

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
betreffend Teilrevision des Steuergesetzes
(Temporäre Erhöhung der Versicherungsabzüge)**

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen einen Bericht und Antrag über die Teilrevision des Gesetzes über die direkten Steuern vom 20. März 2000 (StG; SHR 641.100) für die temporäre Erhöhung der Versicherungsabzüge. Dem Entwurf im Anhang schicken wir folgende Erläuterungen voraus:

1. Ausgangslage

1.1 Stabilisierungsmassnahmen im Steuerbereich

Im Zuge der gesundheitspolitischen Massnahmen, die Mitte März zur Eindämmung des Coronavirus nötig wurden, brachen die Wirtschaftsleistungen in der Schweiz ein. Aufgrund gestiegener Kurzarbeits- und Arbeitslosenzahlen und eines Rückgangs der Beschäftigung entstanden Einkommensverluste bei den Privaten. Die Aufholeffekte dürften gemäss der Konjunkturprognose der Expertengruppe des Bundes vom Juni 2020 trotz der Lockerungen begrenzt sein. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) rechnet weiterhin mit einer schweren Rezession und einem Einbruch des BIP im Jahr 2020 von -6.2 % (Stand Juni 2020). Zwar wird für die Kurzarbeit im weiteren Jahresverlauf ein deutlicher, relativ rascher Rückgang erwartet, die Arbeitslosigkeit dürfte jedoch bis ins Jahr 2021 weiter ansteigen und im Jahresdurchschnitt 4,1 % erreichen, die Beschäftigung dürfte nur geringfügig wachsen. Infolge dessen hat sich die finanzielle Situation für einen bedeutenden Teil der Bevölkerung zugespitzt.

Der Vorsteher des Eidgenössischen Departementes für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), Bundesrat Guy Parmelin, wandte sich aufgrund der sich abzeichnenden wirtschaftlichen Krise mit Brief vom 26. Mai 2020 über die Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK) und die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) an die Kantone. Um rechtzeitig auf einen längeren Wirtschaftsabschwung reagieren zu können, bat der Bundesrat darum, Massnahmen zur Stabilisierung zu prüfen. Im Vordergrund steht die antizyklische Fiskalpolitik der Kantone und Gemeinden. Als denkbare Massnahme wurden vom SECO Steuersenkungen (Einkommenssteuer) genannt. Durch solche wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der privaten Haushalte verbessert.

1.2 Finanzpolitische Reserve für steuerliche Massnahmen

Der Ertragsüberschuss von 86.0 Mio. Franken in der Staatsrechnung 2019 des Kantons Schaffhausen ermöglichte es dem Kantonsrat an seiner Sitzung vom 15. Juni 2020, drei finanzpolitische Reserven von insgesamt 80.0 Mio. Franken zu bilden. Unter anderem wurde eine finanzpolitische Reserve «Steuerliche Massnahme durch Erhöhung des Versicherungsabzuges für natürliche Personen zur Entlastung der Privathaushalte während sechs Jahren zur Abfederung der finanziellen Auswirkungen von COVID-19» in Höhe von 15.0 Mio. Franken beschlossen.

Mit einer Erhöhung des Maximalbetrages der Abzüge für Versicherungsbeiträge kann die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der privaten Haushalte verbessert werden. Der Aufforderung des Bundes an die Kantone, Massnahmen zur Stabilisierung zu ergreifen, wird mit dieser Änderung entsprochen. Zudem ist diese Erhöhung auch vor dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit angezeigt. Die heute zugelassenen Abzüge für Versicherungsprämien entsprechen nicht mehr den effektiv anfallenden Kosten der Steuerpflichtigen (vgl. Ziffer 2).

2. Heutige Abzüge für Versicherungsbeiträge

Das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (StHG; SR 642.14) sieht für die natürlichen Personen u.a. sog. allgemeine Abzüge vor (Art. 9 Abs. 2 StHG). Damit trägt der Bundesgesetzgeber sozialpolitischen Überlegungen und Billigkeitserwägungen Rechnung.

Zu den allgemeinen Abzügen gehört u.a. der Abzug für die Beiträge an die Lebens-, die Kranken- und die nicht-obligatorische Unfallversicherung sowie die Zinsen von Sparkapitalien. Diese sind gemäss Art. 9 Abs. 2 lit. g StHG bis zu einem nach kantonalen Recht bestimmten Betrag, der pauschaliert werden kann, abziehbar.

Im Kanton Schaffhausen beträgt der Abzug für Versicherungsbeiträge und Zinsen von Sparkapitalien ab der Steuerperiode 2020 für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige 3'500 Franken und für die übrigen Steuerpflichtigen 1'700 Franken. Diese Beträge erhöhen sich um die Hälfte, wenn keine Beiträge an 2. Säule oder die Säule 3a geleistet werden. Hinzu kommt ein Betrag von 700 Franken pro Kind bzw. pro unterstützte Person (Art. 35 Abs. 1 lit. g StG). Damit gilt dieselbe Regelung wie bei der direkten Bundessteuer (Art. 33 Abs. 1 lit. g des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 [DBG; SR 642.11]).

Die Änderung ab dem Jahr 2020 geht auf eine Motion von Kantonsrat Rainer Schmidig zurück, der ursprünglich eine Angleichung an das Niveau der Kantone Zürich oder Thurgau und damit eine noch weitergehende Erhöhung gefordert hatte (Motion Nr. 04/2017; Kantonsratsprotokoll vom 5. März 2018, S. 231 f.), und wurde im Rahmen der kantonalen Umsetzung der STAF-Vorlage des Bundes zur Revision der Unternehmensbesteuerung als flankierende sozialpolitische Massnahme beschlos-

sen (Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat betreffend Teilrevision des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12. März 2019 [ADS 19-20], S. 32; Kantonsratsprotokoll 2019, S. 574 ff.).

Trotz dieser Anpassung werden die meisten Steuerpflichtigen ihre obligatorisch zu entrichtenden Beiträge an die Krankenkassen weiterhin nur zum Teil steuerlich in Abzug bringen können. Die Beiträge für die Lebens- und die nicht-obligatorische Unfallversicherung sowie die Zinsen von Sparkapitalien bleiben wie bisher faktisch unberücksichtigt.

Seiner sozialpolitischen Zielsetzung wird der Abzug daher immer noch nicht hinreichend gerecht. Wie die nachstehende Tabelle zeigt, liegt das Niveau des Abzugs in vielen Kantonen denn auch über demjenigen des Kantons Schaffhausen. Dies trifft namentlich auf die Nachbarkantone Thurgau und Zürich zu. Zudem wird der Abzug auf der Ebene der direkten Bundessteuer voraussichtlich substantiell erhöht werden, nachdem die Eidgenössischen Räte eine entsprechende Motion (Nr. 17.3171) angenommen haben. Die soeben im Rahmen der kantonalen Umsetzung der STAF-Vorlage geschlossene Lücke gegenüber dem Bund wird sich damit bereits wieder öffnen.

Abzüge für Versicherungsbeiträge und Zinsen von Sparkapitalien							
(Stand 1.1.2020; GE / VD / VS 2019)							
Kanton	Mit Beiträgen Säule 2 / 3a			Ohne Beiträge Säule 2 / 3a			Bemerkungen
	Verh.	Alleinst.	Pro Kind	Verh.	Alleinst.	Pro Kind	
AG	4'000	2'000	---	4'000	2'000	---	
AI	5'800	2'900	600	6'800	3'400	600	
AR	4'000	2'000	1'000	4'000	2'000	1'000	
BE	4'800	2'400	700	7'000	3'500	700	
BL	4'000	2'000	450	4'000	2'000	450	
BS	4'800	2'400	---	4'800	2'400	---	
FR	8'760	4'380	1'040	8'760	4'380	1'040	Beträge für Kranken- und Unfallversicherung
	1'500	750	---	1'500	750	---	Beträge für Lebensversicherung
	300	150	---	300	150	---	Beträge für Zinsen
GE	3'294	2'196	*898	**6'588	4'392	*898	*pro Familienlast; 1'347, wenn nur ein Ehegatte der Säule 2 angehört ** 4'941, wenn ein Ehegatte der Säule 2 / 3a angehört
GL	6'000	3'000	1'000	9'000	4'500	1'000	
GR	8'700	4'400	1'000	11'000	5'600	1'000	

JU	5'200	2'600	*760	**6'280	3'140	*760	* 2'600 für Jugendliche in Ausbildung **Wenn beide Ehegatten ohne Beiträge an die Säule 2 / 3a (5'740 wenn nur ein Ehegatte)
LU	4'900	2'500	700	6'300	3'200	700	
NE	4'800	2'400	800	6'000	3'000	800	
NW	3'500	1'700	700	5'250	2'550	700	Immer wie Bund
OW	3'300	1'700	700	4'950	2'550	700	
SG	6'400	3'200	1'000	7'400	3'700	1'000	
SH	3'500	1'700	700	5'250	2'550	700	
SO	5'000	2'500	650	7'500	3'750	975	
SZ	6'400	3'200	400	9'600	4'800	400	
TG	7'000	3'500	1'000	7'000	3'500	1'000	
TI	10'500	5'200	---	14'800	7'400	---	
VD	4'400	2'200	1'300	4'400	2'200	1'300	Beträge für Versicherungen
	3'200	1'600	300	3'200	1'600	300	Beträge für Zinsen
VS	6'000	3'000	1'090	6'000	3'000	1'090	
ZG	6'600	3'300	1'100	9'900	5'000	1'100	
ZH	5'200	2'600	1'300	7'800	3'900	1'300	

3. Die Änderungen im Überblick

Der Abzug für Versicherungsbeiträge und Zinsen von Sparkapitalien soll für verheiratete Steuerpflichtige neu Fr. 5'500 und für alleinstehende Steuerpflichtige Fr. 2'750 betragen. Der Abzug für Kinder und unterstützte Personen soll sich neu auf Fr. 950 belaufen. Der Abstand zu den Nachbarantonen Thurgau und Zürich wird hierdurch deutlich verkleinert. Von der Erhöhung werden rund 80 % der Steuerpflichtigen profitieren können. Bei den übrigen Steuerpflichtigen ist entweder das Einkommen so tief, dass sie ohnehin keine Einkommenssteuern bezahlen müssen, oder aufgrund der Prämienverbilligung genügt der heutige Abzug, um die selbst getragenen Prämien vollständig in Abzug bringen zu können.

Wie in verschiedenen anderen Kantonen soll sodann nicht mehr danach unterschieden werden, ob Beiträge an die 2. Säule oder die Säule 3a geleistet wurden oder nicht. Eine solche Änderung führt zu einer Vereinfachung des Steuerrechts.

Die nachstehende Tabelle zeigt die neu abziehbaren Beträge im Vergleich zum bisherigen Abzug sowie zu den Nachbarkantonen Thurgau und Zürich.

Kanton	Mit Beiträgen Säule 2 / 3a			Ohne Beiträge Säule 2 / 3a			Bemerkungen
	Verh.	Alleinst.	Pro Kind	Verh.	Alleinst.	Pro Kind	
SH alt	3'500	1'700	700	5'250	2'550	700	
SH neu	5'500	2'750	950	5'500	2'750	950	Kein Unterscheidung, ob mit oder ohne Beiträge Säule 2 / 3a
TG	7'000	3'500	1'000	7'000	3'500	1'000	Kein Unterscheidung, ob mit oder ohne Beiträge Säule 2 / 3a
ZH	5'200	2'600	1'300	7'800	3'900	1'300	

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 35 Abs. 1 lit. g

¹ Von den Einkünften werden abgezogen:

g) die Einlagen, Prämien und Beiträge für die Lebens-, die Kranken- und die nicht unter lit. f fallende Unfallversicherung sowie die Zinsen von Sparkapitalien der steuerpflichtigen Person und der von ihr unterhaltenen Personen, bis zum Gesamtbetrag von:

- 5'500 Fr. für Verheiratete, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben;
- 2'750 Fr. für die übrigen Steuerpflichtigen;

Diese Abzüge erhöhen sich:

- um 950 Fr. für jedes Kind oder jede unterstützungsbedürftige Person, für die die steuerpflichtige Person einen Abzug nach Art. 37 Abs. 1 lit. b oder c geltend machen kann;

Erläuterungen

Der Regelungsgegenstand von Art. 35 Abs. 1 lit. g bleibt unverändert. Angepasst werden die maximal abzugsfähigen Beträge. Zudem entfällt die in der geltenden Fassung enthaltene Vorschrift, dass sich der Abzug für Steuerpflichtige ohne Beiträge an die 2. Säule oder die Säule 3a um die Hälfte erhöht.

Gliederungstitel vor Art. 240

VIII. Änderung vom ...

Art. 240 (neu)

Art. 35 Abs. 1 lit. g in der Fassung vom ... kommt für die Steuerperioden 2021 bis 2026 zur Anwendung; ab der Steuerperiode 2027 gilt wieder die Fassung vom 1. Juli 2019.

Erläuterungen

Art. 240 begrenzt die Anwendbarkeit der geänderten Regelung des Versicherungsabzugs entsprechend der vorgesehenen Entnahme der Mittel aus der finanzpolitischen Reserve auf sechs Jahre (Steuerperioden 2021 bis 2026). Ab dem siebten Jahr bzw. ab der Steuerperiode 2027 können die

Steuerpflichtigen damit nicht mehr vom erhöhten Abzug profitieren. Zur Anwendung kommen werden dannzumal wieder die Beträge gemäss der vom Kantonsrat am 1. Juli 2019 beschlossenen und auf den 1. Januar 2020 in Kraft gesetzten Regelung. Soll der erhöhte Abzug auch nach der Steuerperiode 2026 beibehalten werden, würde eine Aufhebung von Art. 240 genügen.

5. Verzicht auf Vernehmlassung

Der Regierung hat aus den folgenden Gründen auf eine Vernehmlassung verzichtet: Zum einen hat der Kantonsrat am 15. Juni 2020 mit der Zustimmung zur finanzpolitischen Reserve für steuerliche Massnahmen dem vorliegenden Vorhaben im Grundsatz bereits zugestimmt. Zugleich wurden damit auch die einzelnen Positionen der Fraktionen grundsätzlich bekannt. Zum anderen besteht eine zeitliche Dringlichkeit, da die vorliegende Steuergesetzänderung per 1. Januar 2021 in Kraft treten muss, wenn sie im Sinne einer gewünschten Stabilisierungsmassnahme zur verbesserten Leistungsfähigkeit der privaten Haushalte beitragen soll.

6. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Gesetzesänderung führt über einen Zeitraum von sechs Jahren (2021 bis 2026) zu Mindereinnahmen des Kantons von 2.5 Mio. Franken pro Jahr. Für die Gemeinden ergeben sich für denselben Zeitraum Mindereinnahmen von jährlich 2.2 Mio. Franken.

Der Kanton kann die Mindereinnahmen beim Einkommenssteuerertrag der natürlichen Personen mit Entnahmen aus der finanzpolitischen Reserve ausgleichen. So können in den Jahren 2021 bis 2026 bis zu 2.5 Mio. Franken pro Jahr aus der finanzpolitischen Reserve entnommen werden, wenn die Einkommenssteuererträge der natürlichen Personen (ausgehend von einem Steuerfuss von 105 Prozent) den Referenzwert von 192.4 Mio. Franken (bezogen auf das Jahr 2021) nicht erreichen, wobei sich der Referenzwert jährlich um 3.3 Mio. Franken bis zum Jahr 2026 erhöht. Der Kantonsrat entscheidet jeweils über die Entnahmen.

Die beantragte Revision hat keine personellen Auswirkungen.

7. Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und dem im Anhang beigefügten Gesetzesentwurf zuzustimmen.

Schaffhausen, 7. Juli 2020

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Martin Kessler

Der Staatsschreiber-Stv.:

Christian Ritzmann

Anhang:

- Entwurf Änderung des Gesetzes über die direkten Steuern
- Beschluss über eine finanzpolitische Reserve «Steuerliche Massnahme durch Erhöhung des Versicherungsabzuges für natürliche Personen zur Entlastung der Privathaushalte während sechs Jahren zur Abfederung der finanziellen Auswirkungen von COVID-19» vom 15. Juni 2020

Gesetz über die direkten Steuern

Änderung vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I.

Das Gesetz über die direkten Steuern vom 20. März 2000 wird wie folgt geändert:

Art. 35 Abs. 1 lit. g

¹ Von den Einkünften werden abgezogen:

g) die Einlagen, Prämien und Beiträge für die Lebens-, die Kranken- und die nicht unter lit. f fallende Unfallversicherung sowie die Zinsen von Sparkapitalien der steuerpflichtigen Person und der von ihr unterhaltenen Personen, bis zum Gesamtbetrag von:

- 5'500 Fr. für Verheiratete, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben;
- 2'750 Fr. für die übrigen Steuerpflichtigen;

Diese Abzüge erhöhen sich:

- um 950 Fr. für jedes Kind oder jede unterstützungsbedürftige Person, für die die steuerpflichtige Person einen Abzug nach Art. 37 Abs. 1 lit. b oder c geltend machen kann;

Gliederungstitel vor Art. 240

VIII. Änderung vom ...

Art. 240 (neu)

Art. 35 Abs. 1 lit. g in der Fassung vom ... kommt für die Steuerperioden 2021 bis 2026 zur Anwendung; ab der Steuerperiode 2027 gilt wieder die Fassung vom 1. Juli 2019.

II.

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ Das Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin:

Beschluss über eine finanzpolitische Reserve «Steuerliche Massnahme durch Erhöhung des Versicherungsabzuges für natürliche Personen zur Entlastung der Privathaushalte während sechs Jahren zur Abfederung der finanziellen Auswirkungen von COVID-19»

vom 15. Juni 2020

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst:

In der Staatsrechnung für das Jahr 2019 ist eine finanzpolitische Reserve «Steuerliche Massnahme durch Erhöhung des Versicherungsabzuges für natürliche Personen zur Entlastung der Privathaushalte während sechs Jahren zur Abfederung der finanziellen Auswirkungen von COVID-19» in Höhe von 15 Mio. Franken zu bilden.

Anhang: Parameter für die finanzpolitische Reserve «Steuerliche Massnahme durch Erhöhung des Versicherungsabzuges für natürliche Personen zur Entlastung der Privathaushalte während sechs Jahren zur Abfederung der finanziellen Auswirkungen von COVID-19»

Zweck:

Diese finanzpolitische Reserve gleicht die zur Entlastung der privaten Haushalte von den finanziellen Auswirkungen der Coronakrise durch die Erhöhung des Versicherungsabzuges für natürliche Personen bedingten jährlichen Mindereinnahmen bei den Einkommenssteuern aus.

Äufnung:

Sie wird durch eine Einlage in der Höhe von 15 Mio. Franken geäufnet.

Entnahme:

Zum Ausgleich der Mindereinnahmen beim Einkommenssteuerertrag der natürlichen Personen können in den Jahren 2021 bis 2026 bis zu 2.5 Mio. Franken pro Jahr aus dieser finanzpolitischen Reserve entnommen werden, wenn die Einkommenssteuererträge der natürlichen Personen (ausgehend von einem Steuerfuss von 105 Prozent) den Referenzwert von 192.4 Mio. Franken (bezogen auf das Jahr 2021) nicht erreichen. Dieser Referenzwert erhöht sich jährlich um 3.3 Mio. Franken bis zum Jahr 2026. Der Kantonsrat entscheidet über die Entnahmen.

Zeitraum und Auflösung:

Sie wird spätestens mit dem Abschluss der Staatsrechnung 2026 zugunsten des ordentlichen Eigenkapitals vollständig aufgelöst. Die vorzeitige Auflösung ist zulässig. Der Kantonsrat entscheidet darüber.