



REGIERUNGSRAT

20. Oktober 2021

BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT

21.238 (21.87)

Steuergesetz (StG); Änderung

Bericht und Entwurf zur 2. Beratung

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1. Ergebnis der 1. Beratung	4
2. Pauschalabzug für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen	4
2.1 Prüfungsauftrag 1.1 "Einfluss veränderter Schwellenwerte auf die Mindereinnahmen"	5
2.2 Prüfungsauftrag 1.2 "Kompensation Mindererträge Pauschalabzug für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen"	6
2.3 Prüfungsauftrag 1.3 "Erhöhung Pauschalabzug mit asymmetrischer Abstufung für Verheiratete und übrige Steuerpflichtige sowie Berücksichtigung Prämienverbilligung"	7
3. Reduktion Gewinnsteuern juristische Personen	8
3.1 Arbeitsplätze	9
3.2 Prüfungsauftrag 2.1 "Information zu den Grundlagen der dynamischen Effekte"	9
3.3 Prüfungsauftrag 2.2 "Detaillierte Übersicht Mindererträge Gemeinden unter Berücksichtigung des kantonalen Finanzausgleichs und Überprüfung Aufgabenverschiebungsbilanz"	12
3.3.1 Detaillierte Übersicht Mindererträge Gemeinden unter Berücksichtigung des kantonalen Finanzausgleichs	12
3.3.2 Aufgabenverschiebungsbilanz	12
3.3.3 Haushaltsvergleich Kanton und Gemeinden.....	13
3.4 Prüfungsauftrag 2.3 "Kompensation bis Ausgleich Mindererträge durch dynamische Effekte"	15
3.5 Prüfungsauftrag 2.4 "Etap pierung mit grösserer erster Gewinnsteuersenkung"	16
4. Zusätzliche Kompensationszahlung Gemeinden	17
5. Auswirkungen	18
5.1 Finanzielle Auswirkungen der Änderung des Steuergesetzes auf Kanton und Gemeinden	18
5.2 Finanzielle Langfristperspektive 2021–2030	20
5.3 Auswirkungen auf Spezialfinanzierung Finanzausgleich	23
6. Terminplan und Inkrafttreten	24
Antrag	25

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf für eine Änderung des Steuergesetzes (StG) vom 15. Dezember 1998 für die 2. Beratung zur Beschlussfassung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht.

Zusammenfassung

Der Grosse Rat hat dem Gesetzesentwurf in der 1. Beratung am 22. Juni 2021 mit 91 zu 41 Stimmen zugestimmt. Zudem hat er für die 2. Beratung drei Prüfungsaufträge zur Erhöhung des Pauschalabzugs für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen sowie vier Prüfungsaufträge zur Gewinnsteuersenkung überwiesen.

Bezüglich Pauschalabzug für die Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen sollen die Auswirkungen der Erhöhung des Pauschalabzugs und der damit verbundenen Veränderung bei den Schwellenwerten des Selbstbehalts der Krankheitskosten und des Kleinverdiener- und Kleinrentnerabzugs für jede Gemeinde aufgezeigt werden (nachfolgend Prüfungsauftrag 1.1). Zudem soll eine mindestens 50 %-ige Kompensation der Mindereinnahmen der Gemeinden geprüft werden (Prüfungsauftrag 1.2). Ausserdem soll der Regierungsrat eine Variante mit höherem Pauschalabzug und unter Berücksichtigung der Prämienverbilligung prüfen (Prüfungsauftrag 1.3).

Bezüglich der Gewinnsteuersenkung soll der Regierungsrat aufzeigen, welche Erhebungen, Datengrundlagen und Kalkulationsmodelle hinter der Prognose der dynamischen Effekte stehen (Prüfungsauftrag 2.1). Des Weiteren wird beantragt, dass die finanziellen Auswirkungen der Mindererträge aufgrund der Tarifiereduktion für die Gemeinden detaillierter aufgezeigt werden (Prüfungsauftrag 2.2). Dabei sollen zum einen die Auswirkungen auf die Gemeinden unter Berücksichtigung des kantonalen Finanzausgleichs dargelegt werden. Zum anderen sollen die Ergebnisse aus der laufenden Überprüfung der Aufgabenverschiebungsbilanz und der darin eingebetteten Aktualisierung des Vergleichs der Haushaltsentwicklung zwischen Kanton und Gemeinden vorgelegt werden. Schliesslich soll vom Regierungsrat geprüft werden, statt die Kompensation der Mindererträge der Gemeinden zu befristen, diese so lange vorzunehmen, bis sich die dynamischen Effekte der Tarifiereduktion für die Gemeinden konkret eingestellt haben (Prüfungsauftrag 2.3). Ausserdem soll der Regierungsrat eine zusätzliche Alternative zur vorgeschlagenen Etappierung unterbreiten, bei welcher die Senkung im ersten Jahr deutlich stärker ausfällt als in den Folgejahren (Prüfungsauftrag 2.4).

Aufgrund der Ergebnisse aus den Prüfungsaufträgen und einer aktuellen Würdigung der gesamten Situation ist an den bisherigen Anträgen festzuhalten. Sie sind fachlich zielführend, ausgewogen und finanziell sowohl für den Kanton als auch für die Gemeinden tragbar.

Einzig aufgrund einer Gesamtbetrachtung der Auswirkungen der beiden Aspekte der Änderung des Steuergesetzes auf die Gemeinden beantragt der Regierungsrat mit einer zusätzlichen einmaligen Kompensationszahlung zu verhindern, dass die Gemeinden in den kommenden Jahren rückläufige Steuereinnahmen zu verzeichnen haben. Gemäss aktuellen Steuerprognosen würde mit einer Kompensationszahlung von 10 Millionen Franken im Rechnungsjahr 2022 erreicht, dass die Einnahmen aus den Steuern der natürlichen und juristischen Personen zusammengenommen in den Jahren 2022–2026 über alle Gemeinden in keinem einzigen Jahr rückläufig wären. Die Jahre 2022–2026 umfassen den Zeitraum, in dem einerseits die vorgesehenen Steuersenkungen in Kraft treten und andererseits die bereits in der Botschaft zur ersten Lesung vorgesehenen Kompensationszahlungen an die Gemeinden auf- und wieder abgebaut werden.

Diese zusätzliche Kompensationszahlung versteht sich als Lösung zur Stossrichtung der beiden Prüfungsaufträge betreffend Kompensation im Zusammenhang mit der Erhöhung des Pauschalabzugs für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen (Prüfungsauftrag 1.2) beziehungsweise Kompensation im Zusammenhang mit der Gewinnsteuersenkung (Prüfungsauftrag 2.3). Mit der zusätzlichen Kompensationszahlung werden die Einnahmen aus den Steuern der natürlichen und juristischen

Personen im Jahr 2022 trotz erhöhtem Pauschalabzug für die Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen und der ersten Stufe der Tarifsenkung bei den Gewinnsteuern (bereits zu 2/3 kompensiert) über alle Gemeinden in etwa gleich hoch ausfallen wie im Jahr 2021.

1. Ergebnis der 1. Beratung

Mit der Änderung des Steuergesetzes (StG) wird einerseits der Pauschalabzug für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen erhöht, andererseits werden die Gewinnsteuern für die juristischen Personen gesenkt, wobei die Mindererträge der Gemeinden vorübergehend teilweise kompensiert werden.

Der Grosse Rat hat dem Gesetzesentwurf am 22. Juni 2021 mit 91 zu 41 Stimmen zugestimmt. Zudem hat er für die 2. Beratung drei Prüfungsaufträge zur Erhöhung des Pauschalabzugs für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen sowie vier Prüfungsaufträge zur Gewinnsteuersenkung überwiesen. Ausserdem ersuchte der Grosse Rat um weitere Informationen zur Vorlage (siehe GRB Nr. 2021-0196 und GRB Nr. 2021-0198).

2. Pauschalabzug für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen

Der Kanton Aargau kennt heute im Vergleich zu anderen Kantonen eine relativ bescheidene Lösung beim Pauschalabzug für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen (Fr. 4'000.– für Verheiratete, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben und Fr. 2'000.– für die übrigen Steuerpflichtigen [§ 40 Abs. 1 lit. g StG]). Diese Beträge wurden seit dem Jahr 2001 nicht mehr angepasst, weshalb im Grossen Rat in der Vergangenheit verschiedentlich eine Anpassung gefordert wurde, welche der Regierungsrat mit der Botschaft zur 1. Beratung vorgelegt hat (Erhöhung auf Fr. 6'000.– für Verheiratete, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben und Fr. 3'000.– für die übrigen Steuerpflichtigen). Der Grosse Rat hat dem regierungsrätlichen Vorschlag zugestimmt und drei Prüfungsaufträge erteilt.

Der Bundesrat eröffnete am 11. Juni 2021 das Vernehmlassungsverfahren zur Umsetzung der (17.3171) Motion "Erhöhung der Pauschalabzüge bei der direkten Bundessteuer zum Ausgleich der Explosion der Krankenkassenprämien" von Nationalrat Jean-Pierre Grin und beantragt, die Pauschalabzüge für obligatorische Krankenpflegeversicherung bei der direkten Bundessteuer auf Fr. 6'000.– beziehungsweise Fr. 3'000.– festzusetzen. Ausserdem soll nach dem Antrag des Bundesrats die heutige überwiegend bedeutungslose Möglichkeit, neben diesen Prämien auch Prämien für die nicht-obligatorische Krankenpflegeversicherung und für die Lebensversicherungen sowie Zinsen auf Sparkapitalien abziehen zu können, gestrichen werden. Letzteres soll kraft zwingender Bestimmung im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG) auch für die Kantone gelten, wobei die Kantone die Höhe des Pauschalabzugs weiterhin selber festlegen können. Das Bundesparlament wird erst nach der vorliegenden aargauischen Gesetzesänderung entscheiden. Das aargauische Steuergesetz wird diesfalls formell an die Vorgaben des Steuerharmonisierungsgesetzes angepasst werden müssen. Dies wird allerdings nicht dringend sein, weil das Steuerharmonisierungsgesetz als übergeordnetes Recht automatisch anzuwenden ist.

Die provisorischen Steuerrechnungen für die Steuerperiode 2022 werden entsprechend dem Ergebnis der 1. Beratung basierend auf einem Pauschalabzug von Fr. 3'000.– beziehungsweise Fr. 6'000.– ausgestellt.

2.1 Prüfungsauftrag 1.1 "Einfluss veränderter Schwellenwerte auf die Mindereinnahmen"

Der Grosse Rat beschloss in der 1. Beratung, ihm auf die 2. Beratung die zusätzlichen Steuerausfälle – separat für den Kanton und die Gemeinden – möglichst genau zu errechnen, welche mit der geplanten Erhöhung des Pauschalabzugs für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen (§ 40 Abs. 1 lit. g StG) und der damit verbundenen Veränderung bei den Schwellenwerten des Selbstbehalts der Krankheitskosten (§ 40 Abs. 1 lit. i StG) und des Kleinverdienerabzugs (§ 42 Abs. 1^{bis} StG) einhergehen.

Der höhere Pauschalabzug für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen hat für den Kanton Mindereinnahmen von 46 Millionen Franken zur Folge, für die Gemeinden 42 Millionen Franken. Mit zu diesen Mindereinnahmen trägt indirekt bei, dass sich durch die Erhöhung des Pauschalabzugs auch die Schwellenwerte des Selbstbehalts der Krankheitskosten sowie des Kleinverdiener- und Kleinrentnerabzugs verändern. Um abzuschätzen, in welchem Umfang diese beiden Effekte zu den Mindereinnahmen beitragen, wurde die Steuerausfallsimulation einmal mit und einmal ohne Berücksichtigung dieser Effekte durchgeführt. Die Differenz zwischen den Ergebnissen der beiden Simulationen entsprach jeweils deren Anteil an den Steuerausfällen.

Die Ergebnisse:

- Die tieferen Selbstbehalte der Krankheitskosten infolge des höheren Pauschalabzugs tragen im Umfang von jeweils Fr. 250'000.– zu den Mindereinnahmen von Kanton und den Gemeinden bei. Das entspricht rund 0,5 % der Mindereinnahmen insgesamt. Gemäss Steuerstatistik (inklusive Unterjährige und Quellenbesteuerte) machen rund 50'000 Steuerpflichtige Krankheitskosten über dem Schwellenwert von 5 % des Nettoeinkommens geltend. Bei diesen hat sich die Steuerrechnung (Kanton und Gemeinde zusammen) aufgrund des tieferen Selbstbehalts zusätzlich um durchschnittlich Fr. 10.– verringert.
- Die höheren Kleinverdiener- und Kleinrentnerabzüge aufgrund des höheren Pauschalabzugs sind für 1 Million Franken beziehungsweise 0,9 Millionen Franken der Mindereinnahmen von Kanton beziehungsweise Gemeinden verantwortlich. Das entspricht jeweils rund 2 % der Mindereinnahmen insgesamt. Von 107'000 Steuerpflichtigen, die den Kleinverdiener- und Kleinrentnerabzug geltend machen, erhöht sich dieser gemäss der Simulation in rund 18'000 Fällen. Für diese 18'000 Steuerpflichtigen wird die Steuerrechnung (Kanton und Gemeinde zusammen) dadurch um durchschnittlich zusätzliche Fr. 110.– kleiner.

