

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
betreffend die Volksinitiative «Steuern runter»**

12-72

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage zur Volksinitiative «Steuern runter» mit dem Antrag, den Stimmberechtigten deren Ablehnung zu beantragen. Unserem Antrag schicken wir folgende Erläuterungen voraus:

1. Ausgangslage

Die Initiative wurde am 25. April 2012 mit 1'119 gültigen Unterschriften eingereicht und vom Regierungsrat am 8. Mai 2012 als zustande gekommen erklärt (Amtsblatt Nr. 19 vom 11. Mai 2012, S. 672). Sie hat folgenden Wortlaut:

«Die Verfassung des Kantons Schaffhausen ist wie folgt zu ergänzen:

Art. 99 Abs. 3

Der kantonale Steuerfuss reduziert sich während fünf Jahren um je 2 % pro Jahr, erstmals für das Steuerjahr 2013. Der Kantonsrat kann weitergehende Reduktionen des Steuerfusses beschliessen und in den Folgejahren anrechnen.

Art. 117a

Die Bestimmung von Art. 99 Abs. 3 fällt fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten dahin.»

Die Initianten führen für ihr Begehren an, dass das Ausgabenwachstum gestoppt werden müsse. Der Kanton Schaffhausen gebe jedes Jahr mehr Steuergelder aus und die Verschuldung steige. Zurzeit liege das Ausgabenwachstum mit 3,5 Prozent weit über dem schweizerischen Durchschnitt. Mit der Initiative gebe das Volk der Regierung einen klaren Sparauftrag.

Die Schaffhauser würden überdurchschnittlich hohe Steuern bezahlen verglichen mit allen Kantonen der Schweiz. Die meisten Nachbarkantone hätten eine tiefere Steuerbelastung. Der Mittelstand müsse endlich entlastet werden. Steigende Krankenkassenprämien, Sozialabgaben und eine höhere Mehrwertsteuer belasteten das Volk zusehends. Die Regierung müsse deshalb gezwungen werden, die Steuerbelastung zu senken, damit das Volk mehr von seinem Lohn habe. Mit fast 4'000 Angestellten sei der Kanton der grösste Arbeitgeber in Schaffhausen. Das verursache

Personalkosten von 300 Mio. Franken pro Jahr. In der Verwaltung gäbe es – auch ohne Entlassungen – ein enormes Sparpotenzial.

2. Auswirkungen der Initiative

Die Initiative verlangt eine jährliche Senkung des kantonalen Steuerfusses um 2 Prozent während fünf Jahren ab dem Jahr 2013. Bewusst sei der Steuerfuss gewählt und auf gezielte Einzelentlastungen verzichtet worden, da der Steuerfuss für alle gleich und daher am gerechtesten sei. Entlastet würde vor allem der Mittelstand, der bisher zu wenig berücksichtigt worden sei. Auch die juristischen Personen würden von einer Senkung des kantonalen Steuerfusses profitieren, dies auch im Hinblick auf den zukünftigen Wegfall der Privilegien der Lex Bonny.

Auf der Grundlage des Finanzplanes 2012 – 2015 führt die Annahme der Initiative in den Jahren 2013 – 2017 zu folgenden Mindereinnahmen:

Jahr	2013	2014	2015	2016	2017
Schätzung Steuereinnahmen ohne Reduktion Steuerfuss und Änderung des Steuergesetzes	264,6	284,2	293,5	293,5	293,5
Einnahmen mit Reduktion Steuerfuss	259,9	274,1	277,8	272,5	267,3
Mindereinnahmen	4,7	10,1	15,7	21,0	26,2

(Angaben jeweils im Mio. Franken; 2016 und 2017 unter der Annahme unveränderter Einnahmen gegenüber 2015).

Die Mindereinnahmen würden (ohne Heraufsetzung des Steuerfusses nach dem Jahr 2017) auch in den Folgejahren bestehen bleiben.

3. Beurteilung der Initiative

Gegen die Initiative sprechen zwei Hauptargumente:

- Sie ist aufgrund der aktuellen Haushaltsituation des Kantons nicht verkraftbar, gefährdet die verfassungsmässige Pflicht von Kantons- und Regierungsrat, den Staatshaushalt mittelfristig ausgeglichen zu gestalten, verhindert künftige Investitionen und führt zu einem erheblichen Dienstleistungsabbau.
- Die vorgeschriebenen Steuerfussenkungen verursachen hohe Ausfälle, welche es über Jahre verunmöglichen, gezielte Steuerentlastungen vorzunehmen, und gefährden damit die Attraktivität des Wohn- und Wirtschaftsstandortes.

3.1 Steuerstrategie

Im Jahr 2001 hat der Regierungsrat als Leitlinie für das politische Handeln langfristige, strategische Ziele für den Kanton Schaffhausen formuliert. Sie sind Teil des laufenden Legislaturprogrammes und blieben seit 2001 in ihren Kernaussagen unverändert. Insgesamt handelt es sich um 28 strategische Ziele zur Wirtschaft und Wettbewerb; Verkehr; Finanzen und Steuern; Bildung; Gesundheit; soziale Wohlfahrt; Gesellschaft, Kultur und Sport; Sicherheit; Siedlungsentwicklung und Umwelt; Verwaltung, Gemeinden und Aussenbeziehungen des Kantons. Im Vordergrund steht *ein nachhaltiges Wachstum von Wirtschaft, Bevölkerung und Steuersubstrat bei gleichzeitiger Erhaltung von Wohlfahrt und Lebensqualität sowie eines attraktiven Arbeitsmarktes*. In fiskalischer Hinsicht sollen die günstigen Voraussetzungen bei der Besteuerung der juristischen Personen erhalten und gezielt verbessert sowie die Steuerbelastung der natürlichen Personen an das Niveau der Zürcher Nachbarschaft angenähert werden.

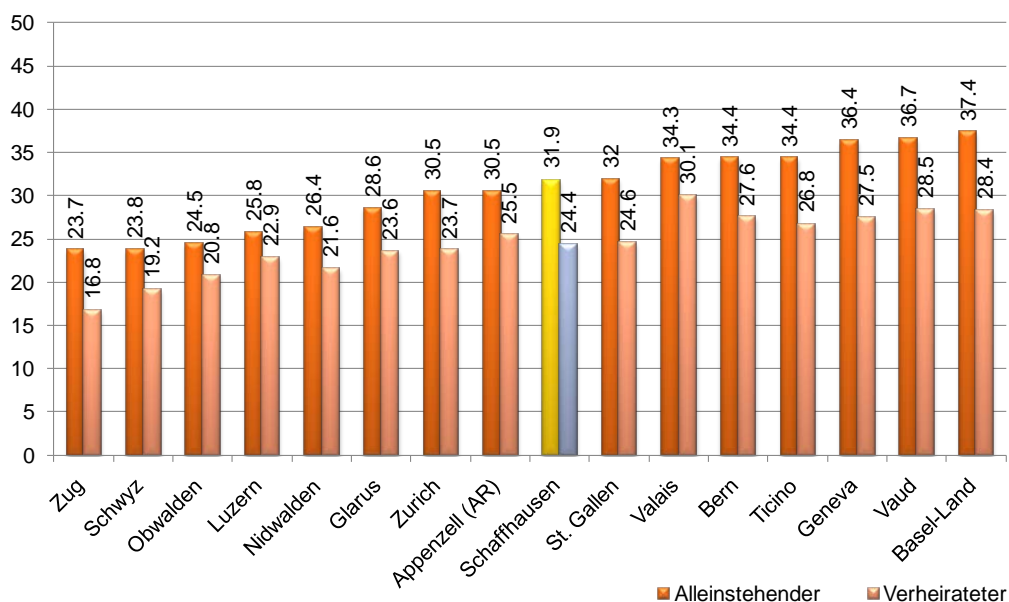
Das Erreichen dieser strategischen Ziele ist ein langfristiger Prozess. Dennoch kann festgestellt werden, dass in den vergangenen Jahren einiges erreicht werden konnte. Seit 2001 sind im Kanton 3'000 neue Arbeitsplätze geschaffen worden, drei Viertel davon in Unternehmen, die von der Wirtschaftsförderung begleitet wurden. Die Arbeitslosenquote im Kanton, die Ende der 90er Jahre über dem schweizerischen Mittel lag, konnte unter den schweizerischen Durchschnitt gesenkt werden. Offensichtlich ist die Belebung der Bautätigkeit. Nach Jahren der Stagnation wächst die Kantonsbevölkerung wieder leicht. Das ist von besonderer Bedeutung, weil Schaffhausen zu den Kantonen mit dem höchsten Altersquotienten zählt. Die Zahl der Personen im AHV-Rentenalter (über 64 Jahre) in Relation zu den 20 – 64-jährigen beträgt derzeit 33 Prozent und wird bis 2035 voraussichtlich auf 58 Prozent ansteigen¹⁾. Diese enorme demografische Herausforderung mit Folgen für die Gesundheitsversorgung und die Aufwendungen für die soziale Wohlfahrt wird durch ein Bevölkerungswachstum beziehungsweise die Schaffung von Arbeitsplätzen gemildert.

Es ist in den letzten Jahren gelungen, die steuerliche Konkurrenzfähigkeit zu verbessern. Mit verschiedenen Steuergesetzrevisionen, mit denen gezielte Entlastungen vorgenommen wurden, sowie mit dem Ausgleich der kalten Progression und Steuerfussenkungen konnten die kantonalen Steuerzahlerinnen und Steuerzahler seit 2001 mit insgesamt 75,6 Mio. Franken entlastet werden. Zwei Drittel davon entfielen auf die natürlichen und ein Drittel auf die juristischen Personen; rund 51 Mio. Franken Entlastungen erfolgten durch Revisionen des Steuergesetzes beziehungsweise den Ausgleich der kalten Progression und rund 24 Mio. Franken durch Senkung des kantonalen Steuerfusses. Die Steuergesetzrevisionen beziehungsweise der Ausgleich der kalten Progression führten auch zu entsprechenden Entlastungen bei den Gemeindesteuern. Darüber hinaus haben die Gemeinden weitere steuerliche Entlastungen beschlossen.

¹⁾ Bevölkerungsentwicklung unter Einbezug der Altersgruppe (Prognose BfS, 2006), zitiert in Planungsbericht Spitalversorgung 2012 / 2012 des Departementes des Innern vom November 2011.

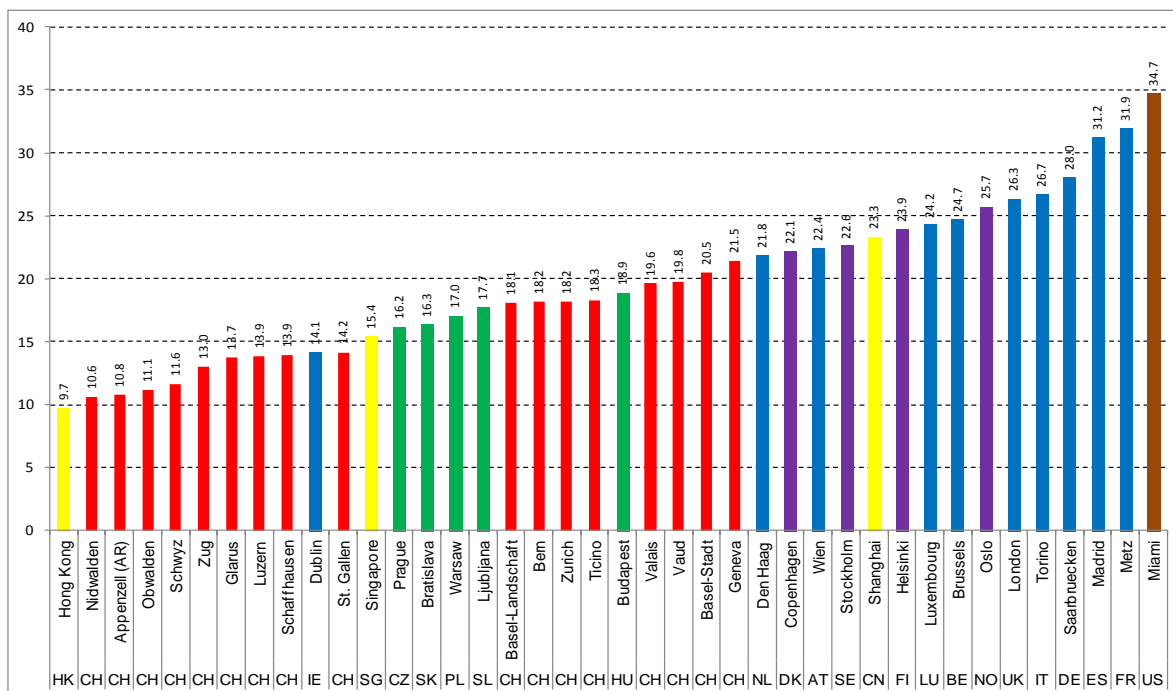
Trotz dieser Entlastungen sind die Steuereinnahmen sowohl des Kantons als auch der Gemeinden gestiegen und das Ziel, den Staats- und die Gemeindehaushalt ausgeglichen zu gestalten, konnte erreicht werden. In den Jahren 2006 – 2009 wiesen die Gemeinden insgesamt bei einem jährlichen Gesamtaufwand (ohne durchlaufende Beträge und interne Verrechnungen) von 430 Mio. Franken einen durchschnittlichen jährlichen Ertragsüberschuss von 30 Mio. Franken (um Sonderfaktoren bereinigt) aus; der Kanton erzielte in der gleichen Periode bei einem durchschnittlichen bereinigten Gesamtaufwand von 578 Mio. Franken einen jährlichen Ertragsüberschuss von 31 Mio. Franken.

Der Vorwurf der Initianten, die Schaffhauserinnen und Schaffhauser würden überdurchschnittlich hohe Steuern entrichten, trifft nicht zu. Der BAK Taxation Index 2011 (für hochqualifizierte Arbeitnehmer, Schweiz 2011; Alleinstehender und Verheirateter mit Familie, verfügbares Einkommen EUR²⁾ 100'000 in Prozent) zeigt, dass sich die Steuerbelastung durchaus in vergleichbaren Grössen mit anderen an dieser Auswertung beteiligter Kantone hält:



²⁾ Die BAK Basel verwendet für den nationalen und internationalen Vergleich ein EURO-Einkommen.

Ebenfalls deutlich verbessert werden konnte die Steuerbelastung der juristischen Personen, wo der Kanton Schaffhausen sowohl im nationalen als auch im internationalen Vergleich eine konkurrenzfähige Position erreicht hat³⁾.



Die Steuerpolitik der Vergangenheit hat gezeigt, dass mit einem Mix von steuerlichen Massnahmen, d.h. mit Entlastungen bei den natürlichen Personen wie Streckung der Tarife, Erhöhung von Abzügen (beispielsweise Kinderabzug, Betreuungsabzug), Senkung der Gewinnsteuer von juristischen Personen, gezielte Entlastungen für bestimmte Zielgruppen und mit der Reduktion der Steuerfüsse in den Jahren 2002, 2003, 2005 und 2007 allgemeine Entlastungen vorgenommen werden konnten. Dieses Vorgehen hat sich bewährt, weil damit die steuerliche Konkurrenzfähigkeit gegenüber anderen Kantonen und dem Ausland gezielt verbessert werden konnte.

Mit der Verpflichtung, regelmässig über fünf Jahre den Steuerfuss zu senken, fallen solche Möglichkeiten weg. So behaupten beispielsweise die Initianten, mit den vorgeschriebenen Steuerfussanpassungen würde ein Beitrag geleistet, um die Folgen des Wegfalls der Lex Bonny im Kanton zu mildern. Für die Steuerpolitik in den nächsten Jahren steht indessen nicht der Wegfall der Lex Bonny, der sich nur bei der Bundessteuer auswirkt, im Vordergrund, sondern der Steuerstreit der Schweiz mit der EU und den inzwischen aufgenommenen Gesprächen. Davon ist der Kanton Schaffhausen mit einem grossen Anteil von Steuereinnahmen von gemischten Gesellschaften besonders betroffen. Von diesen Gesellschaften hängen sehr viele Arbeitsplätze ab. Deshalb muss der kantonale Gesetzgeber handlungsfähig bleiben und die Möglichkeit haben, mit gezielten Steuergesetzanpassungen dafür zu sorgen, dass Arbeitsplätze und damit Steuersubstrat im Kanton erhalten werden können. Der Vorschlag der Initianten ist dazu der falsche Weg.

³⁾ Quelle: ZEW/BAKBasel, Taxation Index 2011

3.2 Situation des Staatshaushalts

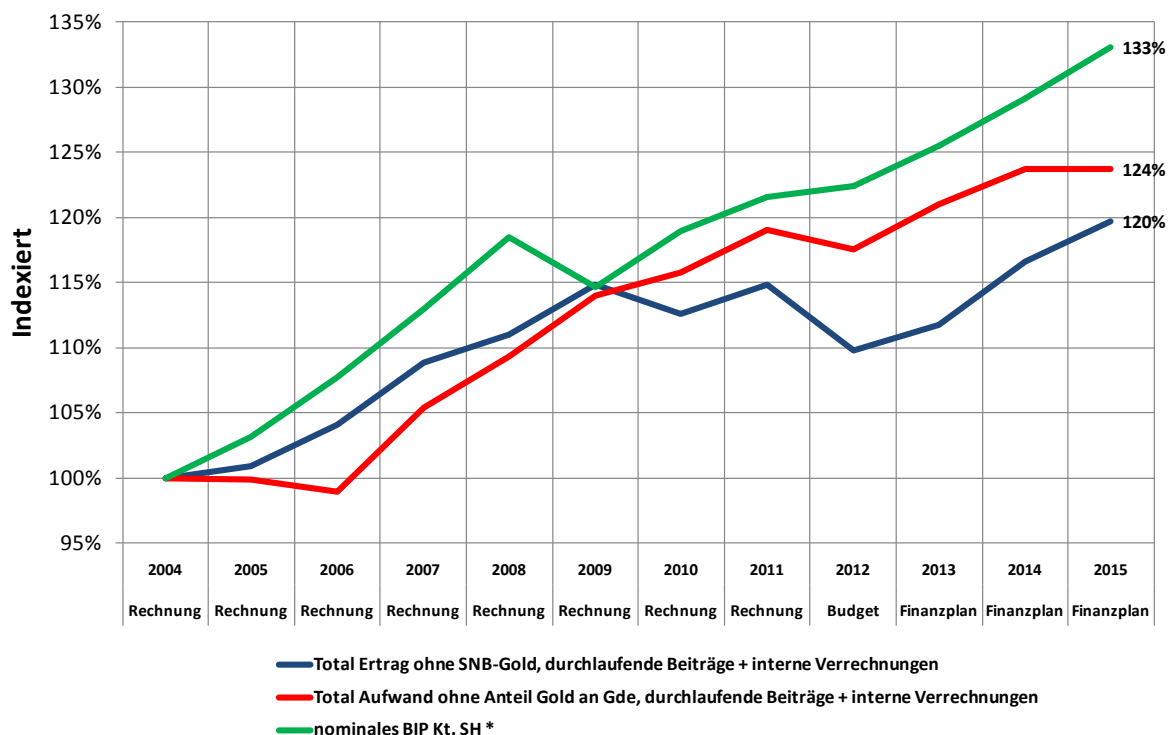
Nach mehreren Jahren, in denen die Laufende Rechnung mit zum Teil grossen Überschüssen abschloss und die Investitionen vollständig selbstfinanziert und damit die Fremdverschuldung stark reduziert werden konnte, hat mit dem Jahr 2010 eine negative Entwicklung eingesetzt. Für das Jahr 2010 wies die Rechnung einen Fehlbetrag von 6,1 Mio. Franken und für das Jahr 2011 einen solchen von 11,4 Mio. Franken aus. Der Staatsvoranschlag für das Jahr 2012 sieht ein Defizit von 35,9 Mio. Franken vor, und der Finanzplan für die Jahre 2012 – 2015 geht von Fehlbeträgen in der Planperiode von insgesamt 128,8 Mio. Franken aus.

Hauptsächliche Gründe für diese Entwicklung sind die wirtschaftlichen Abschwächungen in den Jahren 2008 – 2010, welche insbesondere bei den Steuereinnahmen zu einer Stagnation führten, sowie tiefere Einnahmen bei den Vermögenserträgen und den Beiträgen für eigene Rechnung des Kantons. Ein weiterer Einnahmefall gegenüber den früheren Finanzplanannahmen ergibt sich beim Kantonsanteil am Ertrag der direkten Bundessteuer. Die Mindereinnahmen entsprechen einem Ausfall in der Grössenordnung von 12 – 17 Prozent der einfachen Staatssteuer pro Jahr. Es wird dazu auf den Finanzplan 2012 – 2015 verwiesen.

Die Initianten behaupten, dass die Senkungen des Steuerfusses notwendig seien, um das Ausgabenwachstum beziehungsweise die «Ausgabenexplosion» zu stoppen, das im Vergleich zu anderen Kantonen überdurchschnittlich sei. Sie stützen sich dabei auf Zahlen für die Jahre 2000 – 2007 ab.

Die nachfolgende Grafik zeigt das Ausgaben- und Einnahmenwachstum im Vergleich mit dem kantonalen Bruttosozialprodukt⁴⁾ in den Jahren 2004 – 2011 und die Entwicklung aufgrund der Finanzplanung 2012 – 2015. Das Ausgabenwachstum blieb in den vergangenen Jahren deutlich unter dem Wirtschaftswachstum zurück, was die Behauptung der Initianten in Bezug auf ein überdurchschnittliches Ausgabenwachstum widerlegt. Die Grafik zeigt aber auch, dass die Staatseinnahmen von 2009 – 2010 stagniert haben und 2011 deutlich eingebrochen sind. Die Ursache dazu sind die oben erwähnten massiven Ausfälle bei den Vermögenserträgen sowie den Anteilen an Bundeseinnahmen.

⁴⁾ Quelle BAK Basel, 2012.



* Quelle BAK März 2012 (Prognose NFA)

Im Weiteren gehen die Initianten zu Unrecht von einer direkten linearen Verknüpfung von Steuerbelastung und Ausgaben aus. Wie das von diesen angeführte Gutachten von Prof. Dr. Christian Keuschnigg und PD Dr. Frank Bodmer zur Steuer- und Finanzpolitik des Kantons Thurgau im Standortwettbewerb festhält, gehört der Kanton Thurgau – bedingt durch ein relativ tiefes Ressourcenpotenzial sowie weitere Faktoren – trotz im Vergleich sehr tiefen Ausgaben – beim Niveau der Steuern nicht zu den Spitzenreitern (Gutachten, S. 26, Ziff. 3). Die in dem Gutachten gemachten Ausgabenvergleiche beziehen sich sodann nicht auf die Kantone allein, sondern schliessen auch die Ausgaben der Gemeinden mit ein, da der blosser Vergleich kantonaler Zahlen zu einem inkorrekten Bild führen würde. Die Ausgaben pro Kopf von Kanton Schaffhausen und Gemeinden liegen im Übrigen gemäss Keuschnigg / Bodmer (Stand 2007) leicht unter dem schweizerischen Durchschnitt und z. B. auch unter denjenigen Zürichs, welches über dem Durchschnitt lag (Gutachten, S. 27, Abb. 3.1). Das Argument, (der Kanton) Schaffhausen zeichne sich durch eine besondere Ausgabenfreudigkeit aus, trifft darum in dieser Weise nicht zu.

Um die durch Art. 97 der Kantonsverfassung (KV, SHR 101.000) vorgegebene Verpflichtung zum mittelfristigen Rechnungsausgleich zu erfüllen, hat der Regierungsrat daher bereits im Budget 2012 trotz neuer finanzieller Verpflichtungen den Gesamtaufwand auf der Basis des Vorjahres stabilisiert und verschiedene Projekte, wie z. B. die Schaffung eines Hochschul Institutes, welche die Rechnung zusätzlich belastet hätten, eingestellt bzw. verschoben; die kantonalen Mitarbeitenden erhielten von Ausnahmen bei tiefen Löhnen abgesehen keine Lohnanpassungen. Gleichzeitig wurde ein Entlastungsprogramm in die Wege geleitet, mit dem der Staatshaushalt wiederkehrend im Umfang von rund 25 Mio. Franken pro Jahr entlastet werden soll. Die Entlastungen setzen sich zusammen aus Leistungsanpassungen, Subventions- bzw. Beitragskürzungen, Effizienzsteigerungen sowie weiteren Massnahmen. Vorgesehen ist unter anderem auch ein Personalabbau im Um-

fang von 57 Vollzeitstellen (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat betreffend Entlastung des Staatshaushaltes [ESH3] vom 22. Mai 2012). Aufgrund der heutigen Beurteilung sind die Massnahmen geeignet, um den Staatshaushalt bis im Jahr 2016 wieder ausgeglichen zu gestalten.

3.3 Abbau der Verschuldung des Kantons

Die Initianten behaupten, der Kanton gebe immer mehr Steuergeld aus und die Verschuldung steige. Die Behauptung ist falsch: Während der Kanton Schaffhausen Ende 2001 kurz-, mittel- und langfristige Schulden von 314,8 Mio. Franken aufwies⁵⁾, waren diese Ende 2011 bis auf 73 Mio. Franken⁶⁾ zurückbezahlt worden. Die Fremdverschuldung wurde somit um mehr als 75 Prozent reduziert und das Eigenkapital des Kantons wesentlich gestärkt. Neben Sondereffekten wie beispielsweise der Kantonsanteil am Verkaufserlös der Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank haben der haushälterische Umgang mit den anvertrauten Mitteln und die gute Wirtschaftslage zu Einnahmenüberschüssen in der Staatsrechnung geführt, so dass trotz der Steuersenkungen die Reduktion der Staatsschuld möglich war. Zwar wird die Verschuldung in den nächsten Jahren aufgrund der aktuellen Fehlbeträge in der Laufenden Rechnung sowie zur Finanzierung der anstehenden grossen Investitionen wieder steigen. Dies wird bei einer allfälligen Annahme der Initiative jedoch im weitaus grösseren Mass der Fall sein, weil damit die Sanierung des Staatshaushaltes erschwert und nicht wie geplant bis 2016 erfolgen kann.

Im Übrigen hat der Anteil der Steuern an den Einnahmen des Kantons in den letzten 10 Jahren kontinuierlich abgenommen. Während 2001 noch 56,7 Prozent der Einnahmen des Kantons⁷⁾ aus kantonalen Steuern bestanden, waren es 2011 nur noch 48,3 Prozent. Aus diesem Grund hat sich der massive Rückgang dieser anderen Einnahmen denn auch so stark auf den Kantonshaushalt ausgewirkt.

