

Antrag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben*
vom 20. April 2004

KR-Nr. 352a/2002

**Beschluss des Kantonsrates
über die Parlamentarische Initiative
Regula Götsch Neukom, Kloten, Peter Reinhard,
Kloten, und Katharina Prelicz-Huber, Zürich,
vom 9. Dezember 2002 betreffend Deckung
von Bilanzfehlbeträgen**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Wirtschaft und
Abgaben vom 20. April 2004,

beschliesst:

I. Die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 352/2002, Regula
Götsch Neukom, Kloten, wird nicht definitiv unterstützt.

***Minderheitsantrag von Regula Götsch Neukom, Claudia Balocco,
Andreas Burger, Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Ralf Margreiter, Peter
Reinhard und Bettina Volland:***

*I. Die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 352/2002, Regula
Götsch Neukom, Kloten, wird definitiv unterstützt und zur Ausarbei-
tung eines Gegenvorschlags im Sinne der Stellungnahme des Regie-
rungsrates an die WAK überwiesen.*

* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Hansjörg Schmid,
Dinhard (Präsident); Claudia Balocco, Zürich; Andreas Burger, Urdorf; Elisa-
beth Derisiotis-Scherrer, Zollikon; Peter Good, Bauma; Regula Götsch Neukom,
Kloten; Hansruedi Hartmann, Gossau; Emil Manser, Winterthur; Ralf Margrei-
ter, Zürich; Robert Marty, Affoltern a. A.; Germain Mittaz, Dietikon; Peter Rein-
hard, Kloten; Arnold Suter, Kilchberg; Bettina Volland, Zürich; Claudio Zanetti,
Zollikon; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 20. April 2004

Im Namen der Kommission
für Wirtschaft und Abgaben

Der Präsident: Die Sekretärin:
Hansjörg Schmid Jacqueline Wegmann

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 9. Dezember 2002 reichten Regula Götsch Neukom, Peter Reinhard und Katharina Prelicz-Huber eine Parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

Im Steuergesetz ist der folgende Passus abzuändern:

§ 2, Abs. 2, der zweite Satz soll neu lauten: Der Steuerfuss erhöht sich innerhalb der Steuerfussperiode zur Deckung der im Voranschlag eingestellten Abschreibungen eines Bilanzfehlbetrages.

Am 3. Februar 2003 unterstützte der Kantonsrat diese Parlamentarische Initiative mit 64 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Kommission Wirtschaft und Abgaben an den Regierungsrat

Diese Parlamentarische Initiative verlangt im Sinne eines Gegenstücks zur Ausgabenbremse, dass der Steuerfuss erhöht werden muss, wenn ein Bilanzfehlbetrag entsteht und dieser nicht anders finanziert werden kann. Der Steuerfuss muss so stark erhöht werden, dass der im

Voranschlag eingestellte Abschreibungsbetrag zur Abtragung des Bilanzfehlbetrags vollständig, und nicht wie heute nur zur Hälfte, gedeckt werden kann. Der vorgeschlagene Text als Ergänzung von § 2 Abs. 2 Steuergesetz stellt eine Verschärfung der bestehenden Bestimmung dar und entspricht einer Formulierung, die während der Beratungen zur Ausgabenbremse bereits diskutiert wurde. Die Befürworter reagieren mit dieser Initiative auf die Steuersenkungen der letzten Jahre, die zu beträchtlichen Einnahmeausfällen geführt haben, während gleichzeitig die gesetzlichen Aufgaben des Staates unverändert bestehen blieben. Der drohende Automatismus zwingt den Kantonsrat, Konsenslösungen zu suchen, wenn sich ein Bilanzfehlbetrag abzeichnet.

Eine starke Minderheit der WAK lehnt diesen Automatismus ab, weil der Kantonsrat damit die Kompetenz zur Steuerfussfestlegung aus der Hand gibt und damit auf ein wesentliches Instrument zur Gestaltung der Finanzpolitik verzichtet. Anstatt die Ausgaben den Einnahmen anzupassen, werden so im Gegenteil die Einnahmen den gewünschten Ausgaben angepasst, was die Volkswirtschaft stark belastet. Im Weiteren wird darauf hingewiesen, dass mit der Verkürzung der Steuerfussperiode auf zwei Jahre eine allfällige Steuerfusserhöhung nur noch das zweite Jahr betreffen würde. Wenn die Gefahr eines Bilanzfehlbetrags besteht, ist die allgemeine Finanzlage bereits so prekär, dass umfassende Massnahmen ergriffen werden müssen, die vor allem die Ausgabenseite betreffen. Die zum Mitbericht aufgeforderte Finanzkommission schliesst sich dieser Meinung an und lehnt die Parlamentarische Initiative ab.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Die Parlamentarische Initiative fordert eine automatische Steuerfusserhöhung innerhalb der Steuerfussperiode zur Deckung der im Voranschlag eingestellten Abschreibungen eines Bilanzfehlbetrages. Sie entspricht damit dem Antrag des Regierungsrates vom 13. Mai 1998 zur Ausgabenbremse (Vorlage 3645), verzichtet jedoch auf eine entsprechende Verfassungsänderung, wie sie die seinerzeitige Vorlage des Regierungsrates enthalten hatte.

Finanzpolitisch kann ein Automatismus zur Erhöhung des Steuerfusses zur Deckung der Abschreibungen eines Bilanzfehlbetrages sinnvoll sein: Mit den durch Bilanzfehlbeträge bedingten Steuerfusserhöhungen werden nur Leistungen finanziert, die in der Vergangenheit beansprucht wurden. Dem Staat werden damit keine zusätzlichen

Mittel zur Verfügung gestellt, um gegenwärtige oder zukünftige Ausgaben zu finanzieren.

In der Kommission des Kantonsrates zur Beratung der Ausgabenbremse (Vorlage 3645) und im Kantonsrat wurde der nun erneut vorgeschlagene Automatismus 1998 und 1999 bereits eingehend diskutiert. Er unterlag dabei in den Abstimmungen gegen die heute geltende Formulierung, die aus einem Kompromiss entstanden ist. Damals verwarfen die Mehrheiten in der Kommission und im Kantonsrat einen Automatismus, damit sich der Kantonsrat mit der Steuerfusserhöhung zur Deckung des Bilanzfehlbetrages befassen und diese auch beschliessen muss. Es wurde davon eine grössere abschreckende Wirkung auf das Ausgabeverhalten erwartet. Zudem wollte der Kantonsrat nicht auf seine Kompetenz (Art. 31 Ziffer 6 Kantonsverfassung) verzichten, den Steuerfuss festzulegen und damit über einen wesentlichen finanzpolitischen Parameter zu bestimmen. Mit der Senkung der höchstens zulässigen Steuerfusserhöhung innerhalb der Steuerfussperiode auf 50 Prozent der budgetierten Abschreibungen eines Bilanzfehlbetrages wollte man des Weiteren hohe Veränderungen des Steuerfusses vermeiden.

Der vorgeschlagene Automatismus würde hingegen auf Grund der verkürzten Steuerfussperiode wesentlich weniger Wirkung entfalten. Am 25. August 2003 hat der Kantonsrat inzwischen beschlossen, die Steuerfussperiode von bisher drei auf neu zwei Jahre zu verkürzen. Damit würde eine automatische Steuerfusserhöhung nur noch in jedem zweiten Jahr wirken, nämlich im zweiten Jahr der Steuerfussperiode. Der Steuerfuss des ersten Jahres der Steuerfussperiode würde weiterhin durch den Kantonsrat abschliessend festgelegt. Bei der Festsetzung des Steuerfusses für die nächste Periode müsste der Kantonsrat vom allfällig automatisch erhöhten Steuerfuss ausgehen. Dies zumindest dann, wenn der für die damalige Steuerfusserhöhung verantwortliche Bilanzfehlbetrag noch nicht abgetragen ist. Mit dem vorgeschlagenen Automatismus besteht jedoch keine gesetzliche Vorgabe für die Höhe des Steuerfusses im Zeitpunkt der regulären Festsetzung durch den Kantonsrat. Somit ist der Kantonsrat frei, den Steuerfuss auf dem gleichen Niveau wie vor der automatischen Erhöhung festzusetzen und somit im Ergebnis weniger Steuermittel für die ordentlichen Ausgaben zur Verfügung zu stellen. Der vorgeschlagene Automatismus stellt daher nicht sicher, dass ein allfälliger Bilanzfehlbetrag rasch abgetragen werden kann. Wirksam wäre hingegen ein Automatismus, der nicht nur innerhalb der Steuerfussperiode zu einer Steuerfusserhöhung führt, sondern auch darüber hinaus. Dadurch würde jedoch die Kompetenz des Kantonsrates, den Steuerfuss festzulegen, erheblich eingeschränkt. Ein solcher Automatismus würde eine Änderung der Verfassung bedingen.

Die Parlamentarische Initiative fordert zudem, dass neu 100 Prozent der budgetierten Abschreibungen eines Bilanzfehlbetrages durch eine Steuerfusserhöhung gedeckt werden sollen, anstatt wie bisher 50 Prozent. Dies ist finanzpolitisch nicht sehr bedeutsam. So führt beispielsweise ein Bilanzfehlbetrag von 500 Mio. Franken zu einer Steuerfusserhöhung um zwei Prozent für eine hälftige Deckung der budgetierten Abschreibungen beziehungsweise um drei Prozent bei einer vollständigen Deckung der budgetierten Abschreibungen (jeweils aufgerundet).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Parlamentarische Initiative im Vergleich zu vergangenen Diskussionen keine neuen Argumente enthält, die eine Änderung des Steuergesetzes rechtfertigen würden. Im Gegenteil verringert die inzwischen beschlossene Verkürzung der Steuerfussperiode auf zwei Jahre die Wirksamkeit des vorgeschlagenen Automatismus deutlich. Die Parlamentarische Initiative greift indessen eine Schwachstelle auf: Die Finanzierung allfälliger Bilanzfehlbeträge ist zurzeit gesetzlich nicht gesichert. Auch wenn dieser Mangel nie vollständig beseitigt werden kann, lässt er sich mit einem wirksamen Automatismus deutlich mindern. Der Automatismus der Parlamentarischen Initiative könnte dahingehend angepasst werden, dass er über die Steuerfussperiode hinaus Gültigkeit besitzt. Der vom Kantonsrat festgelegte Steuerfuss würde sich dadurch zur Deckung der im Voranschlag eingestellten Abschreibung eines Bilanzfehlbetrages erhöhen, bis dieser beseitigt wäre. Dadurch könnte die Finanzierung von Bilanzfehlbeträgen, die trotz Ausgabenbremse möglich sind, besser sichergestellt werden. Wenn der Kantonsrat allerdings trotz einem vorliegenden Bilanzfehlbetrag keine Erhöhung des gesamten Steuerfusses (einschliesslich des automatischen Teils) will, so könnte er dies durch die Festlegung eines entsprechend niedrigeren Steuerfusses (ohne den automatischen Teil) umgehen. In der Summe bliebe damit der Steuerfuss auf dem alten Niveau. Um auch diese Möglichkeit zu unterbinden, könnte gesetzlich festgelegt werden, dass der Steuerfuss bei Vorliegen eines Bilanzfehlbetrages nicht gesenkt werden darf. Eine so weit gehende Einschränkung der Kompetenz des Kantonsrates zur Festlegung des Steuerfusses würde allerdings eine Anpassung der Kantonsverfassung bedingen.

Wir beantragen Ihnen daher, die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 352/2002 so zu ergänzen, dass sich der Steuerfuss bis zur vollständigen Abschreibung eines Bilanzfehlbetrages automatisch erhöht, und ihr mit dieser Änderung zuzustimmen.

4. Antrag der Kommission

Die WAK hat die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis genommen.

Die Befürworter der PI Götsch verweisen auf das Scheitern des Instruments der Ausgabenbremse im Zusammenhang mit dem Sanierungsprogramm 04. Nachdem etliche Sanierungsmassnahmen keine Unterstützung fanden und der Druck für zusätzliche Steuersenkungen weiterhin besteht, ist ein Bilanzfehlbetrag infolge fehlender Einnahmen durchaus realistisch. Deshalb muss die Wirksamkeit der Ausgabenbremse erhöht werden. Zur Erarbeitung eines Gegenvorschlags zur PI Götsch im Sinne der Stellungnahme des Regierungsrates soll die PI unterstützt und mit einem entsprechenden Auftrag an die WAK überwiesen werden.

Eine knappe Mehrheit spricht sich jedoch für die Ablehnung der PI Götsch aus, weil sie die bestehende Verfassungsbestimmung als ausreichend betrachtet. Zudem würde die geforderte Gesetzesänderung den Kantonsrat in einer seiner wichtigsten Kompetenzen, der Festsetzung des Steuerfusses, einschränken, womit faktisch seine Budget- und Finanzhoheit gefährdet würde. Es wird auch befürchtet, dass eine automatische Steuererhöhung zur Deckung eines Bilanzfehlbetrages den Willen des Parlaments zur nachhaltigen Ausgabenreduktion und zum haushälterischen Umgang mit Steuergeldern untergraben würde.

Die WAK beantragt dem Kantonsrat, die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 352/2002 nicht definitiv zu unterstützen.