



Regierungsrat, 9102 Herisau

---

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 28. Mai 2019 / aje

## **2000.131**

### **Abfederungsmassnahmen StG Rev 2019 und StG Rev 2020; Genehmigung; 1. Lesung**

#### **1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 28. Mai 2019**

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident  
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen  
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

#### **A. Ausgangslage**

##### **1. StG Rev 2019 / StG Rev 2020**

Die Steuergesetzrevisionen 2019 (StG Rev 2019) und 2020 (StG Rev 2020) führen zu hochgerechneten Steuer-ausfällen von Fr. 1.76 Mio. für die Gemeinden und Fr. 1.48 Mio. für den Kanton. Die sich daraus ergebenden Mindereinnahmen pro Gemeinde können der Beilage 1.1 entnommen werden. Die Ausfälle beruhen haupt-sächlich auf der Umgestaltung des Kinderabzugs anlässlich der StG Rev 2019, welcher am 1. Januar 2020 in Kraft tritt sowie der Anpassung des Unternehmenssteuerrechts aufgrund des Bundesgesetzes über die Steuer-reform und AHV-Finanzierung (STAF).

In den betreffenden Gesetzgebungsverfahren wurde seitens der Gemeinden, der Parlamentarischen Kommissionen sowie des Kantonsrates gefordert, Gegenfinanzierungsmassnahmen zu Gunsten der Gemeinden aufzuzeigen. Der Regierungsrat vertritt grundsätzlich die Ansicht, dass die durch die Steuergesetzrevisionen zu erwarteten Ausfälle durch das prognostizierte Steuerwachstum aufgefangen werden können (Beilage 1.2 und 1.3). Er lehnt eine Gegenfinanzierung bei Steuergesetzrevisionen daher grundsätzlich ab.



## 2. Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich

Parallel zu den Revisionen des kantonalen Steuergesetzes wurde auf Bundesebene die Revision des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG; SR 613.2) aufgelegt. Der Bundesrat hat am 28. September 2018 die Botschaft zur Änderung des FiLaG an die eidgenössischen Räte überwiesen. Der Ständerat hat der Vorlage am 4. Dezember 2018 und der Nationalrat am 7. Mai 2019 zugestimmt.

Die Teilrevision des FiLaG stützt sich auf den dritten Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs und auf den Kompromissvorschlag der Kantone ab. Die Anpassung der Dotationen der verschiedenen Ausgleichsgefässe hat für Appenzell Ausserrhoden eine Reduktion der Ausgleichszahlungen aus dem Nationalen Finanzausgleich (NFA) in der Höhe von Fr. 4.9 Mio. zur Folge. Zur Abfederung der finanziellen Auswirkungen des Systemwechsels auf die Nehmerkantone führt das FiLaG eine Übergangshilfe ein, welche pro Kopf der Bevölkerung zugeteilt, degressiv ausgestaltet und befristet ist. Diese sogenannten Abfederungsmassnahmen (Art. 19c FiLaG) gelten für die Jahre 2021–2025 und betragen für Appenzell Ausserrhoden gesamthaft Fr. 6.1 Mio. (Beilage 1.4; Spalte AM). Die Reduktion der Ausgleichszahlungen in der Höhe von Fr. 4.9 Mio. kommt somit ab dem Jahr 2026 voll zum Tragen.

Aufgrund des zeitlichen Zusammentreffens der Revision des Finanz- und Lastenausgleichs auf Bundesebene mit den Steuergesetzrevisionen auf kantonaler Ebene stehen in jenen Jahren zusätzliche Mittel zur Verfügung, in denen mit Steuerausfällen zu rechnen ist. Daher kann der Regierungsrat einer Gegenfinanzierung dieser Steuerausfälle ausnahmsweise zustimmen.

### B. Erwägungen

#### 1. Allgemeines

##### 1.1 StG Rev 2019 / StG Rev 2020

Die Steuerausfälle der StG Rev 2019 können mit dem prognostizierten Steuerwachstum finanziert werden. Aufgrund der geringen Steuerausfälle der StG Rev 2020 können Massnahmen zur Gegenfinanzierung vernachlässigt werden. Die Gemeinden und der Kanton haben nicht nur die Steuerausfälle der Gesetzesrevisionen zu tragen. Im Gegenzug partizipieren sie aufgrund der geänderten Bestimmungen am Erhalt bzw. an der Erweiterung des bestehenden Steuersubstrats durch die Attraktivitätssteigerung für Familien und die Standortattraktivität für Unternehmen. Bei einem Wegzug von steuerpflichtigen Unternehmen oder steuerpflichtigen natürlichen Personen ist mit weitaus grösseren Steuerausfällen zu rechnen.

Die Umsetzung des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF-Vorlage) führt zu einem erhöhten Bundessteueranteil. Die Erhöhung des Bundessteueranteils soll die Mindereinnahmen aus der zum Erhalt der Standortattraktivität notwendigen Senkung der ordentlichen Gewinnsteuern für Unternehmen ausgleichen. Appenzell Ausserrhoden hat bereits per 1. Januar 2008 eine Reduktion der Gewinnsteuern vorgenommen und diesen Steuerausfall für die Gemeinden indirekt mit der Beteiligung von Fr. 51 Mio. am ausserordentlichen Ertrag aus dem Verkauf von Goldreserven der Nationalbank (siehe Abstimmungsedik vom 21. Oktober 2007) und der Einführung des Härteausgleichs (Art. 19a) im Finanzausgleichsgesetz vor 10 Jahren kompensiert (siehe Abstimmungsedik vom 1. Juni 2008).



## 1.2 Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich

Durch Abfederungsmassnahmen zu Gunsten der Nehmerkantone hat Appenzell Ausserrhoden erst nach Ablauf der Übergangsfrist die erwarteten Mindereinnahmen von Fr. 4.9 Mio. vollumfänglich zu tragen. An der vom Bund gewährten befristeten Übergangshilfe von total Fr. 6.1 Mio. in Form der Abfederungsmassnahmen sollen die anspruchsberechtigten Gemeinden im Umfang von Fr. 3.0 Mio. beteiligt werden.

Als berechtigt gelten jene Gemeinden, die von den Steuerausfällen der StG Rev 2019 und der StG Rev 2020 stark betroffen sind und eine Steuerkraft unter 100 % ausweisen. Ihnen werden – unter Vorbehalt der Inkraftsetzung der Revision des FiLaG – für vier Jahre fixe Beträge ausbezahlt:

2021	2022	2023	2024
Fr. 1'200'000	Fr. 900'000	Fr. 600'000	Fr. 300'000

80 % des Betrags werden im Verhältnis der pro Gemeinde zu erwarteten Steuerausfälle verteilt. Bei den übrigen 20 % wird zusätzlich die unterschiedliche Steuerkraft der Gemeinden berücksichtigt.

Die Steuerkraft pro Gemeinde beruht auf den Zahlen des Finanzausgleichs 2019. Die Gemeinde mit der tiefsten Steuerkraft erhält den Wert 100. Die übrigen Gemeinden mit einer Steuerkraft unter 100 % werden zu dieser Gemeinde ins umgekehrt proportionale Verhältnis gesetzt. Im Ergebnis erhält die Gemeinde mit der tiefsten Steuerkraft den grössten Anteil am zur Verfügung stehenden Betrag. Je höher die Steuerkraft einer Gemeinde, desto tiefer fällt ihr Anteil aus. Die Berechnungen sind aus der Beilage 1.5 ersichtlich.

Die gesamthaft zur Verfügung stehenden Fr. 3.0 Mio. werden entsprechend folgender Tabelle auf die berechtigten 17 Gemeinden (ohne Teufen, Speicher und Walzenhausen) verteilt:

Gemeinde	Steuerkraft	2021	2022	2023	2024
Hundwil	<b>52.85</b>	57'000	43'000	29'000	14'000
Urnäsch	<b>62.70</b>	102'000	77'000	51'000	26'000
Schönengrund	<b>65.55</b>	16'000	12'000	8'000	4'000
Schwellbrunn	<b>66.90</b>	48'000	36'000	24'000	12'000
Grub	<b>71.80</b>	25'000	19'000	12'000	6'000
Wald	<b>72.15</b>	26'000	19'000	13'000	6'000
Bühler	<b>77.35</b>	52'000	39'000	26'000	13'000
Reute	<b>78.25</b>	15'000	11'000	8'000	4'000
Trogen	<b>84.15</b>	31'000	24'000	16'000	8'000
Stein	<b>85.90</b>	30'000	22'000	15'000	7'000
Waldstatt	<b>88.15</b>	65'000	48'000	32'000	16'000
Rehetobel	<b>89.50</b>	32'000	24'000	16'000	8'000
Herisau	<b>89.80</b>	473'000	354'000	236'000	118'000
Wolfhalden	<b>91.70</b>	31'000	24'000	16'000	8'000
Lutzenberg	<b>96.40</b>	23'000	17'000	11'000	6'000
Gais	<b>98.15</b>	48'000	36'000	24'000	12'000
Heiden	<b>98.60</b>	126'000	95'000	63'000	32'000
Walzenhausen	<b>104.45</b>	-	-	-	-
Speicher	<b>110.90</b>	-	-	-	-
Teufen	<b>185.25</b>	-	-	-	-
<b>Total</b>		1'200'000	900'000	600'000	300'000



Die Gemeinden Teufen, Speicher und Walzenhausen weisen eine Steuerkraft von über 100 % aus. Infolgedessen erhalten diese drei Gemeinden keinen Anteil an den geplanten Abfederungsmassnahmen.

Die jährlichen Auszahlungen an die Gemeinden erfolgen in der Regel per 30. Juni des laufenden Jahres.

## 2. Rechtliche Aspekte

Die vorgesehenen Abfederungsmassnahmen zu Gunsten der Gemeinden bewirken eine neue einmalige Ausgabe in einer Höhe, welche sowohl die Finanzkompetenzen des Regierungsrates (Art. 88 Abs. 2 lit. b der Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. [KV; bGS 111.1] als auch diejenige des Kantonsrates übersteigen (Art. 76 Abs. 2 lit. a KV). Die Abfederungsmassnahmen unterstehen damit dem obligatorischen Referendum gemäss Art. 60 Abs. 1 lit. e KV.

Mit dem Ausgabenbeschluss (Beilage 1.6) in der Höhe von total Fr. 3.0 Mio. durch die Stimmberechtigten von Appenzell Ausserrhoden wird eine ausreichende Rechtsgrundlage im Sinne von Art. 99 KV für die Zahlungen an die begünstigten Gemeinden geschaffen. Es bedarf weder auf Verfassungs- noch auf Gesetzesstufe einer zusätzlichen Legitimation.

## C. Auswirkungen

### 1. Finanziell

Die Abfederungsmassnahmen zu Gunsten der Gemeinden sollen zeitgleich mit denjenigen des Bundes zu Gunsten der Kantone ab dem Jahr 2021 greifen. Dies führt in den Jahren 2021–2024 für den Kanton zu folgenden Mehrausgaben:

2021	2022	2023	2024
Fr. 1'200'000	Fr. 900'000	Fr. 600'000	Fr. 300'000

Sowohl die Abfederungsmassnahmen des Bundes zu Gunsten von Appenzell Ausserrhoden als auch die Abfederungsmassnahmen des Kantons zu Gunsten der Gemeinden sind im Aufgaben- und Finanzplan 2020–2022 nicht enthalten. Sie werden im Aufgaben- und Finanzplan 2021–2023 eingestellt werden.

### 2. Personell / Organisatorisch

Der Ausgabenbeschluss hat keine personellen und organisatorischen Auswirkungen.



**D. Finanzierung**

Die befristeten Zahlungen an die Gemeinden können aus den vom Bund zu erwartenden Abfederungsmassnahmen finanziert werden.

**E. Antrag**

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. die Abfederungsmassnahmen StG Rev 2019 und StG Rev 2020 in 1. Lesung zu genehmigen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Paul Signer

sign. Roger Nobs

Paul Signer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

**Beilagen**

Beilage 1.1	Ausgangslage/Berechnung der Abfederungsmassnahmen
Beilage 1.2	Finanzielle Auswirkungen pro Gemeinde mit Wachstum 1 Prozent
Beilage 1.3	Finanzielle Auswirkungen pro Gemeinde mit Wachstum 3 Prozent
Beilage 1.4	Abfederungsmassnahmen Bund
Beilage 1.5	Berechnung der Abfederungsmassnahmen
Beilage 1.6	Beschluss über Abfederungsmassnahmen 2021–2024