



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 11. April 2017 / aje

0200.143

Kantonale Volksinitiative für mehr Steuergerechtigkeit; 1. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. April 2017

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

A. Ausgangslage

Ein Initiativkomitee, bestehend aus zwölf Mitgliedern der Sozialdemokratischen Partei Appenzell Ausserrhoden, hat am 7. Juni 2016 eine Initiative mit der Überschrift «Volksinitiative für mehr Steuergerechtigkeit» bei der Kantonskanzlei eingereicht.

Die Initiative ist in der Form einer allgemeinen Anregung mit Rahmenbedingungen ausgestaltet und verlangt, die Steuergesetzgebung des Kantons Appenzell Ausserrhoden sei so anzupassen, dass:

- Steuerpflichtige, die nicht in überdurchschnittlichen Verhältnissen leben (insbesondere diejenigen mit Kindern), gegenüber der heutigen Situation entlastet werden;
- die prozentuale Steuerbelastung grundsätzlich für alle Steuerklassen ansteigt und
- die Revision möglichst ertragsneutral ausfällt.

Die Initianten begründen ihr Anliegen wie folgt: Die jetzige Steuergesetzgebung ist wenig familienfreundlich. Im Vergleich zu den umliegenden Kantonen werden in Appenzell Ausserrhoden die Familien übergebührlich belastet. Die jetzige Steuergesetzgebung widerspricht der Steuergerechtigkeit. Mit der Initiative sollen dem Kanton nicht weniger Steuereinnahmen zufließen.



B. Rechtliche Erwägungen

1. Allgemeines

Die Volksinitiative wurde als allgemeine Anregung nach Art. 50 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (nachfolgend GPR; bGS 131.12) eingereicht. Über die Gültigkeit einer Volksinitiative entscheidet der Kantonsrat nach Art. 55 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) sowie Art. 56 Abs. 2 GPR. Nach Art. 59 Abs. 1 GPR kann der Kantonsrat eine Initiative den Stimmberechtigten mit oder ohne Empfehlung auf Annahme oder Ablehnung oder mit einem Gegenvorschlag unterbreiten. Nach Art. 59 Abs. 2 GPR unterbleibt eine Abstimmung, wenn der Kantonsrat einer Initiative in Form der allgemeinen Anregung von sich aus entspricht, es sei denn, die Initiative verlange die Totalrevision der Kantonsverfassung. Die Stimmberechtigten entscheiden obligatorisch über eine Initiative, welcher der Kantonsrat nicht zustimmt oder dieser einen Gegenvorschlag gegenüberstellt (Art. 60 Abs. 1 lit. g KV).

2. Zustandekommen

Im Beschluss vom 5. Juli 2016 stellte der Regierungsrat fest, dass die «Volksinitiative für mehr Steuer-gerechtigkeit» mit 728 gültigen Unterschriften die notwendige Anzahl Unterschriften erreicht hat und zustande gekommen ist.

3. Gültigkeit

Die Stimmberechtigten haben in Abstimmungen Anspruch auf eine unverfälschte Willenskundgabe (BGE 125 I 130 f.). Volksinitiativen haben deshalb den Grundsatz der Einheit der Materie zu wahren (Art. 55 Abs. 2 lit. a KV). Dieser Grundsatz ist verletzt, wenn mehrere wichtige Teilfragen zum Entscheid anstehen, die teilweise bejahend und teilweise verneinend beantwortet werden könnten. Die vorliegende Initiative hat ausschliesslich tarifliche Aspekte der Einkommenssteuer zum Inhalt und wahrt somit den Grundsatz der Einheit der Materie.

Eine Initiative ist gültig, wenn sie im Weiteren mit übergeordnetem Recht vereinbar und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 55 Abs. 2 lit. b und c KV). Nach Art. 1 Abs. 3 des Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) fällt die Bestimmung der Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge für die Ausgestaltung der Kantons- und Gemeindesteuern in die Zuständigkeit der Kantone. Dies gilt auch für die von der Initiative implizit verlangten Anpassungen beim Einkommenssteuertarif oder bei den Freibeträgen. Im Weiteren sind im Steuerrecht die Verfassungsgrundsätze der Allgemeinheit und Rechtsgleichheit sowie der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Besteuerung zu wahren (Art. 98 Abs. 3 KV i.V.m. Art. 127 Abs. 2 BV). Die Initiative ist mit dem übergeordneten Recht vereinbar. Eine offensichtliche Undurchführbarkeit der Initiative ist nicht gegeben. Somit sind die Voraussetzungen für die Gültigkeit der eingereichten Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung erfüllt.



C. Sachliche Erwägungen

1. Allgemeines

Eine Entlastung der steuerpflichtigen Personen, die nicht in überdurchschnittlichen Verhältnissen leben, führt ohne Gegenmassnahmen zu Steuerausfällen. Diese Ausfälle sollen kompensiert werden, indem die prozentuale Steuerbelastung für die übrigen steuerpflichtigen Personen erhöht wird. Ziel der Initiative ist zudem, die Bilanz der finanziellen Auswirkungen möglichst erfolgsneutral auszugestalten. Das bedeutet, dass der Kanton und die Gemeinden nicht weniger Steuern einnehmen sollen.

Eine explizite Definition «der Steuerpflichtigen, die nicht in überdurchschnittlichen Verhältnisse leben», ist weder im Text der Initiative noch in der Begründung enthalten. Sie wird nachfolgend so verstanden, dass sie alle steuerpflichtigen Personen umfasst, welche weniger als den durchschnittlichen Steuerbetrag entrichten.

