

**Beschluss Nr. 593/2016**

Schwyz, 28. Juni 2016 / ah

Initiativbegehren „Ja zu einer gerechten Steuerentlastung“

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 einer allgemeinen Anregung „Ja zu einer gerechten Steuerentlastung“ 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:

„Allgemeine Anregung:

Die Steuereintrittsschwelle für Alleinstehende ist auf mindestens 12'000.-- Franken anzuheben. Die Steuereintrittsschwelle der übrigen Steuerzahlenden ist entsprechend anzupassen. Dabei dürfen die tiefen und mittleren steuerbaren Einkommen nicht stärker besteuert werden. Für die Berechnung der Steuereintrittsschwelle liegt der Referenzrahmen der Eidgenössischen Steuerverwaltung zugrunde.“

1.1 Begründung

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

Die kantonale Einkommenssteuer

- sei für tiefe Einkommen fast die höchste in der Schweiz;
- führe bereits zu einer Besteuerung von Personen mit einem monatlichen Einkommen von weniger als 400 Franken;
- sei für Kleinstinkommen, vor allem Rentner, Alleinstehende, Familien mit Kindern, Lehrlinge und Studenten, extrem unattraktiv;
- verstosse gegen den Gleichheitsgrundsatz, da geringverdienende Personen im Vergleich zu den Wohlhabendsten übermässig belastet würden;

- führe zu negativen Arbeitsanreizen, da Sozialhilfebeziehende steuerlich besser fahren würden, wenn sie nicht oder nur sehr wenig arbeiten, da die Sozialhilfe im Gegensatz zu zusätzlich erarbeitetem Einkommen nicht versteuert werden müsse;
- verursache durch die Besteuerung von Personen mit einem Einkommen unter dem Existenzminimum unnötigen Verwaltungsaufwand, insbesondere für die Steuerverwaltung im Hinblick auf den Steuerbezug und den Steuererlass;
- könne für die genannten Personen ohne Weiteres aufgehoben werden, da die Auswirkungen auf den Finanzhaushalt vernachlässigbar seien (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 vorliegende Initiative hat ausschliesslich tarifliche Aspekte der Einkommenssteuer zum Inhalt und wahrt demnach den Grundsatz der Einheit der Materie. Sie ist als allgemeine Anregung 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). Gemäss Art. 1 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990, SR 642.14, StHG, fällt die Bestimmung der Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge für die Ausgestaltung der Kantons- und Gemeindesteuern in die Zuständigkeit der Kantone. Dies gilt auch für die von der Initiative verlangte Anhebung der Steuereintrittsschwelle bei der Einkommenssteuer. Im Weiteren ist im Steuerrecht der Verfassungsgrundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung zu wahren (§ 77 Abs. 2 KV; Art. 127 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101, BV). Danach sind unbegründete Ausnahmen einzelner Personen oder Personengruppen von der Besteuerung unzulässig. Die von den Initianten aufgeführten Gründe sind in rechtlicher Hinsicht geeignet, durch eine Anhebung der Steuereintrittsschwelle bestimmte Personen von der Einkommenssteuer auszunehmen. Demnach ist die Initiative mit dem übergeordneten Recht vereinbar. Eine offensichtliche Undurchführbarkeit der Initiative liegt nicht vor.

2. Stellungnahme zum Initiativbegehren

2.1 Die Initianten verlangen eine Anhebung der Steuereintrittsschwelle für Alleinstehende auf mindestens Fr. 12 000.--. Zudem sei auch die Steuereintrittsschwelle der übrigen Steuerpflichtigen entsprechend anzupassen, wobei die tiefen und mittleren steuerbaren Einkommen nicht stärker belastet werden dürften. Für die Berechnung der Steuereintrittsschwelle sei der Referenzrahmen der Eidgenössischen Steuerverwaltung zugrunde zu legen.

2.2 Die Steuereintrittsschwelle definiert nach allgemeinem Verständnis das erforderliche Bruttoeinkommen, ab dem Steuern zu zahlen sind. Nach der von der Eidgenössischen Steuerverwaltung veröffentlichten Dokumentation „Steuerbelastung Schweiz, Kantonshauptorte – Kantonsziffern 2014“ beträgt die Steuereintrittsschwelle (in Franken) für Bruttoarbeitseinkommen bzw. AHV-Einkommen (Rentner) im Kanton Schwyz für das Jahr 2014:

– Für Alleinstehende:	4 650.--
– Für Alleinstehende mit zwei Kindern:	53 570.--
– Für Verheiratete ohne Kinder:	9 220.--
– Für Verheiratete mit zwei Kindern:	34 510.--
– Doppelverdiener-Ehepaare ohne Kinder:	12 199.--
– Doppelverdiener-Ehepaare mit zwei Kindern:	37 730.--
– Verheiratete Rentner:	12 900.--

Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Werte auf gemittelten Abzügen beruhen und somit auf den Einzelfall nicht ohne Weiteres anwendbar sind.

2.3 In der Steuergesetzrevision vom 21. Mai 2014 wurde per 1. Januar 2015 ein separater Kantonstarif bei der Einkommenssteuer eingeführt. Er gilt jedoch erst für steuerbare Einkommen ab Fr. 230 400.-- (Alleinstehende) bzw. Fr. 437 760.-- (Ehepaare). Demnach haben sich die kantonalen Steuereintrittsschwellen in den beiden Folgejahren 2015 und 2016 nicht verändert.

2.4 Am 25. Mai 2016 hat der Kantonsrat eine Vorlage für eine weitere Revision des Steuergesetzes verabschiedet, welche am 1. Januar 2017 in Kraft treten soll. Die Vorlage unterliegt dem obligatorischen Referendum. Die Volksabstimmung findet voraussichtlich am 25. September 2016 statt. Zentrales Ziel der Revision ist die Erzielung von Steuermehreinnahmen zur Sanierung des Kantonshaushalts. Die wichtigste Massnahme stellt dabei die Einführung eines proportionalen Einheitstarifs von 5.1% bei der Einkommenssteuer in Verbindung mit einer Erhöhung der Sozialabzüge dar, welche zu Mehreinnahmen von rund 75 Mio. Franken führen soll. Zusammen mit den weiteren Steuergesetzänderungen (betreffend Vermögenssteuer und Grundstückgewinnsteuer) sind Mehreinnahmen von rund 130 Mio. Franken zu erwarten. Aufgrund der Erhöhung der Sozialabzüge bei Alleinstehenden um Fr. 10 000.-- (auf neu Fr. 13 200.--) und bei Ehepaaren um Fr. 20 000.-- (auf neu Fr. 26 400.--) steigen die oben aufgeführten Steuereintrittsschwellen mindestens im entsprechenden Umfang. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Schwelle für Doppelverdiener-Ehepaare wegen der vorgesehenen Aufhebung des Zweiverdienerabzuges gemäss § 33 Abs. 2 StG des Steuergesetzes vom 9. Februar 2000, SRSZ 172.200, StG, um Fr. 2100.-- und diejenige für Rentner wegen der vorgesehenen Aufhebung des Rentnerabzuges gemäss § 35 Abs. 1 Bst. f StG um Fr. 3200.-- reduzieren. Die Steuereintrittsschwellen für Bruttoarbeitseinkommen (in Franken) betragen im Falle einer Annahme der Steuergesetzrevision vom 25. Mai 2016 neu:

– Für Alleinstehende:	14 650.--
– Für Alleinstehende mit zwei Kindern:	63 570.--
– Für Verheiratete ohne Kinder:	29 220.--
– Für Verheiratete mit zwei Kindern:	54 510.--
– Doppelverdiener-Ehepaare ohne Kinder:	30 099.--
– Doppelverdiener-Ehepaare mit zwei Kindern:	55 630.--
– Verheiratete Rentner:	29 700.--

2.5 Der Regierungsrat hat im Rahmen der Steuergesetzrevision vom 21. Mai 2014 klar gestellt, dass er eine Entlastung unterer und mittlerer Einkommen erst bei einer Beseitigung des Defizits im Staatshaushalt an die Hand nehmen werde (RRB Nr. 437/2014, Beschlussdispositiv Ziffer 1 Bst. e betreffend Postulat M 13/08). Die Steuergesetzrevision vom 25. Mai 2016 führt bei positivem Ausgang der Volksabstimmung vom 25. September 2016 aufgrund der erhöhten Sozialabzüge zu einer Anhebung der Steuereintrittsschwellen im Sinne der Initiative. Dies wird

jedoch in finanzpolitischer Hinsicht ausschliesslich dadurch ermöglicht, dass die Steuergesetzrevision die notwendigen Mittel für die Entlastung unterer Einkommen durch eine Mehrbelastung der Einkünfte bei der Einkommenssteuer und der hohen Vermögen bei der Vermögenssteuer selbst generiert. Die derzeitige Haushaltsslage liesse eine einseitige Entlastung unterer Einkommen jedenfalls nicht zu. Abgesehen von der aktuellen Steuergesetzrevision sieht der Regierungsrat derzeit somit keinen Handlungsspielraum für die Umsetzung der Initiative. Jedoch könnte bei einer Annahme der Steuergesetzrevision mit der Anhebung der Steuereintrittsschwellen ein zentrales Anliegen der Initiative erfüllt werden. Nicht umgesetzt würde in diesem Fall die Forderung der Initianten, mittlere Einkommen nicht stärker zu belasten. Eine nachhaltige Sanierung des Staatshaushaltes erfordert auch von den mittleren und oberen Einkommen einen entsprechenden Beitrag. Trotzdem kann die Steuerbelastung auch für diese Kategorien im schweizweiten Vergleich nach wie vor sehr attraktiv gehalten werden. Die höchsten Einkommen sind bereits seit 2015 stärker belastet. Steuerpflichtige dieser obersten Kategorie werden bei Annahme der vor der Volksabstimmung stehenden Steuergesetzrevision zusätzlich eine wesentliche Mehrbelastung auf dem Vermögen erfahren.

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 einfache Mehr.

3.2 Referendum

Stimmt der Kantonsrat der Initiative zu, wird der aufgrund einer allgemeinen Anregung gefasste Beschluss dem dafür massgebenden Referendum unterstellt (§ 31 Abs. 2 KV). Lehnt der Kantonsrat das Initiativbegehren indessen ab, so entscheidet das Volk über die Initiative (§ 31 Abs. 3 KV).

4. Antrag des Regierungsrates

Die vom Kantonsrat verabschiedete und vor der Volksabstimmung stehende Steuergesetzrevision berücksichtigt das Hauptanliegen der Initiative. Die derzeitige Haushaltsslage lässt eine Umsetzung der Volksinitiative ausserhalb der aktuellen Steuergesetzrevision hingegen nicht zu. Aus diesem Grund beantragt der Regierungsrat die Ablehnung des Initiativbegehrens.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Initiativbegehren „Ja zu einer gerechten Steuerentlastung“ 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