

FD / Motion Suter-Rapperswil-Jona / Dürr-Widnau / Grünenfelder-Bad Ragaz (45 Mitunterzeichnende) vom 14. Februar 2023

Mehr Mitsprache der Stimmberechtigten bei Steuererhöhungen

Antrag der Regierung vom 9. Mai 2023

Nichteintreten.

Begründung:

Art. 48 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) sieht eine obligatorische Volksabstimmung vor für Verfassungsänderungen, zwischenstaatliche Vereinbarungen mit Verfassungsrang, Verfassungsinitiativen (wenn der Kantonsrat nicht zustimmt oder einen Gegenvorschlag gegenüberstellt) und Beschlüsse über neue Ausgaben, die den im Gesetz festgelegten Betrag übersteigen, und Gesetze, die solche Ausgaben auslösen.¹ Die Regelung ist abschliessend. Zur Umsetzung der vorliegenden Motion, wonach Erhöhungen des kantonalen Steuerfusses oder gegebenenfalls weitere Erhöhungen der Steuerbelastung zwingend dem Volk unterbreitet werden sollen, wäre somit eine Verfassungsänderung erforderlich. Dies lehnt die Regierung aus folgenden Gründen ab:

- Aus Sicht der Regierung hat sich die bestehende und Kompetenzregelung bewährt. Es wird eine klare Unterscheidung zwischen der Genehmigung von (neuen) Mehrausgaben (mit Referendum) einerseits sowie den Beschlussfassungen betreffend Budget und Mehreinnahmen (abschliessende Zuständigkeit Kantonsrat) andererseits vorgenommen. So beschliesst der Kantonsrat gemäss Art. 65 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) über das Budget und über den Staatssteuerfuss. In Art. 61 StVG ist die Regelung für den Budgetausgleich definiert (Schuldenbremse). Demgemäss muss der Kantonsrat ein ausgeglichenes Budget verabschieden. Es ist nur ein Budgetdefizit im Umfang von höchstens 3 Prozenten des Ertrags der einfachen Steuer zulässig, wobei Eigenkapitalbezüge möglich sind. Ist diese Bedingung nicht erfüllt, müssen die Ausgaben im Budget reduziert oder der Steuerfuss erhöht werden. Der Kantonsrat sollte seine Zuständigkeiten im Bereich des Budgets und damit der finanziellen Steuerung des Kantonshaushalts nicht schwächen. Mit der in der Motion vorgeschlagenen Anpassung würde das bewährte System der St.Galler Schuldenbremse geschwächt. Diese hat bisher sichergestellt, dass der Kantonshaushalt ausgeglichen ist und die Verschuldung im Quervergleich sehr tief ausfällt. Eine Steuerfusserhöhung könnte gemäss dem gemachten Vorschlag abgelehnt werden, ohne dass auf der Aufwandseite entsprechende Korrekturen erfolgen. Damit würden die Schuldenbremse und die Vorgabe von Art. 82 Abs. 1 KV, die einen ausgeglichenen Finanzhaushalt verlangt, ausgehebelt. Schliesslich würden sich mit Blick auf den Budgetvollzug zeitliche Probleme ergeben, da eine Volksabstimmung oder entsprechende Korrekturbeschlüsse abgewartet werden müssten.
- Der Kanton St.Gallen verfügt über ein sorgfältig austariertes System, das die Volksrechte angemessen berücksichtigt. Im Bereich der finanziellen Steuerung können die Volksrechte über die bestehenden Zuständigkeiten des Kantonsrates besser und wirkungsvoller gewährleistet

¹ Vgl. die entsprechenden Konkretisierungen in Art. 6 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG).

werden als durch eine Volksabstimmung über die Erhöhung des Steuerfusses. Im bestehenden System können die Stimmberechtigten inhaltlich über bestimmte neue Ausgaben befinden, und es liegt sodann am Kantonsrat, für einen ausgeglichenen Finanzhaushalt zu sorgen. Bei einer Ablehnung einer Steuerfusserhöhung durch die Stimmberechtigten hätte der Kantonsrat mit Blick auf den ausgeglichenen Finanzhaushalt für entsprechende Korrekturen auf der Aufwandseite zu sorgen, zu denen sich das Volk indes nicht mehr äussern könnte. Letztlich würde die Umsetzung der Motion damit nicht zu einer Stärkung der Volksrechte führen.

- Auch würden die Verfahren im Bereich des Budgetprozesses verlängert und grundsätzlich unbestrittene Ausgaben oder Investitionen müssten bei einer Ablehnung einer Steuerfusserhöhung aufgrund der Verlängerung der Beschlussfassung, welche sich weit in das Budgetjahr hineinziehen könnte, entsprechend zurückgehalten werden.
- Entscheide über eine Erhöhung des Steuerfusses sollten auch deshalb nicht der obligatorischen Volksabstimmung unterstehen, da der Steuerfuss die Aufgabe hat, im Rahmen des jährlichen Budgets in kurzfristiger Perspektive die für die Aufgabenerfüllung notwendigen finanziellen Mittel festzulegen, dies auf Grundlage der steuerrechtlichen Rahmenbedingungen und unter Berücksichtigung des finanzpolitischen und konjunkturellen Umfelds. Diesbezüglich ist eine gewisse Flexibilität unabdingbar. Aus Sicht der Regierung würde die Motion in bestimmten Situationen auch bewirken, dass auf eine Steuerfusserhöhung verzichtet wird, da es in der Folge umso schwieriger ist, diesen wieder zu erhöhen. Die Funktion und die Aufgabe des Steuerfusses für die kurzfristige Steuerung der Erträge würde damit ausgehebelt.
- Bereits heute können die Stimmberechtigten bei grundsätzlichen Weichenstellungen im Bereich der Steuern mitreden: Sämtliche Anpassungen des Steuergesetzes unterstehen nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a KV dem fakultativen Gesetzesreferendum.
- In der Konsequenz würde die Umsetzung der Motion dazu führen, dass jede Änderung des Steuergesetzes, die zu einer (potenziellen) steuerlichen Mehrbelastung führt (auch bei den juristischen Personen) einer obligatorischen Volksabstimmung bedarf. Das erscheint gerade im Bereich der Umsetzung des Harmonisierungsrechts als unverhältnismässig. Ebenso müsste eine Vorlage, die sowohl steuererhöhende wie auch steuerentlastende Massnahmen enthält (wie zum Beispiel beim «STAF-Kompromiss») zwingend der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt werden. Das würde die Lösungsfindung und die Verfahren verkomplizieren.
- Ein Blick auf die Referendumsregelungen bei den Kantonen (und beim Bund) zeigt, dass hier sehr unterschiedliche Kompetenzregelungen bestehen. Verschiedene Kantone verfügen über vergleichbare Regelungen wie der Kanton St.Gallen.
- Dass der Kanton St.Gallen bezüglich der Steuerbelastung vor grossen Herausforderungen steht, ist aus Sicht der Regierung unbestritten. Die Ursache für diese Situation mit einer im Quervergleich eher hohen Belastung ist indessen weniger in den referendumsrechtlichen Regelungen zu suchen. Vielmehr ist dies auf strukturelle Ursachen zurückzuführen (wie zum Beispiel die Wirtschaftsstruktur). Es ist dazu auf die Ausführungen im Bericht zur Stärkung der Ressourcenkraft (40.21.02) zu verweisen.