

An den
Grossen Stadtrat
8200 Schaffhausen

Vorlage des Stadtrates vom 12. Januar 2010

**Initiative "Steuerbelastung senken! Jetzt!"
der Jungfreisinnigen der Stadt Schaffhausen,
Überweisung und Stellungnahme des Stadtrates**

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Einleitung und Übersicht

Am 22. Juli 2009 hat der Stadtrat davon Kenntnis genommen, dass die Volksinitiative "Steuerbelastung senken! Jetzt!" der Jungfreisinnigen der Stadt Schaffhausen mit 674 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.

Mit der Initiative wird die Ergänzung der Stadtverfassung um einen zusätzlichen Artikel verlangt. Unter Kapitel VIII. Übergangsbestimmungen soll der neue Artikel 56 eingefügt werden und wie folgt lauten:

Art. 56

Die Stadt Schaffhausen vermindert den Verwaltungsaufwand in den nächsten fünf Jahren in einem solchen Umfange, dass der Steuerfuss um mindestens 15 Prozentpunkte gesenkt werden kann. (Vergleichsbasis 2008).

Der Stadtrat hat die Gültigkeit der Initiative formell und materiell intern wie auch extern sorgfältig abklären lassen und beantragt Ihnen, sie als gültig zu erklären und den Stimmberechtigten mit dem Antrag auf Ablehnung zur Abstimmung vorzulegen.

Dies im Wesentlichen aus den folgenden Gründen:

- Mit der in der Initiative vorgesehenen bedingungslosen Verpflichtung zur Senkung des Steuerfusses wird die Budgetkompetenz des Grossen Stadtrates zwar stark eingeschränkt. Die Einschränkung geht aber nicht so weit, dass dieser seinen gesetzlichen Auftrag, ein mittelfristig ausgeglichenes Budget vorzulegen, überhaupt nicht mehr erfüllen kann. Nach dem Grundsatz, dass im Zweifel zugunsten der Volksrechte zu entscheiden ist ("in dubio pro populo"), kann die Initiative daher gültig erklärt werden.
- Inhaltlich ist das Initiativbegehren jedoch problematisch: In den Jahren 2001 bis und mit 2010 hat bei den Gemeindesteuern eine Gesamtentlastung der Steuerzahlenden von 29.3 Mio. Franken stattgefunden. Der Stadtrat ist auch gewillt, das Ziel einer weiteren Entlastung mittelfristig weiter zu verfolgen, wenn es aufgrund der wirtschaftlichen Umstände und der Entwicklung der Steuereinnahmen verantwortbar ist. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Wirtschaftskrise und der damit einhergehenden Rezession erscheint die Forderung nach einer massiven Steuerfussenkung von 15 Punkten während der nächsten fünf Jahre jedoch unverantwortlich. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil mit der Annahme des Initiativbegehrens ein Leistungsabbau der öffentlichen Hand mit unbekanntem Auswirkung sowie jahrelangen politischen Unsicherheiten¹ verbunden wären. Das Initiativbegehren verunmöglicht darüber hinaus, die stadträtlichen Legislaturziele zur Attraktivierung Schaffhausens als Wohn- und Wirtschaftsstandort umzusetzen. Nur mit der Umsetzung dieser Ziele können die Grundlagen für eine weitere steuerliche Entlastung gelegt werden.

2. Inhalt der Initiative, Verfahren und Gültigkeit

2.1 Inhalt

Wie erwähnt hat das Initiativbegehren den folgenden Wortlaut:

Art. 56

Die Stadt Schaffhausen vermindert den Verwaltungsaufwand in den nächsten fünf Jahren in einem solchen Umfange, dass der Steuerfuss um mindestens 15 Prozentpunkte gesenkt werden kann (Vergleichsbasis 2008).

Aus dem Initiativtext ergibt sich nicht, was unter dem Begriff "Verwaltungsaufwand" zu verstehen ist. Der Stadtrat geht davon aus, dass damit der Personal- und Sachaufwand in der Laufenden Rechnung gemeint ist.

Zudem erweist sich der Wortlaut der Initiative als sehr starr: Hinsichtlich besonderer Entwicklungen oder ausserordentlicher Situationen (z.B. Auswirkungen einer Rezession) sind keine Ausnahmeregelungen vorgesehen.

¹ vgl. zur näheren Betrachtung auch Abschnitt 3.1.1

2.2 Verfahren bei Initiativen

Nach Einreichung eines Initiativbegehrens hat der Grosse Stadtrat innerhalb von sechs Monaten zu beschliessen, ob er dieses für ungültig erklärt, ihm zustimmt, es ablehnt oder ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll (Art. 13 Abs. 4 Stadtverfassung [StV]). Wird ein Gegenvorschlag beschlossen, so muss dieser innerhalb von 12 Monaten ausgearbeitet und innerhalb sechs weiterer Monate abschliessend beraten werden (Art. 13 Abs. 5 StV). Anschliessend muss innert sechs Monaten die Volksabstimmung durchgeführt werden. Wird die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung empfohlen, so gilt ab der definitiven Beschlussfassung im Grossen Stadtrat ebenfalls die sechsmonatige Frist für die Durchführung der Volksabstimmung (Art. 13 Abs. 6 StV).

2.3 Frage der Gültigkeit der Initiative

Die Unterschriftenbogen für die Initiative erfüllen die Formvorschriften für Volksbegehren. Die Initiative wurde von 674 in der Stadt Schaffhausen stimmberechtigten Personen unterzeichnet. Die formellen Gültigkeitserfordernisse sind damit erfüllt.

Hingegen ergaben sich für den Stadtrat gewisse Zweifel an der Vereinbarkeit der Initiative mit übergeordnetem Recht, namentlich mit dem Gemeindegesetz vom 17. August 1998 (GG, SHR 120.100). Konkret stellt sich die Frage, ob es zulässig ist, in der Stadtverfassung Aufgaben und Befugnisse wie die Festlegung des Voranschlags zusammen mit dem Steuerfuss, welche der Gemeindelegislative aus kantonalem Recht (Art. 26 Abs. 1 lit. f GG) zukommt, einzuschränken.

Klar ist, dass die Budgetkompetenz des Grossen Stadtrats durch die Einführung der in der Initiative vorgesehenen Regelung tangiert würde. Die finanzielle Handlungsfähigkeit wäre stark eingeschränkt, zumal der Initiative keine Ausnahmeregelungen zu entnehmen sind, mit denen auf nicht zu verhindernde, ausserordentliche Entwicklungen reagiert werden kann. Dies im Gegensatz etwa zur Schuldenbremse auf Bundesebene, wo die Handlungsfähigkeit in der Finanzpolitik mittels Ausnahmeregelung aufrechterhalten wird. Allerdings ist anzumerken, dass in der Stadt Schaffhausen - im Gegensatz zum Bund - der Voranschlag mit der Festsetzung des Steuerfusses dem fakultativen Referendum unterliegt (Art. 44 GG) und mithin die Budgetkompetenz des Grossen Stadtrats im Vergleich zu derjenigen des eidgenössischen Parlaments von vornherein eingeschränkt ist. Daneben ist der Freiraum zur Gestaltung des Voranschlages auf kommunaler Ebene normalerweise erheblich begrenzt, zumal der überwiegende Teil der Ausgaben entweder auf gesetzlichen Verpflichtungen oder früheren Gemeindebeschlüssen beruht. Es ist folglich nicht auszuschliessen, dass eine Reduktion in der geforderten Grössenordnung und im festgelegten Zeitrahmen faktisch nicht durchführbar ist, was die Ungültigkeit der Initiative zur Folge hätte.

Da das Amt für Justiz und Gemeinden (AJG) des Kantons Schaffhausen diese Zweifel an der rechtlichen Zulässigkeit der Initiative im Rahmen einer summarischen Prüfung² nicht ausräumen konnte, gab der Stadtrat zur vertieften Beurteilung der Gültigkeit der Initiative bei Prof. Dr. Uhlmann, Anwaltskanzlei WENGER PLATTNER, Basel, ein Kurzgutachten in Auftrag (vgl. Beilage). Dieses spricht

² Schreiben des AJG an den Stadtrat vom 29. Oktober 2009.

sich trotz Zweifeln an der Durchführbarkeit nach dem Grundsatz "in dubio pro populo" für eine Gültigerklärung aus, weil die Hürden für eine Ungültigerklärung auch nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung sehr hoch sind. Der Stadtrat schliesst sich der Schlussfolgerung des Gutachters an, die sich im Übrigen mit der Einschätzung des Rechtsdienstes des Stadtrates deckt.

3. Die Haltung des Stadtrates zur Initiative

Der Stadtrat beantragt Ihnen, die Initiative abzulehnen. Dies aus folgenden Gründen:

3.1 Problematik der Durchführbarkeit

3.1.1 Verteilung der Einnahmen

Das untenstehende Diagramm ermöglicht einen prozentualen Überblick der Einnahmen gemäss Voranschlag 2010³:

Einnahmen gesamt: 213.3 Mio. Fr.

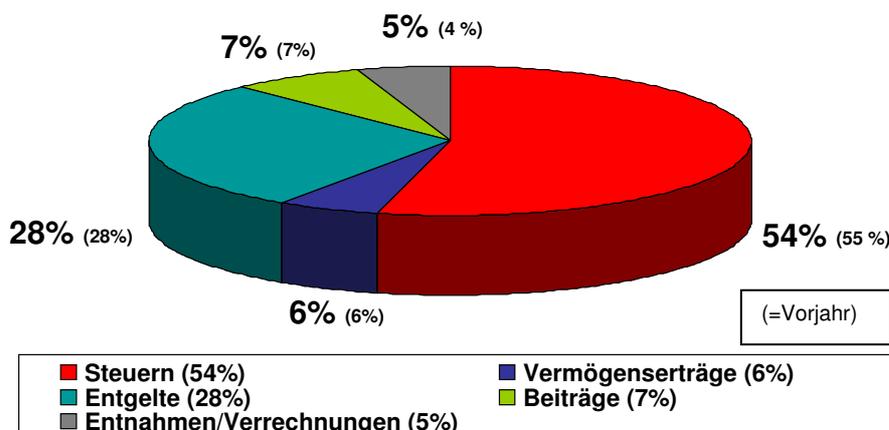


Abbildung 1: Prozentuale Aufteilung (gerundete Werte) der Einnahmen gemäss Voranschlag 2010.

In Zahlen ausgedrückt setzen sich die Einnahmen des Voranschlags 2010 wie folgt zusammen:

Steuern und Regalien (gesamt)	115.6 Mio. Fr.
Entgelte	60.6 Mio. Fr.
Entnahmen / Verrechnungen	10.4 Mio. Fr.
Vermögenserträge	11.4 Mio. Fr.
Beiträge	15.3 Mio. Fr.

³ Zahlen beinhalten die Änderungen der Budgetsitzung des GSR vom 8. Dezember 2009.

Die geforderte Verminderung des Verwaltungsaufwandes von rund 15 Mio. Franken hätte zum Nachteil der Bevölkerung zwangsläufig spürbare Einschnitte in diversen Bereichen des städtischen Leistungskatalogs zur Folge. Zudem würde die finanzielle Handlungsfähigkeit unseres Gemeinwesens für die nächsten Jahre grundsätzlich infrage gestellt. Wichtige Investitionen und Beiträge der Stadt wären stark gefährdet und städtische Leistungen würden in verschiedenen Bereichen mit einer jahrelangen politischen Unsicherheit belastet, weil sie nur durch das Parlament und allfällige Volksentscheide aufgehoben werden könnten.

Zu bedenken ist, dass rund 80 Prozent der öffentlichen Ausgaben auf kommunaler Ebene durch übergeordnetes Recht (kantonales Recht und Bundesrecht) vorgegeben und somit nicht disponibel sind. Dies betrifft insbesondere die beiden grossen Sachgruppen "Bildung" und "Soziale Wohlfahrt", welche in der laufenden Rechnung mit über 100 Millionen Franken fast die Hälfte der Gesamtausgaben des städtischen Haushalts ausmachen.

3.1.2 Funktionale Verteilung des Aufwands

In der nachfolgenden grafischen Darstellung der Verteilung des Aufwands nach funktionaler Gliederung ist ersichtlich, dass im Voranschlag 2010 die soziale Wohlfahrt 67.2 Mio. und die Bildung 36.7 Mio. des Gesamtaufwandes von 214.7 Mio. Franken ausmachen. Gegenüber dem Voranschlag 2009 ergibt sich bei der sozialen Wohlfahrt vor allem wegen dem Anstieg der Krankenkassenprämien und den Folgen der Wirtschaftskrise ein Anstieg der prognostizierten Ausgaben von ca. 3.2 Mio. Franken. Weitere markante Zusatzausgaben von voraussichtlich über 1 Mio. Franken stehen ab 2011 im Bereich der Pflegefinanzierung an.

