



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 14. November 2017 / aje

0200.143

Kantonale Volksinitiative für mehr Steuergerechtigkeit; 2. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 14. November 2017

Sehr geehrter 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» 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.

Der Regierungsrat stellte am 5. Juli 2016 das Zustandekommen der Volksinitiative fest.

Das Geschäft wurde dem Kantonsrat ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung der Initiative unterbreitet. Der Rat hat es an der Sitzung vom 25. September 2017 in 1. Lesung beraten. Die Volksinitiative wurde mit 60:0 Stimmen ohne Enthaltung für gültig erklärt. Der Kantonsrat lehnte die Volksinitiative ohne Gegenvorschlag mit 36:22 Stimmen bei 3 Enthaltungen ab und sprach sich mit 39:21 Stimmen bei 1 Enthaltung für eine Abstimmungsempfehlung aus. Er empfiehlt den Stimmberechtigten die Volksinitiative mit 36:22 Stimmen bei 3 Enthaltungen zur Ablehnung.



Die Vorlage unterstand bis 27. Oktober 2017 der Volksdiskussion (Amtsblatt vom 29. September 2017, Seite 1213). Innerhalb der Frist ist ein Diskussionsbeitrag zuhanden des Kantonsrates eingegangen.

B. Erwägungen

1. Ergebnis der 1. Lesung im Kantonsrat

In verschiedenen und unbestrittenen Voten wurde darauf hingewiesen, dass nicht nur das steuerbare, sondern primär das frei verfügbare Einkommen massgebend ist für die Beurteilung von Entlastungsmassnahmen. Dann wurde die Forderung gestellt, einen «Bericht über die finanzielle Lage der Haushalte in Appenzell Ausserrhoden» zu erstellen. Der Regierungsrat hat das Anliegen bezüglich eines sogenannten Armutsberichts aufgenommen. Er möchte jedoch zuerst den Bericht über die Situation im Kanton St. Gallen abwarten und dann über das weitere Vorgehen entscheiden.

Unterschiedlich waren die Auffassungen über die zu entlastenden Einkommen. Offen geblieben ist, was tiefe Einkommen sind und in welcher Höhe diese definiert werden sollen. Dies ist aber eine Grundvoraussetzung für die Erarbeitung einer konsensfähigen Lösung. Diese Problematik könnte allenfalls mit dem erwähnten Bericht geklärt werden.

Obwohl in einigen Voten verlangt, können die finanziellen Folgen der Abschaffung der Pauschalbesteuerung nicht benannt werden, da entsprechende Auswertungen, die belastbare Zahlen liefern würden, fehlen.

Einigkeit besteht über eine Entlastung der Familien mit Kindern. Eine höhere Entlastung soll mit der Steuergesetzrevision 2019, welche im Kantonsrat gleichzeitig mit der Initiative im Februar 2018 in 1. Lesung behandelt werden soll, eingeführt werden. Mit dieser Massnahme kann zumindest ein Hauptanliegen der Initiative erfüllt werden. Die finanziellen Auswirkungen dieser Massnahme sind berechenbar und in der Finanzplanung (Aufgaben- und Finanzplan 2019–2021) bereits berücksichtigt.

2. Auswertung der Volksdiskussion

Im Volksdiskussionsbeitrag wird die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags beantragt, damit alle einkommensschwachen Personengruppen und Familien von der Initiative profitieren könnten. Beim geltenden Steuertarif seien die finanziell besser gestellten Familien privilegiert. Die einkommensschwachen Familien und Alleinstehenden seien benachteiligt und würden prozentual mehr Steuern bezahlen.

Der Diskussionsbeitrag nimmt argumentativ das Anliegen der Initianten auf und bittet, bezüglich der Besteuerung von Alleinstehenden mehr Gerechtigkeit herzustellen und zumindest einen Gegenvorschlag auszuarbeiten.

Der Regierungsrat verweist auf seinen indirekten Gegenvorschlag entsprechend den Ausführungen im folgenden Abschnitt (Ziff. 3).



3. Indirekter Gegenvorschlag des Regierungsrates

Im Bericht und Antrag für die 1. Lesung hat der Regierungsrat darauf hingewiesen, 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 Anpassungsbedarf, insbesondere bei den Kinderabzügen, ist nach Auffassung des Regierungsrates vorhanden. Die Höhe und die Einführung von Entlastungsmassnahmen sind jedoch abhängig von deren Finanzierbarkeit. Der Regierungsrat hat am 31. Oktober 2017 die Teilrevision 2019 des Steuergesetzes zuhanden der 1. Lesung an den Kantonsrat verabschiedet. Darin ist, wie bereits im Bericht zur 1. Lesung der «Volksinitiative für mehr Steuergerechtigkeit» erwähnt, vorgesehen, die Kinderabzüge zu erhöhen.

4. Sachbezogene Erwägungen

Bezüglich der aktuellen Tarifstruktur und der Auswirkungen von tariflichen Massnahmen, der Zusammensetzung der steuerbaren Einkommen, der anfallenden Steuern und der interkantonalen Belastungsvergleiche wird integral auf den Bericht und Antrag, 1. Lesung, sowie das Wortprotokoll verwiesen. Auf die Wiederholung der Ausführungen wird an dieser Stelle verzichtet. Seither sind keine Veränderungen, weder bei den rechtlichen, noch bei den finanzwirtschaftlichen und konjunkturellen Rahmenbedingungen erfolgt.

C. Auswirkungen

Die Umsetzung der Initiative soll möglichst ertragsneutral sein. In Anbetracht der bereits im Bericht zur 1. Lesung aufgezeigten Folgewirkungen kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass bei einer höheren Belastung der höchsten Einkommensklassen eine ertragsneutrale Gesamtwirkung erreicht werden kann. Die Anpassung der Steuertarife mit einer Erhöhung bei den oberen Einkommen würde zu nicht kalkulierbaren Steuerausfällen führen. Der Grund liegt darin, dass in aller Regel erst nach einer zeitlichen Verzögerung von mindestens drei bis fünf Jahren feststellbar ist, ob durch die Tarifierhöhungen Wegzüge oder Zuzüge nicht mehr im gleichen Ausmass wie vorher erfolgten. Das finanzpolitische Risiko wäre sehr hoch und ein ausgeglichener Finanzhaushalt gefährdet. Unter Berücksichtigung, dass das verfügbare und nicht das steuerbare Einkommen, wie oben erwähnt, massgebend für Entlastungen sein soll, sind tarifarische Anpassungen nicht oder nur bedingt geeignet, unterdurchschnittliche Einkommen effektiv zu entlasten. Im Wesentlichen geht es dem Regierungsrat um eine planbare Finanzierung von Steuerausfällen und mithin darum, das Risiko von Steuerausfällen in kalkulierbarem Rahmen zu halten.

Steuerentlastungen, welche über die im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2019–2021 aufgeführten Planwerte hinausgehen, können in Anbetracht der aktuellen finanziellen Situation des Staatshaushaltes und des Stabilisierungsprogramms nicht finanziert werden. Andernfalls wären die im Finanzplan ab 2020 geplanten operativen Ergebnisse im kantonalen Haushalt nicht erzielbar.



D. Fazit

Das Ziel der Initiative, die Entlastung der steuerpflichtigen Personen, die in unterdurchschnittlichen Verhältnissen leben, gepaart mit 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 dem Volk ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

E. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

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

Im Namen des Regierungsrates

sign. Paul Signer

sign. Roger Nobs

Paul Signer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilage

Beilage 1.1

Volksdiskussionsbeitrag