Anfrage Antoinette Badoud **Nr. 868.05**
Rückvergütung der Gemeindesteuern

Frage

Schon seit einigen Jahren legt eine grosse Mehrheit der Gemeinden positive Jahresrechnungen vor. In der Presse wurde berichtet, dass die Gemeinderäte mehrerer dieser Gemeinden beschlossen hatten, rückwirkend eine Steuervergütung zu gewähren, anstatt der Gemeindeversammlung eine Steuersenkung vorzuschlagen.

Diese Vorgehensweise ist in der kantonalen Gesetzgebung nicht vorgesehen und scheint im Widerspruch zu den demokratischen Regeln zu stehen. So zumindest wurde das Amt für Gemeinden vor einigen Jahren in der Presse zitiert.

Ich erlaube mir daher, die folgenden Fragen zu stellen:

1. Ist die Praxis einer Gemeinde mit positivem Rechnungsabschluss, den Steuerzahlern rückwirkend eine Steuervergütung zu gewähren, gesetzeskonform?
2. Wenn nicht, welche Massnahmen gedenkt der Staatsrat zu ergreifen?
3. Wenn ja, unter welchen Bedingungen wären solche Rückvergütungen akzeptabel und akzeptiert?

18. August 2005

Antwort des Staatsrats

1. Grenze der Steuerhoheit der Gemeinden

Die Freiburger Gemeinden verfügen über eine abgeleitete oder delegierte Steuerhoheit, d.h. eine Steuerhoheit, die im kantonalen Recht verankert ist und von ihm eingeschränkt wird. Sie können somit ihre Steuern nur im vom kantonalen Gesetzgeber festgelegten Rahmen und gemäss den kantonalen Gesetzesvorschriften erheben.

Was die ordentlichen Steuern betrifft, genauer gesagt, die Einkommenssteuer und die Vermögenssteuer für die natürlichen Personen und die Gewinn- und die Kapitalsteuer für die juristischen Personen, so verfügen die Gemeinden über eine teilweise Steuerhoheit. Sie können die Erhebung dieser Steuern beschliessen, müssen dabei jedoch die Vorschriften der kantonalen Gesetzgebung anwenden, die ihnen lediglich die Wahl des Steuerfusses überlässt.

Mit der Änderung der Steuergesetzgebung vom 6. Juni 2001 wurden die Zuständigkeiten der Gemeinden im Zusammenhang mit dem Bezug der Steuern genauer festgelegt. Diese bestehen seither in der Festlegung der Anzahl der Akontozahlungen und des allgemeinen

Fälligkeitstermins. Auf die Details wird in dieser Antwort noch genauer eingegangen. Sie waren auch Thema eines Informationsbulletins des Amts für Gemeinden und der Kantonalen Steuerverwaltung, das die Gemeinden im Dezember 2000 erhielten.

2. Gesetzliche Bestimmungen

Die Gesetzesbestimmungen des kantonalen Rechts über den Bezug der Steuern durch die Gemeinden sind im Gesetz über die Gemeindesteuern aufgeführt (GStG - SGF 632.1). Das Gesetz über die Gemeinden (GG - SGF 140.1) regelt die Aufteilung der Zuständigkeiten der verschiedenen Gemeindeorgane. Das Gesetz über die direkten Kantonssteuern (DStG - SGF 631.1) enthält Bestimmungen, die sinngemäss auch für die Gemeinden anwendbar sind. Dieses Gesetz ist am 1. Januar 2001 in Kraft getreten.

2.1 Gesetz über die Gemeinden (GG)

In Artikel 10 sind die Befugnisse der Gemeindeversammlung aufgelistet und aufgrund des Verweises in Artikel 51bis GG auch jene des Generalrats. Gemäss Bst. e) liegt die Zuständigkeit für den Beschluss der Steuern bei der Gemeindeversammlung oder beim Generalrat.

2.2 Gesetz über die Gemeindesteuern (GStG)

Artikel 3 Abs. 3 schreibt vor, dass die Steuerfüsse in Prozenten der einfachen Kantonssteuer festgesetzt werden. Die Steuerhoheit der Gemeinde ist somit auf die Wahl des Steuerfusses beschränkt.

Artikel 38 sieht vor, dass die Gemeindeversammlung oder der Generalrat für die Beschlussfassung über die Erhebung einer Steuer und die Festlegung des Steuerfusses zuständig sind. Der Beschluss der Gemeindeversammlung oder des Generalrates wird für eine unbestimmte Dauer gefasst.

Artikel 44 Abs. 1 schreibt vor, dass der Gemeinderat den allgemeinen Fälligkeitstermin für den Bezug der ordentlichen Gemeindesteuern und die Anzahl der Akontozahlungen festsetzt, ausser wenn der Bezug durch die Kantonale Steuerverwaltung erfolgt. Der Bezug der Gemeindesteuern ist somit grundsätzlich gleich geregelt wie der Bezug der kantonalen Steuern. Wie für die Kantonssteuern gibt es einen allgemeinen Fälligkeitstermin, Akontozahlungen und verschiedene Arten von Zinsen.

In Artikel 44 Abs. 3 heisst es, dass im Übrigen die Vorschriften für die Kantonssteuer sinngemäss gelten.

2.3 Gesetz über die direkten Kantonssteuern (DStG)

In Artikel 206 DStG sind die verschiedenen Zinsen aufgelistet:
- Vergütungszinsen für im Voraus bezahlte Akontozahlungen;
- Verzugszinsen für nicht bezahlte oder zu spät bezahlte Akontozahlungen;
- Vergütungszinsen für zuviel bezahlte Beträge;
- Ausgleichszinsen für beim allgemeinen Fälligkeitstermin der Steuer nicht bezahlte Steuern;
- Verzugszinsen für die verspätete Zahlung der Schlussabrechnung.

Für all diese Zinsen sind die Zinssätze gleich wie die entsprechenden Zinssätze bei den entsprechenden kantonalen Steuern, der Gemeinderat braucht dazu daher keinen ausdrücklichen Beschluss zu fassen; tut er es trotzdem, so sollten sich die Zinssätze logischerweise jenen auf kantonaler Ebene annähern.

In Artikel 212 DStG sind die Bedingungen und Modalitäten festgelegt, unter denen Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, ein Steuererlass gewährt werden kann. Eine solche Entscheidung obliegt der Finanzdirektion auf Antrag der kantonalen Behörde.

3. Sachliche Zuständigkeit der Gemeinden

Wie bereits weiter oben erläutert, ist in Gemeinden, die ihre Steuern selbst beziehen, der Gemeinderat dafür zuständig, das allgemeine Fälligkeitsdatum, die Anzahl der Akontozahlungen und für alle Zinsen den anwendbaren Zinssatz festzulegen, der sich jedoch dem auf kantonaler Ebene festgelegten annähern sollte. Der Gemeinderat hat keine anderen Kompetenzen.

4. Die in der Frage beschriebene Situation

In dem von Grossrätin Antoinette Badoud beschriebenen Fall, kann man von der Annahme ausgehen, dass die Steuervergütung, die rückwirkend geltend gemacht werden konnte, vom Gemeinderat beschlossen worden war. Dieser Beschluss wurde gefasst, als sich zeigte, dass das Rechnungsergebnis besser ausfallen würde als im Voranschlag vorgesehen. Unter diesen Umständen wollte der Gemeinderat der Gemeindeversammlung vermutlich keine Steuersenkung vorschlagen, da er befürchtete, dass es nicht mehr möglich sein würde, den Steuerfuss für die folgenden Jahre anzuheben.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass das von Grossrätin Antoinette Badoud beschriebene Vorgehen nicht zulässig ist, da es nicht der zwischen der Gemeindeversammlung und dem Gemeinderat vorgesehenen Aufteilung der Zuständigkeiten entspricht. Die Gemeindeversammlung (oder der Generalrat) verfügt über die Zuständigkeit, den Steuerfuss der Gemeindesteuer zu beschliessen. Der Gemeinderat legt den allgemeinen Fälligkeitstermin und die Anzahl der Akontozahlungen fest. Die Senkung des Steuerfusses, für die die Gemeindeversammlung oder der Generalrat zuständig ist, hat eine Senkung des der Gemeinde vom Steuerzahler geschuldeten Steuerbetrags zur Folge. In der beschriebenen Situation hat eine Rückvergütung der Steuern oder eine vom Gemeinderat beschlossene Steuersenkung die gleiche Wirkung. Es muss daher festgestellt werden, um auf die erste Frage von Grossrätin Antoinette Badoud zu antworten, dass ein solches Vorgehen nicht gesetzeskonform ist.

Im Dezember 2000 wurden die Freiburger Gemeinden in einem vom Amt für Gemeinden und der Kantonalen Steuerverwaltung gemeinsam ausgearbeiteten Informationsbulletin darüber informiert, mit welchen Anforderungen das Inkrafttreten des GStG am 1. Januar 2001 verbunden sein würde (Infobulletin Nr. 38 des Amts für Gemeinden, Dezember 2000). In diesem Dokument waren alle Einzelheiten zur Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und der Kantonalen Steuerverwaltung, zu den Aufgaben der Gemeinden, ihren Zuständigkeiten und Pflichten aufgeführt.

Das Amt für Gemeinden ist verschiedentlich von Gemeinden angefragt worden, die ihre Steuern senken wollten. Es kam oft vor, dass der Gemeinderat die Steuern für ein Jahr senken wollte, dies der Gemeindeversammlung jedoch nicht beantragen wollte, da er befürchtete, dass diese sich weigern würde, die Steuern erneut zu erhöhen.

Das Amt für Gemeinden empfahl unter diesen Umständen, die Gemeindeversammlung über eine zeitlich (grundsätzlich auf ein Jahr) befristete Steuersenkung beschliessen zu lassen. In der gleichen Sitzung sollte sie den Steuerfuss für die folgenden Jahre beschliessen. Formell mussten zwei verschieden Beschlüsse gefasst werden.

Was die Rückwirkung betrifft, so kann sie im Falle einer Steuersenkung zugelassen werden, was sich als eine Ausnahme zum Grundsatz des Verbots der Rückwirkung erweist. Bei einer Senkung des Steuerfusses kann sich der Bürger nicht wirklich über die Einführung einer Regelung beschweren, die für ihn günstiger ist als die vorhergehende. Die Rückwirkung ist unter gewissen Bedingungen zulässig. Sie kann nur für das laufende Jahr angewendet werden, und zwar höchstens, bis die Rechnung genehmigt worden ist, jedoch nicht für die vorhergehenden Jahre, da die Rechnungen dieser Jahre bereits abgeschlossen und von der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat genehmigt worden sind. Sie muss ausserdem für die Gemeinde finanziell tragbar sein und die Gemeinde muss die notwendigen Rückstellungen gemacht haben.

Man könnte sich vorstellen, dass die gesetzlichen Grundlagen über Gemeindesteuern dahingehend angepasst werden, dass der Steuerfuss jährlich festgelegt wird, gleichzeitig mit der Genehmigung des Voranschlags, wie das auch beim Staat der Fall ist. Dieses Vorgehen hätte den Vorteil, dass die Prüfung des Steuersatzes systematisiert würde und enger mit den finanziellen Bedürfnissen der Gemeinde verbunden wäre. Der Staatsrat beabsichtigt jedoch nicht, in näherer Zukunft eine dahingehende Gesetzesänderung zu beantragen.

Steuervergütungen haben keinen Einfluss auf die Festlegung des Finanzkraftindexes, der zur Festlegung der Klassifikation der Gemeinde dient. Die anderen Gemeinden werden durch ein solches Vorgehen somit weder bevorzugt noch bestraft.

Der Staatsrat wird das Amt für Gemeinden damit beauftragen, die Gemeinden an ihre Rechte und Pflichten in diesem Bereich zu erinnern.

Freiburg, den 22. November 2005