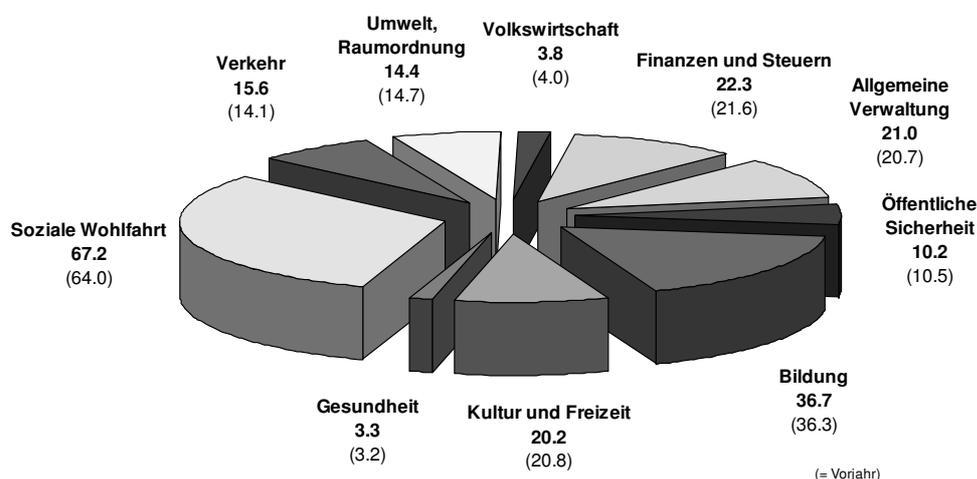


Abbildung 2: Aufwand nach funktionaler Gliederung (Voranschlag 2010, in Mio. Franken, Werte gerundet).

Die in der grafischen Darstellung aufgeführten Posten⁴ setzen sich dabei zur Hauptsache wie folgt zusammen:

⁴ vgl. Voranschlag 2010 der Stadt Schaffhausen.

Allgemeine Verwaltung (21 Mio. Fr.):

Aufwendungen für Wahlen und Abstimmungen, das Parlament, den Stadtrat, die Steuerverwaltung, die Zentralverwaltung, die Stadtkanzlei, den Personaldienst und das Stadtarchiv; aber auch das Hoch- und Tiefbauamt, den Unterhalt der Verwaltungsgebäude sowie die Leistungen für Pensionierte.

Öffentliche Sicherheit (10.2 Mio. Fr.):

Aufwendungen vor allem für das Zivilstandsamt, die Einwohnerkontrolle, die Verwaltungspolizei, die Feuerwehr und den Entschädigungsanteil der Stadt an die Schaffhauser Polizei.

Bildung (36.7 Mio. Fr.):

Insbesondere Schulen, einschliesslich Kindergärten und das allgemeine Erziehungswesen.

Kultur und Freizeit (20.2 Mio. Fr.):

Aufwendungen für das Museum zu Allerheiligen, die Bibliotheken, das Stadttheater, die Sport-, Freizeit- und Grünanlagen und den Gärtnereibetrieb.

Gesundheit (3.3 Mio. Fr.):

Der grösste Teil der Ausgaben entfällt hier auf die Spitex.

Soziale Wohlfahrt (67.2 Mio. Fr.):

Aufwendungen für die Kinderbetreuung (Hort, Tagesschulen, Krippen usw.), die Sozialhilfe, die obligatorische Krankenversicherung und die Alters- und Pflegeheime.

Verkehr (15.6 Mio. Fr.):

Ausgaben in erster Linie für den Nah- und Regionalverkehr sowie den Strassenunterhalt.

Umwelt und Raumplanung (14.4 Mio. Fr.):

Aufwendungen insbesondere für die Abwasserreinigung, die Kehrichtabfuhr, die Bestattungen und die Friedhöfe.

Volkswirtschaft (3.8 Mio. Fr.):

Ausgaben betreffen mehrheitlich die Forstwirtschaft.

Finanzen und Steuern (22.3 Mio. Fr.):

Die Hauptausgaben fallen für die Abschreibung von Investitionen, die Zinsen als auch den Betrieb und Unterhalt der Liegenschaften des Finanzvermögens an.

3.1.3 Personalaufwand

Auf Basis des Voranschlags 2010 entspricht die Senkung des Steuerfusses um 15 Punkte einem Einnahmeausfall von knapp 15 Mio. Fr. (prognostizierte Steuereinnahmen der natürlichen Personen für 2010: 94 Mio. Fr.). Würde man diesen Betrag in erster Linie beim Personal einsparen, welches bei der Stadt als Dienstleistungsbetrieb für die Bevölkerung den grössten Kostenfaktor darstellt, ergäbe sich ein Abbau von ca. 150 Vollzeitstellen (Basis: Stadtverwaltung mit umgerechnet 790 Vollzeitstellen, ohne VBSH mit 146 und Werke mit 152 Stellen), also von ca. 20 Prozent des Stellenetats. Ein derartiger Abbau wäre im vorgegebenen

Zeitraum nicht mit ordentlichen Fluktuationen, sondern nur über Entlassungen zu erreichen. In einer angespannten Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage würde die Stadt damit zu einer Verschärfung der Arbeitsmarktsituation in Schaffhausen beitragen. Es wäre in der Folge mit einem Anstieg der Sozialausgaben zu rechnen.

An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass die Personalkosten der Stadt im Voranschlag 2010 auf rund 96 Mio. Fr. stabilisiert werden konnten (Vergleichsbasis: Budget 2009). Trotzdem stellen sich unserem Gemeinwesen immer wieder neue Herausforderungen.

Beispiele dafür sind:

- zusätzlichen Anforderungen aus übergeordnetem Recht von Bund und Kanton (wie Registerharmonisierung, Vorschriften des Krankenversicherungsgesetzes zum Pflegewesen)
- gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen, auf welche die öffentliche Hand reagieren musste (z.B. Sicherheitsbereich, Quartierentwicklung, Kinder- und Altersbetreuung)
- Aufträge des Stadtparlaments für zusätzliche Leistungen (z.B. Schulsozialarbeit, Tagesschulen usw.).

Mit der Reduktion und Straffung der Abteilungsstrukturen per 1. Januar 2005 hat der Stadtrat eine schlankere Führungsorganisation geschaffen, welche die Grundlage für weitere Verbesserungen bildet. Ziel bleibt, die Zahl der Bereichs- und Abteilungsleitungen - wo möglich und sinnvoll - weiter zu reduzieren. Auch innerhalb der Bereiche wird die Organisation laufend optimiert, wodurch die wertvollen Dienstleistungen zugunsten der Bevölkerung oftmals ohne zusätzliche Personalkosten ausgebaut werden konnten.

Der Vorwurf der Initianten, dass in der Stadtverwaltung laufend neues Personal eingestellt werde⁵, ist deshalb pauschal und undifferenziert.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die Legislaturschwerpunkte 2009 - 2012 zu verweisen, gemäss denen die Stadt Schaffhausen das Ziel einer modernen, bürgerfreundlichen Verwaltung mit zeitgemässen Kompetenzen, Strukturen und Prozessen verfolgt.

Die Behauptungen der Initianten, die Stadt sei überverwaltet⁶ und brauche damit für die Bewältigung ihrer Aufgaben zu viel Personal, entbehren einer sachlichen Grundlage. Dies belegen wiederum Vergleiche mit ähnlich grossen Städten. Sie zeigen, dass Schaffhausen beim Gesamtaufwand pro Kopf, beim Personalaufwand pro Kopf und insbesondere beim Aufwand für die allgemeine Verwaltung pro Kopf die Kosten im Griff hat⁷.

3.1.4 Sachaufwand

Der Stadtrat hat nicht nur den Personalaufwand, sondern auch den Sachaufwand im Griff: Im Voranschlag 2010 konnte dieser im Vergleich zum Budget 2009 leicht reduziert werden. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass hier oft nur

⁵ vgl. Schaffhauser Nachrichten vom 29. Juli 2009, Fakten und Ansichten mit dem Titel "Schaffhausen: Eine kleine Steuerhölle".

⁶ vgl. Schaffhauser Nachrichten vom 29. Juli 2009, Fakten und Ansichten mit dem Titel "Schaffhausen: Eine kleine Steuerhölle".

⁷ vgl. dazu die Antwort des Stadtrates auf das Postulat von Walter Hotz "Optimierung der Aufgaben und Führungsstruktur" in der Sitzung des Grossen Stadtrates vom 27. Oktober 2009.

wenig Spielraum bleibt. Besonders im baulichen Unterhalt der städtischen Liegenschaften besteht Nachholbedarf, nachdem dieser Bereich in der Vergangenheit immer auf einem ziemlich tiefen Niveau gehalten wurde.

3.2 Entwicklung der Steuerbelastung in der Stadt Schaffhausen

3.2.1 Entwicklung des Steuerfusses

Seit dem Jahr 2001 hat sich der Gemeindesteuerfuss bei den natürlichen Personen wie folgt entwickelt:

2001	112 Punkte
2002	109 Punkte (-3)
2003	108 Punkte (-1)
2004	108 Punkte
2005	108 Punkte
2006	108 Punkte
2007	105 Punkte (-3)
2008	98 Punkte (-7, davon -6 Steuerfussabtausch mit dem Kanton)
2009	98 Punkte
2010	98 Punkte

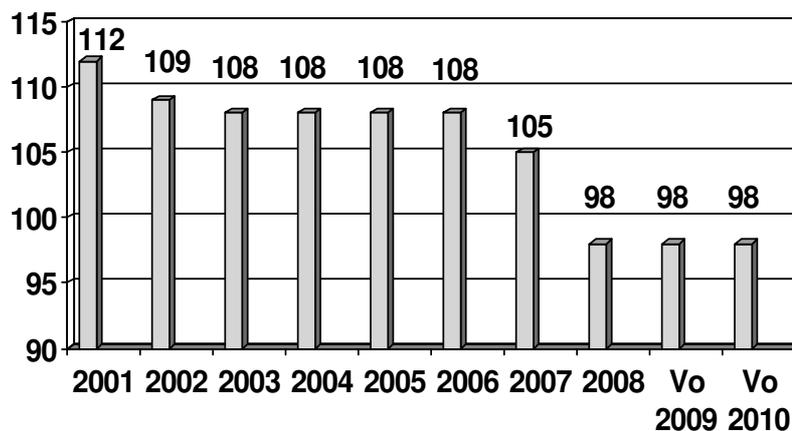


Abbildung 3: Entwicklung des Steuerfusses seit 2001, inklusive Voranschläge 2009 und 2010 (ab 2008 unter Berücksichtigung des Steuerfussabtausches von 6 % mit dem Kanton).

3.2.2 Steuerentlastung seit 2001

Insgesamt hat die Stadt Schaffhausen somit seit 2001 bei den natürlichen Personen (einschliesslich Steuerfussabtausch mit dem Kanton) eine Steuerfussreduktion von 14 Punkten vorgenommen. Dazu kommen spürbare Minderbelastungen dank mehrerer Steuergesetzrevisionen.

Bei den juristischen Personen sind seit dem Jahr 2005 die folgenden Steuerfussreduktionen zu verzeichnen:

2005	108 Punkte
2006	108 Punkte
2007	105 Punkte (-3)
2008	98 Punkte (-7)
2009	98 Punkte

2010 98 Punkte

Zusammengefasst und im Detail ergibt sich schliesslich die folgende Aufstellung der Entlastung der Steuerpflichtigen:

2001	Totalrevision ⁸ Steuergesetz		3.0 Mio. Fr.
2002	Steuerfusssenkung 3 %	3.0 Mio. Fr.	
2003	Steuerfusssenkung 1.0 %	1.0 Mio. Fr.	
2004	Steuergesetzrevision Erhöhung Kinderabzüge/Kinderbetreuungskosten		2.0 Mio. Fr.
2006	Steuergesetzrevision Ehegattensplitting		3.0 Mio. Fr.
2007	Steuerfusssenkung 3.0 %	3.0 Mio. Fr.	
2008	Steuerfusssenkung 1.0 %	1.0 Mio. Fr.	
2008	Steuergesetzrevision Reduktion der Unternehmensbesteuerung (Brutto)		7.3 Mio. Fr.
2009	Steuergesetzrevision Erhöhung Kinder- Abzug und Entlastung Mittelstand		4.0 Mio. Fr.
2010	Ausgleich kalte Progression		2.0 Mio. Fr.
Total		8.0 Mio Fr.	21,3 Mio. Fr.

In den Jahren 2001 bis und mit 2010 hat somit bei den Gemeindesteuern eine Gesamtentlastung der Steuerzahlenden von 29.3 Mio. Franken stattgefunden!

Für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler der Stadt bedeutet dies, dass sie bei gleichem Einkommen heute ca. 20 - 30 Prozent weniger Steuern als vor 9 Jahren bezahlen (vgl. 3.2.4).

Der Vorwurf der Initianten, die Stadt habe es versäumt, den Steuerfuss merklich zu senken⁹, kann damit entkräftet werden.

Das Ausmass der Steuerentlastungen der letzten Jahre bezeichnete der kantonale Finanzdirektor als "weltrekordverdächtig". Bei der letzten Steuergesetzrevision im Kantonsrat warnte er ausdrücklich davor, das Fuder zu überladen und die Gemeinden zu überfordern, weil diese in den nächsten Jahren erst einmal die beschlossenen Einnahmeausfälle verdauen müssten¹⁰.

