

Beschluss Nr. 187/2016

Schwyz, 23. Februar 2016 / ah

Stärkung von Stromverteilwerken

Stellungnahme zur Einzelinitiative EI 1/15

1. Sachverhalt

Am 5. November 2015 hat Kantonsrat Michael Stähli folgende Einzelinitiative eingereicht:

„Mit Datum vom 17. Februar 2000 erklärte die Kantonale Steuerverwaltung Schwyz, dass das Elektrizitätswerk Lachen nach der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft von der Besteuerung bezüglich die Stromverteilung unter gewissen Voraussetzungen befreit wird. Erforderlich war, dass

- weiterhin ein Versorgungsmonopol im Einzugsgebiet besteht,*
- die Versorgung des Einzugsgebietes mit Energie weiterhin flächendeckend aufrechterhalten wird,*
- die Dividenden auf maximal 6% des Aktienkapitals begrenzt werden und*
- die neugeschaffene AG zu 100% von der öffentlichen Hand beherrscht wird.*

Die Befreiung korrespondierte mit den Empfehlungen des Bundesrates und mit Art. 56 lit. g des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 (DBG; SR 642.11) und § 61 lit. f des Steuergesetzes des Kantons Schwyz vom 9. Februar 2000 (StG; SRSZ 172.200), wonach juristische Personen, die öffentliche Zwecke verfolgen, steuerbefreit sind. Die EW Höfe AG und die Elektrizitätswerke des Bezirks Schwyz AG (EBS AG) erfüllen diese Voraussetzungen ebenfalls.

Die Eidgenössische Steuerverwaltung, Abteilung Rechtswesen, Verrechnungssteuer und Stempelabgaben, befreite die EW Lachen AG ihrerseits am 17. Mai 2002 von der Emissionsabgabe unter denselben Bedingungen.

Am 22. November 2004 entschied das Bundesgericht gegen die EWD Elektrizitätswerk Davos AG, dass diese zu 100% der öffentlichen Hand gehörende Gesellschaft besteuert wird (BGE 131 II 1 ff.). Gestützt darauf verfügte die Steuerverwaltung Schwyz gegen die EW Lachen AG, die EW Höfe AG und die Elektrizitätswerk des Bezirks Schwyz AG (EBS AG), dass sie ab dem Jahr 2005 der Gewinn- und Kapitalsteuer unterliegen. Die EW Lachen AG akzeptierte diese Verfügung nicht. In der Folge entschied das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz für das Jahr 2005 aus formellen Gründen, dass die EW Lachen AG von der Besteuerung befreit wird. Für die

Jahre 2006 und folgende steht ein rechtskräftiger gerichtlicher Entscheid aus. Die EW Höfe AG und die EBS AG gingen gegen die erwähnte Verfügung der Steuerverwaltung nicht vor.

Im Kanton Zürich werden gleich und ähnlich gelagerte Stromverteilwerke durch ihre Steuerverwaltung von der Besteuerung bis heute befreit. Die Bedingungen für die Befreiung entsprechen inhaltlich denjenigen, welche vorliegend beantragt werden (vollumfängliches Eigentum der öffentlichen Hand, Beschränkung der Dividendenausschüttung und Befreiung nur im Rahmen der öffentlichen Aufgabe).

Die Praxisänderung der Steuerverwaltung Schwyz führt dazu, dass der Kanton im Resultat Bezirke und Gemeinden für Erträge aus der Erfüllung öffentlicher Aufgaben besteuert. Das ist ein Unsinn und widerspricht den Grundlagen unseres Staats. Der Staat soll nicht den Staat besteuern. Abgesehen davon wird der überwiegende Teil der Steuerbelastung dem Bund zufallen. Die betroffene EW Lachen AG etwa wird vom Gewinn insgesamt rund 13.9% an Steuern abliefern müssen. Davon fallen 61.15% auf den Bund, 14.96% auf den Kanton, 7.19% auf den Bezirk und 2.16% auf die Kirchen. Die Gemeinde Lachen wird durch die Besteuerung freilich belastet, gehört ihr doch die EW Lachen AG vollumfänglich. Mit der Besteuerung entzieht die Steuerverwaltung den Gemeinden Geld und überweist dieses im Wesentlichen dem Bund. Der Profit zugunsten des Kantons ist hingegen minimal und steht in keinem Verhältnis zu den Nachteilen, welche Gemeinden und Bezirke erleiden. Der Kanton Zürich hat dies eingesehen und liefert dem Bund nichts ab. Mit der beantragten Ergänzung des Steuergesetzes gebietet die Legislative dieser von der Steuerverwaltung initiierten Schwächung der Interessen des Kantons Schwyz Einhalt. Mit der übergangsrechtlichen Bestimmung wird verhindert, dass es zu einer befristeten Besteuerung zwischen den Jahren 2006 und dem Inkrafttreten der Ergänzung kommt.

Antrag: Der Kantonsrat wird ersucht, das Steuergesetz vom 9. Februar 2000 (SRSZ 172.200) wie folgt zu ergänzen:

§ 61 lit. k)

(von der Steuerpflicht sind befreit:) alle von Kanton, Bezirken oder Gemeinden konzessionierten Elektrizitäts- und Wasserversorgungswerke, soweit sie vollumfänglich der öffentlichen Hand gehören, ein Versorgungsmonopol im Einzugsgebiet besteht, die Versorgung des Einzugsgebietes mit Energie flächendeckend aufrechterhalten wird und nicht Gewinne ausgeschüttet werden, die mehr als 6% des Aktienkapitals betragen. Von der Steuerbefreiung ausgenommen sind Nebenbetriebe und Liegenschaften, die keine notwendige Beziehung zur konzessionierten Tätigkeit haben.

§ 250d 11. Teilrevision 2015

Die Steuerbefreiung gemäss der ergänzten Bestimmung aus § 61 lit. k gilt ab 1. Januar 2006.“

2. Auftrag zur Stellungnahme an vorberatende Spezialkommission

Gestützt auf § 51 Abs. 2 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977, SRSZ 142.110, GO-KR, hat die Ratsleitung die Einzelinitiative EI 1/15 zur Behandlung an die kantonsrätliche Kommission zur Vorberatung der Steuergesetzteilrevision zugewiesen. Am 11. Februar 2016 erteilte der Kommissionspräsident, Kantonsrat Markus Hauenstein, dem Vorsteher des für die Steuergesetzteilrevision zuständigen Finanzdepartements den Auftrag, eine Stellungnahme des Regierungsrates einzuholen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Zu den grundlegenden Prinzipien eines Rechtsstaates gehört das System der Gewaltentrennung. Danach wird die Staatsgewalt auf drei Staatsorgane, nämlich die Legislative (Gesetzgebung), die Exekutive (Regierung mit Verwaltung) und die Judikative (Rechtsprechung) aufgeteilt. Zweck der Gewaltentrennung ist es, die Macht der einzelnen Staatsorgane zu begrenzen. Das System der Gewaltentrennung ist in der Schweiz auf allen Staatsebenen verwirklicht, also sowohl beim Bund wie bei den Kantonen.

3.2 Anlass für die vorliegende Einzelinitiative bildet ein noch nicht rechtskräftig abgeschlossenes Justizverfahren zur Frage, ob die Elektrizitätswerk Lachen AG von der kantonalen Steuer und von der direkten Bundessteuer befreit ist. Der Kantonsrat als kantonale Legislative hat sich zu diesem Justizverfahren nicht zu äussern. Ebenso wenig hat er zur Frage Stellung zu nehmen, ob die Steuerbehörden des Kantons Zürich ihr geltendes Recht – das aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben demjenigen des Kantons Schwyz entspricht – zutreffend anwendet oder nicht. Auch dieser Gesichtspunkt ist in entsprechenden Justizverfahren zu thematisieren. In Anwendung des Gewaltentrennungsprinzips hat sich der Kantonsrat vielmehr nur mit der Frage zu befassen, ob das kantonale Steuergesetz ergänzt werden soll. Dies wiederum setzt zunächst die Beantwortung der Vorfrage voraus, ob das Bundesrecht den Kantonen in dieser Frage überhaupt einen entsprechenden Gestaltungspielraum lässt.

3.3 In der Ausgestaltung des kantonalen Steuerrechts eingeschränkt ist der kantonale Gesetzgeber aufgrund des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990, SR 642.14, StHG. Gemäss Art. 1 Abs. 1 StHG schreibt der Bund den Kantonen die zu erhebenden direkten Steuern vor und legt die Grundsätze fest, nach denen die kantonale Gesetzgebung zu gestalten ist. Dagegen ist es insbesondere Sache der Kantone, die Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge zu bestimmen (Art. 1 Abs. 3 StHG). Was die hier interessierende Frage der vollständigen Steuerbefreiung betrifft, so hält Art. 23 Abs. 1 StHG unmissverständlich fest, dass davon „nur“ juristische Personen profitieren können, welche die in den Bst. a bis j aufgeführten Voraussetzungen erfüllen. Deutlicher hätte der Bundesgesetzgeber nicht zum Ausdruck bringen können, dass somit jede Ergänzung der kantonalen Steuergesetze mit zusätzlichen Steuerbefreiungsgründen bundesrechtswidrig ist. Das erscheint denn auch in der Sache zwingend. Es würde keinen Sinn machen, wenn der Bund den Kantonen in einem ersten Schritt zwar vorschreibt, welche direkten Steuern sie zu erheben haben, die Kantone diese Vorgaben aber in einem zweiten Schritt mittels Steuerbefreiungsgründen nach Belieben wieder aushebeln könnten.

3.4 Weil der Wortlaut von Art. 23 Abs. 2 StHG keine weiteren Steuerbefreiungsgründe zulässt, überträgt § 61 des Steuergesetzes des Kantons Schwyz vom 9. Februar 2000, SRSZ 172.200, StG, diese Bestimmung wortgetreu ins kantonale Recht. Dieselbe abschliessende Regelung enthält auch Art. 56 Bst. a bis j des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990, SR 642.11, DBG. Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die in der Einzelinitiative vorgeschlagene Ergänzung von § 61 StG bundesrechtswidrig und damit unzulässig ist. Entweder erfüllt eine juristische Person eine der in den genannten Bestimmungen aufgeführten Voraussetzungen, dann ist sie von der Steuerpflicht befreit. Oder sie erfüllt keine der Voraussetzungen, dann unterliegt sie der Steuerpflicht. Im letzteren Fall lässt das StHG den Kantonen keine Möglichkeit, weitere Kategorien von juristischen Personen von der Steuerpflicht zu befreien.

3.5 Hinzu kommt, dass – worauf in der Einzelinitiative zutreffend hingewiesen wird – bei einer Besteuerung der Elektrizitätswerk Lachen AG der grösste Steueranteil (rund 61 Prozent) auf den Bund entfällt. Grundlage für diese Bundesbesteuerung bildet jedoch das DBG. Selbst wenn eine Ergänzung von § 61 StG zulässig wäre, würde sich somit an der überwiegenden Besteuerung

durch den Bund nichts ändern. Insofern muss die Einzelinitiative als nicht zielführend bezeichnet werden.

3.6 Angefügt sei schliesslich, dass die vorgeschlagene Übergangsregelung grössten rechtlichen Bedenken ausgesetzt wäre. Beantragt wird eine rückwirkende Inkraftsetzung der neuen Bestimmung auf den 1. Januar 2006. In gesetzgeberischer Hinsicht gilt der Grundsatz des Rückwirkungsverbots. Dieses gilt jedoch nicht absolut. Es unterliegt gewissen Ausnahmen, welche an folgende, kumulativ zu erfüllende Voraussetzungen geknüpft sind:

- ausdrückliche Anordnung;
- Mässigkeit in zeitlicher Hinsicht;
- Rechtfertigung durch triftige, beachtenswerte Gründe;
- keine stossenden Rechtsungleichheiten;
- kein Eingriff in wohlerworbene Rechte.

Bei einer Rückwirkung von mehr als zehn Jahren kann offensichtlich nicht von zeitlicher Mässigkeit gesprochen werden. Zudem dient die Einzelinitiative offenkundig dem Zweck, (nur) der Elektrizitätswerk Lachen AG auf dem Weg der Gesetzgebung jenen Vorteil zu ermöglichen, der ihr bisher auf dem Justizweg versagt geblieben ist. Dies kann nach der bisherigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht als triftiger, beachtenswerter Grund für eine Rückwirkung qualifiziert werden. Die beantragte Übergangsregelung würde vielmehr faktisch zu einer „Lex Elektrizitätswerk Lachen AG“ führen. Die anderen Stromverteilwerke des Kantons könnten aufgrund der bereits rechtskräftigen Veranlagungen nicht mehr von dieser Bestimmung profitieren und würden damit steuerlich krass benachteiligt. Dies ergäbe eine stossende Rechtsungleichheit.

3.7 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die vorgeschlagene Ergänzung des Schwyzer Steuergesetzes bundesrechtswidrig und die Übergangsregelung aus andern Gründen rechtlich unzulässig wäre, ohne dass damit der gewünschte Wegfall der Besteuerung von Schwyzer Stromverteilwerken durch den Bund erreicht werden könnte. Dem Kantonsrat ist demnach zu beantragen, die Initiative nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Der Kommission wird beantragt, dem Kantonsrat die Nichterheblicherklärung der Einzelinitiative EI 1/15 zu empfehlen.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; Initiant (Michael Stähli).

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

Im Namen des Regierungsrates:

Andreas Barraud, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber