

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

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage zur Volksinitiative «für eine höhere Besteuerung grosser Einkommen (Reichtumssteuerinitiative)» mit dem Antrag, die Initiative in Anwendung von Art. 28 Abs. 2 lit. a der Kantonsverfassung (SHR 101.100) ungültig zu erklären. Unserem Antrag schicken wir folgende Erläuterungen voraus:

I. Ausgangslage

Die Initiative wurde am 26. Oktober 2012 mit 1'060 gültigen Unterschriften eingereicht und vom Regierungsrat am 6. November 2012 als zustande gekommen erklärt (Amtsblatt Nr. 46 vom 16. November 2012, S. 1683 f). Sie hat folgenden Wortlaut:

«Die unterzeichnenden Stimmberechtigten im Kanton Schaffhausen fordern mit einem Volksbegehren in Form einer ausformulierten Gesetzesinitiative, das kantonale Gesetz über die direkten Steuern vom 20. März 2000 (SHR 641.100) wie folgt anzupassen:

Art. 38

1 Die Einkommenssteuer beträgt:

	Fr.
<i>0 Prozent für die ersten</i>	<i>6'300</i>
<i>1 Prozent für die weiteren</i>	<i>300</i>
<i>2 Prozent für die weiteren</i>	<i>1'700</i>
<i>3 Prozent für die weiteren</i>	<i>2'100</i>
<i>4 Prozent für die weiteren</i>	<i>2'300</i>
<i>5 Prozent für die weiteren</i>	<i>7'900</i>
<i>6 Prozent für die weiteren</i>	<i>7'900</i>
<i>7 Prozent für die weiteren</i>	<i>7'900</i>
<i>8 Prozent für die weiteren</i>	<i>7'900</i>
<i>9 Prozent für die weiteren</i>	<i>12'600</i>
<i>10 Prozent für die weiteren</i>	<i>12'600</i>
<i>11 Prozent für die weiteren</i>	<i>71'500</i>
<i>12 Prozent für die weiteren</i>	<i>69'100</i>
13 Prozent für die weiteren	224'000

Für Einkommen über 434'100 Franken beträgt der Steuersatz einheitlich 11.5 Prozent.»

II. Auswirkungen der Initiative

1. Zurzeit geltende Fassung von Art. 38

In der heute geltenden Fassung umfasst Art. 38 des Gesetzes über die direkten Steuern vom 20. März 2000 (StG, SHR 641.100) sechs Absätze und lautet wie folgt:

«Art. 38

¹ Die Einkommenssteuer beträgt:

	Fr.
0 Prozent für die ersten	6'300
1 Prozent für die weiteren	300
2 Prozent für die weiteren	1'700
3 Prozent für die weiteren	2'100
4 Prozent für die weiteren	2'300
5 Prozent für die weiteren	7'900
6 Prozent für die weiteren	7'900
7 Prozent für die weiteren	7'900
8 Prozent für die weiteren	7'900
9 Prozent für die weiteren	12'600
10 Prozent für die weiteren	12'600
11 Prozent für die weiteren	71'500
12 Prozent für die weiteren	69'100

Für Einkommen über 210'100 Franken beträgt der Steuersatz einheitlich 9,9 Prozent.

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. Steuerbare Gesamteinkommen über 399'400 Franken sind nicht zu teilen.

³ Massgebend sind die Verhältnisse am Ende der Steuerperiode oder der Steuerpflicht.

^{3a} Für Dividenden, Gewinnanteile, Liquidationsüberschüsse und geldwerte Vorteile aus Beteiligungen aller Art, die mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft ausmachen, wird die Steuer zum halben Satz des steuerbaren Gesamteinkommens berechnet.

⁴ Das steuerpflichtige Einkommen wird für die Steuerberechnung auf die nächsten hundert Franken abgerundet.

