



Stellungnahme des Gemeindepräsidentenverbandes zur EP14-Massnahme K-022 Steuerfussabtausch gemäss Bericht und Antrag der Spezialkommission 2014/7 betreffend Entlastungsprogramm 2014 für die zweite Lesung

I. Haltung des Gemeindepräsidentenverbandes

Der Gemeindepräsidentenverband hat die Stellungnahme der Spezialkommission (SPK) zu den Entlastungsmassnahmen für die zweite Lesung des Kantonsrats vom 11. Januar 2016 zur Kenntnis genommen und eingehend diskutiert. Er verzichtet darauf, zu den verbleibenden Massnahmen eine neue Stellungnahme abzugeben. Er verweist hierzu auf seine bisherigen Verlautbarungen vom 28.01. und 23.08.2015 (vgl. www.gemeinden.sh/stellungnahmen) und beschränkt sich vorliegend auf Ausführungen zur neuen Variante des Steuerfussabtausches (Art. 234 StG).

Der Verband dankt dem Kantonsrat dafür, dass er seine Einwände und Bedenken bisher ernst genommen hat und diese bei einzelnen Entscheiden eingeflossen sind.

Positiv erachtet der Verband auch, dass der Regierungsrat die stark umstrittene Massnahme K-010 „Begrenzung Kantonsbeitrag Pflegekosten“ (zumindest vorübergehend) fallen gelassen hat.

II. Grundsätzliches

- Die Vorlage zum EP14 geht davon aus, dass bei den Gemeinden entstehende Entlastungen in den Kantonshaushalt umgelenkt werden müssen. Die finanzielle Situation der Gemeinden wird dabei völlig ausgeblendet. Diese erweist sich als sehr heterogen. Ein Teil der Gemeinden wäre ebenfalls auf Entlastungen zur Sanierung ihrer Haushalte und den Erhalt ihrer Infrastruktur angewiesen.
- Zahlreiche Aufgaben werden heute aus überwiegend finanziellen Gründen im Verbund zwischen Kanton und Gemeinden gelöst. Dies führt zu falschen Anreizen und erschwert die gesamtheitliche Beurteilung einer Aufgabe. Grundsätzlich sollten Vollzug und Finanzierung einer Aufgabe auf der gleichen Ebene liegen. Das Problem bei ungleichen Zuständigkeiten wird im Zusammenhang mit EP14 offensichtlich. Mit dem vorgeschlagenen Steuerfussabtausch werden bestehende Verflechtungen zwischen Kantons- und Gemeindeaufgaben aber zementiert.

III. Zu Massnahme K-022 Steuerfussabtausch

1. Bisherige Stellungnahmen

Zuerst ist auf die früheren Stellungnahmen des Gemeindepräsidentenverbandes zum Steuerfussabtausch hinzuweisen. Diese erweisen sich nach wie vor als aktuell.

Stellungnahme vom 28.01.2015

«Der Verband wehrt sich vehement gegen das Ansinnen, einen Steuerfussabtausch von 4 Prozentpunkten in das Entlastungsprogramm aufzunehmen (K-022 Kompensation von Netto-Entlastungen bei den Gemeinden durch Steuerfussabtausch). Diese Massnahme stellt aus Sicht der Gemeinden einen unzulässigen Eingriff in die Zuständigkeit und Autonomie dar. Es ist Sache der Gemeinden zu entscheiden, ob sie allfällige verfügbare Mittel für Steuerfussenkungen, für Schuldenabbau oder neue Investitionen verwenden. Ein solcher Entscheid dürfte erst ganz am Schluss gefällt werden, wenn die Durchführbarkeit aller anderen Massnahmen definitiv geregelt ist. Sollte beispielsweise die Krankenkassenprämienverbilligung oder die Änderungen bei den Steuern und deren Auswirkungen (Ehepaarsplitting, Pendlerabzug) bei der weiteren Behandlung nicht mehrheitsfähig sein, sieht die Bilanz wesentlich anders aus. Zudem ist die Entlastung von Gemeinde zu Gemeinde auch prozentual sehr unterschiedlich. Wir sind daher der Auffassung, dass diese Massnahme das ganze Paket auf unnötige Weise belastet und nicht in das Entlastungsprogramm 2014 passt.»

Stellungnahme vom 23.08.2015 zur 1. Lesung EP14

«Absicht des Regierungsrates ist es, beim EP14 einen Ausgleichsmechanismus zu finden, damit Gemeinden keine Mehrbelastung auferlegt wird. Mehrkosten (Pflege, Polizei etc.) bei den Gemeinden werden Mehreinnahmen (Ehegattensplitting, Pendlerabzug etc.) und Minderausgaben (Prämienverbilligung, Einsparung Pflichtlektionen, etc.) gegenüberstellt. Mit einem Steuerfussabgleich soll schlussendlich ein Ausgleich geschaffen werden.

Wie aus den obigen Ausführungen ersichtlich ist, beurteilt der VGGSH das EP14 in einigen Punkten anders als der Regierungsrat. Ergänzend kann festgestellt werden, dass es aus Sicht des VGGSH unsicher ist, ob alle vorgesehenen Massnahmen umgesetzt werden können (Volksabstimmungen, Entscheide Kantonsrat).»

2. Zum neuen Artikel 234 Steuergesetz

Der Gemeindepräsidentenverband wendet sich nach wie vor dezidiert gegen die Wiederaufnahme des Steuerfussabtausches in das Entlastungspaket 2014 (EP14). Er kann nicht nachvollziehen, weshalb die Spezialkommission der neuen Version des Steuerfussabtausches mehrheitlich zugestimmt hat, nachdem der Kantonsrat diesen Ausgleichsmechanismus, der klarerweise erheblich in die Gemeindeautonomie eingreift, am 14. September 2015 mit 34 : 11 Stimmen gestrichen hat. Im Prinzip hat sich seit diesem Entscheid nichts Wesentliches an der Ausgangslage geändert.

Zu Recht wurde im Kantonsrat argumentiert, dass finanzielle Probleme des Kantons resp. die deshalb nötigen Einsparungen und Mehreinnahmen keine genügend Grundlage dafür bilden können, die in Art. 105 Kantonsverfassung garantierte Gemeindeautonomie auszuhebeln. Eine solche Haltung würde von einem bedenklichen Verfassungsverständnis zeugen. Es ist fraglich, ob eine solche Massnahme einer gerichtlichen Überprüfung standhalten könnte.

Der Vergleich mit dem Steuerfussabtausch von 2008 hinkt, weil es damals um eine grundlegende Erneuerung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ging. Vorliegend geht es aber „bloss“ um finanzielle Entlastungsmassnahmen, die es immer wieder einmal braucht, auch bei den Gemeinden. Diese haben in der Vergangenheit gezeigt, dass sie sehr wohl in der Lage sind, mit dem Geld haushälterisch und zum Wohl der Bevölkerung umzugehen und dabei vorhandenen Spielraum auch für Steuersenkungen einsetzen. Ob sie mit einem allfälligen Spielraum, der sich aus EP14 ergeben könnte, Steuern senken, dringende Investitionen finanzieren oder Schulden abbauen, muss den Gemeinden, ihren Parlamenten und den Stimmberechtigten auf der Gemeindeebene überlassen werden. Sie wissen besser, was für sie 2017 wichtiger sein wird. Die Gemeinden hier in ihrem Entscheidungsspielraum zu bevormunden, empfinden diese als klares Misstrauensvotum, auch wenn das jetzt als „freiwillig“ deklariert wird.

In den letzten Jahren wurden zahlreiche Steuergesetzrevisionen umgesetzt:

2004	Entlastung sehr hoher Einkommen und Vermögen
2006	Einführung Teilsplitting Ehegatten
2008	Senkung der Unternehmenssteuern
2009	Entlastung Mittelstand und Familien
2010	Ausgleich kalte Progression
2012	Reduktion Gewinnsteuer

Diese Revisionen haben für den Kanton und im gleichen Masse auch für die Gemeinden zu hohen Steuerausfällen geführt (jeweils rund 50 Mio. Franken). Nie bestand bisher die Idee, die bei den Gemeinden entstandenen Ausfälle durch einen Steuerfussabtausch zu Lasten des Kantons zu kompensieren. Man hat den Gemeinden auch nicht vorgeschrieben, wie sie mit diesen Ausfällen umzugehen hatten. Sie wurden nicht angewiesen, Leistungen abzubauen, Investitionen zurückzuführen oder Steuern zu erhöhen. Also ist das auch im umgekehrten Fall nicht angängig.

Mit den im Rahmen von EP14 geplanten steuerlichen Massnahmen (K-018, K-019, K-021, R-082) werden frühere Entlastungen zum Teil rückgängig gemacht. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Kanton die bei den Gemeinden entstehenden Einnahmen nun für sich beanspruchen will, zumal die Gemeinden die Ausfälle während Jahren mitgetragen haben. Mit dem vorgesehenen Steuerfussabtausch würden die Ausfälle dauerhaft zu den Gemeinden verschoben. Oder kann allenfalls davon ausgegangen werden, dass bei künftigen Steuergesetzrevisionen (z.B. bei der anstehenden Unternehmenssteuerreform III), die bei den Gemeinden entstehenden Auswirkungen ebenfalls durch einen Steuerfussabtausch mit dem Kanton kompensiert werden (in diesem Fall in umgekehrter Richtung)?

Gleiches gilt auch für die Reduktion der Beiträge für die Krankenkassen-Prämienverbilligung. Diese Beiträge werden seit 2007 zu 65 Prozent von den Gemeinden getragen. Zwischen 2007 und 2013 ist bei diesen eine Kostensteigerung um Fr. 5.9 Mio. bzw. 51.3 Prozent eingetreten. Es ist nicht einzusehen, weshalb die vorgesehene Begrenzung der Beiträge nun einseitig zur Entlastung des Kantons Haushaltes "abgeschöpft" werden soll. Damit würde die damals festgelegte Risikoverteilung bzw. der Verteilschlüssel für die Verbundfinanzierung aufgehoben.

a) Art. 234 Abs. 1 StG

Es wird nun argumentiert, die neue Version des Steuerfussabtausches sei für die Gemeinden nicht mehr zwingend, sondern freiwillig. Wenn dem so wäre, müsste man sich ernsthaft fragen, wozu man dann überhaupt noch eine Regulierung auf der Stufe eines formellen Gesetzes braucht.

Worum geht es genau? Die Gemeinden sollen dieses Jahr bei der Erstellung des Budgets 2017 den Steuerfuss um gleich viele Punkte senken, wie ihn der Kanton erhöht. Dabei wird von 3 Prozent ausgegangen. Das soll ihre Nettoentlastung von EP14 kompensieren.

Abs. 1 lautet:

Zum Ausgleich der Nettoentlastungen, welche die Gemeinden durch das Entlastungsprogramm 2014 erfahren, wird der ordentliche Steuerfuss der Gemeinden auf das Jahr 2017 hin in der Regel um 3 Prozent der einfachen Steuerkraft tiefer angesetzt als der von den Gemeinden für das Vorjahr beschlossene Gemeindesteuerfuss.

Ob, wann und in welchem Ausmass bei den Gemeinden Nettoentlastungen anfallen, weiss der Kantonsrat noch nicht, wenn er über Art. 234 StG beschliesst.

Klar ist, dass nicht alle Gemeinden in gleichem Ausmass von EP14 betroffen sind. Es können also nicht alle über den gleichen Leisten geschlagen werden.

Es ist auch noch nicht klar, welche Entlastungsmassnahmen überhaupt umgesetzt werden können. Wenn z.B. die Massnahme K-006 bezüglich Krankenkassenprämienverbilligung in der Volksabstimmung falliert, wird dies eine erhebliche Reduktion der Entlastungswirkung auf die Gemeinden haben.

Es gibt aber auch Massnahmen, deren belastenden Auswirkungen auf die Gemeinden bei der Nettoentlastung noch gar nicht berücksichtigt sind. Das gilt unter anderem für Massnahme K-009, „Tarifregelung Akut- und Übergangspflege“, wo z.B. allein schon die Stadt Schaffhausen mit mehreren 100'000 Mehrkosten für den Aufbau einer Meldestelle für Kostengutsprachen sowie für eine Eintrittsstation mit zusätzlichem Fachpersonal in einem Alterszentrum rechnen muss.

Und was passiert, wenn der Kanton auf die (zumindest vorübergehend) fallengelassene Massnahme K-010, welche den Gemeinden massive Mehrbelastungen bescheren würde, nächstes Jahr wieder aufnimmt?

Aufgrund der Aussagen der Regierung im Zusammenhang mit Massnahme K-012 „Kantonalisierung der Volksschule“, die in die Strukturreform und nicht ins EP14 gehört, ist davon auszugehen, dass der Kanton beabsichtigt, den Verteilschlüssel im Bildungswesen zu Lasten der Gemeinden zu ändern. Auch diese absehbaren neuen Mehrbelastungen der Gemeinden würden nun bei der Berechnung der Nettoentlastung der Gemeinden nicht berücksichtigt.

Gemeinden und Kanton kommen bei den Berechnungen der Entlastungen durch EP14 nicht bei allen Massnahmen auf die gleichen Ergebnisse. Welche Berechnungen sind nun für die massgeb-

liche Nettoentlastung entscheidend? Auf welchen Zeitpunkt hin werden diese berechnet? Auch das bleibt alles unklar.

Mit den 3 Steuerprozenten in Art. 234 StG wird somit im Blindflug legiferiert. Es geht offenbar gar nicht mehr darum, die präzisen Nettoentlastungen bei den Gemeinden zu kompensieren, sondern vielmehr darum, dem Regierungsrat frühzeitig ein „Marketinginstrument“ in die Hände zu geben, um seine „temporäre“ Steuererhöhung politisch zu verkaufen. Denn mit dieser stösst er im Kantonsrat auf Widerstand. Er braucht dieses Instrument des Steuerfussabtausches, um die politischen Gemüter zu kühlen. Aber so etwas gehört nicht auf die Ebene eines formellen Gesetzes.

b) Art. 234 Abs. 2 und 3 StG (neu)

Was regelt Abs. 2 von Art. 234 StGB genau?

Es geht um den Fall des „Ungehorsams“ der Gemeinden: Es soll Konsequenzen haben, wenn sie ihren Steuerfuss nicht um den gleichen Prozentsatz senken, um welchen der Kanton ihn erhöht.

Abs. 2 lautet:

Setzt die Gemeinde den Steuerfuss weniger tief als gemäss Abs. 1 erforderlich fest, belässt sie ihn auf der Höhe des Vorjahres oder erhöht sie ihn gegenüber dem Vorjahr, muss der Gemeinderat der Gemeindeversammlung bzw. dem Einwohnerrat die Differenz gegenüber der gemäss Abs. 1 erforderlichen Senkung ausdrücklich als Steuererhöhung ausweisen.

Im Bericht der SPK vom 04.12.2015 heisst es, die Gemeinden dürften von dieser Regel, also der Senkung des Steuerfusses um 3 %, abweichen, wenn die Transparenz gegenüber der Gemeindeversammlung oder dem Einwohnerrat gewahrt werde (Kommissionsbericht S. 3, Ziff. 1.14). Was heisst das genau? Geht man beim Kanton davon aus, dass man auf Gemeindeebene nicht immer transparent kommuniziert?

Wenn also eine Gemeinde den Steuerfuss 2017 nicht senkt oder ihn nur um 1 % senkt, muss sie trotzdem eine Steuererhöhung *ausweisen*. Was ist damit gemeint?

Aufgrund der bisherigen Erläuterungen des Regierungsrates ist davon auszugehen, dass in diesem Fall Exekutive und Legislative einer Gemeinde formell den bisherigen Steuerfuss oder eine Reduktion um 1 % beschliessen, aber eine Steuerfusserhöhung *kommunizieren* müssten. „Ausweisen“ ist hier also nicht auf die formellen Beschlüsse der Gemeinde bezogen, sondern offenbar als „Kommunikationsanweisung“ zu verstehen. Diese hätte dann keinerlei Auswirkungen auf die gemeindeinternen Vorgaben zur Steuerfussfestlegungen, z.B. bezüglich fakultativem oder obligatorischem Referendum in den Gemeindeverfassungen.

Damit wird die Regelung von Art. 234 StG in ihrer Zielsetzung noch abstruser. Formelle Gesetze zu ändern, um Gemeinden Kommunikationsanweisungen bei der Steuerfussfestlegung für ein einziges Jahr zu erteilen, da sträuben sich nicht bloss bei jedem Juristen die Nackenhaare. Dieser Inhalt ist schlicht nicht gesetzeswürdig und rechtlich höchst problematisch.

c) Fazit

Art. 234 StG hat keine finanziellen Auswirkungen auf den Kanton. Er bringt weder Mehreinnahmen noch Einsparungen. Er bezieht sich ausschliesslich auf die Festlegung des Steuerfusses durch die Gemeinden, für den Fall, dass der Kantonsrat eine Steuererhöhung von 3 % beschliesst. Es soll im Hinblick auf die Budgetierung 2017 Druck auf die Gemeindebehörden ausgeübt werden. Das ist als Bestandteil eines Entlastungsprogramms abzulehnen.

Eine Gleichbehandlung aller Steuerzahlerinnen und Steuerzahler bei der Sanierung des Kantons Haushaltes ist zudem nicht gewährleistet, da Gemeinden bei Bedarf vom Beschluss abweichen können. Eine auf Freiwilligkeit basierende Lösung besteht aber darin, dass der Kanton den Steuerfuss im Rahmen von EP14 erhöht und es den Gemeinden überlasst, ob und in welcher Höhe sie allfällige Entlastungen über eine Steuerfussreduktion kompensieren.

Die Gemeindeautonomie darf nicht zum Spielball von Sparprogrammen werden. Die Gemeindeexekutiven lehnen darum den vorgeschlagenen Steuerfussabtausch vehement ab und werden diesen in einer allfälligen Volksabstimmung mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln bekämpfen. Es ist absehbar, dass sich dies auch belastend auf die Volksabstimmungen über die übrigen Entlastungsmassnahmen auswirken kann.

Darum ersucht der Verband der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten den Kantonsrat, die Massnahme K-022 auch in der Version der zweiten Lesung wieder aus dem EP14 zu streichen, um im Interesse von Kanton und Gemeinden mit einem von möglichst weiten Kreisen getragenen Massnahmenpaket vor die Stimmberechtigten treten zu können.

VGGSH

Verband der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten des Kantons Schaffhausen

Altdorf, 8. Januar 2016