⁸ Umstellung auf die einjährige Gegenwartsbesteuerung (Steuerharmonisierung).

⁹ vgl. Pressemitteilung der Jungfreisinnigen mit dem Titel "Über 100 Millionen Schulden: die Steuerhölle rüstet auf" vom 2. Dezember 2009.

¹⁰ vgl. Protokoll der 18. Sitzung des Kantonsrates Schaffhausen vom 27. Oktober 2008, S. 782.

3.2.3 Entwicklung der Steuereinnahmen seit 2001

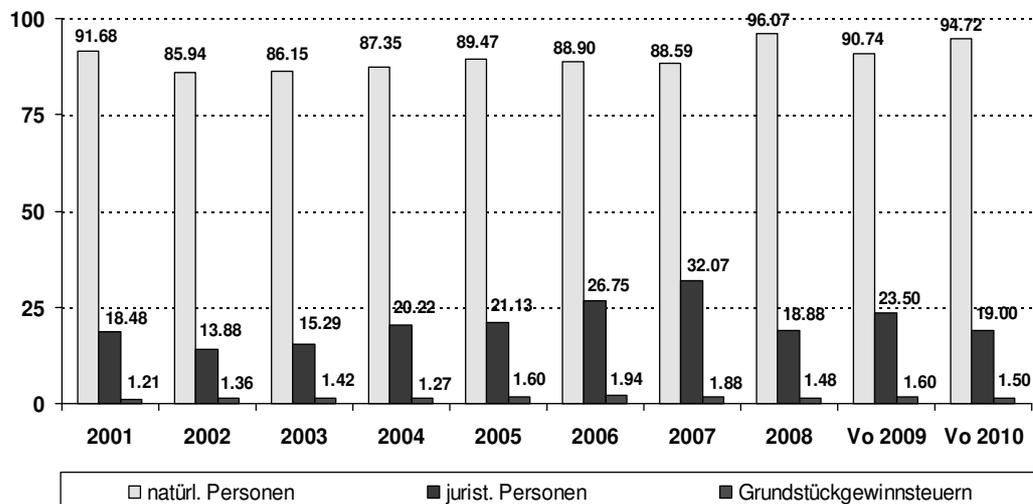


Abbildung 4: Entwicklung der Steuereinnahmen (natürliche Personen, juristische Personen und Grundstückgewinnsteuern) seit 2001 (inklusive Voranschläge 2009 und 2010).

Bemerkungen zu Abbildung 4:

- 2008 inkl. Einbuchung von alten Steuerrestanzen in Höhe von netto 4 Mio. Franken
- 2008 Mindereinnahmen von ca. 7 - 8 Mio. Fr. aus Steuerfussabtausch mit dem Kanton als Folge innerkantonalen Umsetzung der NFA (6 Steuerfusspunkte)
- 2008 inkl. Delkredere für Steuerrückzahlung juristische Personen in Höhe von 3 Mio. Fr.
- 2010 Auflösung Delkredere zugunsten Hauptkataster 1.5 Mio. Franken

Dass in den letzten Jahren derart markante steuerliche Entlastungen ohne Abbau öffentlicher Dienstleistungen aufgefangen werden konnten, ist den Mehreinnahmen aus einem kräftigen Wirtschaftswachstum, einer erfolgreichen Ansiedlung neuer Unternehmen sowie der vernünftigen städtischen Finanzpolitik, welche schweizweit¹¹ mehrfach als vorbildlich gewürdigt¹² wurde, zu verdanken. Bedingt durch die Auswirkungen der Wirtschaftskrise werden sich diese positiven Kompensationen in den nächsten Jahren reduzieren und die Stadt wird höhere Ausgaben - vor allem im Bereich der Sozialhilfe - zu bewältigen haben.

3.2.4 Steuervergleich¹³ für die Jahre 2001 - 2009 (natürliche Personen)

In der folgenden tabellarischen Darstellung wird aufgezeigt, wie sich die Steuerlast für natürliche Personen seit 2001 (ungerade Jahre) entwickelt hat. Betrachtet werden Nettolöhne von Fr. 60'000.--, Fr. 80'000.--, Fr. 120'000.-- und Fr. 160'000.--:

¹¹ vgl. z.B. Artikel in 20 Minuten vom 21. Oktober 2009, Online im Internet unter: <http://www.20min.ch/news/schweiz/story/25959569>

Artikel in der NZZ vom 21. Oktober 2009, Online im Internet unter: http://www.nzz.ch/nachrichten/kultur/aktuell/finanzen_kantone_rating_bilan_1.3901885.html

¹² vgl. IDHEAP-Studie 2008 (Institut de hautes études en administration publique): Vergleich 2008 der Kantons- und Gemeindefinanzen, Lehrstuhl für Finanzwissenschaften.

¹³ Gemäss Steuerrechner des Kantons Schaffhausen.

Nettolohn	Steuern	2001	2003	2005	2007	2009	Differenz 2001 zu 2009
Fr. 60'000.--	Kanton	1'843	1'733	1'493	1'292	1'017	826
	Gemeinde	1'749	1'657	1'453	1'280	890	859
	Pers.steuer	60	60	60	60	60	0
	Total	3'652	3'450	3'006	2'632	1'967	1'685
Fr. 80'000.--	Kanton	3'810	3'608	3'321	2'939	2'505	1'305
	Gemeinde	3'616	3'448	3'231	2'911	2'192	1'424
	Pers.steuer	60	60	60	60	60	-
	Total	7'486	7'116	6'612	5'910	4'757	2'729
Fr. 120'000.--	Kanton	8'195	7'803	7'398	6'479	6'078	2'117
	Gemeinde	7'778	7'457	7'198	6'418	5'318	2'460
	Pers.steuer	60	60	60	60	60	-
	Total	16'033	15'320	14'656	12'957	11'456	4'577
Fr. 160'000.--	Kanton	13'190	12'581	12'066	10'649	10'562	2'628
	Gemeinde	12'519	12'025	11'740	10'549	9'242	3'277
	Pers.steuer	60	60	60	60	60	-
	Total	25'769	24'666	23'866	21'258	19'864	5'905

Abbildung 5: Steuervergleiche (2001 - 2009, ungerade Jahre) natürliche Personen gemäss Steuerrechner des Kantons Schaffhausen (verheiratet, zwei Kinder, konfessionslos, ohne Fahrtkostenabzug und ohne Abzug für die 3. Säule)

Verfügte 2001 eine Person in der Stadt Schaffhausen über einen Nettolohn von Fr. 60'000.--, so hatte sie in diesem Jahr Gemeindesteuern im Betrag von Fr. 1'749.-- zu bezahlen. Acht Jahre später bezahlt dieselbe Person noch Fr. 890.--, womit in diese Einkommensklasse die Gemeindesteuern praktisch halbiert wurden!

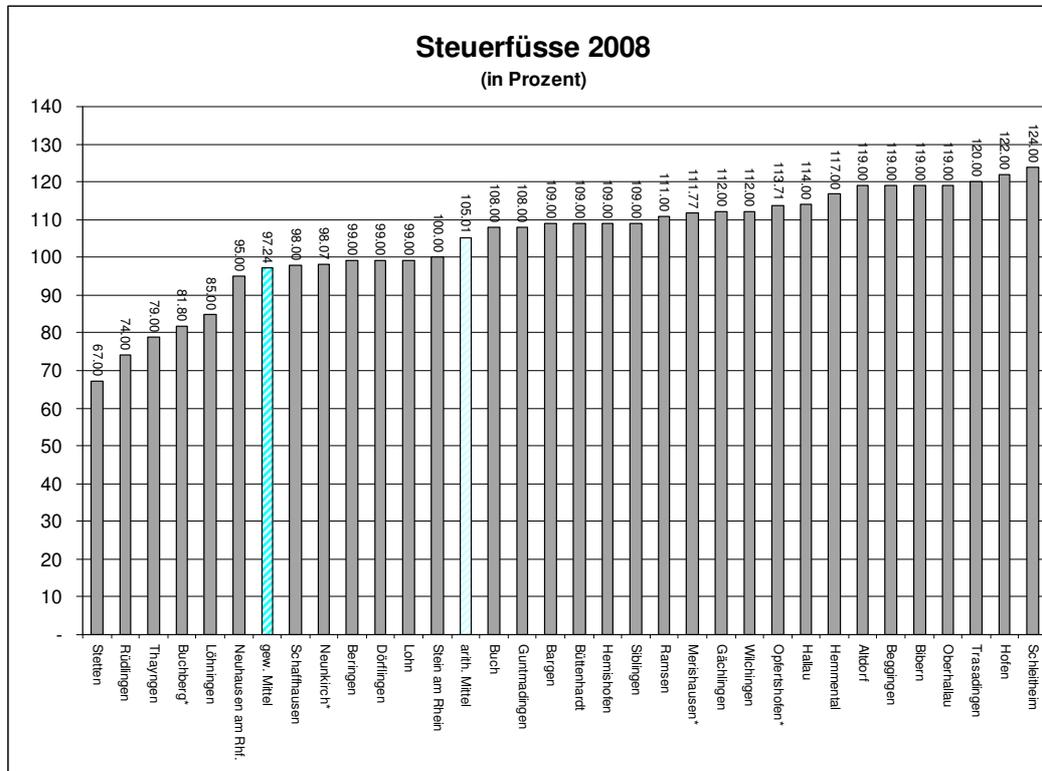
Bei einem Nettolohn von Fr. 80'000.-- hat eine Person, auf welche die beschriebenen Merkmale zutreffen, im **Jahr 2001** Gemeindesteuern im Betrag von Fr. 3'616.-- bezahlt. Im **Jahr 2009** bezahlt dieselbe Person noch Fr. 2'192.--, was einer Reduktion von Fr. 1'424.-- oder knapp 40 Prozent entspricht. Bei einem Nettolohn Fr. 120'000.-- ergibt sich immer noch eine stattliche Reduktion von Fr. 2'460.-- oder etwas mehr als 30 Prozent. Auch die sehr hohen Einkommen sind in erheblichem Mass entlastet worden: Bei einem Nettolohn von Fr. 160'000.-- bezahlt ein Steuerpflichtiger gegenwärtig Fr. 3'277.-- oder knapp 30 Prozent weniger als vor acht Jahren!

In den vergangenen Jahren hat also bei allen Einkommensklassen eine markante Entlastung stattgefunden. Im Zeitraum zwischen 2001 und 2009 senkte auch der Kanton den Steuerfuss von 118 Punkten auf 112 Punkte (inklusive Steuerfussabtausch von 6 Punkten mit der Stadt), wodurch gesamthaft von einer spürbaren Verbesserung des Steuerklimas in der Stadt gesprochen werden kann.

3.2.5 Steuerfuss der Stadt im innerkantonalen Vergleich

Im Jahr 2008 betrug das gewichtete Mittel der Steuerfüsse der Gemeinden 97.24 Prozent (Vorjahr 104.44) und das arithmetische Mittel 105.01 Prozent (Vorjahr 112.60). Der Hauptgrund für die relativ grosse Veränderung war der Steuerfussabgleich von 6 Prozent zwischen Kanton und Gemeinden, welcher aufgrund der Neugestaltung des Finanzausgleiches und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA-Gesetz) auf den 1. Januar 2008 vorgenommen wurde. Die tiefsten Steuerfüsse (vgl. untenstehende Abbildung) haben Stetten mit 67 Prozent und Rüdlingen mit 74 Prozent. Den höchsten Steuerfuss mit 124 Prozent

hat Schleitheim. Der Median¹⁴ der Steuerfüsse lag bei 109 Prozent (Vorjahr 116 Prozent).



Median: 109

* = gew. Mittel des Steuerfusses für natürliche und juristische Personen

Abbildung 6: Steuerfüsse 2008 (vgl. dazu auch Beilage 23 des Dokuments "Finanzausgleich 2009" des Amtes für Justiz und Gemeinden).

Mit 98 Prozent befindet sich die Stadt 2008 im vorderen Drittel der Schaffhauser Gemeinden und wird nur noch von sechs - zumeist kleineren Landgemeinden - unterboten. Der Stadtrat hält darum die medial verbreiteten Aussagen von Seiten einzelner Exponenten des Initiativkomitees wie beispielsweise "*Schaffhausen ist auf dem Weg zur Steuerhölle*"¹⁵ für unbegründet und unhaltbar. Er wehrt sich auch gegen populistisch motivierte Statements wie "*der Stadtrat wünscht sich scheinbar kein kleines Paradies, sondern vielmehr eine Steuerhölle*"¹⁶, "*die Stadt Schaffhausen langt bei ihren Steuerzahlern überdurchschnittlich zu*"¹⁷ oder "*die Steuerbelastung ist im Vergleich mit den umliegenden Gemeinden pure Abzockerei*"¹⁸.

¹⁴ Der Median ist der Zentralwert (Mittelwert) einer geordneten Zahlenreihe, d.h. die eine Hälfte der Werte liegt über dem Median, die andere darunter.

¹⁵ vgl. Schaffhauser Nachrichten vom 29. Juli 2009, Fakten und Ansichten mit dem Titel "Schaffhausen: Eine kleine Steuerhölle".

