

## VI. Nachtrag zum Steuergesetz

Eintretensreferat von Martin Gehrler, Vorsteher des Finanzdepartements des Kantons St. Gallen, im Kantonsrat am 21. April 2009

---

Gegenstand des VI. Nachtrags zum Steuergesetz sind einerseits gewisse Anpassungen an neues Bundesharmonisierungsrecht, andererseits der Ausgleich der kalten Progression. Im Vordergrund der Vorlage steht eindeutig der Ausgleich der kalten Progression. Worum geht es dabei? Kurz gesagt geht es bei der kalten Progression um eine versteckte Steuererhöhung infolge rein teuerungsbedingter Erhöhung des Einkommens.

Bekanntlich bewirkt die Teuerung bei der Einkommenssteuer Belastungsverschiebungen. Der Grund dafür liegt in der progressiven Ausgestaltung des Einkommenssteuertarifs. Dieser bewirkt eine überproportionale Zunahme der Steuerbelastung, wenn das Einkommen ansteigt. Diese Folge ist grundsätzlich gewollt und ergibt sich aus dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Solange das Einkommen real zunimmt, ist die höhere Steuerbelastung gerechtfertigt. Erhöht sich das Einkommen indessen lediglich teuerungsbedingt, so bedeutet die Progression eine echte Mehrbelastung. Der Steuerpflichtige gerät in eine höhere Progressionsstufe und hat damit prozentual höhere Steuerleistungen zu erbringen, obwohl real sein Einkommen nicht zugenommen hat. Diese Folge wird als «kalte Progression» bezeichnet.

---

Beim Tarif wirkt sich die kalte Progression prozentual für die unteren Einkommensstufen am stärksten aus, steigt hier doch die Belastungskurve überdurchschnittlich an. Mit zunehmendem Einkommen nehmen die Auswirkungen der kalten Progression demgegenüber prozentual kontinuierlich ab. In der Maximalbelastung fallen sie gänzlich weg.

Um die Folgen der kalten Progression für die Steuerpflichtigen einzudämmen, hat der Gesetzgeber eine Regelung getroffen, wonach insbesondere die Steuersätze bei der Einkommenssteuer von Zeit zu Zeit überprüft und nötigenfalls angepasst werden, wenn die Teuerung eine bestimmte Schwelle überschritten hat. Im Kanton St.Gallen beträgt diese Schwelle 8 Prozent.

Konkret hat die Regierung gemäss Art. 317 des Steuergesetzes dem Kantonsrat Bericht und Antrag über einen allfälligen Ausgleich der kalten Progression zu unterbreiten, wenn sich der Landesindex der Konsumentenpreise gegenüber dem Index des Monats September 2001 um wenigstens 8 Prozent verändert hat.

Im Oktober 2008 war diese Schwelle von 8 Prozent überschritten. Seither ging die Teuerung zurück. Die Teuerung seit September 2001 beträgt damit 6,31 Prozente und liegt unter der Schwelle von 8 Prozent. Die Regierung könnte damit heute wieder ihren Antrag zum Ausgleich der kalten Progression zurückziehen. Sie tut dies aber bewusst nicht. Einmal ist davon auszugehen, dass die Teuerung wieder ansteigen wird und zudem erweist sich die Schwelle von 8 Prozent Teuerung aus heutiger Sicht als zu hoch.

Die Regierung hat deshalb beantragt, die Schwelle zu halbieren und neu bei 4 Prozent festzulegen. An dieser Stelle sei darauf hin-

---

gewiesen, dass die Frage des zweckmässigen Rhythmus' zum Ausgleich der kalten Progression auch auf Bundesebene überprüft wurde. Auf Grund eines Anhörungsverfahrens hat der Bundesrat für die direkte Bundessteuer kürzlich neu eine Schwelle von 3 Prozent vorgeschlagen. Angesichts dieser Entwicklung war abzusehen, dass die vorberatende Kommission die im Bundesrecht vorgesehene Schwelle von 3 Prozent übernehmen würde. Diesem Antrag widersetzt sich die Regierung nicht.

Ich habe es gesagt: Die Regierung hält an ihrem Antrag auf Ausgleich der kalten Progression fest, auch wenn man derzeit aufgrund der Teuerung noch nicht handeln müsste. Zudem wurde mit dem III. Nachtrag zum Steuergesetz bereits ein neuer Tarif beschlossen, der allerdings erst ab 1. Januar 2011 angewendet wird. Mit diesem Tarif wäre die kalte Progression für alle Einkommensstufen in jedem Fall kompensiert.

Bei dieser Ausgangslage erachtet es die Regierung als nahe liegend, nicht ausschliesslich für das Jahr 2010 einen neuen Tarif zu beschliessen, sondern den Vollzugsbeginn für den mit dem III. Nachtrag bereits geänderten Tarif einfach auf 1. Januar 2010 vorzuziehen. Damit würde die kalte Progression nicht nur ausgeglichen; vielmehr kämen die Steuerpflichtigen damit auch noch vorzeitig in den Genuss zusätzlicher Steuerentlastungen, die im interkantonalen Vergleich mehr als ausgewiesen sind.

Soweit die vorzeitigen Entlastungen, welche für Kanton und Gemeinden vorzeitige Steuerausfälle bedeuten, nicht nur dem Ausgleich der kalten Progression dienen, sollen die entsprechenden Ausfälle für die Gemeinden kompensiert werden, indem auch die bereits mit dem III. Nachtrag beschlossenen Kompensationsmass-

---

nahmen um ein Jahr vorgezogen werden. Es betrifft dies zum einen:

- die Erhöhung des Gemeindeanteils an den festen Zuschlägen zu den Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen von gegenwärtig 100 Prozent auf 115 Prozent der einfachen Steuer, und zum andern
- die Verminderung des Gemeindeanteils an den Kosten der Ergänzungsleistungen, der neu anstelle von derzeit 20 Prozent noch 12,5 Prozent betragen soll.

Insgesamt machen diese Kompensationen zu Gunsten der Gemeinden rund 29 Mio. Franken aus.

Die Vorlage eines VI. Nachtrags zum Steuergesetz nimmt die Regierung zum Anlass, auch die in der Zwischenzeit geänderten Bestimmungen im Steuerharmonisierungsrecht zeitgerecht in kantonales Recht umzusetzen. Es betrifft:

- das eidgenössische Gaststaatgesetz<sup>1</sup>,
- das Bundesgesetz über die Vereinfachung der Nachbesteuerung in Erbfällen und die Einführung der straflosen Selbstanzeige, und
- das Bundesgesetz über die steuerliche Behandlung von Instandstellungskosten bei Liegenschaften (sog. Dumont-Praxis).

Nach heutigem Bundesrecht können die Instandstellungskosten einer stark vernachlässigten Liegenschaft in den ersten fünf Jahren nach dem Erwerb steuerlich nicht abgezogen werden. Weil solche Instandstellungskosten eine Werterhöhung gegenüber dem Kaufpreis bewirken, werden sie nicht als abzugsfähige Unterhalts-

---

<sup>1</sup> Bundesgesetz über die von der Schweiz als Gaststaat gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen sowie finanziellen Beiträge.

---

kosten, sondern als anschaffungsnaher Aufwand qualifiziert. Nach st.gallichem Steuergesetz spielt diese sogenannte Dumont-Praxis allerdings eine untergeordnete Rolle, da es sich nur um Einzelfälle handelt und der «anschaffungsnaher Zeitraum» auf 2 Jahre beschränkt ist. Nachdem der Bund diese Dumont-Praxis nunmehr aufhebt, ist es umso mehr gerechtfertigt, auch im st.gallichen Steuergesetz diese Regelung abzuschaffen. Offen ist damit nur noch die Frage, ab wann dies geschehen soll.

Der Bund hebt die Dumont-Praxis auf 1. Januar 2010 auf. Die entsprechende Änderung im Steuerharmonisierungsgesetz entfaltet ihre Wirkung für die Kantone innert zwei Jahren. Diese offene Regelung ist aber insofern unglücklich, als damit die Kantone ihrerseits die Dumont-Praxis zu unterschiedlichen Zeitpunkten abschaffen können. Einige Kantone wählen für die Abschaffung den gleichen Zeitpunkt wie der Bund. In Abweichung von der ursprünglichen Vorlage beantragt Ihnen die Regierung mit einem roten Blatt, dasselbe zu tun und die Dumont-Praxis übereinstimmend mit der direkten Bundessteuer schon auf 1. Januar 2010 – und nicht erst ab 2012 – abzuschaffen.

Die Abschaffung der Dumont-Praxis hat faktisch kaum finanzielle Auswirkungen, da die heutige Praxis ohnehin nur extreme Einzelfälle betrifft.

Auch die Anpassungen an geändertes Steuerharmonisierungsrecht haben keine grossen fiskalischen Auswirkungen. Die vereinfachte Nachsteuer in Erbfällen wird tendenziell zu geringeren Nachsteuern führen; andererseits wird die straflose Selbstanzeige dieses Substrat wohl eher erhöhen.

Grosse finanzielle Folgen ergeben sich jedoch durch das Vorziehen des Einkommenssteuertarifs von 2011 auf 2010. Daraus ergeben sich für die Steuerpflichtigen einmalige vorzeitige Entlastungen in der Höhe von 120 Mio. Franken, wovon 50 Mio. Franken beim Kanton und 70 Mio. Franken bei den Gemeinden anfallen. Soweit das Vorziehen des Einkommenssteuertarifs dem Ausgleich der kalten Progression dient, haben die Gemeinden den entsprechenden Ausfall<sup>2</sup> selber zu tragen. Für die nicht durch den Ausgleich der kalten Progression bedingten Mehrausfälle sollen den Gemeinden analoge Kompensationsleistungen zukommen, wie sie im III. Nachtrag zum Steuergesetz vorgesehen sind.<sup>3</sup> Unter Berücksichtigung dieser Kompensationsleistungen des Kantons im Umfang von rund 29 Mio. Franken betragen die Steuerausfälle unter dem Strich:

- 79 Mio. Franken zu Lasten des Kantons;
- 41 Mio. Franken zu Lasten der Gemeinden.

Diese Mindereinnahmen sind für Gemeinden und Kanton schwer verkraftbar. Daran ändern die guten Rechnungsabschlüsse des Kantons und der meisten Gemeinden nichts. Der Konjunkturerbruch verheisst für die nächsten Jahre nicht mehr so rosige Steuereinnahmen wie in den letzten Jahren. Von daher bitte ich Sie dringend, der Versuchung zu widerstehen, die Vorlage in der Spezialdiskussion noch mit weiteren Entlastungen anzureichern. Zusätzliche Entlastungen halte ich finanziell für nicht verkraftbar.

Wenn sich Kanton und Gemeinden dennoch gemeinsam für den VI. Nachtrag zum Steuergesetz aussprechen und auch die damit verbundenen Steuerausfälle in Kauf nehmen, so ist dies ein Aus-

<sup>2</sup> 30,78 Mio. Franken einfache Steuer (→ 42 Mio. Franken bei einem gewogenen Mittel von 136,5 %).

<sup>3</sup> Erhöhter Gemeindeanteil an den Zuschlägen zu den Gewinn- und Kapitalsteuern (115 % statt 110%): 15 Mio.  
 Verminderter Gemeindeanteil an den Kosten der EL (12,5 % statt 20 %) 14 Mio.  
 Total 29 Mio.

---

druck unserer gemeinsamen Überzeugung, dass gezielte Steuerentlastungen gerade auch in der jetzigen schwierigen Konjunkturlage ihre Berechtigung und – in einem gewissen Grad – auch eine konsumfördernde und damit stabilisierende Wirkung haben. Dass die Gemeinden in einem durchaus konstruktiven Dialog mit dem Kanton hier mitziehen, ist nicht selbstverständlich und verdient Anerkennung. Ich danke denn auch ausdrücklich den Gemeindevertretern und insbesondere der VS GP, dass sie diese Steuerstrategie mittragen.

Dass trotz des guten Einvernehmens die Meinungen über den Umfang allfälliger Kompensationsleistungen unterschiedlich sind, ist nicht aussergewöhnlich. Und so wird es Sie nicht überraschen, dass die Regierung die auf dem Tisch liegenden Forderungen der Gemeinden nach zusätzlichen Kompensationen seitens des Kantons zwar nachvollziehen, aber nicht gutheissen kann – und zwar insbesondere dann nicht, wenn man auf der einen Seite bei der Grundsteuer ohne Not weitere Steuerausfälle für verkraftbar hält und auf der anderen Seite vom Kanton zusätzliche Kompensationen verlangt. Ich werde mir erlauben, in der Spezialdiskussion auf diese Thematik nochmals zurückzukommen. Zu weiteren Anträgen aus Ihrer Mitte werde ich mich ebenfalls in der Spezialdiskussion noch äussern.

Abschliessend beantrage ich Ihnen im Namen der Regierung, auf den Entwurf des VI. Nachtrags zum Steuergesetz einzutreten.