

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zur Volksinitiative
«Für eine höhere Besteuerung grosser Einkommen
(Reichensteuerinitiative)»**

14-31

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Vorlage zur Volksinitiative «für eine höhere Besteuerung grosser Einkommen (Reichensteuerinitiative)» mit dem Antrag, den Stimmberechtigten deren Ablehnung zu beantragen. Unserem Antrag schicken wir folgende Erläuterungen voraus:

1. Ausgangslage

Am 26. Oktober 2012 wurde eine Volksinitiative «Für eine höhere Besteuerung grosser Einkommen (Reichtumssteuerinitiative)» eingereicht und vom Regierungsrat am 6. November 2012 als zustande gekommen erklärt (Amtsblatt Nr. 46 vom 16. November 2012, S. 1683 f.). Aufgrund von formellen Mängeln wurde diese Initiative jedoch mit Beschluss des Kantonsrates vom 6. Mai 2013 als ungültig erklärt (Amtsblatt Nr. 18 vom 10. Mai 2013, S. 671).

Mit einer Motion von Kantonsrat Matthias Frick vom 23. April 2013 (Nr. 2013/3) wurde beantragt, die Bestimmung im Schaffhauser Steuergesetz zu streichen, die im Zusammenhang mit dem formellen Mangel der Reichtumssteuerinitiative stand. Die Motion wurde jedoch an der Kantonsrats-sitzung vom 4. November 2013 für nicht erheblich erklärt.

In der Folge wurde am 20. Januar 2014 die vorliegende «Reichensteuerinitiative» mit 1'030 gültigen Unterschriften eingereicht und vom Regierungsrat am 28. Januar 2014 als zustande gekommen erklärt (Amtsblatt Nr. 4 vom 31. Januar 2014, S. 165 f.). Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

«Die unterzeichnenden Stimmberechtigten im Kanton Schaffhausen fordern mit einem Volksbegehren in Form einer ausformulierten Gesetzesinitiative Art. 38 Abs. 1 und 2 des kantonalen Gesetzes über die direkten Steuern vom 20. März 2000 (SHR 641.100) wie folgt anzupassen:

Art. 38

¹ Die Einkommenssteuer beträgt:

<i>0 Prozent für die ersten</i>	<i>6'300 Fr.</i>
<i>1 Prozent für die weiteren</i>	<i>300 Fr.</i>
<i>2 Prozent für die weiteren</i>	<i>1'700 Fr.</i>
<i>3 Prozent für die weiteren</i>	<i>2'100 Fr.</i>
<i>4 Prozent für die weiteren</i>	<i>2'300 Fr.</i>
<i>5 Prozent für die weiteren</i>	<i>7'900 Fr.</i>
<i>6 Prozent für die weiteren</i>	<i>7'900 Fr.</i>
<i>7 Prozent für die weiteren</i>	<i>7'900 Fr.</i>

8 Prozent für die weiteren	7'900 Fr.
9 Prozent für die weiteren	12'600 Fr.
10 Prozent für die weiteren	12'600 Fr.
11 Prozent für die weiteren	71'500 Fr.
12 Prozent für die weiteren	69'100 Fr.
13 Prozent für Einkommensteile über	210'100 Fr.

² Für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige sowie für getrennt lebende, geschiedene, verwitwete und ledige Steuerpflichtige, die mit Kindern im Sinne von Art. 37 Abs. 1 lit. b zusammenleben, ist für die Ermittlung des satzbestimmenden Einkommens das steuerbare Gesamteinkommen durch den Divisor 1,9 zu teilen.

