

Institut für Finanzwissenschaft, Finanzrecht und Law and Economics IFF-HSG
Varnbühlstrasse 19
9000 St. Gallen

Gutachten im Auftrag der Finanzverwaltung
des Kantons St. Gallen zur

Steuerlichen Standortattraktivität der St. Galler Gemeinden

Autoren Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger
Lukas A. Schmid M.A. HSG

Datum 13. August 2019

Abstract

Das vorliegende Gutachten untersucht die steuerlichen Disparitäten der St. Galler Gemeinden untereinander und im Vergleich zu Nachbargemeinden in angrenzenden Kantonen. Die auf dem gesamten Kantonsgebiet verbreiteten Differenzen in den Steuerfüssen schlagen sich in recht ausgeprägten kommunalen Steuerbelastungsunterschieden nieder. Der jüngst akzentuierte Trend sinkender Steuerfüsse deutet darauf hin, dass die St. Galler Gemeinden in der jüngeren Vergangenheit nicht an steuerlicher Attraktivität verloren haben. Im Vergleich zu ihren Nachbarn sind die meisten steuergünstigen St. Galler Gemeinden jedenfalls gut aufgestellt. Im Mittel sind die St. Galler Gemeinden im interkantonalen Vergleich insbesondere im tieferen und mittleren Einkommenssegmente weniger gut positioniert.

Inhaltsverzeichnis

Abstract	1
Inhaltsverzeichnis	2
Abbildungsverzeichnis	3
1 Auftrag und Hintergrund	4
1.1 Ausgangslage	4
1.2 Ziele	4
1.3 Vorgehen	4
2 Vorangehende Erläuterungen	6
2.1 Boxplot	6
2.2 Beobachtungsgrössen: Steuerfuss und Steuerbelastung	6
3 Steuerfüsse der St. Galler Gemeinden	9
3.1 Disparitäten 2019	9
3.2 Entwicklung der Disparitäten seit 2010	11
3.3 Veränderung der relativen Positionierung seit 2010	12
4 Steuerbelastungsvergleich mit Gemeinden in den Nachbarkantonen	15
4.1 Bad Ragaz	17
4.2 Rapperswil-Jona	19
4.3 Zuzwil	21
4.4 Mörschwil & Tübach	23
4.5 Au, Balgach, Berneck, Diepoldsau, Widnau	25
4.6 Sennwald	27
5 Fazit	30
Literaturverzeichnis	31
Anhänge	32
Anhang A Berechnungsbasis Steuerbelastung	32

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Boxplot	6
Abbildung 2:	Zusammenhang Steuerfuss und Steuerschuld	7
Abbildung 3:	Steuerfüsse der St. Galler Gemeinden 2019	9
Abbildung 4:	Kommunale Steuerfüsse	10
Abbildung 5:	Steuerfüsse der St. Galler Gemeinden 2010 und 2019 nach Wahlkreise	11
Abbildung 6:	Netto-Veränderung Gesamtsteuerfuss (Gemeinde und Kanton) nach Gemeinde 2010-19	13
Abbildung 7:	Veränderung relative Positionierung 2010-19	14
Abbildung 8:	Steuerbelastung im Kanton St. Gallen und ausgewählten Nachbargemeinden nach Zivilstand und Einkommensklasse	16
Abbildung 9:	Steuerbelastung in Bad Ragaz und Umgebung nach Zivilstand und Einkommensklasse	17
Abbildung 10:	Veränderung Steuerbelastung Bad Ragaz und Umgebung 2014-19	18
Abbildung 11:	Steuerbelastung Agglomeration Obersee nach Zivilstand und Einkommensklasse	19
Abbildung 12:	Veränderung Steuerbelastung Agglomeration Obersee 2014-19	20
Abbildung 13:	Steuerbelastung Agglomeration Wil nach Zivilstand und Einkommensklasse	21
Abbildung 14:	Veränderung der Steuerbelastung Agglomeration Wil 2014-19	22
Abbildung 15:	Steuerbelastung Agglomeration Bodensee nach Zivilstand und Einkommensklasse	23
Abbildung 16:	Veränderung Steuerbelastung Agglomeration Bodensee 2014-19	24
Abbildung 17:	Steuerbelastung Agglomeration Rheintal nach Zivilstand und Einkommensklasse	25
Abbildung 18:	Veränderung Steuerbelastung Agglomeration Rheintal 2014-19	26
Abbildung 19:	Steuerbelastung Sennwald und Umgebung nach Zivilstand und Bruttoeinkommen	27
Abbildung 20:	Veränderung der Steuerbelastung Sennwald und Umgebung 2014-19	29

1 Auftrag und Hintergrund

1.1 Ausgangslage

Der aktuelle Finanzausgleich des Kantons St. Gallen trat 2008 in Kraft. Alle vier Jahre erstattet die Regierung dem Kantonsrat Bericht über den Finanzausgleich (Art. 44 FAG). In diesem Rahmen hat das Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht der Universität St. Gallen (IFF-HSG) in der Vergangenheit mehrmals die Wirksamkeit des St. Galler Finanzausgleichs untersucht und etwa die Einführung zusätzlicher Instrumente evaluiert [Angelini et al., 2015, Höhener and Schaltegger, 2013]. Für die nächste periodische Überprüfung des Finanzausgleichs, die im Jahr 2020 ansteht, soll eine aktualisierte Analyse der steuerlichen Disparitäten zwischen den Gemeinden den Wirkungsbericht ergänzen.

1.2 Ziele

Das Gutachten stellt eine aktualisierte Betrachtung der steuerlichen Positionierung der St. Galler Gemeinden bereit. Diese beinhaltet eine eingehende Analyse der Steuerbelastungsunterschiede zwischen den einzelnen St. Galler Kommunen und angrenzenden Gemeinden in den Nachbarkantonen. Neben der Bestandesaufnahme soll der Entwicklung der Disparitäten in den letzten Jahren Beachtung geschenkt werden.

1.3 Vorgehen

Die Aufbereitung der Disparitäten erfolgt auf der Berechnungsbasis, die die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) für die Berechnung der Steuerbelastung in den Schweizer Gemeinden benutzt. Die Details dazu sind im Anhang A ersichtlich. Folgende Fragen stehen im Zentrum des Berichts:

- Wie unterscheiden sich die St. Galler Gemeinden hinsichtlich Steuerbelastung untereinander und zu den angrenzenden Gemeinden in den Nachbarkantonen?
- Wie haben sich die kommunalen Steuerbelastungsunterschiede seit 2010 entwickelt?

Der Bericht ist im Wesentlichen zweigeteilt: In einem ersten Teil (Kapitel 3) werden die St. Galler Gemeinden untereinander verglichen und die Veränderungen der kommunalen Steuerfüsse seit 2010 analysiert. Im zweiten Teil (Kapitel 4) wird aufgezeigt, wie die steuer-günstigsten Gemeinden des Kantons im Vergleich mit ihren Nachbargemeinden in anderen Kantonen steuerlich positioniert sind und welche Veränderung sich seit 2014 ergeben haben.

2 Vorgehende Erläuterungen

2.1 Boxplot

Zur Analyse der Disparitäten wird im folgenden Kapitel wiederholt auf Boxplots als Darstellungsform zurückgegriffen. An dieser Stelle sei deshalb an die Lesart des Boxplots erinnert. Die horizontalen Linien des Kastens in Abbildung 1 geben die Quartile der betrachteten Verteilung an. Die untere Linie oder das untere (erste) Quartil stellt dabei den Wert dar, den 25 Prozent der Gemeinden nicht überschreiten. Die mittlere Linie oder der Median gibt den Wert an, den je eine Hälfte der Gemeinden über- und unterschreitet. Die obere Linie oder das obere (dritte) Quartil widerspiegelt den Wert, den 75 Prozent der Gemeinden nicht überschreiten. 50 Prozent der Daten liegen also innerhalb der Box. Die Differenz zwischen dem unteren und oberen Quartil wird Interquartilsabstand (IQA) genannt. Die Bandbreite, in der die meisten oder alle Beobachtungen ausserhalb des Interquartilsabstand sind, wird mit den vertikalen Linien (sog. Whiskers) angegeben, die mit der Box verbunden sind. Als Ausreisser gelten diejenigen Beobachtungen, die mehr als das 1,5-fache des IQA vom unteren oder oberen Quartil entfernt liegen. Abbildung 1 zeigt die Verteilung der Steuerfüsse der St. Galler Gemeinden im 2019. Um Ausreisser nach oben abbilden zu können, müsste mindestens eine Gemeinde einen Steuerfuss von mehr als 166,5 Prozent aufweisen ($3. \text{Quartil} + 1,5 \times \text{IQA} = 135 + 1,5 \times 21 = 166,5$).

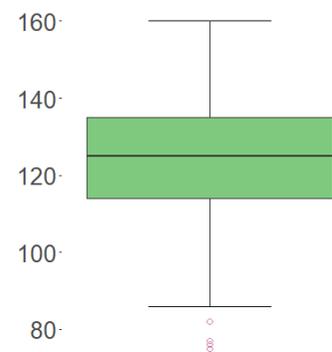


Abbildung 1: Boxplot

2.2 Beobachtungsgrössen: Steuerfuss und Steuerbelastung

Abhängig davon, ob Gemeinden innerhalb oder über Kantons Grenzen hinweg verglichen werden, werden zwei unterschiedliche Beobachtungsgrössen berücksichtigt. Die Analyse der steuerlichen Disparitäten zwischen den St. Galler Gemeinden in Kapitel 3 basiert auf einem Vergleich der kommunalen Steuerfüsse, die eine allgemeinere Betrachtung erlauben, ohne einzelne Steuerbelastungskategorien etwa in Abhängigkeit von Einkommen, Zivilstand und oder Haushaltsgrösse bilden zu müssen. Für die kantonsübergreifende Analyse in Kapitel 4

wird die Beobachtungsgrösse Steuerbelastung herangezogen (Details zur Berechnungsbasis sind im Anhang A ersichtlich). Grund dafür ist die kantonale Steuerautonomie, die sich in unterschiedlichen Steuertarifen manifestiert und deshalb einen Vergleich der Steuerfüsse zwischen Gemeinden aus unterschiedlichen Kantonen verunmöglicht.

Die intuitive Interpretation des Steuerfusses fällt manchen Leserinnen und Lesern möglicherweise schwer, da sich damit keine effektive Steuerschuld in Franken verknüpfen lässt. In der Folge soll deshalb mithilfe von Abbildung 2 die Auswirkungen unterschiedlicher Steuerfüsse und der Zusammenhang mit der effektiven Steuerbelastung kurz aufgezeigt werden.

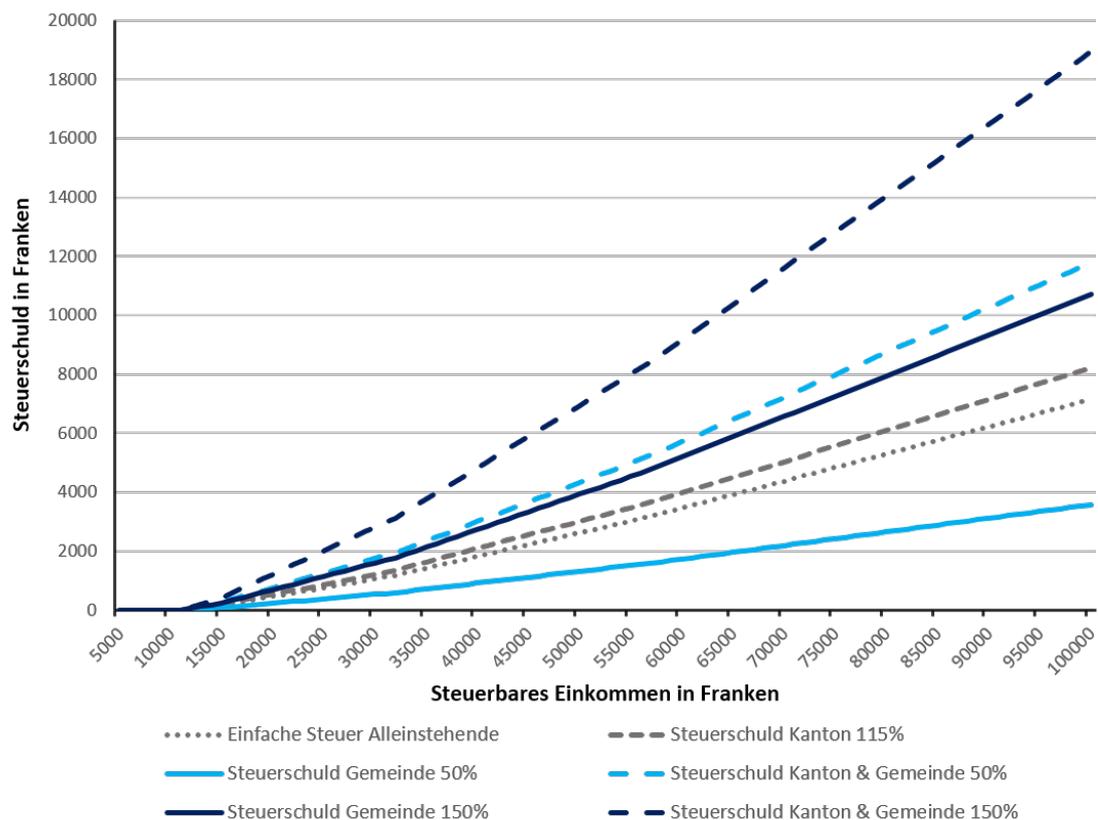


Abbildung 2: Zusammenhang Steuerfuss und Steuerschuld

Als eine Art Multiplikator kann der Steuersatz die dem Steuertarif zugrundeliegende Ausgestaltung verstärken, konstant halten oder reduzieren. In anderen Worten: Ist der Steuertarif wie in den meisten Kantonen progressiv ausgestaltet, steigt die effektive Steuerbelastung mit dem Einkommen unabhängig von der Höhe des (positiven) Steuerfusses an. Allerdings sind die Unterschiede zwischen den Steuerschulden beträchtlich wie Abbildung 2 veranschaulicht. Darin ist die jeweilige Steuerschuld für zwei fiktive St. Galler Gemeinden mit einem kommunalen Steuerfuss von 50 (hellblau) und 150 (dunkelblau) Prozent der einfachen Steuer in Abhängigkeit des steuerbaren Einkommens dargestellt. Der kantonale Steuerfuss beträgt 115 Prozent der einfachen Steuer. Generell ist die Steuerschuld in der Tiefsteurgemeinde folglich um zwei Drittel tiefer, was dem Quotienten des tieferen über den höheren Steuer-

