

Regierungsratsbeschluss

vom 20. August 2013

Nr. 2013/1534

KR.Nr. A 102/2013 (FD)

Auftrag Christian Werner (SVP, Olten): Mehr Mitsprache für das Stimmvolk bei Steuererhöhungen (15.05.2013) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage zur Änderung der einschlägigen gesetzlichen Grundlagen zu unterbreiten, damit Erhöhungen des kantonalen Steuerfusses bis zu fünf Prozentpunkte der ganzen Steuer künftig dem fakultativen Referendum, solche ab fünf Prozentpunkte der ganzen Steuer dem obligatorischen Referendum unterliegen.

2. Begründung

Der Kantonsrat bestimmt alljährlich den Steuerfuss für das folgende Jahr, wobei er nach geltendem Recht Zuschläge bis zu 10% der ganzen Steuer mit einfachem Mehr, solche bis zu 20% der ganzen Steuer mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschliessen kann (§ 5 Abs. 3 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern). Mit anderen Worten kann der Kantonsrat heute den Steuerfuss in eigener Kompetenz um bis zu 20% erhöhen, ohne dass die Bevölkerung sich dazu äussern könnte. Diese Machtfülle scheint in einem direktdemokratischen System fragwürdig. Abgesehen davon ist es kaum vorstellbar, dass der Kantonsrat je einmal den Steuerfuss von einem Jahr auf das andere um über 20% erhöhen würde, was dazu führt, dass das Volk diesbezüglich faktisch keine Mitsprache hat.

Bürgerinnen und Bürger sind stets die Direktbetroffenen von Steuererhöhungen. Vor diesem Hintergrund ist die fehlende Mitsprache des Stimmvolkes problematisch. Die Auftraggeber sind der Überzeugung, dass die Bevölkerung in Steuerfragen (stärker) einzubinden ist. Im Gegensatz zur Kompetenzordnung bei Steuererhöhungen hat das Volk bei Fragen betreffend die Ausgaben seit jeher ein angemessenes Mitspracherecht. So bestimmt die kantonale Verfassung, dass Beschlüsse des Kantonsrates über neue einmalige Ausgaben von mehr als einer Million Franken oder jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 100'000 Franken dem fakultativen Referendum unterstehen (Art. 36 Abs. 1 lit. a der Kantonsverfassung), während Beschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Millionen Franken oder jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 500'000 Franken dem obligatorischen Referendum unterliegen, mithin zwingend dem Stimmvolk vorgelegt werden müssen (Art. 35 Abs. 1 lit. e der Kantonsverfassung). Diese Kompetenzordnung hat sich in der Praxis bewährt. Selbstverständlich bedarf die Politik in Steuerfragen eines gewissen Handlungsspielraums. Weshalb Beschlüsse des Kantonsrates betreffend den Steuerfuss erst ab einer (unrealistischen) Erhöhung von über 20% einer Volksabstimmung unterliegen, ist indes nicht einzusehen. Insofern sollte das direkt betroffene Volk in Steuerfragen stärker eingebunden werden und insbesondere bei massiven Steuererhöhungen mitentscheiden können. Ähnlich der Regelung bei Ausgaben sind daher Erhöhungen des kantonalen Steuerfusses von bis zu 5% der ganzen Steuer dem fakultativen Referendum, solche ab 5% der ganzen Steuer dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Im Übrigen unterliegen Steuererhöhungen auch in anderen Kantonen dem fakultativen oder obligatorischen Referendum.

3. **Stellungnahme des Regierungsrates**

Nach dem geltenden Recht bestimmt der Kantonsrat alljährlich bei Feststellung des Voranschlages den Steuerfuss für das folgende Jahr; er kann Zuschläge bis zu 10 % der ganzen Steuer mit einfachem Mehr, höhere Zuschläge mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschliessen. Zuschläge über 20 % der ganzen Steuer unterliegen überdies der Volksabstimmung. Vorausbezüge sind unstatthaft (§ 5 Abs. 3 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern; BGS 614.11, StG).

Aufgrund der Auftragsbegründung ist zu vermuten, dass die Auftraggeber einem Irrtum erlegen sind, wie sich diese Bestimmung auswirkt. Es verhält sich nämlich keineswegs so, dass der Kantonsrat in abschliessender Kompetenz mit der Mehrheit seiner Mitglieder, d.h. mit 51 Stimmen, den Steuerfuss von einem Jahr zum nächsten beispielsweise von 108 % auf 128 % erhöhen könnte, auch nicht von 119 % auf 121 %. Vielmehr kann er den Steuerfuss (aktuell 100 % für natürliche Personen und 104 % für juristische Personen) mit einfachem Mehr höchstens auf 110 % und mit der Mehrheit aller Mitglieder auf maximal 120 % der ganzen (oder einfachen) Staatssteuer festsetzen. Beschliesst er einen höheren Steuerfuss als 120 %, unterliegt dieser Beschluss obligatorisch der Volksabstimmung, auch wenn damit keine Erhöhung gegenüber dem Vorjahr verbunden ist. Damit ist die Mitwirkung des Volkes in jedem Jahr gesetzlich gewährleistet, für das der Kantonsrat den Steuerfuss höher als bei 120 % festsetzt.

Demgegenüber setzt der Vorschlag gemäss Auftrag nicht bei der absoluten Höhe des Steuerfusses an, sondern bei der relativen Veränderung. Danach würde die Erhöhung des Steuerfusses um bis zu 5 Prozentpunkte dem fakultativen, um mehr als 5 Prozentpunkte dem obligatorischen Referendum unterliegen. Mit einer mehrmaligen Erhöhung um 5 Prozentpunkte könnte der Kantonsrat den Steuerfuss auch auf 125 % oder mehr anheben, ohne dass diese Steuererhöhung zwingend dem Volk zu unterbreiten wäre. Bei gleichbleibend hohem Steuerfuss hätte das Volk dann überhaupt kein Mitbestimmungsrecht mehr. Und wegen des fakultativen Referendums würde der Kantonsrat generell über keine abschliessende Kompetenz mehr verfügen, den Steuerfuss zu erhöhen, selbst wenn es nur um eine Anhebung von beispielsweise 90 % auf 92 % ginge. Vor diesem Hintergrund dürfte er sich hüten, eine mögliche Senkung vorzunehmen, wenn er damit rechnen muss, dass eine in den nächsten Jahren allenfalls notwendige Korrektur wieder der Volksabstimmung unterliegen könnte. Die gesetzliche Vorschrift, dass Vorausbezüge unstatthaft sind, könnte damit zur Makulatur werden.

Das fakultative Referendum gegen den Beschluss über den Steuerfuss, der sich direkt auf den Voranschlag auswirkt, ist vom Verfahrensablauf her untauglich. Wenn der Kantonsrat wie bisher den Steuerfuss zusammen mit dem Budget im Dezember verabschiedet, läuft die Referendumsfrist von 90 Tagen (Art. 36 Abs. 2 der Kantonsverfassung, BGS 111.1) bis Ende März. Die Volksabstimmung wird folglich erst im zweiten Quartal stattfinden können, womit der Kanton – im Falle der Annahme durch das Volk – während nahezu eines halben Jahres über kein genehmigtes Budget verfügt. Solange könnten nur die für die Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben getätigt werden (§ 23 Abs. 3 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltung, BGS 115.1). Und in dieser Zeit hätte das Steueramt keine gesicherten Grundlagen für die Erhebung des Steuervorbezugs sowie für die Veranlagung der Grundstückgewinnsteuern und der Steuern auf Vorsorgeleistungen, die in der Regel zeitnah im gleichen Jahr erfolgen. Diese beiden Steuern werden im Einheitsbezug erhoben, so dass die Gemeinden auf ihren Anteil ebenfalls warten müssten. Sollte der vom Kantonsrat beschlossene Steuerfuss in der Volksabstimmung gar durchfallen, wird diese Unsicherheit über den Sommer hinaus andauern.

Es wäre folglich unumgänglich, die Budgetberatung im Kantonsrat um zwei, besser drei Monate vorzuverlegen. Das würde zumindest im Fall der obligatorischen Volksabstimmung erlauben, wo die Frist zur Unterschriftensammlung entfällt, die Abstimmung noch bis Ende Jahr durchzuführen (der letzte Abstimmungstermin des Jahres findet traditionellerweise am letzten November-Weekend statt). Bei einem fakultativen Referendum könnte die Volksabstimmung immerhin noch im ersten Quartal stattfinden. Die Konsequenz daraus ist jedoch, den ganzen Budgetpro-

zess um rund drei Monate vorzuverlegen. Die Budgetvorgaben wären zu erlassen, bevor die Staatsrechnung des Vorjahres abgeschlossen ist, Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat mit dem Voranschlag müssten im Juni vorliegen, so dass das Parlament bzw. die Kommissionen das Budget über den Sommer vorberaten könnten. Dass die Grundlagen für das Budget umso weniger gesichert sind, je früher sie vorliegen müssen, bedarf keiner weiteren Erläuterung.

Der Vorschlag hat im Ergebnis das Potential, dass einzelne, auch kleinere politische Gruppierungen mit der Referendumsdrohung den Staat in der Erfüllung seiner Aufgaben hindern, seine Handlungsfähigkeit einschränken können. Ausserdem besteht die Gefahr, auf notwendige Steuererhöhungen zu verzichten, sei es wegen des drohenden Referendums oder sei es in der Volksabstimmung. Beides verstärkt das Risiko der Neuverschuldung, wenn anders zusammengesetzte Mehrheiten trotzdem gleich bleibende oder gar zusätzliche staatliche Leistungen fordern und beschliessen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die geltende Regelung den Bürgerinnen und Bürgern durchaus ein wirksames Mitbestimmungsrecht gegen eine übersetzte Steuerbelastung in die Hand gibt. Dieses lässt sich – anders als der Vorschlag gemäss Auftrag – auch nicht mit einer schleichenden Erhöhung des Steuerfusses aushebeln. Solange die Steuerbelastung ein gewisses, vertretbares Mass nicht übersteigt, verfügt der Kantonsrat über eine abschliessende Kompetenz zur Bestimmung des Steuerfusses. Das erlaubt ihm weitsichtiges politisches Handeln, ohne ständig auf kurzfristige Befindlichkeiten und anstehende Wahltermine Rücksicht nehmen zu müssen. Der Auftrag setzt die bewährte Ordnung aufs Spiel. Er ist abzulehnen.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Verteiler

Finanzdepartement
Steueramt (20)
Aktuarin FIKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat