

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat betreffend
die Volksinitiative zur Einreichung einer
Standesinitiative «Die Bierdeckel-Steuererklärung»**

09-03

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage zur Volksinitiative «Die Bierdeckel-Steuererklärung».

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

«Der Kanton Schaffhausen reicht eine Standesinitiative nach Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung ein mit dem Ziel, die eidgenössische Steuergesetzgebung und allfällige Verfassungsartikel so zu revidieren, damit die Besteuerung von natürlichen Personen in den Kantonen grundlegend vereinfacht werden kann. Insbesondere sollen Gemeinden und Kantone bei der Einkommensbesteuerung Einheitssteuertarife und fixe Einheitsabzüge einführen und die heutige Vermögens- und Ertragsbesteuerung durch eine Soll-Kapitalrenditebesteuerung ersetzen.»

Das Volksbegehren ist am 25. September 2008 mit 1'254 gültigen Unterschriften eingereicht worden. Der Regierungsrat hat es am 14. Oktober 2008 als zustande gekommen erklärt (vgl. Amtsblatt 2008, S. 1557 f.). Gemäss Art. 77 des Wahlgesetzes (WahlG, SHR 160.100) hat der Kantonsrat innerhalb von 6 Monaten nach Einreichung des Begehrens zu beschliessen, ob er ihm zustimmt, es ablehnt oder einer Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen will. Diese Behandlungsfrist endet am 25. März 2009.

Der Regierungsrat beantragt, die Volksinitiative den Stimmberechtigten mit dem Antrag auf Zustimmung zu unterbreiten.

1. Allgemeines

Das schweizerische System zur Besteuerung des Einkommens und des Vermögens ist komplex. Dies hängt damit zusammen, dass einerseits der Bund (direkte Bundessteuer) und andererseits aufgrund des kantonalen Steuergesetzes der Kanton und die Gemeinde direkte Steuern erheben. Die Besteuerung erfolgt damit auf der Grundlage von zwei Steuergesetzen (Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer und Steuergesetz des Kantons). Das kantonale Steuergesetz ist auch Grundlage für die Gemeinde- und Kirchensteuern. Bei beiden Stueerebenen bestehen Möglichkeiten, für bestimmte Aufwendungen wie z. B. Berufsauslagen, Versicherungskosten und Sparzinsen usw. Abzüge vorzunehmen, die in ihrer Höhe unterschiedlich sind. Die Initianten sprechen von rund 400 möglichen Abzügen. Neben der Besteuerung des Einkommens bestehen noch weitere Steuerarten wie die Personalsteuer, die Grundstückgewinnsteuer, die Vermögenssteuer oder die Erbschafts- und Schenkungssteuer.

2. Was will die Volksinitiative

- a) Mit der Volksinitiative soll das Steuersystem grundlegend vereinfacht werden. Bei der Einkommenssteuer soll von den bisherigen progressiven Steuertarifen zu abgestuften Einheitssteuertarifen gewechselt werden. Die bisher möglichen Abzüge sollen durch Einheitsabzüge abgelöst werden beispielsweise für selbstständig beziehungsweise unselbstständig Erwerbstätige, für Unterstützungspflichtige (Familienentlastung), zur Entlastung der Rentnerinnen und Rentner oder für gemeinnützige Zuwendungen. An die Stelle der bisherigen Vermögens- und Vermögensertragsbesteuerung soll eine Soll-Kapitalrenditebesteuerung treten. Für die Besteuerung massgebend wäre damit nicht mehr der effektiv erzielte Vermögensertrag beziehungsweise bei selbst genutztem Wohneigentum der Eigenmietwert, sondern ein bestimmter, für das ganze Vermögen geltender Soll-Renditesatz von beispielsweise 2,75 Prozent. Mit diesem Renditesatz wäre auch die Vermögenssteuer «abgegolten». Der Eigenmietwert und die Vermögenssteuer würden entfallen. Abgeschafft werden könnte auch die Erbschafts- und Schenkungssteuer, die Grundstückgewinnsteuer und die Besteuerung von Renten und Kapitalauszahlungen im Rahmen der privaten Altersvorsorge (3. Säule).

Nach Meinung der Initianten (vgl. dazu die Internet-Publikation der FDP zur Volksinitiative, www.bierdeckel-sh.ch) wäre ein einfacheres und transparenteres Steuersystem für alle von Vorteil. Der vorgesehene Einheitssteuersatz würde zwar mittlere und höhere Einkommen tendenziell bevorzugen. Das werde aber wettgemacht durch den Wegfall der bisherigen Steueroptimierungen durch die über 400 möglichen Abzüge, von denen vor allem die höheren Einkommen profitiert hätten. Mit der Initiative würde in erster Linie das Steuersystem vereinfacht. Damit entfalle ein erheblicher finanzieller Aufwand für die Bewältigung der Daten im bestehenden Steuersystem, so dass die Initiative Sparpotenzial enthalte; ein tieferer Verwaltungsaufwand bedeute auch tiefere Steuern. Die Bierdeckel-Steuererklärung nehme den Steuerpflichtigen zwar nicht die Arbeit ab, Belege für das Einkommen und Vermögen vorzuweisen, aber die Abzüge würden pauschaliert gewährt und damit den Aufwand und den Umfang der Steuererklärung erheblich verringern. Ein A4-Format wäre dabei zweckdienlicher als ein Bierdeckel. Die Initiative wäre geeignet, Wachstumsimpulse auszulösen, beispielsweise auch durch die Vermögensanlagen, bei denen höhere Risiken und damit auch höhere Erträge nicht zu höheren Steuern führen würden.

- b) Die anvisierten Ziele könnten durch den Kanton Schaffhausen als Gesetzgeber nur beschränkt umgesetzt werden. Für die Gesetzgebung bei der direkten Bundessteuer ist der Bund zuständig. Aufgrund des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern sind zudem wesentliche formelle Teile der kantonalen Steuergesetzgebung gesamtschweizerisch harmonisiert. Die Initiative will deshalb, dass der Kanton Schaffhausen eine Standesinitiative einreicht, damit das Anliegen auf der zuständigen Bundesebene an die Hand genommen beziehungsweise unterstützt wird.

3. Was kann mit einer Standesinitiative erreicht werden

Gemäss Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV, SR 101) steht jedem Ratsmitglied [d. h. jedem Mitglied des National- und Ständerates], jeder Fraktion, jeder parlamentarischen Kommission und jedem Kanton das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten. Die Initiative eines Kantons ist damit der parlamentarischen Initiative gleichgestellt. Beschliessen die Räte, der Initiative keine Folge zu geben, ist das Geschäft erledigt. Geben sie der Initiative Folge, wird sie einem der

Räte, d. h. dem National- oder Ständerat (vgl. Art. 117 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG, SHR 171.10) zur Erstbehandlung zugewiesen. Nach Art. 111 ParlG hat die zuständige Kommission dieses Rates innert zwei Jahren eine Vorlage auszuarbeiten und dem Rat zu unterbreiten. Wird der Erlassentwurf nicht innert zwei Jahren unterbreitet, entscheidet der Rat auf Antrag der Kommission oder des Büros, ob die Frist verlängert oder die Initiative abgeschrieben – d. h. nicht weiterverfolgt – wird. Die Standesinitiative unterscheidet sich damit wesentlich von der Volksinitiative auf Bundesebene, über deren Schicksal Volk und Stände bestimmen (vgl. Art. 139 BV). Bei der Standesinitiative liegt es in der Befugnis der eidgenössischen Räten zu entscheiden, ob sie gewillt sind, ihr Folge zu geben.

4. Vorstösse zur Vereinfachung des Steuersystems auf Bundesebene und die Haltung des Bundesrates

Vorschläge zur Vereinfachung des schweizerischen Steuersystems sind nicht neu. Auf Bundesebene sind verschiedene parlamentarische Vorstösse eingereicht worden und zum Teil noch hängig, welche dieses Ziel verfolgen. Auf kantonaler Ebene hat der Kantonsrat am 11. Dezember 2007 eine Motion von Kantonsrat Christian Heydecker mit dem gleichen Ziel mit 51 : 14 Stimmen nicht erheblich erklärt.

4.1 Vorstösse auf Bundesebene

4.1.1 Motionen

Eine am 2. Oktober 2007 von Ständerat Thomas Pfisterer eingereichte Motion verlangt vom Bundesrat, es sei eine Vorlage mit dem Ziel der Einführung eines neuen Steuersystems zu schaffen, welches in erster Linie wesentlich einfacher sei, gleichzeitig gerechter, nachhaltig Wachstum fördernd und international wettbewerbsfähiger als das heutige Steuersystem. Es soll im Sinne der Verfassung nach Solidarität und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit ausgerichtet sein. Das Mittel zur Erreichung dieses Zieles könnte beispielsweise eine Flat-Tax (Einheitssteuer) oder eine duale Einkommenssteuer sein; ebenso eine Reduktion auf wenige Tarifstufen und Einheitsabzüge. Der Bund habe den Kantonen eine entsprechende Vereinfachung ihres Steuersystems zu ermöglichen. Der Steuerwettbewerb unter Kantonen und Gemeinden sei bei-

zubehalten. Der Bundesrat erklärte sich bereit, die Motion entgegen zu nehmen. Der Ständerat hat sie in der Zwischenzeit angenommen. Die Behandlung im Nationalrat ist noch nicht erfolgt.

Eine Motion von Ständerat Hans Hess vom 19. März 2008 wollte den Bundesrat beauftragen, die Einkommenssteuern dadurch zu vereinfachen, dass Abzüge entweder konsequent pauschaliert und/oder zugunsten einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen gestrichen werden. Allfällige Mehrerträge seien bei der direkten Bundessteuer mit Tarifsenkungen zu kompensieren. Der Bundesrat beantragte die Annahme der Motion; der Ständerat lehnte sie an der Sitzung vom 28. Mai 2008 ab.

Ebenfalls abgelehnt hat der Nationalrat am 14. März 2007 eine Motion der freisinnig-demokratischen Fraktion, welche die Einführung der Individualbesteuerung und Vereinfachung des Steuersystems «Easy Swiss Tax» verlangte.

4.1.2 Standesinitiativen der Kantone Solothurn und Aargau

Am 29. August 2005 beziehungsweise am 29. November 2005 reichten die Kantone Solothurn und Aargau Standesinitiativen ein. Diejenige des Kantons Solothurn wollte auf Bundesebene eine Einheitssteuer mit ein bis drei Tarifstufen und höchstens ein bis drei Abzugsmöglichkeiten einführen. Die Standesinitiative des Kantons Aargau verlangte die Einführung eines neuen Steuersystems, welches gerechter, einfacher, transparenter, nachhaltig Wachstum fördernder und international wettbewerbsfähiger sei.

An seiner Sitzung vom 1. Oktober 2007 beschloss der Ständerat auf Antrag der vorberatenden Kommission ohne Gegenstimme, den Standesinitiativen der Kantone Solothurn und Aargau keine Folge zu geben. Die ständerätliche Kommission war zwar der Meinung, dass ein vereinfachtes und transparentes Steuersystem unbedingt nötig sei, doch verfüge sie nicht über genügend Informationen, um beurteilen zu können, welche Reform für die Schweiz am besten taugen würde (z. B. Flat-Tax-Rate oder duale Steuer). Sie habe zur Kenntnis genommen, dass die Eidgenössische Steuerverwaltung eine Überprüfung der möglichen Steuerreformen und insbesondere deren Auswirkungen auf die Steuerpflichtigen (Umverteilungswirkung) und auf das Wachstum vornehme und sie wünsche, dass die Ergebnisse dieser Abklärungen innert nützlich

cher Frist vorliegen würden, damit sie möglichst bald ihre künftige Stossrichtung für die Einkommensbesteuerung von natürlichen Personen bestimmen könne. Ein Element, welches zur Ablehnung führte, war die Auffassung der Kommission, dass bei einer so bedeutenden und komplexen Reform die Federführung nicht bei einer parlamentarischen Kommission – was bei Annahme der Initiative der Fall gewesen wäre –, sondern vielmehr beim Bundesrat liegen sollte.

4.1.3 Standesinitiative des Kantons Zürich

Mit dem gleichen Begehren, wie es die Initianten vorschlugen, hat am 5. November 2008 der Kanton Zürich eine Standesinitiative eingereicht. Sie wurde von den eidgenössischen Räten noch nicht behandelt.

4.2 Die Haltung des Bundesrates

Es trifft nach dem Bundesrat zu, dass das geltende Steuersystem in den letzten Jahrzehnten immer komplizierter und komplexer geworden ist. Der Bundesrat hat dies erkannt und lässt, wie er mehrfach erklärte, eine fundamentale Reform des Steuersystems prüfen. Ziel ist ein einfaches und effizientes Steuersystem, welches die Staatsausgaben fair und für alle tragbar finanziert. Die Belastungen sollen massvoll sein und dem Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit folgen. Eine radikale Vereinfachung des Steuersystems sollte im Sinne einer Gesamtreform auch auf Bundesebene vorgesehen werden. Bei der politischen Grundsatzdiskussion über die künftige Ausgestaltung des schweizerischen Steuersystems wird die Easy Swiss Tax als ein prüfenswertes alternatives Modell mit einzubeziehen sein. In einer ersten Evaluationsphase wurden mögliche Reformoptionen eingegrenzt. Die zweite Phase bestand aus der Evaluation dieser Reformoptionen im Rahmen externer Gutachten. Diese beiden Phasen sind abgeschlossen. In der kommenden dritten Phase wird die politische Evaluation durch das Eidgenössische Finanzdepartement durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Evaluation sollten abgewartet werden, bevor die Grundsätze eines neuen Steuersystems festgelegt würden.

5. Stellungnahme zur Initiative

Der Regierungsrat steht dem Anliegen einer Reform des schweizerischen Steuersystems positiv gegenüber. Dieses ist in der Tat komplex und unübersichtlich geworden. Ein radikaler Umbau des Systems ist nur

sinnvoll, wenn er gesamtschweizerisch und auf beiden Ebenen, das heisst auf Bundes- und Kantonsebene, realisiert wird. Nur auf diese Weise lassen sich die verfolgten Vereinfachungen und die damit erhofften Wachstumseffekte auch erreichen. Klar ist auch, dass die Auswirkungen eines solchen Systemwechsels genau untersucht werden müssen, damit unerwünschte Umverteilungseffekte vermieden werden können.

Wie das Projekt zur Vereinfachung der Mehrwertsteuer zeigt, besteht bei solchen Vorhaben in der Regel über den Grundsatz – das System zu vereinfachen – Einigkeit. Wie und mit welchen Schritten dieses Ziel erreicht werden soll, gehen die Ansichten aber weit auseinander. Wer von bestehenden Sondersätzen oder Steuerbefreiungen Vorteile hat oder sich erhofft, setzt alles daran, um diese auch zu erhalten. Das wird bei einer Vereinfachung der Einkommenssteuer nicht anders sein. Neben Vorschlägen, das Steuersystem radikal zu vereinfachen, sind auf eidgenössischer Ebene auch mehrere Vorschläge in Diskussion, welche dem Ziel der Vereinfachung zuwiderlaufen und weitere Abzüge oder Steuertarife verlangen. So verlangen beispielsweise hängige Motionen die Einführung eines Kindertarifes, Änderungen bei der Behandlung der Aus- und Weiterbildungskosten, Sofortmassnahmen zur Entlastung von Familien und Kindern, Kinderbetreuungsabzüge im Steuerrecht des Bundes, Wahlrecht bei der Ehegattenbesteuerung usw. Dies sind alles Anliegen, welche – wenn erfüllt – das Steuersystem weiter verkomplizieren werden. Dieser Weg sollte nicht weiter beschritten werden. Wie die Initianten zu Recht betonen, bedeutet ein kompliziertes Steuersystem nicht, dass dieses «gerechter» wird. Die mit der Vielzahl der Abzüge und Besonderheiten verbundenen Möglichkeiten zur Steueroptimierung stehen in aller Regel nur einem kleinen Kreis von Steuerpflichtigen offen. Zudem erfordert das Erstellen der Steuererklärungen sowie das Sammeln der dazu erforderlichen Unterlagen einen hohen Arbeitsaufwand, der sich jährlich wiederholt. Das gleiche gilt für die Prüfung der Steuererklärungen samt ihren Beilagen durch die Steuerbehörden.

Es ist deshalb angezeigt, durch das Einreichen einer Standesinitiative die Bestrebungen zur Vereinfachung des Steuersystems auf Bundesebene zu verstärken, was mit der Zustimmung zur Initiative erfolgen kann.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative zur Einreichung einer Standesinitiative «Die Bierdeckel-Steuererklärung» den Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen mit dem Antrag auf Zustimmung zu unterbreiten.

Schaffhausen, 20. Januar 2009 Im Namen des Regierungsrates:
Die Präsidentin:
Rosmarie Widmer Gysel

Der Staatsschreiber:
Dr. Stefan Bilger