



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 24. Oktober 2019

**2000.94
Steuergesetz, Teilrevision 2020 (StG Rev 20); 2. Lesung**

**2. Bericht und Antrag der vorbereitenden parlamentarischen Kommission vom
24. Oktober 2019**

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

A. Ausgangslage

1. Einleitung

Der Regierungsrat hat an der Sitzung vom 3. September 2019 die Teilrevision des Steuergesetzes (StG Rev 20) zuhanden des Kantonsrates verabschiedet.

2. Arbeit der Kommission

Der Kantonsrat hat am 3. Dezember 2018 eine parlamentarische Kommission (PK) zur Vorberatung der Teilrevision des Steuergesetzes (StG Rev 20) in folgender Zusammensetzung gewählt:

Bühler Daniel	Kantonsrat, Speicher, FDP.Die Liberalen / Kommissionspräsident
Hartmann Marcel	Kantonsrat, Herisau, CVP/EVP
Raschle Walter	Kantonsrat, Schwellbrunn, SVP
Schmid Oliver	Kantonsrat, Teufen, FDP.Die Liberalen
van Dam Jaap	Kantonsrat, Gais, SP
Weber Jens	Kantonsrat, Trogen, SP
Wirz Alfred	Kantonsrat, Urnäsch, pu



Die Kommission wählte Alfred Wirz als Vizepräsident. Für das Aktuariat mit den Aufgaben Erarbeitung des Berichtsentwurfs samt Beilagen und die Vornahme von Abklärungen aller Art im Auftrag der PK wurde Gaby Bolleter, Departementssekretärin Departement Finanzen, bestimmt. Die Protokollführung sowie die administrative Vor- und Nachbereitung der Sitzungen wurde Lisbeth Ramseier, Sekretariat Departement Finanzen übertragen.

Die PK stützte sich bei der Beratung der StG Rev 20 für die 2. Lesung im Kantonsrat auf folgende Unterlagen:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 3. September 2019 inklusive zugehöriger 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
- STAF: Aktueller Stand der Gesetzgebungsprozesse und Vergleich der wesentlichen Parameter in den Nachbarkantonen

Die PK hat die StG Rev 20 für die 2. Lesung an einer Sitzung behandelt. Im Einzelnen gliederte sich die Arbeit der Kommission wie folgt:

Sitzung	Mo, 23. September 2019	generelle Beurteilung Bericht und Antrag sowie Detailberatung
Zirkularweg		Bereinigung Bericht und Antrag

Die PK hat für die Sitzung zusätzliche Informationen zur steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit von Appenzell Ausserrhoden eingefordert. Das Departement Finanzen stellte der PK eine Übersicht der Umsetzung STAF in den Nachbarkantonen, einen Vergleich der wesentlichen Parameter beinhaltend, zur Verfügung.

3. Volksdiskussion

Im Rahmen der Volksdiskussion sind keine Beiträge eingegangen. Diese Tatsache wird von der PK mit Erstaunen zur Kenntnis genommen, dies vor allem aufgrund des Umstandes, dass einzelne Treuhänder mit verschiedenen PK-Mitgliedern direkt Kontakt aufgenommen und die – aufgrund der Senkung der Gewinnsteuersätze in den umliegenden Kantonen – sinkende steuerliche Wettbewerbsfähigkeit von Appenzell Ausserrhoden moniert haben.



B. Erwägungen

1. Eintreten und grundsätzliche Überlegungen

Die PK ist einstimmig für Eintreten. Die Vorlage ist im Ganzen überzeugend und ausgewogen. Sie ist abgestimmt auf die Ziele der Regierung (Förderung Familien / Förderung F+E), die geplanten Massnahmen der Nachbarkantone sowie die Mechanismen des Nationalen Finanzausgleichs (NFA). Mit dem politischen Entscheid, die Gemeinden an den Abfederungsmassnahmen des Bundes zu beteiligen, wird (in einer separaten Vorlage) den Forderungen des Kantonsrates im Sinne eines zusätzlichen sozialen Ausgleichs Rechnung getragen.

Die PK beurteilt den Bericht und Antrag des Regierungsrates für die 2. Lesung im Kantonsrat als knapp. Vor allem in Bezug auf den Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit wären weitere Ausführungen des Regierungsrates wünschenswert gewesen. Aufgrund der Tatsache, dass sich das steuerliche Umfeld in der Zeit zwischen der 1. Lesung im Kantonsrat und der Erstellung von Bericht und Antrag für die 2. Lesung nicht massgeblich verändert hat, kann sie die Beschränkung der Ausführungen auf das Wesentliche grundsätzlich nachvollziehen. Sie erwartet jedoch vom Regierungsrat, die weiteren Entwicklungen in den Nachbarkantonen zu verfolgen und – wenn notwendig – die erforderlichen Schritte zum Erhalt der Standortattraktivität von Appenzell Ausserrhoden zu ergreifen.

2. Detailberatung

2.1 Staatssteuerkommission

Die PK setzte sich mit den vorgeschlagenen Regelungen infolge der Aufhebung der Staatssteuerkommission (Beilage 3 zu Bericht und Antrag des Regierungsrates) auseinander und hält dazu Folgendes fest.

Im Bericht und Antrag des Regierungsrates wird ein starker Fokus auf die Aufhebung der Staatssteuerkommission gelegt. Dazu ist allgemein zu bemerken, dass lediglich die Kommission aufgehoben wird, nicht ihre Weisungen. Diese sind für die Bearbeitung der Steuerperioden bis und mit 2019 weiterhin massgebend und ebenfalls für Sachverhalte, die sich erst später verwirklichen, aber noch nicht die Voraussetzungen der neuen gesetzlichen Regelungen erfüllen. Als Beispiel kann hier die geplante Abstützung zur Berechnung des steuerbaren Eigenmietwertes auf den von der Grundstückschätzungsbehörde eröffneten Mietwert genannt werden. Ebenfalls ist festzuhalten, dass sich der Gestaltungspielraum der Staatssteuerkommission infolge der hohen, vom Bundesrecht vorgegebenen, Regelungsdichte in sehr engen Grenzen bewegte.

Die PK ist sich bewusst, dass der Erlass der Steuerverordnung in die Kompetenz des Regierungsrates fällt und dass der dem Bericht und Antrag beiliegende departementale Entwurf der Steuerverordnung (Beilage 6) die Absicht des Departementes Finanzen widergibt. Sie gibt ihrer Erwartung Ausdruck, dass die zukünftigen Regelungen in der Steuerverordnung keine Verschlechterungen zur heutigen Situation ergeben sollen.

Die PK weist zudem darauf hin, dass die Grundlage für die Weisung über die Bemessung von Bussen bei Verletzung von Verfahrenspflichten nicht Art. 252 Abs. 3 StG, sondern Art. 242 StG, ist.



Festsetzung Mietwerte selbstgenutzter Liegenschaften

Seit der Einführung der Verordnung über die amtlichen Grundstückschätzungen per 1. Januar 2011 wird nebst dem Verkehrswert ebenfalls der Mietwert einer Liegenschaft eröffnet. Dabei entspricht der Mietwert einer Marktmiete, welche als Miet- oder Pachtertrag erzielt werden kann. Ausgangspunkt für die Festlegung der Marktmiete ist das ortsübliche Mietzinsniveau, welches anhand von effektiv bezahlten Mieten (Mietstatistik, Mietpreis pro m²) festgelegt wird. Aus den Mietstatistiken wird ein Mittelwert berechnet. Ausgehend von diesem Mittelwert pro m² erfolgen im Zuge der Grundstückschätzung einzelfallbezogen für jede Liegenschaft Zu- oder Abschläge für Wohnlage, Besonnung, Sicht, Verkehrslage, Immissionen, etc., welche vor Ort bewertet werden.

Die Weisung der Staatssteuerkommission zur Festsetzung der Mietwerte von selbstgenutzten Liegenschaften beruht auf eigenen Mietwernerhebungen sowie der statistischen Erfassung der eröffneten Marktmieten der Grundstückschätzungsbehörde. Der von der Staatssteuerkommission festgelegte Berechnungsmodus führt dadurch zu annähernd gleichen Mietwerten wie denjenigen der Grundstückschätzungsbehörde. Dieses Vorgehen wurde vom Obergericht Appenzell Ausserrhoden beurteilt und als zulässig anerkannt (O5V 14 5).

Die PK ist sich einig, dass vor diesem Hintergrund und unter der Annahme, dass weiterhin mindestens ein Abzug von 19 Prozent vom geschätzten Mietwert vorgenommen werden kann, gesamthaft betrachtet eine gleich hohe Besteuerung der Eigenmietwerte erfolgt. In Einzelfällen wird es zu marginalen Minder- oder Mehrbelastungen kommen.

Da die Weisung über die Ermittlung des Mietwertes bei landwirtschaftlichen Liegenschaften lediglich die Bestimmungen der Pachtzinsverordnung des Bundes wiedergibt, kann auf eine zusätzliche Regelung in der Steuerverordnung verzichtet werden.

Die PK weist darauf hin, dass im departementalen Entwurf der Steuerverordnung die Regelungen betreffend Nutzniessung und Wohnrecht fehlen.

Nebenamtliche Behördentätigkeit

Das Verwaltungsgericht Zürich hat die ähnliche Regelung betreffend pauschalierter Berufsauslagen bei nebenamtlicher Behördentätigkeit im Kanton Zürich als bundesrechtswidrig beurteilt, da diese nach Art. 9 StHG harmonisierungsrechtlich unzulässig sei. Dabei hat sowohl das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (Urteil SB.2012.00176 vom 13. November 2013) als auch das Steuerrekursgericht des Kantons Zürich (Urteil 1 DB.2012.98 und 1 ST.2012.115 vom 26. Oktober 2012) diese Sonderregelung für nebenamtliche Behördenmitglieder als rechtswidrig eingestuft. Gemäss den Gerichten sind die massiv zu hoch angesetzten Ansätze für Behördenmitglieder sachlich nicht gerechtfertigt und verletzen den Grundsatz der Rechtsgleichheit. Es ist gemäss dieser Rechtsprechung nicht einzusehen, weshalb es Behördenmitgliedern nicht wie allen übrigen Steuerpflichtigen zugemutet werden kann, entweder von der allgemeinen Berufskostenpauschale Gebrauch zu machen oder höhere Berufskosten im Einzelfall nachzuweisen. Dieser rechtlichen Argumentation steht die „schlechte“ bzw. oft bescheidene Bezahlung öffentlicher Ämter gegenüber.

Die PK ist sich einig, dass eine allfällig zu tiefe Entlohnung für nebenamtliche Behördentätigkeiten nicht über eine faktische Steuerbefreiung gelöst werden kann. Den anfallenden Aufwendungen ist jedoch auch weiterhin Rechnung zu tragen und geringfügige Entschädigungen sollen auch zukünftig steuerlich entlastet werden.



Die PK nimmt im Weiteren zustimmend zur Kenntnis, dass die in den bestehenden Weisungen der Staatssteuerkommission festgelegten Praxisanweisungen zukünftig in Merkblättern weitergeführt werden sollen und – insbesondere durch die Publikation im Internet – der Bevölkerung zur Verfügung stehen.

2.2 Steuerliche Wettbewerbsfähigkeit

Die PK vermisst im Bericht und Antrag des Regierungsrates detaillierte Ausführungen zum Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit von Appenzell Ausserrhoden, vor allem in Bezug auf die wesentlichen Parameter. Sie nimmt zur Kenntnis, dass die Kantonale Steuerverwaltung aufgrund fehlender Informationen nicht in der Lage ist, konkrete Aussagen zur Wirkung der einzelnen Parameter bzw. zum Abwanderungsverhalten von Unternehmen zu machen.

Die PK vertritt die Meinung, dass die in der StG Rev 20 vorgeschlagenen Parameter im Vergleich zu den umliegenden Kantonen konkurrenzfähig sind. Welche Wirkung diese Instrumente erzielen, kann erst später beurteilt werden wenn klar ist, in welchem Umfang welche Instrumente definitiv zur Anwendung gelangen.

Der Vergleich mit den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Thurgau und St. Gallen (Beilage 2.1) zeigt auf, dass bei maximaler Ausnutzung der zur Verfügung stehenden Möglichkeiten eine Steuerbelastung von 10.31 % in Appenzell Innerrhoden (wenn der gesamte Gewinn als Dividende ausgeschüttet wird von 9.70 %), 10.70 % in Thurgau und 11.95 % in St. Gallen resultiert. In Appenzell Ausserrhoden beträgt die Belastung bei maximaler Ausnutzung der vorgeschlagenen Instrumente 10.51 %. Diese Berechnung führt zur Annahme, dass die Steuerbelastung für sich allein betrachtet zukünftig an Anziehungskraft verliert und andere Faktoren wie Verfügbarkeit von Fachkräften, Erreichbarkeit (Verkehrsinfrastruktur und Verkehrsanbindung), Kostenumfeld, etc. sowie sogenannte weiche Faktoren wie Sicherheit und Umgebung zusätzlich an Bedeutung gewinnen. Die Beachtung dieser Faktoren führt zur Vermutung, dass trotz höherer Steuerbelastung in St. Gallen eine gewisse Gefahr der Abwanderung besteht, dies auch unter Berücksichtigung der tieferen Mindeststeuer sowie vor allem aufgrund der besseren Verkehrsanbindungen. Ob und in welchem Umfang das geschehen wird, kann jedoch nicht prognostiziert werden.

Die PK teilt grundsätzlich die Meinung des Regierungsrates, dass aufgrund der zu erwartenden Steuerausfälle zurzeit von weiteren Entlastungsmassnahmen zu Gunsten der Unternehmen abzusehen ist.

Eine Senkung des Unternehmenssteuersatzes auf 6 % hätte zwar eine grosse „Aussenwirkung“, ist nach Meinung der PK aufgrund der erst kürzlich beschlossenen Steuerfusserhöhung für natürliche Personen politisch nicht vertretbar. Nicht zu vergessen ist dabei auch, dass mit einer solchen Massnahme „erst“ das Belastungsniveau von Appenzell Innerrhoden (ohne Ausschüttung von Dividenden) in der Höhe von 12.66 % erreicht würde.

Die PK erwartet jedoch vom Regierungsrat, dass er die zukünftigen Entwicklungen verfolgt und bei einem drohenden Verlust der Standortattraktivität von Appenzell Ausserrhoden Massnahmen zum Erhalt bzw. zu deren Verbesserung ergreift. Zusätzlich könnte der Regierungsrat durch Förderung von schnell verfügbarem Bauland für Gewerbe und Industrie, Gewährleistung von effizienten und schnellen Baubewilligungsverfahren und Reduktion von Auflagen auf das Notwendigste wichtige Rahmenbedingungen für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit schaffen.



2.3 Soziale Ausgleichsmassnahmen

Die PK nimmt von der geplanten Reduktion der Erhöhung der Beitragssätze und dem damit verbundenen moderaten Abbau der Schwankungsreserven der SOVAR zustimmend Kenntnis. Gleichzeitig bringt sie ihre Bedenken zur unterjährigen Einführung der Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen zum Ausdruck, insbesondere mit Bezug auf den administrativen Mehraufwand für die Arbeitgeber im Lohnwesen.

3. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Zu den einzelnen Artikeln werden durch die PK keine Anträge gestellt.

C. Anträge der parlamentarischen Kommission

Die vorbereitende parlamentarische Kommission beantragt Ihnen,

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

Im Namen der vorbereitenden parlamentarischen Kommission

sign. Daniel Bühler

Daniel Bühler, Präsident

Beilage 2.1 STAF: Aktueller Stand der Gesetzgebungsprozesse und Vergleich der wesentlichen Parameter in den Nachbarkantonen