



---

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 17. Juli 2019

**2000.131**

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

**2. Bericht und Antrag der vorbereitenden parlamentarischen Kommission vom 17. Juli 2019**

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

## **A. Ausgangslage**

### **1. Einleitung**

Der Regierungsrat hat an der Sitzung vom 28. Mai 2019 den Ausgabenbeschluss über die Abfederungsmassnahmen StG Rev 2019 und StG Rev 2020 zuhanden des Kantonsrates verabschiedet.

### **2. Arbeit der Kommission**

Das Büro des Kantonsrats hat die am 3. Dezember 2018 vom Kantonsrat gewählte parlamentarische Kommission (PK) zur Vorberatung der Teilrevision des Steuergesetzes (StG Rev 2020) in gleicher Zusammensetzung beauftragt, als vorbereitende parlamentarische Kommission die Vorberatung der Abfederungsmassnahmen StG Rev 2019 und StG Rev 2020 (AM, Abfederungsmassnahmen) durchzuführen:

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

Aufgrund krankheitsbedingter Abwesenheit musste Marcel Hartmann auf die Mitarbeit in der Kommission verzichten.

Die Kommission wählte Jens Weber 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 Reto Müller, stv. Departementssekretär Departement Finanzen bestimmt. Die Protokollführung sowie die administrative Vor- und Nachbereitung der Sitzungen wurden Lisbeth Ramseier, Sekretariat Departement Finanzen übertragen.

Die PK stützte sich bei der Beratung der Abfederungsmassnahmen auf folgende Unterlagen:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 28. Mai 2019 inklusive zugehöriger Beilagen:
  - 1.1 Ausgangslage/Berechnung der Abfederungsmassnahmen
  - 1.2 Finanzielle Auswirkungen pro Gemeinde bei Wachstum 1%
  - 1.3 Finanzielle Auswirkungen pro Gemeinde bei Wachstum 3%
  - 1.4 Abfederungsmassnahmen Bund
  - 1.5 Berechnung der Abfederungsmassnahmen
  - 1.6 Beschluss über Abfederungsmassnahmen 2021–2024
- Zusammenstellung der operativen Ergebnisse der Gemeinden 2014–2018
- Simulation der Abfederungsbeiträge bei anderer Aufteilung der Quoten bezüglich gleichmässiger bzw. steuerkraftbezogener Zuteilung

Die PK hat die Abfederungsmassnahmen an insgesamt 2 Sitzungen behandelt. Im Einzelnen gliederte sich die Arbeit der Kommission wie folgt:

1. Sitzung	26. Juni 2019	Eintretensdebatte; Detailberatung
2. Sitzung	03. Juli 2019	Beratung Bericht und Antrag
Zirkulationsweg	04. bis 15. Juli 2019	Verabschiedung Bericht und Antrag an Kantonsrat

## B. Erwägungen

### 1. Eintreten und grundsätzliche Bemerkungen

Die PK ist einstimmig für Eintreten. Damit will sie Wort halten, verlässlich und konsistent bleiben und den politischen Kompromiss wahren. Die PK anerkennt, dass der Regierungsrat kein Präjudiz schaffen will und darum dieser finanziellen Unterstützung der Gemeinden nur ausnahmsweise zustimmt. Die Abfederungsmassnahmen sind nach Meinung der PK Teil eines Gesamtpakets der StG Rev 2020 und damit wird diese Ausnahme als zwingend erachtet. Nach Ansicht der PK müssten weitergehende Massnahmen zur Behebung der Disparitäten zwischen den Gemeinden im Verfahren des innerkantonalen Finanzausgleichs erfolgen.



Der Regierungsrat hat bereits in seinem Bericht und Antrag für die 1. Lesung der Steuergesetz-Teilrevision 2020 vom 15. Januar 2019 eine temporäre finanzielle Unterstützung der Gemeinden in Aussicht gestellt. Diese Unterstützung orientierte sich an den sogenannten Abfederungsmassnahmen beim Nationalen Finanzausgleich NFA. Die Revision des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG; SR 613.2) wurde durch die beiden eidgenössischen Räte im Juni 2019 beschlossen und ist über alle Parteien und Kantone unbestritten. Im Zuge der Inkraftsetzung per 1. Januar 2020 werden sich die Ausgleichsbeiträge an die Nehmerkantone ab 2020 reduzieren und für Appenzell Ausserrhoden ab 2022 auf minus Fr. 4.9 Mio. belaufen. Um die signifikanten Einbussen der Nehmerkantone stufenweise aufzufangen, werden Abfederungsmassnahmen über einen Zeitraum von 5 Jahren von 2021 bis 2025 vorgenommen (Beilage 1.4 Bericht und Antrag des Regierungsrates). Die Entlastung von Appenzell Ausserrhoden durch diese Abfederungsmassnahmen beträgt insgesamt Fr. 6.1 Mio. Davon sollen gemäss Vorschlag des Regierungsrates Fr. 3 Mio. an jene Gemeinden, welche von den Ausfällen der StG Rev 2019 und StG Rev 2020 stark betroffen sind und eine Steuerkraft unter 100% ausweisen, ebenfalls zeitlich befristet weitergegeben werden.

Die PK hat mit Genugtuung zur Kenntnis genommen, dass der Regierungsrat im Bericht und Antrag zu dieser Vorlage diese Konzeption grundsätzlich unverändert übernommen hat. Das gesamte Volumen und die Aufteilung auf 4 Jahre wurden ebenfalls beibehalten. Aufgefallen ist der PK jedoch die zeitliche Verschiebung. Die Abfederungsbeiträge an die Gemeinden sollen nun in den Jahren 2021 bis 2024 fliessen; im Bericht und Antrag zur StG Rev 2020 wurde noch der Zeitraum 2020 bis 2023 in Aussicht gestellt. Mit dieser zeitlichen Verschiebung erfolgt eine stärkere Harmonisierung mit dem Zahlungsfluss der Abfederungsmassnahmen seitens des Finanz- und Lastenausgleichs des Bundes.

Ein weiterer Unterschied besteht auch bezüglich der Grundlagen für die Berechnungen der Abfederungsbeiträge. Damit die gegenwärtige Situation der einzelnen Gemeinden möglichst gut berücksichtigt werden kann, wurden die Ausgleichsbeträge mit den aktuellsten Daten berechnet: Die in die Berechnungen eingeflossene Steuerkraft basiert neu auf den Zahlen des innerkantonalen Finanzausgleichs 2019 (vorher Bericht und Antrag zur StG Rev 2020: Finanzausgleich 2018). Die in den Beilagen 1.2 und 1.3 zum Bericht und Antrag des Regierungsrates aufgezeigten finanziellen Auswirkungen bei einem Steuerwachstum von 1 % bzw. 3 % basieren auf dem Steuerertrag der Natürlichen Personen und der Juristischen Personen 2018 (vorher 2017) und decken neu den Zeitraum 2021 bis 2024 ab (vorher 2020 bis 2023).

Die in dieser Vorlage im Bericht und Antrag des Regierungsrates auf Seite 3 sowie in den Beilagen 1.5 und 1.6 aufgeführten Detailbeträge pro Gemeinde und Jahr sind daher nicht mehr identisch mit den in der Tabelle auf Seite 17 des Bericht und Antrags des Regierungsrates zur StG Rev 2020 aufgeführten Detailbeträgen. Die Unterschiede sind geringfügig, mit einer einzigen nachfolgend beschriebenen Ausnahme.

Der innerkantonale Finanzausgleich 2019 weist für Walzenhausen neu eine – auf dem 3-jährigen Durchschnitt berechnete – Steuerkraft von 104.45 % aus (im Finanzausgleich 2018 noch 98.45 %). Die Steuerkraft der Gemeinden Speicher und Teufen liegt konstant über 100 %. Gemäss dem vorgeschlagenen Mechanismus erhalten diese drei Gemeinden keine Abfederungsbeiträge.

### 1.1 Finanzielle Leistungen an die Gemeinden

Bei der Beratung der StG Rev 2019 in der ersten Lesung hat die PK, im Gegensatz zum Regierungsrat, dezidiert die Auffassung vertreten, dass bei der Gegenfinanzierung aus der Steuervorlage des Bundes (SV17) oder über andere Massnahmen nicht nur die finanziellen Ausfälle des Kantons, sondern auch diejenigen der Ge-



meinden zu kompensieren seien. Die Mehrheit der PK war über die Aussage des Regierungsrates im Bericht und Antrag zur 2. Lesung enttäuscht, dass keine zusätzliche Gegenfinanzierung bezüglich der Mindereinnahmen der Gemeinden aufgezeigt wurde. Die PK forderte, dass bei der anstehenden StG Rev 2020 eine Gegenfinanzierung für den Kanton und die Gemeinden aufgezeigt werde oder zumindest eine über mehrere Jahre wirksame Härtefall-Regelung zu Gunsten der Gemeinden.

Die Vorlage der StG Rev 2020 wurde von der PK StG Rev 2020, wie auch angesichts der einstimmigen Zustimmung anlässlich der 1. Lesung im Kantonsrat vom 14. Mai 2019 im Ganzen als überzeugend und ausgewogen beurteilt, gut abgestimmt auf die Ziele der Regierung, die geplanten Massnahmen der Nachbarkantone, die Mechanismen des NFA und auf die Forderungen des Kantonsrates nach einem Ausgleich zu Gunsten der Gemeinden. In dieser Vorlage sind Abfederungsmassnahmen des Kantons für einen Ausgleich zu Gunsten der Gemeinden und damit als zusätzlicher sozialer Ausgleich in der Höhe von Fr. 3.0 Mio. vorgesehen.

Als Fazit hält die PK fest, dass bereits bei den Beratungen der StG Rev 2019 in den Voten der PK als auch der Parteien vehement die Forderung zur Gegenfinanzierung zu Gunsten der Gemeinden platziert wurde. Die in der Vorlage StG Rev 2020 aufgezeigten Abfederungsmassnahmen sind in der einstimmigen Beurteilung der PK Teil eines Gesamtpaketes und wohl auch einer der Gründe für die vorbehaltlose Unterstützung der StG Rev 2020 in der 1. Lesung (58:0 Stimmen).

### 1.2 Haltung des Regierungsrates

Der Regierungsrat lehnt eine Gegenfinanzierung bei Steuergesetzrevisionen grundsätzlich ab. Er ist jedoch bereit, zusätzlich zur Verfügung stehende Mittel aus der Revision des Finanz- und Lastenausgleichs auf Bundesebene hälftig den Gemeinden weiterzuleiten und kann einer Gegenfinanzierung der Steuerausfälle aus den Steuergesetzrevisionen 2019 und 2020 **ausnahmsweise** zustimmen. Mit dieser Abfederungsmassnahme soll jedoch kein Präjudiz für künftige Gegenfinanzierungen bei Steuergesetzrevisionen geschaffen werden.

Die PK begrüsst es, dass der Regierungsrat bereit ist, in Würdigung der konkreten Umstände einen Kompromiss vorzuschlagen.

### 1.3 Finanzielle Lage von Kanton und Gemeinden

Aus der Zusammenstellung der operativen Ergebnisse gemäss den Gemeindefinanzstatistiken (Beilage 2.1) ist ersichtlich, dass die Gemeinden in den Jahren 2014 bis 2018 im Durchschnitt insgesamt einen operativen Gewinn von gegen Fr. 18 Mio. erwirtschaftet haben; die Empfängergemeinden (ohne Walzenhausen, Speicher und Teufen) immer noch über Fr. 8 Mio.. Die Detailbetrachtung einzelner Gemeindeabschlüsse hat jedoch in der Diskussion der PK aufgezeigt, dass die ausgewiesenen Gewinne differenziert betrachtet werden müssen. Dem gegenüber steht der Kanton mit einem durchschnittlichen jährlichen operativen Verlust von rund Fr. 8 Mio..

Die Ausfälle aus den StG Rev 2019 und 2020 belaufen sich je nach Lesart für alle Gemeinden zusammen auf jährlich Fr. 1.76 Mio. (steuerliche Massnahmen) bzw. Fr. 1.63 Mio. (steuerliche Massnahmen plus sozialpolitische Massnahmen der StG Rev 2020) (Beilage 1.1 Bericht und Antrag des Regierungsrates). Bei einem angenommenen Wachstum von lediglich 1 % erhöhen sich die Steuererträge jährlich um rund Fr. 1.8 Mio.; bei einem Wachstum von 3 % um über Fr. 5 Mio..



Die Härtefallregelung verteilt über 4 Jahre beträgt Fr. 3 Mio., d.h. im Schnitt Fr. 0.75 Mio. pro Jahr. Vor dem Hintergrund der ausgewiesenen durchschnittlichen operativen Gewinne der Gemeinden über die letzten fünf Jahre sowie dem Verhältnis der Steuerausfälle zum angenommenen Steuerwachstum lässt durchaus den kritischen Gedanken zu, ob die vorgeschlagene Härtefallregelung von Fr. 0.75 Mio. pro Jahr notwendig ist.

### 1.4 Diskutierte Szenarien

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen hat die PK deshalb folgende drei Szenarien diskutiert:

Erstens Eintreten: Für das Eintreten spricht, dass diejenigen Gemeinden, welche von den Steuerausfällen der StG Rev 2019 und der StG Rev 2020 am empfindlichsten getroffen werden, Abfederungsbeiträge erhalten. Die Festlegung der Höhe und die zeitliche Limitierung mit jährlich abnehmenden Beträgen sind für die PK nachvollziehbar. Die Anknüpfung der Abfederungsbeiträge zu Gunsten der Gemeinden an den Abfederungsmaßnahmen beim NFA zu Gunsten des Kantons ist für die PK schlüssig. In ihrer Beurteilung stellen die StG Rev 2019, die StG Rev 2020 und die Abfederungsmaßnahmen ein Gesamtpaket im Sinne eines politischen Kompromisses dar – ähnlich dem vom Schweizer Volk am 19. Mai 2019 angenommenen STAF-AHV-Paket –, welches nicht aufgeschnürt werden darf. Den bereits im Rahmen der StG Rev 2019 vehement vorgebrachten Forderungen der PK sowie der Parteien nach einer Gegenfinanzierung der Steuerausfälle der Gemeinden wird Rechnung getragen.

Zweitens Nichteintreten: Wegen der grossmehrheitlich guten finanziellen Lage der Gemeinden sind finanzielle Unterstützungsbeiträge nicht zwingend erforderlich. Die Stellschraube zur Finanzierung der Aufwendungen für die Gemeinden wie für den Kanton liegt grundsätzlich beim Steuerfuss. Gegenfinanzierungen zwischen Kanton und Gemeinden haben zur Folge, dass die Transparenz und die Steuerbarkeit der Haushaltsführung eingeschränkt werden. Zudem besteht, wie in dieser Vorlage eingebaut, ein indirekter – und in der Tendenz strukturerhaltender – Effekt eines zusätzlichen Finanzausgleichs, ausserhalb der im Finanzhaushaltsgesetz festgelegten Regelung.

Drittens Eintreten und grundlegende Eingriffe in den Antrag der Regierung: Diskutiert hat die PK die Möglichkeit einer markanten Reduktion des zur Abfederung bereitzustellenden Betrages, allenfalls verbunden mit einer Verknüpfung einer Steuerkraft-Höchstlimite (Abfederungsbeiträge erhalten nur Gemeinden mit einer Steuerkraft von weniger als z.B. 95 %). Die 100%–Grenze entspricht derjenigen Steuerkraft pro Einwohner, die genau im Kantonsdurchschnitt liegt. Mit einer solchen Limitierung würden im Sinne einer echten Härtefall-Regelung weitere Gemeinden ausgeschlossen. Diskutiert hat die PK auch die Auswirkungen, die sich durch eine Änderung des Zuteilungsschlüssels zwischen der gleichmässigen, auf den Steuerertrag bezogenen, und der steuerkraftbezogenen Zuteilung ergeben (Beilage 2.2).

Nach sorgfältiger Diskussion und Abwägung der Szenarien spricht sich die PK einstimmig für ein Eintreten aus. Der politische Kompromiss der StG Rev 2020 soll nicht wieder aufgeschnürt werden.

## 2. Detailberatung

In der Detailberatung stimmt die PK dem Vorschlag des Regierungsrates in allen Teilen einstimmig zu. Das Gesamtvolumen der Abfederungsbeiträge von insgesamt Fr. 3 Mio. wie auch die vorgeschlagene Aufteilung über 4 Jahre wird von der PK unterstützt. Der Ansatz, dass die Gemeinden mit einer Steuerkraft > 100 % keine Abfederungsbeiträge erhalten wird ebenso unterstützt wie der Ansatz, dass alle Gemeinden mit einer Steuer-



kraft < 100 % Abfederungsbeiträge erhalten. Die PK unterstützt auch den vom Regierungsrat gewählten Verteilungsschlüssel von 80 % im Verhältnis der pro Gemeinde erwarteten Steuerausfälle (gleichmässige Zuteilung) sowie 20 % unter Berücksichtigung der Steuerkraft der Gemeinden (steuerkraftbezogene Zuteilung). Eine zu starke Berücksichtigung der Steuerkraft würde zu einer übermässigen Bevorzugung der finanzschwächsten Gemeinden führen. Es besteht sogar die Gefahr, dass mehr als die gesamten Ausfälle kompensiert würden.

### 3. Rechtliche Aspekte

Die PK stimmt den Ausführungen im Bericht und Antrag des Regierungsrates bezüglich der rechtlichen Aspekte zu. Die gesamte Höhe der Abfederungsmassnahmen von Fr. 3 Mio. übersteigt die Finanzkompetenz des Kantonsrates. Der Ausgabenbeschluss ist deshalb dem Volk zur Abstimmung vorzulegen.

### C. Anträge der parlamentarischen Kommission

Die vorbereitende parlamentarische Kommission 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 der vorbereitenden parlamentarischen Kommission

Daniel Bühler, Präsident

#### Beilagen

- |             |  |
|-------------|--|
| Beilage 2.1 | Zusammenstellung der operativen Ergebnisse der Gemeinden 2014 bis 2018 |
| Beilage 2.2 | Varianten Berechnung Abfederungsbeiträge                               |