

Beschluss Nr. 592/2016

Schwyz, 28. Juni 2016 / ah

Initiativbegehren „Ja zu einer gerechten Dividendenbesteuerung“

Bericht und Antrag an den Kantonsrat

1. Initiativbegehren

Am 24. April 2015 hat ein Initiativkomitee der Sozialdemokratischen Partei des Kantons Schwyz (SP) der Staatskanzlei die Unterschriftenbogen des Initiativbegehrens in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs „Ja zu einer gerechten Dividendenbesteuerung“ überbracht. Das Initiativbegehren stützt sich auf §§ 28 und 29 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010, SRSZ 100.100, KV, und lautet wie folgt:

„Das Steuergesetz (SRSZ 172.200) wird wie folgt geändert:

§ 20b Abs. 1

Dividenden, Gewinnanteile, Liquidationsüberschüsse und geldwerte Vorteile aus Aktien, Anteilen an Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaftsanteilen und Partizipationsscheinen sowie Gewinne aus der Veräusserung solcher Beteiligungsrechte sind nach Abzug des zurechenbaren Aufwandes im Umfang von 60 Prozent steuerbar, wenn diese Beteiligungsrechte mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft darstellen.

§ 21 Abs. 1a

Dividenden, Gewinnanteile, Liquidationsüberschüsse und geldwerte Vorteile aus Aktien, Anteilen an Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaftsanteilen und Partizipationsscheinen sind im Umfang von 60 Prozent steuerbar, wenn diese Beteiligungsrechte mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft darstellen.

§ 36 Abs. 3

wird aufgehoben

Übergangsbestimmung

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.“

1.1 Begründung

Die Initianten begründen ihre Initiative, die zusammen mit der Initiative „Ja zu einer gerechten Steuerentlastung“ eingereicht wurde, wie folgt:

Die Dividendenbesteuerung

- führe zu einer Ungleichbehandlung zwischen Steuerpflichtigen, welche ihr Einkommen vollumfänglich zu versteuern hätten, und Grossaktionären, welche drei Viertel der bezogenen Dividenden steuerfrei erhielten;
- sei mit einem Rabatt von 75% mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht vereinbar, welches Ermässigungen von mehr als 50% als unzulässig erachte;
- stelle nicht sicher, dass mit den daraus erzielten Steuereinnahmen die durch die Dividenden verursachten Mehrbelastungen des Nationalen Finanzausgleichs (NFA) gedeckt würden (sogenannte „Negativmarge“); dies gelte selbst bei einer Erhöhung des Steuersatzes auf 50% in der Steuergesetzrevision 2015;
- benachteilige Gewerbe- und Kleinbetriebe, die oft als Einzel- oder Personenunternehmen organisiert seien, gegenüber Kapitalunternehmen (vgl. Argumentarium zur Volksinitiative, herausgegeben von der SP Schwyz).

1.2 Zustandekommen

Gemäss § 28 KV bedürfen Volksinitiativen zu ihrem Zustandekommen der Unterzeichnung durch 2000 Stimmberechtigte. Am 12. Mai 2015 hat der Regierungsrat festgestellt, dass die Initiative zustande gekommen ist, nachdem sie von mehr als 2000 Stimmberechtigten unterzeichnet wurde (Abl 2015 1122).

1.3 Einheit von Form und Materie

Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben in Abstimmungen Anspruch auf eine unverfälschte Willenskundgabe (BGE 125 I 130 f.). Volksinitiativen haben deshalb den Grundsatz der Einheit der Materie zu wahren (§ 30 Abs. 3 Bst. a KV). Dieser Grundsatz ist verletzt, wenn mehrere wichtige Teilfragen zum Entscheid anstehen, die teilweise bejahend und teils verneinend beantwortet werden könnten. Die Initiative hat lediglich die Höhe der Dividendenbesteuerung zum Inhalt und wahrt demnach den Grundsatz der Einheit der Materie. Sie ist als ausgearbeiteter Entwurf formuliert (§ 29 Abs. 1 KV). Damit ist auch der Grundsatz der Einheit der Form eingehalten.

1.4 Gültigkeit

Eine Initiative ist gültig, wenn sie im Weiteren mit übergeordnetem Recht vereinbar und nicht offensichtlich undurchführbar ist (§ 30 Abs. 3 Bst. b und c KV). Auch diese beiden Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt. Das Bundesgericht hat in den Urteilen 2C_62/2008 und 2C_274/2008 je vom 25. September 2009 festgehalten, dass eine 50%-ige Dividendenentlastung verfassungskonform sei. Der Initiativtext sieht eine Besteuerung von 60% bzw. eine Entlastung von 40% vor. Zudem entspricht er den Vorgaben des Bundesrechts gemäss Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990, SR 642.14, StHG, wonach die Kantone bei Dividenden, Gewinnanteilen, Liquidationsüberschüssen und geldwerten Vorteilen aus Beteiligungen aller Art, die mindestens 10% des Grund- oder Stammkapitals ausmachen, die wirtschaftliche Doppelbelastung von Körperschaft und Anteilsinhaber mildern können. Die Initiative ist demnach mit dem übergeordneten Recht vereinbar. Eine offensichtliche Undurchführbarkeit der Initiative liegt nicht vor.

2. Stellungnahme zum Initiativbegehren

2.1 Bis Ende 2014 wurden Dividenden im Kanton Schwyz nach dem sogenannten Teilsatzverfahren, d.h. zu einem reduzierten Steuersatz, besteuert. Die Satzreduktion belief sich damals auf 75%. Privilegiert besteuert wurden ausschliesslich Dividenden bei einer Beteiligung an der ausschüttenden Gesellschaft von mindestens 5%. Mit der Steuergesetzrevision vom 21. Mai 2014 (Inkrafttreten am 1. Januar 2015) wurde neben einem Systemwechsel vom Teilsatz- zum sogenannten Teileinkünfteverfahren (Reduktion der Bemessungsgrundlage) eine Reduktion der Dividendenentlastung auf 50% vorgenommen. Zudem wurde die reduzierte Besteuerung auf weitere Beteiligungserträge ausgedehnt. Aktuell werden Dividenden, Gewinnanteile, Liquidationsüberschüsse und geldwerte Vorteile im Umfang von 50% besteuert. Dies gilt für Beteiligungen des Privat- und Geschäftsvermögens, sofern sie mindestens 10% des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft darstellen. Mit Beschluss vom 25. Mai 2016 hat der Kantonsrat eine Revision des Steuergesetzes verabschiedet, welche am 1. Januar 2017 in Kraft treten soll. Danach ist bei Beteiligungen im Privatvermögen neu auch eine reduzierte Besteuerung von „Gratisaktien, Gratisnennwerterhöhungen und dergleichen“ vorgesehen. Im Übrigen soll die reduzierte Besteuerung von Beteiligungserträgen unverändert bleiben. Die Vorlage des Kantonsrates unterliegt einer Volksabstimmung, welche voraussichtlich am 25. September 2016 stattfinden wird. Deren Ausgang hat keinen Einfluss auf die prozentuale Steuerentlastung bei Dividenden und weiteren Beteiligungserträgen im Kanton Schwyz.

2.2 Auf Bundesebene wurde am 17. Juni 2016 von den eidgenössischen Räten die Reform der Unternehmensbesteuerung (Unternehmenssteuerreform III; USR III) beschlossen. Teil des Reformprojekts bildet auch die Dividendenbesteuerung. Die Vorlage des Bundesrates vom 5. Juni 2015 (BBl 2015 1261) sah ursprünglich vor, dass Dividenden, Gewinnanteile, Liquidationsüberschüsse und geldwerte Vorteile aus Beteiligungen (einschliesslich Gratisaktien, Gratisnennwerterhöhungen und dergleichen) in Bund und Kantonen im Umfang von 70% besteuert werden sollen. Nach dieser Regelung hätten die Kantone zwingend eine Dividendenbesteuerung in der Höhe von 70% nach dem System des Teileinkünfteverfahrens vorzusehen. Nationalrat und Ständerat haben den bundesrätlichen Vorschlag zunächst abgelehnt und von einer Regelung der Dividendenbesteuerung vollständig absehen wollen. Im parlamentarischen Differenzbereinigungsverfahren wurde die Thematik indessen erneut aufgegriffen. Gemäss der nunmehr von den eidgenössischen Räten verabschiedeten Vorlage können die Kantone freiwillig eine sogenannte zinsbereinigte Gewinnsteuer einführen, sofern sie im Gegenzug die Dividendenbesteuerung auf mindestens 60% festlegen. Ob die vom Bundesparlament verabschiedete Vorlage dem Stimmvolk unterbreitet wird, ist derzeit offen. Am 31. März 2016 hat die Sozialdemokratische Partei Schweiz angekündigt, gegen die Unternehmenssteuerreform das Referendum zu ergreifen. Sollte die Vorlage dereinst in Kraft treten, wird der Kantonsrat somit ohnehin bei der Umsetzung der USR III über die von den Initianten beantragte Erhöhung der Dividendenbesteuerung auf 60% zu befinden haben.

2.3 Die Initianten sehen in der kantonalen Dividendenbesteuerung eine Ungleichbehandlung zwischen Dividendenbezüglern und Personen mit übrigem Einkommen. Im Verlauf der parlamentarischen Beratungen zur Einführung des Dividendenprivilegs auf Bundesebene im Rahmen der Unternehmenssteuerreform II wurde dessen Verfassungsmässigkeit überprüft und mittels zweier Gutachten dem Grundsatz nach bestätigt. Ziel der reduzierten Dividendenbesteuerung ist die Milderung der sogenannten wirtschaftlichen Doppelbelastung. Diese entsteht dadurch, dass ausgeschüttete Gewinne zuerst bei der ausschüttenden Gesellschaft mit der Gewinnsteuer und danach beim Dividendenempfänger mit der Einkommenssteuer erfasst werden. Die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung bildet den sachlichen Grund für eine unterschiedliche Besteuerung der Beteiligungserträge (Dividenden etc.) und der übrigen Einkünfte. Daher verstösst die reduzierte Besteuerung als solche nicht gegen die Verfassungsgrundsätze der Gleichmässigkeit der Besteuerung und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gemäss § 77 Abs. 2 KV und Art. 127 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

vom 18. April 1999, SR 101, BV. Was die konkrete Höhe der Steuerentlastung betrifft, so hat das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz im Entscheid II 2012 12 vom 24. Mai 2012 zum Ausmass der Steuerentlastung bei der privilegierten Dividendenbesteuerung Stellung genommen und unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts (Urteile 2C_62/2008 und 2C_274/2008 je vom 25. September 2009) festgehalten, dass in verfassungsrechtlicher Hinsicht eine Steuerentlastung bis zu 50% zulässig sei. Mittlerweile wurde im Zuge der Steuergesetzrevision vom 21. Mai 2014 eine Reduktion der im Kanton Schwyz ursprünglich geltenden Entlastung von 75% auf 50% (verbunden mit einem Wechsel zum Teileinkünfteverfahren) per 1. Januar 2015 vorgenommen, um neben der Erzielung von Steuermehreinnahmen zur Sanierung des Kantons Haushaltes auch eine allfällige steuerliche Überentlastung des Dividendenempfängers über die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung hinaus auszuschliessen (vgl. Bericht und Vorlage an den Kantonsrat zur Teilrevision des Steuergesetzes vom 17. Dezember 2013, RRB Nr. 1270/2013, Ziffer 4.1.7). Aus diesen Gründen ist die unterschiedliche Besteuerung von Beteiligungserträgen und übrigen Einkünften verfassungskonform und sachlich gerechtfertigt. Dies gilt sowohl für das aktuelle Steuergesetz (§§ 20b und 21 Abs. 1a des Steuergesetzes vom 9. Februar 2000, SRSZ 172.200, StG) als auch für die vom Kantonsrat am 25. Mai 2016 verabschiedete Vorlage zur Steuergesetzrevision per 1. Januar 2017. Soweit die Initianten im Initiativbogen den Rabatt von 75% als mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung unvereinbar bezeichnen, war diese Rüge schon im Zeitpunkt des Einreichens der Initiative obsolet geworden.

2.4 Ein Vergleich mit den umliegenden Kantonen zeigt, dass zahlreiche Kantone ebenfalls eine Ermässigung der Besteuerung von Beteiligungserträgen (Dividenden etc.) von 50% kennen (Teileinkünfteverfahren: LU, OW, ZG; Teilsatzverfahren: SG, ZH). Andere Kantone sehen gar eine Entlastung zu 60% vor (Teileinkünfteverfahren: UR; Teilsatzverfahren: AG; vgl. P. Hinny, Steuerrecht 2016, Zürich/Basel/Genf 2016, S. 2112). Die von den Initianten verlangte Erhöhung der Besteuerung auf 60% würde bei der Dividendenbesteuerung demnach zu einem Verlust an steuerlicher Wettbewerbsfähigkeit des Kantons Schwyz führen.

2.5 Im Weiteren beanstanden die Initianten, dass die Dividendenbesteuerung zu einem Negativgeschäft im Hinblick auf den kantonalen Beitrag zum NFA führe. Im Januar 2013 wurde das Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht der Universität St. Gallen vom Finanzdepartement beauftragt, in einem Gutachten die Auswirkungen der reduzierten Dividendenbesteuerung im Kanton Schwyz auf dessen NFA-Zahllast zu untersuchen. Das Gutachten wurde auf der Grundlage einer sogenannten Grenzbetrachtung erstellt. Bei einer Grenzbetrachtung wird in einem ersten Schritt ermittelt, welche zusätzlichen Steuereinnahmen und zusätzlichen NFA-Zahlungen eine Einheit (ein Franken) von neu im Kanton besteuertem Dividendeneinkommen auslöst. In einem zweiten Schritt werden von den zusätzlichen Steuereinnahmen die zusätzlichen NFA-Zahlungen in Abzug gebracht. Das Gutachten kommt zum Schluss, dass bei einer Dividendenbesteuerung von weniger als 30–40% ein „Negativgeschäft“ für den Kanton Schwyz resultiere, bei dem die zusätzlichen Steuereinnahmen die zusätzlichen NFA-Kosten nicht mehr decken. Im Zuge der letzten Steuergesetzrevision wurde die Dividendenentlastung wie erwähnt per 1. Januar 2015 von 75% auf 50% reduziert und zugleich ein Systemwechsel zum Teileinkünfteverfahren vorgenommen. Durch diese Anpassungen konnte die Problematik der negativen Grenzmarke bei der Dividendenbesteuerung im Kanton Schwyz definitiv behoben werden, da diese mit einer Höhe von 50% nun über der für eine positive Marge notwendigen Besteuerungsschwelle liegt.

2.6 Was die behauptete Benachteiligung von Gewerbe- und Kleinbetrieben in der Form von Einzel- oder Personenunternehmen gegenüber Kapitalunternehmen aufgrund der Dividendenbesteuerung anbelangt, kann auf die Ausführungen des Regierungsrates in RRB Nr. 146/2016 vom 16. Februar 2016 (Ziffer 2.5) verwiesen werden. Dort wurde dargelegt, dass die aktuell geltende reduzierte Besteuerung von Dividenden im Umfang von 50% nach dem Teileinkünfteverfahren nicht zu einer steuerlichen Übervorteilung von Anteilsinhabern an juristischen Personen gegenüber Selbständigerwerbenden führt. Die reduzierte Besteuerung dient einzig dem Zweck,

die steuerliche Doppelbelastung von Anteilshaber (Einkommenssteuer) und juristischer Person (Gewinnsteuer) im Hinblick auf ausgeschüttete Gewinne zu eliminieren.

3. Behandlung im Kantonsrat

3.1 Ausgabenbremse

Der vorliegende Beschluss hat für den Kanton keine Mehrausgaben zur Folge. Die Ausgabenbremse gemäss § 73 Abs. 3 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977 (SRSZ 142.110, GO-KR) kommt deshalb nicht zur Anwendung. Für die Abstimmung über die Gültigkeit und Annahme oder Ablehnung der Initiative gilt das einfach Mehr.

3.2 Referendum

Stimmt der Kantonsrat der Initiative zu, wird der ausgearbeitete Entwurf dem dafür massgebenden Referendum unterstellt (§ 31 Abs. 2 KV). Lehnt der Kantonsrat das Initiativbegehren indes ab, so entscheidet das Volk über die Initiative (§ 31 Abs. 3 KV).

4. Antrag des Regierungsrates

Zusammenfassend gelangt der Regierungsrat zum Schluss, dass sich die Initiative als unbegründet und überholt erweist. Die aktuell geltende Besteuerung von Beteiligungserträgen nach kantonalem Recht ist verfassungskonform, im Hinblick auf die sachlich differenzierte Besteuerung von Gesellschaften und Gesellschaftern korrekt und wahrt die Wettbewerbsfähigkeit im interkantonalen Vergleich. Im Weiteren führt sie zu ausreichenden Steuererträgen, um die anteiligen NFA-Kosten zu decken. Über eine Erhöhung der Dividendenbesteuerung auf 60% wird allenfalls bei der Umsetzung der USR III neu zu befinden sein. Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat die Ablehnung des Initiativbegehrens.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Initiativbegehren „Ja zu einer gerechten Dividendenbesteuerung“ als gültig zu erklären und den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zu Ablehnung zu empfehlen.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; Initiativkomitee.

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

Im Namen des Regierungsrates:

Andreas Barraud, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber