



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 3. September 2019

## **2000.94**

### **Steuergesetz; Teilrevision 2020 (StG Rev 20); 2. Lesung**

#### **1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 3. September 2019**

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin  
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen  
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

#### **A. Ausgangslage**

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 14. Mai 2019 den Entwurf für eine Teilrevision des kantonalen Steuergesetzes (StG; bGS 621.11) in 1. Lesung behandelt und der Vorlage in der Schlussabstimmung mit 58:0 Stimmen ohne Enthaltungen zugestimmt. Er hat die Vorlage bis zum 7. Juni 2019 der Volksdiskussion unterstellt (Amtsblatt Nr. 20 vom 17. Mai 2019, S. 641). Innerhalb dieser Frist sind keine Beiträge eingegangen.

Die Teilrevision des Steuergesetzes 2020 (StG Rev 20) hat in erster Linie das Ziel, die neuen bundesrechtlichen Vorgaben zur Unternehmensbesteuerung (STAF) termingerecht in das kantonale Steuerrecht zu überführen. Der Kantonsrat hat die vorgeschlagene Revision des Steuergesetzes in 1. Lesung positiv aufgenommen und der Notwendigkeit der Anpassungen aufgrund des übergeordneten Bundesrechts zugestimmt. Er erwartet vom Regierungsrat auf die 2. Lesung weitere Ausführungen betreffend Umsetzung Aufhebung Staatssteuerkommission, Entwicklungen innerhalb der Schweiz bezüglich der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit von Appenzell Ausserrhoden sowie Auswirkungen bei Senkung des Steuersatzes für Unternehmen auf 6 %, Senkung der Mindeststeuer und Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer. In Bezug auf die sozialen Ausgleichsmassnahmen wurde in Frage gestellt, ob die Erhöhung der Beiträge von 1.60 % auf 1.85 % aufgrund der bestehenden Reserven notwendig sei.

Der Regierungsrat hat das Ergebnis der 1. Lesung aufgenommen und nimmt dazu in den Erwägungen Stellung.



Die Verordnungen des Bundesrates zur Umsetzung der STAF sollen ebenfalls per 1. Januar 2020 in Kraft gesetzt werden. Es handelt sich dabei um die Verordnung über die ermässigte Besteuerung von Gewinnen aus Patenten und vergleichbaren Rechten, die Verordnung über den steuerlichen Abzug auf Eigenfinanzierung juristischer Personen (in Appenzell Ausserrhoden infolge fehlender gesetzlicher Voraussetzungen nicht umsetzbar), die Verordnung über die Anrechnung ausländischer Quellensteuern sowie die Verordnung 1 des Eidg. Finanzdepartements über die Anrechnung ausländischer Quellensteuern (bisher Verordnungen über die pauschale Steueranrechnung). Auf kantonaler Ebene gelangt in diesem Bereich heute die Verordnung des Kantonsrates über die pauschale Steueranrechnung vom 11. Dezember 1967 (bGS 626.31) zur Anwendung. Zuständig für den Erlass von Ausführungsbestimmungen für den Vollzug der Steuergesetzgebung des Bundes ist gemäss Art. 286 Abs. 3 StG der Regierungsrat. Die erwähnte Verordnung des Kantonsrates soll daher im Rahmen dieser Steuergesetzrevision aufgehoben werden. Der Regierungsrat wird die kantonalen Ausführungsvorschriften den Bundesvorgaben entsprechend per 1. Januar 2020 erlassen.

Auf Bundesebene ist das Bundesgesetz über die Berechnung des Beteiligungsabzugs bei Too-big-to-fail-Instrumenten erarbeitet worden. In steuerlicher Hinsicht ist gemäss Art. 28 Abs. 1<sup>quater</sup> des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) die Berechnung des Beteiligungsabzugs bei Konzernobergesellschaften von systemrelevanten Banken rückwirkend per 1. Januar 2019 in Kraft gesetzt worden. Diese bundesrechtliche Vorgabe wurde in die Vorlage der 2. Lesung aufgenommen (Art. 78 Abs. 4 StG). Die Formulierung entspricht derjenigen des StHG.

## B. Erwägungen

### 1. Staatssteuerkommission

Die Staatssteuerkommission wird per 1. Januar 2020 aufgehoben. Diese Aufhebung erfolgt im Rahmen eines Reformpaketes, mit dem der Regierungsrat das Kommissionenwesen insgesamt bereinigen will.

Die Staatssteuerkommission hat verschiedene Weisungen zur Festlegung der Steuerpraxis erlassen. Diese Kompetenzen werden teilweise neu dem Regierungsrat zugewiesen. Davon betroffen sind folgende Regelungsbereiche:

- der Erlass von Abschreibungsrichtlinien (Art. 31 und 73 StG),
- die Regelung der Festsetzung des Eigenmietwertes (Art. 24 StG),
- die Festsetzung der Gewinnungskostenpauschale für ausserberufliche öffentliche Tätigkeiten und andere unselbständige Nebenerwerbstätigkeiten (Art. 19 der Steuerverordnung; StV; bGS 621.111) und
- die Festlegung des Basiszinssatzes für die Kapitalisierung des Ertragswertes allgemeiner Grundstücke (Art. 11 der Verordnung über die amtlichen Grundstückschätzungen; GSV; bGS 621.21).

Aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben sowie der Rechtsprechung des Bundesgerichts betreffend vertikaler Harmonisierung ist der Handlungsspielraum für den Erlass kantonalen Ausführungs- und Vollzugsbestimmungen im Steuerbereich sehr eingeschränkt. Der Regierungsrat beabsichtigt in seinem Kompetenzbereich die bestehenden Regelungen soweit möglich weiter zu führen. Die übrigen Weisungen der Staatssteuerkommission sollen – sofern notwendig – in Merkblätter der Kantonalen Steuerverwaltung überführt bzw. können infolge geänderter gesetzlicher Regelungen aufgehoben werden (siehe Beilage 3).



### **Abschreibungsrichtlinien**

Der Erlass der Abschreibungsrichtlinien wird an die Kantonale Steuerverwaltung delegiert, welche die bestehenden Regelungen in ein Merkblatt überführen wird.

### **Eigenmietwert**

Der Mietwert von Grundstücken, die den steuerpflichtigen Personen aufgrund von Eigentum oder eines unentgeltlichen Nutzungsrechts für den Eigengebrauch zur Verfügung stehen, ist als Ertrag aus unbeweglichem Vermögen (Naturaleinkommen; Art. 24 StG) steuerbar. Als Bemessungsgrundlage gilt gemäss Art. 11 Abs. 2 StV diejenige Miete, die für ein gleichwertiges Grundstück an gleicher Lage einer Drittperson bezahlt werden müsste, die sogenannte Marktmiete. Diese Vorgabe wird heute mit einer schematischen Berechnung basierend auf dem von der Grundstückschätzungsbehörde eröffneten amtlichen Verkehrswert gemäss Weisung der Staatssteuerkommission umgesetzt. Die dabei für die Berechnung massgebenden Prozentsätze beruhen auf eigenen Mietwerterhebungen sowie auf den Mietwertstatistiken der Grundstückschätzungsbehörde.

Seit der Einführung der GSV im Jahr 2011 wird nebst dem Verkehrswert ebenfalls der Mietwert einer Liegenschaft eröffnet. Der Regierungsrat beabsichtigt, den durch die Grundstückschätzungsbehörde individuell geschätzten Mietwert als Bruttomietwert für die Ermittlung des Eigenmietwertes selbstbewohnter Liegenschaften heranzuziehen. Davon soll pauschal ein Selbstnutzungsabzug vorgenommen werden können. Bei einzelnen selbstbewohnten Liegenschaften, für welche noch kein Mietwert eröffnet worden ist, und für An-, Um- und Neubauten, welche noch nicht in der Grundstückschätzung berücksichtigt sind, soll der entsprechende Mietwert weiterhin gemäss der bisherigen Richtlinie der Staatssteuerkommission ermittelt werden. Materiell wird sich nichts ändern.

Dieses Vorgehen führt zu einer Vereinfachung des Deklarationsverfahrens für die steuerpflichtigen Personen.

### **Gewinnungskostenpauschale für nebenamtliche Mitglieder einer Behörde**

Gemäss Art. 29 Abs. 2 StG legt der Regierungsrat für die Berufskosten Pauschalansätze fest. Die Kompetenz zur Regelung solcher Gewinnungskostenpauschalen für ausserberufliche öffentliche Tätigkeiten und andere unselbständige Nebenerwerbstätigkeiten hat der Regierungsrat an die Staatssteuerkommission delegiert (Art. 19 Abs. 2 StV).

Die Staatssteuerkommission legte in ihrer Weisung vom 27. November 2012 eine Berufskostenpauschale für nebenamtliche Mitglieder von Legislativ-, Judikativ- und Verwaltungsbehörden, Schulbehörden des Kantons und der Gemeinden sowie der staatlich anerkannten Kirchen von Fr. 7'000, zuzüglich 20 % auf dem Fr. 7'000 übersteigenden Gesamtbetrag, im Maximum Fr. 12'000, fest. Mit dem Abzug der Pauschale sind sämtliche Unkosten im Zusammenhang mit den erwähnten Tätigkeiten abgegolten. Dies gilt insbesondere auch für pauschale Spesenentschädigungen.

Die Höhe dieser pauschalen Gewinnungskosten führte in der jüngeren Vergangenheit vermehrt zu Kritik. Dies vor allem in Hinblick auf die Gleichbehandlung mit den übrigen Nebenerwerbstätigkeiten, dem Vorwurf der eigenen Vorteilszuwendung sowie der fehlenden sachlichen Rechtfertigung. Das Verwaltungsgericht Zürich hat im Jahr 2013 die ähnliche Regelung im Kanton Zürich als bundesrechtswidrig beurteilt, da diese nach Art. 9 StHG harmonisierungsrechtlich unzulässig sei.



Ein Blick auf die Regelung der Gewinnungskostenpauschale für nebenamtliche Behördentätigkeit in den umliegenden Kantonen zeigt, dass eine Überprüfung des Ansatzes in Appenzell Ausserrhoden angezeigt ist (TG: 50 %, maximal Fr. 4'000; SG: Fr. 2'400 + weitere Fr. 2'400 oder Pauschale pro Sitzung, maximal Fr. 6'400; AI 20 %, maximal Fr. 10'000).

### **Basiszinssatz**

Der Regierungsrat wird die gemäss Weisung der Staatssteuerkommission bestehende Anpassungspraxis des Basiszinssatzes an den Referenz-Zinssatz des Bundes weiterführen.

## **2. Steuerliche Wettbewerbsfähigkeit**

Im Hinblick auf die 2. Lesung sind die Entwicklungen in der Schweiz und insbesondere auch in den Nachbarkantonen verfolgt worden. Es hat sich gezeigt, dass Appenzell Ausserrhoden mit der Gewinnsteuerbelastung in der Höhe von 6.5 % des Gewinns nach Steuern sowohl im interkantonalen als auch internationalen Vergleich weiterhin wettbewerbsfähig ist (Beilage 4). Die in den Kantonen geplanten Gewinnsteuersenkungen führen zu einer Angleichung der Gewinnsteuersätze und Appenzell Ausserrhoden rückt infolge dessen im interkantonalen Bereich einige Plätze zurück, was aufgrund der vertretbaren Belastungsunterschiede zu keinen nennenswerten Auswirkungen führen sollte.

Eine Senkung des Steuersatzes von 6.5 % auf 6 % führt zu Mindereinnahmen in der Höhe von rund 1.7 Mio. Franken für den Kanton und die Gemeinden. Eine Senkung der Mindeststeuer um Fr. 100 führt gesamthaft zu Steuerausfällen in der Höhe von etwa 0.33 Mio. Franken; eine Festlegung der Mindeststeuer auf das Niveau von St. Gallen zu solchen von 1.55 Mio. Franken. Auch eine Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer führt zu zusätzlichen Mindereinnahmen von gesamthaft 2.25 Mio. Franken. Eine Übersicht der Steuerausfälle sowie die Verteilung auf den Kanton und die Gemeinden kann der Beilage 5 entnommen werden. Aufgrund der zu erwartenden kantonalen finanziellen Entwicklung ist von solchen Massnahmen abzusehen.

Vor diesem Hintergrund und der erst auf 2018 vom Kantonsrat beschlossenen Steuerfusserhöhung von 0.1 Einheiten für natürliche Personen (und für die Kapitalsteuer juristischer Personen) sind weitere Steuerentlastungen für juristische Personen nicht angezeigt.

## **3. Soziale Ausgleichsmassnahmen**

Die in 1. Lesung vorgeschlagene Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen um je Fr. 30 soll bereits per 1. April 2020 erfolgen und die Anhebung der Beitragssätze für die Arbeitgeber per 1. Januar 2021. Dabei sollen die Beiträge auf 1.70 bis 1.75 % erhöht werden – und nicht auf 1,85 %, wie in der 1. Lesung angekündigt. Die definitive Festlegung der Beitragssätze erfolgt im Jahr 2020 durch den Regierungsrat auf Antrag der Verwaltungskommission der Sozialversicherungen Appenzell Ausserrhoden (SOVAR). Die zeitliche Verzögerung der Leistungen und der Beitragserhöhung führt unter Berücksichtigung weiterer Verpflichtungen längerfristig zu einem beabsichtigten moderaten Abbau der Schwankungsreserven der SOVAR. Dazu trägt auch die geplante nicht kostendeckende Erhöhung der Beitragssätze bei.



#### 4. Art. 78 Abs. 4 E-StG – Beteiligungsgesellschaften

Das Bundesgesetz über die Berechnung des Beteiligungsabzugs bei Too-big-to-fail-Instrumenten ist am 14. Dezember 2018 von beiden Räten in der Schlussabstimmung angenommen worden. Das Referendum ist nicht ergriffen worden, und der Bundesrat hat das Bundesgesetz rückwirkend per 1. Januar 2019 in Kraft gesetzt. Hintergrund ist die Regulierung von systemrelevanten Banken, die „too-big-to-fail“, das heisst zu gross sind, um fallengelassen zu werden. Sie erbringen volkswirtschaftlich unverzichtbare Dienstleistungen, die nicht innerhalb einer kurzen Frist ersetzbar sind. Um in Zukunft staatliche Rettungsmassnahmen für systemrelevante Finanzinstitute zu minimieren, hat die Schweiz eine gezielte Too-big-to-fail-Regulierung erlassen.

Das Too-big-to-fail-Regime kann es nötig machen, dass Banken sogenannte Too-big-to-fail-Instrumente zur Stärkung der Eigenmittelbasis oder zur Schaffung von zusätzlich verlustabsorbierenden Mitteln emittieren. Systemrelevante Banken müssen solche Mittel spätestens ab 2020 über ihre Konzernobergesellschaft emittieren, die die Mittel daraus aber regelmässig konzernintern weitergeben. Daraus resultiert für die Konzernobergesellschaft potenziell eine höhere Gewinnsteuerbelastung auf Beteiligungserträgen. Damit wird der Eigenmitelaufbau erschwert. Dies widerspricht den Zielsetzungen der Gesetzgebung. Art. 28 Abs. 1<sup>quater</sup> StHG korrigiert daher punktuell die Berechnung des Beteiligungsabzugs bei Konzernobergesellschaften von systemrelevanten Banken und damit die potenzielle Höherbelastung. Art. 28 Abs. 1<sup>quater</sup> StHG kommt bereits seit dem 1. Januar 2019 zur Anwendung. Mit der kantonalen Bestimmung (Art. 78 Abs. 4 E-StG) wird lediglich Bundesrecht nachvollzogen. In Appenzell Ausserrhoden ist zurzeit keine solche Gesellschaft domiziliert.

#### 5. Aufhebung von Erlassen

Der Verordnung des Kantonsrates über die pauschale Steueranrechnung vom 11. Dezember 1967 (bGS 626.31) soll aufgehoben werden, da die Kompetenz zum Erlass von Ausführungsvorschriften der Steuergesetzgebung des Bundes dem Regierungsrat obliegt.

#### 6. Inkraftsetzung

Die geänderten Bestimmungen des Steuergesetzes sollen auf den 1. Januar 2020 in Kraft gesetzt werden.

#### C. Auswirkungen

Die Auswirkungen sind im Bericht und Antrag der 1. Lesung festgehalten.



**D. Antrag**

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Teilrevision des Steuergesetzes in 2. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Alfred Stricker

sign. Roger Nobs

Alfred Stricker, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1	Gesetzesentwurf
Beilage 2	Synopse Steuergesetz 2020
Beilage 3	Aufhebung Staatssteuerkommission
Beilage 4	Vergleich Gewinnsteuerbelastung
Beilage 5	Übersicht Steuerausfälle
Beilage 6	Departementaler Vorentwurf Steuerverordnung 2020