

XVI. Nachtrag zum Steuergesetz

Anträge der Regierung vom 20. August 2019

Art. 139 Abs. 3: Festhalten am Entwurf der Regierung.

Art. 141 Abs. 2: Festhalten am Entwurf der Regierung.

Abs. 4: Festhalten am Entwurf der Regierung.

Begründung:

Der Kantonsrat erteilte der Regierung mit der Motion 42.15.22 «Grundstückgewinnsteuer: Anpassung der Anlagekosten in besonderen Fällen» einen klaren Auftrag: Mit der Reduktion des Zeitraums für das ersatzweise Abstellen auf den amtlichen Verkehrswert- oder Ertragswert soll eine Verbesserung der Verfahrensökonomie erreicht werden. Gemäss Motion ist es hingegen nicht Ziel, eine weitergehende Möglichkeit zur Erzielung eines steuerfreien Kapitalgewinns beim Verkauf von unbeweglichem Vermögen zu schaffen. Jedenfalls hielt die Motion selbst fest, dass mit tragbaren Mindereinnahmen zu rechnen sei. Vor diesem Hintergrund wurde dieses Gesetzgebungsprojekt in den vergangenen Aufgaben- und Finanzplänen (AFP) auch mit dem Vermerk «weitgehend ertragsneutrale Auswirkungen» aufgeführt.

Die Regierung schlägt in der Botschaft vor, die Regelung über den Ersatzwert so anzupassen, dass bereits ab einer massgebenden Haltedauer von 20 Jahren der amtliche Schätzwert ersatzweise beansprucht werden kann; im geltenden Recht beträgt die massgebende Haltedauer 50 Jahre. Gleichzeitig wird aber vorgeschlagen, die steuerpflichtige Person so zu stellen, wie wenn sie das Grundstück vor 20 Jahren erworben hätte. Konkret sollen konsequenterweise einerseits nur die tatsächlich getätigten und nachgewiesenen Aufwendungen der letzten 20 Jahre in Anrechnung gebracht und andererseits eine Haltedauerermässigung nur für die Dauer von 20 Jahren gewährt werden. Diese Anpassungen hätten geschätzte Ausfälle von rund 13 Mio. Franken je Jahr zur Folge. Um die Ausfälle (weiter) in Grenzen zu halten, schlägt die Regierung weiter vor, die Haltedauerermässigung je Jahr von 1,5 Prozent auf 1 Prozent zu senken. Mit diesen Massnahmen ist mit Mindereinnahmen von rund 5 Mio. Franken zu rechnen. Das ist insgesamt noch verkraftbar, sowohl für die Gemeinden als auch für den Kanton.

Die vorberatende Kommission sprach sich nun aber lediglich für die Änderung beim Ersatzwert aus. Bei dessen Beanspruchung sollen hingegen nicht nur wertvermehrnde Aufwendungen der letzten 20 Jahre, sondern auch jene seit der Vornahme der massgebenden Schätzung anrechenbar sein. Zudem soll der Haltedauerrabatt nicht nur für eine Haltedauer von 20 Jahren, sondern entsprechend der tatsächlichen Haltedauer gewährt werden. Weiter wurde die Reduktion des Haltedauerrabatts gestrichen.

Dies hätte schätzungsweise Steuerausfälle in der Höhe von insgesamt rund 39 Mio. Franken zur Folge. Einerseits resultierten zusätzliche Ausfälle von 6 Mio. Franken aufgrund der Möglichkeit, wertvermehrnde Aufwendungen nicht nur der letzten 20 Jahre, sondern vom Schätzungsdatum an, das im Grundsatz höchstens 29 Jahre zurückliegt, geltend zu machen. Davon entfallen 3,9 Mio. Franken auf den Kanton und 2,1 Mio. Franken auf die Gemeinden. Damit ist die auf dem gelben Blatt in der Begründung zum Antrag Art. 139 Abs. 3 offene Position geklärt.

Andererseits führt die Streichung der Anpassungen beim Haltedauerrabatt zu Mindereinnahmen von rund 33 Mio. Franken. Davon entfallen 21,2 Mio. Franken auf den Kanton und 11,8 Mio. Franken auf die Gemeinden. Von der Forderung des Motionärs, die Mindereinnahmen tragbar zu halten, kann keine Rede mehr sein und von der im Aufgaben und Finanzplan 2020–2022 (33.19.04) dargelegten weitgehend ertragsneutralen Umsetzung ist die Lösung ebenso weit entfernt.

Aufgrund der Erhebung des Kantonalen Steueramtes für das erste Halbjahr 2018 wurden 1'075 Handänderungen erfasst, die nach geltender Rechtslage zu Steuerfolgen bei der Grundstückgewinnsteuer führen. Knapp die Hälfte davon würden von einer Umsetzung gemäss Antrag der vorberatenden Kommission steuerlich profitieren. Dies bedeutet, dass doch ein beträchtlicher Anteil der grundstückgewinnsteuerpflichtigen Personen einen Vorteil in Form eines steuerfreien Kapitalgewinns dadurch erlangte, dass ein gewisser Teil des konjunkturellen Mehrwerts nicht erfasst würde.

Wird hingegen die Relation zu den über 310'000 Steuerpflichtigen bei der Einkommens- und Vermögenssteuer gezogen, profitiert nur ein verschwindend kleiner Personenkreis je Jahr. Die daraus resultierenden Steuerausfälle von 39 Mio. Franken je Jahr für so einen kleinen Personenkreis sind allerdings erheblich und finanzpolitisch nicht vertretbar.

Dies trifft nicht nur für den Kanton zu. Auch der Vorstand der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) hat sich dezidiert gegen die Haltung der vorberatenden Kommission gestellt.

Auch in systematischer Hinsicht vermag der Vorschlag der vorbereitenden Kommission nicht zu überzeugen. So könnte eine steuerpflichtige Person den regelmässig vorteilhafteren amtlichen Verkehrswert vor 20 Jahren wählen, beim Haltedauerrabatt aber gleichwohl die tatsächliche Haltedauer beanspruchen.

Letztlich wird mit der Anrechnung der wertvermehrenden Aufwendungen seit der Vornahme der massgebenden Schätzung und der Gewährung der tatsächlichen Haltedauer dem Anliegen des Motionärs nach Verbesserung der Verfahrensökonomie zu wenig Beachtung geschenkt.

Die massiven Steuerausfälle schaffen auch keinen standortpolitischen Mehrwert, der für einen Zu- oder Wegzug relevant wäre. Im Gegenteil wird der finanzielle Spielraum für eine Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen geschmälert.

Der Kantonshaushalt konnte in den vergangenen Jahren schrittweise konsolidiert werden, dies angesichts von Massnahmen auf der Ausgabenseite, aber auch aufgrund der erfreulichen wirtschaftlichen Entwicklung und den über den Erwartungen liegenden Steuererträgen. Für das Jahr 2020 rechnet die Regierung mit einem ausgeglichenen Budget. Es werden Bezüge weder aus dem besonderen noch dem freien Eigenkapital erforderlich sein.

Deutlich anders sieht die Lage für die Jahre 2021 und folgende aus. Das hat die Regierung bereits Ende 2018 im AFP 2020–2022 zum Ausdruck gebracht. Und auch in der aktuellen Planung für die kommenden Jahre (provisorische Werte des AFP 2021–2023) ist von einer wesentlichen Verschlechterung der Haushaltssituation auszugehen. Vor diesem Hintergrund ist das solide Eigenkapital des Kantons wesentlich.

Folgende Elemente führen zu einer deutlichen Mehr-Belastung des Kantonshaushalts und zu erwarteten Defiziten in der Grössenordnung von mehr als 100 Mio. Franken in den kommenden Jahren:

- die Umsetzung der Steuerreform (STAF) mit Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden;
- die Umsetzung der Reform im Bereich des nationalen Finanzausgleichs mit einer Reduktion der Zahlungen an den Kanton St.Gallen (wobei auch eine Beteiligung der Ausfälle durch die Gemeinden in der Höhe von 24 Mio. Franken zu tragen sein wird);
- ein höherer Mittelbedarf sowie eine grössere Dynamik im Vergleich zu den bisherigen Planungen im Bereich der Staatsbeiträge, konkret bei den Ergänzungsleistungen und den individuellen Prämienverbilligungen;
- ausserordentliche und teilweise wiederkehrende Kosten (Übergangsfinanzierung für Spitalregion Fürstenland Toggenburg) sowie absehbare Wertberichtigungen im Bereich der Spitalfinanzierung bzw. bei den Spitalunternehmen;
- Projekt «Leistungs- und Strukturentwicklung der St.Galler Spitalverbunde»: Für die wirtschaftliche Gesundung der Spitäler werden zur Entlastung der Aufwandseite strukturelle und betriebliche

Massnahmen nötig sein. Zur Verbesserung der Ertragsseite sind ebenfalls Massnahmen erforderlich (z.B. Erhöhung der Beiträge bei den Gemeinwirtschaftlichen Leistungen [GWL]).

In den kommenden Jahren ist zudem mit erheblichen Investitionen zu rechnen, die ebenfalls zu Mehrbelastungen führen werden.

Schliesslich bestehen gesamtwirtschaftlich grosse Unsicherheiten: Zinsentwicklung, BREXIT, Handelskonflikte, Unsicherheiten im Verhältnis Schweiz–EU, Verschlechterung der Industrie in Deutschland usw.).

Diese finanziellen Herausforderungen können aus Sicht der Regierung bewältigt werden. Es bedarf dazu aber der Bereitschaft, das Gesamtinteresse über das Einzelinteresse zu stellen. Werden die Einnahmenseite geschwächt und die ausgabenseitigen Herausforderungen nicht gelöst, dann wird dies zwangsläufig entweder zu Steuererhöhungen oder zu neuen Sparpaketen führen. Die Regierung will beides nicht.