
Interpellation der SVP-Fraktion vom 24. September 2003 sowie
Einfache Anfrage Klee-Berneck vom 29. Oktober 2003
(Wortlaut der Vorstösse anschliessend)

Kantonsreferendum gegen das Steuerpaket 2001 des Bundes – Rolle der Regierung im bevorstehenden Abstimmungskampf

Schriftliche Antwort der Regierung vom 16. Dezember 2003

Die SVP-Fraktion nimmt in ihrer Interpellation ebenso wie Helga Klee-Berneck in ihrer Einfachen Anfrage Bezug auf das Kantonsreferendum gegen das Steuerpaket 2001 des Bundes. In beiden Vorstössen werden verschiedene Fragen aufgeworfen zur Rolle der Regierung im bevorstehenden Abstimmungskampf und zur Problematik eines allfälligen Beizugs kantonaler Mittel für den Abstimmungskampf.

Die Regierung antwortet wie folgt:

a) Es trifft zu, dass die Regierung des Kantons St.Gallen sich als eine der ersten für ein Kantonsreferendum gegen das Steuerpaket 2001 des Bundes ausgesprochen hatte. Sie tat dies aber schon damals im Wissen, dass die Vorlage zum Steuerpaket 2001 bei den Kantonen insgesamt auf eine breite Ablehnung stösst. Noch vor der Schlussberatung der Vorlage in den eidgenössischen Räten befasste sich die Finanzdirektorenkonferenz der Kantone (FDK) am 5./6. Juni 2003 nochmals eingehend mit der damals sich abzeichnenden Systemänderung bei der Wohneigentumsbesteuerung. Sie lehnte diese in der vorgesehenen Form ausdrücklich ab und gelangte mit einem entsprechenden Schreiben nochmals an die Mitglieder der Bundesversammlung. Nachdem diese Intervention jedoch ohne Wirkung blieb, sprach sich die FDK dafür aus, das Kantonsreferendum zu ergreifen. Sie tat dies im Bewusstsein, dass es wegen der unglücklichen Verknüpfung der drei Teilvorlagen, gegen die sich die FDK schon früher ausdrücklich ausgesprochen hatte, nicht möglich ist, lediglich die inakzeptable Änderung der Wohneigentumsbesteuerung zu bekämpfen. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) sprach sich an ihrer Plenarversammlung vom 20. Juni 2003 ebenfalls ohne Gegenstimme dafür aus, den Kantonsregierungen zu empfehlen, dem jeweiligen kantonalen Parlament einen Antrag zur Ergreifung des Kantonsreferendums gegen das Steuerpaket 2001 zu unterbreiten bzw. dieses selber zu beschliessen, wo die Zuständigkeit entsprechend gegeben ist.

In der Folge beschlossen nicht weniger als 19 Kantonsregierungen (nebst der Regierung des Kantons SG jene der Kantone ZH, BE, LU, SZ, OW, GL, SO, FR, BS, SH, AI, GR, AG, TI, VD, VS, NE und JU), das Kantonsreferendum zu unterstützen. In den meisten Kantonen hatten die Parlamente zum Referendumsbegehren Stellung zu nehmen. Rechtsgültige Referendumsbeschlüsse gegen das Steuerpaket 2001 wurden schliesslich in 11 Kantonen (BE, OW, GL, SO, BS, SH, SG, GR, VD, VS und JU) gefasst, womit die verfassungsmässige Mindestzahl von 8 Kantonen klar überschritten war und damit erstmals ein Kantonsreferendum zustande kam. Die Regierung des Kantons St.Gallen befindet sich mit ihrer Ablehnung des Steuerpakets 2001 also in guter Gesellschaft und gebärdet sich keineswegs als uneinsichtige, einsame Kämpferin.

b) Ihre Beweggründe für den Entscheid, beim Kantonsreferendum mitzuwirken, legte die Regierung bereits mit der Antwort auf die dringliche Interpellation 51.03.31 «Kantonsreferendum gegen das Steuerpaket des Bundes» vom 2. Juli 2003 dar. Der Widerstand der Kantone bezieht sich ausschliesslich auf die im Steuerpaket 2001 enthaltenen Änderungen der Wohneigentumsbesteuerung bzw. gegen die Art und Weise, wie der Systemwechsel bei der Wohnei-

gentsbesteuerung vorgenommen werden soll. Die übrigen Teile des Pakets – die Neuordnung der Familienbesteuerung und die vorgesehenen Erleichterungen bei den Stempelabgaben – werden von der Regierung ausdrücklich mitgetragen.

Die Kantone, die das Referendum gegen das Steuerpaket 2001 ergriffen haben, taten dies nebst finanz- v.a. aus staats- und föderalismuspolitischen Gründen. In der Schweiz liegt die Steuerhoheit bei den direkten Steuern weitgehend bei den Kantonen. Der Entscheid der Eidgenössischen Räte, die Ausgestaltung des Systemwechsels bei der Besteuerung des Wohneigentums den Kantonen im Detail verbindlich vorzuschreiben, stellt eine verfassungswidrige materielle Steuerharmonisierung dar. Er verletzt damit in krasser Weise die Steuer- und Finanzhoheit der Kantone, ein zentrales Element ihrer Eigenstaatlichkeit. Die Vorlage führt überdies zu stossenden steuerlichen Ungerechtigkeiten zwischen Mietern und Wohneigentümern sowie zwischen den Wohneigentümern untereinander. Und endlich würde die vom eidgenössischen Parlament beschlossene Reform der Besteuerung des Wohneigentums den Kantonen und Gemeinden Mindereinnahmen von weit über einer Milliarde Franken bescheren, was in der derzeit überaus angespannten finanzpolitischen Situation unzumutbar erscheint.

Es ist übrigens nicht so, dass – wie in der Begründung zur Einfachen Anfrage 61.03.19 suggeriert – die KdK der nun beschlossenen Steuervorlage je zugestimmt hätte. Zum einen befasste sich mit dieser Vorlage im Vorfeld der parlamentarischen Beratung seitens der Kantone jeweils nicht die KdK, sondern die FDK. Zum andern hatte sich die FDK in Bezug auf die Reform der Wohneigentumsbesteuerung in ihrer Vernehmlassung zwar mehrheitlich hinter den bundesrätlichen Entwurf gestellt. Die Zustimmung zum Systemwechsel erfolgte aber ausdrücklich unter der Bedingung einer steuersystematisch sauberen Lösung, bei welcher der Verzicht auf eine Eigenmietwertbesteuerung mit dem gleichzeitigen Wegfall der Berücksichtigung von Unterhaltsabzügen und Schuldzinsen verbunden ist. Diesem Konzept folgten die Eidgenössischen Räte nicht und änderten die bundesrätliche Vorlage entsprechend ab. Bereits in einer Stellungnahme vom September 2002 an die Mitglieder der Bundesversammlung hatte die FDK ihre grundsätzlichen Vorbehalte gegenüber diesen Änderungen nochmals ausdrücklich mitgeteilt.

c) Die KdK und die Kantonsregierungen, die sich für das Referendum gegen das Steuerpaket 2001 aussprachen, machten lediglich von einem verfassungsrechtlich vorgesehenen und garantierten Mittel Gebrauch. Sie taten dies, um mit aller Deutlichkeit auf die grundlegende Problematik, die dem Steuerpaket 2001 in Bezug auf die Wohneigentumsbesteuerung anhaftet, hinzuweisen. Es ist das legitime Recht einer Kantonsregierung, die Bevölkerung auf die Folgen der Bundesvorlage aufmerksam zu machen. Und es ist die ureigenste Aufgabe einer Regierung, die vitalen Interessen des eigenen Kantons in seiner Gesamtheit und nicht Einzelinteressen zu vertreten. Wenn die Kantone gerade in der Frage der Wohneigentumsbesteuerung so akzentuiert auftreten, hat dies damit zu tun, dass hier die Zuständigkeit der Kantone in besonders ausgeprägter Art übergangen wurde. Es muss möglich sein, dass sich vom Volk direkt gewählte Kantonsregierungen gegen ein Bundesgesetz zur Wehr setzen, das nachweislich in mehrfacher Hinsicht die geltende Bundesverfassung und insbesondere auch die verfassungsrechtlich geschützte Finanz- und Steuerautonomie der Kantone in krasser Weise verletzt. Diese Beurteilung wird übrigens durch das kürzlich publizierte Rechtsgutachten Cagianut/Cavelti¹ vollumfänglich bestätigt. Darin gelangen die beiden anerkannten Staatsrechtsexperten zum klaren Ergebnis, dass verschiedene Bestimmungen der Gesetzesvorlage gegen Art. 8 der Bundesverfassung (Gleichheitsgrundsatz), gegen die in Art. 17 Abs. 2 der Bundesverfassung festgelegten Grundsätze der Besteuerung oder gegen die Gesetzgebungshoheit der Kantone (Art. 129 Abs. 2 Bundesverfassung) verstossen. Da bekanntlich in der Schweiz auf Bundesebene keine Verfassungsgerichtsbarkeit besteht, erscheint es sachgerecht, dass wenigstens

¹ Gutachten über die Verfassungsmässigkeit der vom eidgenössischen Parlament beschlossenen Vorschriften im Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben vom 20. Juni 2003 (abzurufen unter www.nein-zum-steuerpaket.ch).

die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger (und nicht nur das Parlament) darüber entscheiden, ob ein klar verfassungswidriges Bundesgesetz tatsächlich in Kraft treten soll oder nicht.

Wenig hilfreich – jedoch höchst bemerkenswert – mutet in diesem Zusammenhang der Umstand an, dass sowohl der Bundesrat wie auch zahlreiche das Steuerpaket 2001 befürwortende bürgerliche Bundesparlamentarier bereits von der Notwendigkeit einer Änderung bzw. Korrektur der gesetzlichen Vorgaben im Bereiche der Wohneigentumsbesteuerung ausgehen, noch bevor diese in Kraft getreten sind! Ob das neue Parlament in der kommenden Legislatur allerdings auf die vom Bundesrat angekündigte «Korrekturvorgabe» einschwenken wird, ist mehr als fraglich.

d) Bezogen auf den bevorstehenden Abstimmungskampf über das Steuerpaket 2001 des Bundes stellt sich natürlich die Frage, wie stark sich die Regierung engagieren kann und soll. Die Frage ist um so mehr berechtigt, als man sich nicht auf eine Praxis oder auch eine entsprechende Rechtsprechung abstützen kann. Es handelt sich im Fall des Steuerpakets 2001 nämlich um das erste Mal, dass ein Kantonsreferendum zustande gekommen ist. Man bewegt sich hier also in Neuland – und zwar nicht nur im Kanton St.Gallen, sondern in allen Kantonen.

In grundsätzlicher Hinsicht geht die Regierung davon aus, dass sie sich als Kollegialbehörde bei der Kommentierung von Abstimmungsvorlagen des Bundes grosse Zurückhaltung auferlegt. Dies ist so zu verstehen, dass sie sich im Vorfeld von Abstimmungen zu Bundesvorlagen nur dann als Kollegium und als solches erkennbar engagiert, wenn unmittelbar wichtige Interessen des Kantons tangiert sind.² Dabei hat sich die Interessenlage des Kantons hauptsächlich an den Gesichtspunkten Förderalismus-tauglichkeit, Vollzugstauglichkeit und finanzielle Auswirkungen der Abstimmungsvorgabe für den Kanton zu orientieren. Im Fall des Steuerpakets 2001 gibt sich schon unter diesen Gesichtspunkten eine ausreichende Legitimation, dass sich die Regierung als Gesamtbehörde im Abstimmungskampf zu Wort meldet.

Es kommt hinzu, dass es sich vorliegendenfalls um eine Referendumsabstimmung handelt, die aufgrund des Zustandekommens des Kantonsreferendums stattfindet. Den Kantonen, die das Referendum ergriffen haben, muss es möglich sein, ihre Beweggründe hierfür im Abstimmungskampf adäquat zu vertreten. Wenn die Verfassung den Kantonen schon das Referendumsrecht gibt, kann man ihnen die Teilnahme am Abstimmungskampf nicht verwehren.

