

Beschluss Nr. 145/2016

Schwyz, 16. Februar 2016 / ju

Steuertarife und NFA-Zahlungen

Beantwortung der Interpellation I 18/15

1. Wortlaut der Interpellation

Am 16. Juni 2015 haben Kantonsrat Christoph Pfister und Kantonsrätin Marlene Müller folgende Interpellation eingereicht:

„Der sich in den letzten Jahren rapid verschlechterte Schwyzer Staatshaushalt ist in der Hauptsache auf die immer weiter wachsenden NFA-Zahlungen zurückzuführen. Dieser Trend lässt sich nicht allein durch weitere Einsparungen bei den kantonalen Ausgaben brechen. Es lohnt sich deshalb, den Mechanismus näher zu prüfen, der die NFA-Zahlungen auslöst.

Die NFA-Zahlungen werden unter anderem aufgrund des Ressourcenpotenzials eines Kantons berechnet. Dieses umfasst denjenigen Teil der jährlichen Wertschöpfung in einem Kanton, der durch die Kantone durch Steuern ausgeschöpft werden kann. Die Steuerausschöpfungsquote des Kantons Schwyz ist die tiefste aller Kantone.

Steuern sollen den allgemeinen Finanzbedarf (Bildung, Verkehr, Sozialleistungen, Verwaltung usw.) decken. Es muss das Ziel sein, dass die Erträge, die aus den einzelnen Steuertarifen resultieren, die NFA-Zahlungen decken, welche die einzelnen Tarife auslösen. Die Steuererträge müssen zudem einen Beitrag an die übrigen Staatskosten (Bildung, Verkehr usw.) leisten. Mit anderen Worten dürfen mit Blick auf die NFA-Zahlungen die einzelnen Steuertarife für sich genommen kein „Minusgeschäft“ darstellen, deren "Verlust" dann durch die Erträge der anderen Steuertarife aufgefangen werden muss. Es ist zu vermuten, dass die schwyzerische Steuergesetzgebung diesem Grundsatz nicht (mehr) gerecht wird. Aus diesem Grund ersuchen wir den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten. Die Fragen sind auf die kantonalen Steuereinnahmen bezogen.

- 1. Gibt es im Kanton Schwyz Personen, deren Steuern tiefer sind, als die NFA-Zahlungen, die durch diese Personen ausgelöst werden. Wenn ja: Um welche Art von Steuerzahler handelt es sich dabei?*

2. *Natürliche Personen*

- a) *Einkommenssteuer: Decken die Steuereinkommen der einzelnen Steuertarife den Beitrag an die NFA-Zahlungen, die aufgrund dieses Tarifs ausgelöst werden? Ist zudem ein Beitrag an die übrigen kantonalen Staatskosten gewährleistet? Wir ersuchen Sie, diese Fragen bezüglich der einzelnen Steuertarife detailliert zu beantworten.*
- b) *Wie wirkt sich die Dividendenbesteuerung aus?*
- c) *Wie verhält es sich mit der Vermögenssteuer?*

3. *Pauschalbesteuerung*

Decken die Steuereinnahmen aus der Pauschalbesteuerung die NFA-Zahlungen, die durch die entsprechenden Personen ausgelöst werden? Ist ein Beitrag an die übrigen kantonalen Staatskosten gewährleistet?

4. *Juristische Personen*

Decken die Steuereinnahmen aus der Gewinnsteuer die entsprechend ausgelösten NFA-Zahlungen? Ist ein Beitrag an die übrigen kantonalen Staatskosten gewährleistet?

5. *Weiteres Vorgehen*

- a) *Wird der Regierungsrat das Steuergesetz anpassen? Wenn ja: In welcher Richtung?*
- b) *Wie sieht der Zeitplan aus?*
- c) *Wann kann dies frühestens Auswirkungen auf die NFA-Zahlungen haben?*

6. *Sind in diesem Zusammenhang weitere Bemerkungen anzubringen?*

Wir danken Ihnen für die Beantwortung dieser Fragen.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Im Vorfeld und mit Blick auf das am 9. November 2015 eingeleitete Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision des Steuergesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes sowie zum Erlass eines Gesetzes über die Finanzierung des NFA-Beitrags beauftragte das Finanzdepartement Dr. Frank Bodmer, selbständiger Ökonom und Privatdozent an der Universität Basel, ein Gutachten über „die Bedeutung des Finanzausgleichs für die finanzpolitische Lage des Kantons Schwyz“ zu erstellen. Das Gutachten wurde zusammen mit den Vernehmlassungsunterlagen veröffentlicht. Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich auf die Erkenntnisse dieses Gutachtens sowie dem Nachtrag zum Gutachten „Aktualisierung für das Jahr 2016“ von Prof. Dr. Reto Föllmi, Universität St. Gallen. Wo nicht anders erwähnt, beziehen sich die nachfolgenden Aussagen auf das aktuelle Steuerjahr 2015.

2.2 *Frage 1: Gibt es im Kanton Schwyz Personen, deren Steuern tiefer sind, als die NFA-Zahlungen, die durch diese Personen ausgelöst werden. Wenn ja: Um welche Art von Steuerzahler handelt es sich dabei?*

Die differenzierte Behandlung dieser Fragestellung nach Steuerkategorien erfolgt in den Ziffern 2.3 bis 2.5.

2.3 *Natürliche Personen*

2.3.1 *Frage 2a: Einkommenssteuer: Decken die Steuereinkommen der einzelnen Steuertarife den Beitrag an die NFA-Zahlungen, die aufgrund dieses Tarifs ausgelöst werden? Ist zudem ein Beitrag an die übrigen kantonalen Staatskosten gewährleistet? Wir ersuchen Sie, diese Fragen bezüglich der einzelnen Steuertarife detailliert zu beantworten.*

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass NFA-Zahlungen nicht unmittelbar „durch die Steuertarife ausgelöst“ werden. Die Steuertarife betreffen in erster Linie die Frage der Steuerausschöpfung und damit die Finanzierung der NFA-Zahlungen. Diese werden in ihrer Höhe durch das Ressourcenpotenzial (im Wesentlichen steuerbares Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen und steuerbarer Gewinn der juristischen Personen) bestimmt. Auf längere Sicht können allerdings auch die Steuertarife einen gewissen Einfluss auf das Ressourcenpotenzial haben, indem sie die Wanderungsbewegungen (Zuzug/Wegzug) von Steuersubjekten beeinflussen.

Über alle Einkommen hinweg übertrifft im Kanton Schwyz die Steuerausschöpfung die ausgelösten Zahlungen in den NFA-Ressourcenausgleich. Die Steuereinnahmen für den Kanton sind also höher als die NFA-Zahlungen.

Da die Daten für 2015 noch ausstehen, wird die Frage nach dem Beitrag an die übrigen kantonalen Staatskosten auf Basis des Jahres 2014 beantwortet. Die durchschnittlichen mit Steuergeldern zu finanzierenden kantonalen Aufwendungen lagen bei Fr. 4000.-- pro Bürger. Der Punkt, ab dem die Einkommenssteuern, abzüglich der Zahlungen in den NFA-Ressourcenausgleich, diesen Betrag pro Bürger überschreiten, liegt bei einer alleinstehenden Person bei etwa Fr. 200 000.-- Einkommen. Für eine vierköpfigen Familie steigt dieser Schwellenwert auf über Fr. 500 000.--. Ab diesem Einkommen – ohne Berücksichtigung der anderen steuerrelevanten Substrate – decken die Steuereinnahmen die NFA-Zahlungen und die kantonalen Aufwendungen.

2.3.2 Frage 2b: *Wie wirkt sich die Dividendenbesteuerung aus?*

Ab 2015 werden Dividenden nur noch im Umfang von 50% entlastet (Wechsel zum sogenannten Teileinkünfteverfahren). Seither liegen die Steuernehmereinnahmen durchwegs und klar über den Abgaben in den Ressourcenausgleich. Nach Abzug der Zahlungen in den Ressourcenausgleich verbleiben neuerdings rund zwei Fünftel der Steuernehmereinnahmen zur Finanzierung des Staatsaufwands.

2.3.3 Frage 2c: *Wie verhält es sich mit der Vermögenssteuer?*

Die steuerliche Ausschöpfung übersteigt die Abgaben in den Ressourcenausgleich. Nach Abzug der Zahlungen in den Ressourcenausgleich verbleibt noch rund die Hälfte zur Finanzierung des Staatshaushalts.

2.4 Pauschalbesteuerung

Frage 3: Decken die Steuereinnahmen aus der Pauschalbesteuerung die NFA-Zahlungen, die durch die entsprechenden Personen ausgelöst werden? Ist ein Beitrag an die übrigen kantonalen Staatskosten gewährleistet?

Pauschalbesteuerte tragen zum Ressourcenpotenzial des Kantons im Umfang ihrer veranlagten Steuerfaktoren bei. Darüber hinausgehendes Einkommen und Vermögen haben somit keinen Einfluss auf die kantonale NFA-Zahllast. Mit der Steuergesetzrevision 2015 wurden die Voraussetzungen für die Gewährung der Pauschalbesteuerung verschärft. Neu gilt als Steuerbemessungsgrundlage für die Einkommenssteuer ein Mindestbetrag von Fr. 600 000.--, welcher über den in der Antwort zu Frage 2a genannten Schwellenwerten liegt (vgl. Ziff. 2.3.1). Die in Ziff. 2.3.3 erwähnte positive Marge kommt auch für die Vermögenssteuer Pauschalbesteuerte zum Tragen, da diese nach dem ordentlichen Steuertarif besteuert werden (neuer Mindestbetrag des steuerbaren Vermögens 12 Mio. Franken). Die Pauschalbesteuerung weist demnach insgesamt eine positive Marge auf und leistet einen wesentlichen Beitrag zur Deckung der Staatskosten.

2.5 Juristische Personen

Frage 4: Decken die Steuereinnahmen aus der Gewinnsteuer die entsprechend ausgelösten NFA-Zahlungen? Ist ein Beitrag an die übrigen kantonalen Staatskosten gewährleistet?

Die NFA-Kostendeckung für alle relevanten Steuerkategorien kann unter zwei Gesichtspunkten betrachtet werden. In Bezug auf juristische Personen kann einerseits danach gefragt werden, ob bei einer Erhöhung des Steuersubstrats der Gesellschaften (Total aller im Kanton steuerbaren Gesellschaftsgewinne) durch einen Zuzug einer Gesellschaft in den Kanton oder durch ein in der Summe höheres Gewinnsubstrat aller bereits ansässigen Gesellschaften die zusätzlichen Steuereinnahmen die zusätzlich ausgelösten NFA-Kosten decken (sogenannte Grenzbetrachtung; vgl. z.B. auch Ziff. 2.3.1). Andererseits kann eine Gesamtbetrachtung in der Weise vorgenommen werden, als den gesamten Steuereinnahmen aller im Kanton ansässigen juristischen Personen die durch diese insgesamt ausgelösten NFA-Kosten für eine bestimmte Zeitspanne (z.B. ein Jahr) gegenübergestellt werden.

Die im Nachtrag zum Gutachten aktualisierte Grenzbetrachtung für das Jahr 2015 ergibt eine steuerliche Grenzabschöpfung im Falle der Gewinnzunahme (Zunahme durch zugezogene Gesellschaften oder Gewinnzunahme im Total aller bereits ansässigen Gesellschaften), die unter dem Abschöpfungssatz des NFA liegt. Daraus resultiert eine negative Marge. Für das Jahr 2016 reduziert sich die negative Marge auf Kantonebene, da der Kantonssteuerfuss per 1. Januar 2016 von 145% auf 170% einer Einheit erhöht wurde. Der Nachtrag zum Gutachten weist den „Break-even-Steuerfuss“ (Steuerfuss, bei dem die Marge positiv wird) für das Jahr 2016 bei 177% einer Einheit aus. Die Differenz beträgt demnach lediglich noch 7% einer Steuerfusseneinheit. Die aus einer Grenzbetrachtung heraus resultierende Deckungslücke für zusätzliche Gewinne von juristischen Personen konnte so erheblich reduziert werden.

Eine Gesamtbetrachtung (betreffend Ressourcenausgleich 2016) ergibt demgegenüber, dass die gesamten Steuereinnahmen der im Kanton Schwyz ansässigen juristischen Personen (60 Mio. Franken; inkl. Bundessteueranteil) den Anteil der juristischen Personen an der Zahlung in den NFA-Ressourcenausgleich (25 Mio. Franken) erheblich übersteigen (35 Mio. Franken). Dieser (nicht im oben erwähnten Nachtrag zum Gutachten enthaltenen) Berechnung liegt eine proportionale Verteilung der NFA-Gesamtzahlung des Kantons für das Jahr 2016 im Umfang von 180.67 Mio. Franken mit einem Anteil der juristischen Personen von 13.9% (prozentualer Anteil an der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage pro Einwohner, ASG; Jahre 2010–2012) zugrunde.