Die Tabelle in der Beilage 2 zeigt für den Kanton und die einzelnen Gemeinden die Auswirkungen der durch den erhöhten Pauschalabzug veränderten Schwellenwerte, einmal als Frankenbeträge und einmal in Prozentwerten der gesamten Mindereinnahmen. Der reduzierte Schwellenwert beim Selbstbehalt Krankheitskosten trägt beim Grossteil der Gemeinden 0,4–0,7 % zu den Mindereinnahmen bei. Die Bandbreite des indirekten Effekts über den erhöhten Kleinverdiener- und Kleinrentnerabzug ist grösser. Bei den meisten Gemeinden ist er zwischen 1–3 % für die Mindereinnahmen verantwortlich.

Der Regierungsrat bestätigt, dass den wesentlichen Schwelleneffekten bereits bei der für die 1. Botschaft vorgenommenen Simulation Rechnung getragen wurde. So wurde insbesondere der Schwelleneffekt beim Kleinverdiener- und Kleinrentnerabzug berücksichtigt, da klar war, dass dieser nicht bedeutungslos ist. Nicht berücksichtigt wurde hingegen der Schwelleneffekt beim Selbstbehalt der Krankheitskosten, da ebenfalls klar war, dass sein Einfluss nicht wesentlich ist. Das Resultat der Simulation im Rahmen des Prüfauftrags bestätigt dies. Die zusätzlichen Mindereinnahmen von Fr. 250'000.– für den Kanton und Fr. 230'000.– für die Gemeinden entsprechen lediglich 0,5 % der erwarteten Mindereinnahmen (vgl. Beilage 2). Da diese im Streubereich der Schätzung liegen, sieht der Regierungsrat keinen Bedarf für eine Anpassung der Botschaft.

2.2 Prüfungsauftrag 1.2 "Kompensation Mindererträge Pauschalabzug für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen"

Der Grosse Rat beschloss in der 1. Beratung, auf die 2. Beratung prüfen zu lassen, wie die aufgrund der Erhöhung des Pauschalabzugs resultierenden Mindererträge der Gemeinden zu mindestens 50 % kompensiert werden könnten und aufzuzeigen, wie das Gesetz entsprechend anzupassen wäre. Es soll auch eine Liste mit den finanziellen Auswirkungen für jede Aargauer Gemeinde ergänzt werden.

Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Aargau sind gleichzeitig auch Einwohnerinnen und Einwohner einer Aargauer Gemeinde. Demzufolge tragen auch Kanton und Gemeinden gleichermaßen die Änderungen des Steuergesetzes mit. Dem Regierungsrat ist – mit Ausnahme des heutigen Aargauer-Spezialfalls der geplanten Kompensation der Mindereinnahmen aufgrund der Gewinnsteuersenkungen – denn auch kein Fall bekannt, in welchem bei einer Änderung der Bemessungsgrundlage oder des Steuertarifs der Kantons- und Gemeindesteuern ein Kanton seinen Gemeinden die Steuerausfälle (teilweise) kompensierte. Eine Kompensation für die Steuererträge aus einzelnen Gesetzesänderungen ist systemfremd, der Grundsatz der Gemeindeautonomie geht hier vor.

Bei der Reduktion der Gewinnsteuern, bei welcher erstmalig eine teilweise Kompensation der Mindereinnahmen vorgesehen ist, besteht eine andere Ausgangslage als beim Pauschalabzug für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen. Das Gesetzgebungsverfahren zur Erhöhung des Pauschalabzugs ist schon vor längerer Zeit angestossen worden, so dass sich die Gemeinden in der Finanzplanung darauf einstellen konnten. Demgegenüber wurde die Reduktion der Gewinnsteuern erst mit einer Zusatzanhörung konkretisiert, weshalb die Gemeinden darauf nicht gleich weit im Voraus reagieren konnten, zwischenzeitlich wurde die Finanzplanung in den Gemeinden aber ebenfalls angepasst. Ausserdem betrifft die Erhöhung des Pauschalabzugs die Steuern der natürlichen Personen. Wäre eine Gemeinde gezwungen, den Steuerfuss zu erhöhen, so betrifft dies dieselben Steuerpflichtigen, die auch von der Erhöhung des Pauschalabzugs profitieren. Dies ist anders bei der Entlastung der Gewinnsteuern. Die Gewinnsteuereinnahmen können die Gemeinden nicht durch eine Steuerfussanhebung steigern. Die temporären Mindereinnahmen bei den juristischen Personen könnten Gemeinden also nur mit einer Steuerfussanhebung für die natürlichen Personen kompensieren. Dies ist nach Möglichkeit zu vermeiden, sofern es einen direkten Zusammenhang mit der vorliegenden Änderung des Steuergesetzes ausweist. Ferner ist zu erwähnen, dass die Kompensation für die Mindererträge aus den Gewinnsteuern zeitlich limitiert ist, demgegenüber sieht dieser Prüfungsauftrag eine zeitlich unbefristete Kompensation vor.

Obwohl die Stossrichtung des Prüfungsauftrags vom Regierungsrat abgelehnt wird, folgen an dieser Stelle entsprechend der vollständigen Erfüllung des Prüfbegehrens noch weitere Ausführungen: Die mit dem Prüfungsauftrag verbundene Variante könnte nur mit einem Steuerfussabtausch bei den Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen realisiert werden. Der Steuerfuss beziehungsweise dessen Anpassung ist die klassische Methode zur Steuerung der Einnahmen der Gemeinden. Zu erwähnen ist aber, dass der Steuerfussabtausch im vorliegenden Kontext die unterschiedliche Betroffenheit der Gemeinden von der Erhöhung des Pauschalabzugs nicht berücksichtigt. Im Verhältnis zu den Steuereinnahmen tiefe Ausfälle gibt es in Gemeinden mit hohem Einkommen und Vermögen. Im Verhältnis zu den Steuereinnahmen hohe Ausfälle gibt es in Gemeinden mit unterdurchschnittlichem Einkommen und Vermögen. Auch aus diesem Grund bietet sich der Steuerfussabtausch nicht an.

Eine genau 50 %-ige Kompensation der Mindererträge würde einen Steuerfussabtausch von 1,3 % bedingen. Es sollen jedoch auch künftig bei den ordentlichen Staats- und Gemeindesteuern nur ganzzahlige Steuerfüsse zur Anwendung kommen, also keine Steuerfüsse mit Kommastellen, womit ein Steuerfussabtausch von 1,0 Prozentpunkten resultieren würde. Im Jahr 2022, in welchem die Erhöhung des Pauschalabzugs erfolgt, könnte der kantonale Steuerfuss um einen Prozentpunkt ge-

senkt werden, die kommunalen Steuerfüsse um einen Prozentpunkt erhöht. Die Gesamtsteuerbelastung bliebe somit unverändert. Auf Seite Kanton würde die Anpassung realisiert, indem der Steuerzuschlag gemäss § 57a StG um einen Prozentpunkt reduziert wird. Den Gemeinden kann der Kanton aufgrund der Verfassung des Kantons Aargau den Steuerfuss nicht vorschreiben. Es wird daher lediglich festgelegt, wie stark der Steuerfuss zur Kompensation der Mindererträge erhöht werden darf und die Gemeindeexekutiven werden verpflichtet, Abweichungen von dieser Erhöhung gegenüber den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zu begründen und explizit als Steuererhöhungen beziehungsweise Steuersenkungen auszuweisen.

Sollte der Grosse Rat entgegen dem Antrag des Regierungsrats einen Steuerfussabtausch zur Kompensation der Steuerermindererträge der Gemeinden beschliessen, dann wären folgende Änderungen des Steuergesetzes notwendig:

§ 57a

¹ Natürliche Personen entrichten einen Zuschlag von 1 % auf der einfachen Kantonssteuer vom steuerbaren Einkommen und Vermögen.

§ 271d

cc) Zuschlag zur Kantonssteuer (§ 57a)

¹ Auf das Jahr 2022 hin können die Gemeinden ihren Steuerfuss bei den Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen gegenüber dem Vorjahr, vorbehaltlich abweichender Beschlüsse der zuständigen Gemeindeorgane, gemäss den Absätzen 3 und 4, um einen Prozentpunkt erhöhen.

² Erhöht eine Gemeinde ihren Steuerfuss auf das Jahr 2022 hin um einen Prozentpunkt, gilt der Steuerfuss als unverändert gegenüber dem Vorjahr.

³ Erhöht eine Gemeinde ihren Steuerfuss um mehr als einen Prozentpunkt, muss der Gemeinderat der Gemeindeversammlung beziehungsweise dem Einwohnerrat nur die Differenz gegenüber einer Erhöhung um einen Prozentpunkt ausdrücklich als Steuererhöhung ausweisen.

⁴ Erhöht eine Gemeinde ihren Steuerfuss um weniger als einen Prozentpunkt, belässt ihn auf der Höhe des Vorjahres oder senkt sie ihn, darf der Gemeinderat der Gemeindeversammlung beziehungsweise dem Einwohnerrat die Differenz gegenüber einer Erhöhung um einen Prozentpunkt als Steuersenkung ausweisen.

Die Tabelle in der Beilage 3 zeigt für die einzelnen Gemeinden die Auswirkungen, wenn im Rechnungsjahr 2022 die Mindereinnahmen gemäss dem vom Regierungsrat auftragsgemäss ausgearbeiteten Vorschlag, teilweise kompensiert werden. Mit 1 % Steuerfuss werden 38 % der Mindereinnahmen der Gemeinden kompensiert. Der Kanton müsste jährlich wiederkehrend eine zusätzliche Kompensation von rund 17 Millionen Franken entrichten, was die Tragbarkeit der ganzen Änderung infrage stellen könnte.

Der Regierungsrat lehnt diesen Vorschlag wie dargelegt aus finanzpolitischen Überlegungen ab. Alternativ hat er entschieden, das Anliegen der Gemeinden im Rahmen einer zusätzlichen Kompensationszahlung aufzunehmen (vgl. Kapitel 4) und damit eine Gesamtsicht der Entwicklung der Steuererträge der natürlichen und juristischen Personen vorzunehmen.

2.3 Prüfungsauftrag 1.3 "Erhöhung Pauschalabzug mit asymmetrischer Abstufung für Verheiratete und übrige Steuerpflichtige sowie Berücksichtigung Prämienverbilligung"

Der Regierungsrat wurde weiter beauftragt zu prüfen, den Pauschalabzug höher als von der Regierung vorgeschlagen festzusetzen (Fr. 7'000.– für Verheiratete, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, und Fr. 4'000.– für die übrigen Steuerpflichtigen [§ 40 Abs. 1 lit. g StG]), sowie diese Beträge für Steuerpflichtige, die Prämienverbilligungen beziehen, zu halbieren.

Der Regierungsrat lehnt diesen Vorschlag vor allem aus finanzpolitischen Überlegungen ab. Unter Berücksichtigung der Kürzung beim Bezug von Prämienverbilligung würden folgende Mindererträge resultieren: Für den Kanton 72 Millionen Franken anstelle von 46 Millionen Franken (+26 Millionen

Franken), für die Gemeinden 66 Millionen Franken anstelle von 42 Millionen Franken (+24 Millionen Franken).

Der Vorschlag ist nicht sachgerecht, weil der Pauschalabzug für Verheiratete, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, nicht doppelt so hoch ist wie für die übrigen Steuerpflichtigen. Dies ist darum, weil die effektiven Kosten für Krankenkassenprämien als wichtigste Komponente für Ehepaare regelmässig doppelt so hoch sind wie für die übrigen Steuerpflichtigen (unter Vernachlässigung der Prämien für Kinder). Auch die übrigen, mit dem Abzug teilabgedeckten Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen, ändern an diesem Verhältnis wenig.