¹⁶ vgl. Schaffhauser Nachrichten vom 29. Juli 2009, Fakten und Ansichten mit dem Titel "Schaffhausen: Eine kleine Steuerhölle".

¹⁷ Unterschriftenbogen zur Steuerinitiative mit dem Titel "unser Bock frisst zu viel".

¹⁸ vgl. Schaffhauser Nachrichten vom 29. Juli 2009, Fakten und Ansichten mit dem Titel "Schaffhausen: Eine kleine Steuerhölle".

3.2.6 Bedeutung der steuerlichen Attraktivität einer Gemeinde

Der Stadtrat anerkennt die Bedeutung der steuerlichen Attraktivität einer Gemeinde für potentielle Neuzuzüger. Er hat deshalb in den letzten Jahren die beim Kanton vorgenommenen steuerlichen Entlastungen der natürlichen und juristischen Personen meistens unterstützt und hat selber mitgeholfen, die fiskalische Wettbewerbsfähigkeit unserer Stadt zu verbessern. Dabei ist an die vom Stadtrat in der Vergangenheit angewandte Drittelsregelung zu erinnern: Sie besagte, dass Haushaltsüberschüsse zu einem Drittel für zukunftsgerichtete Investitionen, zu einem Drittel für den Schuldenabbau und zu einem Drittel für Steuerentlastungen einzusetzen waren. Besteht dank zusätzlichem Steueraufkommen wieder Spielraum, wird sich der Stadtrat künftig dafür einsetzen, diesen im Rahmen der Drittelsregelung für weitere steuerliche Entlastungen zu nutzen.

Nach den umfangreichen Steuersenkungsrunden der letzten Jahre hält der Stadtrat nun - analog zum Kanton und angesichts des prognostizierten wirtschaftlichen Umfelds - eine Konsolidierung für angebracht. Er will in den kommenden drei Jahren in wichtige Standortfaktoren investieren, welche für die Attraktivität unserer Stadt als Wohn- und Wirtschaftsstandort von zentraler Bedeutung sind. Um eine gute Durchmischung der Bevölkerungsstruktur zu erreichen, ist dabei vor allem die Attraktivität für junge Familien wichtig. Sie sollen - unter Mithilfe des Wohnortmarketings der Wirtschaftsförderung - in den nächsten Jahren wieder vermehrt in unserer Stadt angesiedelt werden (vgl. Abschnitt 4).

Relevant für Neuansiedlungen sind ein qualitativ hochwertiger Service Public (gute Schule, ausserfamiliäre Kinderbetreuung, zeitgemässe Altersbetreuung, vielfältiges Sport-, Freizeit- und Kulturangebot), eine moderne Infrastruktur, eine gute Erschliessung mit öffentlichem und privatem Verkehr, ein attraktives Wohnraumangebot und ein einladender Naherholungsraum.

In einer vom Schweizerischen Nationalfonds unterstützten Studie¹⁹ der Universität St. Gallen HSG wird bestätigt, dass für einen Umzugsentscheid Faktoren wie der Arbeitsplatz, die familiäre Situation oder lokale Vorzüge wie gute Bildungsinstitutionen oder eine schöne Gegend von grösserer Bedeutung sind als Steueranreize. Besonders überraschend war dabei der starke Einfluss des Immobilienmarktes. Keinen messbaren Einfluss auf das Wanderungsverhalten hatte hingegen eine höhere Steuerlast. Auch bei der Angabe der Gründe für die Wohnortwahl wurden niedrige Steuern kaum je erwähnt und wenn, dann nie an erster Stelle. Die Studie ergab zudem, dass in der Schweiz der Steuerwettbewerb eher innerhalb der Kantone als auf interkantonaler Ebene zum Tragen kommt. Zuerst werde eine Region beziehungsweise ein Kanton im Hinblick auf den Arbeitsplatz und die generelle regionale Attraktivität bestimmt. Steuerüberlegungen spielten dann erst bei der Wahl innerhalb dieses Raumes eine Rolle.

¹⁹ vgl. Liebig, Thomas und Sousa-Poza, Alfonso (2004): "The influence of taxes on migration: evidence from Switzerland", Department of Economics and Research, Institute for Labour Economics and Labour Law, University of St Gallen, Discussion Paper Nr. 100. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch die Studie der Konjunkturforschungsstelle KOF der ETH Zürich (Schaltegger, Christoph A.; Somogyi, Frank und Sturm, Jan-Egbert (2009): "Tax Competition and Income Sorting: Evidence from the Zurich Metropolitan Area", KOF Working Papers, No. 240, October),

Ein geeignetes finanzielles Kriterium bei der Wohnortwahl ist das frei verfügbare Einkommen²⁰, welches neben der Steuerbelastung auch sämtliche wohnortsgebundene Kosten berücksichtigt. Die Ökonomen der Credit Suisse berechnen das frei verfügbare Einkommen in den rund 2'700 Schweizer Gemeinden seit 2006 für eine Vielzahl von hypothetischen Haushaltstypen²¹. Der Kanton Schaffhausen lag 2008 beim frei verfügbaren Einkommen auf Platz 8 und damit in den Top Ten der Kantone.

3.3 Zentrumslasten

Im Rahmen der Volksinitiative werden von den Initianten immer wieder Vergleiche mit umliegenden Gemeinden wie z.B. Stetten oder mit Gemeinden des Zürcher Weinlands vorgenommen. Der Stadtrat hält derartige Vergleiche für ungeeignet, da in den (Kantonshaupt-)Städten Kosten anfallen, die in den umliegenden Agglomerationsgemeinden nicht im selben Umfang entstehen. Diese Kosten sind die Folge von Aufgaben, welche die Kernstädte aufgrund ihrer Funktion innerhalb der Agglomeration freiwillig (z.B. im Kultur-, Sport- und Freizeitbereich) oder gezwungenermassen (z.B. im Sicherheits- oder im Sozialbereich) wahrnehmen. Manche dieser Leistungen kommen auch den Einwohnern der umliegenden Gemeinden zugute, ohne dass diese die verursachten Kosten mittragen. Den Städten verbleiben damit trotz Ausgleichszahlungen durch den innerkantonalen Finanzausgleich²² Zentrumslasten, die in erster Linie aus Steuermitteln zu finanzieren sind.

Der Vergleich der Stadt Schaffhausen mit Gemeinden im Zürcher Weinland hinkt, da der Kanton Zürich und der Kanton Schaffhausen grosse Unterschiede bei den gesetzlichen Grundlagen im Steuerbereich aufweisen und die Zürcher Gemeinden wesentlich höhere Ausgleichszahlungen aus dem innerkantonalen Finanzausgleich erhalten.

4. Ausblick

Wie in den vergangenen Jahren strebt der Stadtrat mittelfristig auch für die Zukunft weitere Steuerentlastungen an. Um diese tätigen zu können, braucht die Stadt neben neuen Unternehmen und Arbeitsplätzen vor allem ein nachhaltiges Bevölkerungswachstum. Damit kann neues Steuersubstrat generiert werden. Die Chancen dazu stehen gut: Einerseits besteht aktuell ein Trend zu urbanem Wohnen, andererseits wird Schaffhausen durch die Einführung des Halbstundentakts auf der Bahnlinie nach Zürich Ende 2012 für viele Menschen im Gross-

²⁰ Das frei verfügbare Einkommen stellt das zentrale finanzielle Kriterium bei der Wohnortwahl dar. Es bezeichnet denjenigen Betrag, welcher einem Haushalt unter Berücksichtigung aller Einkommenskomponenten und nach Abzug sämtlicher Zwangsabgaben (Einkommens- und Vermögenssteuern, Sozialversicherungsbeiträge, Berufliche Vorsorge, Krankenversicherungsprämien) und Fixkosten (Wohn-, Wohnneben- und Elektrizitätskosten) für den Konsum zur Verfügung steht. Da dieser Wert je nach den spezifischen Eigenschaften eines Haushalts unterschiedlich ist, haben die Ökonomen der Credit Suisse das frei verfügbare Einkommen für eine Vielzahl von hypothetischen Haushaltstypen in den rund 2 900 Schweizer Gemeinden berechnet.

²¹ vgl. dazu die Webseite https://www.credit-suisse.com/news/de/media_release.jsp?ns=39865

²² Aufgrund ihrer Zentrumsfunktion werden den Gemeinden Schaffhausen und Neuhausen am Rheinfall zusätzliche Aufwendungen in der Lastenbilanz angerechnet. Für Schaffhausen waren dies 2008 3.57 Mio. Fr. (3.5 Mio. Fr. plus Teuerung) und für Neuhausen am Rheinfall 254'750 Fr. (250'000 Fr. plus Teuerung; vgl. Art. 6 Abs. 2 lit. d FAG).

raum Zürich als Wohnort attraktiv²³. Der Stadtrat will darum in den nächsten drei Jahren zukunftsgerichtet investieren und die Standortqualitäten unserer Stadt weiterentwickeln. Erforderlich sind Vorinvestitionen, die sich auszahlen werden: Dazu gehören unter anderem die Schaffung von Wohnraum in Altstadtliegenschaften durch Zentralisierung der Stadtverwaltung, die Erschliessung hochwertiger Wohngebiete z.B. auf der Breite und am Lindli, die Einzonung und Verflüssigung von Bauland, ein besserer Zugang unserer Stadt zum Rhein, die Schaffung einer zeitgemässen Sport- und Kongressinfrastruktur, aber auch Quartierdienstleistungszentren in der Altersbetreuung sowie eine Modernisierung der Volksschule und bedarfsgerechte ausserfamiliärer Tagesstrukturen.

Der Stadtrat ist überzeugt, dass diese Entwicklungsstrategie erfolgsversprechend sein wird. Um sie umsetzen zu können, muss die Stadt aber handlungs- und investitionsfähig bleiben.

Der von der Initiative in einem schwierigen wirtschaftlichen Zeitpunkt verlangte rigorose Abbau des Verwaltungsaufwandes während der nächsten fünf Jahre wäre unverantwortbar. Er führt zu einschneidenden Folgen bei der Aufgabenerfüllung und bewirkt einen Verlust von Manpower und Know-how, welcher die notwendige Entwicklung der Stadt verunmöglicht. Darüber hinaus würde unser Gemeinwesen zu Lasten der Schaffhauser Bevölkerung auf Jahre hinaus geschwächt.

5. Zusammenfassende Betrachtung

Die Initiative der Jungfreisinnigen Partei verlangt für die nächsten fünf Jahre eine Senkung des Gemeindesteuerfusses, welche in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld zu kaum verkräftenden Steuerausfällen führen würde. Durch die 15-prozentige Senkung entstünde ein Einnahmefehl von insgesamt rund 15 Mio. Fr. Jedes Jahr müsste damit der städtische Haushalt bei gleich bleibendem Steuersubstrat um weitere rund 3 Mio. Fr. gekürzt werden.

Der Stadtrat erachtet diesen massiven Einschnitt als unverantwortlich, zumal nicht klar ist, wo diese Millionen gestrichen werden könnten, ohne dass die Bevölkerung und die Standortqualitäten unserer Stadt darunter leiden würden.

Von Seiten der Initianten wurde bisher nur für substantiierte Einsparungen bei den Verkehrsbetrieben (Fahrplanausdünnung, Linien streichen, keine Erneuerung der Fahrzeugflotte etc.) und im Kulturbereich (Bibliotheken, Museen, Theater) plädiert. Müsste der gesamte Betrag von rund 15 Mio. Fr. in diesen Bereichen eingespart werden, würde das zu einem Kahlschlag bei der VBSH und dem städtischen Kultur-, Sport- und Freizeitangebot führen. Diese Angebote sind jedoch gerade die "Leuchttürme" unserer Stadt im Wohnortmarketing und tragen viel zur Attraktivität Schaffhausens als Wohn- und Wirtschaftsstandort bei.

²³ vgl. Artikel in der NZZ vom 4. Dezember 2009: "Verdrängte Nebenwirkungen. Gute Bahn- und Busverbindungen treiben die Immobilienpreise in die Höhe und erhöhen den Siedlungsdruck". Online im Internet zu finden unter: http://www.nzz.ch/hintergrund/dossiers/oeffentlicher_verkehr_dossier/oeffentlicher_verkehr_bahnen_schweiz/verdraengte_nebenwirkungen_1.4104023.html

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen unterbreitet der Stadtrat Ihnen folgende

Anträge

1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis vom Bericht und Antrag des Stadtrates vom 6. Januar 2010 betreffend die Initiative "Steuerbelastung senken! Jetzt!" der Jungfreisinnigen Partei.
2. Der Grosse Stadtrat erklärt die Initiative "Steuerbelastung senken! Jetzt!" für gültig.
3. Er verzichtet auf einen Gegenvorschlag.
4. Die Initiative wird den Stimmberechtigten mit dem Antrag auf Ablehnung zur Abstimmung unterbreitet.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES STADTRATES

Thomas Feuerer
Stadtpräsident

Christian Schneider
Stadtschreiber

Beilage:

Gutachten von Prof. Dr. Felix Uhlmann betreffend Zulässigkeit der kommunalen Volksinitiative "Steuerbelastung senken! Jetzt" vom 11. Januar 2010