

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 15. November 2022

674

GRG Nr.	20	MO 27	272
---------	----	-------	-----

Motion von Gabriel Macedo, Kurt Baumann, Franz Eugster und Ueli Fisch vom 26. Januar 2022 „Beteiligung der Politischen Gemeinden am Ertrag der Grundsteuern“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der Motion „Beteiligung der Politischen Gemeinden am Ertrag der Grundsteuern“ (4 Erst- und 33 Mitunterzeichnende) wird vom Regierungsrat verlangt, die gesetzlichen Grundlagen für eine Beteiligung oder Mehrbeteiligung der Politischen Gemeinden am Ertrag der Grundsteuern (Handänderungssteuer und/oder Grundstückgewinnsteuern) zu schaffen. Das Parlament habe mit der am 8. Dezember 2021 erheblich erklärten Motion „Doppelbesteuerung von Liegenschaften abschaffen“ vom 5. Mai 2021 (GR 20/MO 16/178) die Abschaffung der Liegenschaftensteuer in Auftrag gegeben, was bei den Politischen Gemeinden zu Steuerausfällen von insgesamt 18.3 Mio. Franken führe. Für die Gemeinden resultiere aus der Abschaffung der Liegenschaftensteuer in der Regel ein Fehlbetrag in der Grössenordnung zwischen zwei bis vier Steuerprozenten. Dieser Betrag sei erheblich, weswegen im Sinne einer Kompensation der Anteil der Politischen Gemeinden am Ertrag der Handänderungssteuern oder Grundstückgewinnsteuern zu erhöhen sei.

1. Ausgangslage

Seit der Einreichung der Motion am 26. Januar 2022 hat sich die politische Gesamtlage wesentlich verändert und zu einer deutlich eingetrübten finanzpolitischen Perspektive des Kantons geführt. Der Ukraine-Krieg hat erstens zu einem massiven Flüchtlingsstrom auch in die Schweiz geführt. Dieser könnte in den kommenden Wintermonaten aufgrund der sinkenden Temperaturen stark zunehmen, falls die Millionen ukrainische Flüchtlinge, die sich in den Anrainerstaaten der Ukraine unter teilweise schwierigen Bedingungen aufhalten, nach Westeuropa migrieren. Zweitens hat der Ukraine-Krieg eine Energiekrise hervorgerufen, die auch in der Schweiz zu einer hohen Inflation und zu Versorgungsunsicherheiten für den anstehenden Winter geführt hat. Als mittelbare Folge des Ukraine-Krieges und der hohen Inflation hat die Schweizerische Nationalbank

(SNB) in den ersten drei Quartalen des Jahres 2022 einen Verlust in der Höhe von 142.4 Mia. Franken zu verzeichnen. Die allgemeine Stimmung in der Wirtschaft hat sich aufgrund der Energielage ebenfalls verschlechtert. Das Umfeld hat sich auch für den Kanton Thurgau seit der Einreichung der Motion wesentlich geändert, was eine Neubeurteilung des Motionsanliegens erfordert. Der Regierungsrat ist auch der Meinung, dass die Abschaffung der Liegenschaftensteuer unter den neuen Bedingungen überprüft werden sollte.

Der Kanton erhebt gemäss § 1 Abs. 1 Ziff. 4 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern (Steuergesetz, StG; RB 640.1) eine Liegenschaftensteuer. Diese beträgt 0.5 Promille des Steuerwertes eines Grundstücks, wovon 57 Prozent an die Politischen Gemeinden fallen, was 18.3 Mio. Franken ausmacht. 43 Prozent gehen an den Kanton, der mit Ausfällen in der Höhe von rund 14 Mio. Franken rechnen muss. In der grossrätlichen Diskussion der Motion am 8. Dezember 2021 wurde von einigen Grossratsmitgliedern die Erwartung geäussert, dass der Kanton den entfallenden Gemeindeanteil an der Liegenschaftensteuer kompensieren werde. Der Chef des Departementes für Finanzen und Soziales (DFS) hielt dazu fest, dass mit der gleichentags beschlossenen Senkung des Staatssteuerfusses auf 109 Steuerprozent – diese erfolgte entgegen dem Willen des Regierungsrates und seinem Antrag auf einen Staatssteuerfuss von 112 Prozent und hat 18 Mio. Franken Mindereinnahmen zur Folge – und den Mindereinnahmen des Kantons aus der Liegenschaftensteuer von rund 14 Mio. Franken kein finanzieller Spielraum dafür bestehe. Eine Kompensation der Gemeinden sei daher nicht möglich. Der Grosse Rat erklärte die Motion zur Abschaffung der Liegenschaftensteuer in diesem Wissen und entgegen dem Antrag des Regierungsrates ganz bewusst für erheblich.

2. Rechtslage

Die Motion könnte umgesetzt werden, indem die Politischen Gemeinden am Ertrag der heute ausschliesslich an den Kanton gehenden Handänderungssteuer durch einen neuen § 203 Abs. 3 StG beteiligt oder ihre Beteiligung am Ertrag der Grundstückgewinnsteuer von gegenwärtig 25 Prozent durch eine Revision von § 203 Abs. 2 StG erhöht würde. Diese Änderungen wären verfassungskonform und würden nicht gegen übergeordnetes Bundesrecht verstossen.

3. Inhaltliche Beurteilung der Motion

3.1. Entwicklung der Einnahmen aus der Liegenschaftensteuer und der Grundstückgewinnsteuer

Die Einnahmen aus der Liegenschaftensteuer sowie die Beteiligung der Politischen Gemeinden an diesen ist in den vergangenen fünf Jahren signifikant angestiegen:

Jahr	2017	2018	2019	2020	2021
Liegenschaftensteuer	28'033'000	29'297'000	30'391'000	31'301'000	32'103'000
Beteiligung Gemeinden	15'418'000	16'113'000	16'715'000	17'842'000	18'299'000
% Gemeinden	55 %	55 %	55 %	57 %	57 %

Lag der Anteil der Politischen Gemeinden 2017 noch bei 15.4 Mio. Franken, betrug er 2021 bereits 18.3 Mio. Franken (+ 19 %). Die Politischen Gemeinden haben damit seit 2017 zusätzliche Mittel erhalten, die ihnen in langjähriger Perspektive nicht zur Verfügung standen. Wenn Gemeinden, wie die Motion dies behauptet, aufgrund der wegfallenden Einnahmen aus der Liegenschaftensteuer den Steuerfuss erhöhen müssen, kann dies nur für jene Gemeinden zutreffen, die den Steuerfuss in den vergangenen Jahren markant senken konnten. Es ist nicht zielführend, wenn Gemeinden den Steuerfuss in einem ersten Schritt senken, weil sie von höheren Erträgen u.a. aus der Liegenschaftensteuer profitieren, und in einem zweiten Schritt beim Wegfallen der Liegenschaftensteuer die originär durch die Steuersenkung resultierten Fehlbeträge indirekt durch den Kanton kompensiert sehen wollen.

Hinzu kommt, dass die Gemeinden in den vergangenen fünf Jahren von 22.5 Mio. Franken zusätzlichen Grundstückgewinnsteuern profitiert haben:

Jahr	2017	2018	2019	2020	2021
Grundstückgewinnsteuern	60'463'000	72'480'000	69'975'000	79'683'000	98'647'000
Beteiligung Gemeinden	33'255'000	39'864'000	38'486'000	45'021'000	55'736'000
% Gemeinden	55 %	55 %	55 %	57 %	57 %

Alleine der Anstieg am Ertrag der Grundstückgewinnsteuer von 33.3 Mio. Franken (2017) auf 55.7 Mio. Franken (2021) hat bei den Politischen Gemeinden die wegfallenden Erträge aus der Liegenschaftensteuer (18.3 Mio. Franken) übertroffen.

3.2. Legitimation einer Kompensation

Der Grosse Rat hat die Motion „Doppelbesteuerung von Liegenschaften abschaffen“ zur Abschaffung der Liegenschaftensteuer im Wissen für erheblich erklärt, dass keine Kompensation bei den Gemeinden durch den Kanton vorgesehen ist.

Am 8. Dezember 2021 wurden folgende Steuerausfälle beschlossen:

Kanton

Der Regierungsrat beantragte eine Steuersenkung von 5 %	30 Mio. Fr.
Gegen den Willen des Regierungsrates beschlossene zusätzliche 3 %	18 Mio. Fr.
Abschaffung Liegenschaftensteuern (Zahlen 2020)	14 Mio. Fr.
Total	62 Mio. Fr.

Gemeinden

Abschaffung Liegenschaftensteuern (Zahlen 2020)	18 Mio. Fr.
Total	18 Mio. Fr.

Sachlogisch und im Sinne einer Opfersymmetrie ist es gerecht, dass die Ausfälle aus der Abschaffung einer Steuer von jenen Körperschaften getragen werden, die sie bisher einnehmen konnten. Würde die Motion erheblich erklärt, hätte der Kanton Ausfälle von 80 Mio. Franken und die Politischen Gemeinden von Fr. 0 zu tragen.

3.3. Entwicklung der Steuerfüsse in Gemeinden und Kanton

Ganz entscheidend ist die Entwicklung der Gemeindesteuerfüsse in den vergangenen Jahren. Während der Staatssteuerfuss bis 2021 unverändert bei 117 Prozent blieb und erst auf 2022 hin um 8 Prozentpunkte reduziert wurde, sanken die Gemeindesteuerfüsse kontinuierlich über die letzten 13 Jahre hinweg von 60.6 auf 55.9 Prozentpunkte. Während der Kanton den Staatssteuerfuss im Betrachtungszeitraum relativ um 6.8 Prozent senken konnte, sank der durchschnittliche Gemeindesteuerfuss relativ um 7.7 Prozent. Damit ist belegt, dass die Gemeinden stärker entlastet wurden als der Kanton.

Steuerfuss	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gemeinden	60.6	59.2	58.6	58.5	58.4	58.7	58.4	58.1	57.7	57.4	57.1	57	55.9
Kanton	117	117	117	117	117	117	117	117	117	117	117	117	109

Auf das Jahr 2022 hin senkten 25 von 80 Gemeinden ihren Steuerfuss, während nur eine ihn an hob.¹ Die Sachlage ist damit deutlich: Die Finanzlage der Politischen Gemeinden im Kanton Thurgau ist sehr gut. Das Argument der Motion, die Abschaffung der Liegenschaftensteuer würde bei den Politischen Gemeinden zu Steuererhöhungen führen, trifft nicht zu. Allenfalls würde der Trend zu tieferen Gemeindesteuersätzen etwas verlangsamt. Demgegenüber sieht sich der Kanton mit erheblichen, sich summierenden Ertragsausfällen in den kommenden Jahren konfrontiert.

3.4. Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank

Die SNB hat am 31. Oktober 2022 für die ersten drei Quartale 2022 einen Verlust von 142.4 Mia. Franken ausgewiesen. Damit wird es 2023 mit allerhöchster Wahrscheinlichkeit keine Gewinnausschüttung geben. Da der Kanton im Budget 2023 vorsichtshalber anstelle der in früheren Budgets eingestellten vierfachen (86.1 Mio. Franken) nur eine zweifache Ausschüttung (43 Mio. Franken) eingestellt hat, wird sich in diesem Fall der Fehlbetrag in der Rechnung 2023 gegenüber dem Budget 2023 auf 43 Mio. Franken belaufen oder muss aus den SNB-Schwankungsreserven entnommen werden, deren Bestand von 150 Mio. Franken in wenigen Jahren aufgebraucht sein wird. Vergleicht man die Budgets 2020 und 2021 (86.1 Mio. Franken) mit den wahrscheinlichen Budgets ab 2024 (keine Ausschüttung), resultiert ein Minderertrag von 86.1 Mio. Franken. Vergleicht man gar die Rechnung 2021 (129.7 Mio. Franken) mit den potenziellen Rechnungsjahren ab 2023 (ggf. keine Ausschüttung), resultiert ein Fehlbetrag in dreistelliger Millionenhöhe. Hinzu kommt, dass angesichts der aktuellen währungspolitischen Verwerfungen eine beträchtliche Wahrscheinlichkeit besteht, dass sogar über mehrere Jahre hinweg keine Ausschüttungen erfolgen könnten. Selbst wenn die Erfolgsrechnung über die Auflösung von Schwankungsreserven schadlos gehalten werden könnte, stiege der Sanierungsdruck aufgrund des Haushaltsgleichgewichts gemäss § 18 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG; RB 611.1).

¹ Kanton Thurgau, Dienststelle für Statistik, Homepage, *Steuerfüsse*, abgerufen am 1. November 2022 unter <https://statistik.tg.ch/themen-und-daten/staat-und-politik/steuern/steuerfuesse.html/6031>.

3.5. Entwicklung der Zahlungen aus dem Nationalen Finanzausgleich (NFA)

In den nächsten Jahren wird der Ressourcenausgleich (NFA) aufgrund der Änderung des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG; SR 613.2) markant zurückgehen. Im Jahr 2020 betrug die Auszahlung an den Kanton Thurgau noch 268 Mio. Franken. Für das Jahr 2023 zeigen erste Hochrechnungen eine Auszahlung von lediglich 220 Mio. Franken, was einen Rückgang von rund 18 Prozent oder 48 Mio. Franken bedeutet. Die gleiche Hochrechnung zeigt, dass erst ab dem Jahr 2028 wieder mit Auszahlungen im Umfang des Betrags vor der Gesetzesrevision gerechnet werden kann. Die bestehenden Schwankungsreserven von rund 140 Mio. Franken können diesen vorübergehenden Rückgang nicht vollständig kompensieren, was sich im Budget des Kantons mit Mindereinnahmen in Millionenhöhe niederschlagen wird.

3.6. Finanzierung der Covid-Ausgaben

Der Kanton hat seit 2020 massive Covid-Ausgaben zu tragen. Im Jahr 2020 fielen Aufwände von rund 19.4 Mio. Franken an, im Jahr 2021 rund 40.5 Mio. Franken. Der Trend für 2022 zeigt Ausgaben in der Höhe von 10.9 Mio. Franken. Damit fallen Covid-Kosten von über 70 Mio. Franken beim Kanton an. Der Kanton finanziert Impfen, Testen, Contact Tracing etc. vollständig.

(in Mio. Franken)	2020	2021	2022 (Trend per 31. Dezember)	Total
Covid-Bewältigung	19.4	25.2	7.2	51.8
Härtefälle	-	15.3	3.7	19.0
Total	19.4	40.5	10.9	70.8

Im Jahr 2021 hat der Kanton die vollen Covid-Lasten selbst in Bereichen getragen, für welche die Gemeinden mehrheitlich zuständig wären. So hat der Kanton 0.5 Mio. Franken an die Spitex und 3.2 Mio. Franken an die Pflegeheime ausbezahlt, obwohl diese Bereiche zu 60 Prozent durch die Gemeinden hätten getragen werden müssen. Auch im laufenden Jahr 2022 sind bereits Covid-Aufwendungen aufgelaufen, die voll vom Kanton getragen werden. Der Grosse Rat hat hierfür am 12. Januar 2021 einen Zusatzkredit im Umfang von 20 Mio. Franken beschlossen.

3.7. Gegenleistungslose Erhöhung der Gemeindestrassen-Abgeltung geplant

Am 31. August 2022 beschloss der Grosse Rat in erster Lesung, den Gemeindeanteil an den Verkehrssteuern von heute 15 auf 23 Prozent zu erhöhen, ohne dass die Politischen Gemeinden die vom Regierungsrat vorgeschlagenen 171 Kilometer an Kantonsstrassen übernehmen. Damit beabsichtigt der Grosse Rat – auch wenn die Schlussabstimmung noch ausstehend ist – jährlich wiederkehrend 5.3 Mio. Franken vom Kanton an die Politischen Gemeinden umzuverteilen.

3.8. Umsetzbarkeit der Motion

Eine Beteiligung der Politischen Gemeinden am Ertrag der Handänderungssteuer wäre technisch mit einer Softwareanpassung umsetzbar. Dies hätte aber erhebliche Kosten zur Folge und würde einige Zeit in Anspruch nehmen, weil die entsprechende Infrastruktur, die bei der kantonalen Steuerverwaltung für die Weiterleitung des Gemeindeanteils an der Grundstückgewinnsteuer besteht, bei den Grundbuchämtern neu aufgebaut werden müsste. Zugunsten der Planungssicherheit der Einnahmen wäre es zudem wenig ratsam, die berechenbare Liegenschaftensteuer (Abstützung auf den Besitz existierender Liegenschaften) durch die volatile Handänderungssteuer (Abstützung auf den Verkauf von Liegenschaften) zu ersetzen.

Betreffend die Grundstückgewinnsteuer ist zwar die entsprechende Infrastruktur grundsätzlich vorhanden, aber es ist zu berücksichtigen, dass die Gemeindeanteile gegenwärtig nur an die Gemeinden weitergeleitet werden, in denen grundstückgewinnsteuerpflichtige Transaktionen erfolgt sind. Bei einer Erhöhung des Einnahmenanteils der Politischen Gemeinden an der Grundstückgewinnsteuer zwecks Kompensation für die Liegenschaftensteuer, die auf alle Gebäude erhoben wird, wäre sachlogisch ein anderer Verteilschlüssel einzuführen. Naheliegend wäre die Beteiligung der Politischen Gemeinden an der Grundstückgewinnsteuer im Verhältnis der Steuerwerte aller Grundstücke zu den gesamten Steuerwerten im Kanton. Damit wäre sichergestellt, dass alle Politischen Gemeinden vom Kompensationsmechanismus erfasst würden. Da die Schul- und Kirchgemeinden allerdings weiterhin gemäss bisheriger Logik entsprechend den Transaktionen in ihrer Gemeinde am Ertrag der Grundstückgewinnsteuer beteiligt wären – eine Kompensation dieser Körperschaften ist mangels Partizipation am Ertrag der Liegenschaftensteuer nicht angezeigt –, würde es zwei unterschiedliche Verteilungsmechanismen geben, was wiederum eine Anpassung der IT-Steuersoftware mit entsprechender Kostenfolge und einer gewissen Umsetzungszeit nach sich zöge. Dennoch wäre, sollte die Motion gegen den Antrag des Regierungsrates erheblich erklärt werden, diese Variante zu präferieren, um zu verhindern, dass eine weitere Steuer im Kanton Thurgau auf den Kanton und die Politischen Gemeinden zu verteilen ist. So oder so stiege die Komplexität des Steuersystems und der administrative Aufwand für Kanton und Gemeinden nähme zu.

Zudem werden die Veranlagung und der Steuerbezug der Grundstückgewinnsteuer gegenwärtig vollumfänglich durch die kantonale Steuerverwaltung vorgenommen, ohne dass dafür eine Bezugsprovision für den Gemeindeanteil erhoben wird (§ 142 StG und § 32 Abs. 2 StV). Bei einer Annahme der Motion würde der Hauptteil der Grundstückgewinnsteuer an die Politischen Gemeinden fließen, weswegen es nicht mehr sachgerecht wäre, keine Bezugsprovision zu erheben. Die Höhe wäre im Zuge der Gesetzesrevision festzulegen.

4. Finanzielle Auswirkungen

Aufgrund der Abschaffung der Liegenschaftensteuer (- 14 Mio. Franken), der Senkung des Staatssteuerfusses (- 48 Mio. Franken), der absehbar ausbleibenden Gewinnbeteiligung des Kantons am Ergebnis der SNB (- 43 Mio. Franken), der erheblichen Ertragsausfälle aus dem Nationalen Finanzausgleich (- 48 Mio. Franken seit 2020) und der be-

absichtigten Verschiebung der Strassensteuern an die Gemeinden (- 5.3 Mio. Franken) präsentiert sich die Finanzlage des Kantons für die kommenden Jahre bereits ohne die vorgeschlagene Kompensation als äusserst herausfordernd, da insgesamt jährlich rund 160 Mio. Franken an Erträgen wegfallen.

Aufgrund des finanzpolitischen Umfelds wäre eine Kompensation bei den Politischen Gemeinden für die aus der Abschaffung der Liegenschaftensteuer resultierenden Ertragsausfälle durch den Kanton unangebracht. Würden dem Kanton 18.3 Mio. Franken zusätzliche Ausgaben zugunsten der Politischen Gemeinden aufgebürdet, könnte das über acht Jahre gemittelte Haushaltsgleichgewicht gemäss § 18 FHG nicht mehr eingehalten werden. Der Regierungsrat wäre als Folge davon verpflichtet, einen Massnahmenplan zur Ausgabenreduktion auszuarbeiten (Sparprogramm). Dass aufgrund einer nicht erforderlichen Kompensation zugunsten der Politischen Gemeinden der Kanton ein Sparprogramm schnüren müsste, wäre absolut stossend. Hinzu kämen einmalige Investitionskosten für die Systemumstellung von mehreren hunderttausend Franken.

5. Fazit

Eine Kompensation für die Ertragsausfälle bei den Politischen Gemeinden im Umfang von 18.3 Mio. Franken infolge der Abschaffung der Liegenschaftensteuer durch den Kanton wäre inkonsequent, da der Grosse Rat die Liegenschaftensteuer im Wissen abgeschafft hat, dass keine Kompensation vorgesehen ist. Sie wäre überdies angesichts der herausfordernden finanzpolitischen Lage des Kantons mit jährlichen Mindereinnahmen von rund 160 Mio. Franken und aufgrund des Umstands, dass die Politischen Gemeinden in den vergangenen Jahren ihre Steuern stärker gesenkt haben als der Kanton, nicht angebracht.

Da sich die finanzielle Perspektive des Kantons als Folge der einschneidenden weltweiten Veränderungen seit der am 8. Dezember 2021 erfolgten Erheblicherklärung der Motion „Doppelbesteuerung von Liegenschaften abschaffen“ vom 5. Mai 2021 stark verändert hat, macht der Regierungsrat beliebt, die Abschaffung der Liegenschaftensteuer nochmals zu überdenken. Sollte der Grosse Rat aufgrund der veränderten Umstände auf die Abschaffung der Liegenschaftensteuer zurückkommen, wäre auch die Diskussion über diese Motion, nämlich eine Kompensation der daraus resultierenden Ertragsausfälle, obsolet.

Eine Umsetzung der vorliegenden Motion wäre rechtlich und technisch zwar möglich, hätte aufgrund der anzupassenden IT-Software aber erhebliche Investitionen und jährlich wiederkehrenden administrativen Aufwand zur Folge. Die Komplexität des Steuersystems und der administrative Aufwand nähmen zu, was ebenfalls abzulehnen ist.

6. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber