

Bericht und Antrag 16-100
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
betreffend Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Keine Steuergeschenke
an Grossaktionäre»

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die direkten Steuern als Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Keine Steuergeschenke an Grossaktionäre». Unserem Antrag schicken wir folgende Ausführungen voraus:

I. Ausgangslage

1. Gegenstand der Initiative

Die Initiative «Keine Steuergeschenke an Grossaktionäre» wurde am 8. September 2014 mit 1'250 gültigen Unterschriften eingereicht und vom Regierungsrat am 16. September 2014 als zustande gekommen erklärt (Amtsblatt Nr. 37 vom 19. September 2014, S. 1367). Sie verlangt, dass Beteiligungserträge, die eine Unternehmung (AG, GmbH oder Genossenschaft) an ihre Anteilsinhaber ausschüttet, immer in vollem Umfang besteuert werden. Hierzu soll Art. 38 Abs. 3a des kantonalen Gesetzes über die direkten Steuern (SHR 641.100) aufgehoben werden.

2. Geltendes Recht

Art. 38 Abs. 3a des kantonalen Gesetzes über die direkten Steuern sieht vor, dass Dividenden, Gewinnanteile, Liquidationsüberschüsse und geldwerte Vorteile aus Beteiligungen aller Art reduziert besteuert werden, wenn der Empfänger zu mindestens zehn Prozent an einer Unternehmung beteiligt ist. Die Besteuerung erfolgt zur Hälfte des Steuersatzes, der für die gesamten steuerbaren Einkünfte gilt. Das Bundesrecht räumt den Kantonen ausdrücklich das Recht zur steuerliche Entlastung von Beteiligungen ein (Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990, SR 642.14). Auch werden diese Einkünfte bei der direkten Bundessteuer ebenfalls besonders steuerlich erfasst (Art. 18b und Art. 20 Abs. 1^{bis} des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990, SR 642.11).

Der Grund für die Teilbesteuerung von Beteiligungserträgen ist die wirtschaftliche Doppelbelastung von Körperschaften und Anteilsinhabern. Die von einer Kapitalgesellschaft erzielten Gewinne werden zum einem bei dieser selbst und zum anderen (im Falle der Ausschüttung) nochmals bei den

Anteilsinhabern besteuert. Dasselbe Steuersubstrat wird damit zweimal der Besteuerung unterworfen. Mit den Regelungen im Steuerrecht des Kantons und des Bundes wird diese Doppelbelastung gemildert.

3. Antrag des Regierungsrates und Beratung im Kantonsrat

Mit Bericht und Antrag vom 13. Januar 2015 sprach sich der Regierungsrat gegen das Initiativbegehren «Keine Steuergeschenke an Grossaktionäre» aus und beantragte dem Kantonsrat, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten (vgl. Amtsdruckschrift 15–04). Die Volksinitiative kam zu einem denkbar ungünstigen Zeitpunkt. Der Bundesrat beabsichtigte mit der Botschaft zur Unternehmenssteuerreform III (USR III) vom 5. Juni 2015 die Frage der Teilbesteuerung von Dividenden für die ganze Schweiz einheitlich und verbindlich zu regeln. Es galt daher zu vermeiden, die Stimmberechtigten über eine Gesetzesänderung befinden zu lassen, welche innert zwei bis drei Jahren aufgrund des übergeordneten Bundesrechts erneut nach einer Korrektur verlangt. Das kantonale Recht soll mit dem Bundesrecht koordiniert werden.

Der Kantonsrat beriet den Antrag des Regierungsrates, der Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen, an seiner Sitzung vom 16. März 2015 kontrovers. Die vorberatende Spezialkommission und die Gegner des Gegenvorschlages machten geltend, es sei offen, ob im Bundesrecht eine neue Regelung getroffen werde. Zudem wurde moniert, es handle sich um eine Verzögerungstaktik. Letztlich folgte der Kantonsrat dem Antrag des Regierungsrats und beschloss mit 38 : 10 Stimmen, der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen (vgl. Ratsprotokoll 2015, S. 104 ff.).

4. Antrag des Bundesrates zur Dividendenbesteuerung und von den Eidgenössischen Räten beschlossene Unternehmenssteuerreform III

Die Botschaft zur USR III sah vor, dass Beteiligungserträge inskünftig zu 70 % besteuert werden müssen, sofern die Beteiligungsquote mindestens 10 % beträgt. Die Kantone hätten keinen Spielraum mehr für abweichende Regelungen gehabt.

Die Eidgenössischen Räte lehnten den Antrag des Bundesrates zwischenzeitlich ab. Stattdessen beschlossen sie mit der am 17. Juni 2016 verabschiedeten Vorlage, dass Kantone, welche die sog. zinsbereinigte Gewinnsteuer einführen, gleichzeitig Erträge aus Beteiligungen von mindestens 10 %, die im Privatvermögen gehalten werden, mindestens zu 60 % besteuern müssen. Über die USR III wird aller Voraussicht nach eine Referendumsabstimmung erfolgen.

II. Gegenvorschlag

1. Grundsätzliche Überlegungen

Eine Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung auf Dividenden ist sachlich richtig und erfolgt in sämtlichen Kantonen und auf Bundesebene. Die Mindestbeteiligungsquote von 10 % ist dabei

durch das Bundesrecht verbindlich vorgegeben und kann durch die Kantone nicht aufgehoben werden. Ein Gegenvorschlag kann daher nur das Ausmass der Milderung zum Gegenstand haben. Dabei sind als wesentliche Eckwerte einerseits der interkantonale Steuerwettbewerb und andererseits notwendige Anpassungen bei der Gewinnbesteuerung juristischer Personen infolge der USR III zu beachten.

In Bezug auf den interkantonalen Wettbewerb präsentiert sich die aktuelle Situation unverändert, die Dividendenbesteuerung im Steuerjahr 2016 entspricht grundsätzlich derjenigen des Steuerjahres 2014. Eine Änderung ergibt sich lediglich in Bezug auf den Kanton Schwyz, worauf aber bereits im Bericht und Antrag vom 13. Januar 2015 verwiesen wurde. Die Situation stellt sich somit wie folgt dar:

Kanton	Milderung in Prozenten		Art
	Beteiligung im Geschäftsvermögen	Beteiligung im Privatvermögen	
AG	60	60	Teilsatzverfahren
AR	40	40	Teilsatzverfahren
AI	60	60	Teilsatzverfahren
BL	50	50	Teilsatzverfahren
BS	50	50	Teileinkünfteverfahren
BE	50	50	Teilsatzverfahren
FR	50	50	Teileinkünfteverfahren
GE	50	40	Teileinkünfteverfahren
GL	65	65	Teilsatzverfahren
GR	50	40	Teileinkünfteverfahren
JU	50	40	Teileinkünfteverfahren
LU	50	50	Teileinkünfteverfahren
NE	50	40	Teileinkünfteverfahren
NW	50	50	Teilsatzverfahren
OW	50	50	Teileinkünfteverfahren
SG	50	50	Teilsatzverfahren
SH	50	50	<i>Teilsatzverfahren</i>
SO	50	40	Teileinkünfteverfahren
SZ	50	50	Teileinkünfteverfahren
TG	50	40	Teileinkünfteverfahren
TI	50	40	Teileinkünfteverfahren
UR	60	60	Teileinkünfteverfahren
VD	40	30	Teileinkünfteverfahren
VS	50	40	Teileinkünfteverfahren
ZG	50	50	Teileinkünfteverfahren
ZH	50	50	Teilsatzverfahren

Änderungen werden aufgrund der USR III diejenigen Kantone vornehmen müssen, welche die zinsbereinigte Gewinnsteuer einführen werden und die damit verbundene Mindestbesteuerung der Dividenden sicherzustellen haben. Im Übrigen sind Anpassungen in diesem Bereich von Kantonen zu erwarten, welche aufgrund der USR III ihre Gewinnsteuersätze substanziell senken werden. Es steht aber keineswegs fest, dass alle betroffenen Kantone die Dividenden in Zukunft höher besteuern werden. So hat der Kanton Waadt (in Vorwegnahme der Anpassungen aufgrund der USR III) zwar bereits eine massive Senkung der Gewinnsteuern beschlossen, jedoch auf eine höhere Dividendenbesteuerung verzichtet.

Im Rahmen der eigenen Umsetzungsmassnahmen zur USR III wird auch der Kanton Schaffhausen nicht umhin kommen, die Gewinnsteuersätze deutlich zu senken, um weiterhin wettbewerbsfähig zu bleiben und nicht die bisher besonders besteuerten Statusgesellschaften und damit Arbeitsplätze und deren Steuereinnahmen zu verlieren. Ziel ist eine effektive Gesamtbelastung (inkl. direkte Bundessteuer) von 12 bis 12,5 %, womit der Kanton Schaffhausen innerhalb der Schweiz eine wettbewerbsfähige Position einnehmen dürfte und international gut gestellt sein wird. Da hiervon sämtliche Kapitalgesellschaften profitieren werden, ist es gerechtfertigt, Dividenden fortan höher zu besteuern als bisher. Zudem wäre eine höhere Besteuerung der Dividenden im Falle der Einführung der zinsbereinigten Gewinnsteuer ohnehin zwingend erforderlich.

2. Vorgeschlagene Anpassung – Erhöhung der Dividendenbesteuerung auf 70 %

Wie erwähnt, hatte der Bundesrat dem Parlament beantragt, dass Beteiligungserträge inskünftig (unter Beibehaltung der Mindestbeteiligungsquote von 10 %) in der ganzen Schweiz zwingend zu 70 % besteuert werden sollen. Dieser Antrag entsprach dem, was 21 Kantone einschliesslich des Kantons Schaffhausen in der Vernehmlassung zur USR III verlangt hatten.

An der Erhöhung der Dividendenbesteuerung auf 70 % ist grundsätzlich festzuhalten, auch wenn die Bundesregelung mehr Spielraum enthält. Diese Erhöhung wird bei Umsetzung der geplanten Gewinnsteuersenkung im Rahmen der kantonalen Strategie zur USR III wieder relativiert werden. Die Gewinnsteuersenkung kommt insbesondere auch den KMU zugute. Während deren effektive Gewinnsteuerbelastung (inkl. direkte Bundessteuer) bisher rund 16 % beträgt, soll sie neu bei 12 bis 12,5 % liegen. Mit der vorgeschlagenen höheren Besteuerung der Dividenden auf kantonaler Ebene leisten die KMU deshalb einen vertretbaren Beitrag an die notwendige Gegenfinanzierung der Senkung des Gewinnsteuersatzes im Rahmen der Umsetzung der USR III. Dieser sachliche Zusammenhang legt zudem nahe, dass die Inkraftsetzung der Erhöhung der Dividendenbesteuerung auf 70 % durch den Regierungsrat voraussichtlich auf den 1. Januar 2019 erfolgt, d.h. denselben Zeitpunkt, auf den nach aktuellem Stand auch die USR III auf kantonaler Ebene umzusetzen sein wird.

3. Auswirkung für die Steuerpflichtigen

Wie sich die Anpassung für die Steuerpflichtigen im Einzelnen auswirkt, zeigt folgende Übersicht:

Steuerbares Einkommen gesamt	davon Einkommen aus Beteiligung von mind. 10%	Einfache Steuer gesamt bei Teilsatzverfahren 50%	Einfache Steuer gesamt bei Teilsatzverfahren 70%	Mehrbelastung einfache Steuer	Mehrbelastung Kantons- und Gemeindesteuern
(CHF)	(CHF)	(CHF)	(CHF)	(CHF)	(CHF)
70'000	10'000	2'908	2'997	+ 89	+ 189
70'000	30'000	2'460	2'728	+ 268	+ 568
70'000	50'000	2'013	2'461	+ 448	+ 950
100'000	10'000	5'406	5'519	+ 113	+ 240
100'000	30'000	4'837	5'178	+ 341	+ 754
100'000	50'000	4'268	4'837	+ 569	+ 1'206
150'000	10'000	10'423	10'571	+ 148	+ 314
150'000	30'000	9'694	10'140	+ 446	+ 946
150'000	50'000	8'964	9'708	+ 744	+ 1'577

(Beispiele verheiratete Steuerpflichtige; ohne Kirchensteuer; Stadt Schaffhausen; Steuerbeträge auf ganze Frankenbeträge gerundet)

4. Finanzielle Auswirkungen für den Kanton

Im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013 wären die Steuereinnahmen des Kantons p.a. rein rechnerisch um rund 1,7 Mio. Franken höher ausgefallen, wenn die betreffenden Beteiligungserträge im Umfang von 70 % besteuert worden wären. Dies gilt jedoch nur unter der Annahme, dass die betreffenden Unternehmen nicht ein anderes Ausschüttungsverhalten gezeigt hätten (d.h. Gewinne vermehrt einbehalten statt ausgeschüttet hätten) und jegliche Auswirkungen auf die Wahl des Wohnsitzes der Anteilsinhaber ausgeblieben wären. Beides erscheint wenig wahrscheinlich. Die effektiven Mehrerträge dürften daher um einiges tiefer liegen.

III. Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen,

- 1. das Initiativbegehren «Keine Steuergeschenke an Grossaktionäre» den Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten und*
- 2. dem im Anhang aufgeführten Gegenvorschlag zuzustimmen.*

Schaffhausen, 16. August 2016

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Dr. Reto Dubach

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

Anhang: Entwurf Änderung des Gesetzes über die direkten Steuern

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. 38 Abs. 3a

^{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 zu 70 Prozent des Satzes des steuerbaren Gesamteinkommens berechnet.

II.

¹ Dieser Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Keine Steuergeschenke an Grossaktionäre" wird zusammen mit der Volksinitiative nach dem Verfahren gemäss Art. 30 der Kantonsverfassung zur Abstimmung unterbreitet. Vorbehalten bleibt ein allfälliger Rückzug der Volksinitiative.

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: