

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
betreffend die Volksinitiative «Corona-Solidaritätsbeitrag von
Vermögenden während 5 Jahren»**

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage zur Volksinitiative «Corona-Solidaritätsbeitrag von Vermögenden während 5 Jahren». Dem Entwurf im Anhang schicken wir folgende Erläuterungen voraus:

1. Volksinitiative

1.1 Wortlaut

Die Initiative wurde am 1. Juni 2021 mit 1'001 gültigen Unterschriften eingereicht und vom Regierungsrat am 22. Juni 2021 als zustande gekommen erklärt (ADS 21-59; Amtsblatt Nr. 25 vom 25. Juni 2021, S. 1218 f.). Sie hat folgenden Wortlaut:

*«Die unterzeichnenden Stimmberechtigten im Kanton Schaffhausen fordern mit dem Volksbegehren in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs, es sei **Art. 49 Abs. 2** des Gesetzes über die direkten Steuern vom 20. März 2000 (SHR 641.100) wie folgt neu zu fassen (**fett = neu**):*

Art. 49

² Die jährliche einfache Kantonssteuer (100%) vom Vermögen beträgt:

1 ‰ für die ersten 200'000 Fr.

2 ‰ für die weiteren 300'000 Fr.

3 ‰ für die weiteren 500'000 Fr.

Für Vermögen über Fr. 1'000'000 beträgt der Steuersatz einheitlich 2.3 ‰.

Auf Fr. 2'000'000 übersteigende Vermögensanteile wird ein Zuschlag von 0.3 ‰ erhoben.

Art. 240 (neu)

Art. 49 Abs. 2 in der Fassung nach Annahme der Initiative durch das Volk tritt per 1. Januar des Folgejahres in Kraft und gilt auf die Dauer von 5 Jahren. Danach gilt wieder die im Jahr 2020 gültige Fassung.»

[Rückzugsklausel]

1.2 Formelle und materielle Prüfung

Die vorliegende Volksinitiative ist mit 1'001 Unterschriften gültig eingereicht worden. Sie genügt den Formvorschriften. Das Initiativbegehren, das in der Form der ausformulierten Gesetzesinitiative abgefasst ist, wahrt zudem sowohl die Einheit der Form als auch die Einheit der Materie, denn sie verfolgt einen einzigen, thematisch eng begrenzten Zweck. Sie will mit der Anpassung des Gesetzes über die direkten Steuern den Steuertarif ab einem Vermögen von 2 Mio. Franken befristet erhöhen.

In materieller Hinsicht gilt gemäss Art. 99 der Kantonsverfassung vom 17. Juni 2002 (SHR 101.000), dass bei der Ausgestaltung der Steuern die Grundsätze der Allgemeinheit, der Rechtsgleichheit und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen zu beachten sind. Die Steuern sind so zu bemessen, dass die gesamte Belastung der steuerpflichtigen Personen nach sozialen Grundsätzen tragbar ist, die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft nicht überfordert, der Wille zur Einkommens- und Vermögenserzielung nicht geschwächt und die Selbstvorsorge gefördert werden. Die vorliegende Initiative trägt diesen Grundsätzen insgesamt in noch genügendem Masse Rechnung.

2. Ausgangslage

2.1 Geltendes Recht in Sachen Vermögenssteuer

Die Erhebung einer Vermögenssteuer von den natürlichen Personen wird den Kantonen durch das Bundesrecht vorgeschrieben (Art. 2 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 [StGH; SR 642.14]). Wie bei den übrigen von den Kantonen zu erhebenden Steuern sind die Kantone aber im Rahmen der verfassungsrechtlichen Besteuerungsgrundsätze bei der Festsetzung der Steuersätze für die Vermögensbesteuerung frei (Art. 129 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]).

Im Kanton Schaffhausen regelt das Gesetz über die direkten Steuern vom 20. März 2000 (StG; SHR 641.100) die für die Besteuerung des Vermögens anwendbaren Steuersätze derzeit wie folgt:

Art. 49 Abs. 2

² Die jährliche einfache Kantonssteuer (100%) vom Vermögen beträgt:

1 ‰ für die ersten 200'000 Fr.

2 ‰ für die weiteren 300'000 Fr.

3 ‰ für die weiteren 500'000 Fr.

Für Vermögen über Fr. 1'000'000 beträgt der Steuersatz einheitlich 2.3 ‰.

Am 13. September 2021 hat der Kantonsrat den Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 7. Juli 2020 betreffend Teilrevision des Steuergesetzes (steuerliche Attraktivierung des Wohnstandortes Schaffhausen; vgl. ADS 20-183 und 21-78) beraten und mit 35 : 20 Stimmen (keine Enthaltungen) zugestimmt. Die Gesetzesänderung untersteht dem obligatorischen Referendum (Amtsblatt Nr. 37

vom 17. September 2021, S. 1704 f.). Im Falle der Gutheissung durch die Stimmberechtigten wird die Regelung neu wie folgt lauten:

Art. 49 Abs. 2 und 3

² Die jährliche einfache Kantonssteuer (100%) vom Vermögen beträgt:

0,9 ‰ für die ersten 350'000 Fr.

1,9 ‰ für die weiteren 400'000 Fr.

2,95 ‰ für die weiteren 1'000'000 Fr.

³ Für Vermögen über Fr. 1'750'000 beträgt der Steuersatz einheitlich 2.3 ‰.

2.2 Finanzielle Auswirkungen der Initiative

Die Initiative verlangt, dass für einen Zeitraum von fünf Jahren Steuerpflichtige mit einem steuerbaren Vermögen von mehr als 2.0 Mio. Franken zusätzliche Vermögenssteuern bezahlen sollen, indem auf den 2.0 Mio. Franken *übersteigenden Vermögensanteilen* ein Zuschlag von 0.3 ‰ erhoben wird. Bei einem steuerbaren Vermögen von beispielsweise 5.0 Mio. Franken würden damit 2.0 Mio. Franken mit dem bisherigen Maximalsatz von 2.3 ‰ besteuert und 3.0 Mio. Franken mit einem solchen von 2.6 ‰, was insgesamt einen Steuersatz von 2.48 ‰ ergibt. Für Steuerpflichtige mit einem steuerbaren Vermögen bis 2.0 Mio. Franken würde sich nichts ändern.

Für Steuerpflichtige mit Wohnsitz in der Stadt Schaffhausen würde sich damit die Vermögenssteuerbelastung (Kantons- und Gemeindesteuern, ohne Kirchensteuer) neu wie folgt darstellen:

Steuerbares Vermögen	Steuern bisher	Zuschlag	Steuern neu
0.05 Mio.	97.50	0.00	97.50
0.10 Mio.	195.00	0.00	195.00
0.25 Mio.	585.00	0.00	585.00
0.50 Mio.	1'560.00	0.00	1'560.00
1.00 Mio.	4'485.00	0.00	4'485.00
2.50 Mio.	11'212.50	292.50	11'505.00
5.00 Mio.	22'425.00	1'755.00	24'180.00
10.00 Mio.	44'850.00	4'680.00	49'530.00
20.00 Mio.	89'700.00	10'530.00	100'230.00

Bei unveränderten Verhältnissen würden sich für den Kanton zusätzliche jährliche Steuereinnahmen von 1.22 Mio. Franken und für die Gemeinden von 1.17 Mio. Franken ergeben (Basis: definitive Steuerveranlagungen Steuerperiode 2017). Diese zusätzlichen Einnahmen würden grundsätzlich

ohne Zweckbindung in die Staatskasse bzw. die Gemeindekassen fallen und zur allgemeinen Bestreitung der Kantons- bzw. Gemeindeausgaben zur Verfügung stehen.

3. Beurteilung der Initiative

3.1 Keine zusätzlichen Mittel auf Vorrat

Im Rahmen der Genehmigung der Staatsrechnung 2019 hat der Kantonsrat am 15. Juni 2020 die Bildung einer finanzpolitischen Reserve von 50.0 Mio. Franken für «Wirtschaftliche Massnahmen Corona-Krise» beschlossen. Ausgleichsbeträge dürfen jährlich zur Deckung der jeweils angefallenen Kosten für Massnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der Corona-Krise auf die Schaffhauser Wirtschaft und zum Ausgleich der krisenbedingt höher ausfallenden Kantonsbeiträge, welche aufgrund gesetzlicher oder vertraglicher Verpflichtungen an berechnigte Organisationen (insbesondere Spitäler Schaffhausen, Transportunternehmen des Regional- und Ortsverkehrs) zu leisten sind, entnommen werden. Mit der Genehmigung der Staatsrechnung 2020 hat der Kantonsrat am 14. Juni 2021 sodann die Bildung neuer finanzpolitischer Reserven beschlossen, wovon 30.0 Mio. Franken für das Grossprojekt «Wirtschaftliche / Soziale Massnahmen Corona-Krise». Damit können zudem auch individuelle und kollektive Leistungen an arbeitslose respektive von Arbeitslosigkeit betroffene Personen ausgeglichen werden. Mit diesen Reserven aus den Steuererträgen der Jahre 2019 und 2020 hat der Kanton Schaffhausen somit in substanziellem Umfang Mittel bereitgestellt, um die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie auffangen zu können. Dabei handelt es sich nicht um die einzigen Mittel, vielmehr werden solche auch vom Bund zur Verfügung gestellt.

Für den Zeitraum vom April 2020 bis September 2021 hat der Regierungsrat für Entschädigungen und Massnahmen von rund 25.2 Mio. Franken gesprochen, wobei aktuellen Schätzungen zufolge rund 10 Mio. Franken vom Kanton zu finanzieren sind. Die Zahl neuer Begehren hat seit der Aufhebung der behördlich angeordneten Schliessungen kontinuierlich abgenommen. Aktuell treffen nur noch vereinzelt Gesuche ein (vgl. Medienmitteilung vom 24. August 2021). Zwar sind die Auswirkungen der Corona-Pandemie in den kommenden Jahren noch unklar, und es ist auch noch offen, in welchem Umfang finanzielle Mittel benötigt werden. Fest steht aber, dass sich aktuell kein Bedarf für zusätzliche Mittel abzeichnet. Die Leistungen des Bundes können bis 31. Dezember 2021 abgerechnet werden. Der Kanton hat eine gesetzliche Grundlage für Unterstützungsleistungen bis 31. Dezember 2022, mithin deutlich länger als der Bund. Auch für diese zusätzlichen Entschädigungen und Massnahmen ist der Kanton nicht auf zusätzliche Steuererträge angewiesen.

3.2 Ungewisse Verwendung der zusätzlichen Steuereinnahmen

Aufgrund des Verbots der Zweckbindung von Hauptsteuern (Art. 4 Abs. 1 lit. i des Finanzhaushaltsgesetzes vom 20. Februar 2017 [FHG; SHR 611.100]) würden die zusätzlichen Steuereinnahmen, welche sich bei Annahme der Initiative ergeben, in die allgemeine Staatskasse bzw. Gemeindekasse fliessen und damit für den allgemeinen Staats- bzw. Gemeindehaushalt zur Verfügung stehen. Über die Bildung finanzpolitischer Reserven im Sinne von Art. 12a FHG müssten die zuständigen Organe separat entscheiden.

Auch wenn der Kanton seinen Anteil an den Steuereinnahmen der bestehenden Reserve zuweisen würde, so könnten die Gemeinden im Übrigen nicht dazu gezwungen werden, ihrerseits solche Reserven zu bilden. Dazu hätten sie je nach ihrer Situation allenfalls auch gar keinen Anlass. Es ist daher ungewiss, inwieweit die zusätzlichen Steuergelder im Sinne der Initiative eingesetzt würden.

3.3 Verschlechterung der Position im interkantonalen Steuerwettbewerb

Die Vermögenssteuerbelastung im Kanton Schaffhausen ist im Vergleich mit anderen Kantonen vergleichsweise hoch. Dies gilt insbesondere für hohe steuerbare Vermögen, wo der Kanton Schaffhausen sich in die untere Hälfte der Kantonsrangliste einreihet. Gegenüber Steuerpflichtigen, die in den Kantonen mit der geringsten Belastung leben, müssen im Kanton Schaffhausen wohnhafte Steuerpflichtige mit Vermögen ab 1.0 Mio. Franken bereits heute mehr als das Dreifache an Vermögenssteuern entrichten (vgl. Anhang: Vermögenssteuerbelastung Kantonshauptorte).

Wie bereits erwähnt, fällt die Vermögenssteuerbelastung des Kantons Schaffhausen vergleichsweise hoch aus, worauf in der politischen Diskussion auch immer wieder hingewiesen wurde. Mit einer Erhöhung, auch wenn diese auf nur fünf Jahre befristet ist, würde der Kanton Schaffhausen darum ein ausgesprochen negatives Signal aussenden.

3.4 Präjudizierende Wirkung für Anpassung der Vermögenssteuerbelastung

Gemäss der Initiative würde nach Ablauf der fünfjährigen Dauer, für welche die zusätzliche Besteuerung von Vermögensanteilen über 2.0 Mio. Franken zur Anwendung gelangen soll, wieder die Regelung des Jahres 2020 gelten. Würde zuvor die vom Kantonsrat am 13. September 2021 betroffene Teilrevision des Steuergesetzes (steuerliche Attraktivierung des Wohnstandortes Schaffhausen) angenommen, welche eine Anpassung bei der Vermögensbesteuerung vorsieht, würde diese mit dem vorliegenden Initiativtext wieder rückgängig gemacht. Faktisch wird damit der Revision zur steuerlichen Attraktivierung des Wohnstandortes Schaffhausen der Weg verbaut. Für eine solche Einschränkung des Handlungsspielraums des Gesetzgebers besteht kein sachlicher Grund.

3.5 Keine echte Solidarität

Die Initianten betrachten die zusätzliche Vermögenssteuer als Solidaritätsbeitrag der betroffenen Steuerpflichtigen. Dabei handelt es sich jedoch nur um eine kleine Gruppe, welche einen Beitrag leisten müsste und wozu sie von der Mehrheit der anderen Steuerpflichtigen verpflichtet würde.

4. Gegenvorschlag

Da aus Sicht des Regierungsrates auf eine Erhöhung der Vermögenssteuer zu verzichten ist, erübrigt sich die Ausarbeitung eines Gegenvorschlages.

5. Weiteres Vorgehen

Die Volksinitiative ist in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gehalten. Für die weitere Behandlung bestehen – vorbehältlich 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) die folgenden Möglichkeiten:

- Der Kantonsrat beschliesst innerhalb von sechs Monaten seit Einreichung des Begehrens (also bis 1. Dezember 2021), ob er ihm zustimmt, ob er es ablehnt oder ob er der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen soll.
- Soll der Initiative ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden, so ist die entsprechende Vorlage innerhalb von 18 Monaten auszuarbeiten und innerhalb weiterer sechs Monate vom Kantonsrat zu beraten. Danach ist innert weiterer sechs Monate die Volksabstimmung durchzuführen.

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, das Initiativbegehren «Corona-Solidaritätsbeitrag von Vermögenden während 5 Jahren» den Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten.

Schaffhausen, 28. September 2021

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Walter Vogelsanger

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

Anhang

Vermögenssteuer 2020

Kantonshauptorte

Reinvermögen

Verheiratet, ohne Kinder

Anderer/Keine Konfession

Steuerbeträge inkl. Personalssteuer

50'000		100'000		250'000		500'000		1'000'000		5'000'000		10'000'000		50'000'000	
AG	0	AG	0	SZ	0	ZG	294	NW	1'238	NW	6'348	NW	12'735	NW	63'835
AI	0	AI	0	ZG	33	AG	397	AG	1'273	OW	7'039	OW	14'149	OW	71'029
AR	0	AR	0	TI	40	SZ	548	OW	1'351	UR	9'428	UR	19'178	UR	97'178
BE	0	BE	0	AG	58	ZH	553	ZG	1'501	AG	9'985	AG	20'958	SO	105'389
BL	0	BL	0	BS	112	NW	599	UR	1'628	SZ	10'403	SO	20'989	AG	108'738
BS	0	BS	0	TG	143	OW	640	SZ	1'643	SO	10'439	SZ	21'353	SZ	108'953
GL	0	GL	0	ZH	153	UR	653	ZH	1'900	AI	11'613	AI	23'463	AI	118'263
GR	0	GR	0	UR	165	TG	861	SO	1'999	BE	11'957	BE	23'956	BE	119'556
JU	0	JU	0	GR	224	SO	944	AI	2'133	ZG	12'381	ZG	25'981	ZG	134'781
NE	0	SG	0	BL	264	AI	948	TG	2'297	TG	13'781	TG	28'136	TG	142'976
OW	0	SZ	0	NW	280	GR	989	BE	2'357	LU	14'767	LU	29'860	LU	150'610
SG	0	TG	0	OW	284	BE	1'157	LU	2'692	GR	15'565	GR	31'545	GR	159'385
SZ	0	VD	0	GE	316	BS	1'182	GR	2'781	GL	17'097	GL	34'722	GL	175'722
TG	0	ZG	0	GL	353	LU	1'182	GL	2'997	AR	19'648	AR	39'998	AR	202'798
VD	0	GE	25	AI	356	GL	1'234	AR	3'368	SG	21'107	SG	42'867	SG	216'947
ZG	0	TI	40	SH	358	SH	1'248	SG	3'699	SH	22'375	SH	45'145	SH	227'305
GE	25	ZH	48	AR	370	AR	1'332	JU	3'848	TI	23'506	TI	47'256	TI	237'256
VS	34	LU	50	SO	417	JU	1'484	SH	4'020	ZH	23'875	BS	49'250	BS	249'250
TI	40	NE	52	LU	427	TI	1'484	TI	4'087	BS	24'250	JU	54'842	JU	282'842
ZH	48	SH	60	SG	436	GE	1'515	BS	4'250	JU	26'342	ZH	56'725	FR	297'090
LU	50	UR	70	BE	556	SG	1'523	GE	4'874	GE	29'041	GE	59'040	GE	299'040
NW	50	OW	72	JU	572	BL	1'646	VS	4'969	FR	29'790	FR	59'490	VD	300'000
SH	60	NW	88	VS	792	VS	2'067	FR	5'850	VD	30'000	VD	60'000	VS	314'656
UR	70	FR	90	NE	907	FR	2'430	VD	6'000	VS	31'156	VS	62'656	ZH	319'525
FR	90	SO	100	FR	1'170	NE	2'591	BL	6'031	NE	34'200	NE	68'400	NE	342'000
SO	100	VS	160	VD	1'500	VD	3'000	NE	6'940	BL	36'812	BL	74'762	BL	378'362

Quelle: Steuerrechner Eidg. Steuerverwaltung