



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Vonlanthen Rudolf / Bapst Markus

2017-GC-182

Änderung des Gesetzes über die Gemeindesteuern: Senkung des maximalen Steuersatzes

I. Zusammenfassung der Motion

Mit ihrer am 17. November 2017 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Grossräte Rudolf Vonlanthen und Markus Bapst eine Herabsetzung der Höchstsatzes der Liegenschaftssteuer von gegenwärtig 3,00 ‰ auf 1,00 ‰, wobei sie gegenüber der Zielgrösse eine gewisse Flexibilität zeigen.

Die Motionäre stellen fest, dass sich die Liegenschaftssteuersätze in den Gemeinden kaum verändert hätten, obwohl diese Steuer nicht mehr dem ursprünglichen Zweck diene, für den sie eingeführt worden war, nämlich der Finanzierung der Gemeindeinfrastrukturen, die nun durch Spezialfinanzierungen geregelt ist. Ihrer Auffassung nach ist die Liegenschaftssteuer über die Jahre zu einer Vermögenssteuer geworden, ohne Gegenleistung der öffentlichen Hand.

Sie führen weiter aus, dass die Liegenschaftssteuer nicht in allen Kantonen erhoben werde und der Kanton Freiburg mit den 3,00 ‰ den höchsten Maximalsatz aller Kantone habe.

Dass die Liegenschaftssteuer für die Gemeinden eine willkommene Einnahmenquelle darstelle, dürfe kein Argument sein, weiterhin an diesem Satz festzuhalten. Sollte die beantragte Herabsetzung des Höchstsatzes gewisse Gemeinden vor finanzielle Probleme stellen, sei es an ihnen, eine Lösung zu finden, etwa über die Erhöhung der Gemeindesteuer. Dies wäre auch eine gerechte Sache, da die Gemeindeinfrastrukturen von allen Einwohnerinnen und Einwohnern benutzt und somit auch von allen finanziert werden sollten.

II. Antwort des Staatsrats

A. Vorbemerkung

Eine allfällige Senkung des maximalen Liegenschaftssteuersatzes ist in erster Linie eine gemeindepolitische Angelegenheit, der Kanton ist nicht direkt davon betroffen. So legt der Staatsrat in seiner Antwort hauptsächlich diejenigen Punkte dar, die dem Grossen Rat eine Entscheidungsgrundlage geben können in der Frage, ob er die Motion der Grossräte Rudolf Vonlanthen und Markus Bapst gutheissen soll oder nicht. Ein ausschlaggebender Faktor in dieser Frage sind die finanziellen Auswirkungen im Falle einer Annahme der Motion. Das Amt für Gemeinden hat diese finanziellen Auswirkungen eingehend analysiert; die entsprechenden Ergebnisse finden sich unter Buchstabe B. Die allgemeine Stellungnahme des Staatsrats findet sich dann unter Buchstabe C.

B. Auswirkungen auf die Gemeindesteuererträge und den interkommunalen Finanzausgleich

Finanzielle Auswirkungen für die Gemeinden bei einem maximalen Liegenschaftssteuersatz von 1,00 ‰ lassen sich hauptsächlich in zwei Bereichen feststellen, nämlich bei den Gemeindesteuererträgen von Gemeinden, deren Liegenschaftssteuersatz gegenwärtig über 1,00 ‰ liegt, sowie beim interkommunalen Finanzausgleich.

1. Auswirkungen auf die Gemeindesteuererträge

Die Auswirkungen auf die Gemeindesteuererträge wurden anhand der jüngsten bekannten steuerstatistischen Zahlen (Zahlen 2015) untersucht.

Es sei vorausgeschickt, dass die überwiegende Mehrheit der Gemeinden von einer solchen Gesetzesänderung betroffen wäre. So lag der Liegenschaftssteuersatz im Jahr 2015 in 145 von 163 Gemeinden (88 %) über 1,00 ‰; 2017 galt dies für 124 von 136 Gemeinden (91 %). Folgende Tabelle fasst dies zusammen:

Satz	2015 Anzahl Gemeinden	2017 Anzahl Gemeinden
keine LSt.	4	2
< 1‰	1	0
1‰	13	10
> 1‰ bis < 2‰	39	38
2‰	71	56
> 2‰ bis < 3‰	20	17
3‰	15	13
	<i>163</i>	<i>136</i>

Anhand der letzten bekannten Steuerstatistik (2015) zu den Steuerwerten der Grundstücke der natürlichen und juristischen Personen lässt sich die Einnahmeneinbusse berechnen, und zwar insgesamt und pro Gemeinde, die ein maximaler Höchstsatz von 1,00 ‰ zur Folge hätte.

2015 belief sich der Liegenschaftsteuerertrag für die Gemeinden auf insgesamt 82,97 Millionen Franken. Damit lässt sich ein durchschnittlicher Liegenschaftssteuersatz (gewichteter Durchschnitt) von 2,07 ‰ bestimmen. Ein Höchstsatz von 1,00 ‰ würde eine Gesamtertragseinbusse von 43,49 Millionen Franken nach sich ziehen, was einer Gesamteinbusse von 141 Franken pro Einwohner/in entspricht.

Eine Analyse nach Gemeinden ergibt folgendes Ergebnis:

- > 10 Gemeinden mit einer Steuereinnahmeneinbusse von über 300 Franken pro Einwohner/in (Crésuz : – 440 Franken/Einw.);
- > 12 Gemeinden mit einer Einbusse von 200 bis 300 Franken pro Einwohner/in;
- > 81 Gemeinden mit einer Einbusse von 100 bis 200 Franken pro Einwohner/in;
- > 43 Gemeinden mit einer Einbusse unter 100 Franken pro Einwohner/in;
- > 17 Gemeinden ohne Auswirkungen.

2. Auswirkungen beim interkommunalen Finanzausgleich

Der Analyse der Auswirkungen beim interkommunalen Finanzausgleich wurden die Daten des Ausgleichs 2018 zugrunde gelegt, die auf den jüngsten bekannten steuerstatistischen Zahlen, nämlich den Zahlen 2013, 2014 und 2015 fussen.

Gegenwärtig wird beim im Ressourcenausgleich herangezogenen Steuerpotenzial die Liegenschaftssteuer zum höchstmöglichen Satz von 3 ‰ berücksichtigt. Ein auf 1 ‰ reduzierter Höchstsatz hätte folgende Auswirkungen:

- > Der Ressourcenausgleichsbetrag würde von 29,61 Millionen Franken auf 27,61 Millionen Franken und damit um etwas über 2 Millionen Franken abnehmen (– 6,43 Fr./Einw.).
- > Da es sich beim vom Staat finanzierten Bedarfsausgleichsbetrag, von dem alle Gemeinden profitieren, um einen zum Ressourcenausgleich proportionalen Betrag handelt (50 %), wäre hier ein Rückgang von 14,81 Millionen Franken auf 13,80 Millionen Franken und damit eine Abnahme um etwas über 1 Million Franken (– 3,22 Fr./Einw.) zu verzeichnen.

Ressourcenausgleich

Im Einzelnen ändert sich nichts am Status von Geber- und Nehmergemeinden. Die StPI-Indices (Steuerpotenzialindices) variieren kaum, ausser für einige wenige Gemeinden:

- > Abnahme: Sévaz – 4,15 Punkte
- > Zunahme: Siviriez +16,01, Greng +11,88, Ferpicloz +9,51 Punkte

Der Beitrag der Gemeinde Villars-sur-Glâne würde betragsmässig um rund 500 000 Franken (41 Fr./Erw.) niedriger ausfallen. Am anderen Ende erhielt Belfaux 63 300 Franken weniger (– 19 Fr./Einw.). Die höchste Einbusse pro Einwohner/in hätte die Gemeinde Le Châtelard zu verzeichnen (– 40 Fr./Einw.), während Greng am meisten profitieren würde mit einem um annähernd 200 Franken niedrigeren Beitrag pro Einwohner/in.

Bedarfsausgleich

Beim Bedarfsausgleich, von dem alle Gemeinden profitieren, würde aufgrund des abnehmenden Gesamtbetrags auch der jeweilige Anteil betragsmässig abnehmen. Die SBI (systematischen Bedarfsindices) bleiben unverändert. Die betragsmässige Abnahme liegt zwischen rund 7 Fr./Einw. (Prévondavaux) und 70 Rappen/Einw. (Villarsel-sur-Marly). In absoluten Zahlen würde der Anteil für Freiburg um 155 000 Franken und der Anteil für Villarsel-sur-Marly um 56 Franken abnehmen.

C. Einschätzung des Staatsrats

Der Staatsrat schickt voraus, dass die Liegenschaftssteuer in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden fällt und sich die kantonalen Behörden mit Blick auf die Gemeindeautonomie in diesem Bereich zurückhalten müssen. Ausserdem ist im Gesetz über die Gemeindesteuern nur der Maximalsatz dieser Steuer angegeben. Jede Gemeinde kann die Steuer, die sie von ihren Bürgerinnen und Bürgern erhebt, innerhalb der gesetzlichen Grenzen selber festlegen und anpassen. Daher ist dem Argument des interkantonalen Vergleichs, das die Motionäre vorbringen, mit einem gewissen Vorbehalt zu begegnen. Es stimmt, dass der Maximalsatz nach der Freiburger Gesetzgebung schweizweit der höchste ist. Es handelt sich aber nur um eine Höchstgrenze und es steht den Gemeinden frei, einen tieferen Satz vorzusehen oder auch gar keine Liegenschaftssteuern zu

erheben. Die Garantie der Steuerhoheit der Gemeinden ist ein Faktor, der bei Prüfung der Begründetheit der Motion berücksichtigt werden muss.

In finanzieller Hinsicht stellt der Staatsrat fest, dass die Umsetzung der Motion für die Gemeinden ganz erhebliche Steuerausfälle (43 Mio.) und auch merkliche Einbussen beim Finanzausgleich zur Folge hätte (um 2 Mio. rückläufiger Ressourcenausgleich und 1 Mio. weniger beim Bedarfsausgleich). Das wäre problematisch für die finanziell schwächsten Gemeinden und die Gemeinden, die relativ stark vom Bedarfsausgleich profitieren. Konkret würde mit der Annahme dieser Motion die interkantonale Solidarität aus den Fugen geraten, die Gegenstand langer und komplexer Diskussion war. Dieses System sollte nicht mit punktuellen Vorstössen geschwächt werden, die den Gesamtzusammenhang ausser Acht lassen.

Die Argumentation der Motionäre, wonach die Gemeinden so oder so die ordentliche Steuer oder die Kausalabgaben erhöhen könnten, wenn sie mit der Senkung des Höchstsatzes finanzielle Probleme bekämen, ist zu relativieren: Erfahrungsgemäss ist es in der Praxis politisch schwierig, eine Steuererhöhung durchzusetzen. Ausserdem werden die Gemeindeeinnahmen schon mit den geplanten Massnahmen der Steuervorlage SV17 in Mitleidenschaft gezogen,

Es ist auch zu sagen, dass die Behauptung der Motionäre, der ursprüngliche Zweck der Liegenschaftssteuer sei die Finanzierung der Gemeindeinfrastrukturen gewesen, falsch ist. So geht aus den Vorarbeiten für das ursprüngliche Gesetz über die Gemeindesteuern, in dessen Artikel 13 die Liegenschaftssteuer verankert wurde, das heisst das Gesetz vom 2. Mai 1922 über die Gemeinde- und Pfarreistuern, hervor, dass diese Steuer nicht nur zum Zweck der Finanzierung der Infrastrukturen eingeführt wurde, sondern diese vielmehr als Möglichkeit für die Gemeinden vorgesehen wurde, um nach den Worten des Berichterstatters ausser den laufenden Ausgaben auch gewisse besondere Verwaltungskosten decken zu können wie etwa für Strassenreinigung, Beleuchtung, Kanalisation (s. TGR 1922 S. 183). Ausserdem ist es unabhängig vom Gesagten nicht selten so, dass eine Steuer mit der Zeit von ihrer Zweckbestimmung abweicht. Ein bekanntes Beispiel dafür ist die direkte Bundessteuer.

Schliesslich gibt der Staatsrat zu bedenken, dass im Rahmen der Diskussionen über die Auswirkungen der Struktur- und Sparmassnahmen auf die nachhaltig positive Auswirkung der Eigenmietwert-erhöhung auf die Liegenschaftssteuer (über die Erhöhung des Steuerwerts) hingewiesen wurde, was unter vielen anderen Faktoren dazu beigetragen hat, dass diese Massnahmen von den Gemeinden akzeptiert wurden. Dieser positive Effekt würde bei Annahme des Vorschlags der Motionäre in den meisten Gemeinden zunichte gemacht.

D. Schluss

Um vor allem zu vermeiden, dass gewisse Gemeinden in finanzielle Schwierigkeiten geraten und das Finanzausgleichssystem geschwächt wird, beantragt der Staatsrat nach dem Gesagten mit Blick auf die Gemeindeautonomie und die Diskussionen über die Struktur- und Sparmassnahmen die Ablehnung der Motion der Grossräte Rudolf Vonlanthen und Markus Bapst.

17. April 2018