2. Auswirkungen der Initiative

2.1 Änderung des Steuertarifs

2.1.1 Entstehung des heutigen Steuertarifs

Der heutige Tarif gemäss Art. 38 StG weist einen Maximalsatz von 9,9 % auf und gilt seit dem Jahr 2008. Bis zur Steuerperiode 2003 galt ein rein progressiver Tarifverlauf mit einem Maximalsatz von 12,2 % bei einer höchsten Tarifstufe von 13 %. In den Steuerperioden 2004 bis 2007, hatte der Kanton Schaffhausen für hohe Einkommen einen degressiven Tarifverlauf. Aufgrund eines den Kanton Obwalden betreffenden Bundesgerichtsentscheides musste die Degression im Kanton Schaffhausen auf die Steuerperiode 2008 aufgegeben werden. Der heute geltende Tarif bildete damals Teil eines breit abgestützten Kompromisses für die Steuergesetzrevision per 1. Januar 2008, hinter den sich alle Parteien stellten. Die vorberatende Kommission und der Kantonsrat stimmten ihm je einhellig zu.

2.1.2 Finanzielle Auswirkungen der neuen Regelung

Die Initiative verlangt gegenüber dem jetzigen Einkommenssteuertarif die (Wieder-) Einführung einer Tarifstufe von 13 % für steuerbare Einkommensteile über 210'100 Franken. Diese Regelung würde bewirken, dass sich der (Gesamt-) Steuersatz mit steigendem Einkommen immer mehr 13 % annähert, ohne jedoch die 13 %-Grenze zu erreichen. Die Einführung der neuen Regelung hätte für hohe Einkommen folgende finanzielle Auswirkungen:

Natürliche Personen mit steuerbarem Einkommen über 210'100 Fr.	Einnahmen Kantonssteuer 2011 ²⁾ in Mio. Fr.	Einnahmen Kantonssteuer bei Annahme der Initiative in Mio. Fr.	Mehreinnahmen Kantonssteuer in Mio. Fr.
121 Alleinstehende	4,1	4,6	0,5
160 Verheiratete	10,0	11,0	1,0
281 Total	14,1	15,6	1,5

¹⁾ Die Anzahl natürlicher Personen entspricht der Anzahl der Steuerdossiers. Pro alleinstehende Person existiert ein Steuerdossier; für Verheiratete, die zusammen veranlagt werden, existiert ebenfalls nur ein Steuerdossier, d.h. sie werden ebenfalls als eine natürliche Person gezählt.

²⁾ Erhebung der kantonalen Steuerverwaltung Schaffhausen.

Die Mehreinnahmen für den Kanton mit 1,5 Mio. Franken Steuereinnahmen sind verhältnismässig klein. Selbstverständlich zählt jeder Steuerfranken. Dennoch muss angesichts der verhältnismässig geringen Auswirkungen das Kosten-/Nutzenverhältnis betrachtet und die Frage gestellt werden, ob der Vorteil der Einnahmenerhöhung das nachteilige Signal im Allgemeinen und die nachteiligen Auswirkungen auf die im Kanton steuerpflichtigen Personen mit hohem Einkommen im Besonderen rechtfertigt. Zudem gilt diese Zahl nur unter der – unseres Erachtens nicht sehr realistischen – Annahme, dass alle von der neuen Regelung betroffenen Steuerpflichtigen im Kanton Schaffhausen verbleiben. Würde nur schon jeder neunte Steuerpflichtige dieser Gruppe aus dem Kanton wegziehen, würden – trotz der neuen Regelung – *Steuereinbussen* resultieren³⁾.

Die seinerzeitige Annahme, mit der Einführung eines massvollen Steuertarifs für hohe Einkommen Anreize zu setzen, um solche Steuerpflichtige anzuziehen, hat sich verwirklicht (vgl. unten Ziff. 4). Es ist der bessere Weg, diese Strategie mit den nachweisbar positiven Auswirkungen auf alle Steuerzahlerinnen und -zahler fortzusetzen und nicht das Erreichte zu gefährden und insbesondere durch den Verlust der steuerlichen Attraktivität die Abwanderung von Personen mit hohem Einkommen zu bewirken. Dies wird mittelfristig zu *weniger Steuereinnahmen* führen. Damit würde die Initiative schlussendlich wohl das Gegenteil des beabsichtigten Ziels erreichen.

2.2 Wachstum im Kanton Schaffhausen würde gestoppt

In den vergangenen Jahren verfolgte die kantonale Politik das Ziel eines nachhaltigen Wachstums von Wirtschaft, Bevölkerung und Steuersubstrat bei gleichzeitiger Erhaltung von Wohlfahrt und Lebensqualität sowie eines attraktiven Arbeitsmarktes. Es muss mit insgesamt negativen Folgen gerechnet werden, sollte die Initiative angenommen werden. Es ist nämlich keinesfalls so, dass gutverdienende bzw. vermögende Personen im Kanton Schaffhausen besonders bevorzugt behandelt werden. Die Gefahr einer Abwanderung dieser Personen ist durchaus real. Zur Veranschaulichung dienen die folgenden zwei Tabellen, wobei aus dem Vergleich der Steuerbelastung von Personen mit hohem Einkommen (erste Tabelle) offensichtlich wird, dass die Annahme der Initiative zu einer Verschlechterung der Schaffhauser Position im Steuerwettbewerb mit anderen Kantonen führt⁴⁾.

³⁾ Steuereinnahmen von Personen mit hohem Einkommen von 14,1 Mio. Franken geteilt durch die Mehreinnahmen von 1,5 Mio. Franken = 9.4. D.h., wenn jeder Zehnte wegziehen würde, würde der Status quo erhalten, wenn jedoch jeder Neunte wegzieht, hat dies bereits Steuereinbussen zur Folge.

⁴⁾ Die Zahlen wurden mit den entsprechenden Kantonalen Steuerrechtern 2013 berechnet.

Steuerbelastung (Kantons- und Gemeindesteuern) von Personen mit hohem Einkommen im Grossraum Zürich (2012)

Steuerbares Einkommen in Franken im Kanton (Kantonshauptort)	Alleinstehende		Verheiratete	
	200'000	500'000	200'000	500'000
Schaffhausen	*41'188	**104'010	*34'263	**104'010
SH nach Initiative	41'188	**120'750	*34'263	*110'510
Zürich	37'201	121'404	30'629	110'259
Schwyz	24'200	61'137	22'460	61'137
Zug	22'719	56'799	19'614	56'798
Aargau	36'270	103'564	30'115	94'364
Thurgau	35'731	98'851	30'697	92'502

Steuerbelastung von Personen mit hohem Vermögen im Grossraum Zürich (2012)

Steuerbares Vermögen in Franken im Kanton (Kantonshauptort)	Alleinstehende		Verheiratete	
	1 Mio.	5 Mio.	1 Mio.	5 Mio.
Schaffhausen	*4'890	**24'210	*4'890	*24'210
Zürich	2'126	24'343	1'898	23'864
Schwyz	1'675	8'375	1'675	8'375
Zug	2'141	13'501	2'141	13'501
Aargau	3'654	22'289	3'645	22'289
Thurgau	2'893	14'465	2'893	14'465

* Höchste Steuerbelastung der aufgeführten Kantone

** Zweithöchste Steuerbelastung der aufgeführten Kantone

Aus den Tabellen geht hervor, dass Steuerpflichtige mit hohem Einkommen und/oder hohem Vermögen in unseren Nachbarkantonen bzw. im Grossraum Zürich grossmehrheitlich und teilweise markant weniger Steuern bezahlen als im Kanton Schaffhausen. Dieser weist im Vergleich mit den anderen Kantonen des Grossraums Zürich sowohl beim Einkommen wie beim Vermögen die höchste oder zweithöchste Steuerbelastung auf, wobei sich dieser Vergleich bei Annahme der Initiative zulasten des Kantons Schaffhausens entwickeln würde. Im gesamtschweizerischen Vergleich bewegt sich der Kanton Schaffhausen bei den Einkommenssteuern für diese Steuerpflichtigen ungefähr in der Mitte. Bei Vermögenssteuern ab einer Million Franken liegt der Kanton Schaffhausen schweizweit sogar eher im hinteren Drittel⁵⁾.

⁵⁾ Quelle: «Steuerbelastung in der Schweiz; Kantonshauptorte - Kantonsziffern 2012»; publiziert von der Eidgenössischen Steuerverwaltung. Verwendete Tabellen: Steuerbelastung des Vermögens 2012 (T 18.2.2.3.10), Steuerbelastung des Arbeitseinkommens unselbständig Erwerbender Lediger 2012 (T 18.2.2.3.5) und Steuerbelastung des Arbeitseinkommens unselbständig Erwerbender, Verheirateter ohne Kinder 2012 (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=5320>).

3. Zusammenfassung

Wer viel verdient, bezahlt selbst bei einer vergleichsweise moderaten Steuerbelastung überdurchschnittlich hohe Summen, was letztlich der ganzen Bevölkerung zugute kommt. Es ist deshalb seit mehreren Jahren ein erklärtes strategisches Ziel des Kantons Schaffhausen, gut verdienende Bürgerinnen und Bürger zu halten bzw. anzuziehen. In den letzten Jahren konnten die effektiven Steuereinnahmen von Personen mit hohen Einkommen deutlich gesteigert werden (vgl. Tabelle in Ziff. 4). Die Mehreinnahmen bei den Kantonssteuern aus diesem Segment betragen zwischen 2002 und 2011 8,7 Mio. Franken, obwohl in der Zwischenzeit die Höchststeuerbelastung gesenkt wurde. Dazu kommt eine Zunahme von rund 6,1 Mio. Franken bei den Gemeindesteuern in demselben Zeitraum. Die tiefen und mittleren Einkommen konnten dadurch allein bei den Kantonssteuern um gut 1,1 Mio. Franken entlastet werden.

Die massvolle Besteuerung hoher Einkommen hat sich somit für alle ausbezahlt. An dieser Zielsetzung wurde bisher, trotz der gegenwärtigen schwierigen finanziellen Lage, festgehalten. Es ist in den vergangenen Jahren mit dieser Politik gelungen, das Steuersubstrat wesentlich auszuweiten und insbesondere durch die Ansiedlung neuer Unternehmen über 3'000 Arbeitsplätze zu schaffen. Nach vielen Jahren der Stagnation der Bevölkerung ist seit kurzem wieder ein Bevölkerungswachstum festzustellen.

Mit der Einführung einer neuen Tarifstufe für hohe Einkommen müsste damit gerechnet werden, dass die in den letzten Jahren zu beobachtende Entwicklung, wonach die Steuereinnahmen von Personen mit hohen Einkommen deutlich gestiegen sind, jäh gestoppt würde. Der theoretisch mögliche Mehrertrag von rund 1,5 Mio. Franken pro Jahr steht in keinem Verhältnis zum damit verbundenen Risiko des Wegzuges. Auch besteht die Gefahr, dass potenzielle gutverdienende Zuzüger den Kanton Schaffhausen meiden. In beiden Fällen wäre eine Schwächung des Steuersubstrates die Folge.

Vergleicht man die steuerliche Attraktivität des Kantons Schaffhausen mit der Attraktivität des Grossraumes Zürich, so fahren Steuerpflichtige im Grossraum Zürich heute schon deutlich besser, indem sie mehrheitlich und teilweise sogar markant weniger Steuern bezahlen, als bei einem Steuerdomizil in Schaffhausen. Erschwerend kommt hinzu, dass der Kanton Schaffhausen auch in anderen Lebensbereichen, insbesondere in Bezug auf das Angebot an hochwertigem Wohnraum, Arbeitsplätzen, Bildung, Gesundheitsversorgung und Kultur mit dem Grossraum Zürich in starker Konkurrenz steht.

Der Regierungsrat vertritt zudem die Auffassung, dass der Initiative *kein Gegenvorschlag* gegenüberzustellen ist. Die Initianten beabsichtigen, die hohen Einkommen einer höheren Besteuerung zu unterwerfen. Ein Gegenvorschlag müsste – in welcher Ausgestaltung auch immer – dieses Kernanliegen aufnehmen. Der Regierungsrat hat vorstehend aufgezeigt, dass eine stärkere Besteuerung hoher Einkommen die steuerliche Attraktivität des Kantons Schaffhausen erheblich verschlechtert und diese Verschlechterung mittelfristig voraussichtlich zu *weniger Steuereinnahmen* führen wird. Aus diesen Gründen ist auch auf einen Gegenvorschlag zu verzichten.

Aus all diesen Gründen beantragen wir die *Ablehnung der Initiative*. Ebenso ist auf einen Gegenvorschlag zu verzichten.

4. Zu den Argumenten der Initianten

Die Initianten sind der Ansicht, die Steuerpolitik der vergangenen Jahre in Bezug auf einkommensstarke und vermögende Schaffhauser Bürgern habe «zum Loch in der Staatskasse wesentlich beigetragen»⁶⁾. Wie den nachstehenden Ausführungen zu entnehmen ist, ist das Gegenteil der Fall: Die Steuereinnahmen sind gestiegen, der Anteil aus Einkommen über 200'000 Franken sogar sehr deutlich.

	2002	2003	2004 ⁷⁾	2005	2006 ⁸⁾	2007	2008 ⁹⁾	2009	2010	2011
Kantonssteuer alle Einkommen gesamt in Mio. Fr.	148,3	147,2	144,4	145,2	144,2	146,1	160,5	153,3	152,0	155,9
Anteil Kantonssteuer hohe Einkommen in Mio. Fr.	15,8	15,2	15,8	16,5	19,6	22,4	24,1	24,0	24,3	24,5
Anteil hohe Einkommen an Kantonssteuer gesamt in %	10,7	10,4	10,9	11,4	13,6	15,4	15,0	15,6	16,0	15,7

Die Tabelle macht deutlich, dass die Steuereinnahmen von Steuerpflichtigen mit hohen Einkommen zwischen 2002 und 2011 kontinuierlich gestiegen sind. Die Zunahme in diesem Zeitraum beläuft sich auf rund 8,7 Mio. Franken beziehungsweise gut 55 %. Demgegenüber sind die Einnahmen aller Einkommensklassen in der Steuerperiode 2011 nur um 7,6 Mio. Franken oder 5,1 % höher als in der Steuerperiode 2002. Dank dem Umstand, dass es gelungen ist, Steuerpflichtige mit hohen Einkommen anzuziehen, kamen der Kanton, die Gemeinden und die übrigen Steuerpflichtigen zwischen 2002 bis 2011 allein bei der Kantonssteuer in den Genuss von steuerlichen Entlastungen von rund 1,1 Mio. Franken.

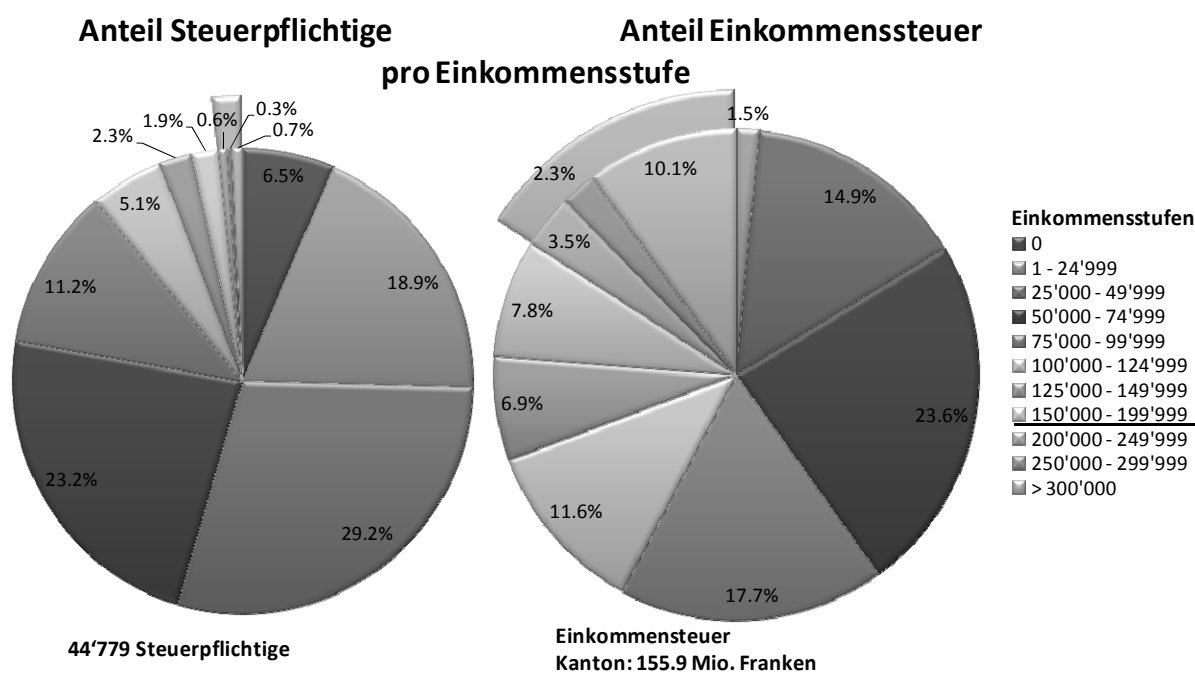
⁶⁾ <http://www.matthias-frick.ch/> (abgerufen am 31. März 2014).

⁷⁾ Einführung Degression mit Wirkung ab 2004.

⁸⁾ Einführung Splitting und gleichzeitige Aufhebung Sozialabzug sowie Kürzung des Zweitverdienerabzuges.

⁹⁾ Aufhebung Degression.

Auch mit Blick auf die mit dem Budget 2014 beantragte teilweise Sanierung des Staatshaushalts hätten die einkommensstarken Haushalte einen wesentlichen Beitrag leisten müssen: So hätten – wie der nachstehenden Grafik entnommen werden kann – die 1,6 % der Steuerpflichtigen mit einem Einkommen über 200'000 Franken bei der vom Regierungsrat beantragten Erhöhung des Steuerfusses um 6 Punkte insgesamt 2,4 Mio. Franken oder 15,9 % an die beantragten 15 Mio. Franken beigesteuert. Damit wäre man schliesslich auch dem Gerechtigkeitsgedanken der Initianten näher gekommen: Wer mehr verdient, soll auch mehr Steuern zahlen. Je nach Verlauf der weiteren Sanierung des Staatshaushaltes im Rahmen des Entlastungsprogrammes 2014 werden allenfalls Massnahmen im steuerlichen Bereich zu prüfen sein.



Quelle: Steuerstatistik 2011

5. Weiteres Vorgehen

Die Volksinitiative ist in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gehalten. Für die weitere Behandlung gilt – vorbehaltlich des Rückzuges der Initiative – gemäss Art. 30 Abs. 1 der Kantonsverfassung i.V.m. Art. 77 des Wahlgesetzes vom 15. März 1904 (SHR 160.100) grundsätzlich Folgendes:

Der Kantonsrat beschliesst innerhalb von sechs Monaten seit Einreichung des Begehrens, beziehungsweise bis 20. Juli 2014, ob er ihm zustimmt, es ablehnt oder ob er der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen soll. Danach ist innert sechs Monaten die Volksabstimmung durchzuführen.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, das Initiativbegehren «Für eine höhere Besteuerung grosser Einkommen (Reichensteuerinitiative)» den Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten.

Schaffhausen, 8. April 2014

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Christian Amsler

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger