

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 37/2003 betreffend Festlegung
des Steuerfusses gemeinsam mit dem Voranschlag**

(vom 21. September 2005)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 15. März 2004 folgendes von Kantonsrat Germain Mittaz, Dietikon, am 27. Januar 2003 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen.

Der Regierungsrat wird aufgefordert, die gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen, damit Budget und Steuerfuss nur noch in einer Gesamtvorlage zu Beratung und Beschlussfassung dem Kantonsrat vorgelegt werden können.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

Das Postulat greift ein Problem auf, das Ende 2002 bzw. Anfang 2003 zu Diskussionen Anlass gab. Im Folgenden werden die damaligen Ereignisse kurz zusammengefasst: Die Finanzplanung im KEF 2003–2006 vom September 2002 erreichte den mittelfristigen Ausgleich der Laufenden Rechnung in der Acht-Jahre-Periode von 1999 bis 2006 nur noch knapp. Dies war allein den hohen Ertragsüberschüssen der Jahre 1999 bis 2002 zu verdanken. Hingegen wies jedes der Planjahre von 2003 bis 2006 Aufwandüberschüsse aus. Bereits mit den Nachträgen zum Voranschlag 2003 im November 2002 – also nur zwei Monate nach der Verabschiedung des KEF – mussten die Steuererträge nach unten angepasst werden, weil die Banken und Prognoseinstitute ihre Wachstumsprognosen zurückgenommen hatten. Damit war der mittelfristige Ausgleich für die Periode von 1999 bis 2006 nicht mehr gewährleistet. Zu diesem Zeitpunkt löste der Regierungsrat die Vorbereitung des Sanierungsprogramms 04 aus. Die drohende Schiefelage des Staatshaushaltes war dem Kantonsrat bekannt, als er im Dezember 2002 beschloss, den Steuerfuss – entgegen dem Antrag des Regierungsrates – ab 2003 von 105 auf 100% der einfachen Staatssteuer zu senken, was den Voranschlag weiter verschlechterte. Der Voranschlag 2003 wurde danach wegen eines zu schlechten Ergebnisses nicht genehmigt und

ohne konkreten Überarbeitungsauftrag an den Regierungsrat zurückgewiesen. Es folgte ein budgetloser Zustand, bis der Kantonsrat am 17. März 2003 einen angepassten Voranschlag festsetzte.

Diese Vorgänge zeigen, dass das Anliegen des Postulanten berechtigt ist, Aufgabenerfüllung und finanzielle Ressourcen aufeinander abzustimmen und nicht gesondert zu betrachten. Die gemeinsame Festlegung von Voranschlag und Steuerfuss soll dem Kantonsrat vor Augen führen, dass eine verantwortungsvolle Politik sowohl die Ausgaben- als auch die Einnahmenseite im Blick haben muss. Allerdings handelt es sich rechtlich gesehen bei der Festlegung des Voranschlags und des Steuerfusses um zwei klar auseinander zu haltende Entscheide des Kantonsrates. Allein schon wegen des unterschiedlichen Zeithorizonts – der Voranschlag gilt für ein Jahr, die Steuerfussperiode umfasst zwei Jahre – ist ein gemeinsamer Beschluss auf einen gemeinsamen Antrag hin nicht angezeigt. Das Steuergesetz könnte deshalb dahingehend ergänzt werden, dass der Steuerfuss zwar nicht gemeinsam, aber zum selben Zeitpunkt wie der Voranschlag beschlossen werden muss.

Das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 (LS 631.1) müsste wie folgt geändert werden:

II. Steuerfuss

§ 2. Abs. 1 unverändert

Der Kantonsrat setzt *gleichzeitig mit dem Budget* für je zwei Kalenderjahre den Steuerfuss in Prozenten der einfachen Staatssteuer fest. Der Regierungsrat beantragt innerhalb der Steuerfussperiode Erhöhungen des Steuerfusses zur Deckung höchstens der Hälfte der in seinem Voranschlagsentwurf eingestellten Abschreibungen eines Finanzfehlbetrags.

Abs. 3 unverändert

Weil das Postulat eine verfahrensmässige Verknüpfung von Voranschlags- und Steuerfussfestlegung anstrebt, wäre ebenfalls eine dementprechende Ergänzung von § 19 des geplanten Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG; Vorlage 4148) denkbar. Das CRG, welches das Finanzhaushaltsgesetz (FHG; LS 611) ablösen wird, regelt in § 19 den Beschluss des Budgets.

Es stellen sich jedoch Verfahrensfragen im Hinblick auf die Bereitstellung der Steuerbemessungsgrundlagen für die Steuerämter, wenn Voranschlag und Steuerfuss nicht bis Ende Jahr beschlossen werden. Falls der Voranschlag abgelehnt bzw. zurückgewiesen wird – wie mit den Voranschlägen 2002 und 2003 geschehen – könnten die Steuerbemessungsgrundlagen für die Steuerämter des Kantons und der Gemeinden nicht rechtzeitig festgelegt werden. Falls der Voranschlag nicht nur verspätet beschlossen wird, sondern endgültig scheitert, kann

der Regierungsrat die für die ordentliche und wirtschaftliche Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben tätigen (§ 32 Abs. 4 FHG). Eine entsprechende Gesetzesbestimmung für den Steuerfussbeschluss gibt es jedoch nicht. Dies würde eine zuverlässige Finanzplanung des Kantons, aber auch der Steuerzahlenden beeinträchtigen. Bereits die provisorischen Steuerrechnungen sind auf einen gültigen Steuerfuss angewiesen, weil sonst die Differenz zwischen provisorischer und definitiver Rechnung zu gross ausfallen könnte. Verfahrensprobleme gibt es ausserdem, wenn zum Zeitpunkt der Beendigung der Steuerpflicht – wegen Wegzug ins Ausland oder Todesfall – der Steuerfuss noch nicht festgelegt wurde. Die Gefahr, dass Voranschlag und Steuerfuss nicht rechtzeitig beschlossen werden, würde steigen, weil die Hürde für einen rechtzeitigen Beschluss höher wird: Sowohl für den Voranschlag als auch den Steuerfuss muss ein Konsens gefunden werden. Es wäre allerdings möglich, die gesetzliche Bestimmung so zu ergänzen, dass Voranschlag und Steuerfuss grundsätzlich gleichzeitig beschlossen werden, in jedem Fall aber der Steuerfuss bis 31. Dezember des Beschlussjahres festgelegt werden muss:

Das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 (LS 631.1) müsste wie folgt geändert werden:

II. Steuerfuss

§ 2. Abs. 1 unverändert

Der Kantonsrat setzt *gleichzeitig mit dem Budget* für je zwei Kalenderjahre den Steuerfuss in Prozenten der einfachen Staatssteuer fest. *Kommt bis 31. Dezember des Beschlussjahres kein Beschluss zustande, gilt der Steuerfuss der letzten Steuerfussperiode.* Der Regierungsrat beantragt innerhalb der Steuerfussperiode Erhöhungen des Steuerfusses zur Deckung höchstens der Hälfte der in seinem Voranschlagsentwurf eingestellten Abschreibungen eines Finanzfehlbetrags.

Abs. 3 unverändert

Der Übergang vom FHG zum CRG hat keinen Einfluss auf die Verfahrensprobleme. Das CRG übernimmt grundsätzlich die bisherige Regel von § 32 Abs. 4 FHG, wonach der Regierungsrat die für die ordentliche und wirtschaftliche Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben tätigen kann, sofern der Kantonsrat den Voranschlag nicht genehmigt. Im Entwurf zum CRG ist vorgesehen, dass die bisherige Regel von § 32 Abs. 4 FHG bis Ende Februar gilt. Liegt am 1. März noch kein Budget vor, ist der Regierungsrat ermächtigt, Ausgaben im Rahmen seines Budgetentwurfes einschliesslich Nachträgen zu tätigen (§ 19 Abs. 3 Entwurf CRG).

Der Vorschlag, dass Budget und Steuerfuss grundsätzlich gleichzeitig beschlossen werden, in jedem Fall aber der Steuerfuss bis 31. Dezember des Beschlussjahres festgelegt werden muss, eröffnet taktische

Möglichkeiten zu Absprachen. So kann durch eine Verzögerung der Beschlüsse für Budget und Steuerfuss bis Ende Jahr erzwungen werden, dass der bisherige Steuerfuss für eine weitere Steuerfussperiode gilt. Neben Verfahrensfragen ist auch der unterschiedliche Zeithorizont des Budgets und des Steuerfusses zu beachten. Bei einer gleichzeitigen Vorlage wird möglicherweise die Festlegung des Steuerfusses zu stark durch das jährlich festgelegte Budget beeinflusst (vor allem wenn dieser durch Sonderfaktoren bestimmt ist) und isoliert von übrigen Faktoren wie Stetigkeit, Standortattraktivität, mittelfristige Planung usw. betrachtet. Bei der Festlegung des Steuerfusses, der für zwei Jahre beschlossen wird, muss aber die Ausrichtung auf mittelfristige strategische Ziele im Vordergrund stehen.

Den Steuerfuss gleichzeitig mit dem Voranschlag festzulegen, stellt noch nicht sicher, dass sich Ausgaben und Einnahmen mittelfristig im Gleichgewicht befinden. Das Erfordernis einer gleichzeitigen Festlegung wird kaum mehr als eine Art Erinnerungshilfe oder psychologische Barriere für den Kantonsrat darstellen. Die Weichen werden in der mittel- bis langfristigen Planung sowie in der Sachpolitik gestellt. Das wichtigste mittel- und langfristige Steuerungsinstrument des Kantonsrates ist die Gesetzgebung, auf die er mittels Motionen und Postulate direkt einwirken bzw. die er mit parlamentarischen Initiativen direkt gestalten kann. Mit der Gesetzgebung sind die Leitplanken für die Verwaltungstätigkeit grundsätzlich vorgegeben. Der bescheidenen Wirkung der vorgeschlagenen Gesetzesänderung stehen beträchtliche Verfahrensprobleme gegenüber. Ein anderer Weg erscheint als erfolgversprechender, das berechnete Anliegen des Postulanten umzusetzen. Ausgehend von einer Überprüfung des Instruments der «Ausgabenbremse», hat der Regierungsrat ein Gesetzeskonzept erarbeitet, das über institutionelle Ansätze die Haushaltsdisziplin nachhaltig zu verbessern sucht. Die bestehende «Ausgabenbremse» soll um neue Elemente ergänzt und zu einem System zur Sicherung des Haushaltsgleichgewichts ausgebaut werden. Es ist vorgesehen, die Vorschläge noch dieses Jahr in die Vernehmlassung zu geben.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 37/2003 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Fierz

Der Staatsschreiber:

Husi