Eine Anpassung des Steuerfusses wirkt sich auf die Gewinnsteuereinnahmen proportional aus und hat den gleichen Effekt wie eine Anpassung der Gewinnsteuersätze. Dementsprechend hat der Kantonsrat am 16. Dezember 2015 auf Antrag des Regierungsrats beschlossen, den Kantonssteuerfuss für das Jahr 2016 von bisher 145% auf 170% zu erhöhen.

2.6 Weiteres Vorgehen

2.6.1 Frage 5a: Wird der Regierungsrat das Steuergesetz anpassen? Wenn ja: In welcher Richtung?

Mit dem regierungsrätlichen Entlastungsprogramm 2014–2017 wird ein Ausgleich des derzeit defizitären Kantonshaushaltes bis zum Jahr 2018 angestrebt, indem sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite angesetzt wird. Zu diesem Zweck hat der Regierungsrat das Finanzdepartement beauftragt, eine Revision des kantonalen Steuergesetzes mit Inkrafttreten per 1. Januar 2017 vorzubereiten. Mit Beschluss Nr. 1038 vom 3. November 2015 hat der Regierungsrat entschieden, zwei Varianten in die Vernehmlassung zu schicken. Dabei favorisiert er die

Variante Flat Rate Tax, die einen einheitlichen proportionalen Einkommenssteuersatz von 5.5% vorsieht. Die zweite Variante würde eine Erhöhung des Kantonstarifs bei der Einkommenssteuer und eine Mitbeteiligung der Bezirke und Gemeinden zur Tragung der NFA-Last beinhalten. Beide Varianten zielen darauf ab, den Kanton um 160 Mio. Franken (Variante Tarifkurve und NFA-Beteiligung) bzw. 170 Mio. Franken (Variante Flat Rate Tax) zu entlasten.

2.6.2 Frage 5b: *Wie sieht der Zeitplan aus?*

Die Steuergesetzteilrevision soll im Hinblick auf die dringende Sanierung des Kantonshaushalts so rasch wie möglich umgesetzt werden. Der im Erläuterungsbericht zur Vernehmlassungsvorlage der Teilrevision des Steuergesetzes festgelegte Zeitplan sieht vor, dass der Kantonsrat im Mai 2016 darüber berät. Nach einer allfälligen Volksabstimmung im September 2016 ist ein Inkrafttreten auf den 1. Januar 2017 noch möglich.

2.6.3 Frage 5c: *Wann kann dies frühestens Auswirkungen auf die NFA-Zahlungen haben?*

Die Zahlungen in den Ressourcenausgleich werden auf der Basis des Steuersubstrats (Steuerkraft) und nicht auf den tatsächlich erhobenen Steuern berechnet. Aus diesem Grund hat die geplante Steuergesetzteilrevision keine Auswirkung auf die Höhe der Zahlungen. Jedenfalls nicht, solange die veränderten steuerlichen Rahmenbedingungen nicht zu merklichen Veränderungen des Steuersubstrats führen. Die Höhe der Zahlung für das jeweilige Jahr berechnet sich auf der Basis des durchschnittlichen Steuersubstrates der vergangenen vier bis sechs Rechnungsjahre. Unter der Annahme, dass die Steuergesetzteilrevision auf den 1. Januar 2017 in Kraft tritt, wirken sich allfällige Veränderungen des Steuersubstrats in den NFA-Zahlungen ab dem Jahr 2021 aus. Immerhin könnten die Mehreinnahmen aus der Steuergesetzteilrevision wesentlich dazu beitragen, die NFA-Zahlungen zu finanzieren.

2.7 Frage 6: *Sind in diesem Zusammenhang weitere Bemerkungen anzubringen?*

Der Regierungsrat hat keine weiteren Bemerkungen anzubringen. Für eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Thematik wird auf das eingangs erwähnte Gutachten verwiesen.

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

