

**DEPARTEMENT
VOLKSWIRTSCHAFT UND INNERES**

Generalsekretariat

Fachstelle Aufgaben- und Lastenverteilung

17. März 2017

Umsetzung des Steuerfussabtauschs in den Gemeindebudgets 2018

1. Ausgangslage

Im Rahmen der Optimierung der Aufgabenteilung kommt es zur Verschiebung von Finanzierungspflichten in mehreren Aufgabenfeldern – und zwar in beide Richtungen: Der Kanton übernimmt Finanzierungsanteile, für die bisher die Gemeinden verantwortlich waren, und die Gemeinden übernehmen umgekehrt Finanzierungsanteile vom Kanton. Bei Berücksichtigung aller Verschiebungspositionen kommt es in der Summe zu einer finanziellen Mehrbelastung des Kantons von rund 37 Millionen Franken¹ und einer entsprechenden Entlastung der Gemeinden.

Der finanzielle Ausgleich dieser Verschiebung, welcher für beide Seiten die Saldoneutralität der Optimierung der Aufgabenteilung sicherstellt, erfolgt über einen Steuerfussabtausch: Der kantonale Steuerfuss steigt um drei Steuerfussprozent, der kommunale Steuerfuss sinkt um drei Steuerfussprozent. Zum Ausgleich der verbleibenden Rundungsdifferenz wird eine direkte Ausgleichszahlung zwischen Kanton und Gemeinden eingeführt.

2. Rechtsgrundlagen

Der Steuerfussabtausch wird einerseits – für den Kanton – im Steuergesetz und andererseits – für die Gemeinden – im Gesetz über den Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz sowie über die Übergangsbeiträge (AVBiG) geregelt.

2.1 Regelung des Steuerfussabtauschs beim Kanton

§ 57a (neu) Steuergesetz

Zuschlag zur Kantonssteuer

¹ Natürliche Personen entrichten einen Zuschlag von 3 % auf der einfachen Kantonssteuer vom steuerbaren Einkommen und Vermögen.

2.2 Regelung des Steuerfussabtauschs für die Gemeinden

§ 4 AVBiG

Anpassung bei den kommunalen Steuern der natürlichen Personen

¹ Auf das Jahr hin, in dem die Lastenverschiebungen finanzwirksam werden, senken die Gemeinden ihren Steuerfuss bei den Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen gegenüber dem Vorjahr, vorbehaltlich abweichender Beschlüsse der zuständigen Gemeindeorgane gemäss den Absätzen 3 und 4, um drei Prozentpunkte.

¹ Erwarteter Mittelwert für die Jahre 2018 bis 2020.

² Senkt eine Gemeinde ihren Steuerfuss auf das Jahr hin, in dem die Lastenverschiebungen finanzwirksam werden, um drei Prozentpunkte, gilt der Steuerfuss als unverändert gegenüber dem Vorjahr.

³ Senkt eine Gemeinde ihren Steuerfuss um weniger als drei Prozentpunkte, belässt sie ihn auf der Höhe des Vorjahres oder erhöht sie ihn, muss der Gemeinderat der Gemeindeversammlung beziehungsweise dem Einwohnerrat die Differenz gegenüber einer Senkung um drei Prozentpunkte ausdrücklich als Steuererhöhung ausweisen.

⁴ Senkt eine Gemeinde ihren Steuerfuss um mehr als drei Prozentpunkte, darf der Gemeinderat der Gemeindeversammlung beziehungsweise dem Einwohnerrat nur die Differenz gegenüber einer Senkung um drei Prozentpunkte als Steuersenkung ausweisen.

3. Umsetzung

3.1 Grundsätze

- Im Jahr 2018 haben die Gemeinden ihren Steuerfuss grundsätzlich drei Prozentpunkte tiefer anzusetzen als im Vorjahr. Zusammen mit der entsprechenden Erhöhung des kantonalen Steuerfusses bleibt die Gesamtsteuerbelastung damit unverändert.
- Weil es sich bei der Reduktion des Steuerfusses um drei Prozentpunkte um eine Anpassung an die erfolgten Lastenverschiebungen handelt, gilt der Gemeindesteuerfuss als unverändert, wenn die Gemeinde diese Senkung um drei Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr vornimmt.
- Einige Einwohnerratsgemeinden kennen in ihren Gemeindeordnungen unterschiedliche Verfahrens- und Kompetenzregelungen für den Fall, dass (a) der Steuerfuss gegenüber dem Vorjahr in unveränderter Höhe beschlossen werden soll, und für den Fall, dass (b) eine Anpassung erfolgen soll. Diese Gemeinden können gemäss den Regeln für die Festsetzung eines *unveränderten* Steuerfusses vorgehen, sofern sie ihren Steuerfuss im Jahr 2018 um drei Prozentpunkte senken.
- Die Kantonsverfassung garantiert den Gemeinden, dass sie ihren Steuerfuss autonom festlegen können. Die Gemeinden sind auch im Jahr 2018 frei, ihren Steuerfuss auf einen anderen Wert festzulegen als auf denjenigen, der sich bei einer Senkung um drei Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr ergeben würde. Das Gesetz verpflichtet die Gemeinden aber zu einer transparenten Kommunikation gegenüber den Stimmberechtigten. Die Steuerfussveränderung infolge des Steuerfussabtauschs muss aufgezeigt werden. Sie ist klar abzugrenzen und zu unterscheiden von weiteren Bewegungen des Steuerfusses gegenüber dem Vorjahr.

Jede Gemeinde, die ihren Steuerfuss im Jahr 2018 nicht auf dem Wert festsetzt, der um drei Prozentpunkte unter dem Wert des Vorjahres liegt, nimmt eine Steuererhöhung oder eine Steuersenkung vor. Dieser Sachverhalt muss aus den Unterlagen, welche den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament beim Beschluss des Budgets zur Verfügung stehen, klar und unmissverständlich hervorgehen.

3.2 Steuerfusserhöhung

Wie in jedem anderen Jahr kann es Gründe geben, welche die Gemeindeexekutive veranlassen, eine Erhöhung des Steuerfusses zu beantragen.

Wenn eine Gemeinde ihren Steuerfuss im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahr nominal um weniger als drei Prozentpunkte senkt, auf dem gleichen Niveau belässt oder ihn nominal erhöht, nimmt sie eine Steuerfusserhöhung vor. Dieser Sachverhalt muss transparent kommuniziert werden. Die Steuererhöhung muss explizit beantragt werden. Eine verklausulierte oder „versteckte“ Umschreibung – zum Beispiel nur in einer Fussnote oder in einem Anhang zu den Budgetunterlagen – genügt nicht.

3.3 Steuerfussenkung

Wenn eine Gemeinde ihren Steuerfuss im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahr nominal um mehr als drei Prozentpunkte senkt, so nimmt sie eine Steuerfussenkung vor. Dieser Sachverhalt muss transparent kommuniziert werden. Die Steuersenkung muss explizit beantragt werden.

Eine Senkung des nominalen Steuerfusses um drei oder weniger als drei Prozentpunkte darf nicht als Steuersenkung deklariert werden.

4. Steuerfussabtausch und Gesamtbilanz

Die Optimierung der Aufgabenteilung und die Neuregelung des Finanzausgleichs können für die Gemeinden zu finanziellen Entlastungen oder zu Mehrbelastungen gegenüber dem Status quo führen oder auch die finanzielle Situation nahezu unverändert belassen.

Die erwarteten finanziellen Auswirkungen für die einzelnen Gemeinden werden modellmässig in der sogenannten Gesamtbilanz ermittelt. Zur besseren Verständlichkeit und Vergleichbarkeit werden dabei die Auswirkungen nicht nur in absoluten Frankenbeträgen, sondern auch in Franken pro Kopf sowie in Steuerfussprozenten dargestellt. Die Darstellung in Steuerfussprozenten kann dazu führen, dass es zu Verwechslungen mit dem Steuerfussabtausch kommt oder dass nicht klar ist, wie mit dem Steuerfussabtausch und wie mit der Gesamtbilanz umzugehen ist.

Beim **Steuerfussabtausch** handelt es sich grundsätzlich um eine **Vorgabe an die Gemeinden zur Reduktion des Steuerfusses um drei Prozentpunkte**. Zusammen mit der Erhöhung des kantonalen Steuerfusses wird damit sichergestellt, dass die Gesamtsteuerbelastung unverändert bleibt. Von dieser Vorgabe kann eine Gemeinde nur abweichen, wenn die unter Ziffer 3 erläuterte Transparenz sichergestellt ist.

Demgegenüber handelt es sich bei der **Gesamtbilanz** primär um eine **Information an die Gemeinden über die mutmasslichen finanziellen Auswirkungen der Neuregelungen**. Ob sich aus diesen Auswirkungen ein Handlungsbedarf ergibt und – wenn ja – ob dazu auch eine Anpassung des Steuerfusses gehört, entscheidet jede einzelne Gemeinde für sich. Der Kanton kann zu dieser Fragestellung lediglich Hinweise geben.

4.1 Mehrbelastung in der Gesamtbilanz

Die Modellrechnungen basieren auf Durchschnittswerten, auf Daten aus der Vergangenheit sowie auf Annahmen. Vor allem bei kleineren Gemeinden können die Ergebnisse der Modellrechnungen zudem von Jahr zu Jahr relativ stark schwanken – je nach Entwicklung der massgebenden Berechnungsfaktoren in den zugrundeliegenden Basisjahren. Daher geben die Modellrechnungen und die Gesamtbilanz zwar den Trend der zu erwartenden Auswirkungen wieder, stellen aber keine exakte Prognose dar.

Somit empfiehlt es sich, zunächst abzuwarten, wie sich die Auswirkungen effektiv darstellen, und dann verschiedene Optionen zu prüfen, wie mit der neuen Ausgangslage umgegangen werden kann. Gemeinden, die gemäss Modellrechnung mit grösseren Mehrbelastungen (mehr als zwei Steuerfussprozenten) rechnen müssen, erhalten zudem Übergangsbeiträge, welche in den ersten beiden Jahren die möglichen Einbussen zu einem grossen Teil abfedern. So gewinnen auch diese Gemeinden Zeit, die tatsächlichen Auswirkungen zu analysieren und sich allenfalls auf die veränderten Gegebenheiten einzustellen und eine Strategie zum Umgang mit den Auswirkungen der neuen Aufgabenteilung und des neuen Finanzausgleichs zu entwickeln.

Gemeinden, die mit hoher Wahrscheinlichkeit ab dem Jahr 2020 auf Ergänzungsbeiträge angewiesen sein werden, müssen ab diesem Jahr den Steuerfuss auf den Wert festsetzen, der um 25 Prozentpunkte über dem Durchschnitt aller Gemeinden im Vorvorjahr liegt. Wenn dazu gegenüber dem Status quo eine erhebliche Anpassung nötig ist, kann es für diese Gemeinden Sinn machen, die Erhöhung schrittweise vorzunehmen.

4.2 Entlastung in der Gesamtbilanz

Bei Gemeinden, die durch die Neuordnung gegenüber dem Status quo finanziell entlastet werden, wird diese Entlastung – unabhängig von ihrer Höhe – sofort im vollen Umfang wirksam (im Gegensatz zu den grösseren Belastungen, die zunächst mittels der Übergangsbeiträge abgedeckt werden). Auch in diesem Fall entscheiden allein die betroffenen Gemeinden, ob und in welchem Umfang die finanzielle Entlastung zu einer Steuersenkung führen soll. Es handelt sich aber auch bei den in der Gesamtbilanz ausgewiesenen Entlastungen um Trendangaben und nicht um exakte Zahlen.