

Vorlage Stadtparlament

Datum 18. Februar 2025
Beschluss Nr. 136
Aktenplan 152.15.12 Stadtparlament: Interpellationen

Interpellation SVP-Fraktion: Entwicklung des städtischen Steuersubstrats 2018–2024 und jährliche Budgetierung einer entsprechenden Analyse; schriftlich

Die SVP-Fraktion sowie weitere mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 3. Dezember 2024 die beiliegende Interpellation «Entwicklung des städtischen Steuersubstrats 2018–2024 und jährliche Budgetierung einer entsprechenden Analyse» mit insgesamt 31 Unterschriften ein.

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

1 Ausgangslage

Für den Stadtrat hat die Entwicklung und Beobachtung des Fiskalertrags hohe Priorität. Vom gesamten betrieblichen Ertrag der Stadt St.Gallen fallen über 60 % auf die Steuereinnahmen. Aufgrund dessen werden die Stadtpräsidentin während des Jahres regelmässig und der Stadtrat periodisch mit Reports über den Fiskalertrag bedient. Besonders im Budgetprozess ist es von grosser Relevanz, die Entwicklung der Erträge zu beobachten. Es wird grosser Wert darauf gelegt – basierend auf verschiedenen Rahmenbedingungen, der Konjunkturlage und -prognosen sowie den verschiedenen damit zusammenhängenden Wechselwirkungen – ein möglichst genaues Steuerbudget zu erstellen. Die in immer kürzer werdenden Zeitabschnitten wechselnden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – sei es aufgrund der politischen Weltlage, von Kriegen, Pandemien, Wirtschafts- und weiteren Krisen und deren Auswirkungen auf die Schweiz – erschweren diesen Prozess. Hinzu kommen finanzielle Folgen aufgrund von Steuergesetzänderungen.

Der Veranlagungsstand der jeweiligen Steuerperiode ist ein wichtiger Faktor für die Aussagekraft der verschiedenen Statistiken. Je tiefer dieser ist, desto unschärfer kann die Aussagekraft sein. So kann eine höhere Anzahl erledigter Veranlagungen das Bild sowohl positiv, in Form von Steuernachzahlungen, als auch negativ, mit Steuerrückerstattungen, teilweise erheblich beeinflussen. Bei den natürlichen Personen beträgt der Veranlagungsstand für die Steuerperiode 2023 in der Stadt St.Gallen rund 82 % und bewegt sich damit im Rahmen des kantonalen Durchschnitts. Die Jahre 2022 und älter sind mit über 98 % praktisch vollständig veranlagt. Aus diesem Grund werden nachfolgend, bzw. wo nicht anders erwähnt und sinnvoll, die Auswertungen mit den Zahlen für die Jahre 2018 bis 2022 abgebildet.

Angelehnt an die Einfache Anfrage «Zusammensetzung des städtischen Steuersubstrats in einer Zeitreihe von 2007 bis 2017» aus dem Jahr 2018 werden die Zahlenreihen 2018 bis 2024 in Beilage 1 und 2 weitergeführt. Ergänzend dazu sind auf der Internetseite der Stadt St.Gallen unter der Rubrik

«Die Stadt in Zahlen»¹ sowie auf dem [Open Data Portal](#)² viele Statistiken und Berichte zur finanziellen Entwicklung und zum Steuertrag verfügbar.

Die nachfolgenden Antworten respektive Zahlen beziehen sich auf die Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen, welche in der Stadt St.Gallen eine unbeschränkte Steuerpflicht, also Wohnsitz, haben:

2018 = 47'314

2020 = 47'303

2022 = 47'366

2024 = 47'780

Die sog. beschränkt steuerpflichtigen Personen ohne Wohnsitz in der Stadt, aber mit Liegenschaftsbesitz oder Inhaber einer Verkaufsstelle, Werkstätte oder Zweigniederlassung in St.Gallen (rund 3'500) sowie die steuerfreien Personen* (rund 4'000) sind nicht enthalten.

*Wochenaufenthalterinnen und Wochenaufenthalter, Ordenspersonen und Bagatellfälle mit beschränkter Steuerpflicht

2 Beantwortung der Fragen

1. Wie viel Prozent des Steuersubstrats wird von 10 %, 25 % und 50 % der Steuerpflichtigen getragen?

Aus der Tabelle «Perzentilverteilung Einkommens- und Vermögenssteuer, Stadt St.Gallen 2018–2022» (Beilage 3) sind abgestuft die Anteile der Einkommens- und Vermögenssteuern ablesbar.

2018	2019	2020	2021	2022
10 % = 46.7 %	10 % = 48.2 %	10 % = 46.7 %	10 % = 47.2 %	10% = 47.4 %
25 % = 68.8 %	25 % = 69.5 %	25 % = 68.8 %	25 % = 69.0 %	25% = 69.1 %
50 % = 89.5 %	50 % = 89.7 %	50 % = 89.4 %	50 % = 89.5 %	50% = 89.4 %

Aus den Zahlen wird dementsprechend ersichtlich, dass jene 10 % aller St.Galler Steuerpflichtigen, die zwischen 2018 und 2022 am meisten Einkommens- und Vermögenssteuer bezahlten, zwischen 46.7 % und 48.2 % der gesamten Einkommens- und Vermögenssteuern entrichten. Über die ausgewiesenen Jahre blieb dieser Anteil praktisch konstant.

2. Wie hoch ist der Anteil der Steuerpflichtigen, die keine Steuern bezahlen?

Bezogen auf die Einkommenssteuern variiert die Zahl zwischen 16.2 % im Jahr 2018 und 15.2 % im Jahr 2022 (siehe Beilage 4). Das entspricht rund 7'500 steuerpflichtigen Personen. In denselben Jahren zahlen zwischen 64.6 % und 66.9 % steuerpflichtige Personen keine Vermögenssteuern. Es kann je nach Konstellation vorkommen, dass eine steuerpflichtige Person keine Einkommens-, aber

¹ <https://www.stadt.sg.ch/home/verwaltung-politik/stadt-zahlen.html>.

² <https://daten.stadt.sg.ch/explore/?disjunctive.modified&disjunctive.publisher&disjunctive.theme&disjunctive.keyword&sort=modified&refine.theme=Finanzen>.

Vermögenssteuern zahlt. Zwischen 13.3 % und 14.5 %, das sind rund 6'600 steuerpflichtige Personen, zahlten im Auswertungszeitraum weder Einkommens- noch Vermögenssteuern (siehe Beilage 4).

3. Wie viel Prozent der Steuerpflichtigen sind selbständig Erwerbende und wie hoch ist deren Anteil am Steuersubstrat?

In der Steuererklärung gibt es neben dem selbständigen Erwerb auch den selbständigen Nebenerwerb, welcher auf einer separaten Ziffer deklariert wird. Es ist nicht selten, dass eine selbständig erwerbende Person zusätzlich einem unselbständigen Erwerb nachgeht oder auch weitere Einkünfte aus Renten, Vermögenserträgen und Ersatzeinkünften (z. B. Taggelder) erzielt. Es gibt demzufolge viele Mischformen, wie sich das Einkommen einer Person zusammensetzt. Bei verheirateten oder in eingetragener Partnerschaft lebenden und demzufolge gemeinsam steuerpflichtigen Personen kommen weitere Mischvarianten hinzu. De facto ist die Beantwortung dieser Frage nur basierend auf Annahmen möglich. Die gemachten Auswertungen wurden unter der Prämisse erstellt, dass jeweils die Einkommensart mit dem höchsten Wert bestimmt und dann eine Zuordnung zum jeweiligen «Erwerbsstatus» vorgenommen wird. Die Zuordnung bedeutet wie erwähnt nicht, dass diese steuerpflichtigen Personen nicht auch noch weitere Einkünfte haben.

Der Beilage 5 kann entnommen werden, dass im Jahr 2018 3 % der steuerpflichtigen Personen ihr Haupteinkommen aus einer selbständigen Erwerbstätigkeit erzielt haben. Die Zahl ging bis 2022 leicht zurück auf 2.7 %.

Die Personen mit beschränkter Steuerpflicht sind, wie eingangs erwähnt, nicht berücksichtigt. Von diesen rund 3'500 Steuerpflichtigen begründen schätzungsweise 500 bis 800 eine Betriebsstätte in der Stadt St.Gallen und würden, zumindest teilweise – denn auch da gibt es Mischformen – dieser Kategorie zugeordnet werden.

4. Welchen Einfluss hätte es auf die Stadtfinanzen, wenn die 50 besten Steuerzahlenden nicht mehr in der Stadt ihre Steuern entrichten würden?

Bei den natürlichen Personen zahlten von 2018 bis 2022 die besten 50 Steuerzahlenden in der Stadt St.Gallen im Durchschnitt rund CHF 16 Mio. Gemeindesteuern pro Jahr. Das entspricht im Jahr 2024 rund neun Steuerfussprozenten.

Jahr	Anteil in CHF	Anteil in % der Einkommens- und Vermögenssteuern der nP (Beilage 3, unten bei «Top50»)
2018	14'385'200	6.7 %
2019	18'750'800	8.3 %
2020	14'507'800	7.1 %
2021	16'230'500	7.6 %
2022	16'035'100	7.6 %
Durchschnitt	15'981'900	7.5 %

Das entspricht im Jahresmittel 7.5 % der Einkommens- und Vermögenssteuern. Die Zahl ist bis auf einen Ausreisser im Jahr 2019, als dieser Anteil 8.3 % betrug, recht konstant. Im Jahr 2019 wurden Ausschüttungen aus qualifizierten Beteiligungen letztmals im steuerlich sehr attraktiven Halbsatzverfahren besteuert. Davon wurde rege Gebrauch gemacht, womit der Ausreisser 2019 erklärt ist.

Exkurs Steuern der juristischen Personen:

Auch sehr konstant zeigt sich der Gemeindeanteil der 50 besten Steuerzahlenden bei den juristischen Personen. Mit dem hohen «%-Anteil am Total» wird augenfällig, dass sich die Verteilung des Steuersubstrats bei den juristischen Personen auf eine wesentlich tiefere Anzahl Fälle reduziert und deswegen ein grösseres «Klumpenrisiko» besteht. Erfreulicherweise gibt es wenige Mutationen in den Top 50. Bei den juristischen Personen findet innerkantonal kein Steuerwettbewerb statt, da die Steuerbelastung im ganzen Kanton St.Gallen gleich hoch ist. Eine wichtigere Rolle dürften bei der Wahl, wo sich eine Unternehmung niederlässt, die Standortfaktoren spielen. St.Gallen macht da offensichtlich einiges richtig, zumal die Stadt in der Steuerkraftangliste einen Spitzenplatz einnimmt (5. Rang per 31.12.2024).

Jahr	Gemeindesteueranteil Top-50-Gesellschaften	%-Anteil am Total
2018	25'200'000	56.2 %
2019	26'600'000	58.3 %
2020	27'400'000	57.3 %
2021	20'100'000 (STAF ³)	56.3 %
2022	29'600'000	58.2 %
2023	25'500'000	55.9 %
Durchschnitt	25'700'000	57.1 %

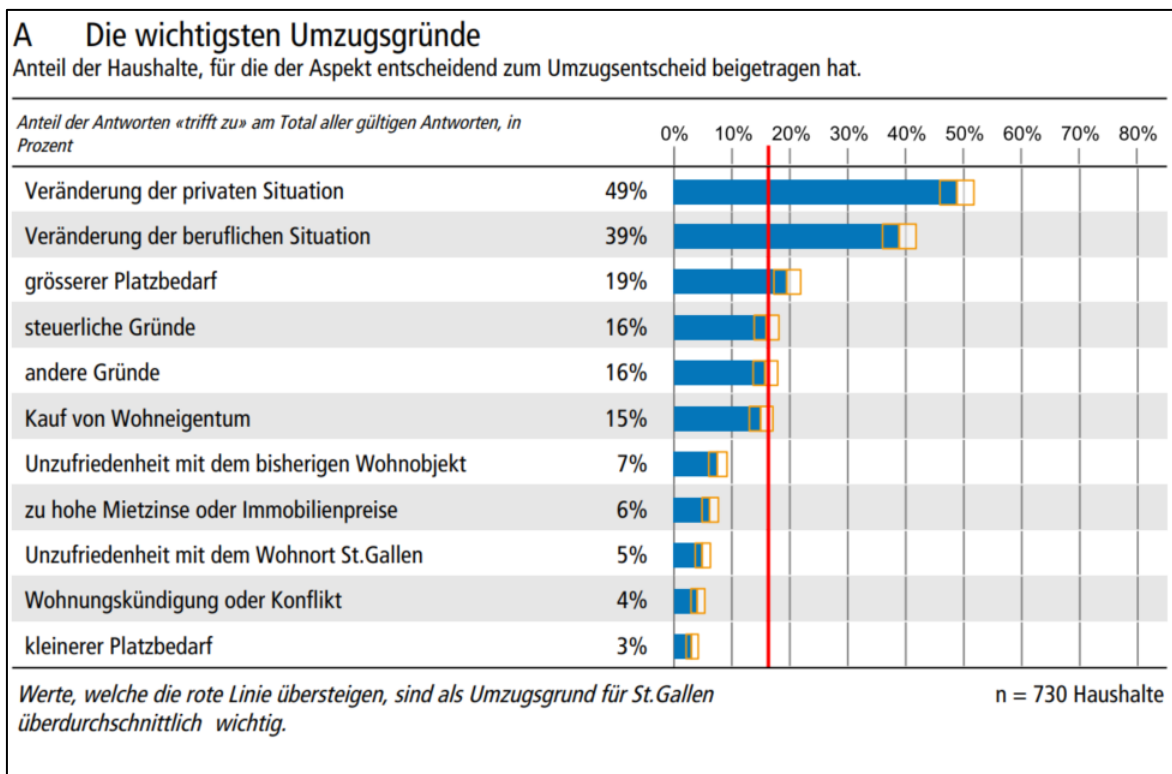
5. Welche Massnahmen plant der Stadtrat, um die Abwanderung der grössten Steuerzahlenden aufgrund des Steuerfusses zu verhindern?

Basierend auf den obigen Zahlen darf festgestellt werden, dass das Steuersubstrat der besten Steuerzahlenden der Stadt St.Gallen in der Auswertungsperiode 2018 bis 2022 von 6.7 % auf 7.6 % (Top-50) angestiegen ist. Daraus kann konstatiert werden, dass die Stadt kein grundsätzliches Problem betreffend Abwanderung von Top-Steuerzahlenden hat. Zudem kann bei Abwanderungen nicht per se davon ausgegangen werden, dass sie steuertechnisch motiviert sind.

Um die Gründe der Zu- und Abwanderung genauer zu verstehen, beteiligte sich die Stadt in den vergangenen Jahren jeweils zusammen mit anderen Gemeinden an den Zu- und Wegzugsbefragungen des Statistikamtes des Kantons Zürich. Die Erkenntnisse aus den Befragungen der Jahre 2019 und 2022 unterscheiden sich im Grundsatz nicht, sind aber äusserst wertvoll. Dabei wird auch klar, welche Gründe zu einem Wegzug aus St.Gallen führten, wie das folgende Diagramm aus den Resultaten der

³ Mit der Anfang 2020 in Kraft getretenen Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) sind die von der OECD und EU kritisierten vormaligen Schweizer Steuerregimes abgeschafft und durch neue international konforme und wettbewerbsfähige Instrumente ersetzt worden. Damit die Schweiz weiterhin ein attraktiver Wirtschaftsstandort bleibt, wurden diese Massnahmen durch die Einführung neuer steuerlicher Sonderregelungen begleitet. Die Kantone erhielten zudem finanzpolitischen Spielraum, damit sie bei Bedarf ihre Gewinnsteuern senken konnten, um ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten.

Wegzugsbefragung 2022 zeigt. Eine detailliertere Auswertung nach der Höhe des Steuersubstrats ist nicht möglich.



Die Steuerbelastung liegt mit 16 % auf dem vierten Platz der Wegzugsgründe. Dieser Wert ist im Vergleich zu den anderen an der Umfrage beteiligten Gemeinden nicht auffallend (rote Linie).

Den Hauptumzugsgrund «Veränderung der privaten Situation» kann die Stadt nicht direkt beeinflussen. Die «Veränderung der beruflichen Situation» wird durch die Karrieremöglichkeiten in der Region beeinflusst. Hier kann die Stadt über attraktive Arbeitsplätze und eine hohe Lebensqualität versuchen, eine gewisse Abwanderung zu verhindern. Aus diesem Grund ist die Gebietsentwicklung für Arbeitsplätze sowie die entsprechende Standortpositionierung eine zentrale Aufgabe der Stadtplanung und Standortförderung der Stadt St.Gallen. Die Lebensqualität wurde in der Bevölkerungsbefragung aus dem Jahr 2023⁴ anhand verschiedener Faktoren als gut bewertet: 85 % der Stadsankgallerinnen und Stadsanktgaller sind mit ihrem Wohnort zufrieden oder sehr zufrieden. Dies bestätigt auch eine aktuelle Studie der UBS AG: Gemäss dem Wohnattraktivitätsindikator 2024⁵ der Grossbank wird die Wohnqualität der Stadt St.Gallen in allen Einkommens- und Vermögensklassen als besonders attraktiv beurteilt; in der Region «Bodensee» schneidet die Stadt St.Gallen am besten ab.

Den dritten Grund «grösserer Platzbedarf» versucht die Stadt über die Wohnraumstrategie⁶ zu beeinflussen. Hier ist sie auf die Unterstützung von privaten Immobilieninvestorinnen und -investoren angewiesen und ist deshalb auch aktiv daran, den Dialog zu stärken und den Investitionsstandort St.Gallen

⁴ <https://www.stadt.sg.ch/home/gesellschaft-sicherheit/bevoelkerungsbefragung23.html>

⁵ https://www.stadt.sg.ch/news/stsg_wirtschaftsstandort/2024/11/hoechste-wohnattraktivitaet-in-allen-einkommensklassen.html

⁶ <https://www.stadt.sg.ch/home/raum-umwelt/stadtplanung/wohnraum.html>

attraktiver zu gestalten und stärker gegen aussen zu kommunizieren. Dafür wurde einerseits das Wohnnetz (vgl. Wohnraumstrategie) etabliert und andererseits im Jahr 2024 das Programm «Investor Relation Management» initiiert. Das Programm ist aktuell in der Umsetzung und betrifft verschiedene Dienststellen. Es umfasst Prozessoptimierungen, eine spezifische Zielgruppenkommunikation und weitere relevante Ansätze, um die Stadt St.Gallen als attraktiven Investitionsstandort zu stärken. Mit den städtischen Immobilien im Finanzvermögen hat die Stadt zudem eine direkte Beeinflussungsmöglichkeit des Wohnangebotes in der Stadt. Hierzu unterstützt sie auf Basis ihrer Liegenschaftenstrategie⁷ die Zielerreichung der Wohnraumstrategie.

Der Stadtrat ist überzeugt, dass verschiedene Faktoren zu einem attraktiven Standort führen und sich die Stadt aufgrund des umfangreichen Angebotes nicht mit den Tiefsteuergemeinden messen soll. Dem Stadtrat ist aber bewusst, dass die Steuerbelastung einen wichtigen Teil zur Standortattraktivität beiträgt. Nicht zuletzt deshalb wurde – als der Steuerertrag im Jahr 2022 überdurchschnittlich stark anstieg – der Steuerfuss von 141 % im Jahr 2023 auf 138 % ab dem Jahr 2024 trotz budgetiertem Defizit gesenkt. Eine weitere Steuerfussenkung ist derzeit aufgrund der aktuellen finanziellen Herausforderungen im städtischen Haushalt untragbar. Der Stadtrat ist seit 2020 intensiv daran, Einsparungen zu identifizieren und durchzusetzen. Gleichzeitig ist ein fairer Lastenausgleich in verschiedenen Bereichen (Soziodemografische Sonderlasten, Zentrumslasten und ÖV) mit dem Kanton St.Gallen anzustreben. Langfristiges Ziel des Stadtrates ist es, den Steuerfuss mindestens soweit zu senken, damit er im Vergleich zum kantonalen Durchschnitt wieder im oberen Mittelfeld zu liegen kommt. Gleichzeitig müssen die anderen Faktoren für einen attraktiven Standort berücksichtigt werden.

6. *Wie hoch ist der Steuerverlust für die Stadt St.Gallen durch Mitarbeitende der Stadtverwaltung (jährliches Gehalt über CHF 100'000), die ihren Wohnsitz ausserhalb der Stadt haben und daher ihre Steuern nicht in St.Gallen entrichten?*

Diese Frage kann nur unter Annahmen beantwortet werden, da die private Steuersituation dieser Mitarbeitenden nicht bekannt ist. Das Einkommen aus der Anstellung bei der Stadtverwaltung wird bei den meisten Mitarbeitenden einer der wesentlichen Faktoren für deren Steuerbelastung darstellen. Die Steuerabzüge, andere Einkünfte, die allgemeine Vermögenssituation oder auch mögliche Schulden spielen indessen ebenfalls eine wesentliche Rolle bei der Berechnung der Steuern. Diese Werte sind nicht bekannt, weshalb nur eine hypothetische Aussage zu Steuerbelastungen möglich ist.

Aus dem Report des städtischen Lohnwesens konnten die nachfolgenden Zahlen für die Jahre 2022 bis 2024 ausgewertet werden. Der Export beinhaltet alle Mitarbeitenden (exkl. sgsw) mit einem Bruttolohn über CHF 100'000 unabhängig vom Beschäftigungsgrad (ohne Familienzulagen und Kinderzulagen, aber inkl. allfällige Wohnsitzzulagen).

	Gesamt		in St.Gallen wohnhaft			auswärts wohnhaft		
Jahr	<i>Anzahl</i>	<i>Bruttolohn total</i>	<i>SG</i>	<i>Bruttolohn</i>	<i>Anteil</i>	<i>auswärts</i>	<i>Bruttolohn</i>	<i>Anteil</i>
2022	606	76'490'045	264	33'404'226	44 %	342	43'085'819	56 %
2023	640	80'515'452	273	34'532'596	43 %	367	45'982'856	57 %
2024	689	87'108'335	294	37'614'006	43 %	395	49'494'329	57 %

⁷ <https://www.stadt.sg.ch/home/raum-umwelt/staedtsche-projekte/revision-bau--und-zonenordnung/liegenschaftenstrategie.html>

Anhand standardisierter Parameter und mittels gewichteter Durchschnittslöhne sowie bestimmter Annahmen (Familiensituation, steuerbares Vermögen) wurde mit dem Steuerkalkulator der eidg. Steuerverwaltung [ESTV Steuerrechner](#) für die auswärts wohnhaften Mitarbeitenden approximative Gemeindesteuern für die Stadt St.Gallen berechnet. Aus den Berechnungen resultieren für das Jahr 2024 knapp drei Millionen Franken Gemeindesteuern, welche die 395 nicht in der Stadt St.Gallen wohnhaften Personen zahlen würden. Wie bereits erwähnt, ist diese Zahl mit grosser Vorsicht zu geniessen, da teils wesentliche Faktoren in der Steuerberechnung nicht berücksichtigt werden können.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die Stadtverwaltung – unabhängig vom Wohnort – auf qualifizierte Arbeitskräfte angewiesen ist. Selbstverständlich wäre es wünschenswert, wenn mehr städtische Angestellte in St.Gallen wohnten und hier Steuern zahlten. Indes würden Einschränkungen, wie beispielsweise eine Wohnsitzpflicht, die Stellung der Stadt als Arbeitgeberin gegenüber der Privatwirtschaft schwächen. Auch ein Anreiz mittels Wohnsitzzulage konnte eine Abwanderung nicht verhindern.

7. Sieht der Stadtrat die Möglichkeit, eine jährliche Analyse der Entwicklung des Steuersubstrats ins städtische Budget aufzunehmen, um langfristige Trends und Risiken frühzeitig zu erkennen?

Wie in der Ausgangslage erläutert, erfolgt eine Analyse der Entwicklung bereits im Rahmen der Budgetierung der Fiskalerträge. Das mutmassliche Ergebnis für das laufende Jahr jeder Steuerart bildet die Budgetbasis für den Ertrag des Folgejahres. Die effektiven Erträge der Vorjahre werden mitberücksichtigt. Ebenso werden mögliche Gesetzesanpassungen und die aktuelle Wirtschaftsentwicklung mitberücksichtigt.

Die Stadtpräsidentin:
Maria Pappa

Der Stadtschreiber-Stellvertreter:
Andy Markwalder

Beilagen:

- Steuereinnahmen Stadt St. Gallen seit 2007 (Beilage 1)
- Steuereinnahmen Stadt St. Gallen seit 2017 (Beilage 2)
- Perzentilverteilung der Einkommens- und Vermögenssteuer (Beilage 3)
- Anteil der Steuerpflichten ohne Einkommens- und Vermögenssteuer (Beilage 4)
- Anteil der Einkommens- und Vermögenssteuer nach Erwerbsstatus (Beilage 5)
- Interpellation vom 3. Dezember 2024 (Beilage 6)