Die Berücksichtigung der Prämienverbilligung ist, wie in der Botschaft zur 1. Beratung ausführlich begründet wurde (Kapitel 4.1.3), nicht mit einem zu rechtfertigenden Aufwand umsetzbar. Die SVA Aargau kann noch fünf Jahre nach der Zusprechung einer Prämienverbilligung eine Prämienverbilligung korrigieren, wenn sich die wirtschaftlichen Verhältnisse der Betroffenen geändert haben. Im Fall der nachträglichen Streichung der Prämienverbilligung müsste die Steuerveranlagung in einem Änderungsverfahren korrigiert und die zu viel bezahlten Steuern inklusive Verzugszins zurückerstattet werden. Im umgekehrten Fall müsste ein Korrekturverfahren oder bei fehlendem Einverständnis des Steuerpflichtigen sogar ein Nachsteuerverfahren durchgeführt werden. Die Korrektur der Steuern könnte allenfalls dazu führen, dass gar kein Anspruch auf Prämienverbilligung mehr besteht, womit theoretisch die Steuern wiederum zu korrigieren wären. Ein Zirkelschluss, der wohl nur mit einer Änderung des im Gesetz festgelegten Mechanismus zur Festsetzung der Prämienverbilligung zu lösen wäre. Hinzu kommt, dass bei geringer Höhe der Prämienverbilligung die Mehrsteuern die gewährte Prämienverbilligung übersteigen können. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass sich die Durchschnittsprämie für die Grundversicherung für das Jahr 2021 im Kanton Aargau auf Fr. 5'388.– beläuft (vgl. Art. 5 Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien 2021 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen). Ausgehend von dieser Durchschnittsprämie wäre bei Alleinstehenden eine Kürzung des Pauschalabzugs bis zu einer Prämienverbilligung von Fr. 1'388.– bei einem Pauschalabzug von Fr. 4'000.– gemäss Prüfungsauftrag unangemessen, beziehungsweise wohl sogar willkürlich. Ebenso wenig lässt sich begründen, weshalb eine Person mit einer Krankenpflegeversicherungsprämie von Fr. 4'400.– und einer Prämienverbilligung von Fr. 300.– einen tieferen Abzug erhalten soll, als eine Person mit einer Krankenpflegeversicherungsprämie von Fr. 4'100.– ohne Anspruch auf Prämienverbilligung. Es ist somit auch fraglich, ob die zu prüfende Regelung überhaupt zu einer (wesentlich) gerechteren Lösung führt als der Antrag des Regierungsrats.

Der Regierungsrat erachtet die Intransparenz und den zu erwartenden hohen Vollzugsaufwand für die Aufrechnung der Prämienverbilligung wie auch eine pauschale Berücksichtigung der Prämienverbilligung auch nach erneuter Prüfung als unverhältnismässig gross. Die Umsetzung würde zu einer weiteren Verkomplizierung des Steuerrechts führen, was in diametralem Gegensatz zur immer wieder geäusserten Forderung nach Vereinfachungen steht. Es ist das Kennzeichen von Pauschalabzügen, dass mit ihnen zugunsten der Einfachheit im Vollzug Kompromisse bei der Genauigkeit in Kauf genommen werden. Der Regierungsrat beurteilt die resultierende Ungenauigkeit im vorliegenden Fall als vertretbar. Der Regierungsrat hält daher an der bisherigen reinen Pauschallösung fest.

3. Reduktion Gewinnsteuern juristische Personen

Der Regierungsrat beantragt mit der vorliegenden Änderung des Gesetzes eine Reduktion der oberen Tarifstufe von 8,5 % (maximale Gesamtsteuerbelastung 18,6%) in jährlichen Reduktionsschritten von

einem Prozentpunkt auf 5,5 % (maximale Gesamtsteuerbelastung 15,1%) per 1. Januar 2024.

Gleichzeitig soll ausnahmsweise eine vorübergehende Entschädigung der Gemeinden für die damit einhergehenden Steuerausfälle festgelegt werden. Diese erfolgt dadurch, dass der Zuschlag an die

Einwohnergemeinden gemäss § 90 Abs. 1 lit. b StG erhöht wird. Im gleichen Umfang wird der Kantonssteuerzuschlag reduziert, um eine Mehrbelastung der Unternehmungen zu verhindern.

3.1 Arbeitsplätze

Im Rahmen der Sitzung der grossrätlichen Kommission Volkswirtschaft und Abgaben (VWA) vom 1. Juni 2021 wurde gewünscht, dass die Anzahl Arbeitsplätze pro Unternehmungskategorie, welche entsprechend des Umfangs der Steuerzahlungen des Jahrs 2017 in vier Unternehmenskategorien eingeteilt sind, offengelegt wird.

Aufgrund der heutigen Statistikmethoden des Kantons und auch des Bundesamts für Statistik (BFS) werden die Zahlen nicht so erhoben, dass die Zuordnung der Arbeitsplätze zu den mit der Änderung des Steuergesetzes definierten Unternehmenskategorien präzise möglich wäre. Darum hat das Kantonale Steueramt des Departements Finanzen und Ressourcen auf den zur Verfügung stehenden Informationen und Daten für das Steuerjahr 2017 eine Schätzung der Anzahl Arbeitsplätze beziehungsweise Anzahl Beschäftigten pro Unternehmenskategorie vorgenommen.

Von den rund 340'000 statistisch erhobenen Beschäftigten in Aargauer Arbeitsstätten des Jahrs 2017 entfallen rund 35'000 (10,3 %) Beschäftigte auf die 71 Grossunternehmungen, welche über 1 Million Franken Kantons- und Gemeindesteuern pro Jahr bezahlen, rund 90'000 (26,5 %) auf die 1'250 Unternehmen, welche zwischen Fr. 50'001.– und 1 Million Franken Kantons- und Gemeindesteuern bezahlen und rund 145'000 (42,6 %) auf 11'260 Unternehmen, welche Kantons- und Gemeindesteuern zwischen Fr. 845.– und Fr. 50'000.– zahlen. Rund 70'000 (20,6 %) der Beschäftigten sind jenen 12'962 Unternehmen zuzuordnen, welche die jährliche Mindeststeuer von Fr. 845.– entrichten.

3.2 Prüfungsauftrag 2.1 "Information zu den Grundlagen der dynamischen Effekte"

Der Grosse Rat beschloss in der 1. Beratung einen Prüfungsauftrag, wonach ihm auf die 2. Beratung für alle plausibel und nachvollziehbar und für Interessierte vertieft aufzuzeigen sei, welche Erhebungen, Datengrundlage und welche Kalkulationsmodelle hinter der Prognose der dynamischen Effekte dieser Grössenordnung stehen.

Eine Reduktion der Unternehmenssteuersätze ist ein bedeutender finanzieller Anreiz für Unternehmungen, ihre wirtschaftlichen Aktivitäten im Kanton Aargau zu erhöhen. Insbesondere zusammen mit den weiteren, nicht-steuerpolitischen flankierenden Massnahmen zur Stärkung des Unternehmens- und Wohnstandorts Aargau resultieren langfristig höhere Steuererträge. Diese sogenannten dynamischen Effekte wurden in einer Expertengruppe – bestehend aus Mitarbeitenden des Departements Finanzen und Ressourcen des Kantons Aargau sowie aus Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern der BAK Economics AG – identifiziert und geschätzt. Anhand verschiedener Analysen und Experteneinschätzungen wurden grundlegende Annahmen über das zukünftige Verhalten der Unternehmungen getroffen und darauf basierend wurden diese positiven dynamischen Effekte berechnet. Der Projektionszeitraum beziehungsweise Zeithorizont erstreckt sich diesbezüglich über die 9-jährige Periode vom Jahr 2022 bis zum Jahr 2030.

Die volle Entlastung beziehungsweise der maximale Betrag an den zu erwartenden dynamischen Effekten wird auf das Jahr 2030 erreicht. Es wird davon ausgegangen, dass in den Jahren 2022–2030 die dynamischen Effekte von Jahr zu Jahr ansteigen. In den ersten drei Jahren von 2022–2024, während die stufenweise jährliche Tarifsenkung erfolgt, aber noch nicht ihre volle Wirkung entfaltet, wird mit eher kleineren Effekten gerechnet. Dies auch deshalb, weil die Unternehmungen erfahrungsgemäss ausreichend Zeit benötigen, um ihre nachhaltigen Investitionsentscheidungen treffen und umsetzen zu können. Nach der abgeschlossenen Tarifsenkung im Jahr 2024 verstärken sich die Effekte aufgrund der dann implementierten Massnahmen. Die jährlichen dynamischen Effekte wachsen so auch vom Jahr 2024 bis zum Jahr 2026 an. Anschliessend erhöht sich das jährliche Steuerertragswachstum nicht mehr, sondern die Zunahme pro Jahr bleibt konstant bis zum Jahr 2030.

Für die Bestimmung des Umfangs der dynamischen Effekte kam folgende Methode zur Anwendung: In einem ersten Schritt wurde die Anzahl Unternehmungen festgelegt, welche von einer Senkung der oberen Tarifstufe potenziell betroffen wären. Als Ausgangspunkt wurde das Steuerjahr 2017 gewählt. Dies ist das aktuellste Jahr, bei dem zum heutigen Zeitpunkt der Anteil der bereits definitiv veranlagten Unternehmungen so hoch ist, dass die Datenbasis statistisch als repräsentativ und verlässlich eingestuft werden kann. Die Anzahl der Unternehmungen, bei welchen auch die obere Tarifstufe zur Anwendung gelangt, beläuft sich auf insgesamt 2'321 für das Jahr 2017. Davon werden 71 als Grossunternehmungen bezeichnet, welche im Durchschnitt einen steuerbaren Gewinn von rund 21 Millionen Franken aufweisen. Diese bezahlen Kantons- und Gemeindesteuern von über 1 Million Franken pro Jahr, bei den restlichen 2'250 Unternehmungen, welche höchstens 1 Million Franken und mindestens Fr. 23'300.– Kantons- und Gemeindesteuern bezahlen, sprechen wir von typischen mittelständischen Unternehmungen oder kleineren und mittleren Unternehmen (KMU). Der durchschnittliche steuerbare Reingewinn dieser Gesellschaften liegt bei rund Fr. 855'000.–.

In einem zweiten Schritt wurde das zukünftige Verhalten dieser Grossunternehmungen und KMU untersucht und antizipiert. Aufgrund der Erfahrungen der Expertengruppe – bestehend aus Mitarbeitenden des Departements Finanzen und Ressourcen des Kantons Aargau sowie aus Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern der BAK Economics AG – sind folgende drei Effekte zu beobachten und regelmässig zu erwarten:

1. Kein Wegzug: Der Anreiz oder die Notwendigkeit aufgrund der Wettbewerbssituation einen Wegzug in einen steuerlich attraktiveren Kanton zu erwägen, wird abgeschwächt oder vollständig verhindert.
2. Zuzug: Es wird für bereits bestehende oder neugegründete Unternehmungen noch attraktiver, ihren Sitz im Kanton Aargau zu begründen oder dorthin zu verschieben.
3. Investitionen und Gewinnsteigerung: Es ist neu steuerlich vorteilhaft oder zumindest nicht mehr so stark nachteilig im Vergleich zu den anderen Kantonen oder internationalen Standorten, wertschöpfende und besonders gewinnstarke Tätigkeiten und Funktionen im Kanton Aargau weiterhin auszuüben, zu verstärken oder neu anzusiedeln.

Die detaillierten Kenntnisse sowie die in der Vergangenheit gewonnenen Erkenntnisse des Kantonalen Steueramts des Departements Finanzen und Ressourcen über die einzelnen Unternehmungen, beziehungsweise Kategorien von Unternehmungen unterstützen die Einschätzung und Berechnung dieser Effekte.

1. Kein Wegzug: Da die überwiegende Mehrheit der Kantone bisher im Zug der letzten Steuerreform STAF 17 ihre Steuersätze in einem wesentlichen Umfang gesenkt haben, erhöhte sich die Steuersatzdifferenz zum Kanton Aargau. Damit wird die Überprüfung des Standorts bei den Unternehmungen noch akzentuierter und dringender in den Fokus rücken. Ohne die Senkung der oberen Tarifstufe erhöht sich das Risiko, dass ausgewählte Unternehmungen nun den Wegzug in einen steuerlich attraktiveren Kanton in Erwägung ziehen und diesen Wechsel in den folgenden Jahren auch tatsächlich realisieren werden. Die Expertengruppe geht davon aus, dass 5 Konzerne von den bestehenden 71 Grossunternehmen ihren Sitz bis im Jahr 2030 verlegen werden, falls die Steuersatzdifferenz zu den anderen Kantonen nicht gemindert wird. Das entspricht dem Wegzug einer grösseren Gesellschaft alle zwei Jahre im Durchschnitt. Bei den insgesamt 2'250 KMU, welche ebenfalls der oberen Tarifstufe unterliegen, erwarten wir bei rund 270 Unternehmungen einen Wegzug. Dies bedeutet durchschnittlich, dass rund 30 Unternehmungen jährlich bis zum Jahr 2030 den Kanton Aargau verlassen dürften. Der positive dynamische Steuereffekt resultierend aus den verhinderten Wegzügen beträgt rund 31 Millionen Franken im Jahr 2030 (Kantons- und Gemeindesteuern).

2. Zuzug: In enger Abstimmung mit den flankierenden Massnahmen in anderen Politikbereichen schafft der Kanton Aargau durch die Tarifsenkung wettbewerbsfähige Bedingungen, damit Unternehmen in den Kanton gelockt werden können. Die Expertengruppe geht davon aus, dass 17 heute bereits bestehende oder auch neugegründete grössere Unternehmen in den kommenden 9 Jahren ihren Sitz im Kanton Aargau begründen, was zwei Zuzüge pro Jahr bedeutet. In der Kategorie der KMU ist damit zu rechnen, dass insgesamt rund 450 Gesellschaften bis und mit dem Jahr 2030 zuziehen werden, was einer Zunahme von rund 20 %, gemessen an der Gesamtanzahl von 2'250 ansässigen Unternehmen im Ausgangsjahr 2017, entspricht. Das heisst bis zum Jahr 2030 ziehen jährlich im Durchschnitt etwa 50 neue Unternehmen in den Kanton Aargau. Im Verhältnis zu dem bereits seit längerem stattfindenden Wachstum an ansässigen Unternehmen, ist diese Annahme als realistisch einzustufen. Denn die Anzahl Unternehmen im Kanton Aargau ist jährlich um rund 900 steuerpflichtige Gesellschaften seit dem Jahr 2017 angewachsen. Auch wenn es sich dabei mehrheitlich um eher kleinere Unternehmen handelte, befinden sich auch mittlere oder kleinere, aber gewinnintensive Unternehmen darunter. Die resultierenden Steuererhöhungen aus den Zuzügen betragen gemäss Berechnungen der Expertengruppe rund 68 Millionen Franken im Jahr 2030 (Kantons- und Gemeindesteuern).
3. Investitionen und Gewinnsteigerung: Ein wesentlicher Effekt aus Steuertarifsenkungen zeigt sich regelmässig darin, dass bereits ansässige Gesellschaften verstärkt Investitionen am aktuellen Standort tätigen wollen, sowie wertschöpfende Tätigkeiten neu aufnehmen beziehungsweise schon bestehende Funktionen der Firma, welche bisher ausserkantonale angesiedelt sind, vollständig oder teilweise in den Kanton zurückverlagern. Neben dem eigentlichen Kerngeschäft der Produktion und des Vertriebs von Produkten und Dienstleistungen betrifft dies vor allem auch die sogenannten mobilen Geschäftsfunktionen. Bei den letzteren handelt es sich um Aktivitäten wie das General Management der Unternehmungen, das Führen der einzelnen Geschäfte und Abteilungen, die interne Verwaltung und Finanzierung sowie diverse andere unterstützende Geschäftstätigkeiten. Auch sogenannte Multiplikatoreffekte gilt es zu berücksichtigen. Ein Teil der freiwerdenden Mittel aus den resultierenden Steuerersparnissen werden gezielt in die Geschäftserweiterung, Verbesserung der Prozesse oder in die Ausbildung und die Entwicklung der Mitarbeitenden reinvestiert, was längerfristig zu Gewinnsteigerungen führt. Am Ende des Projektierungszeitraums des Jahres 2030 wird dieser Effekt auf 54 Millionen Franken geschätzt (Kantons- und Gemeindesteuern).

Die Expertengruppe kommt zum Ergebnis, dass ab dem Jahr 2030 jährlich rund 153 Millionen Franken an dynamischen Effekten zu erwarten sind (gegenüber dem Ausgangsjahr 2021, das heisst vor Inkraftsetzung Steuergesetz), davon 103 Millionen Franken für den Kanton und 50 Millionen Franken für die Gemeinden. Die durch die Steuertarifsenkung zunächst tieferen Einnahmen aus Steuererträgen juristische Personen werden damit langfristig durch die positiven dynamischen Effekte überkompensiert, wenn sich die Entwicklung gemäss Prognose der Expertengruppe einstellt. Gleichzeitig ist anzumerken, dass die zuverlässige Prognose solcher dynamischen Effekte generell schwierig ist. Die tatsächliche Entwicklung ist stark abhängig vom internationalen Umfeld und der verbesserten Standortattraktivität des Kantons über die Gewinnsteuersätze hinaus. Zudem könnten sich zeitliche Verschiebungen zeigen. Da in den ersten drei Jahren von 2022–2024, während die stufenweise jährliche Tarifsenkung erfolgt, aber noch nicht ihre volle Wirkung entfaltet, mit eher kleineren dynamischen Effekten gerechnet wird, hat der Regierungsrat bereits im Rahmen der 1. Botschaft Kompensationszahlungen an die Gemeinden vorgesehen, um die aus der Änderung des Steuergesetzes anfallenden Mindererträge teilweise zu kompensieren. In einer Gesamtbetrachtung aller Steuereinnahmen der Gemeinden hält der Regierungsrat fest, dass sich die Steuereinnahmen über den gesamten Betrachtungszeitraum grundsätzlich positiv entwickeln. Mit der vorgeschlagenen zusätzlichen Kompensationszahlung (siehe Kapitel 4) kann sichergestellt werden, dass die Einnahmen aus den Steuern der natürlichen und juristischen Personen zusammengenommen in den Jahren 2022–2026 über alle Gemeinden in keinem Jahr rückläufig wären.

Mit der detaillierten Darlegung der Herleitung der dynamischen Effekte veranschaulicht der Regierungsrat seine Überlegungen zu den dynamischen Effekten und ist überzeugt, dass die Änderung des Steuergesetzes den Wirtschaftsstandort Aargau stärkt. Im Verhältnis zu dem bereits seit längerem stattfindenden Wachstum an Anzahl Unternehmen und gleichzeitigem Wachstum an Steuersubstrat an bereits ansässigen Unternehmen ist diese Annahme als realistisch einzustufen.

3.3 Prüfungsauftrag 2.2 "Detaillierte Übersicht Minderträge Gemeinden unter Berücksichtigung des kantonalen Finanzausgleichs und Überprüfung Aufgabenverschiebungsbilanz"

Gemäss überwiesenem Prüfungsauftrag soll der Regierungsrat auf die 2. Beratung die finanziellen Auswirkungen der Mindererträge aus der Tarifiereduktion für die Gemeinden detaillierter aufzeigen. Dabei sind die Auswirkungen auf die Gemeinden unter Berücksichtigung des kantonalen Finanzausgleichs darzulegen sowie ein Zeitplan unter Einbezug der Gemeinden zu erstellen. Im Weiteren sollen die Ergebnisse der Überprüfung der Aufgabenverschiebungsbilanz vorgelegt werden.

3.3.1 Detaillierte Übersicht Mindererträge Gemeinden unter Berücksichtigung des kantonalen Finanzausgleichs

Aus der Tabelle in der Beilage 4 gehen die Auswirkungen der Gewinnsteuersenkung auf den kantonalen Finanzausgleich für die einzelnen Gemeinden hervor. In der ersten Spalte sind jeweils die Mindereinnahmen aufgrund der Tarifiereduktion inklusive erwarteter dynamischer Effekte und der Kompensation über den erhöhten Gemeindesteuerzuschlag aufgelistet. Die zweite Spalte enthält die Auswirkungen dieser Mindereinnahmen auf den kantonalen Finanzausgleich. Diese Auswirkungen gibt es, da die Gemeinden von der Tarifiereduktion unterschiedlich betroffen sind. Je höher der Anteil der Steuern juristische Personen pro Kopf, desto höher fallen auch die Mindereinnahmen pro Kopf aus. Der Finanzausgleich gleicht die unterschiedliche Betroffenheit der Gemeinden zu einem gewissen Grad wieder aus.

Die Zahlen beruhen auf einer Simulation durch die Gemeindeabteilung des Departements Volkswirtschaft und Inneres. Da die Steuereinnahmen jeweils mit einer Verzögerung von zwei Jahren für den Finanzausgleich berücksichtigt werden, sind die betreffenden Spalten in den Jahren 2022 und 2023 leer. Auch im Jahr 2024 sind die Auswirkungen noch gering, da erst eines der drei Jahre, die für die Berechnung des Finanzausgleichs herangezogen werden, von der Tarifiereduktion betroffen ist. Ein positiver Beitrag bedeutet, dass die Gemeinde zusätzlich einen Finanzausgleich erhält oder weniger einzahlen muss. Ein negativer Betrag bedeutet, dass sich der Finanzausgleich zu Ungunsten der Gemeinde verändert. Der Saldo über alle Gemeinden ist jeweils nicht gleich Null, da sich die Mindestausstattung der Gemeinden gemäss Finanzausgleichsrecht verändert, wenn sich die Einnahmen über alle Gemeinden erhöhen oder senken.

3.3.2 Aufgabenverschiebungsbilanz

Im Rahmen des Vorhabens "Optimierung Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden", welches parallel zum neuen kommunalen Finanzausgleich umgesetzt wurde, kam es zu verschiedenen Aufgabenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Diese wurden in einer sogenannten Aufgabenverschiebungsbilanz festgehalten. Diese Aufgabenverschiebungsbilanz ist im Gesetz über den Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz sowie über die Übergangsbeiträge (AVBiG) geregelt. Der Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz erfolgte einerseits durch einen Steuerfussabtausch bei den Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen und sekundär über direkte Ausgleichszahlungen von 16,5 Millionen Franken pro Jahr vom Kanton an die Gemeinden. Nach Ablauf der ersten drei Jahre (2018–2020), in denen die Lastenverschiebungen finanzwirksam sind, überprüft der Regierungsrat die Saldoneutralität des Ausgleichs aufgrund der Jahresrechnungen der abgelaufenen Jahre. Bei Bedarf beantragt er beim Grossen Rat eine Anpassung des finanziellen Ausgleichs.

Der Regierungsrat hat die Überprüfung der Aufgabenverschiebungsbilanz vorgenommen. Das Ergebnis zeigt, dass sich die finanziellen Auswirkungen der Aufgabenverschiebungen beim Kanton und den Gemeinden weitgehend im Rahmen der Erwartungen bewegen. Insgesamt werden die Gemeinden – auch unter Berücksichtigung von vier neuen Aufgabenverschiebungen – gesamthaft um rund 2,5 Millionen Franken jährlich belastet respektive der Kanton um diesen Betrag entlastet. Aus diesem Grund beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat eine Erhöhung der jährlichen Ausgleichszahlung an die Gemeinden von aktuell 16 Millionen Franken auf neu 18,5 Millionen Franken. Dazu ist eine Änderung des Dekrets über den finanziellen Feinausgleich der Aufgabenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Aufgabenverschiebungsdekret, AVD) erforderlich. Die entsprechende Vorlage dazu hat der Regierungsrat am 20. Oktober 2021 verabschiedet ([21.237] Botschaft "Optimierung Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden; Überprüfung der Saldoneutralität der Aufgabenverschiebungsbilanz; Dekret über den finanziellen Feinausgleich der Aufgabenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Aufgabenverschiebungsdekret, AVD); Änderung"). Die Beratung im Grossen Rat ist im ersten Quartal 2022 vorgesehen.

Bei der Überprüfung der Aufgabenverschiebungsbilanz wurden aufgrund der parlamentarischen Beratungen der entsprechenden Vorlagen drei Lastenverschiebungen an den Kanton nicht berücksichtigt: Senkung Gemeindebeträge an Kantonsstrassen innerorts (13,8 Millionen Franken pro Jahr zulasten Kanton Aargau), Abschaffung Gemeindebeträge bei Werkreparaturen unter Fr. 50'000.– (1 Million Franken pro Jahr zulasten Kanton Aargau), Neue Führungsstruktur Volksschule/Schulleitungspensen (3,1 Millionen Franken pro Jahr zulasten Kanton Aargau). Der Verzicht auf die Anrechnung an der Aufgabenverschiebungsbilanz bedeutet eine zusätzliche, jährliche Belastung des Kantons von rund 18 Millionen Franken und eine entsprechende Entlastung der Gemeinden im gleichen Umfang. Dieser Betrag entspricht beim Kanton in etwa einem Steuerfussprozent, welcher zugunsten der Gemeinden dem Kanton nicht ausgeglichen wird.

3.3.3 Haushaltsvergleich Kanton und Gemeinden

Aufgrund des vorliegenden Prüfungsauftrags hat der Regierungsrat eine Einschätzung der Entwicklung der Finanzhaushalte des Kantons und der Gemeinden anhand ausgewählter Kennzahlen, der Entwicklung der Verbundaufgaben und der Betrachtung der grössten Aufwandpositionen und der Ertragsstruktur vorgenommen. Die Ergebnisse der Erhebung sind im Detail in der Beilage 6 ausgeführt. Zusammenfassend zeigt sich folgendes Bild:

- Der *Nettoaufwand* hat sich im Betrachtungszeitraum 2014–2020 auf beiden Staatsebenen ähnlich entwickelt. Beim Kanton ist im Jahr 2020 ein hoher Anstieg aufgrund des Mehraufwands für Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie (unter anderem gesundheitliche Massnahmen, Rückstellung Entschädigung Spitäler und öV-Unternehmen) erkennbar. Das Verhältnis der Nettoaufwände der beiden Staatsebenen bleibt über die Jahre mit einem Anteil von 60 % (Kanton) zu 40 % (Gemeinden) aber stabil.
- Bei den *Nettoinvestitionen* ist beim Kanton in den letzten Jahren ein Anstieg zu verzeichnen, während auf Gemeindeebene ein kontinuierlicher Rückgang zu beobachten ist. Die Gründe dafür sind komplex und vielfältig. Insgesamt sind die Gemeinden auch im Jahr 2020 immer noch für rund 2/3 der Investitionen verantwortlich. Dabei ist zu beachten, dass in wichtigen Bereichen, wo der Kanton für die Finanzierung zuständig ist, Investitionen nicht durch ihn selber, sondern durch Dritte getätigt werden, so etwa bei den Spitälern oder den Hochschulen. Zudem gelten beim Kanton und den Gemeinden aufgrund der Grössenunterschiede unterschiedliche Aktivierungsgrenzen.
- Die Entwicklung der *Steuererträge* auf beiden Staatsebenen verlief in den vergangenen Jahren ebenfalls ähnlich. Ab dem Jahr 2018 beschleunigt sich das Wachstum der Steuererträge beim Kanton, was unter anderem auf den Steuerfussabtausch im Rahmen der Optimierung der Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden zurückzuführen ist. Anschliessend verläuft die Entwicklung parallel. Die Steuererträge sind auch im Jahr 2020, trotz Covid-19-Pandemie, auf beiden Staatsebenen angestiegen. Dabei ist zu beachten, dass sich die Auswirkungen auf die Steuererträge erst in der

Rechnung 2021 vollumfänglich niederschlagen werden. Das Ausmass der Mindererträge ist primär abhängig vom weiteren Verlauf der Covid-19-Pandemie und der Wirtschaftsentwicklung. Die aktuellen Hochrechnungen zum laufenden Jahr 2021 zeigen, dass die Covid-19-bedingten Steuerausfälle deutlich geringer ausfallen dürften als bisher erwartet. Ab dem Jahr 2022 ist beim Kanton und den Gemeinden wieder mit steigenden Steuererträgen primär in Abhängigkeit von der Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung zu rechnen.

- Was die *Verschuldung* betrifft, haben beide Staatsebenen in den vergangenen Jahren von guten Rechnungsabschlüssen profitiert, wobei der Kanton seine Verschuldung stärker reduzieren konnte. Gesamthaft betrachtet weisen die Gemeinden – im Unterschied zum Kanton – ein Nettovermögen auf. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kennzahl auf beiden Ebenen inklusive Spezialfinanzierungen berechnet wird. Würde die Nettoschuld ohne dieses zweckgebundene Vermögen dargestellt werden, dann würden auch die Gemeinden in den meisten Jahren eine Nettoschuld und kein Nettovermögen ausweisen.
- Der Blick auf die nach Vollzug der Aufgabenverschiebungen verbliebenen *Verbundaufgaben* zeigt über den Betrachtungszeitraum von 2018–2025 ein sehr konstantes Kostenverhältnis von 65 % (Kanton) zur 35 % (Gemeinden).
- Die Entwicklung der zehn grössten *Aufwandpositionen* beim Kanton und den Gemeinden zeigen gesamthaft ein sehr ähnliches Wachstum. Natürlich sind davon aufgrund der Aufgabenteilung unterschiedliche Aufgabenbereiche betroffen. Als dynamisch für beide Staatsebenen zeigen sich dabei die grossen Politikbereiche Gesundheit (Spitalfinanzierung, Pflegefinanzierung) und Soziales (Sozialhilfe, Prämienverbilligung, Ergänzungsleistungen AHV/IV). Werden bei jenen Positionen, welche im Jahr 2018 von Veränderungen im Zusammenhang mit der Optimierung der Aufgabenteilung betroffen waren, die entsprechenden Be- und Entlastungen eliminiert, zeigt sich ein Aufwandwachstum im Verhältnis von 60 (Kanton) zu 40 (Gemeinden), was den Grössenverhältnissen der Haushalte der beiden Ebenen entspricht.
- Mit Blick auf die Ertragsstruktur stehen sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden die *Fiskalerträge* im Vordergrund. Knapp die Hälfte der Erträge des Kantons Aargau sind Steuererträge. Die Gemeinden sind mit rund 60 % noch stärker von den Fiskaleinnahmen abhängig. Die Wachstumsraten von Kanton und Gemeinden liegen nahe beieinander. Das ist nicht überraschend, weil beide Ebenen das gleiche Steuersubstrat haben und die gleichen, vom kantonalen Steuergesetz vorgegebenen Besteuerungsregeln und Berechnungstarife anwenden. Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie sind im Jahr 2020 noch kaum sichtbar, da sich der erwartete Rückgang bei den Steuererträgen erst ab dem Jahr 2021 auswirken dürfte. Davon sind sowohl die natürlichen Personen als auch die juristischen Personen betroffen. Das Ausmass der Mindererträge ist primär abhängig vom weiteren Verlauf der Covid-19-Pandemie und der Wirtschaftsentwicklung. Ab dem Jahr 2022 wird wie bei den Gemeinden in der Planung wieder mit steigenden Steuererträgen primär in Abhängigkeit von der Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung gerechnet.

Der Vergleich der Entwicklung der Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden ist methodisch anspruchsvoll und in der Aussagekraft begrenzt. Grund dafür sind in erster Linie die mit der Aufgabenteilung zugeordneten unterschiedlichen Zuständigkeiten der staatlichen Aufgabenerfüllung und – damit teilweise verbunden – die kantons- beziehungsweise gemeindespezifischen Ertragsquellen. Ein Vergleich der Finanzhaushalte ist letztlich nur auf der Ebene des Gesamtaufwands und Gesamtertrags statthaft. Wobei auch hier zahlreiche buchhalterische Effekte zu berücksichtigen wären, welche das Ergebnis verzerren.

Was die Aufwandsentwicklung und die Entwicklung der Steuererträge als der mit Abstand wichtigsten Ertragsposition betrifft, ist bei den Gemeinden und beim Kanton ein sehr ähnliches Muster erkennbar. Dies wird schon bei der reinen Kennzahlenanalyse deutlich und bestätigt sich dann bei den detaillierteren Analysen der wichtigsten Bereiche. Die Rechnungsabschlüsse der letzten Jahre sind sowohl beim Kanton als auch beim Grossteil der Gemeinden positiv ausgefallen. Sowohl die Gemein-

den in ihrer Gesamtheit als auch der Kanton – noch etwas ausgeprägter – konnten ihre Nettoschuld weiter verringern, respektive im Fall der Gemeinden ihr Vermögen mehren. Die meisten Aargauer Gemeinden sind wie der Kanton in einer guten finanziellen Verfassung. Für beide Ebenen ist der Ausblick in die Zukunft aber mit grossen Unsicherheiten verbunden, nicht zuletzt aufgrund der unsicheren weiteren Auswirkungen der Covid-19-Pandemie.

Hinsichtlich der finanziellen Lastenverteilung zwischen den beiden Staatsebenen ist aus heutiger Perspektive kein Handlungsbedarf erkennbar. Trotzdem muss die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden in regelmässigen Abständen überprüft und bei Bedarf auch angepasst werden. Ebenso ist bei der Zuweisung und Organisation von neuen Aufgaben neben dem Subsidiaritätsprinzip immer auch die finanzielle Leistungsfähigkeit der vollziehenden Staatsebene zu berücksichtigen.

Das grundsätzlich positive Gesamtbild trifft zwar für den Grossteil der Gemeinden zu, nicht zuletzt auch für viele eher finanzschwache Kommunen. Gleichwohl gibt es aber Unterschiede. Einige Gemeinden mussten in den letzten Jahren – teils grössere – Defizite ausweisen oder eine Zunahme der Verschuldung verkraften. Solche interkommunalen Unterschiede in der Leistungsfähigkeit und finanziellen Belastung sind jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Beurteilung der Haushaltsentwicklung des Kantons und der Gemeinden in ihrer Gesamtheit. Das dazu politisch geschaffene Instrument ist vielmehr der interkommunale Finanzausgleich. Dieser bezweckt die Verringerung von Unterschieden in der finanziellen Ausstattung der Gemeinden, soweit diese auf eine unterschiedliche Ressourcenstärke und beziehungsweise oder eine unterschiedliche Betroffenheit durch besondere, nicht beeinflussbare Lasten zurückzuführen sind. Dazu erstellt der Regierungsrat alle vier Jahre einen Wirkungsbericht, der Auskunft über alle für die Beurteilung des Finanzausgleichs relevanten Entwicklungen in der betrachteten Periode gibt. Je nach Ergebnis sind als Folge davon auch Rechtsanpassungen in Erwägung zu ziehen. Der erste Wirkungsbericht zum neuen Finanzausgleich wird dem Grossen Rat im Jahr 2023 vorgelegt. Dabei wird sich zeigen, inwieweit es systematische, strukturelle Gründe gibt für die beschriebenen Unterschiede zwischen Gemeinden und – wenn dies der Fall ist – ob es politische Mehrheiten dafür gibt, solche strukturellen Differenzen stärker zu verringern.

3.4 Prüfungsauftrag 2.3 "Kompensation bis Ausgleich Mindererträge durch dynamische Effekte"

Der Regierungsrat soll für die 2. Beratung prüfen, ob die Kompensation der Steuermindererträge der Gemeinden aus der Tarifiereduktion der juristischen Personen nicht zu befristen, sondern bei 2/3 beziehungsweise 50 % Kompensation zu belassen sei, bis sich die dynamischen Effekte der Tarifiereduktion für die Gemeinden konkret eingestellt haben. Dabei soll auch ein Gesetzesvorschlag ausgearbeitet werden und eine Liste mit den finanziellen Auswirkungen für jede Aargauer Gemeinde ergänzt werden.

Um den Eintritt der dynamischen Effekte zu überprüfen, müssten die tatsächlichen Steuereinnahmen mit den hypothetischen Steuereinnahmen – wie sie ohne Gewinnsteuersenkung resultiert hätten – verglichen werden, wobei die Verhaltensänderungen aufgrund der Gewinnsteuersenkung zu berücksichtigen sind. Dieses hypothetische Verhalten basiert wie in Kapitel 3.2 hievore beschrieben auf zahlreichen Annahmen, weshalb keine Gesetzesbestimmung unterbreitet werden kann.

Alternativ zum im Prüfungsauftrag 2.3 geforderten Kompensationsmodell, welches wie beschrieben nicht umsetzbar ist, hat der Regierungsrat entschieden, das Anliegen der Gemeinden dennoch aufzunehmen (vgl. Kapitel 4) und dabei die gesamte Entwicklung der Steuererträge natürliche und juristische Personen zu berücksichtigen. Dies belastet den Kanton mit weiteren 10 Millionen Franken im Jahr 2022, welche den Gemeinden als zusätzliche Kompensationszahlung zugute kommen sollen.

3.5 Prüfungsauftrag 2.4 "Etapptierung mit grösserer erster Gewinnsteuersenkung"

Der Grosse Rat beschloss in der 1. Beratung einen Prüfungsauftrag, wonach auf die 2. Beratung bezüglich Etapptierung der Gewinnsteuersenkung eine zusätzliche Alternative auszuarbeiten sei, in der die Senkung im ersten Jahr deutlich stärker ausfällt als in den Folgejahren.

Der Regierungsrat hat dem Grossen Rat mit der Botschaft einen Vorschlag für eine Etapptierung unterbreitet, die einerseits für den Kanton und die Gemeinden fiskalisch verkraftbar ist und andererseits den Unternehmungen Planungssicherheit im Hinblick auf einen attraktiveren Gewinnsteuertarif bietet.

Eine Etapptierung gemäss Prüfungsauftrag würde die finanzielle Tragbarkeit gefährden, ohne dass sich daraus für die Unternehmungen eine höhere Planungssicherheit ergeben würde. Würde zum Beispiel eine Etapptierung der Gewinnsteuersenkung wie nachfolgend beschrieben vorgenommen werden, entstünden in den Jahren 2022 und 2023 zusätzliche Mindereinnahmen in der Höhe von insgesamt 62 Millionen Franken für Kanton und Gemeinden, was nicht verkraftbar ist. In einem ersten Schritt auf das Jahr 2022 würde der statutarische Satz für die obere Tarifstufe um zwei Prozentpunkte statt um einen Prozentpunkt auf 6,5 % gesenkt. In den beiden folgenden Jahren würden die Reduktionsschritte noch jeweils einen halben Prozentpunkt betragen. Per 2024 würde der statutarische Satz wie beim Vorschlag des Regierungsrats 5,5 % betragen, was einer Gesamtsteuerbelastung von 15,1 % entspricht.

Table 1: Reduktion obere Tarifstufe; Auswirkungen auf Gesamtsteuerbelastung

	Steuerperioden				
	2021	2022	2023	2024	2025
Obere Tarifstufe (statutarischer Satz)	8,5 %	6,5 %	6,0 %	5,5 %	5,5 %
Maximale Gesamtsteuerbelastung*	18,6 %	16,3 %	15,7 %	15,1 %	15,1 %

*Kantonssteuer inklusive Zuschläge: 168 %

Eine solche Etapptierung würde für den Kanton im Jahr 2022 zusätzliche Mindereinnahmen von 36 Millionen Franken bewirken, welche sich damit bei den Steuern der juristischen Personen auf 69 Millionen Franken belaufen würden. Im Jahr 2023 würden sich die Mindereinnahmen gegenüber dem Vorschlag des Regierungsrats um 18 Millionen Franken erhöhen auf 84 Millionen Franken. Auch für die Gemeinden ergäben sich höhere Mindereinnahmen, im Jahr 2022 von 5 Millionen Franken, im Jahr 2023 von 3 Millionen Franken.

Das vom Regierungsrat in der 1. Botschaft vorgeschlagene etapptierte Vorgehen stiess auch bei Vertretern der Gemeinden sowie der Wirtschaftsverbände auf Akzeptanz. Der Regierungsrat hält an diesem Vorschlag fest, da er ausgewogen ist und eine Verschärfung der finanziellen Situation die ganze Vorlage gefährdet. Eine stärkere Tarifsenkung auf die Jahre 2022 und 2023 ist sachlich nicht nötig. Mit der beantragten Lösung haben die Unternehmungen die Gewähr, dass die Tarifiereduktion auf 15,1 % kommt. Von einer kurzfristig stärkeren Reduktion würde der Unternehmensstandort Aargau nicht wesentlich profitieren. Vor diesem Hintergrund ist eine Etapptierung mit grösserer erster Gewinnsteuersenkung mangels finanzieller Tragbarkeit abzulehnen.

Die Tabelle in der Beilage 5 zeigt die finanziellen Auswirkungen für den Kanton und pro Gemeinde der Etapptierung mit grösserer erster Gewinnsteuersenkung. Für jedes Jahr werden die resultierenden Mindereinnahmen aufgrund der Tarifsenkung einerseits und der angepassten Kompensationszahlung andererseits aufgezeigt.

4. Zusätzliche Kompensationszahlung Gemeinden

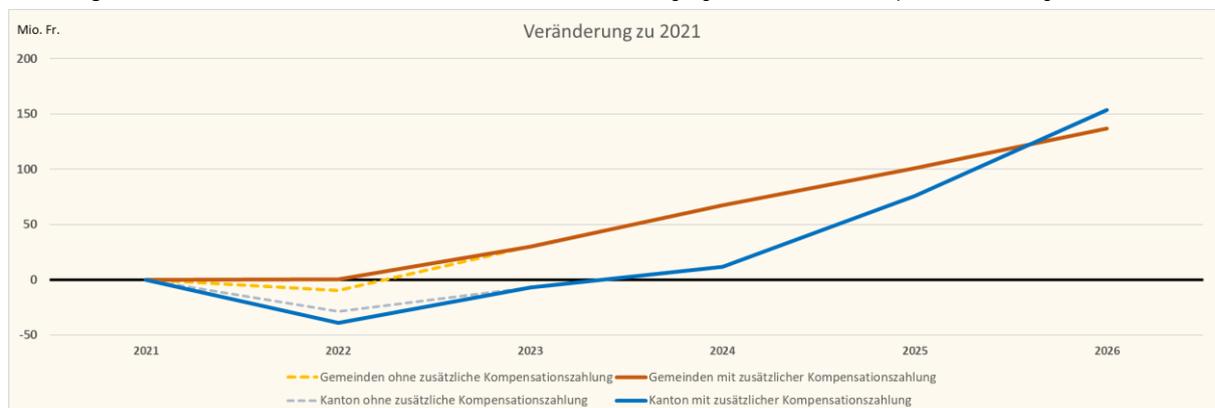
Die Änderung des Steuergesetzes 2022 hat Auswirkungen auf die Steuereinnahmen sowohl der natürlichen Personen als auch auf diejenigen der juristischen Personen. In einer Gesamtbetrachtung der Auswirkungen auf die Steuereinnahmen der Gemeinden hält der Regierungsrat fest, dass sich die Steuereinnahmen über den gesamten Betrachtungszeitraum 2022–2026 positiv entwickeln. Bereits ab dem Jahr 2021 darf von einer starken Erholung der Wirtschaft ausgegangen werden. Über alles gesehen, nehmen die Steuereinnahmen also über alle Gemeinden betrachtet zu, für eine kurze Zeit je nach Gemeinde vielleicht etwas weniger rasch, aber doch konstant. Unter Berücksichtigung dieser gesamtheitlichen Betrachtung ist die Änderung des Steuergesetzes für die Gemeinden verkraftbar und bringt Vorteile sowohl für die in den Gemeinden wohnhaften Einwohnerinnen und Einwohner als auch für die Unternehmen und Arbeitsplätze. Diese Erkenntnisse wurden den Gemeinden mit Schreiben vom 12. August 2021 mitgeteilt und die Entwicklung der Steuererträge für jede einzelne Gemeinde aufgezeigt.

Mit der vorliegenden Änderung profitieren sowohl natürliche Personen als auch juristische Personen. Insgesamt wird der Kanton Aargau gestärkt. Die Gemeinden sind auch von Ausfällen betroffen. Mit der 1. Botschaft zeigte sich der Regierungsrat bereit, bei den Ausfällen juristische Personen einen teilweisen Ausgleich zu gewähren. Im Rahmen der Abklärungen zu den Prüfaufträgen kam der Regierungsrat zum Schluss, für die Ausgleichszahlung an die Gemeinden eine Gesamtbetrachtung der Entwicklung der Steuereinnahmen vorzunehmen – und nicht nur die juristischen Personen im Fokus zu haben. Als Ergebnis resultiert bei den Gemeinden im Jahr 2022 noch "ein Rückstand" von insgesamt 10 Millionen Franken, der ausgeglichen werden soll.

Der Regierungsrat ist entsprechend bereit, im Rechnungsjahr 2022 eine – im Budget 2022 noch nicht vorgesehene – *zusätzliche* einmalige Kompensationszahlung an die Gemeinden im Umfang von 10 Millionen Franken auszurichten. Einerseits werden damit sowohl dem Anliegen des Prüfungsauftrags 1.2 "Kompensation Minderträge Pauschalabzug für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen" als auch dem Anliegen des Prüfungsauftrags 2.3 "Kompensation bis Ausgleich Mindererträge durch dynamische Effekte" Rechnung getragen. Andererseits ist so im Sinn einer Gesamtbetrachtung der Entwicklung der Steuereinnahmen über alle Gemeinden gesehen sichergestellt, dass die Gemeindesteuereinnahmen in keinem Jahr rückläufig sind.

Im nachfolgenden Diagramm werden die voraussichtlichen Steuereinnahmen von Kanton und Gemeinden in den Jahren 2022–2027 mit dem erwarteten Ergebnis 2021 verglichen. Liegt die Kurve über der Null-Linie, so ist mit höheren Einnahmen als im Jahr 2021 zu rechnen, liegt sie darunter, ist mit tieferen Einnahmen zu rechnen.

Abbildung 1: Steuereinnahmen von Kanton und Gemeinden unter Berücksichtigung der zusätzlichen Kompensationszahlung



Die rote Linie zeigt die voraussichtliche Entwicklung der Steuereinnahmen der Gemeinden (natürliche und juristische Personen zusammen), wenn der Kanton den Gemeinden im Jahr 2022 eine zusätzliche Kompensationszahlung von 10 Millionen Franken leistet. Damit fallen die Steuereinnahmen

der Gemeinden im Jahr 2022 trotz Änderung des Steuergesetzes nicht unter das Vorjahresniveau. Auch in keinem der Folgejahre ist unter Berücksichtigung der Kompensation durch den Kanton mit einem Steuerrückgang zu rechnen. Im Gegenteil, ab dem Jahr 2023 ist bei durchschnittlicher Konjunktur über alle Gemeinden gesehen in jedem Jahr von zunehmenden Steuereinnahmen auszugehen. Für den Kanton (blaue Linie) ist im Rechnungsjahr 2022 hingegen ein Rückgang zu erwarten. Das Niveau von 2021 dürfte der Kanton erst im Rechnungsjahr 2023 wieder knapp erreichen.

Für die Umsetzung dieser zusätzlichen Kompensationszahlung an die Gemeinden ist das Steuergesetz wie folgt zu ändern (vgl. angepasste Synopse in Beilage 1):

§ 271d

cc) Kompensation Gemeinden

¹ Der Kanton leistet den Gemeinden einmalig einen Ausgleichsbetrag von 10 Millionen Franken für die Steuerperiode 2022. Die Zahlung erfolgt spätestens per 30. Juni 2022.

² Die Verteilung der Ausgleichszahlung gemäss Abs. 1 auf die einzelnen Gemeinden erfolgt im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl per 31. Dezember 2021.

5. Auswirkungen

5.1 Finanzielle Auswirkungen der Änderung des Steuergesetzes auf Kanton und Gemeinden

Bei den voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen der Änderung des Steuergesetzes auf den Kanton und die Gemeinden wird unterschieden zwischen erstens den statischen, wiederkehrenden Mindereträgen als Folge der steuerlichen Massnahmen, zweitens den dynamischen Effekten aus den erwarteten Verhaltensänderungen der Steuersubjekte juristische Personen und drittens der befristeten Kompensation der Steuermindererträge der Gemeinden durch den Kanton. Gegenüber der Botschaft zur 1. Beratung wurden die Zahlen aufgrund der aktuellen Prognosen angepasst.

In Abbildung 1 (Steuereinnahmen von Kanton und Gemeinden unter Berücksichtigung der zusätzlichen Kompensationszahlung) in Kapitel 4 hiervor ist die Entwicklung der Steuererträge für Kanton und Gemeinden dargestellt unter Berücksichtigung der Änderung des Steuergesetzes 2022 sowie des Wirtschafts- und Bevölkerungswachstums. Demgegenüber sind in der nachfolgenden Tabelle die finanziellen Auswirkungen der einzelnen Bereiche der Änderung des Steuergesetzes auf Kanton und Gemeinden dargestellt. Wie bereits ausgeführt, bedeuten diese dargestellten Veränderungen aus der Änderung des Steuergesetzes in den Zeilen "Total" nicht, dass die effektiven Einnahmen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr jeweils rückläufig wären, im Gegenteil. Aufgrund des Wirtschaftswachstums werden die Steuereinnahmen sogar zunehmen. Die Abbildung 1 in Kapitel 4 hiervor zeigt, wie sich die Steuereinnahmen voraussichtlich entwickeln, wenn das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum berücksichtigt wird. Trotz den Mindereinnahmen aus der Änderung des Steuergesetzes ist fast jedes Jahr ein Steuerwachstum zu erwarten, für den Kanton ab dem Jahr 2024 und für die Gemeinden (inklusive Kompensationszahlungen des Kantons) bereits ab dem Jahr 2023. Über alle Gemeinden gesehen, nehmen die Steuereinnahmen also zu.

Tabelle 2: Finanzielle Auswirkungen der Änderung des Steuergesetzes auf Kanton und Gemeinden

In Millionen Franken	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Kanton									
Erhöhung Pauschalabzug	46	47	48	49	50	51	52	53	54
Reduktion Gewinnsteuersatz (etappiert)	28	56	84	85	86	87	88	89	90
Dynamische Effekte	-3	-6	-10	-18	-35	-52	-69	-86	-103
Kompensation Gemeindesteuer	18	16	24	13	-	-	-	-	-
Total	89	113	146	129	101	86	71	56	41
Gemeinden									
Erhöhung Pauschalabzug	42	43	44	45	46	47	48	49	50
Reduktion Gewinnsteuersatz (etappiert)	13	26	39	40	41	42	42	43	43
Dynamische Effekte	-1	-3	-5	-9	-17	-25	-33	-41	-50
Kompensation Gemeindesteuer	-18	-16	-24	-13	-	-	-	-	-
Total	36	50	54	63	70	64	57	51	43

Anmerkung: (+) Belastung / (-) Entlastung; Rundungsdifferenzen sind möglich

Im 2. Budgetbrief an die Gemeinden vom 12. August 2021 wurden die detaillierten Annahmen zum Wirtschafts- und Bevölkerungswachstums sowie den Steuerprognosen 2021–2025 inklusive den Kompensationszahlungen an die Gemeinden (noch ohne die zusätzliche Kompensationszahlung von 10 Millionen Franken im Jahr 2022) dargelegt. Die betreffenden Ausführungen werden nachfolgend aktualisiert wiedergegeben:

Im Vorjahr 2020 wurde im Rahmen des AFP-Prozesses 2021–2024 für das Jahr 2020 von einem Rückgang des nominalen Brutto-Inlandprodukts (BIP) von -5,8 % ausgegangen. Aktuell wird der Rückgang von den Prognoseinstituten noch auf -2,8 % geschätzt, also deutlich moderater. Dieser prognostizierte Rückgang ist damit nochmals geringer als die -3,5 % gemäss Budgetbrief vom 28. Juni 2021.

Dem Budget 2022 sowie der Finanzplanung ab dem Jahr 2023 des Kantons (Entwurf des Regierungsrats zum Aufgaben- und Finanzplan [AFP] 2022–2025) liegen zurzeit folgende Annahmen zum Wachstum des BIP zu Grunde (Stand Ende Juli 2021):

Tabelle 3: Annahmen zum Wirtschaftswachstum ab dem Jahr 2020

	2020	2021	2022	ab 2023
Wachstum BIP real	-2,1 %	3,5 %	3,0 %	2,1 %
Wachstum BIP nominal	-2,8 %	3,9 %	3,5 %	2,7 %
Bevölkerungswachstum	1,2 %	1,3 %	1,3 %	1,2 %

In den nachfolgend dargestellten Steuerprognosen enthalten sind die Auswirkungen der Änderung des Steuergesetzes 2022 inklusive den Kompensationszahlungen an die Gemeinden gemäss Botschaft zur 1. Lesung und der zusätzlichen Kompensationszahlung an die Gemeinden im Jahr 2022 über 10 Millionen Franken.

Tabelle 4: Steuerprognosen Gemeinden 2021–2025 (inklusive zusätzliche Kompensationszahlung von 10 Millionen Franken im Jahr 2022)

Veränderung zu Vorjahr	Rechnungsjahre				
	2021	2022	2023	2024	2025
Steuern natürliche Personen	0,0 %	-0,3 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %
Steuern juristische Personen	0,7 %	4,0 %	3,0 %	1,0 %	-2,0 %
Steuern natürliche und juristische Personen	0,1 %	0,0 %	2,1 %	1,9 %	1,7 %

Bei den aufgeführten Wachstumsraten zu den Steuern natürliche Personen ist ein Bevölkerungswachstum von 1,3 % in den Jahren 2021 und 2022 und 1,2 % ab dem Jahr 2023 berücksichtigt. Gemeinden, die mit wesentlich tieferem oder höherem Bevölkerungswachstum rechnen, sollten dies bei der Interpretation der Zahlen beachten.

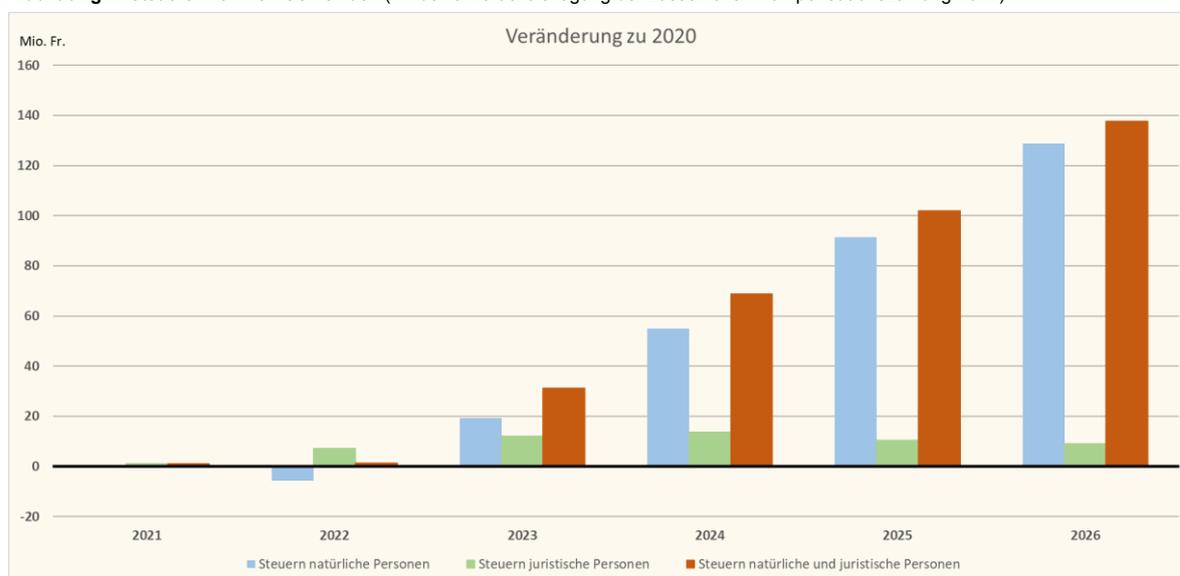
In der nachfolgenden Abbildung 2 wird die voraussichtliche Entwicklung der Steuereinnahmen über alle Gemeinden in den Jahren 2021–2026 mit dem Ergebnis des Rechnungsjahres 2020 verglichen. Für jedes Rechnungsjahr wird jeweils die Differenz zum Rechnungsjahr 2020 ausgewiesen. Die zusätzliche Kompensationszahlung an die Gemeinden im Jahr 2022 gemäss Kapitel 4 ist in dieser Darstellung ebenfalls berücksichtigt.

Die roten Balken zeigen den Verlauf der Steuern natürliche und juristische Personen zusammen. Sie liegen in den Jahren 2021 und 2022 in etwa auf der 0-Linie beziehungsweise auf der Höhe des Rechnungsergebnisses 2020. Im Jahr 2022 kompensieren die voraussichtlichen Mehreinnahmen bei den juristischen Personen (grüner Balken) die Mindereinnahmen bei den natürlichen Personen (blauer Balken). Die zusätzliche Kompensation von 10 Millionen Franken wurde dabei den Steuereinnahmen der natürlichen Personen hinzugezählt.

Ab dem Jahr 2023 liegt der rote Balken über der 0-Linie. Dies bedeutet, dass die Steuereinnahmen der Gemeinden voraussichtlich bereits im Jahr 2023 das Niveau des Rechnungsjahres 2020 übertreffen werden. Ab dem Jahr 2024 liegen die Einnahmen deutlich darüber. Die Mehreinnahmen gegenüber dem Jahr 2020 der gesamten Steuern entsprechen in diesen Jahren ziemlich genau den Mehreinnahmen bei den Steuern natürliche Personen. Die Steuereinnahmen der juristischen Personen dürften sich im Durchschnitt der Gemeinden in etwa auf der Höhe des Jahres 2020 bewegen.

Über alles gesehen, nehmen die Steuereinnahmen ab dem Jahr 2023, über alle Gemeinden betrachtet, jedes Jahr zu.

Abbildung 2: Steuereinnahmen Gemeinden (inklusive Berücksichtigung der zusätzlichen Kompensationszahlung 2022)



5.2 Finanzielle Langfristperspektive 2021–2030

Eine wichtige Grundlage für die finanzpolitische Standortbestimmung und für die Beurteilung der finanziellen Tragbarkeit der Änderung des Steuergesetzes 2022 ist die finanzielle Langfristperspektive 2021–2030, die parallel zum neuen Entwicklungsleitbild (ELB) 2021–2030 erarbeitet wurde und dieses ergänzt. Der Regierungsrat hat das neue ELB Ende April 2021 der Öffentlichkeit vorgestellt. Die Aussprache dazu im Grossen Rat hat am 24. August 2021 stattgefunden.

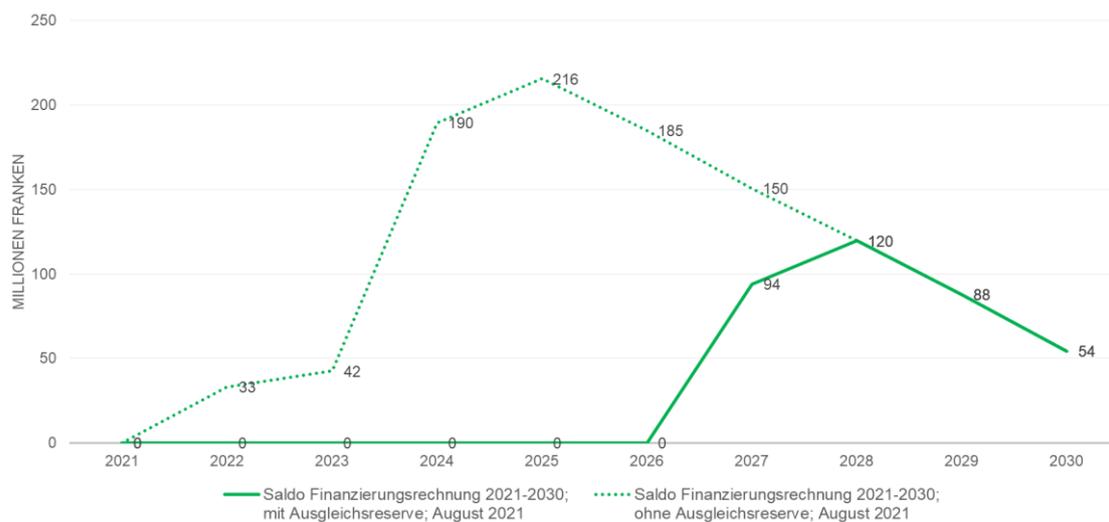
Das Modell der finanziellen Langfristperspektive stützt sich auf zwei Datenreihen. Die erste Datenreihe basiert auf Daten des AFP und berücksichtigt neue Erkenntnisse zum laufenden Rechnungsjahr 2021. Die zweite Datenreihe ist eine Finanzperspektive bis ins Jahr 2030. Diese Daten beruhen auf Annahmen, welche verschiedene Einflussfaktoren berücksichtigen und für jeden Aufgabenbereich individuell berechnet werden. Die Annahmen zu den demografischen und volkswirtschaftlichen Einflussfaktoren stammen aus der kantonalen Bevölkerungsstatistik und von bekannten Prognoseinstituten. Die aufgabenspezifischen Einflussfaktoren basieren auf der Einschätzung der fachzuständigen Aufgabenbereiche.

Die publizierte finanzielle Langfristperspektive 2021–2030 basiert auf dem Stand vom April 2021. Der vom Regierungsrat am 11. August 2021 verabschiedete AFP 2022–2025 konnte folglich noch nicht definitiv berücksichtigt werden. Aus diesem Grund hat der Regierungsrat die finanzielle Langfristperspektive 2021–2030 für die 2. Beratung der Änderung des Steuergesetzes nochmals aktualisiert. Wesentliche Änderungen betreffen folgende Positionen:

- Für das laufende Rechnungsjahr wird eine schwarze Null unterstellt. Dies entspricht einer vorsichtigen Prognose. Die für das Jahr 2021 budgetierte Entnahme aus der Ausgleichsreserve wird nicht beansprucht. Damit beträgt der Stand der Ausgleichsreserve per Ende 2021 weiterhin 721 Millionen Franken.
- In den Jahren 2022–2025 wurden die definitiven Budget- und Planwerte aus dem AFP 2022–2025 berücksichtigt. Die Finanzperspektive 2026–2030 wurde auf aktualisierter Basis übernommen. Die Erträge aus dem Nationalen Finanzausgleich (NFA) wurden aufgrund der neusten Prognose der BAK Economics AG aktualisiert.
- Die Änderung des Steuergesetzes 2022 ist unverändert gemäss vorliegender Botschaft im Ergebnis der finanziellen Langfristperspektive enthalten. Zudem wurde die im Budget 2022 noch nicht berücksichtigte zusätzliche einmalige Kompensationszahlung an die Gemeinden von 10 Millionen Franken miteingerechnet (vgl. Kapitel 4).

Die nachfolgende Abbildung zeigt das Ergebnis der aktualisierten finanziellen Langfristperspektive mit dem Saldo der für die Schuldenbremse massgebenden Finanzierungsrechnung von 2021–2030. Positive Werte bedeuten einen Aufwandüberschuss (Defizit), negative Werte einen Ertragsüberschuss.

Abbildung 3: Saldo Finanzierungsrechnung 2021–2030 mit und ohne Ausgleichsreserve



Ohne Verwendung der Ausgleichsreserve würde der Finanzhaushalt mittelfristig stark belastet. Verantwortlich dafür sind neben den weniger rasch wachsenden Steuererträgen unter anderem auch die vorübergehend abnehmenden Beitragszahlungen aus dem NFA. Die Fehlbeträge in der finanziellen

Langfristperspektive sind mit Blick auf den hohen Bestand der Ausgleichsreserve von aktuell 721 Millionen Franken jedoch zu relativieren. Dank der in den letzten Jahren angesparten Ausgleichsreserve kann eine vorübergehende, zeitlich begrenzte Defizitphase ausgeglichen werden.

In dieser Betrachtung sind mögliche Mehrerträge infolge allfälliger ausserordentlicher Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank (SNB) oder höherer Steuereinnahmen ebenso unberücksichtigt wie aufwandseitige Budgetunterschreitungen, wie sie in den vergangenen Jahren immer wieder angefallen sind. Sollten unvorhergesehene Einmaleffekte die einzelnen Rechnungsjahre verbessern, würde sich die vorübergehende Belastung des Finanzhaushalts deutlich reduzieren.

Die nachfolgenden zwei Abbildungen zeigen das aktualisierte Ergebnis der Langfristperspektive im Vergleich zum Stand aus der 1. Beratung, mit und ohne Ausgleichsreserve.

Abbildung 4: Saldo Finanzierungsrechnung 2021–2030 ohne Ausgleichsreserve

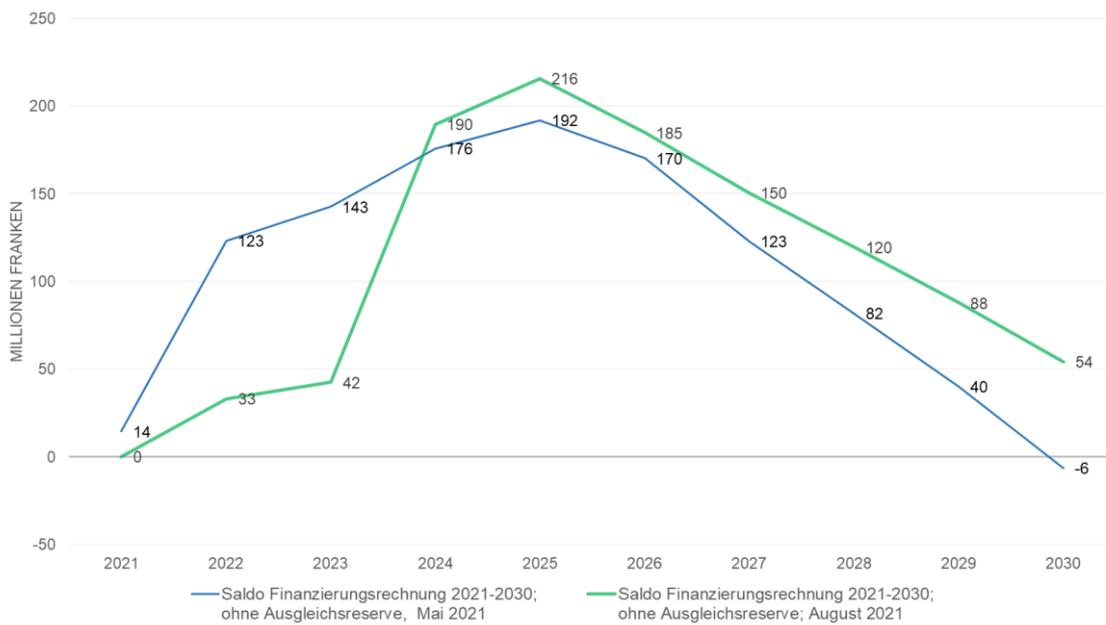
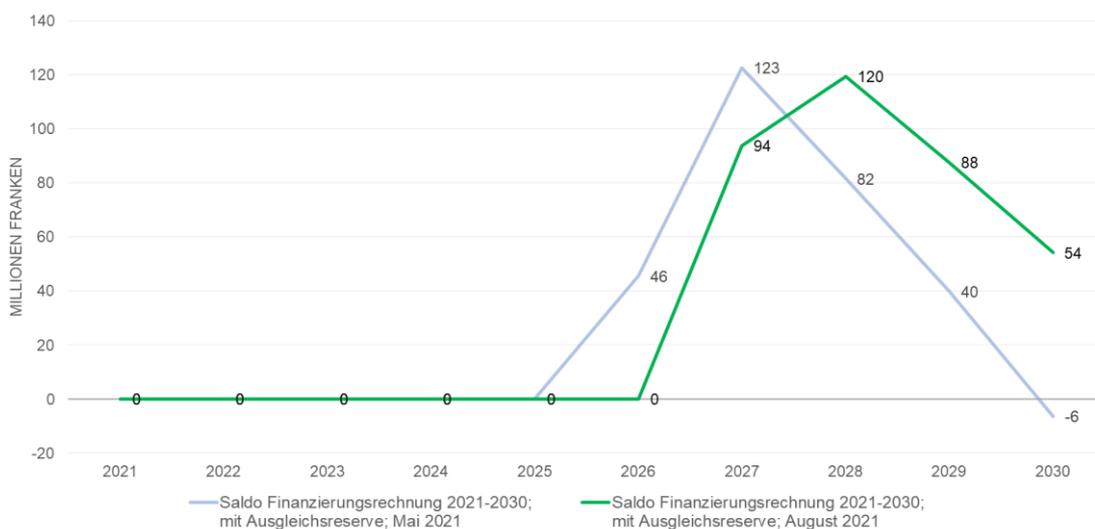


Abbildung 5: Saldo Finanzierungsrechnung 2021–2030 mit Ausgleichsreserve



Das Ergebnis der finanziellen Langfristperspektive hat sich im Vergleich zum Mai 2021 nicht wesentlich verändert. Kurzfristig (2022/23) sind die zu erwartenden Fehlbeträge etwas tiefer, mittelfristig (2024/25) dagegen etwas höher. Längerfristig (2026–2030) zeigt sich ein sehr ähnliches Bild: Die Fehlbeträge nehmen bis ins Jahr 2030 sukzessive ab. Der rechnerische Fehlbetrag von 54 Millionen Franken im Jahr 2030 ist vor dem Hintergrund der sehr langen Finanzperspektive von 10 Jahren zu relativieren.

Dank der Ausgleichsreserve können kurz- bis mittelfristige Defizite aufgefangen werden. Vor allem längerfristig ist die Planung aber durch hohe Unsicherheiten geprägt. Die längerfristigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie sind ungewiss. Die Planung der zentralen Ertragspositionen wie Steuereinnahmen, Ausgleichszahlungen aus dem NFA und Ausschüttungen der SNB sind gerade in der heutigen Situation mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. Zusätzliche dauerhafte Belastungen des Finanzhaushalts sind deshalb zu vermeiden.

Die Langfristperspektive basiert auf Annahmen und stellt daher eine Momentaufnahme dar. Die Basisdaten unterliegen einer hohen Dynamik (zum Beispiel Konjunktur, Verlauf Covid-19-Pandemie, politische Entscheide etc.) und können sich rasch verändern. Aus diesem Grund wird auch der AFP in rollender Planung jährlich überarbeitet und auch die finanzielle Langfristperspektive mindestens alle vier Jahre aktualisiert. Sie ermöglicht zum aktuellen Zeitpunkt den bestmöglichen Ausblick in die finanzielle Entwicklung der kommenden Jahre.

Auch unter Berücksichtigung der aktualisierten Ergebnisse kommt der Regierungsrat nach wie vor zum Schluss, dass der Finanzhaushalt des Kantons Aargau heute auf einem stabilen Fundament steht. Die Schulden konnten in den letzten vier Jahren stark reduziert werden, und die Ausgleichsreserve wurde erhöht. Damit verfügt der Kanton Aargau über einen politischen Handlungsspielraum und über gute Voraussetzungen für die Bewältigung der anstehenden Herausforderungen. Die Anträge des Regierungsrats sind auch vor dem Hintergrund der Herausforderungen der Covid-Pandemie und der durch den Bund und die Kantone finanzierten Unterstützungsmassnahmen (unter anderem Härtefallmassnahmen für Unternehmen, Finanzhilfen für Kultur und Sport, Entschädigung der Spitäler für Vorhalteleistungen, Entschädigung Transportunternehmungen für Ertragsausfälle, Contact Tracing Center, Impfkampagne) verkraftbar. Der Kanton Aargau hat einen genügend grossen Gestaltungsspielraum, um den Wirtschaftsstandort gezielt zu stärken. Der Regierungsrat will den finanziellen Handlungsspielraum für wettbewerbsfähige steuerliche Rahmenbedingungen und strategische Vorhaben zur wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Weiterentwicklung des Kantons nutzen.

5.3 Auswirkungen auf Spezialfinanzierung Finanzausgleich

Die Tarifiereduktion bei den Steuern der juristischen Personen hat Auswirkungen auf die Finanzierung des kantonalen Finanzausgleichs. Der vom Kanton zu tragende Teil des Finanzausgleichs (vertikaler Finanzausgleich) wird durch die Erhebung von Steuerzuschlägen finanziert, die zurzeit bei einem Prozentpunkt für natürliche und fünf Prozentpunkten für juristische Personen liegen. Seit Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichsrechts haben sich die Erträge aus den Steuerzuschlägen der juristischen Personen langsam, aber kontinuierlich reduziert, sowohl aufgrund externer Effekte (vor allem Pandemie), aber auch aufgrund von Gesetzesanpassungen. Die nun geplante Tarifiereduktion ab dem Jahr 2022 akzentuiert diese Problematik weiter. Während der Ertrag eines Steuerfussprozents im Jahr 2018 noch bei rund 3,2 Millionen Franken lag und die Planung mit einem kontinuierlichen Wachstum rechnete, wird nun für das letzte Planjahr 2025 ein Ertrag pro Steuerfussprozent von noch 2,6 Millionen Franken erwartet. Dies führt dazu, dass im Vergleich mit den im Jahr 2018 verwendeten Planannahmen die kumulierten Erträge aus den Steuerzuschlägen juristischer Personen bis ins Jahr 2025 um mehr als 20 Millionen Franken hinter den Erwartungen zurückliegen werden.

Diese Entwicklung stellt für die Finanzierung des Finanzausgleichs zunehmend eine Herausforderung dar. Sie führt dazu, dass im aktuellen AFP 2022–2025 für die ganze Planperiode ein Bestand der Spezialfinanzierung Finanzausgleich resultiert, welcher das vom Gesetz definierte Minimum unterschreitet. Gleichwohl verzichtete der Regierungsrat darauf, zum jetzigen Zeitpunkt Anpassungen der Steuerzuschläge für die Planjahre vorzusehen. Zum einen bestehen nach wie vor Unsicherheiten, was die effektive Entwicklung der Erträge betrifft, wie auch hinsichtlich des Mittelbedarfs (vor allem bei der Unterstützung von Gemeindegemeinschaften). Zum anderen wird Anfang 2023 der erste Wirkungsbericht zum Finanzausgleich vorliegen. Dieser wird es erlauben, allfällig nötige Anpassungen bei der Finanzierung in einem grösseren Kontext und im Wissen um die angezielte mittelfristige Weiterentwicklung des ganzen Systems vorzunehmen.

Gleichwohl lässt sich schon heute sagen: Verbessert sich die Situation nicht und soll das Leistungsniveau in allen Bereichen gehalten werden, so müssen voraussichtlich spätestens in zwei Jahren – also im Hinblick auf das Budget 2024 – Massnahmen zur Erhöhung der Erträge getroffen werden.

6. Terminplan und Inkrafttreten

Wegen des engen Terminplans ist die Referendumsfrist bis Ende 2021 noch nicht abgeschlossen. Deshalb untersteht der Beschluss gemäss Ziffer 1 des Antrags dem nachträglichen fakultativen Referendum gemäss § 78 Abs. 4 in Verbindung mit § 63 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons Aargau, sofern ihm die absolute Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats zustimmt und ihn für dringlich erklärt. Erreicht die Abstimmung nicht 71 befürwortende Stimmen oder wird das Behördenreferendum gemäss § 62 Abs. 1 lit. b KV ergriffen, findet eine Volksabstimmung statt.

Was	Wann
Kommission 2. Beratung	November 2021
Grosser Rat 2. Beratung	Dezember 2021
Inkrafttreten	1. Januar 2022
Allfällige Volksabstimmung mit rückwirkender Inkraftsetzung bei Behördenreferendum	15. Mai 2022

Zum Antrag

Der Beschluss gemäss Ziffer 1 untersteht dem nachträglichen fakultativen Referendum gemäss § 78 Abs. 4 in Verbindung mit § 63 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons Aargau, sofern ihm die absolute Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats zustimmt und ihn für dringlich erklärt.

Erreicht die Abstimmung nicht 71 befürwortende Stimmen oder wird das Behördenreferendum gemäss § 62 Abs. 1 lit. b der Verfassung des Kantons Aargau ergriffen, findet eine Volksabstimmung statt.

Antrag

1.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Steuergesetzes (StG) wird in der 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

2.

Die nachfolgenden parlamentarischen Vorstösse werden abgeschrieben:

- (19.203) Postulat der CVP-Fraktion (heute: Die Mitte) (Sprecher Alfons Kaufmann, Wallbach) vom 25. Juni 2019 betreffend Erhöhung des Abzugs für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen
- (19.348) Postulat der Fraktionen der CVP (heute: Die Mitte), FDP (Sprecher Herbert H. Scholl, Zofingen) und SVP vom 26. November 2019 betreffend Senkung der Gewinnsteuersätze für juristische Personen

3.

Gestützt auf § 37 des Gesetzes über die Organisation des Grossen Rats und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und dem Obergericht (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG) wird die Änderung des Steuergesetzes (StG) vorzeitig auf den 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt.

Regierungsrat Aargau

Beilagen

- Synopse Steuergesetz (StG) (Beilage 1)
- Prüfungsauftrag 1.1 "Einfluss veränderter Schwellenwerte auf die Mindereinnahmen" (Beilage 2)
- Prüfungsauftrag 1.2 "Kompensation Mindererträge Pauschalabzug für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen" (Beilage 3)
- Prüfungsauftrag 2.2 "Detaillierte Übersicht Mindererträge Gemeinden unter Berücksichtigung des kantonalen Finanzausgleichs" (Beilage 4)
- Prüfungsauftrag 2.4 "Etappierung mit grösserer erster Gewinnsteuersenkung" (Beilage 5)
- Entwicklung Finanzhaushalte und Lastenverteilung Kanton – Gemeinden (Bericht vom 20. Oktober 2021) (Beilage 6)