

Beschluss Nr. 768/2013

Schwyz, 27. August 2013 / ju

Fragwürdige Besteuerung von Einkommen unter dem Existenzminimum

Beantwortung der Interpellation I 4/13

1. Wortlaut der Interpellation

Am 28. Januar 2013 haben Kantonsrat Patrick Notter und Kantonsrat Andreas Marty folgende Interpellation eingereicht:

„Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) hat die Steuerbelastungen der Kantonshauptorte im Jahr 2011 ausgewertet (zu finden unter: www.estv.admin.ch/ >Steuerstatistiken >Steuerbelastung). In dieser Auswertung ist ersichtlich, ab welchem Bruttoeinkommen die Kantone im Hauptort Steuern erheben. Bei den ledigen Personen beginnt die Steuerpflicht in Schwyz bei Fr. 4 681.--. Unser Kanton ist damit jener Kanton, welcher beim tiefsten Einkommen beginnt Steuern zu erheben. Dahinter ist Appenzell bei Fr. 4 891.--, danach Neuenburg mit Fr. 8 944.-- und Zürich mit Fr. 9 709.--. In Zug, Luzern und Stans kann dieses Einkommen rund 2.6 Mal höher sein als in Schwyz, in Bern und Altdorf (= Nehmerkantone!!) sogar 3.3 bzw. 4 Mal höher. Bei verheirateten Personen mit zwei Kindern beginnt die Steuerpflicht in Schwyz bei Fr. 34 752.--. Damit liegt der Kanton Schwyz an siebter Stelle. In Luzern, Stans und Bern können diese Ehepaare rund Fr. 10 000.--, in Altdorf rund Fr. 15 000.-- und in Zug sogar Fr. 20 588.-- mehr verdienen, bis eine Steuerpflicht entsteht.

Bei verheirateten Rentnern beginnt die Steuerpflicht in Schwyz bei Fr. 12 900.--. Damit liegt der Kanton Schwyz an zweiter Stelle hinter Appenzell, welches ab einem Bruttoeinkommen bereits ab Fr. 6 200.- mit der Steuerpflicht beginnt. Hinter Schwyz liegt Neuenburg mit Fr. 13 668.-- und Sarnen mit Fr. 14 400.--. In Zug, Luzern, Bern und Stans kann rund die Hälfte mehr verdient werden und in Altdorf sogar das Doppelte, bis ein Steuerbetrag zu entrichten ist.

Anhand dieser Aufzählung ist ersichtlich, dass der Kanton Schwyz für Personen mit tiefen Einkommen und insbesondere für Personen, die mit weniger als dem Existenzminimum zurechtkommen müssen, eine Steuerhölle ist. Besonders für IV- und AHV-Rentner, welche nur dank Ergänzungsleistungen über die Runden kommen, und Familien mit kleinen Einkünften sind Steuerrechnungen eine grosse zusätzliche finanzielle Belastung und unseres reichen Kantons unwürdig. Im Extremfall kann nur ein jährlich gestelltes Steuererlassgesuch diese Personen entlasten, falls sie

dies überhaupt wissen. Auf der Homepage der kantonalen Steuerverwaltung Schwyz sucht man jedenfalls vergeblich nach einem entsprechenden Hinweis.

In anderen Kantonen sind Bezüger von Ergänzungsleistungen sowie von ergänzender wirtschaftlicher Sozialhilfe bereits systembedingt von der Steuer befreit. Der Kanton Luzern hat sogar im Steuergesetz Paragraf 200 Abs. 2 Grundlagen geschaffen, damit bereits im Steuerveranlagungsverfahren Erlasse möglich sind. Dies erleichtert sowohl den betroffenen Pflichtigen sowie den meistens in solchen Fällen beigezogenen Hilfspersonen die ganze Steuerangelegenheit. Es profitiert aber auch die Verwaltung, da weniger Aufwand entsteht.

Laut der kürzlich erschienenen Schwyzer Steuerstatistik 2009 erzielten 20 868 Steuerpflichtige weniger als Fr. 19 900.-- steuerbares Einkommen. Das sind 25.5 Prozent aller Steuerpflichtigen. Am gesamten im Kanton erzielten steuerbaren Einkommen beträgt deren Anteil lediglich 2.1 Prozent.

1. Wie gross ist der effektive Steuerbetragsanteil dieser Pflichtigen mit weniger als Fr. 19 900.-- steuerbarem Einkommen in Prozenten, welcher gesamthaft in Rechnung gestellt wurde?
2. Wie hoch ist der Steuerbetrag pro Steuerpflichtigen im Durchschnitt bei der Gruppe mit Fr. 1 – bis 9 900.-- und jenen mit Fr. 10 000.- bis Fr. 19 900.- steuerbarem Einkommen?
3. Wie teilen sich diese Pflichtigen inklusiv jener mit null steuerbarem Einkommen auf in Allein-stehende mit und ohne Kinder, in Verheiratete mit und ohne Kinder? Wie teilen sich diese Gruppen danach auf Unselbstständigerwerbende, Selbstständigerwerbende, Landwirte, Nicht-erwerbstätige und Rentner auf?
4. Wie viele Steuerpflichtige erhalten im Kanton Schwyz Steuerrechnungen, obwohl sie unter dem betriebsamtlichen Existenzminimum leben? Wie viele AHV- und IV-Rentner mit Ergänzungsleistungen leben im Kanton Schwyz?
5. In der Regel wird ein Steuererlassgesuch gewährt, wenn das Einkommen der steuerpflichtigen Person nicht das betriebsrechtliche Existenzminimum erreicht. Wie viele Steuererlassgesuche wurden in den letzten zehn Jahren jährlich bearbeitet, und wie gross ist der Anteil der Gesuche, welche gewährt wurden? Warum werden Personen, die in finanziell einfachen Verhältnissen leben, nicht aktiver auf diese Möglichkeit aufmerksam gemacht?
6. Mit welchen durchschnittlichen Verwaltungskosten rechnen Gemeinden und Kanton für eine einzelne Steuerrechnung bis und mit Betreuung (Druck und Zustellung der Steuererklärung, Prüfung durch Steuerbehörde, Rechnungstellung, Inkassokosten inkl. Mahnung, Betreuung, Behandlung des Erlassgesuches usw.)? Müsste hier nicht auf Grund einer Kosten-/Nutzenanalyse für sehr kleine Einkommen aus verwaltungsökonomischen Gründen nach einer massiven Vereinfachung des Verfahrens gesucht werden? Drängt sich hier nicht ein Mindestbetrag für die Veranlagungskorrekturen und das Inkasso auf? Letztlich soll für kleine Steuerbeträge das Prüfen der Veranlagungen, das Steuerinkasso sowie das Eintreiben der Steuerschulden nicht teurer zu stehen kommen, als der eingeforderte Betrag. Wenn ja, wo sieht der Regierungsrat eine solche Limite?
7. Kennt der Regierungsrat weitere Beispiele aus anderen Kantonen, wie sich dieser hohe administrative Aufwand verringern liesse (Bürokratieabbau und Minderung des Verwaltungsaufwandes)?
8. Unsere neue Kantonsverfassung beginnt mit den Worten „In Verantwortung gegenüber Gott, den Mitmenschen und der Natur“. Ist diese unsoziale Steuererhebung bis unter das Existenzminimum ethisch und christlich zu verantworten?
9. Der Kanton Schwyz besitzt die schweizweit niedrigste Fiskalquote von nur 13.1 % (Schweizer Durchschnitt = 26.7 %). Es sollte doch mit dieser Ausgangslage möglich sein, Personen, die mit weniger als dem betriebsrechtlichen Existenzminimum leben müssen, von den Steuern zu befreien. Könnte sich der Regierungsrat eine Anpassung der Progressionskurve auf die nächste Steuergesetzrevision hin vorstellen?

10. *Wo ortet der Regierungsrat den dringendsten Handlungsbedarf bei den oben aufgeführten Diskrepanzen?*

Wir danken dem Regierungsrat für die Beantwortung dieser Fragen.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Vorbemerkung

Die Besteuerung von Einkommen unter dem Existenzminimum bzw. die Freistellung dieser Einkommen von der Besteuerung wurde auf Bundesstufe vor Jahren schon intensiv diskutiert. Aktuell bestehen sogar parlamentarische Vorstösse im eidgenössischen Parlament, mit denen die Freistellung öffentlicher Unterstützungsleistungen (z.B. Ergänzungsleistungen) von der Besteuerung in Frage gestellt wird. Begründet wird dies damit, dass auch öffentliche Unterstützungsleistungen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erhöhen.

2.2 Wie gross ist der effektive Steuerbetragsanteil dieser Pflichtigen mit weniger als Fr. 19 900.-- steuerbarem Einkommen in Prozenten, welcher gesamthaft in Rechnung gestellt wurde?

Der nachfolgende Anteil wird für die Kantonssteuern (1.2 Steuereinheiten) ausgewiesen. Der Steuerbetrag, welcher durch ganzjährig Steuerpflichtige mit einem steuerbaren Einkommen von weniger als Fr. 20 000.-- geleistet wurde, beträgt für das Jahr 2010 rund 2.8 Mio. Franken. Dies sind 1.4% am Totalbetrag der kantonalen Steuern von 201 Mio. Franken.

Der Anteil die Steuerpflichtigen an sämtlichen kantonalen Steuern (Kanton, Bezirk, Gemeinde und Kirchgemeinden) wurde nicht konkret für jedes einzelne Gemeinwesen errechnet. Er lässt sich unter der Annahme eines durchschnittlichen Gesamtsteuerfusses von 3.0 Einheiten auf rund 7.0 Mio. Franken schätzen.

2.3 Wie hoch ist der Steuerbetrag pro Steuerpflichtigen im Durchschnitt bei der Gruppe mit Fr. 1.-- bis Fr. 9900.-- und jenen mit Fr. 10 000.- bis Fr. 19 900.- steuerbarem Einkommen?

Bei Steuerpflichtigen mit einem steuerbaren Einkommen unter Fr. 10 000.-- beträgt der durchschnittliche kantonale Steuerbetrag (3.0 Steuereinheiten) Fr. 153.--, bei denjenigen mit einem steuerbaren Einkommen zwischen Fr. 10 000.-- bis Fr. 19 900.-- Fr. 715.--.

2.4 Wie teilen sich diese Pflichtigen inklusiv jener mit null steuerbarem Einkommen auf in Alleinstehende mit und ohne Kinder, in Verheiratete mit und ohne Kinder? Wie teilen sich diese Gruppen danach auf Unselbstständigerwerbende, Selbstständigerwerbende, Landwirte, Nichterwerbstätige und Rentner auf?

Das Total der Steuerfälle von Steuerpflichtigen, die im Jahre 2010 im Kanton Schwyz Wohnsitz hatten und ganzjährig besteuert wurden, belief sich auf rund 82 000 und teilt sich wie folgt auf:

Steuerbares Einkommen	Alleinstehende						
	USE	SE	LW	NE	Rentner	Total	
0	3005	288	21	1361	810	5485	7%
100 bis 9900	4250	299	60	256	920	5785	7%
10 000 bis 19 900	4337	368	96	79	1713	6593	8%
Total	11592	955	177	1696	3443	17863	22%

Steuerbares Einkommen	Verheiratete						
	USE	SE	LW	NE	Rentner	Total	
0	509	154	87	90	141	981	1%
100 bis 9900	580	165	146	27	140	1058	1%
10 000 bis 19 900	1158	223	207	21	433	2042	2%
Total	2247	542	440	138	714	4081	5%

Legende: USE = Unselbstständigerwerbende; SE = Selbstständigerwerbende; LW = Landwirte; NE = Nichterwerbstätige

2.5 Wie viele Steuerpflichtige erhalten im Kanton Schwyz Steuerrechnungen, obwohl sie unter dem betriebsamtlichen Existenzminimum leben? Wie viele AHV- und IV-Rentner mit Ergänzungsleistungen leben im Kanton Schwyz?

Das betriebsrechtliche Existenzminimum ist keine feste und einheitliche Grösse. Mitbestimmend sind individuelle Umstände, unter anderem die persönliche Wohnsituation. Die Anzahl von Steuerrechnungen, obwohl das betriebsrechtliche Existenzminimum unterschritten wird, kann daher nicht verlässlich genannt werden.

Anspruch auf Ergänzungsleistungen zu AHV/IV (EL) haben Bezügerinnen und Bezüger von AHV- oder IV-Renten, wenn die Einnahmen aus der ersten und zweiten Säule sowie der Selbstvorsorge und der Anrechnung eines den Freibetrag übersteigenden Vermögensanteils die anerkannten Ausgaben nicht decken. Es sind Bedarfsleistungen, die von der Ausgleichskasse individuell berechnet und mittels einer einsprachefähigen Verfügung zugesprochen werden. Die Grenzwerte und Einkommensgrenzen, die die Ausrichtung von Leistungen ausschliessen, sind bei den EL deutlich höher als bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe oder dem betriebsrechtlichen Existenzminimum. So werden Ergänzungsleistungen auch dann ausgerichtet, wenn das anrechenbare Einkommen das betriebsrechtliche Existenzminimum überschreitet. Ein Rückschluss von Ergänzungsleistungen auf das betriebsrechtliche Existenzminimum ist daher nicht möglich.