⁵ Massgebend für die Bestimmung des Steuersatzes ist das Gesamteinkommen, auch wenn nur ein Teil des Einkommens im Kanton steuerpflichtig ist. Für Steuerpflichtige mit Wohnsitz im Ausland bleibt Art. 8 Abs. 2 vorbehalten.»

Der geltende Art. 38 StG regelt somit:

- den Steuertarif (Abs. 1);
- das Steuersplitting für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige beziehungsweise für Steuerpflichtige mit Kindern (Abs. 2);
- den bei der Besteuerung massgebenden Zeitpunkt der persönlichen und finanziellen Verhältnisse (Art. 3);
- das Halbsatzverfahren bei massgebenden Beteiligungen (Abs. 3a);

- die Rundung für die Steuerberechnung (Abs. 4) und
- den anwendbaren Steuersatz, wenn nur ein Teil des Einkommens im Kanton steuerpflichtig ist (Abs. 5).

2. Unklarer Inhalt der Initiative

Die Initiative ist in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs gestellt. Sie verlangt nach dem Initiativtext die Anpassung des Steuergesetzes mit einem **«Art. 38»**, für den ein ausformulierter Vorschlag besteht. Wie oben aufgeführt, besteht der geltende Art. 38 aus mehreren Absätzen. Es stellt sich damit die Frage, ob der ganze Art. 38 durch den vorgeschlagenen Text ersetzt werden soll mit dem Ergebnis, dass damit die übrigen Absätze gestrichen beziehungsweise aufgehoben werden, oder ob sich das Initiativbegehren auf Art. 38 **Abs. 1** beschränkt und die Absätze 2 bis 5 des bisherigen Art. 38 unverändert bleiben sollen.

Aufgrund der Äusserungen der Initianten ist anzunehmen, dass ihr politisches Ziel darin besteht, für höhere Einkommen eine zusätzliche Progressionsstufe einzuführen.

Mit der ausformulierten Volksinitiative soll geltendes durch neues Recht ersetzt werden. Aufgrund des Initiativtextes, über den die Stimmberechtigten abstimmen, muss jedoch Klarheit über den Umfang und die Tragweite des Begehrens bestehen. Der ausformulierte Initiativtext kann nicht angepasst werden, um allfällige Unklarheiten zu beseitigen. Es gibt auch keine Instanz, welche autorisiert wäre, den Text verbindlich auszulegen, bevor die Initiative der Volksabstimmung unterbreitet wird. Eine Interpretation, die im Initiativtext keine Stütze findet, ist ausgeschlossen.

Der «Normalfall» wäre, dass bei einer Initiative, bei der «nur» Art. 38 **Abs. 1** geändert werden soll, das auch so formuliert und der zu ändernde Absatz unzweideutig bezeichnet wird. Beim konkreten Initiativbegehren ist das nicht der Fall, was auf Grund des Textes auch die Auslegung zulässt, wonach der ganze, bisher 6 Absätze umfassende Art. 38 neu gefasst werden beziehungsweise die nach Abs. 1 folgenden Absätze aufgehoben werden sollen.

Eine andere Auslegungsmöglichkeit besteht darin, die hochgestellte Ziffer «1» im Initiativtext dahingehend zu verstehen, dass auf diese Weise «Art. 38 Abs. 1» bezeichnet und nur dieser zu ersetzen sei. Ob man dieser hochgestellten Ziffer diese Bedeutung zumessen kann, ist aber nicht klar, weil damit auch nicht erhellt wird, was mit den nachfolgenden Absätzen geschehen soll.

