massiven Einnahmehausfälle bei den Sozialversicherungen (AHV, IV, EO, ALV)?

Der Kantonsrat hat sich im damaligen Gesetzgebungsverfahren, entgegen dem Antrag des Regierungsrates, für eine Entlastung bei der Dividendenbesteuerung von 75% ab 1. Januar 2007 ausgesprochen. Damit wurde zweifellos ein starker Anreiz geschaffen, vermehrt Dividenden auszuschütten. Im Weiteren führte die tiefe Dividendenbesteuerung dazu, vermehrt Dividenden anstelle von Lohn zu beziehen. Die effektiven Einnahmehausfälle der Sozialversicherungen können lediglich geschätzt werden (vgl. RRB Nr. 441/2014 vom 23. April 2014, Ziffer 2.5.1). Zudem kann nicht davon ausgegangen werden, dass alle Dividenden ohne die hohe Entlastung stattdessen tatsächlich als Lohn bezogen worden wären. Mit der Steuergesetzteilrevision vom 21. Mai 2014 konnte das Problem entschärft werden. Die Reduktion der Dividendenentlastung um rund einen Drittel per 1. Januar 2015 mindert den Anreiz, anstelle von Lohn Dividenden auszuschütten. Im Übrigen können die Ausgleichskassen schon seit längerem gegen Missbräuche in diesem Bereich vorgehen. Besteht ein offensichtliches Missverhältnis zwischen Arbeitsleistung und Entgelt bzw.

zwischen eingesetztem Vermögen und Dividende, können überhöhte Dividenden als sozialabgabepflichtiger Lohn qualifiziert werden.

2.2.4 Frage 4: Da bei der Berechnung der NFA-Kosten das Ressourcenpotential des Jahres 2014 noch bis ins Jahr 2020 angerechnet wird, werden sich die Kosten der Dividenden-Untermargigkeit noch lange auswirken. Mit wie vielen Steuerprozenten musste und muss die Schwyzer Bevölkerung die privilegierten Dividenden de facto subventionieren? Das heisst, um wie viele Prozentpunkte höher musste und muss der Kantonssteuerfuss in den jeweiligen Jahren 2010–2020 angesetzt werden, um die Defizite dieser Untermargigkeit decken zu können?

Der Kantonssteuerfuss wurde in den Jahren 2010–2017 zwei Mal angehoben (von 120% auf 145% per 2015 und auf 170% per 2016). Zudem wurde mit der Einführung eines Kantonstarifs per 1. Januar 2015 eine Erhöhung des Einkommenssteuersatzes für steuerbare Einkommen von über Fr. 230 400.-- (Alleinstehende) bzw. Fr. 437 760.-- (Ehepaare) vorgenommen (Maximalsatz 5% für Einkommen über Fr. 385 900.-- bzw. Fr. 733 210.--). Mit dem Kantonstarif und der Besteuerung der Dividenden im Umfang von 50% erachtet der Regierungsrat die NFA-Problematik bei der Dividendenbesteuerung als behoben. Ein vom Finanzdepartement in Auftrag gegebenes Gutachten von Prof. Reto Föllmi (Universität St. Gallen) vom 9. September 2016 hat bestätigt, dass die NFA-Grenzmarge auf den Dividenden seit 2015 wieder positiv ausfällt. Da die Erhöhung von Steuersatz und Steuerfuss der Jahre 2015 und 2016 in erster Linie der allgemeinen Sanierung des Kantonshaushalts gegolten hat, lässt sich nicht ohne Weiteres feststellen, welcher Anteil der Steuererhöhungen dieser Jahre letztlich auf die Deckung der NFA-Unterdeckung der Jahre 2010–2020 entfällt. Zudem wurde die Korrektur der defizitären Dividendenbesteuerung vorwiegend über eine Erhöhung des Steuersatzes für Dividenden auf 50% vorgenommen. Diese Erhöhung trifft jedoch nicht die Allgemeinheit der Steuerzahler, sondern nur die Dividendenbezüger.

Beschluss des Regierungsrates

1. Der Vorsteher des Finanzdepartements wird beauftragt, die Antwort im Kantonsrat zu vertreten.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Finanzdepartement; Steuerverwaltung; Sekretariat des Kantonsrates.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

