



Vorlage an das Stadtparlament

vom 8. August 2006

Nr. 2027

Einfache Anfrage

Einfache Anfrage Christoph Solenthaler: Herkunft des städtischen Steuersubstrates; Beantwortung

Am 1. Mai 2006 reichte Christoph Solenthaler die beiliegende Einfache Anfrage betreffend "Herkunft des städtischen Steuersubstrates in einer Zeitreihe von 1980 bis 2005" ein.

Der Stadtrat beantwortet die Einfache Anfrage wie folgt:

Neben den statistischen Auskünften zur Herkunft der städtische Steuereinnahmen werden in der Einfachen Anfrage verschiedene Stichworte, wie z.B. die Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip oder die Generationengerechtigkeit erwähnt. Mit den gewünschten statistischen Auskünften lassen sich diese Aspekte nur sehr bedingt darstellen. Dennoch ist die Darlegung einiger Zahlenreihen über einen längeren Zeitraum interessant und es soll versucht werden, im Sinn der Anfrage daraus auch einige Schlussfolgerungen zu ziehen.

1 Steuererträge der Stadt

Die Steuereinnahmen der Stadt setzen sich aus den verschiedensten Komponenten zusammen. Ihre Entwicklung wird einerseits bestimmt durch die Gesetzgebung und andererseits durch die allgemeine Wirtschaftsentwicklung. Als Ergebnis all dieser Einflussfaktoren, die hier nicht im Einzelnen dargelegt werden können, lässt sich festhalten, dass die Steuereinnahmen etwa im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zugenommen haben. Unter dem Aspekt einer Stabilisierung der Staatsquote und angesichts des gleichzeitig erfolgten, stetigen Ausbaus der städtischen Leistungen ist dies selbst dann ein erfreuliches



Ergebnis, wenn die Effekte der verstärkten Verursacherfinanzierung - Umstellung auf eine reine Gebührenfinanzierung für die Entsorgung und die Feuerwehr - berücksichtigt werden:

Tab. 1: Steuereinnahmen der Stadt St.Gallen	1980 in 1'000 Fr.	1990	2000	2005
<i>Eigene Steuern:</i> Laufende Steuern vom Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen	93'233	128'434	187'377	212'326
Nachforderungen von Einkommens- und Vermögenssteuern für frühere Jahre	5'305	7'682	8'836	15'708
Nach- und Strafsteuern	212	264	2'715	621
Grundsteuern	2'813	7'825	11'606	12'606
Handänderungssteuern	3'091	3'150	4'024	5'678
Vergnügungssteuern	1'101	1'637	2'044	1'871
Hundesteuern	123	128	209	211
<i>Anteile an Kantonseinnahmen:</i> Steuern der juristischen Personen	11'994	23'442	30'163	21'050
Grundstückgewinnsteuern	2'659	10'713	4'169	4'277
Erbschafts- und Schenkungssteuern	1'804	2'741	2'211	- 56
Quellensteuern	-	-	6'661	9'635
<i>Steuereinnahmen insgesamt</i>	122'335	186'016	260'015	283'927
Steuereinnahmen Index (1980 = 100)	100	152,1	212,5	232,1
Teuerungsindex (1980 = 100)	100	139,6	169,2	176,5
Bruttoinlandprodukt (1980 = 100)	100	178,9	226,9	(250)
Rang der Stadt St.Gallen innerhalb des Kantons bezüglich Finanzkraft der				
a) natürlichen Personen	5	6	8	8
b) juristischen Personen	8	17	7	8
c) gesamthaft	4	8	8	7

Die Stadt gehört innerhalb des Kantons unverändert zu den finanzstarken Gemeinden, und die Finanzprobleme der Stadt sind bekanntlich nicht auf eine ungenügende Finanzkraft, sondern auf die Zentrumslasten zurückzuführen. (Der vierte Rang im Jahr 1980 ist als Ausreisser zu werten.)



2 Steuern der juristischen Personen

Auch das Verhältnis zwischen den Steuern der natürlichen und juristischen Personen hängt im Wesentlichen von der Gesetzgebung und der Wirtschaftsentwicklung ab. In den vergangenen Jahren wurde der Gemeindeanteil an den Steuern der juristischen Personen öfters geändert. So wurde mit der Übernahme der Berufsschulen durch den Kanton dieser Anteil gesenkt, mit der geplanten Steuergesetzrevision 2007/8 wird der Gemeindeanteil – zur Kompensation der Einnahmefälle – wieder erhöht. Dies hat zur Folge, dass Gemeinden mit einem hohen Anteil juristischer Personen wieder stärker von der Konjunkturlage, d.h. den Wirtschaftsergebnissen der Unternehmungen, abhängig sein werden.

Tab. 2: Steuern der juristischen Personen	1980 in 1'000 Fr.	1990	2000	2005
Laufende Steuern vom Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen	93'233	128'434	187'377	212'326
Nachforderungen von Einkommens- und Vermögenssteuern für frühere Jahre	5'305	7'682	8'836	15'708
Steuern der juristischen Personen	11'994	23'442	30'163	21'050
Steuereinnahmen von den natürlichen und juristischen Personen	110'532	159'558	226'376	249'084
Anteil der juristischen Personen in %	10,9	14,7	13,3	8,5

Im Vergleich zu anderen Städten ist der Anteil der juristischen Personen eher niedrig, was aus Sicht der damit verbundenen Risiken durchaus auch positiv bewertet werden kann.

Da die Steuern der juristischen Personen durch den Kanton veranlagt werden, verfügt die Stadt in diesem Bereich nur über wenige Daten. Einer Statistik für das Jahr 2005 lässt sich entnehmen, dass 63 Prozent der Steuerleistung von 30 Unternehmungen erbracht wird. Dabei entfallen rund ein Viertel der Gesamteinnahmen auf die vier grössten Banken und Versicherungen. Zusammen mit den übrigen Banken und Finanzgesellschaften erbringt der Finanz- und Versicherungssektor also rund einen Drittel der Kapital- und Gewinnsteuern. Bei



den anderen Wirtschaftssektoren lassen sich – weil die Unternehmungen mit Steuern unter 100'000 Franken nicht zugeordnet werden können – keine genaueren Aussagen machen:

Tab. 3: Kapital- und Gewinnsteuern der juristischen Personen im Jahr 2005 (nur städtischer Anteil)	in 1'000Fr.	in Prozent
30 Unternehmungen mit einer Steuerleistung über 100'000 Franken	13'289	63,1
Übrige Unternehmungen mit einer Steuerleistung unter 100'000 Franken	7'761	36,9
4 grösste Steuerzahler aus dem Banken- und Versicherungs- sektor	5'358	25,4
7 weitere Banken und Finanzgesellschaften	2'065	9,9
14 Industrie – und Handelsgesellschaften	4'446	21,1
5 Bau- und Immobiliengesellschaften	1'419	6,7
Übrige Unternehmungen mit einer Steuerleistung unter 100'000 Franken	7'762	36,9
Steuern der juristischen Personen	21'050	100

3 Steuern der natürlichen Personen

Die Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen bilden die mit Abstand wichtigste Einnahmenkategorie des städtischen Haushaltes. Ihre Analyse ist deshalb für die Finanzlage der Stadt von zentraler Bedeutung.

Eine erste wesentliche Feststellung ergibt sich aus der Aufteilung der Steuern der natürlichen Personen auf die beiden Kategorien der Einkommens- und der Vermögenssteuern. Dabei ist festzustellen, dass der Anteil der Vermögenssteuern relativ stabil zwischen 10 und 14 Prozent lag:



Tab. 4: Einkommen- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen	1980 in 1'000 Fr.	1990	2000	2005
Einfache Jahressteuer vom Einkommen	42'491	75'527	99'613	117'416
Einfache Jahressteuer vom Vermögen	4'908	9'330	16'332	16'399
Einfache Steuer insgesamt	47'399	84'857	115'945	133'815
Anteil der Vermögenssteuern am Ertrag der Einkommens- und Vermögenssteuern in Prozent	10,4	11,0	14,1	12,3
Durchschnittliches Einkommen Index	25'773 100	36'947 143,4	47'349 183,7	..
Durchschnittliches Vermögen Index	180'325 100	292'440 162,2	519'973 288,4	..

Die Frage, ob und in welchem Umfang Einkommen bzw. Vermögen besteuert werden sollen, ist eine der zentralen steuerpolitischen Fragen. Diese ist jedoch nicht auf städtischer Ebene zu beantworten und selbstverständlich müssten dabei auch die übrigen Steuern mit in die Betrachtung einbezogen werden. Immerhin lässt sich aufgrund der steigenden Vermögen feststellen, dass die Umverteilungswirkung des Steuersystems (von oben nach unten) nicht allzu gross sein kann. Denn einerseits erhöhte sich das durchschnittliche Vermögen seit 1980 fast um den Faktor drei, andererseits hat der Anteil der Vermögensmillionäre im letzten Jahrzehnt deutlich zugenommen (vgl. Tabelle T_18_8 in Anhang 2).

Was die Verteilung der Steuerlast auf die einzelnen Gruppierungen betrifft, wird die Aussagekraft der nachfolgenden Tabellen einerseits dadurch eingeschränkt, als bei der Erhebung des Zahlenmaterials seit 1980 verschiedene Änderungen erfolgt sind. Der Anstieg der Steuerpflichtigen ist darauf zurückzuführen, dass Lehrlinge, Schüler und Studenten bis 1992 nicht als Steuerpflichtige gezählt wurden. Weiter stieg die Zahl der Steuerpflichtigen durch die Änderung des Mündigkeitsalters von 20 auf 18 Jahre an.

Andererseits ist festzustellen, dass aufgrund der Systemumstellung bei der Steuerdatenbank seit 2003 leider keine detaillierten Daten mehr zur Verfügung stehen. Die wesentlichsten



Grunddaten sind jeweils im statistischen Jahrbuch publiziert. Ein Auszug aus dem statistischen Jahrbuch 2005 ist in Beilage 2 enthalten.

Eine Auswertung in der in der Einfachen Anfrage gewünschten Form zeigt im Bereich der Einkommenssteuern folgende Ergebnisse:

Tab. 5: Einkommenssteuern der natürlichen Personen	1980 in 1'000 Fr.	1990	2000	2003
Einfache Einkommenssteuer in 1'000 Fr.	42'491	75'527	99'613	117'751
Anzahl Steuerpflichtige	34'188 100 %	39'721 100 %	43'364 100 %	46'192 100 %
Anteil der Steuerpflichtigen, welche keine Einkommenssteuern bezahlen	548 1,6 %	1'043 2,6 %	6'202 14,3 %	5'139 11,1 %
Anteil der Steuerzahlenden, welche die ersten 10 % der Einkommenssteuern generieren	15'030 44,0 %	16'891 42,5 %	21'464 49,5 %	22'373 48,4 %
Anteil der Steuerzahlenden, welche die ersten 25 % der Einkommenssteuern generieren	22'287 65,2 %	25'262 63,6 %	29'611 68,3 %	31'140 67,4 %
Anteil der Steuerzahlenden, welche die ersten 50 % der Einkommenssteuern generieren	29'707 86,9 %	33'912 85,4 %	37'799 87,2 %	40'195 87,0 %
Anteil der Steuerzahlenden, welchen die restlichen 50 % der Einkommenssteuern generieren	4'481 13,1 %	5'809 14,6 %	5'565 12,8 %	5'997 13,0 %

Es ist festzustellen, dass seit 1980 die Situation erstaunlich stabil geblieben ist, d.h. rund 50 % der Einkommenssteuern werden von rund 87 Prozent der Bevölkerung erbracht, während die restlichen 50 % von 13 % der Einkommensstärkeren stammen. Dass dieser Anteil von etwa 4'500 bis 6'000 Steuerpflichtigen seit 1990 relativ stabil geblieben ist, darf als erfreulich betrachtet werden und zeigt, dass die Erhaltung steuerkräftiger Bevölkerungsteile wichtig ist, sich die Steuerlast jedoch nicht auf einige wenige Steuerzahler konzentriert.



Im Bereich der Vermögenssteuern konzentrieren sich die Steuerleistungen naturgemäss auf einen kleineren Anteil der Bevölkerung. Rund 800 Steuerpflichtige, d.h. etwa 2 Prozent, erbringen rund 50 % der Steuerleistungen. Es sei hier nochmals darauf hingewiesen, dass bei den übrigen Gruppen wegen der unterschiedlichen Basis kaum Aussagen über den ganzen Zeitraum möglich sind:

Tab. 6: Vermögenssteuern der natürlichen Personen	1980	1990	2000	2003
	in 1'000 Fr.			
Einfache Vermögenssteuer in 1'000 Fr.	4'908	9'330	16'332	17'520
Anzahl Steuerpflichtige	34'188 100 %	39'721 100 %	43'364 100 %	46'192 100 %
Anteil der Steuerpflichtigen, welche keine Vermögenssteuern bezahlen	19'508 57,1 %	22'932 57,7%	27'189 62,7%	31'415 68,0 %
Anteil der Steuerzahlenden, welche die ersten 10 % der Vermögenssteuern generieren	28'047 82,0 %	32'814 82,6%	37'507 86,5%	40'066 86,7 %
Anteil der Steuerzahlenden, welche die ersten 25 % der Vermögenssteuern generieren	31'281 91,5 %	36'409 91,7%	40'597 93,6%	43'267 93,7 %
Anteil der Steuerzahlenden, welche die ersten 50 % der Vermögenssteuern generieren	33'394 97,7 %	38'810 97,7%	42'607 98,3%	45'361 98,2 %
Anteil der Steuerzahlenden, welchen die restlichen 50 % der Vermögenssteuern generieren	794 2,3 %	911 2,3%	757 1,7%	831 1,8 %



Der Anteil der Selbständigerwerbenden am Steueraufkommen liegt zwischen 8 und 12 Prozent, wobei dieser Anteil in den letzten beiden Jahrzehnten tendenziell eher rückläufig war. Dies betrifft sowohl die Einkommens- als auch die Vermögenssteuern. Weshalb die Einkommensentwicklung dieser Gruppe deutlich unter dem Durchschnitt aller Steuerzahlenden blieb, kann allein aufgrund dieser Daten nicht beurteilt werden. Es ist aber festzustellen, dass die Durchschnittsvermögen auch in dieser Kategorie deutlich anstiegen:

Tab. 7: Steuern der Selbständigerwerbenden	1980	1990	2000
<i>Einkommensbesteuerung</i>			
- Anzahl Steuerpflichtige	2'046	2'362	2'271
- Durchschnittliches Einkommen in Fr.	43'724	62'837	62'060
- Durchschnittliches Einkommen Index	100	143,7	141,9
Einfache Steuer in Fr.	5'356'377	9'695'326	8'902'644
in % der Einkommenssteuern insgesamt	12,6%	12,8%	8,9%
<i>Vermögensbesteuerung</i>			
- Anzahl Steuerpflichtige	1'189	1'144	1'086
- Durchschnittsvermögen in Fr.	294'555	433'765	565'370
- Durchschnittsvermögen Index	100	147,3	191,9
Einfache Steuer in Fr.	664'472	1'021'273	1'194'739
in % der Vermögenssteuern insgesamt	13,5%	10,9%	7,3%
<i>Einkommens- und Vermögenssteuern</i>			
Einfache Steuer in Fr.	6'020'849	10'716'599	10'097'383
in % der gesamten einfachen Steuer	12,7%	12,6%	8,7%

Immer wichtiger wird hingegen die Kategorie der Rentner. Einerseits steigt die Anzahl der steuerpflichtigen Rentner, andererseits aber auch deren Einkommen und Vermögen. Rund ein Drittel der Einkommens- und Vermögenssteuern stammen von dieser Kategorie. Während im Jahr 2000 das durchschnittliche Einkommen mit 43'503 Franken etwas unter dem Durchschnitt von 47'349 Franken lag, so lag das durchschnittlich versteuerte Vermögen der Rentner mit 675'972 Franken deutlich über dem Durchschnitt aller Vermögenssteuerpflichtigen (Fr. 519'973):



Tab. 8: Steuern der Rentner	1980	1990	2000
<i>Einkommensbesteuerung</i>			
- Anzahl Steuerpflichtige	9'820	11'116	11'315
- Durchschnittliches Einkommen in Fr.	19'365	30'602	43'503
- Durchschnittliches Einkommen Index	100	158,0	224,6
Einfacher Steuerertrag in Fr.	9'261'634	18'109'825	27'975'224
in % der Einkommenssteuern insgesamt	21,8 %	24,0 %	28,1 %
<i>Vermögensbesteuerung</i>			
- Anzahl Steuerpflichtige	6'424	7'805	7'919
- Durchschnittsvermögen in Fr.	228'619	395'240	675'972
- Durchschnittsvermögen Index	100	172,9	295,7
Einfacher Steuerertrag in Fr.	2'746'986	5'905'157	10'447'551
in % der Vermögenssteuern insgesamt	56,0 %	63,3 %	64,0%
<i>Einkommens- und Vermögenssteuern</i>			
Einfache Steuer in Fr.	12'008'620	24'014'982	38'422'775
in % der gesamten Einfachen Steuer	25,3	28,3	33,1

Es liegt auf der Hand, dass ein Rückgang des Anteils der Selbständigerwerbenden und eine Zunahme der Rentner für die Entwicklung der Stadt in einer längerfristigen Perspektive nicht unproblematisch sind.

4 Schlussfolgerungen

Zunächst ist festzuhalten, dass die Stadt wie alle anderen Gemeinwesen den allgemeinen gesellschaftlichen Trends wie dem Wachstum der älteren Bevölkerungsgruppen und dem Wachstum und der Konzentration der Vermögen unterliegt. Es kommt hinzu, dass die Steuergesetzgebung Sache der übergeordneten Staatsebenen ist, so dass die Handlungsmöglichkeiten der Stadt sehr begrenzt sind. Es ist der Stadt daher auch nicht möglich, die in der Einfachen Anfrage angesprochene Frage der Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip zu beeinflussen.

Das in der Anfrage ebenfalls angesprochene Thema der generationengerechten Finanzierung lässt sich mit den erwähnten Steuerstatistiken ebenfalls nicht beantworten. Hierzu wäre eine Beurteilung anderer finanzpolitischer Kennzahlen erforderlich (Investitionsentwicklung, Abschreibungen, Verschuldung usw.). Es ist bekannt, dass die auf das Vorsichtsprinzip aus-



gerichteten Vorschriften für den allgemeinen Haushalt die über Investitionen entscheidenden Generationen tendenziell stärker belasten. Dies ist jedoch mit Blick auf die angestrebte, tiefe Verschuldung konsequent und zwingend.

Für die Stadt stellt sich aufgrund der obigen Statistiken v.a. die Frage, welche Handlungsmöglichkeiten sie hat, um das Steuersubstrat zu erhalten, allenfalls sogar zu erhöhen. Im Zentrum steht dabei die Attraktivität der Stadt als Wohnort für steuerstarke Personen und damit die Frage des Steuerwettbewerbs.

Ein massvoller Steuerwettbewerb ist dann positiv zu werten, wenn tiefe Steuerfüsse die Folge einer kostengünstigen Leistungserbringung oder eines bescheidenen Leistungsangebotes sind. Wenn Steuerfussunterschiede jedoch auf unterschiedlichen Strukturen und Aufgaben beruhen (z.B. Konzentration der Soziallasten in den Zentren) oder wenn tiefe Steuerfüsse durch das Beanspruchen von Leistungen anderer Gemeinden ohne angemessene Kostenbeteiligung zustande kommen, so hat dies wenig mit einem fairen Steuerwettbewerb zu tun. Auch wenn tiefe Steuerfüsse die Folge der Ansammlung einiger weniger sehr guter Steuerzahler sind, so ist dies weniger eine Leistung der ansässigen Behörden und Bevölkerung, sondern das Nutzen des Zusammentreffens glücklicher Umstände (verfügbares Bauland, schöne Lage, Nähe zu attraktiven Zentren). Der Stadtrat wird deshalb Anstrengungen, welche einen fairen Steuerwettbewerb anstreben, im Rahmen seiner Möglichkeiten unterstützen.

Für ein Regionszentrum mit zahlreichen zentralörtlichen Leistungen und Zentrumslasten ist es schlicht unmöglich, einen mit den Steueroasen der Umgebung vergleichbaren Steuerfuss zu erheben. Dies ist eine Erfahrung, die nicht nur die Stadt St.Gallen, sondern zahlreiche Zentrumsstädte machen. Die Antwort der städtischen Finanzpolitik kann deshalb nicht darin bestehen, durch ein bedingungsloses Mitmachen in diesem so genannten Steuerwettbewerb die Verschuldungsspirale zu beschleunigen. Die richtige Antwort besteht vielmehr in den seit Jahren geltenden finanzpolitischen Maximen:

- a) Die Stadt ist als attraktiver, kulturell und gesellschaftlich interessanter Lebensraum zu erhalten und zu entwickeln. Dazu gehören die Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes ebenso wie die Ansiedlung von Unternehmungen und ein vielfältiges Leistungsangebot in den verschiedensten Bereichen.
- b) Andererseits ist der Konsolidierung der Finanzlage genügend Beachtung zu schenken, indem das Ausgabenwachstum kontrolliert und ein Ausbau der Leistungen angepasst auf die finanziellen Möglichkeiten der Stadt erfolgt. Die Fakten belegen, dass dies in den letzten Jahren gelungen ist.



c) Der Kanton ist bei der Schaffung eines gerechteren innerkantonalen Finanzausgleichs zu unterstützen, und die Abgeltung der Zentrumslasten der Stadt ist deutlich zu erhöhen. Die Chancen für substantielle Fortschritte in diesem Bereich waren noch nie so gut wie heute. Voraussetzung für die Umsetzung des innerkantonalen Finanzausgleichs ist jedoch, dass sich alle politischen Kräfte der Stadt geeint dafür einsetzen.

Der Stadtpräsident:
Hagmann

Im Namen des Stadtrats
Der Stadtschreiber:
Linke

Beilagen:
Einfache Anfrage vom 1. Mai 2006
Tabellen T_18 aus dem statistischen Jahrbuch 2005

