



An die Mitglieder
des Kantonsrates

1100.140

Entlastungsprogramm 2015; 2. Lesung

2. Bericht und Antrag der parlamentarischen Kommission vom 20. Mai 2014

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

1. Einleitung

Am 24. Februar 2014 hat der Kantonsrat das Entlastungsprogramm 2015 mit dem Entwurf für ein Gesetz über die Entlastung des Staatshaushalts in erster Lesung verabschiedet. Der Kantonsrat hat dem neuen Gesetz über die Entlastung des Staatshaushalts mit zwei Änderungen mit 48 zu 12 Stimmen bei 1 Enthaltung zugestimmt. Die erste Ergänzung betrifft den Kantonsbeitrag für die Lernenden (Art. 45 des Gesetzes über Schule und Bildung). In diesem Punkt ist der Kantonsrat dem Antrag der PK gefolgt. Die zweite Änderung betrifft die Finanzierung der Massnahmen für Sonderschulung. Hier wurde der Antrag von Kantonsrat Erwin Ganz angenommen (Art. 46a des Gesetzes über Schule und Bildung).

In der Zwischenzeit ist das Gesetz über die Entlastung des Staatshaushalts der Volksdiskussion unterstellt worden. Es sind mehrere Beiträge von Einzelpersonen wie auch von Interessensgruppierungen eingegangen. Der Regierungsrat stellt gegenüber dem Ergebnis der ersten Lesung zwei neue Änderungsanträge. Einerseits beantragt der Regierungsrat die paritätische Finanzierung der Sonderschulmassnahmen und andererseits soll der Pendlerabzug bei den Steuern begrenzt werden.

2. Arbeit der Kommission

Die vorberatende parlamentarische Kommission (PK) hat nach der ersten Lesung vier weitere Sitzungen abgehalten, um sich vertieft mit den neuen Anträgen der Regierung und den Pendenzen aus der ersten Lesung auseinanderzusetzen. Vom Departement Bildung wurden zusätzliche Informationen zum Schulwesen eingeholt. Die PK befasste sich mit den Beiträgen aus der Volksdiskussion sowie dem Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Kantonsrat vom 29. April 2014.



Hiermit unterbreite ich Ihnen die PK im Hinblick auf die zweite Lesung im Kantonsrat ihren Bericht und Antrag.

Der parlamentarischen Kommission standen ergänzend zur ersten Lesung für die Beratung des Gesetzesentwurfs folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 29. April 2014, 2. Lesung, mit folgenden Beilagen
 - 1.1 Entwurf Gesetz über die Entlastung des Staatshaushalts, 2. Lesung
 - 1.2 Synoptische Darstellung Gesetzesentwurf
 - 1.3 Gesamtübersicht Entlastung Staatshaushalt
 - 1.4 Massnahmen EP 2015, Teil A
 - 1.5 Massnahmen EP 2015, Teil B
 - 1.6 Zeitplan
 - 1.7 Gesammelte Beiträge zur Volksdiskussion
- Weitere Unterlagen: Div. Abklärungen bei den Departementen Finanzen und Bildung
- Unterlagen Rechtsdienst Kantonskanzlei

B. Erwägungen der parlamentarischen Kommission

1. Allgemeines

Die parlamentarische Kommission unterstützt das Entlastungsprogramm 2015 auch nach der 2. Lesung grossmehrheitlich. Die PK hat den Bericht und Antrag des Regierungsrates mit den neuen Vorschlägen geprüft und detailliert beraten.

Die Kommission spricht sich mit 6 zu 1 Stimmen für Eintreten auf die Vorlage des Regierungsrates aus.

2. Beiträge aus der Volksdiskussion

Im Rahmen der Volksdiskussion sind zehn Beiträge eingegangen.

Die Gemeindepräsidentenkonferenz weist auf ihr Engagement hin, durch das die Belastung der Gemeinden reduziert werden konnte. Sie hält an ihrer Forderung fest, dass der Kanton sein Einsparungspotenzial ausschöpfen sollte, bevor auf die Gemeinden zurückgegriffen werde.

Der Verein Appenzeller Energie (Vereinigung zur Förderung umweltfreundlicher Energien) hat eine ausführliche Stellungnahme eingereicht. Diese spricht sich gegen Kürzungen beim Energiefonds aus, indem die Äufnung des Fonds auf die verfügbaren Mittel beschränkt wird. Stattdessen wird vorgeschlagen, bei der „automatischen“ Speisung zu bleiben, wobei eine minimale Höhe die Stetigkeit sichern könnte und dafür die maximale Höhe reduziert würde. Zwei weitere Beiträge von Privatpersonen sprechen sich für eine moderne Energiepolitik aus. Sparen in diesem Bereich wäre kontraproduktiv und stünde im Hinblick auf die Förderung nachhaltiger Energien „quer in der Landschaft“.



Fünf Beiträge befassen sich mit der Reduktion der Prämienverbilligung für die Kinder, welche Einsparungen in diesem Bereich als nicht familienfreundlich taxieren. In einem der Beiträge wird erwähnt, dass die Kürzung rund 7000 Familien im Kanton betreffen würde. Eine Nachfrage der PK beim Departement Finanzen hat ergeben, dass bei einer Reduktion der Kinderkrankenkassenprämien auf 75 % von den etwas mehr als 7000 Haushalten mit IPV rund 2700 betroffen wären.

Die parlamentarische Kommission hat die Beiträge der Volksdiskussion intensiv diskutiert und in ihre Beratungen miteinbezogen. Den Volksdiskussionsteilnehmerinnen und –teilnehmern gibt die PK folgende Antworten:

Die parlamentarische Kommission ist der Ansicht, dass die Reduktion der Verbilligung für die Kinderkrankenkassenprämien auf 75% im Rahmen der Sanierung der Staatsfinanzen vertretbar ist. Die Familien werden in Ausserrhoden bei der Prämienverbilligung im Gegensatz zu älteren Einwohnerinnen und Einwohnern recht gut berücksichtigt. Durch die geplante Reduktion kann der Selbstbehalt stabil gehalten und somit die Prämienverbilligung für ältere Einwohnerinnen und Einwohner gestützt werden.

Die parlamentarische Kommission erachtet grossmehrheitlich auch die Aufhebung der Zweckbindung der SAK-Dividende, bzw. die Änderung von Art. 18a des kantonalen Energiegesetzes für vertretbar. Eine Minderheit der Kommission findet die Argumentation der Volksdiskussionsteilnehmer richtig, dass der Kanton Appenzell Ausserrhoden die Anstrengungen des Bundes und der anderen Kantone zur Energiewende im bisherigen Rahmen unterstützen sollte.

3. Finanzielle Situation Gemeinderechnungen per Ende 2013

Der Regierungsrat hat in seinem Bericht und Antrag darauf hingewiesen, dass die Gemeinden im Jahr 2013 wesentlich besser abgeschlossen haben als budgetiert. Die parlamentarische Kommission hat beim Departement Finanzen die Details angefragt.

Aus der erhaltenen Auflistung ist ersichtlich, dass die Mehrheit der Gemeinden besser abschliesst, als budgetiert wurde (vgl. Beilage 2.3). Für eine Detailbeurteilung müssten die Finanzen der Gemeinden jedoch vertieft betrachtet und ein Mehrjahresvergleich gemacht werden. Die PK nimmt die positiven Abschlüsse erfreut zur Kenntnis.

4. Detailberatung

4.1 Allgemeines

Die parlamentarische Kommission hat sich in der Detailberatung mit dem Bericht und Antrag des Regierungsrates auseinandergesetzt und den Gesetzestext sowie die Massnahmen des Entlastungsprogramms 2015 eingehend betrachtet. In zwei Punkten hat die PK einen Änderungsantrag erarbeitet.



4.2 Massnahme G00: Mindeststeuer

Der Kantonsrat ist in der ersten Lesung dem Antrag des Regierungsrats gefolgt und hat eine Erhöhung der Mindeststeuer auf dem Kapital von juristischen Personen von Fr. 300 auf Fr. 700 beschlossen. Die parlamentarische Kommission hatte eine Erhöhung auf Fr. 1'100 beantragt. Gegenüber dem Antrag der PK obsiegte der Antrag des Regierungsrates mit 33 zu 28 Stimmen relativ knapp.

Aufgrund dieses Abstimmungsergebnisses hat die PK die Erhöhung der Mindeststeuer nochmals untersucht. Die Mindeststeuer auf dem Kapital ist unabhängig davon geschuldet, ob ein Gewinn erzielt wird, da dieser über die Gewinnsteuer abgerechnet wird. Die Mindestbesteuerung hat den Zweck, den Aufwand, den eine Firma verursacht, auch dann abzudecken, wenn sie keinen Gewinn ausweist. Der Kanton St. Gallen beabsichtigt eine Erhöhung der Mindeststeuer auf ca. Fr. 850 (abhängig vom Steuerfuss). Eine Erhöhung über diesen Betrag hinaus hätte den positiven Effekt, dass weniger sogenannte Briefkastenfirmen den Sitz nach Appenzell Ausserrhoden verlegen, die nur Aufwand verursachen und weder eine Wertschöpfung noch Arbeitsplätze generieren sowie oftmals keine Gewinne versteuern. Eine Mindeststeuer von Fr. 900 wäre auf der anderen Seite moderat genug, um keine Abwanderung von Firmen zu bewirken. Andere Länder wie das Fürstentum Liechtenstein und Österreich kennen Mindestertragssteuern von über 1'000 Euro.

Für ein Unternehmen sollte eine Mindeststeuer von bis zu Fr. 1'000 gut verkraftbar sein. Im Rahmen der ersten Lesung beantragte die PK verschiedene Änderungen, welche zu Kürzungen der vorgeschlagenen Einsparungen führten, die an anderer Stelle zu kompensieren waren. Nach der ersten Lesung und mit den neuen Anträgen des Regierungsrates ist die Ausgangslage anders. Die PK ist der Meinung, dass eine Erhöhung der Mindeststeuer auf einen Betrag unter Fr. 1'000 von den Firmen besser aufgenommen wird. Die Mehrheit der PK befürwortet daher eine Erhöhung der Mindeststeuer auf Fr. 900.

Die finanzielle Auswirkung einer Mindeststeuer von Fr. 900 gegenüber Fr. 300 sind Mehreinnahmen von Fr. 1'040'000 für den Kanton und Fr. 1'280'000 für die Gemeinden. Die durch den Kantonsrat bereits beschlossene Erhöhung der Mindeststeuer auf Fr. 700 bewirkt Mehreinnahmen von Fr. 680'000 (Kanton) und Fr. 840'000 (Gemeinden).

Die PK stellt im Ergebnis folgenden Änderungsantrag; Steuergesetz (StG; bGS 621.11):

Antrag Regierungsrat	Antrag parlamentarische Kommission
<p>Art. 90 II. Steuerberechnung</p> <p>1 Die Kapitalsteuer beträgt für:</p> <p>a) für Holding- und Verwaltungsgesellschaften gesamthaft 0,15 Promille des steuerbaren Eigenkapitals, mindestens aber Fr. 700.-;</p> <p>b) für die anderen juristischen Personen eine einfache Steuer von 0,1 Promille des steuerbaren Eigenkapitals, mindestens aber eine Steuer von Fr. 700.-.</p>	<p>a) für Holding- und Verwaltungsgesellschaften gesamthaft 0,15 Promille des steuerbaren Eigenkapitals, mindestens aber Fr. 900.-;</p> <p>b) für die anderen juristischen Personen eine einfache Steuer von 0,1 Promille des steuerbaren Eigenkapitals, mindestens aber eine Steuer von Fr. 900.-.</p>



4.3 Massnahme G00: Begrenzung des Pendlerabzugs

Der Regierungsrat beantragt in seinem Bericht und Antrag zur 2. Lesung die Begrenzung des Pendlerabzugs auf maximal Fr. 5'000. Mit dem durch das Schweizer Volk am 9. Februar 2014 angenommenen Bahninfrastrukturprojekt (FABI) wird der Pendlerabzug bei der direkten Bundessteuer (DBG; SR 642.11) auf Fr. 3'000 begrenzt. Mit einer gleichzeitigen Änderung des Steuerharmonisierungsgesetzes des Bundes (StHG) wird den Kantonen die Möglichkeit eingeräumt, den Pendlerabzug bei den Staats- und Gemeindesteuern ebenfalls zu beschränken.

Der Regierungsrat schlägt vor, den Pendlerabzug auf kantonaler Ebene auf Fr. 5'000.- zu beschränken. Die parlamentarische Kommission kann den Argumenten des Regierungsrates folgen und begrüsst die Begrenzung grundsätzlich. Bei ihren Untersuchungen hat die PK festgestellt, dass ein Betrag von Fr. 5'000 einem Arbeitsweg von ca. 15,5 km pro Weg bzw. 31 km Hin- und Rückweg mit dem Auto entspricht; gerechnet mit 230 Arbeitstagen gemäss Wegleitung zur Steuererklärung und einem Betrag von 70 Rappen pro km. Dies reicht für die Fahrt von Teufen nach Herisau. Von Speicher nach Herisau reicht der Betrag von Fr. 5'000 mit dem Auto bereits nicht mehr. Da aufgrund der Topographie des Kantons der Arbeitsweg mit dem Auto für viele Personen naheliegend ist, hat sich die PK dafür ausgesprochen, dass mit dem beschränkten Pendlerabzug ein etwas grösserer Radius abgedeckt sein sollte. Mit einer Begrenzung auf Fr. 6'000 anstatt Fr. 5'000 wäre ein Radius von ca.18,6 km abgedeckt. Ausserdem wären die Kosten für das GA 1. Klasse ganz abgedeckt.

Die PK beantragt daher eine Begrenzung des Pendlerabzugs auf Fr. 6'000 anstatt wie vom Regierungsrat vorgeschlagen auf Fr. 5'000.

Finanzielle Auswirkung: Die Mehreinnahmen reduzieren sich gegenüber dem Antrag des Regierungsrates auf Fr. 500'000 beim Kanton und Fr. 620'000 bei den Gemeinden.

Die PK stellt im Ergebnis folgenden Änderungsantrag; Steuergesetz (StG; bGS 621.11):

Antrag Regierungsrat	Antrag parlamentarische Kommission
<p>3. Steuergesetz</p> <p>Art. 29 2. Unselbständige Erwerbstätigkeit 1 Als Berufskosten werden abgezogen: a) die notwendigen Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte bis zu einem Höchstbetrag von Fr. 5 000.-;</p>	<p>Art. 29 2. Unselbständige Erwerbstätigkeit 1 Als Berufskosten werden abgezogen: a) die notwendigen Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte bis zu einem Höchstbetrag von Fr. 6 000.-;</p>



4.4 Massnahme G02: Sonderschulung; Erhöhung der Gemeindebeiträge

Der Regierungsrat kommt für die zweite Lesung auf seinen Antrag zurück, den Gemeindeanteil an den Sonderschulkosten auf 50 Prozent festzusetzen. Als Verbundaufgabe soll der Sonderschulbereich hälftig finanziert werden.

Die parlamentarische Kommission unterstützt wie bereits in der 1. Lesung im Bereich Sonderschulung den Antrag des Regierungsrates. Eine paritätische Finanzierung ist nach Ansicht der PK sachgerecht und korrekt. Eine einheitliche Kostenaufteilung zwischen Gemeinden und Kanton ist auf Gesetzesstufe anzustreben. Daher drängt sich wie in vielen anderen Bereichen eine paritätische Kostenaufteilung auf.

4.5 Massnahme G04: Spitexfinanzierung

Ein offener Punkt aus der ersten Lesung betrifft die Finanzierung der spitalexternen Kranken- und Gesundheitspflege (Spitex). Kantonsrat Norbert Näf hat an der ersten Lesung die Verfassungsmässigkeit in Frage gestellt, wenn der Kanton die spitalexterne Kranken- und Gesundheitspflege zwar fördern, aber nicht mehr finanzieren will.

Die parlamentarische Kommission hat beim Rechtsdienst der Kantonskanzlei die Frage der Verfassungsmässigkeit prüfen lassen. Zusammengefasst hat der Rechtsdienst in seiner Antwort festgehalten, dass mit der Förderung der Spitex-Pflege die Voraussetzungen für eine angemessene pflegerische Versorgung durch überwiegend privat organisierte Dienste geschaffen werden. Die Art und Weise der Unterstützung sei verfassungsrechtlich nicht vorgegeben; ein Fördern sei nicht nur durch Ausrichtung von Beiträgen möglich, sondern auch durch die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht sei es vertretbar, wenn der Kanton keine Beiträge mehr an die ungedeckten Kosten der Spitex leiste und sich auf die Förderung der Aus- und Weiterbildung sowie die Unterstützung der kantonalen Dachorganisationen beschränke.

4.6 Erhöhung der Ressourcen zur Erhöhung der Staatseinnahmen

Die parlamentarische Kommission ist auf Antrag eines Mitgliedes der Frage nachgegangen, ob es weitere Möglichkeiten zur Erhöhung der Einnahmen gäbe. Untersuchungen in anderen Kantonen haben gezeigt, dass durch die Anstellung von zusätzlichen Steuerkommissären mehr Einnahmen generiert werden können. So hat der Kanton St. Gallen 2013 beschlossen, vierzehn zusätzliche Steuerkommissäre einzustellen.

Das Steuerveranlagungsverfahren ist ein Massenverfahren, bei welchem jedes Jahr rund 35'000 Steuererklärungen geprüft werden müssen. Dabei ist es aufgrund der begrenzten Ressourcen nicht möglich, jede einzelne Steuererklärung jedes Jahr bis ins Detail zu prüfen. Mit der Anstellung von zusätzlichen Steuerkommissären ist nicht eine eigentliche Verschärfung der Kontrolltätigkeit beabsichtigt. Es würde aber zu mehr Steuergerechtigkeit führen, wenn durch eine Erhöhung der personellen Ressourcen komplexe Spezialfälle genauer untersucht werden könnten. Gleichzeitig hätte dies den Effekt der Einnahmenerhöhung zur Folge.

Eine Nachfrage der PK beim Departement Finanzen hat zur Antwort geführt, dass diese Thematik Gegenstand der Aufgabenüberprüfung (AÜP 2015/16) sei und dort bilanziert werde.



4.7 Massnahme Paket 1 Teil B

Die PK hat festgestellt, dass der Regierungsrat im Massnahmenpaket 1 Teil B einen Punkt geändert hat. Betroffen ist Massnahme V08.

Auszug aus Beilage 1.5 des Regierungsrates; Gegenüberstellung 1. und 2. Lesung:

Anteil Kanton / 1. Lesung					
Massnahme		2015	2016	2017	
V08	NRP Förderprogramme: Streichung der à-fonds- perdu-Beiträge	0	- 500	- 500	Regierungsrat: Voranschlag - Anpassung Leistungsvereinbarung
Subtotal Teil B		-2370	-3220	-3220	

Anteil Kanton / 2. Lesung					
Massnahme		2015	2016	2017	
V08	NRP Förderprogramme: Streichung der à-fonds- perdu-Beiträge	- 275	- 400	- 400	Regierungsrat: Voranschlag - Anpassung Leistungsvereinbarung
Subtotal Teil B		-2645	-3120	-3120	

Der Gemeindeanteil wurde durch diese Anpassung nicht tangiert (kein Anteil an Massnahme V08 und Subtotal Teil B je -90 pro Jahr).

Die PK erwartet grossmehrheitlich, dass im Teil B weitere Sparanstrengungen vorgenommen werden.

4.8 Massnahme Paket 2 „Verwaltung“ / AÜP 15/16

Die parlamentarische Kommission hat sich im Bericht und Antrag zur ersten Lesung mit dieser Thematik befasst. Die PK vertritt grossmehrheitlich die Meinung, dass die Fr. 7 Mio., die im Paket 2 eingespart werden sollen, als absolutes Minimum zu betrachten sind. Diese Untergrenze ist zwingend einzuhalten und wenn möglich zu übertreffen, damit das Gesamtziel des Entlastungspakets 2015 erreicht werden kann.

Die PK erwartet, dass im Rahmen der Aufgabenüberprüfung ein über die Vorgabe von Fr. 7 Mio. hinausgehendes Sparpotenzial realisierbar ist. Daher fordert die PK den Regierungsrat auf, dieses Sparpotenzial voll auszuschöpfen.

Die PK hat vom Regierungsrat keine Detailinformationen zur Aufgabenüberprüfung erhalten. Für eine vertiefte Beurteilung des Entlastungsprogramms 2015 hätte es die PK begrüsst, wenn ihr der Regierungsrat auf vertraulicher Basis nähere Informationen zur Verfügung gestellt hätte.



C. Anträge der parlamentarischen Kommission

Die vorberatende parlamentarische Kommission beantragt dem Kantonsrat mit 6 zu 1 Stimmen,

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. dem Entwurf des Gesetzes über die Entlastung des Staatshaushalts mit den von der PK vorgeschlagenen Änderungen
 - Anpassung der Mindeststeuer auf Fr. 900; Änderung von Art. 90 des Steuergesetzes (bGS 621.11)
 - Begrenzung des Pendlerabzugs auf Fr. 6'000; Änderung von Art. 29 des Steuergesetzes (bGS 621.11) gemäss Erläuterungen in Ziffer 4.2 und 4.3in 2. Lesung zuzustimmen.

Für die parlamentarische Kommission:

Edgar Bischof, Präsident

Beilagen

- 2.1 Entlastungsmassnahmen Paket 1 „Politik“, Auswirkungen der Anträge der PK
- 2.2 Gesetzestext synoptische Darstellung
- 2.3 Übersicht Gemeindefinanzen per Ende 2013