Der durchschnittliche Steuerbetrag – auch als Mittelwert bezeichnet – berechnet sich aus dem gesamten Steuerertrag aus Einkommen und Vermögen geteilt durch die Anzahl der steuerpflichtigen Personen und beträgt bei einer einfachen Steuer von Fr. 1'049.00 für den Kanton (3,2 Einheiten) und die Gemeinde (3,95 Einheiten) gesamthaft Fr. 7'500.00. Insgesamt 62% der steuerpflichtigen Personen entrichten einen Steuerbetrag von Null bis Fr. 7'500.00.

Nicht bestimmt ist im Weiteren die Höhe der Entlastung. Diese soll nicht für alle gleichmässig, sondern bevorzugt für steuerpflichtige Personen mit Kindern erfolgen.

Die zur Begründung der Initiative aufgeführte Erklärung der Initianten, dass die geltende Steuergesetzgebung der Steuergerechtigkeit widerspreche, wird weder durch Fakten noch durch Hinweise belegt. Infolge dessen werden vorerst allgemeine Aussagen zur Steuergerechtigkeit gemacht und deren Umsetzung im ausserrhodischen Steuerrecht (StG; bGS 621.11) aufgezeigt.

2. Steuergerechtigkeit

Damit ein Besteuerungssystem das Kriterium der Steuergerechtigkeit erfüllt, sind nebst dem Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) insbesondere die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Grundsatz der Besteuerung nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV) zu beachten. Mit dem progressiv ausgestalteten Tarif, dem Freibetrag und den Sozialabzügen wird dieser Forderung im ausserrhodischen Steuergesetz Rechnung getragen. Mit Ausnahme der in der Steuergesetzrevision 2010 eingeführten Regelung zum automatischen Ausgleich der kalten Progression bei Erhöhungen des Landesindex der Konsumentenpreise von mindestens 3,0 Prozent (Art. 39a StG) bestehen keine weiteren institutionalisierten Mechanismen zur Anpassung des Einkommenssteuertarifs oder der Höhe der pauschalierten Abzüge. Anpassungen des Steuergesetzes werden im demokratischen Prozess veranlasst, meist durch den Regierungsrat initiiert, und alsdann vom Kantonsrat als gesetzgebende Behörde beschlossen.

Aus staatspolitischen Gründen ist es wichtig, dass auf jeder Staatsebene möglichst viele Personen – entsprechend ihren finanziellen Möglichkeiten – in die Finanzierung der staatlichen Leistungen eingebunden werden. Die Einführung tariflicher Entlastungen oder höherer Abzüge hat zur Folge, dass die Anzahl der steuerpflichti-



gen Personen ansteigt, die keine Steuern bezahlen müssen und damit keinen oder einen reduzierten Beitrag an den Finanzhaushalt leisten, obwohl sie die Leistungen der öffentlichen Hand beanspruchen.

Die Beurteilung der Steuergerechtigkeit ist aus einer Gesamtoptik vorzunehmen. Mit den Steuern werden die Aufgaben und Leistungen von Bund, Kanton und Gemeinden finanziert. Die Leistungen sind im Quervergleich mit anderen Kantonen und Gemeinden bezüglich Art und Umfang jedoch sehr unterschiedlich.

Bei der Betrachtung der Höhe der Steuerbelastung ist auch das Kriterium des frei verfügbaren Einkommens miteinzubeziehen. Es zeigt an, welche finanziellen Mittel nach der Bezahlung von obligatorischen Abgaben wie Steuern und Gebühren, Sozialversicherungsbeiträgen, Krankenkassenprämien nach KVG usw. für Konsum und Sparen verfügbar bleiben. Vielfach werden auch die Wohnkosten eingerechnet. Ebenfalls zu berücksichtigen sind dabei indirekte Einkommen aus Unterstützungsleistungen oder Subventionen wie die Krankenkassen-Prämienverbilligung, Preisreduktionen bei einkommensabhängigen Kostenbeiträgen (z.B. bei Kindertagesstätten oder beim Pflegeaufenthalt), Unterstützung durch die Sozialbehörden, Erwerbs- und Hilflosenentschädigungen, Alimentenbevorschussung, Stipendien bei Aus- und Weiterbildungen usw.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das ausserrhodische Steuergesetz die Kriterien der Steuergerechtigkeit erfüllt. Zu deren Beurteilung kann nicht allein auf das Steuergesetz abgestellt werden, sondern es ist eine Gesamtbetrachtung aller Vorschriften, die die Lebenssituation einer steuerpflichtigen Person beeinflussen, vorzunehmen.

3. Aktuelle Tarifstruktur und Auswirkung von tariflichen Massnahmen

a) Tarifstruktur

Damit die Anliegen der Initiative beurteilt werden können, werden nachfolgend zuerst die bestehende Struktur des Einkommenssteuer-Tarifs und die Auswirkungen von Veränderungen aufgezeigt.

Appenzell Ausserrhoden kennt seit über 50 Jahren den sogenannten Doppeltarif (Art. 39 StG). Das bedeutet, dass für Alleinstehende sowie für Verheiratete je ein separater Tarif besteht. Beide beginnen am unteren Ende mit einem Steuerfreibetrag (Fr. 8'000.00 / Fr. 16'000.00). Es folgen mehrere Tarifstufen mit stetig ansteigenden Steuersätzen (Grenzsteuersätze). Damit wird eine progressive Wirkung des Steuertarifs erzielt. Am oberen Ende ergibt sich durch den Effekt der überschüssenden Progression, dass der Tarif ab einem Schwellenwert (Fr. 250'000.00 beim Tarif für Alleinstehende / Fr. 400'000.00 beim Tarif für Verheiratete) proportional wirkt. Die Steuerbelastung nimmt aufgrund von betraglich limitierten Abzügen jedoch weiter zu (siehe nachfolgende Tabelle). Auch bei der Direkten Bundessteuer wird ein analog konzipierter Tarif angewendet.