Gemäss EL-Statistiken des Bundesamtes für Sozialversicherung haben folgende Anzahl Personen Ergänzungsleistungen im Kanton Schwyz bezogen:

Jahr	Personen mit Ergänzungsleistungen			
	EL zur AV	EL zur HV	EL zur IV	Total
2010	2247	39	1236	3522
2011	2300	40	1271	3611
2012	2381	40	1286	3707

Legende: AV = Altersversicherung, HV = Hinterlassenenversicherung, IV = Invalidenversicherung

2.6 In der Regel wird ein Steuererlassgesuch gewährt, wenn das Einkommen der steuerpflichtigen Person nicht das betriebsrechtliche Existenzminimum erreicht. Wie viele Steuererlassgesuche wurden in den letzten zehn Jahren jährlich bearbeitet, und wie gross ist der Anteil der Gesuche, welche gewährt wurden? Warum werden Personen, die in finanziell einfachen Verhältnissen leben, nicht aktiver auf diese Möglichkeit aufmerksam gemacht?

Steuererlassgesuche (materiell behandelt)					
Jahr	Anzahl	Gutheissung (inklusive teilweiser Gutheissung)	Jahr	Anzahl	Gutheissung (inkl. teilweiser Gutheissung)
2003	39	35	2008	178	101
2004	117	67	2009	242	126
2005	127	76	2010	203	122
2006	192	141	2011	212	150
2007	232	141	2012	162	122

Nach § 94 Abs. 2 des kantonalen Steuergesetzes vom 9. Februar 2012, SRSZ 172.200, StG, werden die Gemeinden bei Steuererlassgesuchen zu einer Stellungnahme eingeladen. Wenn eine Person Schwierigkeiten hat, die Steuern zu bezahlen, zeigt sich dies im Steuerbezugsverfahren. Aufgrund ihrer gesetzlichen Mitwirkung im Steuererlassverfahren sind die Gemeinden auf die Möglichkeit des Steuererlasses sensibilisiert. Die kommunalen Kassierämter und Sozialdienste machen die Steuerpflichtigen in solchen Fällen oft direkt auf diese Möglichkeit aufmerksam. Die geringe Anzahl der jährlich materiell zu behandelnden Steuererlassgesuche zeigt auch, dass die Steuerbezugsbehörden mit den Steuerpflichtigen in den allermeisten Fällen gute und verträgliche Lösungen finden können. Die Gemeinden haben zudem bei Aussichtslosigkeit eines Zwangsinkassos auch die Möglichkeit, die Steuern administrativ abzuschreiben und zum vornherein auf Inkassohandlungen zu verzichten (§§ 31 und 32 Steuerbezugsverordnung vom 19. Dezember 2013, SRSZ 172.212, BezV).

Die heutige Praxis und Vorgehensweise ist pragmatisch und zweckmässig. So werden Steuererlassgesuche erst gestellt, wenn sich auch nach Abklärung von Zahlungserleichterungen (Ratenzahlungen usw.) tatsächlich dauerhafte Schwierigkeiten zeigen. Eine aktive Bewerbung der Steuererlassmöglichkeit würde demgegenüber eher zu unbegründeten Steuererlassgesuchen führen.

2.7 Mit welchen durchschnittlichen Verwaltungskosten rechnen Gemeinden und Kanton für eine einzelne Steuerrechnung bis und mit Betreuung (Druck und Zustellung der Steuererklärung, Prüfung durch Steuerbehörde, Rechnungstellung, Inkassokosten inkl. Mahnung, Betreuung, Behandlung des Erlassgesuches usw.)? Müsste hier nicht auf Grund einer Kosten-/Nutzenanalyse für sehr kleine Einkommen aus verwaltungsökonomischen Gründen nach einer massiven Vereinfachung des Verfahrens gesucht werden? Drängt sich hier nicht ein Mindestbetrag für die Veranlagungskorrekturen und das Inkasso auf? Letztlich soll für kleine Steuerbeträge das Prüfen der Veranlagungen, das Steuerinkasso sowie das Eintreiben der Steuerschulden nicht teurer zu stehen kommen, als der eingeforderte Betrag. Wenn ja, wo sieht der Regierungsrat eine solche Limite?

Es existiert keine Gesamtkostenrechnung für eine einzelne Steuerveranlagung (Deklaration bis Inkasso). Die Kosten verteilen sich auf verschiedene Gemeinwesen. Diese lassen sich pro Steuerfall auch nicht durch einfaches Dividieren der Gesamtkosten durch die Gesamtanzahl der Steuerfälle errechnen. Bei einem grossen Anteil der Kosten (vor allem die Sachkosten) liegen Grundkosten vor, die unabhängig von der Anzahl der Steuerfälle anfallen. Im Weiteren bestehen bei einzelnen Kostenarten positive Skaleneffekte, was bedeutet, dass der Kostenanfall für die letzten paar Tausend Fälle massiv weniger beträgt als für die ersten Tausend Steuerfälle. So muss die In-

Infrastruktur für den Druck oder die elektronische Bearbeitung der Steuererklärung bereits für die erste Steuererklärung geschaffen werden. Die Herstellung und Verarbeitung von Tausenden Steuererklärungen mehr bewirkt dann jeweils nur einen geringeren Kostenzuwachs.

Die Realität im Steuerbezug zeigt deutlich, dass auch kleine Einkommen ihren Beitrag an den Staatshaushalt leisten können. Es ist aus Sicht des Regierungsrates falsch, wenn abstrakt aufgrund einer nicht genau definierbaren Rechnungsgrösse (z.B. betriebsrechtliches Existenzminimum) eine Steuerfreistellung erfolgen soll. Die individuellen Verhältnisse sollen für die Frage der Steuerpflicht und des Steuererlasses weiterhin massgebend bleiben. Der Verwaltungsaufwand für die Deklaration, Prüfung und das Inkasso der Fälle mit geringen Einkommen hält sich heute dank der zur Verfügung stehenden Arbeitsmittel (Deklarationssoftware mit Plausibilisierung, Scanning der Akten, automatisierte Prüfungen bei Veranlagung, automatisierte Rechnungstellungen, usw.) auch in personeller Hinsicht in einem vertretbaren Rahmen.

2.8 Kennt der Regierungsrat weitere Beispiele aus anderen Kantonen, wie sich dieser hohe administrative Aufwand verringern liesse (Bürokratieabbau und Minderung des Verwaltungsaufwandes)?

In Ergänzung zur Antwort unter Ziff. 2.7 ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei den Kantonen, welche für bestimmte Einkommenskategorien gewisse Vereinfachungen vorsehen, um Kantone mit bedeutend grösseren Einwohnerzahlen handelt, womit sich eine derartige Massnahme deutlich mehr auszahlt. Weiter wird die Vereinfachung oft erst im Veranlagungsverfahren vorgesehen, wozu für den Kanton Schwyz gerade deutlich weniger Bedarf besteht.

2.9 Unsere neue Kantonsverfassung beginnt mit den Worten „In Verantwortung gegenüber Gott, den Mitmenschen und der Natur“. Ist diese unsoziale Steuererhebung bis unter das Existenzminimum ethisch und christlich zu verantworten?

Die Schwyzer Steuergesetzgebung und Steuerpraxis ist nicht unsozial. Die Verfassung verlangt auch, dass jeder nach seinen Möglichkeiten seinen Beitrag zur Finanzierung des Staatshaushaltes leisten soll. Die Einforderung eines finanziellen Beitrages an den Staatshaushalt findet zu Recht und erst dort ihre Grenze, wo dies aus wirtschaftlichen Gründen im individuellen Fall nicht mehr möglich ist.

2.10 Der Kanton Schwyz besitzt die schweizweit niedrigste Fiskalquote von nur 13.1% (Schweizer Durchschnitt = 26.7%). Es sollte doch mit dieser Ausgangslage möglich sein, Personen, die mit weniger als dem betriebsrechtlichen Existenzminimum leben müssen, von den Steuern zu befreien. Könnte sich der Regierungsrat eine Anpassung der Progressionskurve auf die nächste Steuergesetzrevision hin vorstellen?

Personen mit tiefen Einkommen erfahren eine – relativ gesehen – wesentliche Belastung. Die absolute Steuerbelastung von Personen mit tiefen Einkommen ist heute allerdings nicht übermässig. Im Rahmen der anstehenden Steuergesetzrevision steht aus Gründen der Haushaltslage des Kantons das Erzielen von Mehrerträgen in Steuerteilbereichen im Vordergrund und keine Entlastung.

2.11 Wo ortet der Regierungsrat den dringendsten Handlungsbedarf bei den oben aufgeführten Diskrepanzen?

Es besteht kein dringender Handlungsbedarf.

Beschluss des Regierungsrates

1. Der Vorsteher des Finanzdepartements wird beauftragt, die Antwort im Kantonsrat zu vertreten.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und des Regierungsrates; Finanzdepartement; Steuerverwaltung (2); Sekretariat Kantonsrat (3).

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber