

Steuergesetz (StG); Änderung (§ 57 Abs. 4, Inkraftsetzung der Änderung vom 22. August 2006 hinsichtlich der §§ 43 Abs. 1 und 55 Abs. 1)

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht des Regierungsrats zur 2. Beratung über die Vorverlegung der Inkraftsetzung der 3. Etappe der Teilrevision des Steuergesetzes (StG) vom 22. August 2006 zur Beschlussfassung.

1. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Wegen der zeitlichen Dringlichkeit konnte das Vernehmlassungsverfahren erst im Zeitpunkt der Publikation der Botschaft zur 1. Beratung eröffnet werden. Die vorberatende Kommission Volkswirtschaft und Abgaben wurde über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens orientiert, so dass die bisherige parlamentarische Beratung in Kenntnis des Vernehmlassungsergebnisses erfolgte.

Die Vorlage wurde unterschiedlich aufgenommen. Bei den Parteien sprachen sich die CVP, die FDP, die SVP dafür und die EVP, die Grünen und die SP dagegen aus. Bei den Verbänden begrüsst der Aargauische Gewerbeverband sowie die Aargauische Industrie- und Handelskammer die Revision, während sie der Aargauische Gewerkschaftsbund, die Gemeindeammänner-Vereinigung und die Steuerfachleute Aargauer Gemeinden ablehnte. 11 Gemeinden sowie die Gemeindeammänner-Vereinigung des Bezirks Bremgarten nahmen die Gelegenheit wahr, eine eigene (ablehnende) Stellungnahme einzureichen.

Die Befürworter erachten die vorzeitige steuerliche Entlastung aufgrund der über den Erwartungen liegenden volkswirtschaftlichen Entwicklung als angebracht und für den Kanton und die Gemeinden verkraftbar. Mit dieser Massnahme werde der Standort Aargau weiter gestärkt.

Die Gegner bemängeln vor allem die Auswirkungen auf die Gemeinden und den Umstand, dass die Tarifentlastungen den besserverdienenden Steuerpflichtigen zugute kommen. Für die Gemeinden käme die Änderung mitten im Budgetierungs- und Planungsprozess sehr überraschend. Eine seriöse Finanzplanung bedinge eine verlässliche Steuergesetzgebung, von der man nicht ohne Not abweichen solle. Falls der Kanton unerwartete Einnahmen an die Steuerpflichtigen zurückgeben wolle, so solle er dies ohne Einbezug der Gemeinden tun – beispielsweise über eine Reduktion des Kantonssteuerrusses. Die Gemeinden sollten aufgrund ihrer Autonomie selber entscheiden können, wie sie die konjunkturbedingten Mehreinnahmen verwenden wollen.

2. Ergebnis der 1. Beratung

Der Grosse Rat hat am 1. Juli 2008 der Vorverlegung der Inkraftsetzung der §§ 43 Abs. 1 und 55 Abs. 1 auf den 1. Januar 2009 zugestimmt. Zudem hat er die Ordnungsfrist zwischen der 1. und 2. Beratung gestützt auf § 33 Abs. 4 des Geschäftsverkehrsgesetzes auf einen Monat verkürzt.

3. Festhalten am Ergebnis der 1. Beratung

Der Regierungsrat ist nach wie vor überzeugt, dass die vorzeitige Inkraftsetzung der 3. Etappe der Teilrevision 2006 aufgrund des unerwartet starken Wirtschaftswachstums in den Jahren 2006 und 2007 und der damit verbundenen Steuererträge gerechtfertigt und sinnvoll ist. Bei der Erarbeitung des Aufgaben- und Finanzplans (AFP) 2009 - 2012 wurde festgestellt, dass beim Kanton – und in ähnlicher Grössenordnung auch bei den Gemeinden – im Jahr 2009 rund 100 Mio. Franken mehr Steuererträge angefallen wären als im AFP 2008 - 2011 noch angenommen wurde. 2010 wären die Steuermindererträge durch die 3. Revisionsetappe zum Tragen gekommen. Somit hätte sich 2009 ein Überhang an Steuererträgen ergeben. Dieser Überhang wird nun mit der vorzeitigen Inkraftsetzung der 3. Etappe geglättet.

Wie bereits in der Botschaft zur 1. Beratung dargelegt worden ist, werden die Ertragsausfälle bei der Erstellung des AFP 2009 - 2012 berücksichtigt. Die vorgezogene Inkraftsetzung führt dabei weder zu zusätzlichen Kürzungen bei den Staatsaufgaben noch zu Defiziten. Sollte sich die Konjunktur dereinst abschwächen, fallen zwar weniger oder keine Mehrerträge mehr an, doch verbleiben die Steuererträge zumindest 2009 auf hohem Niveau.

Die vorzeitige Entlastung entspricht dem Konzept der vom Volk beschlossenen Teilrevision 2006. Die mit der Teilrevision 2006 beabsichtigte Verbesserung der Standortattraktivität wird damit nochmals zusätzlich gestärkt. Hätte man schon bei der parlamentarischen Beratung der Steuergesetzrevision gewusst, wie stark die Wirtschaft effektiv wachsen wird, hätte man wahrscheinlich von Beginn weg keine oder allenfalls nur eine zweistufige Etappierung vorgeesehen.

Andere Entlastungsvarianten, die in der 1. Beratung zur Diskussion gebracht wurden, lehnt der Regierungsrat nach wie vor ab. Eine Entlastung über eine Reduktion des Kantonssteuerfusses würde nicht den Zielen der Reform 2006 entsprechen; es würden nebst den natürlichen Personen nochmals die juristischen Personen entlastet, die auf 2007 und 2009 ohnehin in den Genuss von grosszügigen materiellen Entlastungen kamen respektive noch kommen werden (Halbierung der Kapitalsteuer, Reduktion des Gewinnsteuertarifs, Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer). Die Wirkung würde zudem zusätzlich verwässert, weil die Entlastung nur rund 70 Mio. Franken (Kantonssteuer) anstatt rund 140 Mio. Franken (Kantonssteuer und Gemeindesteuern) betragen würde.

Auch die in der 1. Beratung vorgebrachte Idee, anstelle der vorzeitigen Inkraftsetzung einen Bonus für Familien mit Kindern auszurichten, von dem eher die unteren Einkommen profitieren, oder den Kinderabzug zu erhöhen, bedeutet eine Abkehr von den inhaltlichen Zielen der Teilrevision. Die unteren Einkommen sind schon mit der Steuergesetzrevision von 2001 gezielt entlastet worden, so dass der Kanton Aargau in diesem Segment im interkantonalen Vergleich eine Spitzenposition einnimmt. Im Rahmen der ersten Etappe der Steuergesetzrevision 2006 wurden zudem die Kinderabzüge gezielt erhöht und ein Kleinverdiener- und Kleinrentnerabzug eingeführt. Bezüglich Entlastung der unteren Einkommenskategorien und der Familien mit Kindern hat der Kanton Aargau somit bereits markante steuerliche Massnahmen getroffen.

4. Auswirkungen auf die Gemeinden

Kritisiert wurde die vorzeitige Inkraftsetzung hauptsächlich von den Gemeinden und deren Verbänden. Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die zusätzlichen, auf das Jahr 2009 begrenzten Steuerausfälle für einige wenige Gemeinden zusätzliche Schwierigkeiten mit sich bringen. Die finanziellen Schwierigkeiten dieser Gemeinden sind aber grundsätzlich strukturbedingt, wobei die zusätzlichen Steuerausfälle eine vorübergehende Verschärfung der finanziellen Rahmenbedingungen bewirken. Für das Gros der Gemeinden ist die vorzeitige Inkraftsetzung ohne Weiteres verkraftbar. Die Steuereinnahmen der Gemeinden weisen praktisch dieselbe Entwicklung auf wie die Einnahmen beim Kanton. Zudem präsentiert sich die Finanzlage in den meisten Gemeinden sehr gut. Wie der Regierungsrat bereits in der Botschaft zur 1. Beratung dargelegt hat, wird diese Aussage sowohl durch die Gemeindefinanzstatistik 2006 als auch durch die Rechnungsabschlüsse 2007 der Gemeinden bestätigt. So konnten die Gemeinden beispielsweise die Verschuldung pro Einwohner im Jahr 2006 um 30 % und im Jahr 2007 nochmals um 28 % verringern.

Die Finanzen der Gemeinden werden durch die vorzeitige Inkraftsetzung der 3. Etappe nicht aus dem Gleichgewicht gebracht. Nach den Schätzungen des Kantonalen Steueramts entwickeln sich die Steuereinnahmen der Gemeinden auch unter Berücksichtigung der vorgezogenen Inkraftsetzung der 3. Etappe positiv. Bei den Steuern der natürlichen Personen rechnet der Kanton in den Rechnungsjahren 2010 - 2012 mit jährlichen Zuwachsraten von jeweils 3.5 bis 4.0 %.

Veränderung Steuereinnahmen Gemeinden zum Vorjahr	Rechnungsjahre			
	2009	2010	2011	2012
Auswirkung Wachstum Volkseinkommen	+5.0 %	+4.0 %	+4.0 %	+4.0 %
Auswirkung vorgezogene Inkraftsetzung	-4.0 %	-0.5 %	-0.1 %	0.0 %
Wachstum Steuereinnahmen	+1.0 %	+3.5 %	+3.9 %	+4.0 %

Würde die 3. Etappe der Teilrevision 2006 nicht auf das Jahr 2009 vollzogen, lägen die Steuern der natürlichen und juristischen Personen der Gemeinden im Jahr 2009 voraussichtlich um rund 21 % über den Einnahmen des Jahrs 2005 (aktuellstes Rechnungsergebnis im Zeitpunkt der Teilrevision 2006). Wenn die 3. Etappe auf das Jahr 2009 vollzogen wird, so liegen die Einnahmen immer noch um rund 17 % über den Einnahmen 2005. Dies ist ein Wachstum, das damals wohl die wenigsten Gemeinden erwarten konnten. Ausserdem ist festzuhalten, dass gemäss den ursprünglichen Beschlüssen der Teilrevision 2006 die Steuermindererträge ab 2010 ohnehin angefallen wären. Somit trifft der im Vernehmlassungsverfahren geäusserte Einwand der Gemeinden, die vorzeitige Inkraftsetzung torpediere die längerfristige Planung der Gemeinden, nicht zu. Die bisherige Finanzplanung musste die Steuermindererträge der 3. Revisionsetappe ab dem Jahr 2010 enthalten. Auswirkungen hat die vorzeitige Inkraftsetzung lediglich auf das Budgetjahr 2009. Mit der Bekanntgabe einer allfälligen vorzeitigen Inkraftsetzung der 3. Revisionsetappe Anfang Juni 2008 wurden die Gemeinden rechtzeitig vor Budgetlegung ins Bild gesetzt.

Schliesslich ist zu beachten, dass ohne Einbindung der Gemeinden in die beabsichtigte Entlastung sich die Bandbreite der Steuerfüsse wohl weiter vergrössern würde. Die meisten Gemeinden budgetieren bekanntlich vorsichtig, so dass zwischen den budgetierten und den tatsächlichen Steuereinnahmen zum Teil erhebliche Unterschiede bestehen. Deshalb konnten viele Gemeinden ihren Steuerfuss auf 2008 deutlich senken. Zwar ist verständlich, dass sich die Gemeinden weiterhin einen möglichst grossen Handlungsspielraum für weitere Senkungen des Gemeindesteuerfusses bewahren wollen. Bei einem Verzicht auf die vorzeitige Inkraftsetzung würde dies aber dazu führen, dass die Bandbreite – oder plakativ ausgedrückt die Schere – der kommunalen Steuerfüsse noch weiter auseinander klaffen würde. Diese Tendenz schafft politischen Unmut und ist nicht weiter künstlich zu fördern.

5. Ausgleich der kalten Progression

Um möglichen Missverständnissen vorzubeugen, muss bei der vorzeitigen Inkraftsetzung der Einkommens- und Vermögenssteuertarife bei § 57 Abs. 4 Steuergesetz (StG) noch eine Verweisung angepasst werden. § 57 StG regelt den Ausgleich der kalten Progression. Absatz 4 enthält die im Rahmen der Teilrevision 2006 beschlossene Sonderregelung über den Ausgleich der kalten Progression bis zum 31. Dezember 2008. Weil darin erwähnt wird, dass die neuen Tarife erstmals für die Steuerperiode 2010 Anwendung finden, muss nunmehr auf die Steuerperiode 2009 verwiesen werden.

Die in der Teilrevision 2006 beschlossenen Modalitäten des Ausgleichs der kalten Progression müssen nicht angepasst werden; insbesondere ergibt sich durch die vorzeitige Inkraftsetzung keine Verschiebung des Starttermins für die nächste Phase des Ausgleichs der kalten Progression.

Gemäss aktuellem Gesetzestext gilt die kalte Progression bis zum 31. Dezember 2008 als ausgeglichen. Damit findet der nächste Ausgleich der kalten Progression statt, wenn sich der Landesindex der Konsumentenpreise ab dem 31. Dezember 2008 um 7.0 % erhöht hat. Der Gesetzgeber ist grundsätzlich frei zu bestimmen, bis zu welchem Zeitpunkt er die kalte Progression mit einem neuen Tarif als ausgeglichen erachtet. Mit der Teilrevision 2006 ist dieser Termin in § 57 Abs. 4 StG festgelegt und nicht von der effektiven Teuerungsentwicklung abhängig gemacht worden. Das Vorziehen der 3. Etappe hat deshalb keinen Einfluss auf diesen Termin. Dies ist auch sachlich richtig, weil das Vorziehen der 3. Etappe nicht aufgrund der Teuerungsentwicklung erfolgt.

Zum Antrag:

Der Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. a der Kantonsverfassung, sofern ihm die absolute Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats zustimmt.

Erreicht die Abstimmung nicht 71 befürwortende Stimmen oder wird das Behördenreferendum gemäss § 62 Abs. 1 lit. b der Kantonsverfassung ergriffen, findet eine Volksabstimmung statt.

Antrag:

Der Entwurf für eine Änderung des Steuergesetzes (StG; § 57 Abs. 4, Inkraftsetzung der Änderung vom 22. August 2006 hinsichtlich der §§ 43 Abs. 1 und 55 Abs. 1) wird in 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

Aarau, 13. August 2008

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATS

Landammann:

Peter C. Beyeler

Staatsschreiber:

Dr. Peter Grünenfelder

Beilage:

- Synopse Steuergesetz (StG)