fuss entspricht. Für ein steuerbares Einkommen von 100 000 Franken ergibt dies für eine alleinstehende Person eine um 7 150 Franken tiefere Steuerrechnung, weil die kommunale Steuerschuld 3 575 anstelle von 10 725 Franken beträgt.

3 Steuerfüsse der St. Galler Gemeinden

3.1 Disparitäten 2019

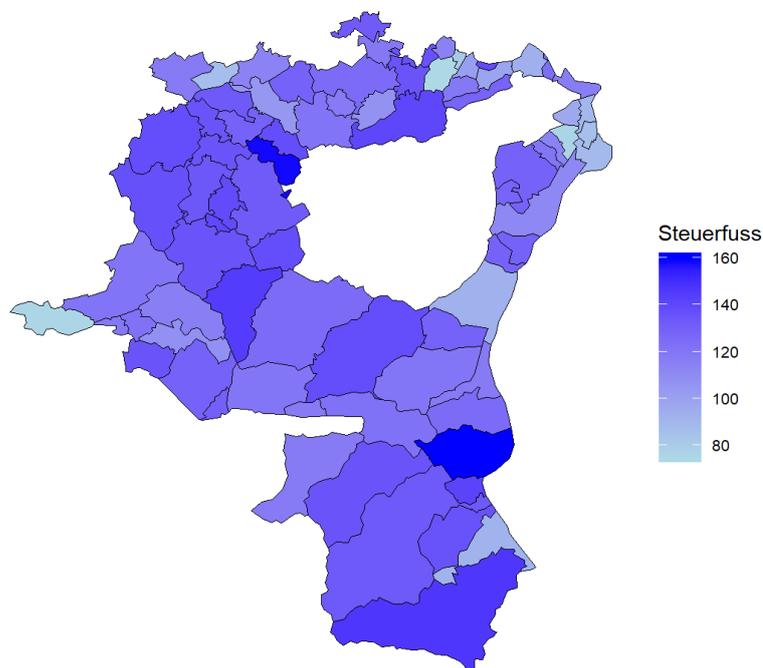


Abbildung 3: Steuerfüsse der St. Galler Gemeinden 2019

Abbildung 3 illustriert die Heterogenität der kommunalen Steuerfüsse auf dem St. Galler Kantonsgebiet. Im Jahr 2019 liegen die Steuerfüsse im Kanton St. Gallen zwischen 75 (Mörschwil) und 160 Prozent (Wartau) der einfachen Steuer. Der Median der aktuell geltenden Steuerfüsse beträgt 125 Prozent derselben. Die kommunale Steuerbelastung ist in mindestens der Hälfte der St. Galler Gemeinden also um zwei Drittel höher als in Mörschwil, in Wartau fällt sie mehr als doppelt so hoch aus. Innerhalb dieser Bandbreite sind die Gemeinden recht gleichmässig verteilt. Oberhalb des Medians liegen die Steuerfüsse etwas näher beieinander als unterhalb. Dies zeigen auch die Werte des unteren (114) und oberen (135) Quartils ($IQA = 135 - 114 = 21$ Prozentpunkte) sowie die vier Ausreisser nach unten (siehe Abbildung 4). Demgegenüber weist keine Gemeinde einen Steuerfuss oberhalb der Abstandsbreite auf. Eine steuerliche Differenzierung findet tendenziell nach unten statt.

Augenfällige regionale Unterschiede sind auf Abbildung 3 kaum zu erkennen. Dennoch gibt es einige nennenswerte Anmerkungen dazu. Zur regionalen Unterscheidung der Gemeinden werden die Wahlkreise herangezogen (siehe Abbildung 5). Den höchsten Medianwert erreicht das Toggenburg mit 137 Prozent. Gleichzeitig weist die Region auch die tiefste Streuung auf, ist also steuerlich vergleichsweise homogen. Diese Feststellung trifft weitgehend auch auf die Wahlkreise Werdenberg und See-Gaster zu. In letzterem bildet mit Rapperswil-Jona diejenige Gemeinde die Ausnahme, die den besten Anschluss an das Zürcher Oberland und die gegenüberliegende Seeseite hat. Mörschwil im Wahlkreis Rorschach ist im Gegensatz zu anderen steuergünstigen Gemeinden wie Bad Ragaz, Sennwald oder Zuzwil kein Ausreisser, weil der Wahlkreis für sich eine hohe steuerliche Heterogenität aufweist. Allgemein stehen beträchtliche Unterschiede in den Steuerfüssen innerhalb der Wahlkreise kleineren Differenzen zwischen den Wahlkreisen gegenüber. So schwanken die regionalen Mediansteuerfüsse mit Ausnahme von Rorschach (101) und des Rheintals (114) zwischen 120,5 und 137 Prozent. Demgegenüber bestehen in Werdenberg, Wil, Rorschach und dem Sarganserland innerregionale Unterschiede in den Steuerfüssen von zwischen 55 und 72 Prozentpunkten.

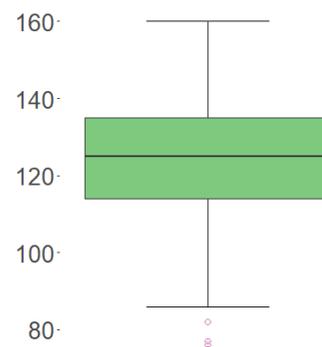


Abbildung 4: Kommunale Steuerfüsse

Räumliche Steuerunterschiede manifestieren sich zuweilen zwischen städtischen Zentren und umliegenden Gemeinden. Für den Kanton St. Gallen lässt sich mit Blick auf seine fünf Agglomerationen jedoch kein eindeutiges Muster erkennen.¹ Zwar weisen die Kernstädte St. Gallen (Agglomeration St. Gallen), Uzwil (Agglomeration Wil²) und Altstätten (Agglomeration Rheintal) die höchsten Steuerfüsse in ihrer Agglomeration auf. In der Agglomeration Rheintal bilden aber mehrere steuergünstige Gemeinden (Au, Balgach, Diepoldsau und Widnau) zusammen mit Altstätten sowie den Städten Bregenz, Dornbirn und Feldkirch im angrenzenden österreichischen Bundesland Vorarlberg den Hauptkern der Agglomeration. In der Agglomeration St. Gallen fallen die umliegenden Gemeinden durch eine grosse Heterogenität in den Steuerfüssen auf, sodass die Unterschiede zwischen manchen Gemeinden und der Kernstadt marginal bleiben. Ein weiteres Indiz dafür, dass das zu Beginn dieses Abschnitts angesprochene Muster im Kanton St. Gallen kaum abschliessend gilt, liefert die Agglomeration Vaduz-Buchs, in der die Kernstadt Buchs sogar den tiefsten Steuerfuss aller

¹Das Bundesamt für Statistik (BFS) definiert anhand schweizweit einheitlicher Kriterien Räume mit städtischem Charakter. Dabei wird zwischen Agglomerationskern (und weiter zwischen Kernstadt und Hauptkern) sowie Agglomerationsgürtelgemeinde unterschieden. Auf dem Gebiet des Kantons St. Gallen verortet das BFS sechs Agglomerationen: St. Gallen, Rheintal, Vaduz-Buchs, Rapperswil-Jona-Rüti, Wil und Arbon-Rorschach. Mehr dazu unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/raeumliche-analysen/raeumliche-gliederungen.html> (abgerufen am 29. Juli 2019).

²Wil, Uzwil und Sirmach sind in der Agglomeration Wil gleichsam als Kernstädte definiert.

(Schweizer) Gemeinden der Agglomeration aufweist. Dasselbe gilt für die Agglomeration Rapperswil-Jona-Rüti (ZH), wobei die Kernstadt Rapperswil-Jona die einzige der Agglomeration angehörende St. Galler Gemeinde ist.

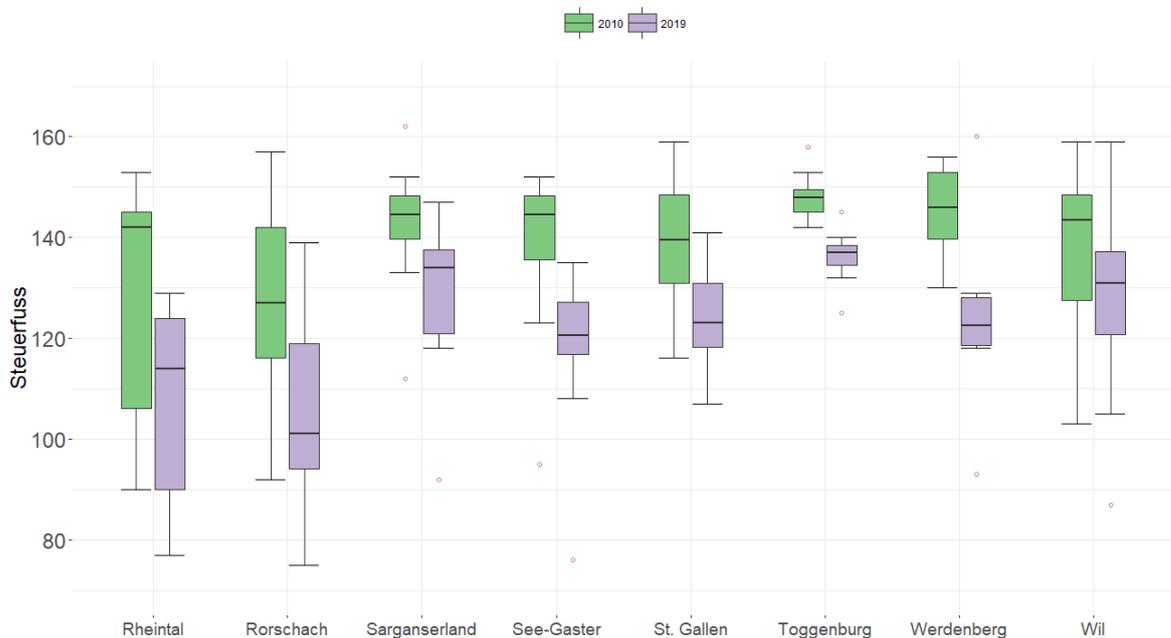


Abbildung 5: Steuerfüsse der St. Galler Gemeinden 2010 und 2019 nach Wahlkreise

3.2 Entwicklung der Disparitäten seit 2010

Im folgenden Abschnitt wird die Entwicklung der Steuerfüsse im vergangenen Jahrzehnt nachgezeichnet und kommentiert. Der Vergleich betrachtet den Zeitraum ab 2010, da seither derselbe Steuertarif in Kraft ist.³ Abbildung 5, 6 und 7 illustrieren die jüngeren Veränderungen in den Steuerfüssen nach Wahlkreis und pro Gemeinde und zeigen einen kantonalen Trend nach unten. Sowohl der Median (-20,5 Prozentpunkte) wie das untere (-16) und obere Quartil (-15) sind im Vergleich zu 2010 erheblich zurückgegangen. Regional war der Rückgang im Rheintal (Median -28 Prozentpunkte), in Rorschach (-26), im See-Gaster (-26,5) und in Werdenberg (-23,5) besonders ausgeprägt. Im Sarganserland (-10,5 Prozentpunkte), im Toggenburg (-11), in Wil (-14) und in St. Gallen (-16,5) wurden die Steuerfüsse vergleichsweise etwas weniger stark gesenkt.

Diese Entwicklung steht im Gegensatz zum kantonalen Steuerfuss, der in den Jahren 2012 und 2013 um je 10 Prozentpunkte angehoben wurde und seither bei 115 Prozent steht. Der Rückgang der kommunalen Steuerfüsse erfolgte indes nicht als unmittelbare Reaktion auf

³Für 2010 werden 85 Gemeinden, für 2019 77 Gemeinden berücksichtigt. In der Zwischenzeit gab es im Kanton St. Gallen sechs Gemeindefusionen. In zwei davon waren je drei Gemeinden, in vier je zwei Gemeinden involviert. Siehe <https://www.agvchapp.bfs.admin.ch/de/mutations/query>

die kantonale Erhöhung, sondern vielerorts danach im Jahr 2016 und jüngst auf 2018 und 2019.

Rechnet man nun die Entwicklung auf Gemeinde- und Kantonebene zusammen ergibt sich folgendes Bild: In 19 von heute 77 Gemeinden ist die Netto-Steuerbelastung gemessen am kantonalen und kommunalen Steuerfuss heute höher als 2010 (siehe Abbildung 6 für die absolute Veränderung jeder Gemeinde). Demgegenüber ist sie in sechs Gemeinden unverändert und in 52 Gemeinden kleiner. In beinahe der Hälfte der Gemeinden (25), in denen die Summe der Steuerfüsse gesunken sind, beträgt die Differenz mehr als zehn Prozentpunkte. Wiederum ist nur bedingt ein regionales Muster zu erkennen. Einzig im Wahlbezirk Rorschach ist in allen Gemeinden ein Netto-Rückgang des Steuerfusses zu verzeichnen. Im Wahlbezirk Wil resultiert demgegenüber in einer Mehrheit der Gemeinden (6/10) ein (geringfügiger) Netto-Anstieg des Steuerfusses.

3.3 Veränderung der relativen Positionierung seit 2010

Obwohl der Trend sinkender Steuerfüsse im gesamten Kanton verbreitet ist, gibt es in der relativen Positionierung einige Änderungen zwischen 2010 und 2019 zu beobachten. Wie Abbildung 7 zeigt, machten am oberen Ende der Bandbreite, bei den steuerlich schlechter positionierten Gemeinden, insbesondere vier Gemeinden einen Sprung vom Ende der Gemeinderangliste ins Mittelfeld: Niederbüren (-30 Prozentpunkte), Häggenschwil (-40), Untereggen (-38) und Gams (-27). Eine Senkung des Steuerfusses im ähnlichen Umfang (-30) beschloss auch die Rheintaler Gemeinde Oberriet. Den grössten Sprung nach vorne verzeichneten Thal (-48) und Sennwald (-54), wobei letztere neu unter den zehn steuergünstigsten Gemeinden des Kantons rangiert (siehe Abschnitt 4.6). Umgekehrt ist der kommunale Steuerfuss in Berg (+8), Gossau, Wartau, Wittenbach (je +5) und Degersheim (+2) – bedingt durch erhöhte Investitionen oder Schuldenabbau (Degersheim) – heute höher als vor neun Jahren. Die Spitze teilen sich weiterhin Balgach, Mörschwil und Rapperswil-Jona. Berneck und Oberbüren sind hingegen aus den Top Ten gefallen, da sie unterdurchschnittliche Kürzungen zu verzeichnen haben. Augenfällig ist die Abnahme der Konzentration über den betrachteten Zeitraum, die sich auch in den statistischen Werten widerspiegelt. So ist das Verhältnis von 1. Quartil und Median sowie von 3. Quartils und des Medians seit 2010 um zwei resp. vier Prozentpunkte auf 91 und 112 Prozent angewachsen. Die Homogenisierung hat tendenziell abgenommen. Konzentrierten sich 2010 die Steuerfüsse um ungefähr 145 Prozent, sind heute auf Abbildung 7 eher zwei Gemeindegruppen um 120 und 135 Prozent zu erkennen. Ein genereller Level-Effekt, bei dem die steuerlich weniger wettbewerbsfähigen Gemeinden gegenüber den steuergünstigen überdurchschnittlich aufholen, ist allerdings nicht zu beobachten.

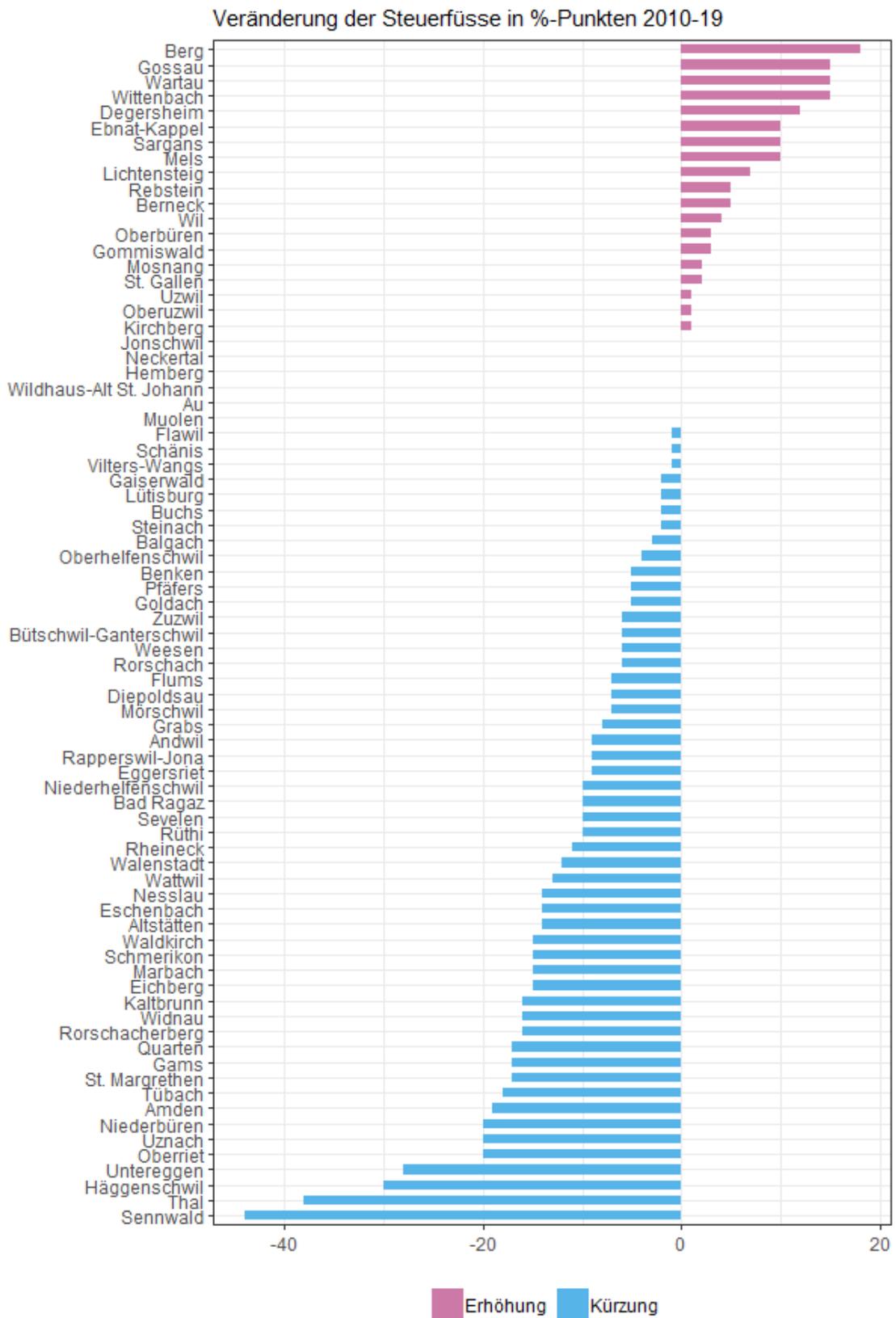


Abbildung 6: Netto-Veränderung Gesamtsteuerfuss (Gemeinde und Kanton) nach Gemeinde 2010-19

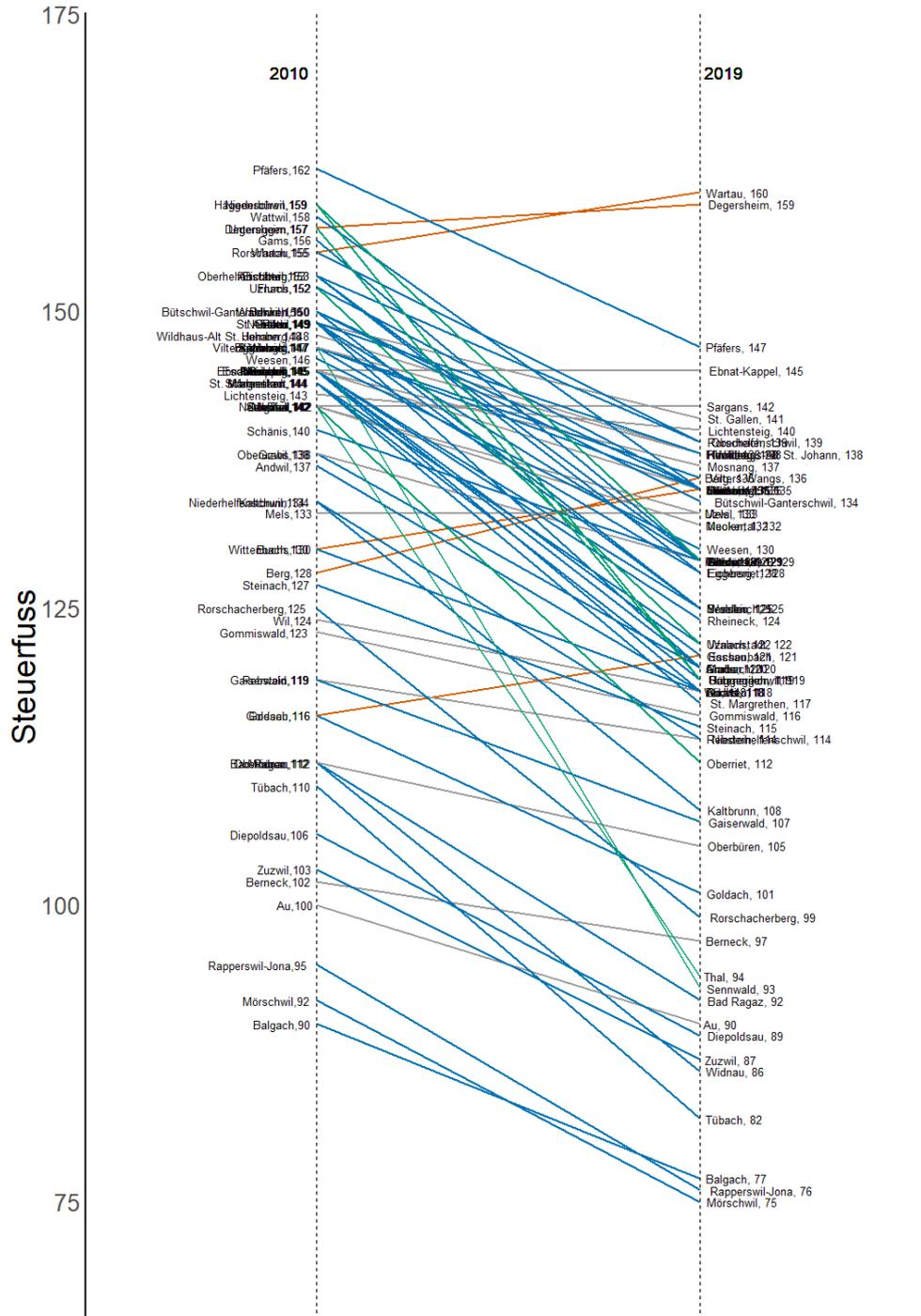


Abbildung 7: Veränderung relative Positionierung 2010-19

4 Steuerbelastungsvergleich mit Gemeinden in den Nachbarkantonen

Analog zu Kapitel 4 im Gutachten des IFF von 2013 [Höhener and Schaltegger, 2013] werden in der Folge die Steuerbelastungsunterschiede zwischen den steuergünstigsten St. Galler Gemeinden und ihren Nachbargemeinden in angrenzenden Kantonen analysiert. Abbildung 8 zeigt eine Gesamtübersicht des Kantons St. Gallen und ausgewählten Nachbargemeinden.

Es werden jeweils die Belastungsunterschiede für drei Bruttoarbeitseinkommen verglichen. Für den Zivilstatus einer alleinstehenden Person werden die Bruttoarbeitseinkommen von 50 000 (tiefes Einkommenssegment), 100 000 (mittel) und 1 Mio. (hoch) Schweizer Franken verglichen, für den Zivilstatus eines verheirateten Doppelverdienerhepaars mit zwei Kindern die Bruttoarbeitseinkommen in der Höhe von 100 000 (tief), 200 000 (mittel) und 1 Mio. (hoch) Schweizer Franken (siehe Abbildungen 8, 9, 11 etc.). Bei letzterem wird angenommen, dass sich das Arbeitseinkommen zu 70 Prozent auf die erstverdienende und zu 30 Prozent auf die zweiverdienende Person aufteilen lässt. Die genaue Berechnungsbasis ist im Anhang A ersichtlich.

Da es sich um einen relativen Vergleich innerhalb der jeweiligen Agglomeration und/oder Region handelt, sind die nachfolgend abgebildeten Karten nicht direkt über die jeweilige Region hinaus vergleichbar. Steuergünstige St. Galler Gemeinden in unmittelbarer Nähe voneinander wie etwa im Rheintal werden gemeinsam betrachtet.

Zusätzlich wird die Veränderung der Belastungsunterschiede für die drei Einkommensklassen und den Zivilstandsformen zwischen 2014 und 2019 analysiert (siehe Abbildungen 10, 12 etc.). Dazu wird der Mittelwert der Differenzen der sechs Belastungskategorien berechnet. Ein Vergleich zu früheren Jahren wäre mit einem erheblichen Berechnungsaufwand verbunden, da die ESTV die Steuerbelastung in den Gemeinden für das Doppelverdienerhepaar mit zwei Kindern erstmals 2014 publizierte. Es sei darauf hingewiesen, dass dieser Vergleich einerseits kein vollständiges Bild der Veränderungen vermitteln kann, da weitere Zivilstandsformen und Einkommensklassen nicht betrachtet werden. Andererseits können (v. a. kleinere) Veränderungen nicht nur das Resultat einer Erhöhung oder Reduktion der Steuerbelastung sondern auch von Anpassungen der Steuerabzüge sein.

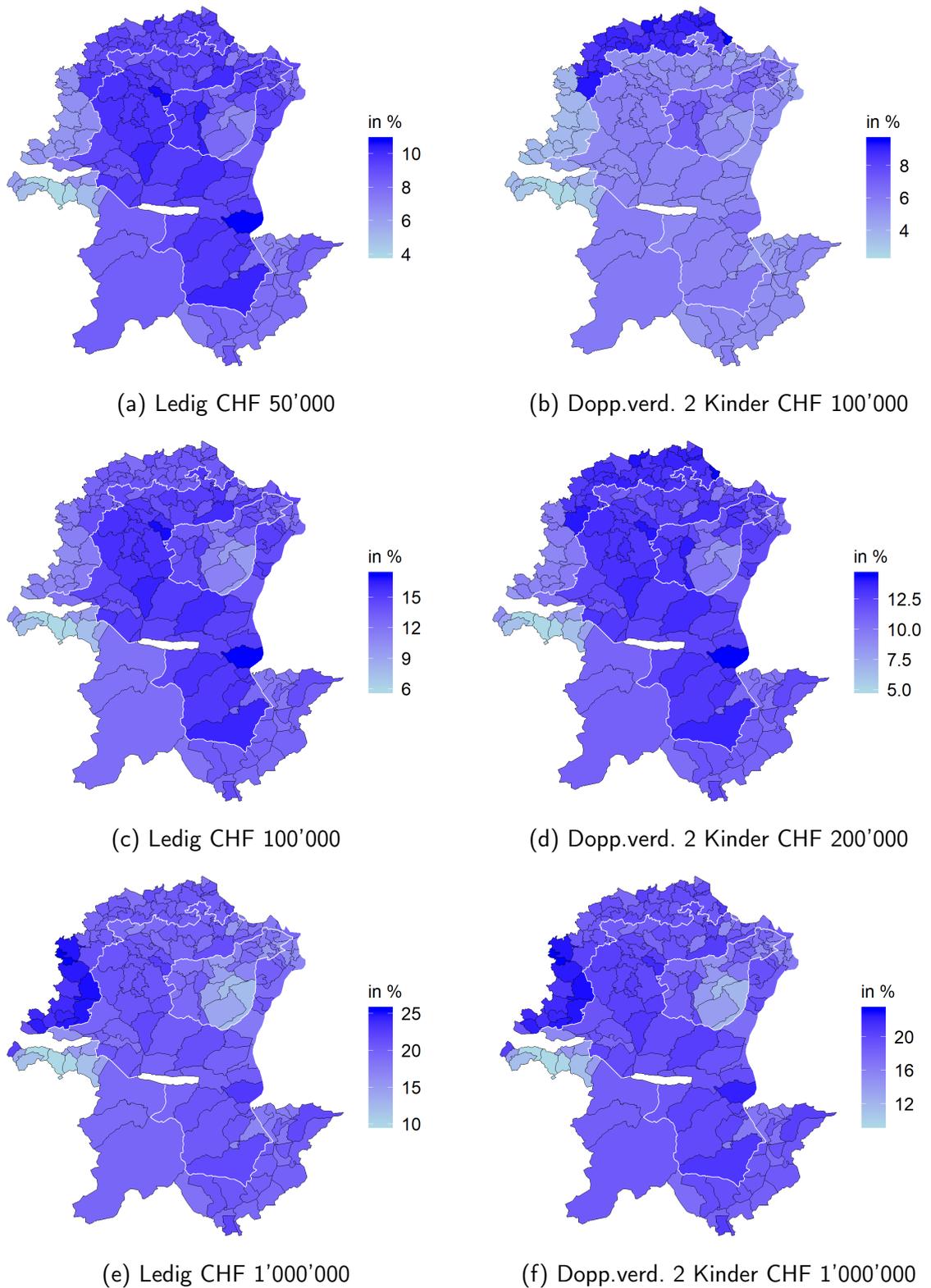


Abbildung 8: Steuerbelastung im Kanton St. Gallen und ausgewählten Nachbargemeinden nach Zivilstand und Einkommensklasse

4.1 Bad Ragaz

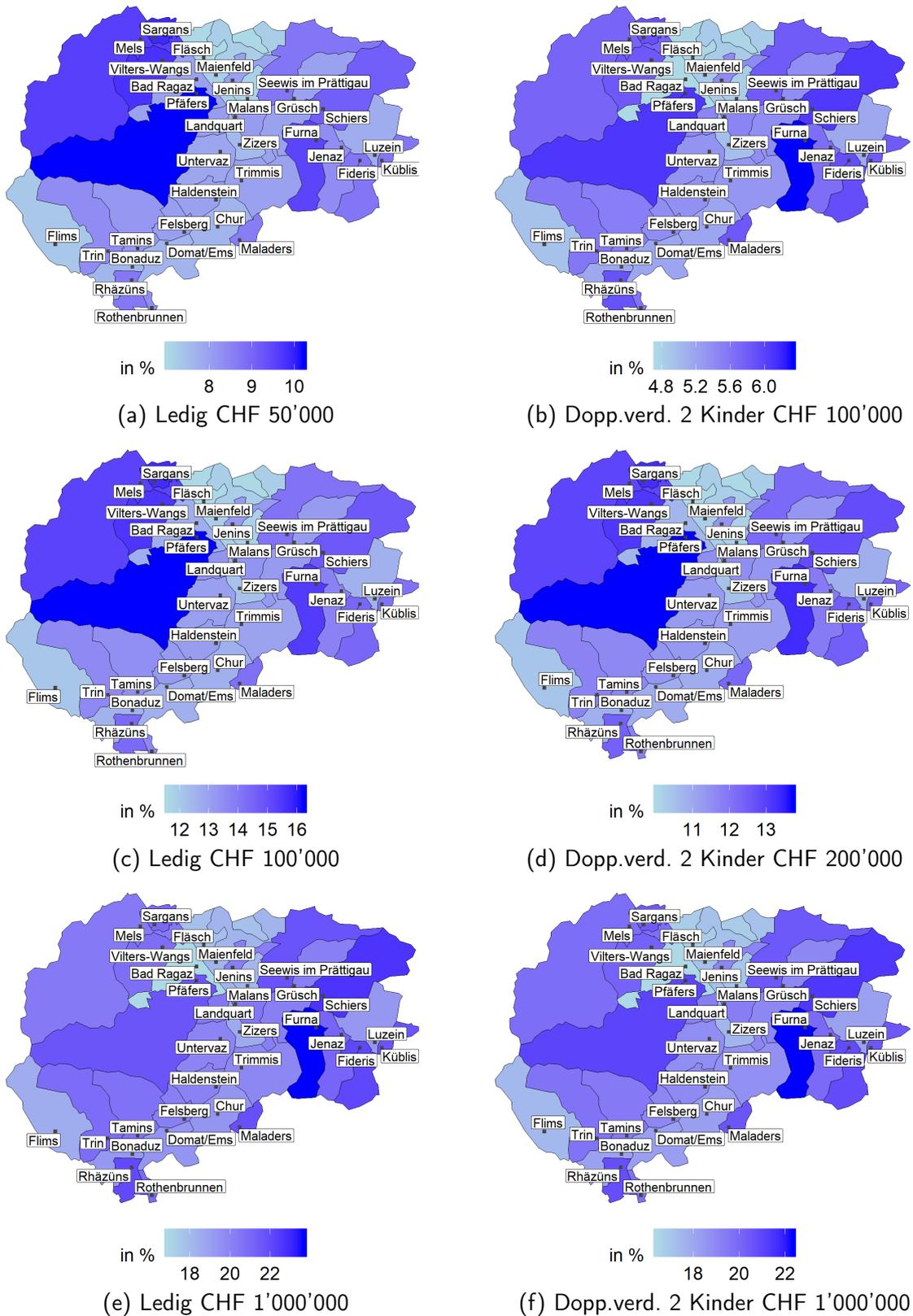


Abbildung 9: Steuerbelastung in Bad Ragaz und Umgebung nach Zivilstand und Einkommensklasse

Die Karten der Abbildung 9 zeigen die St. Galler und Bündner Nachbargemeinden von Bad Ragaz sowie die innerhalb von 30 Fahrminuten erreichbaren Gemeinden Graubündens.⁴ Bad Ragaz ist im Vergleich zu den Bündner Nachbarn steuerlich äusserst günstig positioniert. Dies gilt besonders für hohe Einkommen und verheiratete Paare (mit Kindern). Die Unterschiede zu den steuerlich attraktivsten Bündner Gemeinden (Fläsch, Maienfeld, Malans) bewegen sich aber nur bei den hohen Einkommen über einem Prozentpunkt. Im tiefen Einkommenssegment bedeutet dies für eine alleinstehende Person eine um ungefähr 400 Franken höhere Steuerschuld (ca. 3 600 in Maienfeld gegenüber 4 000 Franken in Bad Ragaz).

Wie Abbildung 10 illustriert, bewegen sich die steuerlich attraktivsten Gemeinden der Region im Gleichschritt. Andere Nachbargemeinden wie Malans oder Jenins verzeichneten dagegen leichte Steuererhöhungen. Im Vergleich mit anderen Regionen liegen die Veränderungen in der Umgebung von Bad Ragaz ungefähr im Durchschnitt.

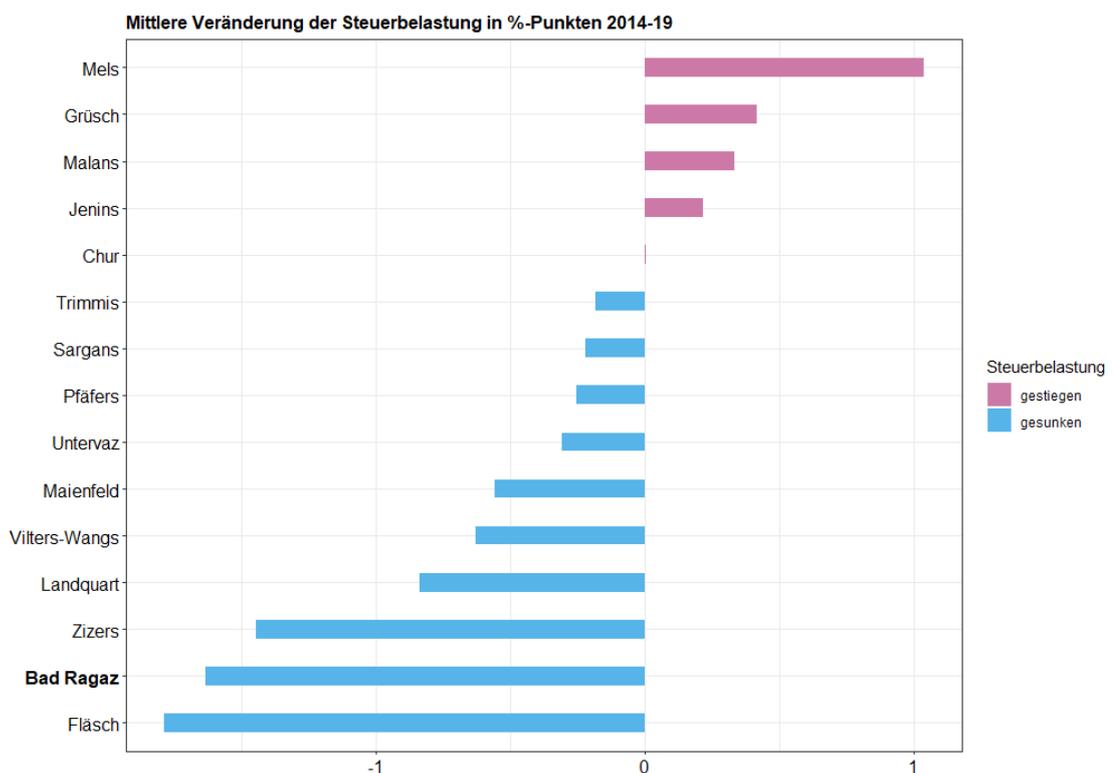


Abbildung 10: Veränderung Steuerbelastung Bad Ragaz und Umgebung 2014-19

⁴Bad Ragaz gehört keiner Agglomeration nach BFS-Kriterien an.

4.2 Rapperswil-Jona

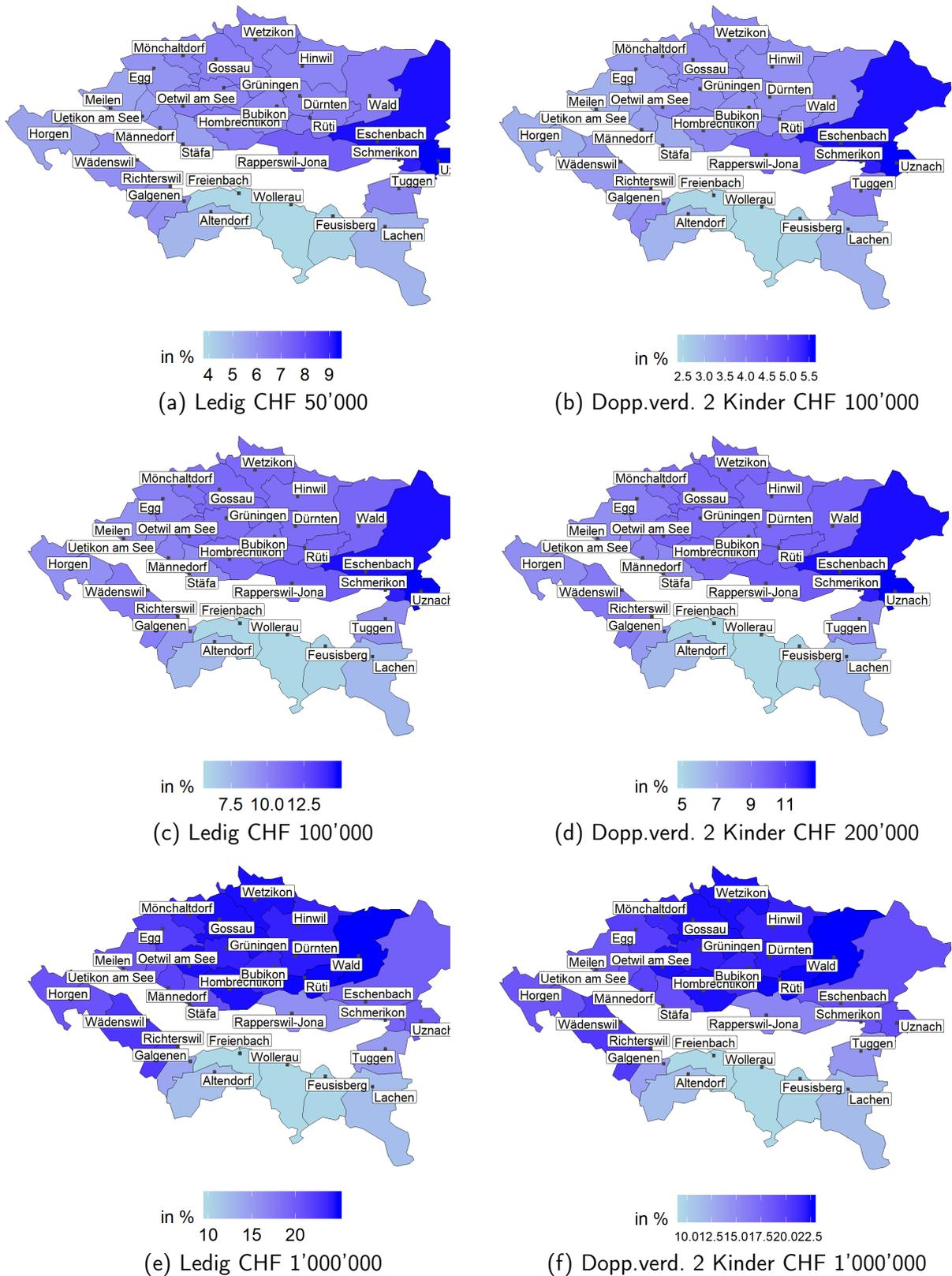


Abbildung 11: Steuerbelastung Agglomeration Obersee nach Zivilstand und Einkommensklasse

Rapperswil-Jona bildet laut BFS-Kriterien zusammen mit Dürnten und Rüti (ZH) eine Agglomeration. Zusätzlich dazu zeigen die Karten in Abbildung 11 die Gemeinden der Agglomeration Obersee⁵ sowie weitere Gemeinden der Kantone Schwyz und Zürich innerhalb eines Erreichbarkeitsradius von 30 Minuten. Trotz erheblicher Steuerfusskürzungen in jüngerer Vergangenheit vermag sich Rapperswil-Jona nur bei den hohen Einkommen steuerlich günstig gegenüber den Nachbargemeinden zu positionieren. Im tieferen und mittleren Einkommenssegment weist eine überwiegende Mehrheit der ausserkantonalen Gemeinden tiefere Steuerbelastungen auf als die zweitsteuergünstigste Gemeinde St. Gallens. Relativiert wird dieses Bild durch die Schwyzer Gemeinden Feusisberg, Freienbach und Wollerau auf der gegenüberliegenden Seeseite, die besonders im mittleren und hohen Einkommensbereich zu den steuerlich attraktivsten Gemeinden der Schweiz zählen. Weiter bewegen sich die Unterschiede im mittleren Einkommenssegment zu vielen Gemeinden im Zürcher Oberland innerhalb eines Prozentpunktes.

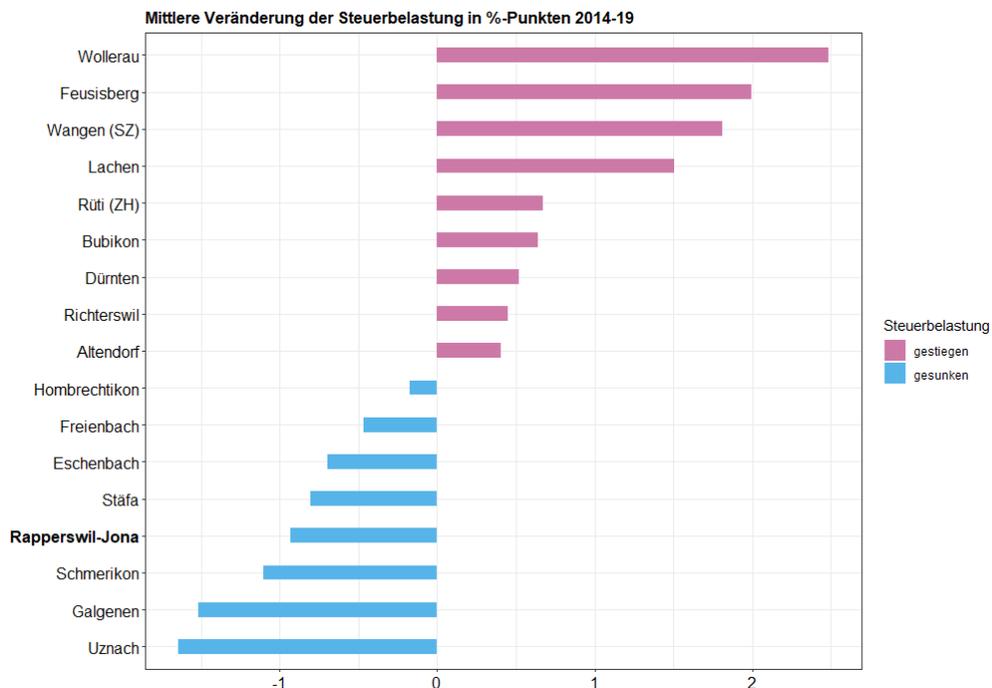


Abbildung 12: Veränderung Steuerbelastung Agglomeration Obersee 2014-19

Zwei Entwicklungen haben die steuerliche Positionierung von Rapperswil-Jona in der Region seit 2014 verbessert (siehe Abbildung 12): Einerseits die angesprochene Entlastung der eigenen Steuerzahler und andererseits der teilweise überdurchschnittliche Anstieg der Steuerbelastung in einer Mehrheit der Gemeinden am und in der Nähe des Obersee. Galgenen SZ bleibt die einzige ausserkantonale Gemeinde, die eine höhere Reduktion der Steuerbelastung aufweisen kann als Rapperswil-Jona. Die zuvor skizzierte Konkurrenzsituation bleibt jedoch anspruchsvoll.

⁵Siehe <https://www.aggloobersee.ch/>

4.3 Zuzwil

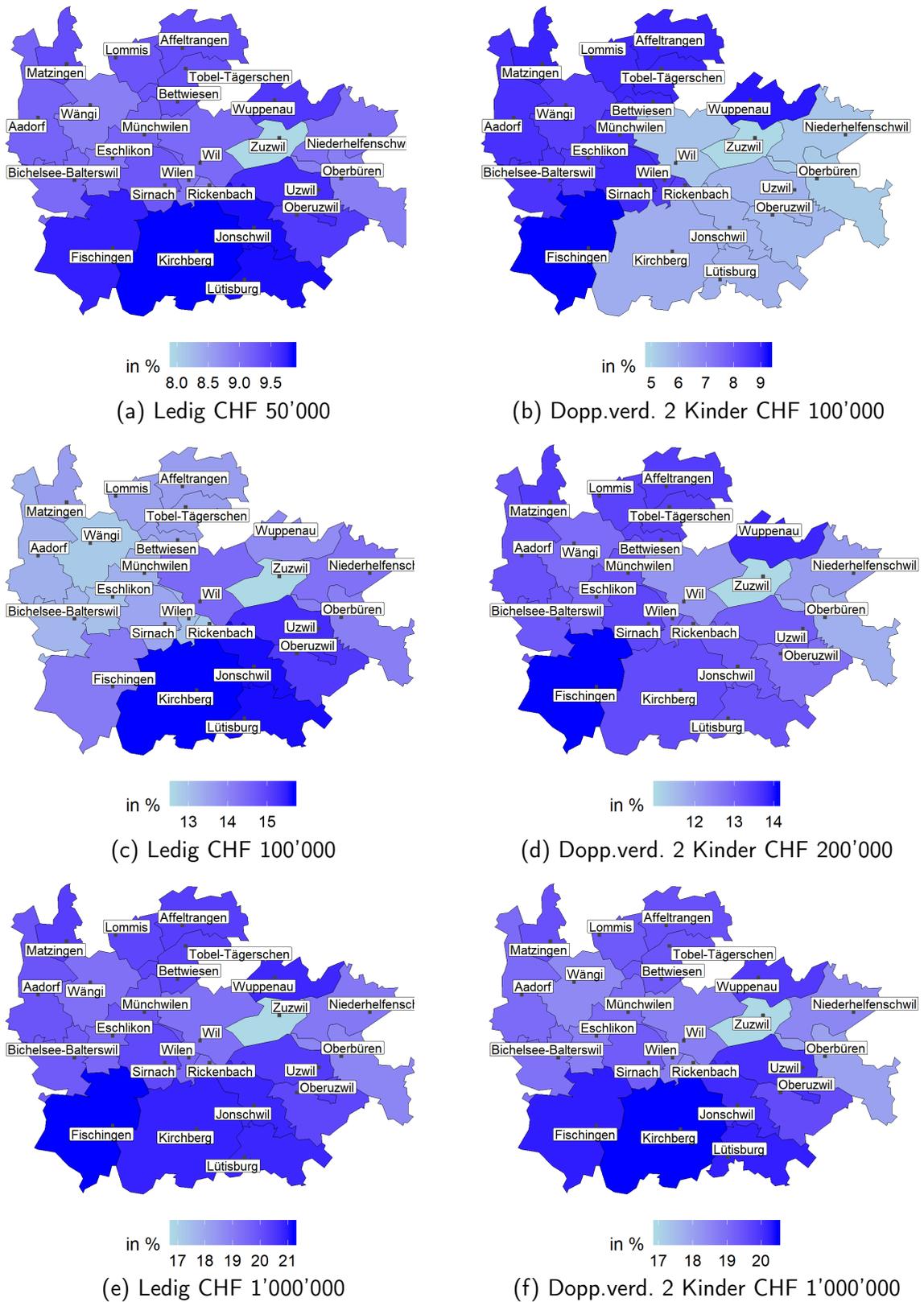


Abbildung 13: Steuerbelastung Agglomeration Wil nach Zivilstand und Einkommensklasse

Wil bildet mit insgesamt neun Thurgauer und St. Galler Gemeinden eine Agglomeration. Die Karten in Abbildung 13 zeigen zudem die Mitgliedergemeinden des Agglomerationsprogramms Wil⁶. Dazu gehört auch die hier interessierende Gemeinde Zuzwil, die sich im steuerlichen Vergleich mit den Nachbargemeinden aus dem Kanton Thurgau unabhängig von dem Einkommenssegment und der familiären Situation günstig positioniert. Während der Abstand im tiefen und hohen Einkommensbereich zur gesamten ausserkantonalen Konkurrenz zwei Prozentpunkte und mehr beträgt, sind die Unterschiede zu einer Reihe von Thurgauer Gemeinden bei den mittleren Einkommen geringer. Dies gilt für Alleinstehende ebenso wie für Verheiratete.

Wie Abbildung 14 zeigt, hat die steuerlich vorteilhafte Positionierung Zuzwils in den letzten fünf Jahren weiter zugenommen, da alle Thurgauer Gemeinden der Agglomeration Wil heute eine höhere Steuerbelastung aufweisen als 2014. Im Vergleich zu anderen Regionen haben sich die Unterschiede allerdings unterdurchschnittlich entwickelt.

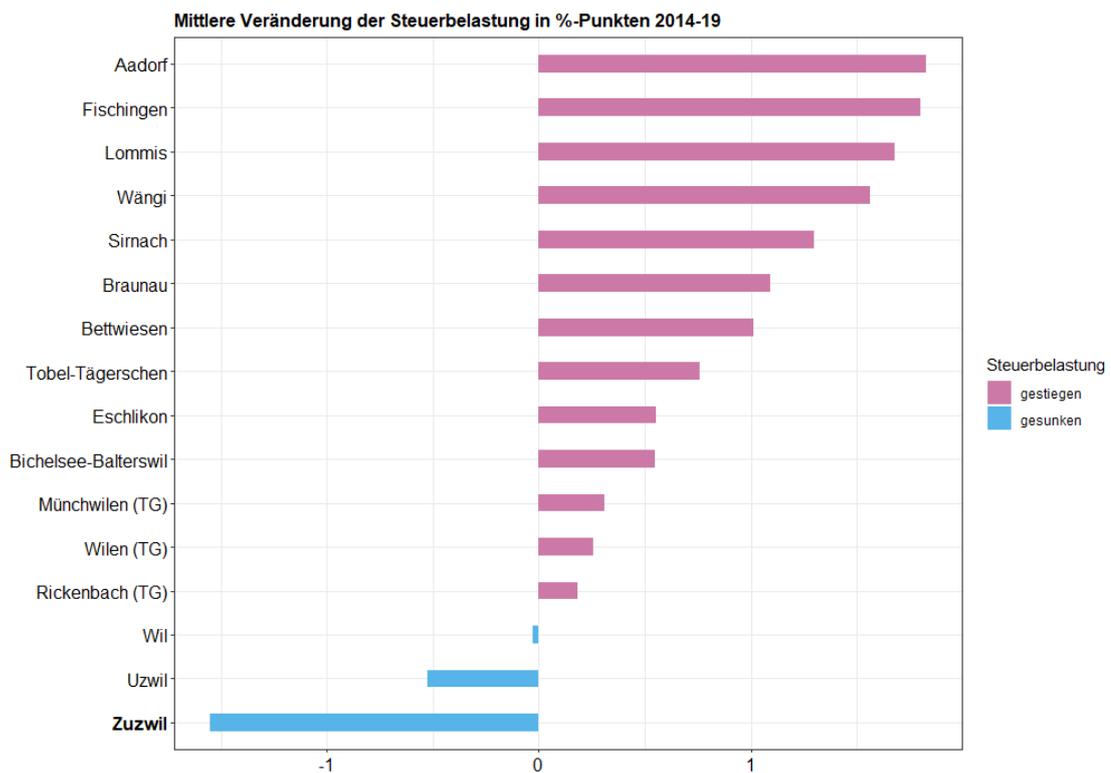


Abbildung 14: Veränderung der Steuerbelastung Agglomeration Wil 2014-19

⁶Siehe <http://www.regio-wil.ch/index.php>

4.4 Mörschwil & Tübach

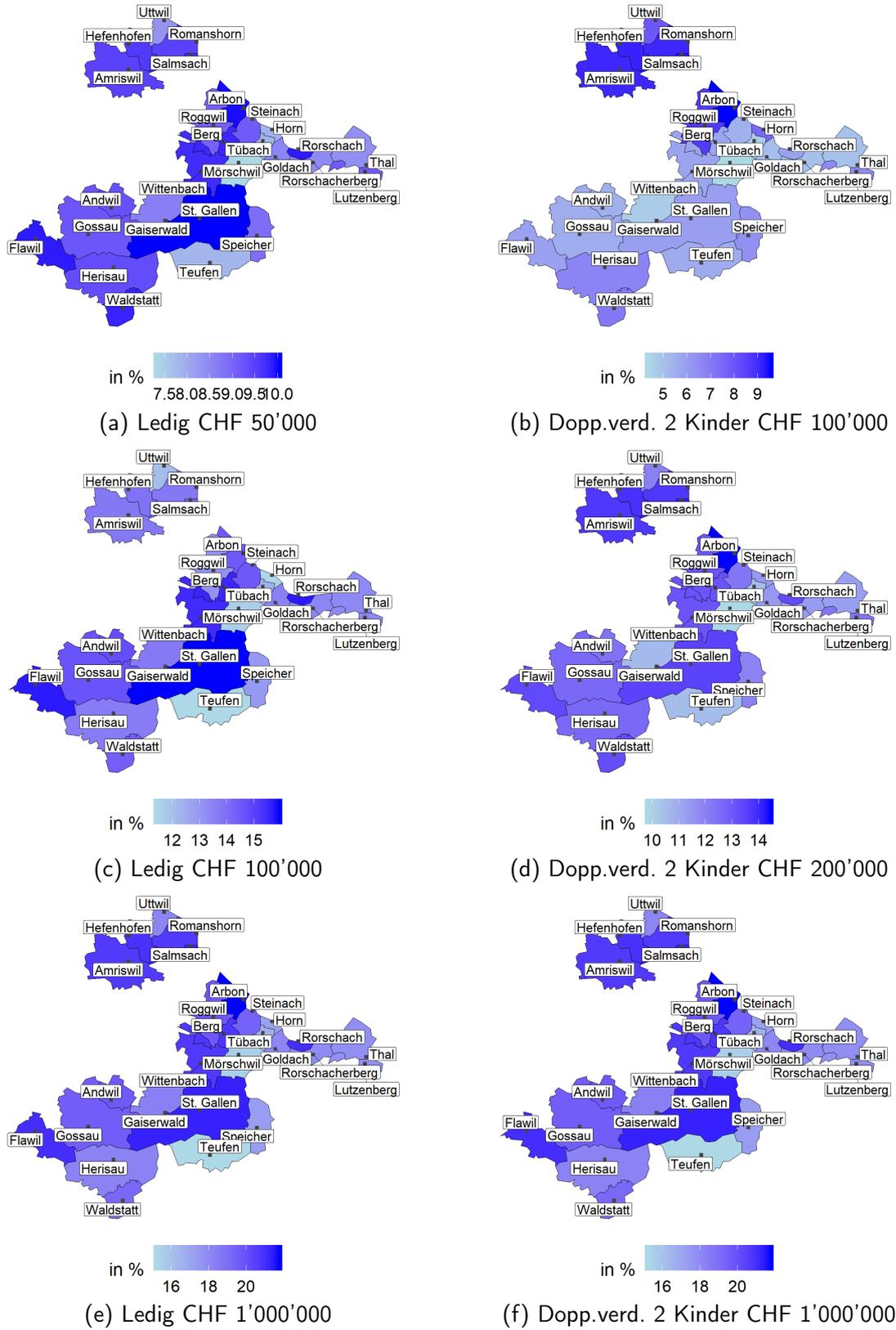


Abbildung 15: Steuerbelastung Agglomeration Bodensee nach Zivilstand und Einkommensklasse

Neben den hier interessierenden St. Galler Gemeinden Mörschwil und Tübach zeigen die Karten der Abbildung 15 die Gemeinden des Agglomerationsprogramms Bodensee⁷, das Gebietskörperschaften der Kantone St. Gallen, Thurgau und Appenzell Ausserrhoden zusammenführt.⁸ Mörschwil ist unabhängig von der Einkommensklasse steuerlich sehr attraktiv positioniert. Die Belastungsunterschiede sind beträchtlich, betragen in der Regel zwei und mehr Prozentpunkte. Dasselbe Fazit gilt in leicht eingeschränktem Ausmass für Tübach. Ausserkantonale Konkurrenz erwächst den beiden Gemeinden am ehesten im mittleren und hohen Einkommenssegment durch die Ausserrhoder Gemeinde Teufen und Horn im Thurgau, das an Tübach grenzt.

In steuerlicher Hinsicht hat sich die Konkurrenzsituation der beiden Gemeinden im Vergleich zu 2014 verbessert (siehe Abbildung 16). Die Senkung der kommunalen Steuerfüsse übertrifft die Anpassungen der steuerlich attraktivsten Gemeinden in der Umgebung, Horn (TG) und Teufen (AR), um 0,5 bis 1,5 Prozentpunkte. Die Differenz zu den den Gemeinden in der Agglomeration Romanshorn-Amriswil ist aufgrund der Erhöhung der dortigen Steuerbelastung vergleichsweise stark gewachsen.

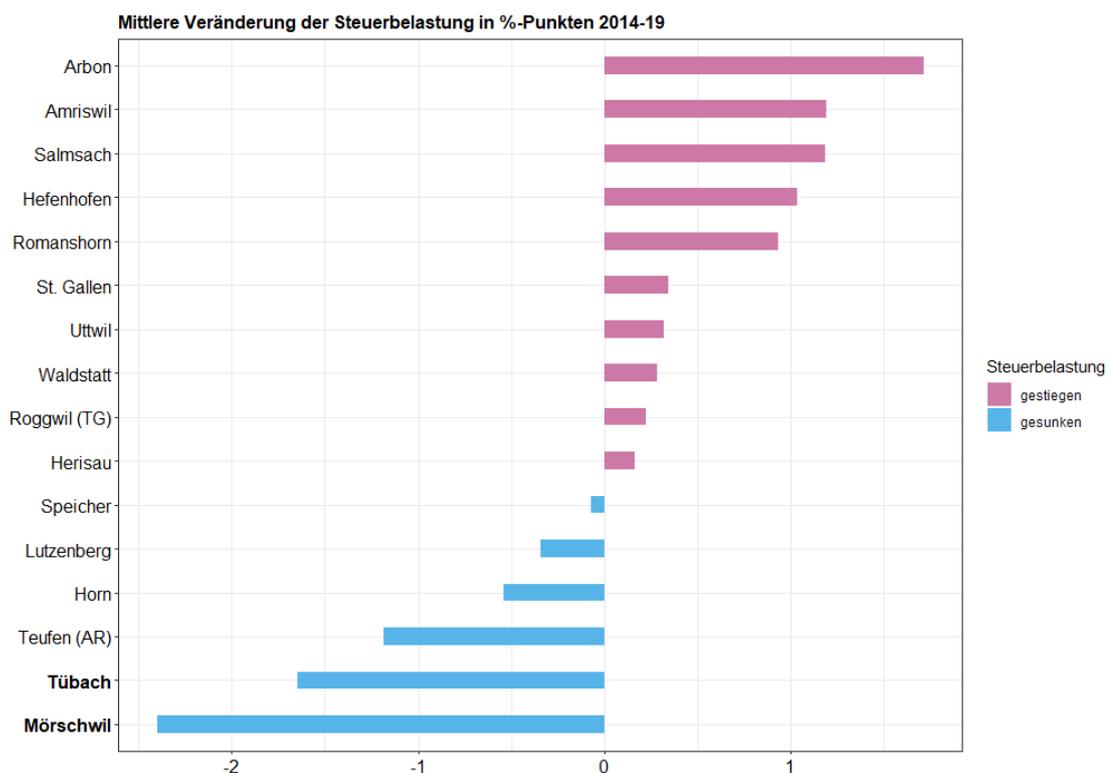


Abbildung 16: Veränderung Steuerbelastung Agglomeration Bodensee 2014-19

⁷Siehe <https://www.regio-stgallen.ch/agglomerationsprogramm.html>

⁸Dazu gehören auch die Gemeinden der BFS-Agglomerationen St. Gallen, Arbon-Rorschach und Romanshorn-Amriswil.

4.5 Au, Balgach, Berneck, Diepoldsau, Widnau

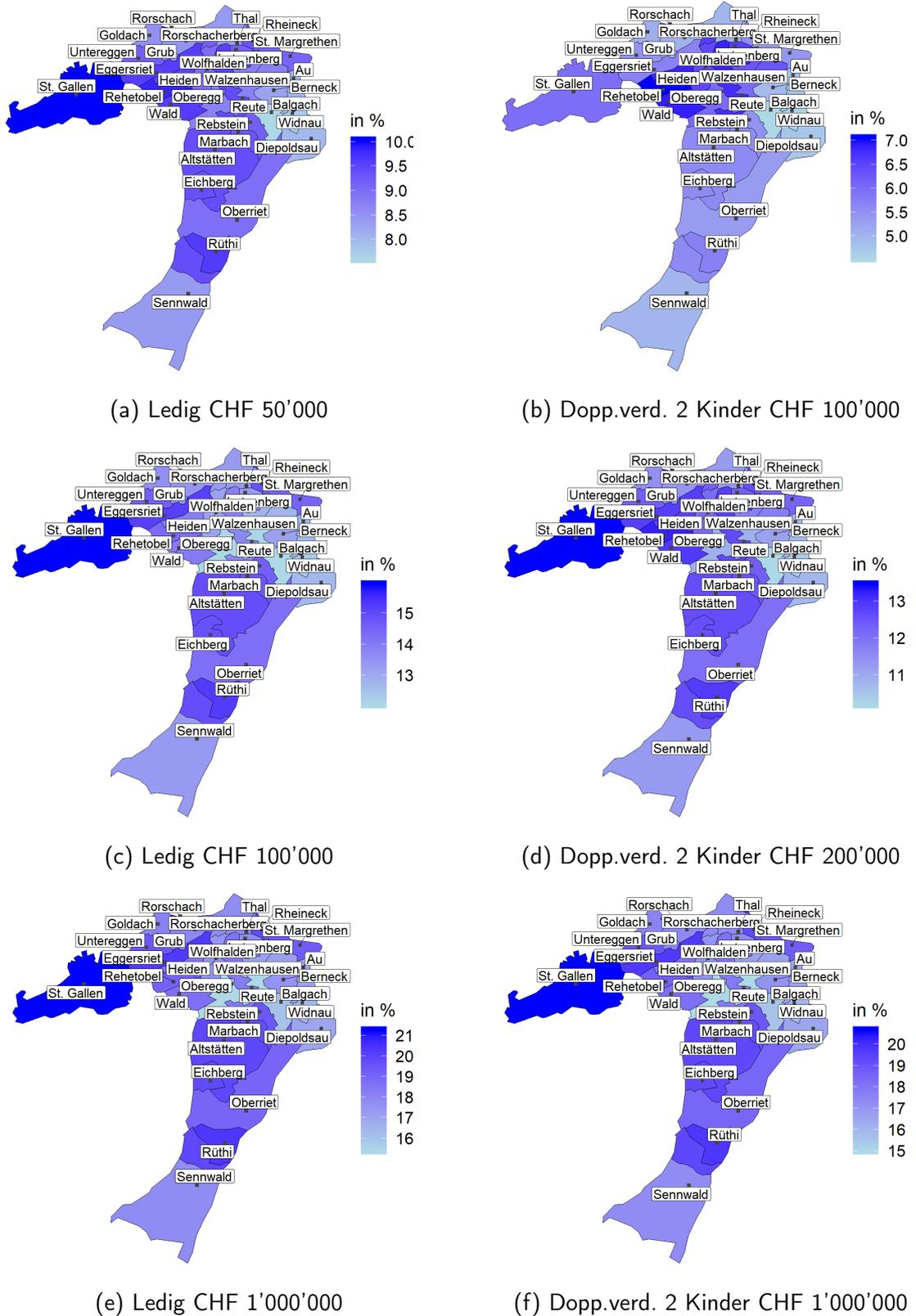


Abbildung 17: Steuerbelastung Agglomeration Rheintal nach Zivilstand und Einkommensklasse

Die Rheintaler Nachbargemeinden Au, Balgach, Berneck, Diepoldsau und Widnau gehören zur grenzübergreifenden Agglomeration Rheintal.⁹ Zusätzlich zu den Schweizer Gemeinden der Agglomeration zeigen die Karten in Abbildung 17 diejenigen Gemeinden im Kanton St. Gallen und den beiden Appenzell, die innerhalb von maximal 30 Minuten Fahrzeit erreichbar sind. Der Vergleich mit den ausserkantonalen Gemeinden lässt folgendes Muster erkennen: Die Rheintaler Gemeinden belasten ihre Steuerzahler tiefer, wobei die Unterschiede mit steigenden Einkommen kleiner werden. Die Ausnahme bildet die Innerrhoder Gemeinde Oberegg im mittleren und hohen Einkommenssegment, wo die Steuerschuld bis rund einen Prozentpunkt tiefer ausfällt.¹⁰

Wie Abbildung 18 verdeutlicht, widerspiegeln die Belastungsveränderung im Rheintal die Entwicklung der letzten Jahre im Kanton St. Gallen. Vier der fünf hier interessierenden Gemeinden (Balgach, Berneck, Diepoldsau, Widnau) sind heute vergleichsweise besser positioniert als 2014, obwohl auch die näher gelegenen Appenzeller Gemeinden ihre Steuerbelastung zu verringern vermochten.

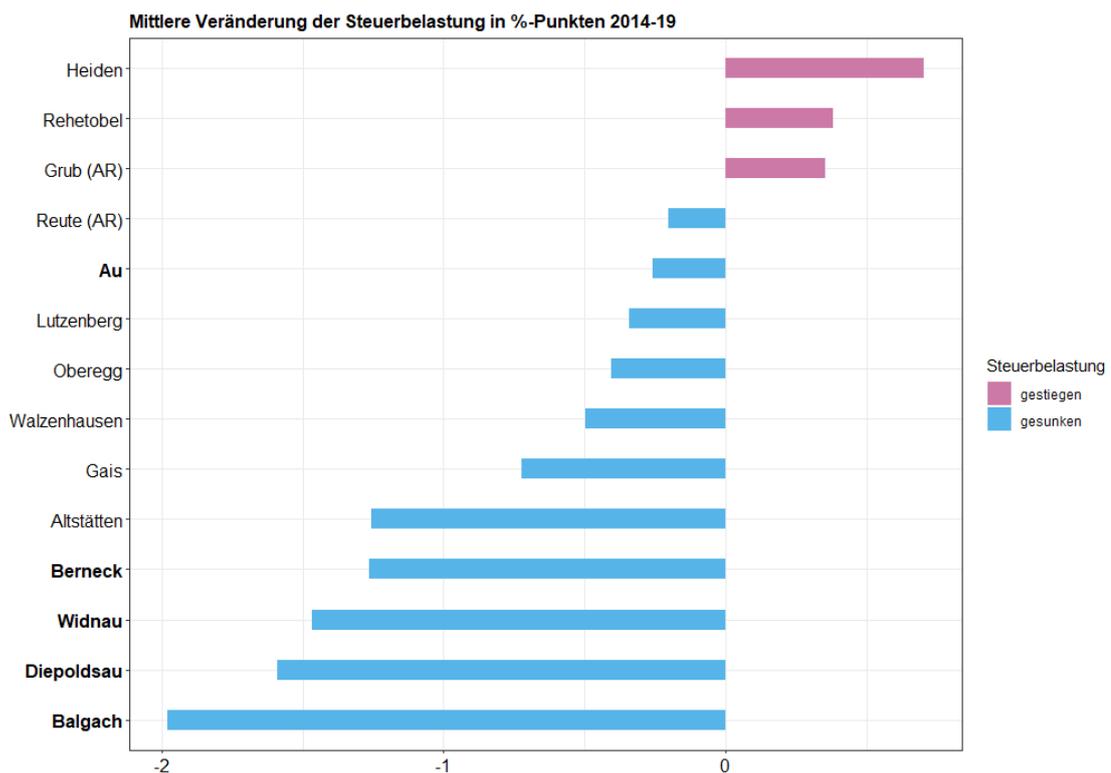
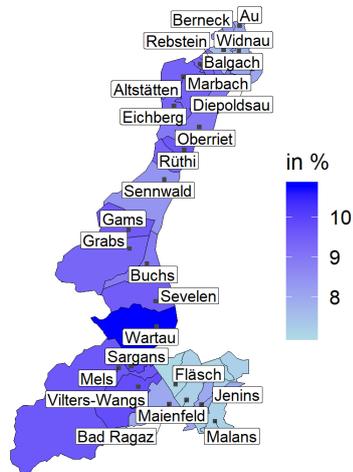


Abbildung 18: Veränderung Steuerbelastung Agglomeration Rheintal 2014-19

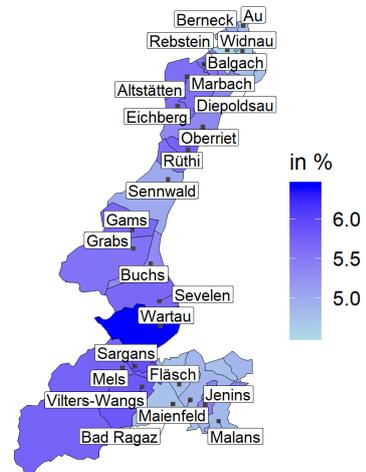
⁹Siehe <https://www.agglomeration-rheintal.org/de.html>

¹⁰An dieser Stelle wäre ein Vergleich mit den angrenzenden Gemeinden im österreichischen Bundesland Vorarlberg denkbar. Aufgrund der unterschiedlichen Steuer- und Abgabensysteme in Österreich wären die Vergleichswerte jedoch kaum aussagekräftig. So haben die österreichischen Gemeinden im Vergleich zur Schweiz stark eingeschränkte Steuererhebungs Kompetenzen [Brühlhart et al., 2015].

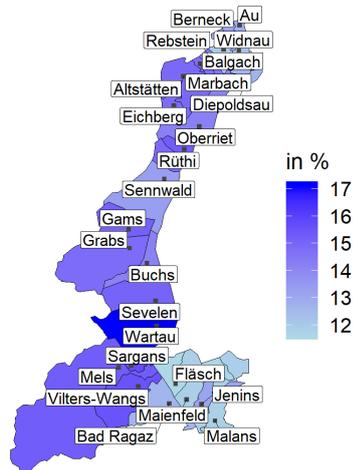
4.6 Sennwald



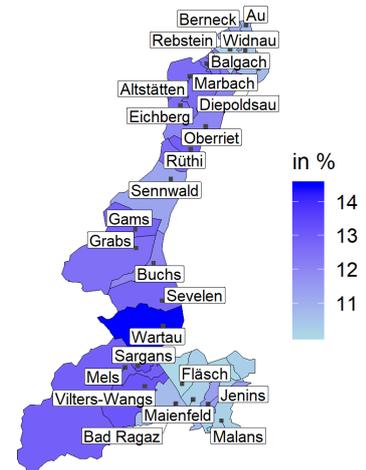
(a) Ledig CHF 50'000



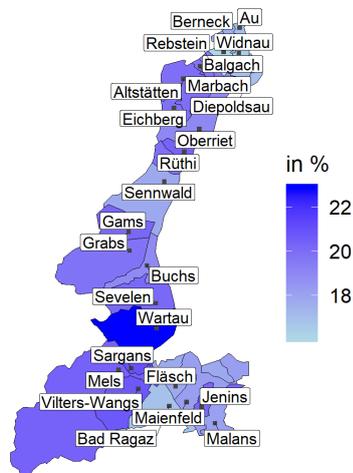
(b) Dopp.verd. 2 Kinder CHF 100'000



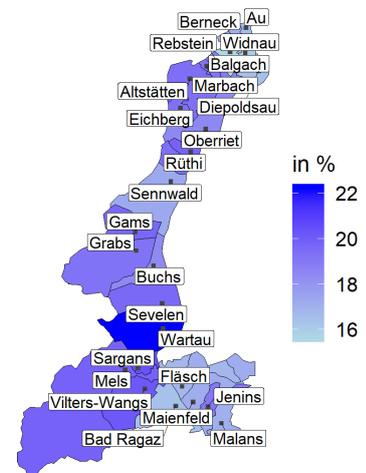
(c) Ledig CHF 100'000



(d) Dopp.verd. 2 Kinder CHF 200'000



(e) Ledig CHF 1'000'000



(f) Dopp.verd. 2 Kinder CHF 1'000'000

Abbildung 19: Steuerbelastung Sennwald und Umgebung nach Zivilstand und Bruttoeinkommen

Sennwald ist eine Mitgliedsgemeinde des Agglomerationsprogramm Werdenberg-Liechtenstein.¹¹ Auf den Karten abgebildet sind die Schweizer Gemeinden des Agglomerationsprogramms und die innerhalb von 30 Minuten erreichbaren Gemeinden im Rheintal und Richtung Graubünden (Abbildung 19). Wie aufgrund der Analyse aus Abschnitt 3.1 erwarten werden darf, ist Sennwald im regionalen Vergleich ein steuerlich attraktiver Standort. Im tiefen Einkommenssegment ist die Gemeinde weniger gut platziert als in mittleren und hohen, die effektiven Unterschiede sind in jenem Segment jedoch klein. Da Sennwald den beinahe identischen Steuerfuss wie Bad Ragaz hat, wird für den ausserkantonalen Vergleich auf Abschnitt 4.1 verwiesen.

Angesichts der geografischen Nähe zu Liechtenstein dürfte an dieser Stelle trotz restriktiver Einwanderungspraxis des Fürstentums der Vergleich zu dessen Gemeinden interessieren. Da eine vergleichbare Berechnungsbasis fehlt, muss ein qualitativer Vergleich auf Basis eines online verfügbaren Steuerrechners genügen.¹² Besonders für tiefere und mittlere Einkommen ist die Steuerbelastung in den Gemeinden Liechtensteins wesentlich tiefer. Sowohl für Alleinstehende wie Verheiratete fällt die Steuerschuld im tiefen Einkommenssegment um ungefähr 60 Prozent tiefer aus, im mittleren reduziert sie sich im Vergleich mit Sennwald um ungefähr die Hälfte. Solche Unterschiede treten im hohen Einkommenssegment nicht auf. Im Verheiratetentarif besteuern die Gemeinden Liechtensteins etwa 85 Prozent des Betrags in Sennwald. Alleinstehende dürften in einigen Liechtensteiner Gemeinden sogar höher besteuert werden als in Sennwald.

Wie die Analyse in Abschnitt 3.2 gezeigt hat, hat keine Gemeinde des Kantons St. Gallen ihren Steuerfuss im vergangenen Jahrzehnt stärker gesenkt als Sennwald. Insofern verdeutlicht Abbildung 20 den überproportionalen Rückgang der Steuerbelastung im Vergleich zu den Gemeinden in der Umgebung.

¹¹Siehe <http://www.agglomeration-werdenberg-liechtenstein.ch/>

¹²Siehe <http://www.confida.li/de/treuhand-unternehmens-steuerberatung/dienstleistungen/steuerberatung/steuerrechner> (abgerufen am 24. Juli 2019). Berechnungen auf Basis des steuerbaren Einkommens für die Gemeinden des Kantons St. Gallen für Alleinstehende und Ehepaare

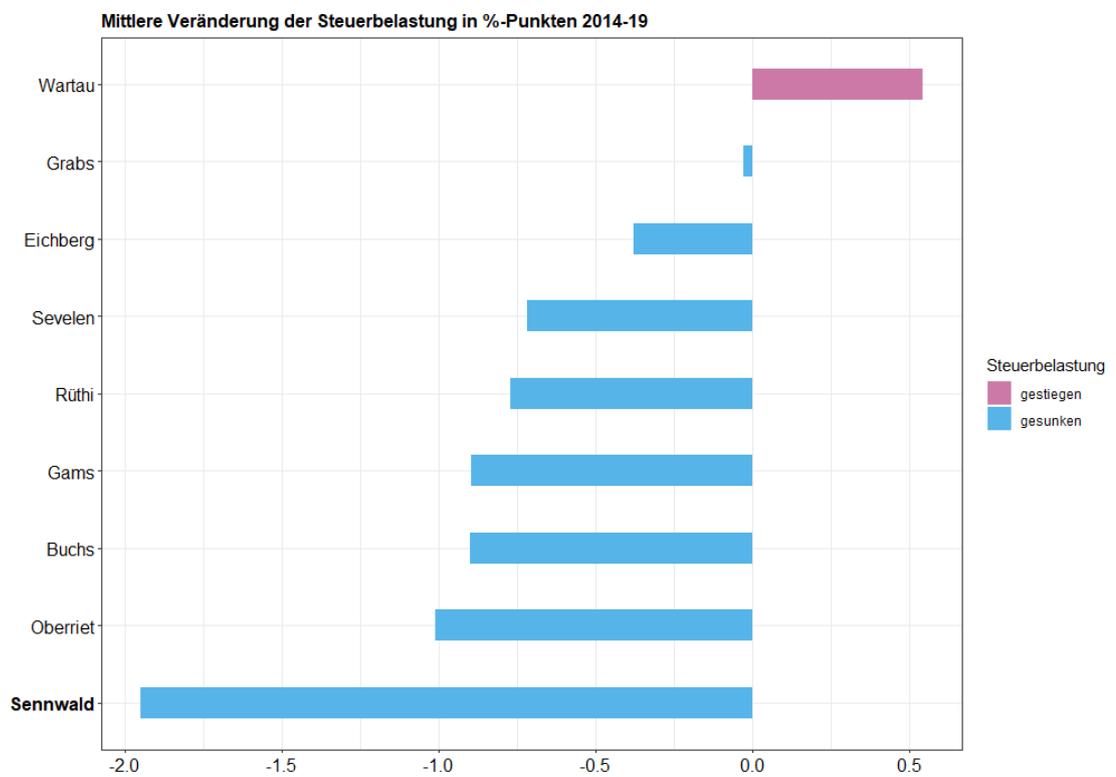


Abbildung 20: Veränderung der Steuerbelastung Sennwald und Umgebung 2014-19

5 Fazit

Im Zentrum dieses Gutachtens steht die Aufarbeitung und Analyse der steuerlichen Disparitäten der St. Galler Gemeinden und ihre Positionierung im Vergleich zu angrenzenden Gemeinden in den Nachbarkantonen.

Die Gemeinden des Kantons St. Gallen zeichnen sich durch erhebliche Heterogenität in den Steuerfüssen aus, die sich in entsprechenden Belastungsunterschieden auf kommunaler Ebene niederschlägt. In der steuergünstigsten Gemeinde (Mörschwil) sind die Gemeindesteuern weniger als halb so hoch wie in der Gemeinde mit der höchsten Belastung (Wartau) und 40 Prozent tiefer als in der Hälfte der Gemeinden. Ein Muster, das eindeutige regionale Unterschiede oder Differenzen zwischen Zentren und Peripherien in steuerlicher Hinsicht zeigt, ist nicht zu beobachten. Der in den letzten Jahren akzentuierte Trend nach unten hat zu einer weniger homogenen Verteilung der kommunalen Steuerfüsse beigetragen. Im Vergleich zu 2010 sind die St. Galler Gemeinden nicht weniger wettbewerbsfähiger geworden. Allerdings handelt es sich um ein Phänomen der jüngeren Vergangenheit und ein genereller Level-Effekt, bei dem die weniger wettbewerbsfähigen Gemeinden gegenüber den steuergünstigen aufholen, ist nicht zu beobachten. Eine abschliessende Beurteilung dieser Entwicklung muss jedoch zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen.

Die Positionierung der steuergünstigsten St. Galler Gemeinden gegenüber ihren Nachbarkommunen hat sich in den letzten fünf Jahren verbessert. Grund dafür ist entweder, dass die Steuerbelastung in den angrenzenden Gemeinden gestiegen oder unterdurchschnittlich gesunken ist. Vergleichsweise gut positioniert sind die Gemeinden Bad Ragaz, Mörschwil/Tübach, Zuzwil und die Rheintaler Kerngemeinden Au, Balgach, Diepoldsau und Widnau. Die Konkurrenzsituation von Rapperswil-Jona hat sich trotz Rückgang der Steuerbelastung nur wenig verändert. Die Belastungsunterschiede insbesondere zu den Nachbargemeinden im Kanton Schwyz sind weiterhin ausgeprägt. Die steuerliche Konkurrenz der neu unter den zehn steuergünstigsten Gemeinden St. Gallens figurierenden Werdenberger Gemeinde Sennwald ist in erster Linie in Liechtenstein zu verorten. Im interkantonalen Vergleich präsentieren sich die St. Galler Gemeinden im hohen Einkommenssegment vergleichsweise attraktiv, im tieferen und mittleren Einkommenssegment sind tiefere bis erhebliche Belastungsunterschiede zugunsten der Nachbarkantone zu beobachten.

Literaturverzeichnis

- [Angelini et al., 2015] Angelini, T., Huwyler, Z., and Schaltegger, C. A. (2015). Finanzausgleich des Kantons St. Gallen: Wirksamkeitsbericht 2016.
- [Brühlhart et al., 2015] Brühlhart, M., Bucovetsky, S., and Schmidheiny, K. (2015). Taxes in cities. In *Handbook of Regional and Urban Economics*, volume 5, pages 1123–1196.
- [Bundesamt für Statistik, 2019] Bundesamt für Statistik (2019). Religionszugehörigkeit abrufbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/sprachen-religionen/religionen.html>.
- [Eidgenössische Steuerverwaltung, 2019] Eidgenössische Steuerverwaltung (2019). Steuerbelastung in den Gemeinden abrufbar unter <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/steuerstatistiken/fachinformationen/steuerbelastungen/steuerbelastung.html>.
- [Höhener and Schaltegger, 2013] Höhener, J. and Schaltegger, C. A. (2013). Gutachten horizontaler Finanzausgleich - Teil I.

A Berechnungsbasis Steuerbelastung

Das Berechnungsraster der ESTV pro Zivilstand und Haushaltskonstellation, auf dessen Grundlage die Steuerbelastungen in Kapitel 4 für das Jahr 2019 berechnet worden sind, ist auf Anfrage erhältlich [Eidgenössische Steuerverwaltung, 2019]. Grundsätzlich ergibt sich das steuerbare Einkommen aus dem Bruttoarbeitseinkommen abzüglich Sozialversicherungsbeiträge, Beiträge an Personenversicherungen und Berufskosten. Bei der Steuerberechnung für Ehepaare werden zusätzlich ein allfälliger Zweiverdienerabzug und Kinderabzüge berücksichtigt. Die Kantone AR, GR und ZH wenden für bei Ehepaaren einen Verheiratetentarif an. Die Kantone AI, SG, SZ und TG kennen ein (Teil-)Splitting-Modell. Die Berechnungen wurden mit den Online-Steuerrechner in den verschiedenen Kantonen abgeglichen.

Hinsichtlich Kirchensteuern der jeweiligen Gemeinden wurden folgende Annahmen zu den Konfessionen getroffen. Wenn nicht anders vermerkt, basieren die Angaben auf den Auswertungen von STATPOP, der Statistik zur ständigen Wohnbevölkerung des BFS aus dem Jahr 2017 [Bundesamt für Statistik, 2019]. Angaben zu den einzelnen Gemeinden sind auf Anfrage erhältlich.

- AI: katholisch, da über 70 % der Kantonsbevölkerung Katholiken sind
- AR: reformiert, da eine relative Mehrheit der Kantonsbevölkerung protestantisch ist
- GR: 21/26 Gemeinden im Sample mit relativer oder absoluter protestantischer Mehrheit gemäss Registerauswertung aller Personen mit Hauptwohnsitz vom 9. Juli 2019 (Anfrage an Statistik & Register des Amtes für Wirtschaft und Tourismus GR)
- SG: katholisch mit Ausnahme von neun Gemeinden in den Wahlkreisen Toggenburg und Werdenberg mit relativer protestantischer Mehrheit an der ständigen Wohnbevölkerung gemäss STATPOP 2017 (Anfrage an Statistikamt des Kantons SG)
- SZ: katholisch, da über 60 % der Kantonsbevölkerung Katholiken sind
- TG: reformiert mit Ausnahme von 15 Gemeinden in den Bezirken Arbon und Wil mit relativer katholischer Mehrheit an der ständigen Wohnbevölkerung gemäss kantonaler Bevölkerungserhebung
- ZH: reformiert, da eine relative Mehrheit der Kantonsbevölkerung protestantisch ist