Im Kanton St.Gallen liegt die Zuständigkeit für die Mitwirkung bei einem Kantonsreferendum gegen Gesetzesvorlagen des Bundes nach der Kantonsverfassung (vgl. Art. 74 Abs. 3 Ziff. 2 KV, sGS 111.1) ausdrücklich bei der Regierung. Aus dieser verfassungsmässigen Zuständigkeit ergibt sich, dass die Regierung auch zuständig und berechtigt ist, sich im Abstimmungskampf für die Anliegen des Kantonsreferendums zu wehren. Da sich erfahrungsgemäss ein Abstimmungskampf ohne den Einsatz finanzieller Mittel nicht führen lässt, ergibt sich aus dem verfassungsrechtlich abgestützten Recht zur Teilnahme an der Abstimmungskampagne auch das Recht zum Beizug öffentlicher Mittel. Der Mitteleinsatz muss allerdings verhältnismässig sein.

e) Zu den konkreten Fragen ergeben sich folgende Bemerkungen:

1. Wie dargelegt ist die Regierung der Meinung, dass sie im Fall des Steuerpakets 2001 des Bundes berechtigt ist, aktiv in den Abstimmungskampf einzugreifen. Gemäss Beschluss der KdK soll die Abstimmungskampagne hauptsächlich durch das von ihr gegründete Komitee «Nein zum Steuerpaket – nein zum Steuer-Eigengoal» geführt werden. Die Regierung des Kantons St.Gallen beschloss mittlerweile, dem von der KdK initiierten Referendumskomitee beizutreten. Soweit angezeigt, werden sich die einzelnen Mitglieder der Regierung im Abstimmungskampf darüber hinaus auch persönlich engagieren und ihre

² Dies im Unterschied zu den einzelnen Mitgliedern der Regierung, denen selbstverständlich das Recht zusteht, sich auch für oder gegen andere Bundesvorlagen zu engagieren.

Meinung öffentlich kund tun. Dabei wird die Regierung bestrebt sein, ihren Standpunkt in einer sachlichen und fairen Weise zum Ausdruck zu bringen.