3.4 Personalbestand des Kantons

Die Initianten führen aus, der Kanton sei mit 4'000 Angestellten der grösste Arbeitgeber. Das verursache Personalkosten von über 300 Mio. Franken pro Jahr. In der Verwaltung gäbe es – auch ohne Entlassungen – ein enormes Sparpotenzial.

Es trifft zu, dass der Kanton unter Einschluss der Lehrkräfte der Volksschulen und der Mitarbeitenden in den selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten wie die Spitäler Schaffhausen rund 4'000 Personen beschäftigt. Davon sind rund 1'639 Voll- und 2'469 Teilzeitbeschäftigte. Insgesamt wies der Kanton am 1. Januar 2012 2'688 Arbeitspensen aus⁸⁾. Diese Zahl erscheint auf den ersten Blick hoch. Sie ist zur Interpretation deshalb aufzuschlüsseln. Dies gibt folgendes Bild:

⁵⁾ Staatsrechnung 2001, S. 87.

⁶⁾ Staatsrechnung 2011, S. C151.

⁷⁾ ohne interne Verrechnungen, durchlaufende Beiträge und Ertrag aus dem Goldverkauf der SNB.

⁸⁾ Stellenplan des Kantons Schaffhausen per 1. Januar 2012, ADS 12-28.

	Arbeitspensen ⁹⁾
Verwaltung	659
Gerichte	61
Spezialverwaltungen	63
Spitäler Schaffhausen	971
andere selbständige Anstalten	97
Schulen	837

Von den unter Verwaltung angeführten 659 Pensen sind 193 Angehörige der Polizei beziehungsweise Mitarbeitende des Schwerverkehrskontrollzentrums, sodass in der engeren Verwaltung 466 Pensen verbleiben. Werden diese Pensen ins Verhältnis zu den durch die Initiative verlangten Steuersenkungen gesetzt, deren Ausfälle sich bis 2017 auf 26,2 Mio. Franken belaufen, so müssten davon mindestens 175 Pensen oder mehr als ein Drittel der Vollpensen abgebaut werden, um diese Einsparungen zu erreichen. Dieser Abbau würde zusätzlich zu dem mit dem Entlastungsprogramm ESH3 vorgesehenen Entlastungen und Stellenabbau kommen.

Dies zeigt eindrücklich, dass die Annahme der Initiative zu einem erheblichen, zusätzlichen Leistungsabbau führen würde. Gleichzeitig wären auf Jahre hinaus keine Investitionen zur Erneuerung oder Anpassung der Infrastruktur mehr möglich.

4. Gegenvorschlag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen und Erwägungen sieht der Regierungsrat keine Veranlassung zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zur Initiative. Im Vordergrund steht das Ziel, mit den bereits eingeleiteten Massnahmen und dem Entlastungsprogramm für den Staatshaushalt ESH3 den Verfassungsauftrag zu erfüllen, wonach der Staatshaushalt mittelfristig ausgeglichen sein muss. Dieser Auftrag, verbunden mit der Sicherstellung der Finanzierung der für die Zukunft des Kantons notwendigen Investitionen zur Erneuerung der Infrastruktur, lässt zurzeit keine steuerlichen Entlastungen zu.

5. Weiteres Vorgehen

Die Volksinitiative ist in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gehalten. Aufgrund von Art. 30 Abs. 1 der Kantonsverfassung i. V. m. Art. 77 des Wahlgesetzes vom 15. März 1904 (SHR 160.100) muss der Kantonsrat innerhalb von sechs Monaten seit Einreichung beziehungsweise bis 25. Oktober 2012 beschliessen, ob er dem Begehren zustimmt, es ablehnt oder ob er der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen soll. Danach ist innert 6 Monaten die Volksabstimmung durchzuführen.

⁹⁾ gerundet.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, das Initiativbegehren «Steuern runter» den Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten.

Schaffhausen, 7. August 2012

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Ursula Hafner-Wipf

Der Staatsschreiber-Stv.:

Christian Ritzmann