Der Übergang zum proportionalen Tarif für sehr hohe Einkommen basiert auf den nachfolgenden Überlegungen: Die Steuern dienen der Finanzierung der Ausgaben der öffentlichen Haushalte (Gemeinden, Kanton, Bund). Je höher die gesamte Steuerbelastung ist, desto weniger ist für die einzelnen Bürger der Konnex zwischen ihrer Steuerlast und den von ihnen subjektiv wahrgenommenen staatlichen Leistungen erkennbar. Hohe Steuerbelastungen verleiten in der Tendenz dazu, Steuern legal oder auch illegal zu vermeiden. Ein legales Ausweichen besteht z.B. durch die Möglichkeit des Wohnortswechsels in einen steuergünstigeren Kanton oder eine steuergünstigere Gemeinde. Die Entwicklungen in den Gemeinden Teufen und Mörschwil sowie in Appenzell Innerrhoden zeigen deutlich auf, dass dieser Mechanismus des Ausweichens in steuergünstigere Wohnorte spielt. Der Verzicht auf die proportionale Besteuerung sehr hoher Einkommen hätte mittelfristig ne-



gative Konsequenzen bezüglich der weiteren Entwicklung des Steuerertrags von Personen mit sehr hohen steuerbaren Einkommen und Vermögen und damit direkt auf den Gesamtertrag des Kantons und der Gemeinden.

Die Eidgenössische Steuerverwaltung publiziert jährlich Steuerbelastungsstatistiken für die Kantonshauptorte und die Gemeinden. Dabei werden für verschiedene Stufen des Bruttoeinkommens die Steuerbelastungen in Franken und Prozent berechnet. Der Einbezug der Direkten Bundessteuer führt bei höheren Einkommen zur Verstärkung der Progressionswirkung.

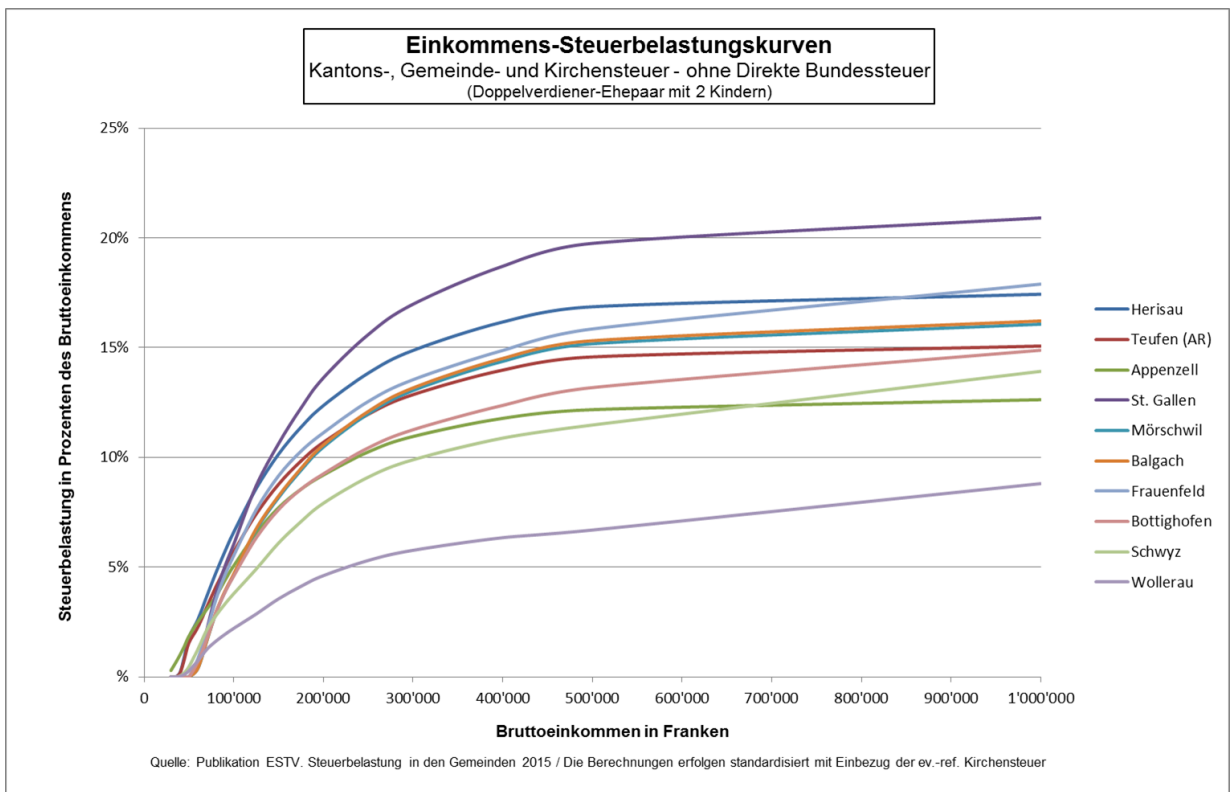
Beispiel: Belastung des Bruttoeinkommens durch Kantons-, Gemeinde und Kirchensteuern in Herisau; verheiratet, Doppelverdiener mit 2 Kindern

Bruttoarbeitseinkommen in Franken	Steuerbelastung in Franken	Steuerbelastung in Prozenten des Bruttoarbeitseinkommens*)	dito, inkl. Direkte Bundessteuer (DBST) *)
30'000.00	0.00	--	--
40'000.00	74.00	0.18%	0.18%
50'000.00	895.00	1.79%	1.79%
60'000.00	1'567.00	2.61%	2.61%
70'000.00	2'575.00	3.68%	3.68%
80'000.00	3'782.00	4.73%	4.73%
90'000.00	5'127.00	5.70%	5.70%
100'000.00	6'594.00	6.59%	6.59%
125'000.00	10'719.00	8.58%	8.82%
150'000.00	15'218.00	10.15%	10.94%
175'000.00	19'902.00	11.37%	12.75%
200'000.00	24'719.00	12.36%	14.43%
250'000.00	34'594.00	13.84%	17.74%
300'000.00	44'618.00	14.87%	20.04%
400'000.00	64'665.00	16.17%	22.91%
500'000.00	84'308.00	16.86%	24.56%
1'000'000.00	174'318.00	17.43%	27.09%

Quelle: ESTV-Publikation «Steuerbelastung in den Kantonshauptorten - 2015» (Link siehe Beilage 1.4)

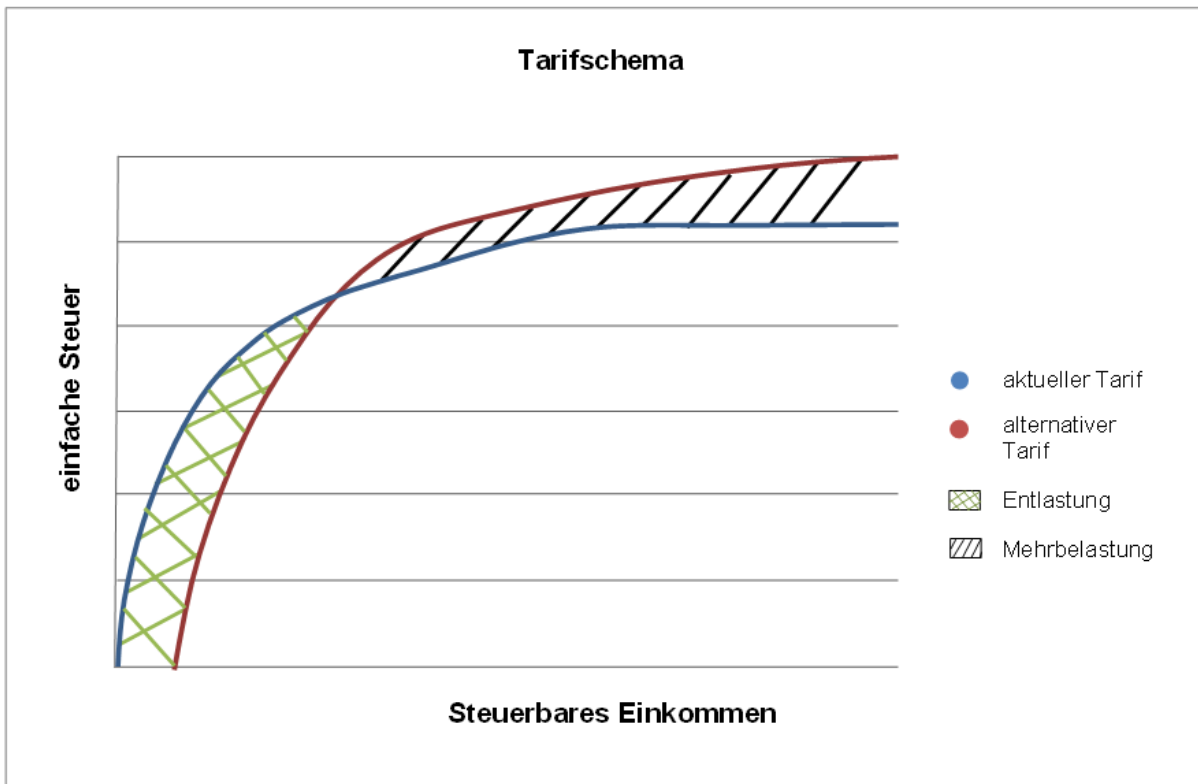
*) Hinweis: Nicht berücksichtigt sind hier allfällige Kosten für die Drittbetreuung von Kindern unter 14 Jahren. Die Steuerbelastung in Prozent des Bruttoarbeitseinkommens reduziert sich bei Beanspruchung dieses Abzuges. Die betragsmässige Limitierung auf Fr. 10'000.00 (DBST Fr. 10'100.00) verstärkt die Progressionswirkung bei den verschiedenen Einkommensstufen noch zusätzlich.

Die nachfolgende grafische Darstellung der Steuerbelastung in verschiedenen Kantonen (Kantonshauptorte und steuergünstigste Gemeinden) in Kurvenform zeigt, dass in Appenzell Ausserrhoden (am Beispiel der Gemeinden Herisau und Teufen) die Steuerbelastung in Prozent des Bruttoeinkommens auch bei einem sehr hohen Einkommen immer noch ansteigt. Der Grund für dieses Ergebnis liegt – wie bereits erwähnt – darin, dass gewisse Abzüge betraglich limitiert sind. Diese Limitierung hat beim Überschreiten des Maximums einen steuererhöhenden Effekt.



b) Auswirkung von tariflichen Massnahmen

Bei einer finanziell neutralen Umsetzung der Initiative führen Entlastungen von tieferen Einkommensklassen zwangsläufig zu höheren Steuerbelastungen für die höheren Einkommensklassen. Die nachfolgende Grafik zeigt dies schematisch auf.



Denkbar wäre allenfalls, einzelne Einkommensklassen von der Tarifanpassung auszunehmen. Dies hätte wiederum zur Folge, dass bei den höheren und höchsten Einkommensklassen noch grössere Tarifierhöhungen vorgenommen werden müssten, um die angestrebte Ertragsneutralität zu erreichen.

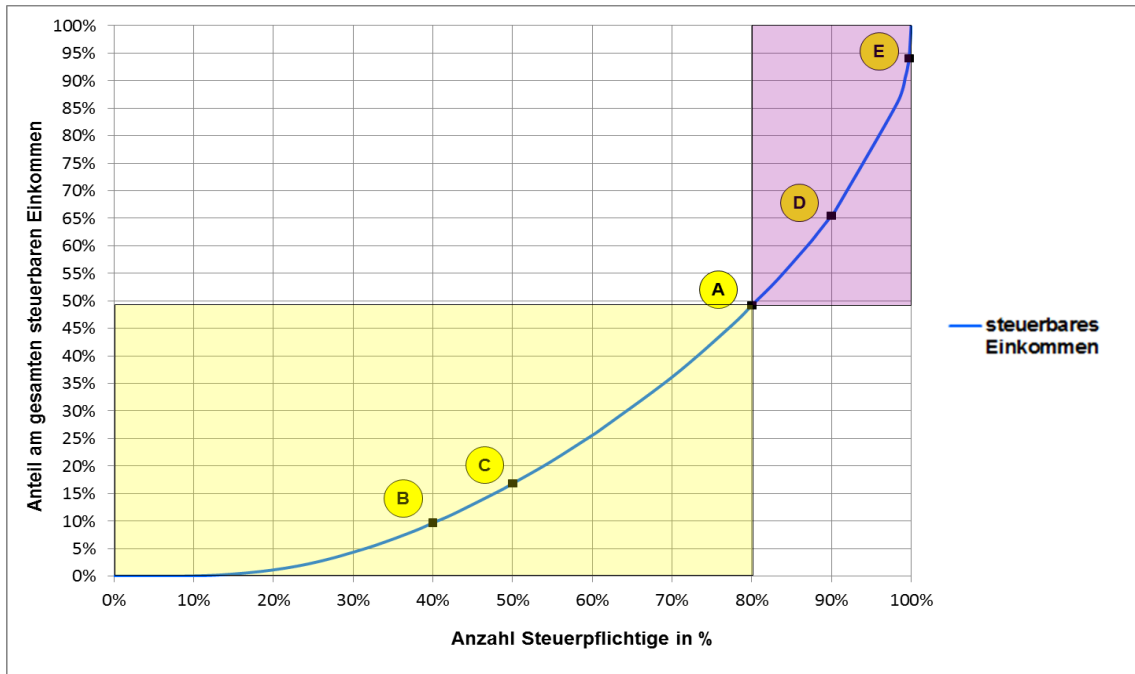
4. Zusammensetzung der steuerbaren Einkommen und der dadurch anfallenden Steuern

Die Ergebnisse der Analyse der steuerbaren Einkommen und die daraus resultierenden Steuerbeträge der natürlichen Personen sind in zwei grafischen Darstellungen aufgezeigt.

Die erste Grafik: «Verteilung der steuerbaren Einkommen» zeigt die prozentuale Verteilung der steuerbaren Einkommen und beantwortet die Frage:

«Wie viele steuerpflichtige Personen in Prozent aller Steuerpflichtigen (horizontale Achse) verfügen zusammen über welches kumulierte steuerbare Einkommen in Prozent sämtlicher steuerbaren Einkommen (vertikale Achse)?»

Verteilung der steuerbaren Einkommen



Quelle: Grundstatistik 2014*)

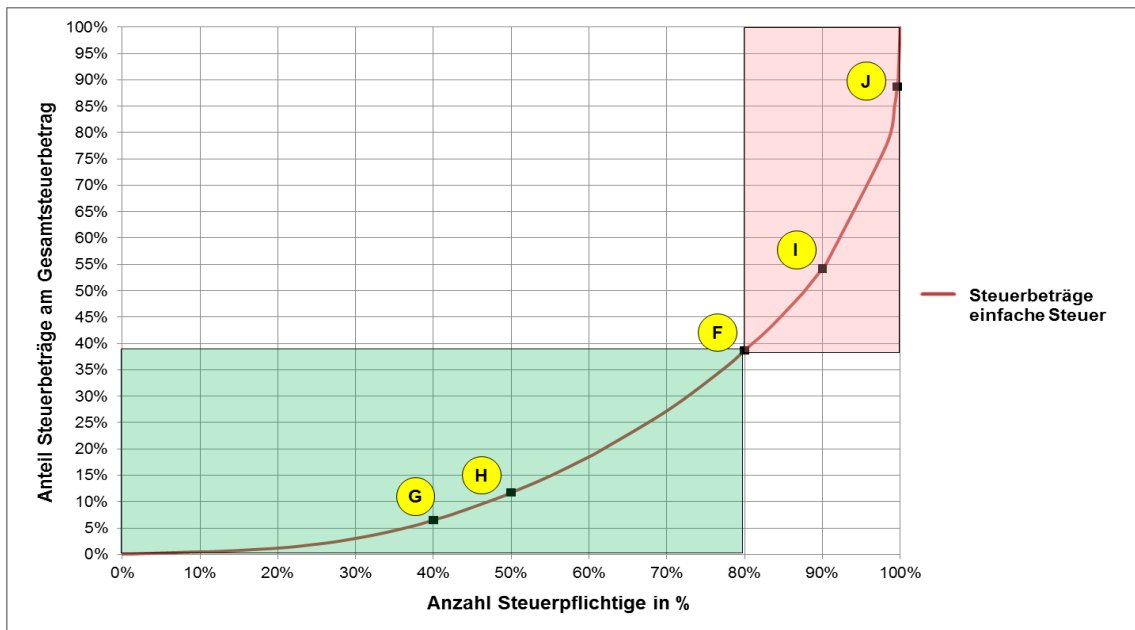
Aus den grafischen Auswertungen lassen sich folgende Ergebnisse ablesen. Zur Vereinfachung sind die exakten Werte gerundet.

- A. 80% der steuerpflichtigen Personen (mit einem steuerbaren Einkommen von Null bis Fr. 74'300.00) versteuern zusammen 49,2% des gesamten steuerbaren Einkommens. 20% der steuerpflichtigen Personen (mit einem steuerbaren Einkommen über Fr. 74'300.00) versteuern die weiteren 50,8% des gesamten steuerbaren Einkommens.
- B. 40% der steuerpflichtigen Personen (mit einem steuerbaren Einkommen von Null bis Fr. 32'400.00) versteuern zusammen 9,7% des gesamten steuerbaren Einkommens.
- C. 50% der steuerpflichtigen Personen (mit einem steuerbaren Einkommen von Null bis Fr. 41'200.00) versteuern zusammen 16,8% des gesamten steuerbaren Einkommens.
- D. 10% der steuerpflichtigen Personen (mit einem steuerbaren Einkommen über Fr. 98'500.00) versteuern zusammen 34,5% des gesamten steuerbaren Einkommens.
- E. 0,25% der steuerpflichtigen Personen (insgesamt 89 Personen) deklarieren ein steuerbares Einkommen von mehr als Fr. 500'000.00. Sie versteuern zusammen 5,9% des gesamten steuerbaren Einkommens.

*) Hinweis: Die Datengrundlage bezieht sich auf die Steuerperiode 2014 und wurde Ende 2016 erhoben. Sie umfasst den Kanton und damit auch die Gesamtheit aller Gemeinden. Würde die Analyse auf der Gemeindeebene vorgenommen, gäbe es für jede Gemeinde einen leicht anderen Kurvenverlauf, der jedoch in aller Regel in der grafischen Darstellung kaum wahrnehmbar wäre. Die Folgerungen wären aber für alle Gemeinden die gleichen wie für den Kanton.

Die zweite Grafik zeigt die prozentuale Verteilung der zu entrichtenden Steuerbeträge und beantwortet die Frage: «Wie viele steuerpflichtige Personen in Prozent aller Steuerpflichtigen (horizontale Achse) entrichten welchen Anteil am Steueraufkommen in Prozent des gesamten Steueraufkommens (vertikale Achse)?»

Verteilung Steuerbeträge einfache Steuer



Quelle: Grundstatistik 2014*)

Aus den grafischen Auswertungen lassen sich folgende Ergebnisse ablesen. Zur Vereinfachung sind die exakten Werte gerundet.

- F. 80% der steuerpflichtigen Personen (mit einem steuerbaren Einkommen von Null bis Fr. 74'300.00) bezahlen zusammen 38,7% des gesamten Steueraufkommens.
Die anderen 20% der steuerpflichtigen Personen (mit einem steuerbaren Einkommen über Fr. 74'300.00) bezahlen 61,3% des gesamten Steueraufkommens.
- G. 40% der steuerpflichtigen Personen (mit einem steuerbaren Einkommen von Null bis Fr. 32'400.00) bezahlen zusammen 6,5% des gesamten Steueraufkommens.
- H. 50% der steuerpflichtigen Personen (mit einem steuerbaren Einkommen von Null bis Fr. 41'200.00) bezahlen zusammen 11,7% des gesamten Steueraufkommens.
- I. 10% der steuerpflichtigen Personen haben ein steuerbares Einkommen von mehr als Fr. 98'500.00. Sie bezahlen zusammen 45,8% des gesamten Steueraufkommens.
- J. 0,25% der steuerpflichtigen Personen (insgesamt 89 Personen) haben ein steuerbares Einkommen von mehr als Fr. 500'000.00. Sie bezahlen zusammen 9,5% des gesamten Steueraufkommens.

*) Hinweis: Bezüglich der Relevanz eines einzelnen Jahres ist festzuhalten, dass es sich bei der Datengrundlage bloss um eine Momentaufnahme handelt und dass, solange die Steuerveranlagungen noch nicht vollständig abgeschlossen sind, noch fortlaufend Veränderungen erfolgen. Diese Veränderungen haben in aller Regel jedoch insgesamt nur einen Einfluss im Mikrobereich und sind kaum grösser als die Prozent-Rundungen. Die Ergebnisse verschiedener Jahre sind ähnlich. Unterschiede resultieren aus der wirtschaftlichen Entwicklung mit den daraus folgenden Veränderungen beim Einkommen und Vermögen. Die stärksten Veränderungen ergeben sich durch Zuzüge oder Wegzüge von Steuerpflichtigen mit einem sehr hohen Einkommen und/oder Vermögen.



Die grosse Bedeutung von steuerpflichtigen Personen mit sehr hohem Einkommen und/oder Vermögen wird in den beiden Grafiken anschaulich erkennbar. Diese Personengruppe ist nicht nur für den Kanton, sondern auch für die Gemeinden wichtig, da sie in beiden Körperschaften einen wesentlichen Beitrag am gesamten Steueraufkommen leisten. Diese Personen könnten bei einer Mehrbelastung, wie sie durch die Initiative gefordert wird, versucht sein in einen steuergünstigeren Kanton wegzuziehen, mit der Folge einer massgeblichen negativen Beeinflussung des gesamten Steuerertrags des Kantons und der Gemeinden.

Dass diese vielleicht verkürzte Aussage durchaus ernst zu nehmen ist, kann mit dem Steuerertrag der steuerpflichtigen Personen in der höchsten Einkommensklasse (mit einem steuerbaren Einkommen von mehr als Fr. 500'000.00) aufgezeigt werden.

Die 89 steuerpflichtigen Personen (Auswertung Steuerperiode 2014) in dieser Gruppe entrichten zusätzlich zur Einkommenssteuer auch Vermögenssteuern in einem bedeutenden Ausmass. Für diese Personengruppe beträgt die durchschnittliche einfache Steuer rund Fr. 40'000.00. Bei einem Wohnsitz in Teufen entspricht dies einem jährlichen Steuerbetrag von Fr. 268'000.00 für Kanton, Gemeinde und Kirche und bei einem Wohnsitz in Herisau einem Betrag von Fr. 312'000.00. Die Höhe der zusätzlich zu leistenden Bundessteuer beläuft sich auf durchschnittlich Fr. 111'500.00. Entsprechend dem Kantonsanteil von 17% verbleiben davon wiederum rund Fr. 19'000.00 beim Kanton.

Steuerpflichtige Personen in der höchsten Einkommensklasse orientieren sich vielfach an den steuerlichen Rahmenbedingungen nicht nur innerhalb des Kantons, sondern auch überregional oder sogar gesamtschweizerisch. Der in den Medien viel zitierte Steuerwettbewerb ist durchaus real. Der in der Beilage 1.2 aufgeführte Vergleich zeigt auf, wie hoch die gesamte Steuerbelastung in anderen Kantonen am Hauptort und/oder in deren steuergünstigsten Gemeinden ist. Die Steuerbelastung in Teufen ist aus rein innerkantonaler Perspektive zwar tief, im interkantonalen Vergleich aber auf vergleichbarem Niveau oder sogar höher.

Ein Vergleich des durchschnittlichen Steueraufkommens der steuerpflichtigen Personen der höchsten Einkommensklasse mit dem durchschnittlichen Steueraufkommen sämtlicher steuerpflichtiger Personen zeigt auf, dass der Abgang einer einzigen steuerpflichtigen Person aus der höchsten Einkommensklasse nur mit einem Zuzug von 38 steuerpflichtigen Personen mit einem durchschnittlichen Steuerbeitrag kompensiert werden kann.

Steuerausfälle, vor allem in Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Anzahl von steuerpflichtigen Personen in der höchsten Einkommensklasse wie Teufen und Speicher, haben zusätzlich eine direkte Auswirkung auf den innerkantonalen Finanzausgleich. Diese Gemeinden verfügen nach einem Wegzug einer oder mehrerer solcher Personen über weniger finanzielle Mittel, welche für den Transfer zu den finanzschwachen Gemeinden zur Verfügung stehen.

5. Interkantonale Belastungsvergleiche

Die im Internet aufgeschalteten «Steuerrechner» der Kantone wie auch die Steuervergleichsberechnungen diverser Institutionen eignen sich nur beschränkt als Grundlage für interkantonale Steuerbelastungsvergleiche. Der Grund liegt darin, dass die Steuerberechnung auf der Basis des steuerbaren Einkommens erfolgt. Die Berechnung des jeweiligen steuerbaren Einkommens erfolgt jedoch unterschiedlich. Die Ergebnisse können daher nicht 1:1 verglichen werden.



a) ESTV-Publikation «Steuerbelastung in den Gemeinden»

Ein aussagekräftiger Belastungsvergleich kann nur dann erfolgen, wenn gleich hohe Bruttoeinkünfte und analoge Abzüge als Berechnungsbasis genommen werden. Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) publiziert jährlich Steuerbelastungsvergleiche für die Kantonshauptorte und ebenso für die Gemeinden. Bei der Berechnung der steuerbaren Einkünfte pro Einkommenskategorie werden nur die für alle Steuerpflichtigen wirksamen pauschalierten Abzüge berücksichtigt. Die konkreten Verhältnisse bei den einzelnen steuerpflichtigen Personen weichen daher fast ausnahmslos von diesen «synthetischen» Ergebnissen ab. Die Anforderung, dass Gleiches mit Gleichem verglichen werden muss, wird mit dieser Vorgehensweise jedoch am besten erfüllt.

In der Beilage 1.4 sind Links zu den zurzeit aktuellsten ESTV-Publikationen «Steuerbelastung in den Kantonen» und «Steuerbelastung in den Gemeinden» aufgeführt. Wie bereits oben in Abschnitt C.3.a) (Tarifstruktur) erwähnt, ist daraus ersichtlich, dass die Steuerbelastung in Appenzell Ausserrhoden auch bei sehr hohen Einkommen kontinuierlich ansteigt.

Seit wenigen Jahren publiziert die ESTV die Belastungsverhältnisse auch kartografisch mit Einfärbung jeder Gemeinde im Internet. Diese Darstellungen zeigen, dass die Steuerbelastung im Kanton Appenzell Ausserrhoden nicht nur für tiefere Einkommen, sondern auch im Segment der höheren bis hohen Einkünfte zumeist im Mittelfeld liegt.

Dem Monitoringbericht der ecopol AG zum Regierungsprogramm 2012–2015 ist zu entnehmen, dass Appenzell Ausserrhoden bezüglich der Belastung von Einkommen und Vermögen insgesamt noch in einer relativ guten Situation ist (Beilage 1.3, Seiten 30 ff.). Diesem Umstand ist Sorge zu tragen, denn nur eine solide Steuerbasis garantiert gute Steuererträge. Dies gilt umso mehr, als die wirtschaftliche wie auch die bevölkerungsmässige Entwicklung in Appenzell Ausserrhoden in den letzten Jahren und aller Voraussicht nach auch weiterhin tiefer ist als der schweizerische Durchschnitt.

b) Zürcher Steuerbelastungsmonitor

Im Auftrag der Finanzdirektion des Kantons Zürich erstellt BAK Basel Economics AG periodisch einen Steuerbelastungsvergleich. In diesem werden u.a. in einer tabellarischen Zusammenstellung die Steuerbelastungen am Hauptort der Kantone aufgeführt und nach der Höhe der Steuerbelastung sortiert. Sie geben auf einfache Weise einen Überblick über die Positionierung der Kantone (Link siehe Beilage 1.4).

Auch in diesen Auswertungen ist erkennbar, dass in Appenzell Ausserrhoden die steuerliche Belastung bis hin zu den hohen Einkommen relativ hoch ist. Erst bei den ganz hohen Einkommen ist die Belastung vergleichsweise tiefer. Dies widerspiegelt die seit vielen Jahrzehnten angewendete Tarifpolitik. Die im interkantonalen Vergleich tiefere Belastung sehr hoher Einkünfte wurde deshalb eingeführt und beibehalten, um eine gewisse steuerliche Attraktivität in einem ausgewählten Segment zu haben. Diese Tarifpolitik von Appenzell Ausserrhoden war und ist werthaltig.



D. Durch den Regierungsrat bereits geplante Schritte

1. Steuerliche Entlastung natürlicher Personen im Rahmen der Steuergesetzrevision 2019

Dem Regierungsrat ist nicht entgangen, dass in den Jahren seit der letztmaligen Anpassung des Steuergesetzes mit Wirkung ab 2013 in verschiedenen Kantonen steuerliche Massnahmen zu Gunsten der natürlichen Personen getroffen wurden. Ein gewisser Änderungsbedarf, insbesondere bei den Kinderabzügen, ist nach Auffassung des Regierungsrates vorhanden. Die Höhe und der Umsetzungszeitpunkt von Entlastungsmassnahmen sind jedoch abhängig von deren Finanzierbarkeit.

Der Regierungsrat ist bei der Erarbeitung des Finanzplanes 2018–2020 davon ausgegangen, dass infolge der Unternehmenssteuerreform III ab 2019 finanzielle Mittel zur Entlastung natürlicher Personen zur Verfügung stehen würden. Der dem Kantonsrat anlässlich der Sitzung vom 28. November 2016 zur Kenntnis gebrachte Finanzplan 2018–2020 enthält auf Seite 7 folgenden Hinweis:

«Die Unternehmenssteuerreform III (USR III) wird zukünftig wesentliche Auswirkungen auf den Staatshaushalt von Appenzell Ausserrhoden haben; diese sind im vorliegenden Finanzplan ab dem Jahr 2019 berücksichtigt. Nach aktuellem Kenntnisstand muss beim Steuerertrag aus den Gewinnen der juristischen Personen ab 2019 einerseits mit einem jährlichen Ausfall von 2'320 TCHF gerechnet werden, andererseits resultiert ein Mehrertrag ebenfalls ab 2019 in der Höhe von 4.0 Mio. Franken durch die Erhöhung des Kantonsanteils von 17.0% auf 21.2% bei der Direkten Bundessteuer. Saldiert ergibt sich somit ein Mehrertrag von rund 1.7 Mio. Franken; dieser soll im Rahmen des Regierungsprogramms zur Attraktivitätssteigerung des Kantons für natürliche Personen in eine Steuergesetzrevision (StG Rev 19) investiert werden. Im vorliegenden Finanzplan sind in diesem Zusammenhang ab 2019 Steuerentlastungen bei den natürlichen Personen in der Höhe von 4.0 Mio. Franken vorgesehen.»

Nach dem negativen Volkentscheid vom 12. Februar 2017 ist zurzeit ungewiss, ob und wann es eine Erhöhung des Kantonsanteils an der Direkten Bundessteuer geben wird. Unbesehen davon bereitet der Regierungsrat eine Vorlage für eine Revision des Steuergesetzes vor. Nebst einer umfangreichen Nachführung bundesrechtlicher Bestimmungen sind Massnahmen geplant, welche zu Entlastungen der steuerpflichtigen Personen mit Kindern führen sollen. Bezüglich der Einzelheiten wird auf die Vorlage zur StG Rev 19 verwiesen.

Die sachlichen, finanziellen und zeitlichen Verknüpfungen zwischen der kantonalen Volksinitiative für mehr Steuergerechtigkeit und der StG Rev 19 sind aufgrund ihrer gegenseitigen Abhängigkeiten aufeinander abzustimmen. Die Beilage 1.5 zeigt die Zeitplanung der Initiative in Verbindung mit der StG Rev 19. Anliegen der Initiative können im Rahmen der Revision des Steuergesetzes eingebracht werden. Der Regierungsrat unterbreitet in diesem Sinne mit der StG Rev 19 einen indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative.

2. Finanzielle Auswirkungen

Gemäss den Vorstellungen der Initianten soll die Revision des Steuergesetzes möglichst ertragsneutral ausfallen. In Anbetracht der aufgezeigten Folgewirkungen kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass bei einer höheren Belastung der höchsten Einkommensklassen eine ertragsneutrale Gesamtwirkung erreicht werden kann. Bei Ablehnung der Initiative ergeben sich keine Veränderungen zum Status quo.



3. Fazit

Das Ziel der Initiative zur Entlastung der steuerpflichtigen Personen, die in unterdurchschnittlichen Verhältnissen leben, und einer Mehrbelastung der steuerpflichtigen Personen mit einem höheren steuerbaren Einkommen, lässt sich nicht ohne negative Gesamtfolgen für den Kanton und die Gemeinden erreichen. Änderungen nur beim Einkommenssteuertarif sind nicht zielführend, da in Anbetracht der aufgezeigten Folgewirkungen ein finanziell neutrales Ergebnis als nicht erreichbar beurteilt werden muss.

Die durch die Initiative angestrebte Entlastung von natürlichen Personen – insbesondere derjenigen mit Kindern – sollte nicht in einer isolierten Vorlage, sondern im Rahmen der Steuergesetzrevision 2019 und unter Würdigung der finanziellen Gesamtsituation näher geprüft werden. Aus den dargelegten Gründen beantragt der Regierungsrat, die kantonale Volksinitiative für mehr Steuergerechtigkeit ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

E. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. die kantonale Volksinitiative für mehr Steuergerechtigkeit gültig zu erklären,
2. eine Abstimmungsempfehlung auszusprechen,
3. den Stimmberechtigten zu empfehlen, die Volksinitiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Matthias Weishaupt

sign. Roger Nobs

Matthias Weishaupt, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1	Initiativtext
Beilage 1.2	Steueraufkommen aus höchster Einkommensklasse
Beilage 1.3	Auszug Monitoringbericht
Beilage 1.4	Links zu Online-Publikationen
Beilage 1.5	Zeitplan, Konzept