2. Es liegt in der Natur der Sache, dass das zeitliche Engagement der Mitglieder der Regierung im Abstimmungskampf (beispielsweise für die Vorbereitung und das Vortragen von Referaten) teilweise auch in die Arbeitszeit fallen wird. Ebenso ist nicht auszuschliessen, dass vereinzelt auch auf die Mitarbeit von Angestellten des Kantons zurückgegriffen werden wird. Die eigentliche Informations- und Koordinationsarbeit wird jedoch ausserhalb des Kantons, durch das Komitee und die KdK, erbracht.
3. Das Referendumskomitee «Nein zum Steuerpaket – nein zum Steuer-Eigengoal» rechnet mit einem Mittelbedarf für die Abstimmungskampagne von 2,6 Mio. Franken. Dieses Geld soll teilweise auch aus öffentlichen Mitteln bereit gestellt werden. Die KdK hat ihrer Erwartung Ausdruck gegeben, dass die Kantone, die das Referendum unterstützt haben, nach Möglichkeit auch einen finanziellen Beitrag leisten. Als Richtgrösse empfahl sie den betreffenden Kantonen, ihren Beitrag auf Fr. –.40 bis Fr. –.50 je Einwohner zu bemessen. Die Regierung des Kantons St.Gallen beschloss, dieser Erwartung in angemessener Weise zu entsprechen. Sie hatte sich dabei allerdings an die kreditrechtlich vorgegebenen Möglichkeiten zu halten. Das heisst, sie konnte einen Beitrag nur im Rahmen bewilligter Budgetkredite zusichern. Nach Art. 54 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) ist die Regierung zwar befugt, unumgängliche Ausgaben, für die kein Nachtragskredit eingeholt werden konnte, in eigener Kompetenz zu beschliessen. Im Sinne obiger Ausführungen hätte sie sich auf den Standpunkt stellen können, dass es sich im Fall eines finanziellen Beitrags an die Abstimmungskampagne gegen das Steuerpaket 2001 um eine unumgängliche Ausgabe handelt, die auch nicht voraussehbar war. Die Regierung sah aus politischen Überlegungen jedoch davon ab, sich auf die genannte Gesetzesbestimmung zu berufen und eine Mehrausgabe in Kauf zu nehmen. Vielmehr stellte sie die Bemessung des finanziellen Beitrags auf die Verfügbarkeit bewilligter Kredite ab. Massgeblich ist der Kredit im Konto 0120.318 (Regierung/Dienstleistungen und Honorare). Dieser beläuft sich gemäss Vorschlag 2003 auf Fr. 428'000.–. Davon standen noch rund 250'000 Franken zur Verfügung. Obwohl dieser Kredit ausgereicht hätte, den Beitrag an die KdK (bzw. an das Referendumskomitee) auf Fr. –.50 je Einwohner festzulegen, entschied sich die Regierung für einen mittleren Wert der in der Empfehlung genannten Bandbreite, also für einen Beitrag von Fr. –.44 je Einwohner. Dies ergibt einen st.gallischen Gesamtbeitrag von Fr. 195'000.–, welcher der Rechnung 2003 belastet wird. Es trifft im Übrigen nicht zu, dass der Vorsteher des Finanzdepartementes, «dem Abstimmungskomitee gegen das Steuerpaket 500'000 Franken aus der st.gallischen Staatskasse» zugesichert hätte, wie in der Einfachen Anfrage 61.03.19 «Steuerfranken für Staatspropaganda?» unterstellt wird. Die diesbezügliche Frage des Journalisten der «NZZ am Sonntag» war nämlich auf die allgemeine Regelung der Finanzzuständigkeit der Regierung gerichtet. Zu deren Beantwortung verwies der Vorsteher des Finanzdepartementes auf die Art. 35 bis 45 der Finanzhaushaltsverordnung (sGS 831.1).
4. Es sind keine Entwicklungen absehbar, welche die Regierung bewegen könnten, auf ihren Entscheid zurück zu kommen. Zum einen ist festzuhalten, dass die Regierung ihre Referendumserklärung gegenüber dem Bund fristgerecht abgegeben hat und das Kantonsreferendum zwischenzeitlich rechtsgültig zustande gekommen ist, weshalb es zwingend zu einer Volksabstimmung kommen wird. Zum andern fühlt sich die Regierung sowohl durch das genannte Rechtsgutachten als auch durch den Finanzplan 2005–2007 darin bestärkt, das Steuerpaket 2001 des Bundes aus staatspolitischen und verfassungsrechtlichen ebenso wie aus finanzpolitischen Gründen zu bekämpfen.

16. Dezember 2003

Wortlaut der Interpellation 51.03.54

Interpellation der SVP-Fraktion: «Steuerpaket-Referendum des Kantons St.Gallen – Rolle der Regierung im Abstimmungskampf

In den letzten Jahren ist die Fiskal- und Steuerquote in unserem Land massiv erhöht worden. Dies ist der Hauptgrund für das schlechte wirtschaftliche Wachstum im internationalen Vergleich. Die Belastung für die Bürgerinnen und Bürger steigt und steigt. Dieser unerfreuliche Trend muss gestoppt werden.

Die Antwort darauf ist das Steuerpaket des Bundes. Es ist ein umfassendes Paket und ein wichtiger Schritt hin zum dringend benötigten Aufschwung in unserem Land:

- Im Steuerpaket werden längst fällige Ungerechtigkeiten bei der Familienbesteuerung aus dem Weg geräumt und Familien mit Kindern entlastet.
- Im Steuerpaket wird zudem der Eigenmietwert abgeschafft und ein Systemwechsel vollzogen. Das Bausparen für junge Leute soll neu ermöglicht werden.
- Zudem werden im Steuerpaket die im Dringlichkeitsrecht Anfang 2001 beschlossenen Massnahmen betreffend Umsatzabgabe in ordentliches Recht überführt.

Nun gehört die St.Galler Regierung zu den ersten Gegnern des Steuerpakets. Dieser doch recht einsame Entscheid wird in breiten Kreisen der Bevölkerung insbesondere vom Mittelstand, überhaupt nicht verstanden, so dass die St.Galler Regierung als Mitinitiator des Referendums gegenüber der Bevölkerung ihren Entscheid vertreten muss. Somit betritt die Regierung mit dem Abstimmungskampf im nächsten Jahr politisches Neuland. Die SVP ist der Auffassung, dass Mitglieder der Exekutive zwar ein Informationsrecht besitzen, jedoch in Abstimmungskämpfen mit grösster Zurückhaltung auftreten müssen, zumal beim vorliegenden Kantonsreferendum ein alleiniger Entscheid der Regierung ohne jegliche parlamentarische Abstützung vorliegt. Auch die Kantonsverfassung erteilt der Regierung keinen Auftrag, in Abstimmungskämpfen eine aktive Rolle einzunehmen. Die Regierung darf deshalb die finanziellen und personellen Ressourcen für den Abstimmungskampf nicht zu ihrem Vorteil nutzen, da sie sich somit auf Kosten der Steuerzahler im Gegensatz zu den Referendumsgegnern in eine nicht zu akzeptierende privilegierte Position bringen würde.

Wir ersuchen die Regierung daher um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Inwieweit darf die Regierung in den Abstimmungskampf eingreifen?
2. Ist die Regierung der Meinung, dass sie selbst für den Abstimmungskampf den kantonalen Haushalt belasten darf?
3. Ist die Regierung der Meinung, dass sie während ihrer Arbeitszeit sich im Abstimmungskampf engagieren darf?
4. Ist die Regierung der Meinung, dass sie während des Abstimmungskampfes in irgendeiner Form kantonale Angestellte zeitlich belasten darf?
5. Gibt es Bedingungen oder kantonsinterne oder -externe Entwicklungen, welche die Regierung zu einer Revision ihrer Entscheidung bewegen könnten?»

24. September 2003

Wortlaut der Einfachen Anfrage 61.03.19

Einfache Anfrage Klee-Berneck: «Steuerfranken für Staatspropaganda?»

Mit zwei bis zweieinhalb Millionen Franken wollen die Kantone das Steuerpaket des Bundes bekämpfen. Ein Paket, das Familien, Alleinerziehenden, künftigen und aktuellen Hauseigentümern sowie der Wirtschaft steuerliche Entlastung brächte. Begründet wird die Ablehnung mit Verfassungsbruch und eklatantem Eingriff in die kantonale Steuerhoheit, obwohl die Konferenz der Kantonsregierungen dem bundesrätlichen und vom Bundesparlament übernommenen Grundkonzept in der Vernehmlassung klar zugestimmt hat. Die «Neue Zürcher Zeitung am Sonntag» vom 12. Oktober ging der Frage nach, ob kantonale Steuergelder für Abstimmungskampagnen eingesetzt werden dürfen. Canisius Braun, Sekretär der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) gab gegenüber der Zeitung der Hoffnung Ausdruck, dass die Abstimmungskasse durch kantonale Gelder alimentiert werde. Zudem setzt Braun auf Spenden von Hypothekarinstituten, da diese Interesse am Kampf gegen das Finanzpaket signalisiert hätten. Im besagten Artikel wurde auch der St.Galler Finanzchef, Regierungsrat Peter Schönenberger, als einer der Hauptexponenten des Kantonsreferendums zitiert. Gemäss Regierungsrat Schönenberger kläre «man» die Sache derzeit juristisch ab. Zudem hielt Regierungsrat Schönenberger fest, die St.Galler Regierung könnte in eigener Regie über 500'000 Franken verfügen.

Im Zusammenhang mit diesen Aussagen bitte ich die Regierung um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Erachtet es die St.Galler Regierung als politisch opportun, dass öffentliche Gelder für den Abstimmungskampf gegen das Steuerpaket des Bundes gesprochen werden.
2. Auf welche gesetzlichen Bestimmungen beruft sich der St.Galler Finanzchef, wenn er dem Abstimmungskomitee gegen das Steuerpaket 500'000 Franken aus der st.gallischen Staatskasse zusichert?
3. Wie lässt sich die von Regierungsrat Schönenberger öffentlich angekündigte Grosszügigkeit der St.Galler Regierung in Sachen Referendumsabstimmung mit den notwendigen, schmerzlichen Sparmassnahmen rechtfertigen?»

29. Oktober 2003