

Sitzungsdatum	Traktandum	Beschlusnummer	Geschäftsnummer	Ordnungsnummer
27.08.2025	6	0	4771	00.06.04

Postulat Rolf Stettler (FDP) und Mitunterzeichnende betreffend «Partizipation der Steuerzahlenden an effektiven Überschüssen im allgemeinen Haushalt in Form einer «Gemeindedividende»», Erheblicherklärung

Ausgangslage

Am 21. Mai 2025 wurde folgendes Postulat eingereicht:

Erstunterzeichner: Rolf Stettler (FDP)

Mitunterzeichnende: Patrick Heimann (FDP), Stéphanie Anliker (FDP), Marcel Remund (FDP), Matthias Widmer (parteilos/FDP), Stefan Zingre (parteilos/SVP)

«Antrag

Der Gemeinderat wird beauftragt zu prüfen, welche rechtlichen Anpassungen nötig sind, wenn die Steuerzahlenden künftig an Überschüssen im allgemeinen Haushalt in Form einer «Gemeindedividende» beteiligt werden sollen.

Begründung

Im Jahr 2024 wurde im allgemeinen Haushalt wiederum ein Ertragsüberschuss erzielt. Die Jahresergebnisse der vergangenen Jahre waren stets deutlich besser als budgetiert. Der Bilanzüberschuss beträgt per Ende 2024 24.8 Millionen Franken. Die Steuerzahlenden haben daher in den letzten Jahren mehr Steuern bezahlt als für die Erfüllung der Gemeindeaufgaben nötig gewesen ist.

Künftig sollen die Steuerzahlenden an erzielten Überschüssen im allgemeinen Haushalt beteiligt werden, wenn der finanzielle Spielraum dies zulässt. Resultiert in einem Geschäftsjahr ein Ertragsüberschuss, soll jeweils entschieden werden, ob der erzielte Überschuss zur Bildung von Reserven, zur Reduktion von allfällig vorhandenen Schulden oder zur Rückführung an die Steuerzahlenden in Form einer «Gemeindedividende» (via einmaliger Steuergutschrift) verwendet werden soll. Eine Verteilung auf mehrere Positionen soll möglich sein. Eine Partizipation der Steuerzahlenden soll nur dann möglich sein, wenn ein genügend hoher Bilanzüberschuss im allgemeinen Haushalt vorhanden ist.

Die Budgetierung und die Festlegung des Steuersatzes folgt jeweils dem Vorsichtsprinzip. Deshalb wird der Steuersatz jeweils nur sehr zurückhaltend angepasst. Wenn erst beim Vorliegen der effektiven Ergebnisse über eine Partizipation der Steuerzahlenden am Ertragsüberschuss im allgemeinen Haushalt entschieden wird, fallen Bedenken wie unsichere Einnahmen oder mögliche höhere Aufwendungen weg. Dadurch bleibt das Finanzhaushaltsgleichgewicht gewahrt.»

Antwort Gemeinderat

Vorbemerkung

Die nachfolgenden Abklärungen und Erwägungen sind verwaltungsintern summarisch erfolgt. Genaue und detaillierte rechtliche und technische Abklärungen würden erst nach einer allfälligen Erheblicherklärung des Postulats mit dem verlangten Prüfbericht vorgenommen.

Allgemeines zum Budget und zur Steueranlage

Der Gemeinderat erstellt das Budget der Erfolgs- und Investitionsrechnung für ein Kalenderjahr und legt damit als finanzverantwortliches Organ die finanziellen Auswirkungen seines jährlichen «Regierungsprogramms» dar. Das Budget umfasst das nächste Kalenderjahr und muss vom zuständigen Organ vor Beginn des Rechnungsjahrs beschlossen werden. Der mittelfristige Finanzplan bildet eine sehr zentrale und wichtige Grundlage zur Erstellung des Budgets. Der Gemeinderat als finanzverantwortliches Organ stellt damit sicher, dass der Finanzhaushalt der Gemeinde mittelfristig im Gleichgewicht ist. Grundsätzlich sind Ausgaben durch Einnahmen zu decken. Das vom zuständigen Organ genehmigte Budget ist rechtlich verbindlich. Das Vollständigkeitsprinzip verlangt, dass der Gemeinderat die voraussehbaren Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung sowie Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung in das Budget aufnimmt.

Das Budget der Erfolgsrechnung zeigt, welche Erträge nötig sind, um die Aufwände zu decken oder welche Aufwendungen aufgrund der geplanten Erträge getätigt werden können. Das Budget ist dadurch stark an die Haupteinnahmequelle - die ordentlichen Steuern - der Gemeinde gebunden. Das Budget der Erfolgsrechnung und die Steueranlage sind gemeinsam zu beschliessen (Art. 68 Abs. 1 GV, BSG 170.111). Es muss so ausgestaltet werden, dass der Finanzhaushalt ausgeglichen ist. Ein Defizit der Erfolgsrechnung kann budgetiert werden, wenn es durch einen Bilanzüberschuss gedeckt ist oder Aussicht auf Deckung besteht (vgl. Art. 73 Abs. 1 und Abs. 2 GG, BSG 170.11).

Steuerveranlagungsprozess

Der Handlungsspielraum der Gemeinden bezüglich des Steuerertrags besteht in der Festlegung der Gemeindesteueranlage. Die Steueranlage der Gemeinde wird im Rahmen des Budgetprozesses festgesetzt und zusammen mit dem Budget beschlossen. Die Festsetzung der Steueranlage stellt für die Gemeinde die primäre Möglichkeit dar, den Steuerertrag zu beeinflussen, indem die Anlage belassen, erhöht oder reduziert wird. Der Steuerertrag stützt sich daher auf die von den Stimmberechtigten beschlossene Steueranlage.

Folgende Argumente verhindern die Festlegung einer nachträglichen Korrektur der Steueranlage:

- Ein rückwirkender Korrekturautomatismus ist gesetzlich nicht vorgesehen und würde den Budgetprozess und damit den Beschluss der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in Frage stellen (Verletzung des Volkswillens). Es fehlt damit die notwendige Gesetzesgrundlage.
- Ein zwingender Korrekturautomatismus bzw. die Ausschüttung einer «Gemeindedividende» verunmöglicht eine vorausschauende und gezielte Rücklage von Überschüssen für spätere Ausgaben wie z. B. grössere Investitionen.
- Im Umkehrfall (bei negativen Rechnungsergebnissen) könnten bei den Steuerpflichtigen auch keine Nachforderungen im Umfang von zusätzlichen Steuern eingefordert werden bzw. es fehlt die Möglichkeit von Nachforderungen.
- Ein einheitlicher Betrag (wie eine Gemeindedividende) ohne Rücksicht auf die Veranlagung der einzelnen Personen verletzt die geforderte Steuerprogression bzw. den verfassungsmässigen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.
- Ein Ertragsüberschuss gegenüber dem Budget setzt sich nicht nur aus dem Steuerertrag zusammen. Eine Partizipation aus Überschüssen aus dem allgemeinen Haushalt beinhaltet neben den Steuern verschiedenste Positionen (Einmalereignisse die jeweils bei der Berichterstattung zur Jahresrechnung hinlänglich begründet werden), die mit Steuern in keinem Zusammenhang stehen. Die Ertragsüberschüsse bzw. die Höhe des Bilanzüberschusses sind demnach nicht einzig auf fiskalische Einflüsse zurückzuführen.
- Eine nachträgliche Korrektur verändert das Resultat des Finanzausgleichs, was nicht erlaubt ist bzw. eine Ausgabe in Form einer «Gemeindedividende» würde bei der Festlegung des direkten Finanzausgleichs unberücksichtigt bleiben.

Die einzige Möglichkeit besteht darin, die Steueranlage im Jahr nach dem Ertragsüberschuss entsprechend zu senken, verbunden mit dem Hinweis, die Steueranlage bei Bedarf danach wieder auf das frühere Niveau zu erhöhen. So wird jegliche unzulässige Rückwirkung mit den damit verbundenen Konsequenzen vermieden. Es besteht jedoch das Risiko, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger eine spätere Erhöhung der Steueranlage im Rahmen des Budgetprozesses verweigern und somit die tiefere Steueranlage weiterhin zur Anwendung gelangen würde.

Die Steuerveranlagung wird von der Kantonalen Steuerverwaltung vorgenommen und ist für die Gemeinde verbindlich. Die folgenden Argumente verunmöglichen einen Eingriff seitens der Gemeinde in die Veranlagung:

- Eine nachträgliche Korrektur der einzelnen Veranlagungen ist nur beim Vorliegen von Veranlagungsfehlern möglich und fällt in die Zuständigkeit der Kantonalen Steuerverwaltung.
- Dabei sind seitens der Gemeinde die Anfechtungsfristen zu beachten, die ab Eröffnung der einzelnen Veranlagungen zu laufen beginnen.
- Steuerrückerstattungen lösen zudem zusätzlich Vergütungszinse aus.
- Für einen Eingriff in die Steuerveranlagung fehlt vor allem das Vorliegen eines Veranlagungsfehlers.
- Die Korrektur der Veranlagung kann nicht mit der Festlegung eines einheitlichen Betrags erfolgen. Die Höhe der Vergütung müsste nach prozentualem Verhältnis der Veranlagung erfolgen, was eine Bearbeitung jeder Veranlagung (2024: 6'905 Steuerpflichtige) zur Folge hätte.

Für eine nachträgliche Veranlagungskorrektur fehlen somit neben der gesetzlichen Grundlage auch die Zuständigkeit der Gemeinde im Veranlagungsverfahren, das Vorliegen eines Veranlagungsfehlers und jegliche Praktikabilität des Vorgehens. Notwendig wäre weiter eine Änderung der Gemeindeverfassung.

Es ist unklar, wer in den Genuss der Partizipation (Gemeindedividende) gelangen würde, da während des Jahres viele Personen aus der Gemeinde weggezogen, einige Steuerpflichtige verstorben oder andere neu in der Gemeinde wohnhaft sind. Eine marchzählige Ausrechnung würde sich als sehr schwierig gestalten. Eine Rückerstattung an quellenbesteuerte Personen wäre nicht möglich, da in diesem Verfahren der Steuertarif anders festgesetzt wird und zudem in den meisten Fällen keine Veranlagung vorliegt. Quellensteuerpflichtige Personen verlassen die Gemeinde und die Schweiz vielfach nach kurzer Zeit wieder und eine Abrechnung ins Ausland gestaltet sich als schwierig, da die Gemeinde keine Berechtigung hat, ins Ausland zu verfügen. Teilweise Steuerpflichtige werden mit einer Satzbesteuerung besteuert, was bei einer Rückerstattung berücksichtigt werden müsste.

Rechtliche Überlegungen

Einer der wichtigsten Grundsätze im Abgaberecht (wozu auch die Steuern zählen) ist das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 Bundesverfassung bzw. Art. 69 Abs. 4 Kantonsverfassung). Die Erhebung öffentlicher Abgaben bedarf einer gesetzlichen Grundlage, welche das Erfordernis eines Rechtssatzes und der Gesetzesform erfüllen muss. Auf kommunaler Ebene ist dies einem Reglement gleichzustellen. Die Voraussetzung wird staatsrechtlich streng gehandhabt, indem das Gesetz (oder kommunal: Reglement) im formellen Sinn grundsätzlich mindestens den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe und deren Höhe in den Grundzügen festlegen muss. Diese Anforderungen dürften gleichermassen auch für zu gewährende Rabatte oder «Gemeindedividenden» auf diesen Abgaben zum Tragen kommen.

Eine Rechtsgrundlage mittels eines einfachen Ausgabenbeschlusses (GGR-Kompetenz mit fakultativem Referendum) dürfte den Legalitätsanforderungen kaum genügen.

Weder im bernischen Steuergesetz (BSG 661.11) noch in der kommunalen Gemeindeverfassung (SSGZ 101.1) ist eine entsprechende Rechtsgrundlage vorhanden.

Auf Anfrage beim Amt für Gemeinden und Raumordnung kann in Bezug auf eine mögliche rechtliche Regelung Folgendes ergänzend ausgeführt werden:

Eine Dividende kann erst ausgeschüttet werden, wenn bekannt ist, ob die Erfolgsrechnung mit einem Aufwand- oder Ertragsüberschuss abgeschlossen wird. Das Rechnungsergebnis ist jedoch erst im folgenden Jahr bekannt. Damit die Mittel, die ausgeschüttet werden sollen, zweckgebunden sind, wäre die Errichtung einer Spezialfinanzierung mittels kommunalen Reglements denkbar, da die Dividende bei Vorliegen eines Ertragsüberschusses immer wieder ausgerichtet werden soll. Ob ein solches Spezialfinanzierungsreglement und somit auch die Ausschüttung einer «Dividende» rechtlich zulässig ist oder nicht, müsste anhand der expliziten Regelungen entschieden werden. Dabei wären unter anderem sicher folgende Punkte ausschlaggebend:

Der Kreis der Begünstigten ist genau zu definieren (sämtliche Steuerpflichtige inklusive teilweise Steuerpflichtige und Juristische Personen und Quellensteuerpflichtige oder die ganze Bevölkerung). Zudem stellt sich die Frage, ob alle Personen gleich viel erhalten oder ob eine anteilmässige Berechnung nach dem steuerpflichtigen Einkommen vorgenommen werden muss.

Es ist zu beachten, dass die Verwendung von Mitteln aus der Spezialfinanzierung immer auch einen jeweiligen Kredit (Verpflichtungskredit oder Budgetkredit) bedürfen. Allein die Tatsache, dass die Mittel «vorhanden» sind, heisst nicht, dass sie ohne Kreditbeschluss beansprucht werden dürfen.

Technisches / Organisatorisches

Die im Postulat zu prüfende «Gemeindedividende» ist nicht praktikabel (kaum durchführbar), weil

- a) die Abgrenzung von Zu-/Wegzögern (inkl. Todesfällen) sowie Steuerpflichtigen mit Teilungen nur auf komplizierte Weise gelöst werden kann (Stichtagsproblematik bzw. marchzählige Abrechnung);
- b) im Zeitpunkt der Ausschüttung der «Gemeindedividende» noch nicht alle Steuerpflichtigen über eine definitiv veranlagte Taxation verfügen;
- c) im Zeitpunkt der Ausschüttung der «Gemeindedividende» quellenbesteuerte Personen oft nicht mehr in der Schweiz ansässig sind;
- d) die Gemeinde nicht Inkassostelle der Steuern ist, wird die technische und organisatorische Realisierbarkeit kaum möglich sein (z. B. fehlende Zahlungsverbindungen zu den Steuerpflichtigen). Zudem liegt die Anpassung der Steuerapplikationen (ICT-Programme) der kantonalen Steuerverwaltung ausserhalb des Einflussbereichs der Gemeinde.

Schlussbemerkungen

Die Umsetzung des Anliegens bedarf nebst umfassenden rechtlichen Abklärungen verbunden mit entsprechender Neufassung oder Anpassung von Erlassen vor allem auch weitreichender und vertiefter technischer und organisatorischer Abklärungen für den Vollzug. Die Erheblicherklärung des Postulats wird aus Sicht des Gemeinderats aus Gründen der Praktikabilität im Vollzug als nicht zielführend angesehen und abgelehnt. Die Einflussnahme der Gemeinde auf den Steuerertrag beschränkt sich unter Berücksichtigung der bestehenden Gesetzgebung und Inkassosysteme primär auf die Festsetzung der Steueranlagen in den Folgejahren.

Antrag Gemeinderat

Das Postulat Rolf Stettler (FDP) und Mitunterzeichnende betreffend «Partizipation der Steuerzahlenden an effektiven Überschüssen im allgemeinen Haushalt in Form einer «Gemeindedividende»» wird nicht erheblich erklärt.

Zollikofen, 4. August 2025

Zuständigkeiten:

Departement: Finanzen

Sachbearbeiter/-in: Matthias Tschabold