



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Sabrina Baumgartner
Leiterin Parlamentsdienst
Tel. +41 71 353 62 58
Sabrina.Baumgartner@ar.ch

Herisau, 12. September 2022

2000.278
Steuergesetz; Teilrevision (StG Rev 2024); 1. Lesung

2. Bericht und Antrag der Kommission Finanzen vom 12. September 2022

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

A. Ausgangslage

Die Teilrevision 2024 des kantonalen Steuergesetzes (StG; bGS 621.11) hat in erster Linie zum Ziel, den formellen Nachvollzug von Bundesrecht vorzunehmen. Zudem veranlassen Entwicklungen und Erkenntnisse im inner- und interkantonalen Bereich ebenfalls Anpassungen des kantonalen Steuergesetzes.

Die Kommission Finanzen hat an ihren Sitzungen vom 20. Juni 2022, 18. August 2022 und 12. September die Teilrevision des Steuergesetzes in 1. Lesung beraten. Für die Beratung standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 17. Mai 2022 «Steuergesetz; Teilrevision 2024 (StG Rev 24); 1. Lesung» mit acht Beilagen
- Präsentation «Aufteilung Gewinnsteuererträge zwischen Kanton & Gemeinden» von Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger, Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) der Universität Luzern
- Antworten des Departementes Finanzen (DF) auf Fragen aus der Kommissionssitzung vom 20. Juni 2022 und vom 18. August 2022

An den Sitzungen vom 20. Juni 2022 und 12. September 2022 standen Regierungsrat Paul Signer und Jacques Oberli, Leiter Steuerverwaltung, für Erläuterungen und Auskünfte zur Verfügung. An der Sitzung vom 18. August 2022 hat Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger das Gutachten «Aufteilung der Gewinnsteuererträge zwischen Kanton und Gemeinden. Bedeutung des NFA für die Steuergesetzrevision 2024 im Kanton Appenzell



Ausserrhoden» präsentiert. An dieser Sitzung waren Regierungsrat Paul Signer und Jacques Oberli ebenfalls anwesend.

B. Erwägungen

1. Grundzüge der Vorlage

Aus Sicht der Kommission handelt es sich bei vielen Punkten um einen Nachvollzug von Bundesrecht. Dieser ist zwingend und hat für den Kanton eher geringe Auswirkungen. Die diesbezüglichen Änderungen sind für die Kommission plausibel und nachvollziehbar. Die Änderungen, die aufgrund von Erkenntnissen im inner- und interkantonalen Bereich beantragt werden, haben in der Kommission zu vielen Diskussionen geführt. Besonders umstritten war die Neuverteilung der Gewinnsteuererträge (Art. 85). Der Antrag des Regierungsrates auf Anpassung des Verteilschlüssels zwischen dem Kanton und den Gemeinden basiert auf einem Gutachten von Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger von der Universität Luzern (siehe Beilage 1.6, Bericht und Antrag des Regierungsrates). Um den Mechanismus besser zu verstehen, der hinter dem Antrag steht, hat die Kommission Prof. Schaltegger eingeladen, das Gutachten persönlich zu präsentieren.

Der Antrag auf Neuverteilung der Gewinnsteuererträge reiht sich in eine längere politische Debatte zu den Verteilschlüsseln zwischen Kanton und Gemeinden ein. Bereits anlässlich der kantonsrätlichen Debatte zum Kinderbetreuungsgesetz und zur Totalrevision des Volksschulgesetzes wurde über die finanzielle Belastung von Kanton und Gemeinden, die gemeinsame Finanzierung von Aufgaben und die daraus resultierende Anpassung von Verteilschlüsseln ausführlich diskutiert. In diesen Debatten wurde mehrmals kritisiert, dass dem Kantonsrat der Blick auf das grosse Ganze fehlt. Der Kantonsrat weiss nicht, welche Auswirkung eine Änderung in einem einzelnen Gesetz auf das ganze Gefüge hat. Aus Sicht der Kommission braucht es eine Studie, die aufzeigt, wo die Belastungen der vergangenen und anstehenden Gesetzesrevisionen sind und wie diese Finanzströme so geführt werden können, damit die Belastungen nachvollziehbar und logisch zwischen dem Kanton und den Gemeinden verteilt werden. Sie hat daher beschlossen, ein Postulat einzureichen, das den Regierungsrat dazu auffordert, diese Gesamtschau zu erstellen.

Der Regierungsrat schlägt einen Verteilschlüssel von 60 % für den Kanton und 40 % für die Gemeinden vor. Die Kommission hat das Departement gebeten, die Mindereinnahmen aus der Neuverteilung der Gewinnsteuererträge pro Gemeinde mit dem Verteilschlüssel 60:40 sowie den Verteilschlüsseln 55:45 und 50:50 zu erstellen (siehe Beilage 2.1 zum Bericht und Antrag der Kommission Finanzen). Die Tabelle zeigt, dass die Neuverteilung der Gewinnsteuererträge sehr unterschiedliche Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden hat. Die Gemeinde Herisau hat mit einem Verteilschlüssel von 60:40 zugunsten des Kantons mit hohen jährlichen Mindereinnahmen von 1.9 Mio. Franken zu rechnen, was rund 0.15 bis 0.2 Einheiten der Steuern von natürlichen Personen entspricht.

Im Regierungsprogramm 2020–2023 formuliert der Regierungsrat das Ziel, das frei verfügbare Einkommen der Bevölkerung bis 2030 erhöhen zu wollen und zum höchstens im Vergleich mit den umliegenden Kantonen zu machen. Die beantragte Änderung zum Abzug für Versicherungsprämien und Zinsen für Sparkapitalien trägt zu diesem Ziel bei (Art. 35 Abs. 1 lit. g). Die Kommission stellt fest, dass der Regierungsrat im Bericht und Antrag nicht aufzeigt, wie und ob dieser Abzug zur Zielerreichung beiträgt.



2. Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 35 Abs. 1 lit. g, Abzug für Versicherungsprämien und Zinsen für Sparkapitalien

Der geltende Abzug für Versicherungsprämien und Zinsen für Sparkapitalien von maximal 4'000 Franken für Ehepaare und 2'000 Franken für Einzelpersonen erweist sich gemäss Bericht und Antrag des Regierungsrates im interkantonalen Vergleich als sehr tief, was angesichts der stark gestiegenen Krankenkassenprämien nicht mehr nachvollziehbar ist. Der Maximalabzug für Erwachsene soll auf 4'800 Franken für Ehepaare bzw. 2'400 Franken für Einzelpersonen erhöht werden.

Viele Vernehmlassungsteilnehmende forderten eine stärkere Erhöhung des Abzugs für Versicherungsprämien und Zinsen für Sparkapitalien. Die Kommission hat eine weitere Erhöhung geprüft. Sie unterstützt jedoch den Antrag des Regierungsrates einstimmig. Sie ist der Ansicht, dass die vorgeschlagene Erhöhung bereits grosse finanzielle Auswirkungen hat. Der Kanton rechnet mit Mindererträgen von 1.3 Mio. Franken pro Jahr, für die Gemeinden wird ein Minderertrag von 1.5 Mio. Franken geschätzt. Der Vorschlag des Regierungsrates ist ein Kompromiss: Alle Haushalte werden etwas entlastet, ohne dass dabei die Staatskasse zu stark belastet wird.

Art. 35 Abs. 1 lit. i, Abzug für Kinderdrittbetreuungskosten

Der Abzug für die Drittbetreuung eines Kindes beträgt nach kantonalem Recht aktuell 10'000 Franken. Auf Bundesebene wird der Kinderdrittbetreuungsabzug auf den 1. Januar 2023 auf 25'000 Franken angehoben. In der Vernehmlassung haben die FDP, Die Liberalen eine Erhöhung des Abzugs auf 25'000 Franken angeregt. Der Regierungsrat hat den Abzug entsprechend nach oben angepasst.

Die Kommission unterstützt grossmehrheitlich den Antrag des Regierungsrates. Die finanziellen Folgen für diesen Antrag bewegen sich in einem überschaubaren Rahmen. Die Erhöhung des Abzugs auf 25'000 Franken führt voraussichtlich zu Steuerausfällen von gesamthaft 50'000 Franken für Kanton und Gemeinden. Zugleich begrüsst die Kommission, dass damit eine Angleichung an die Bundeslösung stattfindet.

Art. 85 Abs. 1, Verteilung der Gewinnsteuererträge

Appenzell Ausserrhoden ist im Sinne des nationalen Finanzausgleichs (NFA) ein ressourcenschwacher Kanton. Eine Erhöhung der Gewinnsteuereinnahmen führt automatisch zur Erhöhung des Ressourcenpotenzials mit der Folge, dass die Leistungen aus dem NFA abnehmen. Die bestehende Aufteilung der Gewinnsteuereinnahmen juristischer Personen beträgt 45 % (Kanton) zu 55 % (Gemeinden). Gemäss Berechnung im Gutachten von Prof. Schaltegger führt diese Aufteilung für den Kanton zu einem negativen Ergebnis von rund 0.35 %. Das bedeutet, dass der Kanton mit zusätzlichen Fr. 100 Gewinnsteuersubstrat Mindereinnahmen von 35 Rappen erzielt. Demgegenüber erzielen die Gemeinden mit Fr. 100 zusätzlichem Gewinnsteuersubstrat zusätzliche Einnahmen in der Höhe von Fr. 3.11. Der Regierungsrat schätzt die aktuelle Verteilung der Steuererträge der juristischen Personen zwischen dem Kanton und den Gemeinden aufgrund der Berechnungen im Gutachten als nicht sachgerecht ein und beantragt eine entsprechende Änderung.

Aus Sicht der Kommission ist eine Anpassung der Aufteilung der Gewinnsteuererträge zwischen Kanton und Gemeinden unbestritten. Es ist grundsätzlich wichtig und richtig, dass der Kanton von der Entwicklung der Gewinnsteuererträge der juristischen Personen profitiert. Gemäss Gutachten von Prof. Schaltegger ergäbe sich der «Break-even» (Marge von Null) bei einem Kantonsanteil an den Gewinnsteuererträgen von gut 51 %. Er



weist im Gutachten darauf hin, dass es unklar ist, wie sich die Finanzkraft des Kantons Appenzell Ausserrhoden relativ zu den anderen Kantonen entwickelt. Entsprechend kann auch die zukünftige NFA-Abschöpfung nur geschätzt werden. Unter Berücksichtigung einer gewissen negativen Ressourcenentwicklung des Kantons empfiehlt Prof. Schaltegger einen Kantonsanteil von ungefähr 55 bis 60 %. Der Regierungsrat schlägt eine Aufteilung von 60 % für den Kanton und 40 % für die Gemeinden vor. Damit möchte er erreichen, dass zusätzliche Steuereinnahmen die daraus resultierenden Mindereinnahmen aus dem NFA auch bei einer negativen Entwicklung sicher mindestens ausgleichen oder übertreffen.

Die Kommission hat die verschiedenen Verteilschlüssel ausführlich diskutiert. Eine klare Mehrheit der Kommission hält eine Anpassung des Verteilschlüssels auf 60 % für den Kanton für zu hoch. Es stellte sich für die Kommission die Frage, wie gross der Schritt bei der Anpassung sein soll. Eher klein und konservativ, so dass der Kanton nicht mehr ganz so negativ dasteht, oder grösser und so angelegt, dass das Ergebnis für den Kanton sicher positiv ist? Die Kommission spricht sich grossmehrheitlich für einen Verteilschlüssel von 55 % für den Kanton und 45 % für die Gemeinden aus. Je nach Entwicklung wird der Kanton auch mit einem Verteilschlüssel von 55:45 von der neuen Aufteilung profitieren oder sonst mindestens keinen Verlust erleidet. Des Weiteren fallen die Einbussen bei den Gemeinden nicht ganz so hoch aus. Die Gemeinden müssen ebenfalls weiterhin einen Mehrwert aus der Ansiedlung von juristischen Personen ziehen können.

Im Gegensatz zu anderen Kostenteiler, die in letzter Zeit im Kantonsrat zur Debatte standen, hat dieser Verteilschlüssel den Vorteil, dass er mathematisch hergeleitet werden kann. Im Gutachten von Prof. Schaltegger wird eine fundierte Herleitung vorgenommen, die zeigt, dass der Kanton mit dem aktuell geltenden Verteilschlüssel einen Verlust generiert und deshalb eine Anpassung notwendig ist.

Änderungsantrag der KF zu Art. 85 Abs. 1

¹ Der Ertrag der Gewinnsteuer der juristischen Personen fällt im Umfang von 45 Prozent an die Gemeinde.

Die Kommission hat zusätzlich zu diesem Änderungsantrag überlegt, ob sie Abfederungsmassnahmen für die Gemeinden beantragen soll. Abfederungsmassnahmen könnten den Gemeinden drei bis vier Jahre Zeit verschaffen, um sich auf die Ertragsausfälle einzustellen. Für einige Mitglieder der Kommission wäre es auch denkbar, dass die Massnahmen nur für die drei bis vier am stärksten betroffenen Gemeinden gelten sollen. Die Kommission hat sich jedoch aus folgenden Gründen gegen Abfederungsmassnahmen entschieden: in früheren Revisionen des Steuergesetzes wurden bereits mehrmals Abfederungsmassnahmen beschlossen. Rückblickend war der Aufwand zur Umsetzung jeweils sehr gross, die Wirkung jedoch nur beschränkt. Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre steht die Kommission den Abfederungsmassnahmen daher skeptisch gegenüber. Zudem müssen die Gemeinden alle gleich behandelt werden. Eine selektive Lösung für gewisse Gemeinden war daher für die Kommission ebenfalls keine Option.

Art. 90, Erhebung der Mindeststeuer bei der Kapitalsteuer & Anrechnung Gewinnsteuer

Art. 90 Abs. 1 legt fest, dass der Tarif für im Kanton persönlich zugehörige juristische Personen bei 120 Franken und für im Kanton wirtschaftlich zugehörige juristische Personen bei 70 Franken beginnt. Diese Unterscheidung wurde aufgrund eines Urteils des Bundesgerichtes und des Obergerichtes Appenzell Ausserrhoden eingeführt. Die Mindesttarife sind mit den anwendbaren Steuerfüssen zu multiplizieren. Dies ergibt 2021 876 Franken für persönlich zugehörige juristische Personen und 511 Franken für wirtschaftlich zugehörige juristische Personen. Eine Mehrheit der Kommission ist für die Beibehaltung einer Mindeststeuer.



In der Diskussion hat die Kommission auch die Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer thematisiert. Dieses Anliegen wurde auch in der Vernehmlassung eingebracht. Der Regierungsrat lehnt die Anrechnung aus folgenden Gründen ab: Appenzell Ausserrhoden verfügt bereits über sehr tiefe Gewinn- und Kapitalsteuern. Mit der Steuergesetzrevision 2020 wurden zudem weitere Entlastungen eingeführt. Eine Anrechnung würde zu weiteren Steuerausfällen von 1'000'000 Franken für den Kanton und 1'250'000 Franken für die Gemeinden führen. Die Kommission verzichtet auf einen Antrag auf Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer. Hauptgrund sind die grossen finanziellen Auswirkungen einer solchen Anrechnung.

C. Finanzielle Auswirkungen

Der Änderungsantrag der Kommission zu Art. 85 Abs. 1 hat finanzielle Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden. Der Verteilschlüssel von 55:45 führt zu Mindererträgen von 2.8 Mio. Franken bei den Gemeinden und zu einem entsprechenden Mehrertrag für den Kanton (siehe Beilage 2.1 zum Bericht und Antrag der Kommission Finanzen).

D. Antrag

Die Kommission Finanzen beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Teilrevision des Steuergesetzes mit der Änderung der Kommission in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen der Kommission Finanzen

Oliver Schmid, Präsident

Sabrina Baumgartner, Aktuarin

Beilage

Übersicht zu den finanziellen Auswirkungen von verschiedenen Verteilschlüsseln