



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 9. August 2011

1100.17

**Volksinitiative zur Abschaffung der Pauschalbesteuerung – SchweizerInnen und
AusländerInnen gleich behandeln!**

Kantonsratssitzung vom 24. Oktober 2011; 2. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 9. August 2011

Sehr geehrter Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Kantonsräte

A. Ausgangslage

Am 28. April 2010 reichte die Sozialdemokratische Partei von Appenzell Ausserrhoden die „Volksinitiative zur Abschaffung der Pauschalbesteuerung – SchweizerInnen und AusländerInnen gleich behandeln!“ ein. Der Regierungsrat stellte am 6. Juli 2010 fest, dass die Volksinitiative mit 487 gültigen Unterschriften die notwendige Anzahl Unterschriften erreicht hat und zustande gekommen ist. Er beantragte dem Kantonsrat, die Initiative als gültig zu erklären, jedoch abzulehnen und ihr einen Gegenvorschlag gegenüber zu stellen.

Der Kantonsrat hat anlässlich der Sitzung vom 6. Juni 2011 in 1. Lesung den Anträgen des Regierungsrates zugestimmt und die Vorlage der Volksdiskussion bis zum 8. Juli 2011 unterstellt. Innerhalb der Frist sind zwei Diskussionsbeiträge zuhanden des Kantonsrates eingegangen.

Zwischenzeitlich sind neue Daten der FDK zur Pauschalbesteuerung sowie der Ergebnisbericht zur Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Pauschalbesteuerung eingetroffen.

Der Regierungsrat beantragt, dem Geschäft inhaltlich unverändert in 2. Lesung zuzustimmen.



B. Erwägungen

1. Ergebnis der 1. Lesung des Kantonsrates

Der Kantonsrat hat die Volksinitiative als gültig erklärt. Er hat sie jedoch aus sachlichen Gründen abgelehnt und dem Gegenvorschlag des Regierungsrates mit 43:15 Stimmen bei 5 Enthaltungen zugestimmt. Aufgrund dieses Ergebnisses bleibt die Vorlage für die 2. Lesung unverändert.

2. Auswertung der Volksdiskussion

Die beiden Diskussionsbeiträge aus der Volksdiskussion (HH Mathias Steinhauer, Herisau, und Alfred Meier, Bühler) empfehlen dem Kantonsrat aus Gründen der Steuergerechtigkeit, die Initiative anzunehmen und dadurch die Pauschalbesteuerung in Appenzell Ausserrhoden abzuschaffen. In einem Beitrag wird jedoch auf einen Ausweg hingewiesen, indem ein Mindesteinkommen von 1 Mio. Franken vorgeschlagen wird. Damit würde zwar kein Beitrag zur Steuergerechtigkeit geleistet, aber die effektive Leistungsfähigkeit der Betroffenen würde besser besteuert.

Die Aussagen, dass die Pauschalbesteuerung die Rechtsgleichheit und die Verfassung verletzt, sind nicht zutreffend. Die Aufwandbesteuerung stützt sich auf ein überwiegendes öffentliches Interesse und ist verfassungskonform, d.h. sie tastet keine verfassungsmässigen Garantien an. Wohl sind die Steuererträge aus der Aufwandbesteuerung nicht sehr gross. Aber die damit verbundenen volkswirtschaftlichen Auswirkungen (Arbeitsstellen und Konsum sowie Investitionen und Gewerbedienstleistungen) sind sehr gewichtig. Deren Wegfall könnte nicht ohne Weiteres kompensiert werden. Mit der gesetzlichen Verankerung einer Mindeststeuerlast und der Kontrollrechnung werden Ungleichbehandlungen zu schweizerischen Steuerpflichtigen – sofern es solche gibt – auf ein Minimum reduziert. Mit dem Inkrafttreten des Gegenvorschlages zahlen auch alle 22 aufwandbesteuerten Personen einen Betrag von rund 190'000 Franken an Steuern.

Die Bedenken gegenüber der heutigen Besteuerung nach dem Aufwand sind verständlich. Der Gegenvorschlag soll jedoch dem Anliegen der Initianten sowie der Volksdiskussionsteilnehmenden in einem vernünftigen und interkantonal vergleichbaren Rahmen entgegenkommen. Der Gegenvorschlag berücksichtigt zudem die Entwicklung auf Bundesebene und in den umliegenden Kantonen.

An den bewährten Grundsätzen der Pauschalbesteuerung soll festzuhalten werden. Eine Abschaffung in Appenzell Ausserrhoden würde erhebliche Nachteile bringen und beispielsweise Ansiedlungen von vermögenden Personen ohne Erwerbstätigkeit in der Schweiz unattraktiv machen, was insbesondere auch für kleinere Gemeinden negative Konsequenzen hätte. Pauschalbesteuerte Personen tätigen hohe Investitionen in Wohneigentum und sichern durch ihre Konsumausgaben auch Arbeitsplätze.

3. Situation in den Kantonen Thurgau und St. Gallen

Im Kanton Thurgau wurde die gleichlautende Initiative an der Volksabstimmung vom 15. Mai 2011 abgelehnt und der Gegenvorschlag mit einer vergleichbaren Lösung wie in Appenzell Ausserrhoden wurde angenommen.



Im Kanton St. Gallen kommt eine gleichlautende Initiative am 27. November 2011 zur Volksabstimmung mit einem identischen Gegenvorschlag wie in Appenzell Ausserrhoden.

4. Neue Daten der FDK zur Pauschalbesteuerung

Eine neue Umfrage der Finanzdirektorenkonferenz (Beilage 1.5) vom Juni 2011 zeigt, dass sich das Wachstum der Anzahl der Aufwandbesteuerten und der Erträge der Aufwandbesteuerung 2010 verlangsamte. Der durchschnittliche Ertrag pro aufwandbesteuerte Person der drei Staatsebenen hat kontinuierlich von 94'549 Franken im Jahr 2006 über 115'531 Franken im Jahr 2008 auf CHF 122'681 im Jahr 2010 zugenommen.

In Appenzell Ausserrhoden stieg die Anzahl der Pauschalbesteuerten von 18 Personen im Jahr 2008 auf 22 Personen im Jahr 2010. Der Steuerertrag stieg in der gleichen Zeit von 1,36 auf 1,5 Mio. Franken.

5. Ergebnisbericht zur Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Pauschalbesteuerung

Gemäss Bericht (Beilage 1.6) bejaht eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden einen Handlungsbedarf auf Bundesebene und hält eine Verschärfung und eine Vereinheitlichung der Bestimmungen zur Aufwandbesteuerung für notwendig (24 Kantone und die FDK, zwei Parteien und 18 Verbände und Organisationen). Einige Kantone fordern aber höhere Mindestlimiten als ein Mindesteinkommen von 400'000 Franken und die gleiche Regelung bezüglich der Mindestlimiten auch für die Kantone.

Vier Parteien und zwei Organisationen fordern die Abschaffung der Aufwandbesteuerung. Wird dennoch an diesem Institut festgehalten, verlangen sie weitergehendere Verschärfungen als der Bundesrat vorschlägt.

6. Geltende Regelung

Nach dem geltenden Art. 16 Abs. 1 des Steuergesetzes von Appenzell Ausserrhoden vom 21. Mai 2000 (StG; bGS 621.11) hat eine natürliche Person, die erstmals oder nach mindestens zehnjähriger Landesabwesenheit steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz nimmt und hier keine Erwerbstätigkeit ausübt, das Recht, bis zum Ende der laufenden Steuerperiode anstelle der Einkommens- und Vermögenssteuer eine Steuer nach dem Aufwand zu entrichten. Ist diese Person nicht Schweizer Bürger, steht ihr gemäss Art. 16 Abs. 2 StG das Recht auf Entrichtung der Steuer nach dem Aufwand auch weiterhin zu. Art. 16 Abs. 3 StG regelt, dass die Steuer nach dem Aufwand der steuerpflichtigen Person und ihrer Familie bemessen und nach den ordentlichen Steuertarifen berechnet wird. Sie muss aber mindestens gleich hoch angesetzt werden wie die nach dem ordentlichen Tarif berechneten Steuern vom gesamten Bruttobetrag.

In Art. 6 Abs. 1 der Verordnung zum Steuergesetz vom 8. August 2000 (StV; bGS 621.111) bestimmt sich der Aufwand nach der Verordnung über die Besteuerung nach dem Aufwand bei der direkten Bundessteuer (SR 642.123). Danach berechnet sich die Steuer nach dem jährlichen, in der Bemessungsperiode entstandenen Lebenshaltungskosten der Steuerpflichtigen und der von ihr unterhaltenen, in der Schweiz lebenden Personen. Sie beruht mindestens auf dem Fünffachen des Mietzinses oder des Mietwertes der Wohnung im eigenen Haus für Steuerpflichtige, die einen eigenen Haushalt führen oder dem Doppelten des Pensionspreises für Unterkunft und Verpflegung für die übrigen Steuerpflichtigen. Das steuerbare Vermögen wird unter Berücksichtigung des massgebenden steuerbaren Einkommens festgelegt. Es entspricht mindestens den in



Art. 16 Abs. 3 StG erwähnten Vermögenswerten (Art. 6 Abs. 2 StV). Allgemeine Abzüge gemäss Art. 35 StG und Abzüge in Abhängigkeit der Einkünfte gemäss Art. 36 sowie Sozialabzüge gemäss Art. 38 und Art. 51 StG können nicht geltend gemacht werden. Ergibt sich aus Art. 16 Abs. 3 StG ein höherer Steuerbetrag, so geht dieser vor.

7. Volkswirtschaftliche Bedeutung der Pauschalbesteuerung

Weitaus bedeutender als der erzielte Steuerertrag sind gesamtschweizerisch die wirtschaftlichen Aspekte, die aus der Ansiedlung von aufwandbesteuerten Personen resultieren. Vom Zuzug vermögender Ausländer profitiert neben dem Staat vor allem auch das einheimische Gewerbe mit seinen Arbeitsplätzen. Die mit der Aufwandbesteuerung im Zusammenhang stehenden Beschäftigungseffekte werden nach einer Studie des Vereins Mehrwert (Blankart/Margraf, Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Besteuerung nach dem Aufwand in der Schweiz, 2009), die auf der Grundlage einer Befragung von 126 aufwandbesteuerten Personen erfolgte, auf 33'000 Vollzeitstellen beziffert. Eine vorsichtiger Schätzung der Eidgenössischen Steuerverwaltung (a.a.O., Bericht Seite 15) beziffert den Beschäftigungseffekt auf 22'497 Vollzeitstellen. Diese Beschäftigungseffekte wirken sich zudem als Multiplikator aus, werden doch direkte Zusatzeinnahmen und dadurch auch Steuer- und Sozialversicherungssubstrat generiert.

Obwohl die vorgenannte Schätzung statischer Natur ist, kann ein repräsentativer Schluss auf die volkswirtschaftliche Bedeutung der Aufwandbesteuerung gezogen werden. Die Aufwandbesteuerung stellt gesamtschweizerisch einen nicht unerheblichen ökonomischen Faktor dar, der in die Gesamtbeurteilung einzu beziehen ist. Diese Schlussfolgerungen lassen sich grundsätzlich auch auf die wirtschaftliche Situation von Appenzell Ausserrhoden übertragen.

8. Verfassungskonformität der Besteuerung nach dem Aufwand

Die Initianten der Volksinitiative werfen der heutigen Regelung vor, sie verletze den verfassungsmässigen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, das Rechtsgleichheitsprinzip und untergrabe die Steuermoral der „normalen“ Bürgerinnen und Bürger.

Art. 127 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV) statuiert die Besteuerungsgrundsätze der Allgemeinheit, der Gleichmässigkeit und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Der Grundsatz der Allgemeinheit fordert den steuerlichen Einbezug aller Bürgerinnen und Bürger; derjenige der Gleichmässigkeit besagt, dass Personen, die sich in gleichen Verhältnissen befinden, in derselben Weise mit Steuern zu belasten sind, wobei wesentliche Unterschiede in den tatsächlichen Verhältnissen zu entsprechend unterschiedlicher Steuerbelastung führen. Das Leistungsfähigkeitsprinzip stellt sicher, dass sich die Einkommensbesteuerung nach dem Mass der individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit jeder einzelnen steuerpflichtigen Person richtet.

Das Prinzip der Gleichmässigkeit ist bei der Aufwandbesteuerung gemäss Art. 16 StG erfüllt, werden doch alle Personen in der vergleichbaren Situation – Zuzug aus dem Ausland, fehlende Erwerbstätigkeit in der Schweiz – gleich behandelt und so von den betreffenden Steuern vergleichbar belastet. Analog kann hinsichtlich des Rechtsgleichheitsgebotes argumentiert werden. Eine Ungleichbehandlung bedingt einen erheblichen tatsächlichen Unterschied. Dieser ist im Zuzug einer Person aus dem Ausland und der fehlenden Erwerbstätigkeit in



der Schweiz zu erblicken. Ein sachlicher Grund für eine rechtlich zulässige unterschiedliche Behandlung besteht in der Praktikabilität dieses Verfahrens.

Praktikabilitätsüberlegungen rechtfertigen es grundsätzlich, das Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gemäss Art. 127 Abs. 2 BV bei der Aufwandbesteuerung nicht in vollem Umfang zu berücksichtigen. Bei Ausländern ohne Erwerbstätigkeit in der Schweiz lässt sich zudem das steuerbare Einkommen faktisch nicht überprüfen, weshalb es von Gesetzes wegen nicht niedriger sein darf als der Aufwand der Personen, die davon leben. Gegen diese Auffassungen wurde in jüngerer Zeit einige Kritik aus verfassungsrechtlicher Sicht geäussert. Demnach vermögen Praktikabilitätsüberlegungen allein die verfassungsrechtlichen Einschränkungen, die mit einer Besteuerung nach dem Aufwand verbunden sind, nicht hinreichend zu rechtfertigen. Gefordert wird ein überwiegend öffentliches Interesse, welches die erwähnten Vorbehalte aus verfassungsrechtlicher Sicht entkräften kann. Nach der neueren Literatur rechtfertigten volkswirtschaftliche und fiskalische Interessen eine Abweichung vom Rechtsgleichheitsgebot und dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Wie dargelegt, hat die volkswirtschaftliche Bedeutung der Aufwandbesteuerung eine erhebliche Dimension, welche die angeführten Vorbehalte zu rechtfertigen vermag.

C. Gegenvorschlag des Regierungsrates

Der Regierungsrat ist sich der wachsenden Bedenken gegenüber der Besteuerung nach dem Aufwand bewusst. Er verschliesst sich den Vorbehalten der Initianten nicht und nimmt diese ernst. Eine Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand rechtfertigt sich aus Sicht des Regierungsrates jedoch nicht. Er hat deshalb entschieden, dem Kantonsrat einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative zu beantragen. Der Gegenvorschlag soll dem Anliegen der Initianten weitmöglichst entgegenkommen und der Entwicklung auf Bundesebene und in den umliegenden Kantonen gebührend Rechnung tragen.

Der Gegenvorschlag ist eine Anpassung an die geplanten Vorgaben des Bundes und die Regelungen in den umliegenden Kantonen sowie die gesetzliche Verankerung eines steuerbaren Mindesteinkommens von Fr. 600'000 und eines steuerbaren Mindestvermögens von Fr. 12'000'000 (zwanzigfacher Aufwand).

Die Verschärfung der Kriterien sowie die Verankerung auf Gesetzesstufe bewirken eine wesentliche Erhöhung der Verbindlichkeit und Transparenz der Regelung der Pauschalbesteuerung.

Ausgangspunkt für die Berechnung sind die weltweiten Lebenshaltungskosten der betreffenden Person und der von ihr unterstützten Personen. Bei Personen mit einer Liegenschaft wird das Siebenfache des Mietwertes oder des Mietzinses (bei Mietobjekten) als Vergleich für die Einkommenssteuer festgelegt. Bei Personen ohne „eigene“ Liegenschaft gilt das Dreifache des Pensionspreises für Unterkunft und Verpflegung als Bemessungsgrundlage; mindestens jedoch ein Einkommen von Fr. 600'000.

Das Vermögen wird anhand des festgestellten Aufwandes berechnet. Es beträgt grundsätzlich das Zwanzigfache. Als letzter Vergleich dient die Summe bestimmter Bruttobeträge aus Einkommen und Vermögen. Die Steuerberechnungen für den Kanton und die Gemeinden sowie ein interkantonaler Belastungsvergleich sind aus der Beilage 1.4 ersichtlich.

Mit den Kriterien des vorliegenden Gegenvorschlages des Regierungsrates wird die Schwelle für die Berechtigung zur Besteuerung nach dem Aufwand relativ hoch angesetzt. Damit wird dem Aspekt der Steuergerechtigkeit stärker Rechnung getragen. Bis anhin erreicht keine nach Aufwand besteuerte Person die vorgeschlagene



nen erhöhten Mindestgrenzen. Diese Personen haben neu die Wahl, künftig die höhere Belastung beim steuerbaren Einkommen und Vermögen zu akzeptieren oder neu ordentlich veranlagt zu werden. Da es sich in Appenzell Ausserrhoden um eine relativ grosse Erhöhung der Mindeststeuerlast handelt, ist mit einem teilweisen Wegzug von pauschal Steuerpflichtigen zu rechnen. Eine Quantifizierung der finanziellen Auswirkungen des Gegenvorschlages ist aufgrund der vielen Unbekannten nicht möglich.

Aufgrund dieser Situation und des Umstandes, dass sowohl der Bundesrat als auch die umliegenden Kantone nicht eine Abschaffung, sondern eine Reform der Besteuerung nach dem Aufwand durchführen, wäre es verfehlt, wenn Appenzell Ausserrhoden dieses Instrument abschaffen würde. Der Kanton würde sowohl international als auch interkantonal an Attraktivität verlieren und dadurch sich selber schaden. Aus diesen Gründen lehnt der Regierungsrat die „Volksinitiative zur Abschaffung der Pauschalbesteuerung – SchweizerInnen und AusländerInnen gleich behandeln!“ ab.

D. Verfahren und Volksabstimmung

Der Regierungsrat legt die Volksinitiative und einen Gegenvorschlag zur Beratung vor. Lehnt der Kantonsrat – wie vom Regierungsrat beantragt – die Volksinitiative ab und unterbreitet er den Stimmberechtigten einen Gegenvorschlag, wird gleichzeitig über die Initiative und den Gegenvorschlag in Kombination mit einer Stichfrage (bei einem doppelten Ja) abgestimmt, es sei denn, die Initiative werde zurückgezogen. In diesem Fall verbleibt der Gegenvorschlag. Dieser untersteht nach Art. 60^{bis} Kantonsverfassung dem fakultativen Referendum.

E. Finanzielle Auswirkungen

Eine Quantifizierung der finanziellen Auswirkungen des Gegenvorschlages ist aufgrund der vielen Unbekannten nicht möglich. Mit der Neuregelung der Besteuerung nach dem Aufwand würde der Steuerbetrag von bisher durchschnittlich Fr. 70'000 auf durchschnittlich rund Fr. 190'000 (für Bund, Kanton und Gemeinde) steigen. Vom Gesamtbetrag wären die Ausfälle infolge Wegzugs abzuziehen. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass voraussichtlich mit keinen nennenswerten bzw. geringen Veränderungen zu rechnen ist.

F. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. die „Volksinitiative zur Abschaffung der Pauschalbesteuerung - SchweizerInnen und AusländerInnen gleich behandeln“ gültig zu erklären;
2. die Volksinitiative abzulehnen;
3. der Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen;
4. den Stimmberechtigten zu empfehlen, die Volksinitiative abzulehnen und dem Gegenvorschlag zuzustimmen.



Im Namen des Regierungsrates

Der Landammann:

Der Ratschreiber

Hans Diem

Martin Birchler

Beilagen

- 1.1 Volksinitiative zur Abschaffung der Pauschalbesteuerung – SchweizerInnen und AusländerInnen gleich behandeln! (Unterschriftenbogen)
- 1.2 Gesetzestext für den Gegenvorschlag
- 1.3 Übersicht über die Gesetzesänderung (Synopsis)
- 1.4 Steuerberechnung und Steuerbelastungsvergleiche (4 Darstellungen)
- 1.5 Neue Daten der FDK zur Pauschalbesteuerung
- 1.6 Ergebnisbericht zur Vernehmlassung zum BG über die Pauschalbesteuerung
- 1.7 Zeitplan