



222

Themenblatt «Staatliche Mittelbeschaffung / Steuern und Abgaben»

Version vom 27. Juni 2019 (vom Plenum beraten)

1. Geltendes Recht

Art. 97 KV listet auf, wie sich der Kanton finanziert. Die Bestimmung ist nicht abschliessend und hat nur informativen Charakter. Eine der bedeutsamsten Einnahmequellen bildet der Steuerertrag. 2018 betrug dieser bei den natürlichen und juristischen Personen rund 161.8 Mio. Franken (gemäss noch nicht genehmigter Staatsrechnung 2018). Verglichen mit 1994, als die geltende Verfassung erlassen wurde, hat sich dieser Ertrag um rund 50 % erhöht. Bei den natürlichen Personen werden Einkommen und Vermögen, bei den juristischen Personen Gewinn und Kapital besteuert (Art. 98 Abs. 1 KV).

Neben den Steuern greift die Verfassung auch die Abgaben als weitere wichtige staatliche Einnahmequelle auf (Art. 97 lit. a und Art. 98 KV). Gemeint sind hier andere öffentlich-rechtliche Abgaben, sog. Kausalabgaben. Im Gegensatz zu den Steuern sind Kausalabgaben das Entgelt für spezifische staatliche Leistungen, wie zum Beispiel die Gebühr für die Abfallentsorgung, die eine Einwohnerin oder ein Einwohner konkret in Anspruch nimmt. Demgegenüber sind Steuern nicht an konkrete staatliche Gegenleistungen geknüpft, sondern sind voraussetzungslos geschuldet. Sie fliessen in den allgemeinen Staatshaushalt, aus dem dann die diversen öffentlichen Aufgaben finanziert werden.

Zentraler Erlass der hiesigen Steuerpolitik bildet das Steuergesetz (bGS 621.11), das durch den kantonalen Gesetzgeber vorgegeben und durch die kantonale Steuerverwaltung vollzogen wird. Den Gemeinden verbleibt die Kompetenz zur Festlegung der jährlichen Gemeindesteuerfüsse und der Handänderungssteuern (Art. 225 und 226 Steuergesetz).

Art. 98 Abs. 2 KV enthält sodann einen Gesetzesvorbehalt zur Einführung von weiteren Steuern und Abgaben (vgl. auch Art. 69 lit. b KV). Zudem gibt die Kantonsverfassung vor, nach welchen Grundsätzen der Gesetzgeber die Steuerordnung auszugestalten hat (Art. 98 Abs. 3 KV). Dazu gehören die Beachtung des Rechtsgleichheitsgebots und die Bemessung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Weitere Grundsätze ergeben sich aus dem Bundesrecht (vgl. unten). Zudem ist es in Appenzell Ausserrhoden untersagt, ausländische Personen nach dem Aufwand zu besteuern (Pauschalbesteuerung) – das Ausserrhoder Stimmvolk hiess 2012 eine entsprechende Initiative gut.

2. Übergeordnetes Recht

Im Bundesrecht existiert keine Regel, die den Kantonen vorschreibt, wie sie sich im Allgemeinen zu finanzieren haben. Der Bund greift indes vergleichsweise stark ins Steuer- und Abgaberecht der Kantone ein: Im Steuer- und Abgaberecht gilt gemäss Art. 127 Abs. 1 BV ein besonderes Gesetzmässigkeitsprinzip (Legalitätsprinzip) in Form eines einklagbaren Individualrechts, das laut Bundesgericht auch für die Kantone gilt. Für den kanto-



nenalen Gesetzgeber bedeutet das, dass er den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlagen einer Steuer oder Abgabe selbst bestimmen muss. Die Regelung solcher Fragen dürfen nicht der Exekutive überlassen werden. Weiter gelten folgende Verfassungsgrundsätze: Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV). Gegen diesen Grundsatz verstösst beispielsweise ein degressiver Steuersatz (BGE 133 I 206 betreffend Obwaldner Steuertarife). Ausserdem untersagt die Bundesverfassung die interkantonale Doppelbesteuerung (Art. 127 Abs. 3 BV) und die sog. konfiskatorische Besteuerung; sprich eine übermässige Vermögensbesteuerung, die zu einem Vermögensverzehr führt und mit der Eigentumsgarantie von Art. 26 BV nicht mehr zu vereinbaren ist (BGE 106 Ia 342 betreffend den Kanton Aargau).

Sodann hat der Bund von seiner Kompetenz nach Art. 129 BV Gebrauch gemacht und die (direkten) Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden harmonisiert. Die Kantone sind verpflichtet, folgende Steuern zu erheben (Art. 2 Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden; StHG; SR 642.14):

- Einkommens- und Vermögenssteuer von den natürlichen Personen
- Gewinn- und Kapitalsteuer von den juristischen Personen
- Quellensteuer von bestimmten natürlichen und juristischen Personen
- Grundstückgewinnsteuer

Von einer Harmonisierung ausgenommen sind demgegenüber die Steuertarife, Steuersätze und die Steuerfreibeträge (Art. 129 Abs. 2 Satz 2 BV). In diesen Bereichen spielt der interkantonale Steuerwettbewerb.

3. Verfassungsvergleich

Die Kantonsverfassungen ähneln sich weitgehend. Viele Kantone kennen nahezu die gleiche Bestimmung zur staatlichen Mittelbeschaffung wie Appenzell Ausserrhoden (z.B. AG, BS, BE, GE, LU, SH, SZ, SG). In wenigen Kantonen gibt es dazu gar keine Verfassungsnorm (z.B. FR, GR, ZH).

Auch dass die Steuern und Abgaben thematisiert werden, gehört – mit Ausnahme von Luzern – zum gemein eidgenössischen kantonalen Verfassungsrecht. Die meisten Kantone wiederholen dabei die Grundsätze gemäss Bundesverfassung, sprich das besondere Gesetzmässigkeitsprinzip, die Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (z.B. BS, BE, FR, GE, GR, SH, SZ, ZH). Im Unterschied zu Appenzell Ausserrhoden legen einige Kantonsverfassungen zusätzliche Bemessungsgrundsätze fest (exemplarisch § 95 Abs. 2 KV/GR), namentlich die Schonung der wirtschaftlich Schwachen, die Erhaltung des Leistungswillens, die Förderung der Selbstvorsorge und die Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit. Ferner setzen gewisse Kantone einen besonderen Akzent auf die Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung (exemplarisch Art. 81 KV/FR). Eine sehr detaillierte Regelung zu den Steuern mit einem umfangreichen Katalog zu den Besteuerungsgrundsätzen kennt der Kanton Zürich (Art. 125 KV/ZH).



4. Vorschläge und Argumentarium der Arbeitsgruppe 2

a) Staatliche Mittelbeschaffung

Soll die Bestimmung zur staatlichen Mittelbeschaffung (Art. 97 KV) unverändert beibehalten oder gestrichen werden?

Argumente pro Beibehaltung:

- Die Bestimmung hat sich soweit bewährt.
- Sie komplettiert das Kapitel Finanzordnung.
- Ein Grossteil der Kantonsverfassungen kennt eine solche Verfassungsnorm.

Argumente pro Streichung:

- Die Bestimmung ist nur deklaratorischer Natur und könnte zur Verschlinkung der Verfassung folgenlos gestrichen werden.

Antrag ans Plenum:

Art. 97 KV soll unverändert beibehalten werden. (einstimmig)

b) Steuern und Abgaben

Soll die Bestimmung zu den Steuern und Abgaben (Art. 98 KV) unverändert beibehalten oder ergänzt bzw. neuformuliert werden?

Argumente pro unveränderte Beibehaltung:

- Die Bestimmung hat sich soweit bewährt.
- Sie regelt die zentralen Grundsätze im Bereich der Steuern und Abgaben.
- Sie ist kurz und prägnant.

Argumente pro Ergänzung/Neuformulierung:

- In Art. 98 Abs. 1 KV fehlen weitere Steuerarten, die von Bundesrechts wegen zwingend zu erheben sind (Quellen- und Grundstückgewinnsteuer). Diese könnten zur Vervollständigung nachgeführt werden, oder aber der Inhalt von Abs. 1 wird ganz gestrichen. Bei den zwingenden Steuern besteht ohnehin kein Spielraum, für alle anderen genügt der Grundsatz, dass diese nur mittels Gesetz eingeführt werden können (vgl. Art. 98 Abs. 2 KV bzw. Art. 127 BV).
- Die jetzigen Besteuerungsgrundsätze sind nicht mehr deckungsgleich mit der Bundesverfassung (Art. 127 Abs. 2 BV), was der Vollständigkeit halber anzupassen ist.



Antrag ans Plenum:

In Art. 98 Abs. 1 KV sollen sämtliche nach Bundesrecht zwingenden Steuerarten aufgenommen werden, d.h. zusätzlich die Quellen- und die Grundstückgewinnsteuer. (7 dafür bei 1 Enthaltung)

Art. 98 Abs. 2 KV soll unverändert beibehalten werden. (einstimmig)

Art. 98 Abs. 3 KV soll dieselben Besteuerungsgrundsätze wie beim Bund erwähnen, d.h. der Wortlaut von Art. 127 Abs. 2 BV soll übernommen werden und den geltenden Wortlaut ersetzen. (einstimmig)

5. Literaturhinweise

- Jörg Schoch, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, S. 151 ff.

6. Beschlüsse

28.03.2019	Die Arbeitsgruppe 2 beschliesst folgende Anträge zuhanden des Plenums: <ul style="list-style-type: none">– Vervollständigung von Art. 98 Abs. 1 KV mit sämtlichen nach Bundesrecht zwingend zu erhebenden Steuerarten.– Unveränderte Beibehaltung von Art. 98 Abs. 2 KV.– Der jetzige Wortlaut von Art. 98 Abs. 3 KV (Besteuerungsgrundsätze) soll mit dem Wortlaut von Art. 127 Abs. 2 BV ersetzt werden.
08.04.2019	Die Arbeitsgruppe 2 genehmigt das Themenblatt Nr. 222 und verabschiedet es zuhanden des Plenums.
27.06.2019	Das Plenum stimmt sämtlichen Anträgen der Arbeitsgruppe 2 zu. (Protokoll der VK-Sitzung vom 27.06.2019, S. 6)