3. Auswirkungen der Initiative unter der Annahme, dass sie nur eine Änderung von Art. 38 Abs. 1 bedeutet

A. Änderung des Steuertarifs (Abs. 1)

a.) Entstehung des heutigen Steuertarifs

Der heutige Tarif gemäss Art. 38 StG weist einen Maximalsatz von 9,9 Prozent auf und gilt seit dem Jahr 2008. Davor, d. h. in den Steuerperioden 2004 bis 2007, hatte der Kanton Schaffhausen für hohe Einkommen einen degressiven Tarifverlauf. Bis zur Steuerperiode 2003 galt ein rein pro-

gressiver Tarifverlauf mit einem Maximalsatz von 12,2 Prozent bei einer höchsten Tarifstufe von 13 Prozent. Aufgrund eines den Kanton Obwalden betreffenden Bundesgerichtsentscheides musste die Degression auf die Steuerperiode 2008 aufgegeben werden. Der heutige 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.

b.) Entwicklung der Kantonssteuer-Einnahmen bei den hohen Einkommen¹⁾

In Mio. Fr.	2002	2003	2004 ²⁾	2005	2006 ³⁾	2007	2008 ⁴⁾	2009	2010
Kantonssteuer alle Einkommen gesamt	148,3	147,2	144,4	145,2	144,2	146,1	159,4	152,9	150,7
Anteil Kantonssteuer hohe Einkommen	15,8	15,2	15,8	16,5	19,6	22,4	23,5	23,6	23,6
Anteil hohe Einkommen an Kantonssteuer gesamt in %	10,7	10,4	10,9	11,4	13,6	15,4	14,8	15,4	15,7

Die Tabelle macht deutlich, dass die Steuereinnahmen von Steuerpflichtigen mit hohen Einkommen zwischen 2002 und 2010 kontinuierlich gestiegen sind. Die Zunahme in diesem Zeitraum beläuft sich auf rund 7,8 Mio. Franken beziehungsweise knapp 50 Prozent. Demgegenüber sind die Einnahmen aller Einkommensklassen in der Steuerperiode 2010 nur um 2,4 Mio. Franken oder 1,6 Prozent höher als in der Steuerperiode 2002. Das heisst, *seit 2002 wurden die tiefen und mittleren Einkommen allein bei der Kantonssteuer insgesamt um gut 5,5 Mio. Franken durch die hohen Einkommen entlastet*. Kanton, Gemeinden und die übrigen Steuerpflichtigen konnten somit davon «profitieren», dass es gelungen ist, Steuerpflichtige mit hohem Einkommen anzuziehen.

¹⁾ Unter hohen Einkommen sind die steuerbaren Einkommen über 210'100 Franken zu verstehen, also diejenigen, die von der Einführung der neuen Tarifstufe 13 Prozent durch die Initiative betroffen wären. Die Zahlen in der Tabelle basieren auf der «Statistik Kantonssteuern natürliche Personen 2010 prov. Kanton Schaffhausen» (publiziert im Internet, nachfolgend Steuerstatistik 2010), die nach satzbestimmenden Einkommensklassen gegliedert ist. Da bei 210'100 Franken keine Einkommensklasse besteht, wird bei der Berechnung der Kantonssteuer auf die Einkommensklassen ab 200'000 Franken abgestellt, d. h. bei den Zahlen in der Tabelle handelt es sich nur um eine Annäherung an die effektiven Zahlen. Sie sind zudem auf 1'000 Franken gerundet.

²⁾ Einführung Degression mit Wirkung ab 2004

³⁾ Einführung Splitting und gleichzeitige Aufhebung Sozialabzug sowie Kürzung des Zweitverdienerabzuges

⁴⁾ Aufhebung Degression

c.) Finanzielle Auswirkungen der Wiedereinführung der Tarfstufe 13 Prozent

Die Initiative verlangt gegenüber dem jetzigen Einkommenssteuertarif die (Wieder-) Einführung einer Tarfstufe von 13 Prozent für steuerbare Einkommensteile von 210'200 Franken bis 434'100 Franken. Der Maximalsteuersatz würde damit von bisher 9,9 Prozent auf neu 11,5 Prozent erhöht⁵⁾. Die Einführung der zusätzlichen Tarfstufe für hohe Einkommen hätte folgende finanzielle Auswirkungen:

Natürliche Personen ⁶⁾ mit steuerbarem Einkommen über 210'100 Franken	Einnahmen Kantonssteuer 2010 ⁷⁾ in Mio. Franken	Einnahmen Kantonssteuer bei Annahme der Initiative (neue Tarfstufe)	Mehreinnahmen Kantonssteuer in Mio., Franken
Alleinstehende	2,9	3,2	0,3
Verheiratete	8,0	9,0	1,0
Total	10,9	12,2	1,3

Die finanziellen Auswirkungen der Einführung einer zusätzlichen Tarfstufe für den Kanton mit knapp 1,3 Mio. Franken Steuereinnahmen sind verhältnismässig klein. Zudem gilt diese Zahl nur unter der unseres Erachtens nicht sehr realistischen Annahme, dass alle von der neuen Tarfstufe betroffenen Steuerpflichtigen im Kanton Schaffhausen verbleiben. Würde nur jeder achte Steuerpflichtige dieser Gruppe aus dem Kanton wegziehen, würden – trotz der neuen Tarfstufe – Steuereinnahmen resultieren.

Selbstverständlich zählt jeder Steuerfranken. Dennoch muss angesichts der verhältnismässig kleinen 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. Die Frage muss verneint werden. Wie oben dargelegt, tragen aufgrund der Entwicklung der Steuereinnahmen von Personen mit hohem Einkommen diese heute erheblich mehr zum Steueraufkommen bei. Die seinerzeitige Annahme, mit der Einführung eines massvollen Steuertarifs für hohe Einkommen Anreize zu setzen, um solche Steuerpflichtige anzuziehen, hat sich verwirklicht. Es ist der bessere Weg, die Strategie mit den nachweisbar positiven Auswirkungen auf alle Steuerzahlerinnen und -zahler fortzusetzen und auf das Experiment zu verzichten, durch eine Erhöhung der Steuerbelastung den positiven Entwicklungstrend beim Beitrag der Steuern von Per-

⁵⁾ 11,5 Prozent entspricht auch dem Maximalsatz bei der direkten Bundessteuer, wobei hier aber keine Multiplikation mit einem Steuerfuss erfolgt.

⁶⁾ 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.

⁷⁾ Erhebung der kantonalen Steuerverwaltung Schaffhausen

sonen mit hohem Einkommen am Gesamttotal der Steuereinnahmen zu brechen, das Erreichte zu gefährden und durch den Verlust der steuerlichen Attraktivität mittelfristig weniger Steuereinnahmen zu haben. Der Preis dafür ist im Verhältnis zum Ertrag zu hoch.

B. Art. 38 Abs. 2 Steuergesetz wird in bestimmten Konstellationen rechtswidrig

Nach Art. 38 Abs. 2 StG wird 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, für die Ermittlung des satzbestimmenden Einkommens das steuerbare Gesamteinkommen durch den Divisor 1,9 geteilt. Steuerbare Gesamteinkommen über 399'400 Franken sind nicht zu teilen. Diese Art der Besteuerung wird "Splitting" genannt.

Der Ausschluss der Teilung von Gesamteinkommen über 399'400 Franken beruht auf der Tatsache, dass wegen des Erreichens des Maximalsteuersatzes die Teilung nicht mehr erforderlich ist, weil ohnehin der Höchststeuersatz zur Anwendung gelangt. Der Abs. 2 von Art. 38 steht damit in Zusammenhang mit dem Tarif beziehungsweise dem maximalen Steuersatz, der in Art. 38 Abs. 1 geregelt ist.

Wird der Tarif in Art. 38 Abs. 1 angepasst und eine zusätzliche Tarifestufe eingeführt, ohne dass gleichzeitig eine Anpassung des Höchstbetrages in Abs. 2 erfolgt, ergibt sich eine Verschlechterung der steuerlichen Situation von Eheleuten mit einem Gesamteinkommen zwischen 399'400 Franken und rund 824'000 Franken. Ihr Einkommen wird nicht mehr gesplittet, obwohl der höchste Steuersatz noch nicht erreicht ist. Ein Ehepaar mit einem steuerbaren Einkommen von 399'500 Franken müsste dadurch über 11'000 Franken höhere Steuern bezahlen als ein Ehepaar, das mit 399'400 Franken nur 100 Franken weniger steuerbares Einkommen aufweist. Das ist willkürlich und muss als verfassungswidrig (Art. 99 Kantonsverfassung bzw. Art. 127 Abs. 2 Bundesverfassung) bezeichnet werden, weil kein sachlicher Grund erkennbar ist, weshalb Eheleute in dieser Einkommenskategorie im Gegensatz zu allen anderen Eheleuten steuerlich schlechter behandelt werden und ihr Einkommen für die Satzbestimmung nicht mehr gesplittet wird. Zudem entspricht die Besteuerung nicht mehr dem verfassungsmässigen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Unter der Annahme, dass mit der Initiative nur Art. 38 Abs. 1 angepasst werden soll, führt die Initiative bei Einkommen zwischen 399'400 und rund 824'000 Franken somit zu einer rechtswidrigen Schlechterstellung von Eheleuten. Da sich die Initiative aufgrund des klaren Wortlautes bzw. des klaren (und nicht in Revision gezogenen) Abs. 2 des Art. 38 einer verfassungskonformen Auslegung entzieht, kann die Rechtswidrigkeit nicht behoben werden. Sie ist daher ungültig zu erklären (vgl. hinten unter Ziff III. 3. Seite 11.)

4. Auswirkungen der Initiative unter der Annahme, dass sie die Anpassung des ganzen Art. 38 bedeutet

A. Änderung des Steuertarifs (Abs. 1)

Es kann auf die Ausführungen oben unter Ziff. 3 A (Seite 3) verwiesen werden.

B. Aufhebung des Steuersplittings (Art. 38 Abs. 2)

Die Abschaffung des Splittings würde sich finanziell wie folgt auswirken⁸⁾:

	Einnahmen Kantonssteuer 2010 ⁹⁾ in Mio. Franken	Einnahmen Kantonssteuer 2010 ohne Splitting in Mio. Franken	Mehreinnahmen Kantonssteuer in Mio. Franken
Alle Einkommensklassen Alleinstehende und Verheiratete	150,7	187,9	37,2

Die Abschaffung des Splittings führt folglich zu einer *gesamthaften Erhöhung der Kantonssteuer von rund 25 Prozent*. In einzelnen ausgewählten Einkommensklassen würde dies allein bei der Kantonssteuer folgende Steuererhöhungen pro natürliche Person nach sich ziehen:

Einkommensklassen	Durchschnitt pro Einkommensklasse	Anzahl natürliche Personen	Kantonssteuer 2010 mit Splitting in Franken	Kantonssteuer 2010 ohne Splitting in Fr.	Erhöhung der Kantonssteuer in Franken	Erhöhung der Kantonssteuer in Prozent
25'000 bis 49'999	37'500	12'841	1'188	1'938	750	63.1
50'000 bis 74'999	62'500	10'255	2'939	4'445	1'506	51.2
75'000 bis 99'999	87'500	4'940	5'143	7'445	2'303	44.8
100'000 bis 124'999	112'500	2'274	7'712	10'526	2'814	36.5
125'000 bis 149'999	137'500	994	10'571	13'606	3'035	28.7
150'000 bis 199'999	175'000	824	15'197	18'607	3'410	22.4
200'000 bis 249'000	225'000	271	21'356	24'980	3'624	17,0

⁸⁾ Eine exakte Berechnung der Steuererhöhung durch die Einführung der neuen Tarifstufe bei gleichzeitiger Aufhebung des Halbsatzverfahrens und des Splittings war nicht machbar. Die finanziellen Folgen der Abschaffung des Splittings wurden deshalb separat berechnet. Dabei wurde auf der Basis der Zahlen 2010 (Steuerstatistik 2010) gerechnet. Es handelt sich somit auch bei den hier vorliegenden Zahlen lediglich um eine Annäherung an die effektiven Zahlen.

⁹⁾ Basis Steuerstatistik 2010

Die tiefen und mittleren Einkommen sind von einer Abschaffung des Splittings am stärksten betroffen (z. B. Einkommensklasse 25'000 bis 49'999 Franken mit einer Mehrbelastung von 63.1 Prozent gegenüber Einkommensklasse 200'000 bis 249'000 Franken mit einer Mehrbelastung von 17,0 Prozent). Die Initiative trifft somit in diesem Punkt die vergleichsweise wenigen natürlichen Personen mit hohem Einkommen mit Abstand am wenigsten.

C. Aufhebung des Halbsatzverfahrens¹⁰⁾ (Art. 38 Abs. 3a)

Die Aufhebung des Halbsatzverfahrens würde zu zusätzlichen Steuern auf Basis des Steuerjahres 2010 in der Höhe von 2,3 Mio. Franken führen, die sich ungefähr wie folgt zusammensetzen:

	Einnahmen Kantonssteuer bei Annahme der Initiative (neue Tarifstufe)	Einnahmen Kantonssteuer bei Annahme der Initiative und Wegfall der Halbsteuermöglichkeit	Mehreinnahmen Kantonssteuer in Mio. Franken
Alleinstehende natürliche Personen mit Einkommen über 210'100 Franken	3,2	3,7	0,5
Verheiratete natürliche Personen mit Einkommen über 210'100 Franken	9,0	10,2	1,2
Übrige Einkommen (Hochrechnung)			0,6
Total			2,3

D. Auswirkung der Aufhebung der übrigen Absätze von Art. 38 StG

Unter der Annahme, dass durch den Wegfall der Rundung auf 100 Franken (Art. 38 Abs. 4) das steuerbare Einkommen der rund 44'000 Steuerpflichtigen im Kanton um durchschnittlich 50 Franken höher wäre, würde dies zu einem zusätzlichen steuerbaren Einkommen von 2,2 Mio. Franken und damit zu Steuermehreinnahmen von rund 155'000 Franken für den Kanton und von rund 135'000 Franken für die Gemeinden führen.

Der Wegfall der übrigen Absätze hätte voraussichtlich keine finanziellen Folgen. Teilweise müsste aber für die Besteuerung auf allgemeine Grundsätze abgestellt werden, weil die verdeutlichenden Regelungen über den Zeitpunkt der massgebenden persönlichen Verhältnisse sowie das Abstellen auf das Gesamteinkommen für die Progression, wenn nur ein Teil des Einkommens im Kanton steuerbar ist, gestrichen würden.

¹⁰⁾ Anwendung des halben Satzes des massgeblichen steuerbaren Gesamteinkommens, sog. Halbsatzverfahren

E. Zusammenfassung

Insgesamt würde die Annahme der Volksinitiative unter der Annahme, dass der ganze Art. 38 angepasst werden soll, zu folgenden Steuererhöhungen führen,

Steuererhöhungen	In Mio. Franken
Mehreinnahmen durch Einführung einer neuen Tarifstufe	1,3 ¹¹⁾
Mehreinnahmen durch Aufhebung des Halbsatzverfahrens	2,3
Mehreinnahmen durch Abschaffung des Splittings	37,2
<i>Total Mehreinnahmen Kanton</i>	<i>40,8</i>
<i>Total Mehreinnahmen Gemeinden¹²⁾</i>	<i>35,2</i>
Total	76,0

III. Würdigung der Initiative

1. Der unklare Wortlaut schafft Rechtsunsicherheit

Wie bereits oben ausgeführt worden ist, ist aufgrund des Wortlautes der Initiative der Umfang der angestrebten Rechtsänderung nicht eindeutig. Er lässt grundsätzlich zwei Änderungsvarianten zu. Selbst wenn man annehmen wollte, mit der Initiative soll einzig Art. 38 Abs. 1 mit einer zusätzlichen Progressionsstufe ergänzt werden, führt die «unterlassene» Anpassung von Art. 38 Abs. 2 zu Konstellationen, in denen Eheleuten ohne ersichtlichen Grund das Splitting verwehrt wird, und damit zu einer rechtswidrigen Besteuerung.

Geht man von der Annahme aus, mit der Initiative würden die Absätze 2 bis 5 von Art. 38 des Steuergesetzes aufgehoben, wird das Splitting und das sogenannte Halbsteuerverfahren aufgehoben.

Es liegt auf der Hand, dass eine erhebliche Rechtsunsicherheit eintreten würde, weil nicht klar ist, was bei einer Annahme durch die Stimmberechtigten gelten würde.

¹¹⁾ Diese Zahl gilt – wie unter Ziff. 2.3.1.3 bereits ausgeführt – nur unter der u. E. nicht sehr realistischen Annahme, dass alle von der neuen Tarifstufe betroffenen Steuerpflichtigen im Kanton Schaffhausen verbleiben würden.

¹²⁾ Für die Schätzung der Mehreinnahmen der Gemeinden wird auf den gewichteten Steuerfuss 2010 von 96,7 Punkten abgestellt.

2. Unzumutbare Steuererhöhungen für Familien bzw. Schwächung des Steuerstandortes für potente Steuerzahler

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. In fiskalischer Hinsicht ist das Ziel bezogen auf die natürlichen Personen eine Annäherung der Steuerbelastung an das tiefere Niveau der Nachbarschaft (insbesondere Kantone Zürich und Thurgau). 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.

Unter der Annahme, dass mit der Initiative der ganze Art. 38 angepasst wird, würde die Initiative zu Mehreinnahmen bei der Staatssteuer von rund 40,8 Mio. Franken sowie bei den Gemeindesteuern von rund 35,2 Mio. Franken führen und damit die Schaffhauserinnen und Schaffhauser mit einer Steuererhöhung von insgesamt 76 Mio. Franken konfrontieren.

Die Mehreinnahmen von rund 41 Mio. Franken bei den Kantonssteuern würden, wie oben dargelegt, grösstenteils von den tiefen und mittleren Einkommen stammen, da sie zu über 90 Prozent durch den Wegfall des Splittings bedingt sind. Die zusätzliche Tarifestufe, welche die höheren Einkommen betrifft, führt zu rund 3 Prozent der Mehreinnahmen und knapp 6 Prozent entfallen auf die Abschaffung des Halbsatzverfahrens, wobei davon auch tiefe und mittlere Einkommen betroffen wären, d. h. solche, die nicht in die neue Tarifestufe fallen würden. Weil die Initiative sich nicht nur auf den Tarif beschränkt, sondern insbesondere die Aufhebung des Steuersplittings bewirkt, das zur Entlastung der Familien beziehungsweise von alleinerziehenden Personen, welche mit Kindern zusammenleben dient, führt sie zu radikalen, unzumutbaren Steuererhöhungen für Familien, wobei die Steuererhöhung in Prozent umso grösser ausfällt, je kleiner das Einkommen ist.

Aber auch unter der Annahme der Anpassung von Art. 38 Abs. 1 müsste mit insgesamt negativen Folgen gerechnet werden, sollte die Initiative angenommen werden. Wie oben unter Ziff. II. 3. A. b. (Seite 4) dargelegt worden ist, konnten in den letzten Jahren die effektiven Steuereinnahmen von Personen mit hohen Einkommen deutlich gesteigert werden. Die Kantonssteuereinnahmen aus diesem Segment betrugen im Jahr 2002 15,8 Mio. Franken und im Jahr 2010 23,6 Mio. Franken. Die Einnahmen haben somit um 7,8 Mio. Franken zugenommen, obwohl in der Zwischenzeit die Höchststeuerbelastung gesenkt wurde. Dazu kommt eine Zunahme von rund 6,8 Mio. Franken bei den Gemeindesteuern. Die massvolle Besteuerung hoher Einkommen hat sich somit für alle Steuerzahlerinnen und Steuerzahler ausbezahlt. Die Kantonssteuer-Einnahmen auf allen Einkommen haben zwischen 2002 und 2010 nur um 2,4 Mio. Franken zugenommen. Mit anderen Worten wurden mit den zusätzlichen Steuern auf den hohen Einkommen die steuerlichen Entlastungen auf den tieferen Einkommen mit rund 5,4 Mio. Franken finanziert. Mit der Einführung der zusätzlichen Progressionsstufe und der Erhöhung des maximalen Steuersatzes von 9,9 auf 11,5 Prozent wird

der Kanton Schaffhausen – in Verbindung mit den im Vergleich überdurchschnittlich hohen Vermögenssteuern – zweifellos für hohe Einkommen erheblich an Attraktivität einbüßen. Es müsste befürchtet werden, dass ein Teil der Personen mit hohen Einkommen mittelfristig den Kanton verlässt, so dass die Gefahr gross ist, dass mit der Einführung der zusätzlichen Progressionsstufe mehr Steuersubstrat verloren ginge als mit zusätzlichen Steuereinnahmen erzielt würde.

3. Folgen der Initiative: Das Schaffhauser Steuergesetz wird teilweise bundesrechtswidrig

Nach Art. 99 Kantonsverfassung bzw. Art. 127 Abs. 2 Bundesverfassung hat die Besteuerung den Grundsätzen der Gleichheit und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu entsprechen. In Anwendung dieser verfassungsmässigen Grundsätze sieht Art. 11 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SHR 624.14) vor, dass für Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, die Steuer im Vergleich zu alleinstehenden Steuerpflichtigen angemessen ermässigt werden muss. Aufgrund des geltenden Steuerrechts wird dies erreicht durch das Steuersplitting, mit dem das steuerbare Einkommen für die Bemessung der Progression um den Faktor 1,9 ermässigt wird. Wird nun mit der Initiative - je nach Auslegung des in Revision gezogenen Teils von Art. 38 - das Splitting einem Teil der Steuerpflichtigen verwehrt oder gar ganz aus dem Steuergesetz gestrichen, kommt der Kanton Schaffhausen dieser Verpflichtung nicht mehr nach. Das Steuergesetz wird in diesem Punkt in jedem Fall bundesrechtswidrig.

Nach Art. 28 Abs. 2 der Kantonsverfassung entscheidet der Kantonsrat über die Gültigkeit einer Volksinitiative. Diese ist ganz oder teilweise ungültig zu erklären, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstösst. Wie erwähnt führt die Initiative in beiden möglichen Auslegungsfällen zu steuerlichen Konstellationen, die klarerweise gegen das Steuerharmonisierungsgesetz bzw. gegen die Kantons- und Bundesverfassung verstossen. Die Initiative entzieht sich aufgrund ihres Wortlauts bzw. aufgrund ihrer Inkompatibilität mit den nicht in Revision gezogenen Teilen von Art. 38 einer verfassungskonformen Auslegung. Sie ist daher vom Kantonsrat in Anwendung von Art. 28 Abs. 2 lit. a Kantonsverfassung *ungültig zu erklären*.

V. Gegenvorschlag

Wird die Initiative für ungültig erklärt, entfällt die Möglichkeit eines Gegenvorschlags. Im Übrigen sieht der Regierungsrat gestützt auf die vorstehenden Ausführungen und Erwägungen keine Veranlassung zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlags.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Initiative «Für eine höhere Besteuerung grosser Einkommen (Reichtumssteuerinitiative)» in Anwendung von Art. 28 Abs. 2 lit. a der Kantonsverfassung ungültig zu erklären.

Schaffhausen, 12. Februar 2013

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Rosmarie Widmer Gysel

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger