



KANTONSRATSPROTOKOLL

Sitzung vom 20. Juni 2017
Kantonsratspräsident Andreas Hofer

B 78 Massnahmen zur Verringerung der Wahrscheinlichkeit des budgetlosen Zustands; Entwurf Änderung des Steuergesetzes / Finanzdepartement

1. Beratung

Für die Kommission Wirtschaft und Abgaben (WAK) spricht Kommissionspräsident Rolf Born.

Rolf Born: Der budgetlose Zustand ist in aller Munde und Gegenstand vieler Diskussionen. Die Grundzüge über das Vorgehen und Verhalten für die budgetlose Zeit sind gesetzlich geregelt. So darf der Regierungsrat in dieser Zeit lediglich die für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlichen Ausgaben tätigen. Unerlässliche Ausgaben sind gemäss Gesetz insbesondere Personalausgaben für die bestehenden Anstellungen und für die Wiederbesetzung vakanter Stellen, Ausgaben, für die aufgrund von § 16 Absatz 1 FLG eine Kreditüberschreitung bewilligt werden könnte, und weitere Ausgaben, wenn ohne ihre Tätigkeit gegen den Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltung oder den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen würde. Diese Formulierungen zeigen, dass die Zeit ohne Budget nicht ganz klar, präzise und sauber geregelt ist und das staatliche Wirken in der budgetlosen Zeit nicht friktionslos erfolgen kann. Aktuell ist es so, dass der Kantonsrat auf Antrag der Regierung den Steuerfuss festsetzt. Dieser Beschluss unterliegt dann dem fakultativen Referendum, wenn der Steuerfuss auf über 1,6 Einheiten festgesetzt wird. Bekanntlich ist gegen unsere letztjährige Festsetzung des Steuerfusses das fakultative Referendum ergriffen worden, der Steuerfuss wurde abgelehnt, und wir befinden uns in einem budgetlosen Zustand. Die WAK ist vielleicht auch deshalb einstimmig auf B 78 eingetreten. Denn alles, was in der Botschaft vorgeschlagen wird, so eine Aussage, sei besser als der aktuelle, sehr unbefriedigende Zustand. Unbestritten war auch, aber von der Kommission und hier im Rat nicht zu entscheiden, dass das Budget bereits im Oktober im Rat behandelt werden soll. Die WAK ist der Auffassung, dass damit zumindest ein kleiner, aber wichtiger Schritt getan wird, um künftig das Risiko des budgetlosen Zustands zu verringern. Unbestritten war auch, dass ein budgetloser Zustand nie ganz ausgeschlossen werden kann, wenn das Mitspracherecht zum Steuerfuss besteht. Das war es dann aber auch schon bezüglich Übereinstimmung und Unbestrittenheit; sehr unterschiedlich waren vor allem die Lösungsansätze mit dem Umgang zur Festlegung des Steuerfusses und der Verbindung mit einem Referendum. Die Kommission hat verschiedene Lösungsansätze, die in der Botschaft formuliert waren, und weitere Vorschläge zum fakultativen und obligatorischen Referendum eingehend diskutiert. Im Ergebnis hat sich schliesslich eine knappe Mehrheit der Kommission der von der Regierung vorgeschlagenen Anpassung von § 2 Absatz 3 des Steuergesetzes angeschlossen. Das würde bedeuten, dass das fakultative Referendum künftig möglich ist, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind: Es wird ein

Steuerfuss von mehr als 1,6 Einheiten festgelegt, und der Steuerfuss muss sich gegenüber dem Vorjahr erhöhen. Die WAK empfiehlt einstimmig, auf die Vorlage einzutreten, und mit überaus knapper Mehrheit, das Steuergesetz gemäss Antrag der Regierung zu korrigieren.

Für die CVP-Fraktion spricht Erwin Arnold.

Erwin Arnold: Wir alle kennen die aktuelle Ausgangslage bestens: ein fakultatives Referendum, wenn ein Steuerfuss über 1,6 Einheiten erhoben werden soll, und eine späte respektive zu späte Budgetdebatte jeweils im Dezember. Auch ist klar, dass eine enge inhaltliche Verknüpfung zwischen dem Beschluss über den Voranschlag und dem Beschluss über die Festsetzung des Steuerfusses besteht. Die Tatsache, dass das Referendum ergriffen wurde, führt nun erstmalig dazu, dass der Kanton Luzern bis mindestens zur kommenden September-Session über kein gültiges Budget verfügt. Bis zur Abstimmung vom 21. Mai 2017 war nicht klar, ob Einnahmen aufgrund von 1,7 oder 1,6 Einheiten resultieren. Seit dem 21. Mai 2017 ist klar, dass die Einnahmen aufgrund der Ablehnung der Steuerfusserhöhung nicht ausreichen für ein gesetzeskonformes Budget. Mit der vorliegenden Botschaft B 78 schlägt der Regierungsrat zwei Massnahmen zur Verringerung des budgetlosen Zustands vor: einerseits eine Änderung im Steuergesetz von § 2 Absatz 3 und andererseits die Vorverschiebung der Budgetdebatte auf die zweite Hälfte Oktober mit spätestem Publikationstermin vom 31. Oktober, was jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden gesetzlichen Änderung ist. Der Regierungsrat hat verschiedene Varianten bezüglich Steuerfussreferendum ausgeleuchtet und diese auch in den Zusammenhang mit dem Zeitpunkt der Budgetberatung gestellt. Beim Steuerfuss ist es ein Ausräumen zwischen der Flexibilität für Regierung und Parlament sowie der Einschränkung der demokratischen Rechte der Bevölkerung. Beim Budget geht es einerseits um eine möglichst hohe Genauigkeit, und falls doch einmal das fakultative Referendum zustande kommen sollte, eine möglichst kurze Dauer des budgetlosen Zustands. Sie konnten den Ausführungen des Kommissionspräsidenten entnehmen, dass in der Kommission ausgiebig diskutiert wurde über die ganze Bandbreite vom obligatorischen Referendum bis zum fakultativen Referendum nicht nur bei Steuererhöhungen, sondern auch bei Steuersenkungen, das heisst grundsätzlich, wenn sich der Steuerfuss verändert. Den Vorschlag der Regierung, § 2 Absatz 3 gemäss Variante 2a so zu ändern, dass, wenn der Steuerfuss über 1,6 Einheiten liegt und sich die Einheiten gegenüber dem Vorjahr erhöhen, das fakultative Referendum ergriffen werden kann, unterstützt die CVP-Fraktion. Mit dem Vorschlag der Variante 2a wird die Referendumsmöglichkeit – und somit die Mitsprache des Volkes – geringfügig eingeschränkt. Der CVP geht es insbesondere um die Flexibilität der Steuerung durch Regierung und Parlament, und darum, die Mitsprachemöglichkeit des Stimmvolkes zu respektieren und Schäden durch eine Budgetlosigkeit zu verhindern. Die im Budget formulierten Leistungen auf der Ausgabenseite und der Steuerfuss als Bestandteil auf der Einnahmenseite sind direkt voneinander abhängig, und der Kantonsrat ist in der Pflicht, diese miteinander in Einklang zu bringen. Hier sind wir als vom Volk gewählte Kantonsrätinnen und Kantonsräte in der Verantwortung, für Budget und Steuerfuss eine Führungsrolle zu übernehmen. Denn der volkswirtschaftliche Schaden und der Verlust an Vertrauen in den Kanton sind Auswirkungen von budgetlosen Zuständen, welche zwar nicht unmittelbar damit einhergehen, sich aber allmählich negativ bemerkbar machen. Die Vorverlegung der Beratung des AFP und des Voranschlags in die zweiten Hälfte Oktober, mit Publikation der Beschlüsse vor oder bis spätestens am 31. Oktober, begrüsst die CVP. Die CVP tritt auf die Botschaft B 78 ein und wird der von der Regierung vorgeschlagenen Gesetzesänderung klar zustimmen. Zu den vorliegenden Anträgen werden wir dann in der Detailberatung Stellung nehmen. Diese werden es bei uns aber eher schwer haben.

Für die SVP-Fraktion spricht Reto Frank.

Reto Frank: Die Botschaft B 78 ist eine direkte Reaktion auf das Abstimmungsergebnis vom 21. Mai 2017. Hätten die Luzerner Bürgerinnen und Bürger der Steuerfusserhöhung zugestimmt, wäre wohl keine Botschaft B 78 erstellt worden. Im Kern geht es in der Botschaft, wie im Titel festgehalten, um die Verringerung der Wahrscheinlichkeit eines budgetlosen Zustands. Das Ziel kann nur durch Einschränkungen von Volksrechten erreicht

werden. So werden in der Botschaft vier Massnahmen aufgeführt, die aufzeigen, wie man die Volksrechte mehr oder weniger beschneiden könnte. Ich frage mich: Ist das die richtige Reaktion auf ein Abstimmungsergebnis? Wie fühlt sich da der Souverän, wenn er aus der Sicht des Parlaments und der Regierung „nicht richtig“ abgestimmt hat und sie ihm dann postwendend seine Rechte beschneiden? Die Luzernerinnen und Luzerner würden sich die Augen reiben, wenn sie nach den Beratungen feststellten, dass sie ab jetzt beim Steuerfuss weniger mitzubestimmen haben als vorher. Man könnte sagen, das sei gar nicht so schlimm, denn von all den Einschränkungsvarianten, die sich unser Parlament mit Vorstössen ausgedacht hat, wird in der Botschaft letztlich nur die schwächste Variante von der Regierung vorgeschlagen. Man hätte ja auch die vierte Variante als Massnahme vorschlagen können, die gar kein Steuerfussreferendum mehr vorsieht. Alle in der Botschaft B 78 beschriebenen Varianten schränken die Volksrechte ein und wirken kostentreibend. Die SVP unterstützt keine Massnahmen, die die Volksrechte beschneiden. Es ist aus Sicht der SVP falsch und nicht notwendig, am Steuerfussreferendum etwas zu ändern und nach Ideen zu suchen, wie das Steuerfussreferendum möglichst abgeschwächt werden könnte. Es ist nicht die richtige Reaktion auf das Abstimmungsergebnis, und es hilft uns auch nicht, unsere Finanzprobleme im Sinn des Souveräns zu lösen. Jetzt müssen wir unsere Aufgaben machen und die Ausgaben in den Griff bekommen, damit unser Finanzhaushalt bei Steuerfüssen unter der Steuerfussobergrenze von 1,6 Einheiten nachhaltig im Lot bleibt. Da die Botschaft B 78 also gar nichts zur Lösung unserer Finanzprobleme beiträgt und nur als Reaktion auf das Abstimmungsergebnis vom 21. Mai 2017 zu deuten ist und letztlich sich die Ausgaben nur mehr weiter erhöhen werden, tritt die SVP gar nicht erst auf das Geschäft ein. Wir bitten Sie, das ebenfalls zu tun, damit wir alle mit dieser Botschaft keine falschen Signale an die Bevölkerung senden.

Für die FDP-Fraktion spricht Georg Dubach.

Georg Dubach: Seit dem 1. Januar 2017 besteht für den Kanton Luzern ein budgetloser Zustand, welcher nun, nach dem Abstimmungsergebnis vom 21. Mai 2017, mindestens bis im September 2017 andauern wird. Ein budgetloser Zustand, wie wir ihn nun erleben müssen, birgt Gefahren beziehungsweise kann zu hochsensiblen Situationen führen. Beispielsweise hat das Parlament mit der Motion M 255 über die Auszahlung der Prämienverbilligung einen ausserordentlichen Beschluss fassen müssen. Die heutige Situation ist für alle unbefriedigend. Daher wurden auch verschiedene parlamentarische Vorstösse erheblich erklärt, welche eine Änderung des Steuergesetzes verlangen. Gestützt auf eine Analyse über die Anpassung des Steuerfussreferendums und über den Zeitpunkt der Beratung des AFP, schlägt uns die Regierung mit der Botschaft B 78 zwei Massnahmen zur Verringerung der Wahrscheinlichkeit eines budgetlosen Zustands vor. Erstens: Der Beschluss des Steuerfusses unterliegt dem fakultativen Referendum, wenn er über 1,6 Einheiten liegt und sich die Einheit gegenüber dem Vorjahr erhöht. Diese Variante entspricht dem Vorschlag der Einzelinitiative E 264 aus unseren Reihen. Entsprechend wird den Forderungen der FDP mit dieser Massnahme Rechnung getragen. Diese Massnahme können wir vertreten, weil wir spätestens seit der Volksinitiative „Steuererhöhungen vors Volk“ vom November 2016 wissen, dass grundsätzlich unser Parlament den Steuerfuss festzulegen hat. Zweitens: Der Kantonsrat soll den AFP und den Voranschlag bereits im Oktober beraten. Die Vorverlegung der parlamentarischen Beratung zu AFP und Budget um zwei Monate wird insbesondere für die Verwaltung zu einem konzentrierteren Aufwand führen. Zudem kann der Prozess beeinträchtigt werden, und das Budget wird mutmasslich an Genauigkeit verlieren. Wir gehen jedoch davon aus, dass auch diese Massnahme zur Verbesserung der aktuellen, misslichen Situation beitragen wird. Die FDP tritt auf die Botschaft B 78 ein und wird der Änderung des Steuergesetzes grossmehrheitlich zustimmen. Wir werden sämtliche eingereichten Anträge ablehnen. Sollte sich einer der Anträge 2, 3 oder 4 durchsetzen, werden wir die gesamte Vorlage ablehnen.

Für die SP-Fraktion spricht Jörg Meyer.

Jörg Meyer: Die SP-Fraktion tritt auf die Botschaft B 78 ein. Wir wehren uns aber gegen jegliche Einschränkung der direktdemokratischen Einflussmöglichkeiten, wie sie in der

Botschaft enthalten sind, und dagegen, dass solche sogar noch weiter verschärft werden sollen. In diesem Fall werden wir die Anpassung des Steuergesetzes ablehnen. Grundsätzlich sind wir aber sehr froh, dass die Regierung – nach ihrem langen Widerstand auch noch Ende letzten Jahres – nun erkannt hat, dass ein budgetloser Zustand schon allein aufgrund der gesetzgeberischen Grundlage nicht haltbar ist. Mit seinem rekordverdächtigen, mindestens neun Monate langen budgetlosen Zustand sorgt der Kanton Luzern erneut für landesweite Negativschlagzeilen. Standortförderung sieht anders aus. Es macht uns sogar für andere finanzpolitische Bereiche Hoffnung, dass die Lernkurve der Regierung noch in anderen finanzpolitischen Bereichen ansetzt. Unter anderem entspricht die Regierung mit der Vorverlegung des Budgetprozesses nun der Motion M 274 von Michael Ledergerber vom Januar 2017. Noch im Mai 2016 wurde ein ähnliches Anliegen, das Postulat P 68 von Beat Züsli, abgelehnt, da ja alles bestens sei. Mit der Vorverlegung wird ein wesentlicher Aspekt zur Verringerung der Wahrscheinlichkeit eines budgetlosen Zustands umgesetzt – aus unserer Sicht sogar der wichtigste Teil. Die möglicherweise dadurch entstehenden Unschärfen im Budget sind aus unserer Sicht absolut tolerierbar. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass es solche zum Teil nicht unerhebliche Abweichungen auch jetzt gibt. Das gehört ein Stück weit einfach zur Natur der Sache; ein Budget wird nie mehr sein als der aktuelle Stand des Irrtums. Mit der Vorverlegung des Budgetprozesses lösen wir den wichtigsten Teil des Problems, eigentlich zwei Drittel des Kopfwehs. Beim Referendumsrecht im Steuergesetz, dem gesetzlichen Teil der Botschaft, gibt es drei Stellschrauben. Erstens obligatorisch oder fakultativ: Darüber haben wir in der WAK nochmals ganz von vorn mit der Diskussion begonnen. Zweitens: Soll es überhaupt einen Grenzwert für ein Steuerfussreferendum geben, und wenn ja, wie hoch soll dieser sein? Drittens: Gilt die Richtung der Veränderung nur bei einer Erhöhung oder generell bei Veränderungen? Wie schon letzten Herbst bei der Abstimmung über die SVP-Initiative sind wir weiterhin der Meinung, dass ein fakultatives Referendum angemessen ist und dass es kein obligatorisches Steuerfussreferendum braucht. Aber jede Einschränkung des fakultativen Referendumsrechts ist für uns nicht akzeptabel. Mindestens die bestehenden Volksrechte müssen gewahrt bleiben. Die Luzernerinnen und Luzerner müssen an zentralen finanzpolitischen Fragen beteiligt sein. Vielleicht gibt es hier ja sogar einen Schulterschluss mit der SVP, wenn es um die Volksrechte geht. Möchte man das Volk an der Diskussion beteiligen, braucht es keinen Grenzwert. Möchte man dies nicht, braucht es auch keinen Grenzwert. Der Mittelweg eines Grenzwertes ist eine willkürliche Festlegung des politischen Einbezugs, die keinen demokratischen Sinn macht. Die Idee der GLP schafft einfach eine andere Art von Grenzwert. Sie schafft de facto das Referendumsrecht fast ab, da es ein schleichendes Temperaturerhöhen dauernd ermöglicht. Warum soll die Bevölkerung nur bei Steuererhöhungen eine Mitsprache haben? Warum gehen wir davon aus, dass nicht auch eine Senkung auf direktdemokratischen Widerstand stossen kann? Eine Steuersenkung kann nämlich teuer erkaufte sein, zum Beispiel mit einem massiven Leistungsabbau oder dem Verzicht auf notwendige Investitionen in die Zukunft. Oder sie beruht oft auf schönen, aber manchmal leider falschen Versprechen und führt über kurz oder lang in eine desaströse Zukunft. Leider erleben wir genau dies derzeit am eigenen Leib. Darum ist es für uns absolut klar, dass wir ein fakultatives Referendum wollen, das unabhängig von einem willkürlichen Grenzwert ist und das bei Erhöhungen wie Senkungen ergriffen werden kann. Wie gesagt treten wir auf die Vorlage ein. Wir sind froh um den grössten Teil der Kopfweh-Beseitigung dank des vorverlegten Budgetprozesses, bekämpfen aber jegliche Einschränkung der Referendumsrechte und werden die Vorlage sonst ablehnen.

Für die Grüne Fraktion spricht Hans Stutz.

Hans Stutz: Die Grünen stehen für Transparenz und für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips. Für einmal betreibe ich Voten-Recycling. Mein Kollege Michael Töngi, hat bei der Beratung der Motion M 250 von Michèle Graber gesagt, was für die Position der Grünen heute noch als Erstes gilt, und er hat es damals so gut gesagt, dass es keinen Anlass gibt, sich nicht nochmals an eine Arbeit zu machen, die bereits gut erledigt worden ist. Ich zitiere also: „Die heutigen Regelungen im Budgetprozess bezüglich Referenden und

Abstimmungen sind demokratiepolitisch, aber auch systematisch nur sehr schwer nachvollziehbar. Einerseits besteht die Grenze von 1,6 Einheiten, andererseits kann das Referendum nur bei einer Erhöhung des Steuerfusses ergriffen werden, nicht aber bei einer Senkung. Zudem kann nur über den Steuerfuss abgestimmt werden, über den Voranschlag jedoch nicht. Die Grünen haben mehrmals vorgeschlagen, diese Tatsache zu ändern. Die Bevölkerung interessiert sich nicht nur für Leistungen, Angebote oder Gebührenerhöhungen. Deshalb müsste das Referendum sowohl gegen eine Steuerfusserhöhung als auch gegen den Voranschlag ergriffen werden können. So könnte die Bevölkerung auch bei den grossen Abbauprogrammen mitentscheiden. Heute ist das nicht möglich, weil diese Abbauprogramme über das Budget gesteuert werden. Wir sind deshalb mit keiner der vier von der Regierung vorgeschlagenen Varianten einverstanden. Wir sind aber an einer Änderung der heutigen Situation interessiert. Wir unterstützen es deshalb ausdrücklich, dass uns die Regierung im Juni einen Vorschlag zur Diskussion unterbreiten will. Wir fordern jedoch, dass nicht nur Erhöhungen des Steuerfusses dem fakultativen Referendum unterliegen sollen, sondern auch Senkungen. Die Bevölkerung soll dadurch ein grösseres Mitspracherecht erhalten.“ Daraus ergibt sich die folgende Position der Grünen: Wir treten auf die Vorlage ein und lehnen den Antrag der SVP auf Nichteintreten ab. Wir halten daran fest, dass nicht nur Erhöhungen des Steuerfusses dem fakultativen Referendum unterliegen sollen, sondern auch Senkungen. Wir sind im Gegensatz zur SP auch der Ansicht, dass jede Änderung besser ist als die aktuelle Situation. Wir befürworten die Verschiebung der Budgetdiskussionen in den Oktober. Die Argumente dazu sind bereits mehrfach erklärt worden. Dem habe ich nichts hinzuzufügen.

Für die GLP-Fraktion spricht Michèle Graber.

Michèle Graber: Der Titel der Botschaft sagt schon alles: „Massnahmen zur Verringerung der Wahrscheinlichkeit des budgetlosen Zustands“. Jede hier in der Botschaft präsentierte Variante ist aus Sicht der GLP besser als die aktuelle Situation. Eine Änderung der Gesetzesgrundlage ist aus Sicht der GLP klar angezeigt. Ein budgetloser Zustand, so wie wir ihn jetzt erleben, ist für viele Betroffene tragisch und für den Kanton Luzern als Arbeitgeber, als Kunde der Wirtschaft und als Dienstleister unwürdig. Die GLP verfolgt nun einen pragmatischen Weg, um diesen budgetlosen Zustand wirklich zu verringern. Wir möchten die Bestimmung des Steuerfusses in die Kompetenz des Kantonrates übergeben. Auf den ersten Blick mag es denn auch als richtig erscheinen, dass den steuerzahlenden Bürgerinnen und Bürgern ein Mitspracherecht bei der Festsetzung des Steuerfusses zugestanden wird. Bei einer etwas genaueren Betrachtung und so wie wir die Situation heute erleben, darf grundsätzlich die Frage des Referendums einmal überdacht werden. Es zeigt sich, dass die direktdemokratische Mitwirkung letztlich eine drastische Wirkung hat und mit zahlreichen Nachteilen und Unwägbarkeiten verbunden ist. Aus Sicht der GLP können Steuerfuss und Budget nicht voneinander getrennt werden. Der Steuerfuss ist ein wichtiger Teil auf der Finanzierungsseite. Dieser darf nicht getrennt von den staatlichen Leistungen betrachtet werden. Eine Änderung des Steuerfusses ist in der Regel mit Anpassungen beim Budget verbunden und umgekehrt. Es wäre deshalb sinnvoll, dass bei einer Abstimmung über den Steuerfuss auch über das zugrunde liegende Budget entschieden wird. Dies ist aber mit den heutigen gesetzlichen Bestimmungen nicht gewährleistet und auch weder sinnvoll noch stufengerecht. Der Einheit von Budget und Steuerfuss wird nicht Rechnung getragen. Bei einem Volksentscheid zum Steuerfuss und somit indirekt auch zum Budget kann der Stimmbürger nur Ja oder Nein sagen. Es können im Gegensatz zu einer Budgetberatung an einer Gemeindeversammlung keine Änderungsanträge eingebracht werden. Ein Referendum ist aus unserer Sicht nur bei grundsätzlichen Fragen, wie zum Beispiel bei Verfassungsänderungen, sinnvoll. Beim Budget und beim Steuerfuss handelt es sich jedoch um ein jährlich wiederkehrendes operatives Geschäft mit komplexem und materiell uneinheitlichem Inhalt. Wir sind vom Volk als Volksvertreter gewählt, es ist durchwegs legitim, wenn der Kantonsrat abschliessend über den Steuerfuss befände, dies auch aus Sicht des klaren Abstimmungsergebnisses bei der Volksinitiative „Steuererhöhungen vors Volk“, welche im November 2016 mit 70,84 Prozent Nein-Stimmen deutlich verworfen

wurde. Dies interpretieren wir so, dass die Bevölkerung nicht bei jeder Steuererhöhung an die Urne gerufen werden will. Die Argumentation, dass, wenn es keine Möglichkeit für ein Referendum gibt, dies den Steuerfuss in unermessliche Höhen treibt, ist nicht stichhaltig. So entscheidet beispielsweise in den Kantonen Zürich, Schwyz, Graubünden, Appenzell-Innerrhoden und Thurgau der Kantonsrat endgültig über den Steuerfuss. In diesen Kantonen sind die Steuerbelastungen für die Bevölkerung tiefer als in Luzern. Nehmen wir unsere Verantwortung als gewähltes Kantonsparlament wahr, so wie Vorredner dies erwähnt haben, und seien wir konsequent und streichen den Passus aus dem Gesetz. Die GLP ist für Eintreten. Die GLP erachtet es als sinnvoll, wenn die Festsetzung des Steuerfusses allein in der Kompetenz des Kantonsrates liegt. Wird diese Variante 4 der Botschaft abgelehnt, möchten wir Ihnen beliebt machen, dass der Steuerfuss nicht bei jeder Steuerfusserhöhung einem fakultativen Referendum unterliegt, sondern nur bei einer massiven Erhöhung, also bei einer Erhöhung von mehr als einer Zwanzigsteinheit.

Für den Regierungsrat spricht Finanzdirektor Marcel Schwerzmann.

Marcel Schwerzmann: Das Ziel der Vorlage ist klar, wir wollen die Wahrscheinlichkeit eines budgetlosen Zustands verringern, das heisst, die Wahrscheinlichkeit eines ergriffenen Referendums möglichst verhindern. Zudem wollen wir die Volksrechte möglichst wenig beschneiden. Wir haben in der März-Session mittels zweier Vorstösse bereits etwas vorsondiert und die vier Varianten diskutiert. Aufgrund der entstandenen Mehrheiten haben wir diese Vorlage ausgearbeitet. Aus unserer Sicht ist die Möglichkeit eines fakultativen Referendums bei einer Erhöhung des Steuerfusses auf über 1,6 Einheiten vertretbar. Diese Botschaft ist keine Reaktion auf die Abstimmung vom 21. Mai 2017. Das lässt sich einfach überprüfen, denn sie ist mit dem 9. Mai 2017 datiert. Damals sind wir wohl alle noch davon ausgegangen, dass die Abstimmung anders ausgeht. Die Regierung lehnt alle vorliegenden Anträge ab.

Antrag Frank Reto: Nichteintreten.

Reto Frank: Wir müssen uns fragen, ob diese Botschaft tatsächlich die richtige Reaktion ist, auch wenn sie zeitlich nicht direkt mit dem Abstimmungsergebnis zusammenhängt. Es geht schlussendlich darum, die Volksrechte einschränken zu wollen, damit die Verwaltung freier wird. Letzten Endes führt das nur zu Kostensteigerungen. Unsere finanziellen Probleme werden dadurch nicht gelöst, sondern wir müssen unsere Aufgaben lösen und die Ausgaben in den Griff bekommen, um eine nachhaltige Finanzpolitik zu erzielen. Deshalb bin ich der Meinung, dass wir gar nicht erst auf die Botschaft B 78 eintreten müssen.

Für die Kommission Wirtschaft und Abgaben (WAK) spricht Kommissionspräsident Rolf Born.

Rolf Born: Der Antrag ist der WAK nicht vorgelegen, die Kommission ist einstimmig auf die Vorlage eingetreten.

Für den Regierungsrat spricht Finanzdirektor Marcel Schwerzmann.

Marcel Schwerzmann: Wir bitten Sie, diesen Antrag abzulehnen. Wir nehmen diese leichte Einschränkung des Volksrechtes nicht in Kauf, damit es für die Verwaltung einfacher wird, sondern es soll die Möglichkeit eines budgetlosen Zustands möglichst verringert werden. Es kommt der Bevölkerung nur zugute, wenn wir einen budgetlosen Zustand umgehen können.

Der Rat lehnt den Antrag mit 68 zu 26 Stimmen ab.

Der Rat tritt auf die Vorlage ein.

Antrag Graber Michèle zu § 2 Abs. 3: streichen.

Michèle Graber: Da ich mich beim Eintreten bereits ausführlich geäussert habe, verzichte ich auf eine weitere Stellungnahme.

Für die Kommission Wirtschaft und Abgaben (WAK) spricht Kommissionspräsident Rolf Born.

Rolf Born: Die Anträge 2 und 3 sind der Kommission nicht vorgelegen.

Claudia Huser Barmettler: Die Streichung von § 2 Absatz 3 und damit die Wahl der von der Regierung vorgeschlagenen Variante 4 ist die einzige verantwortungsvolle Lösung. Ich investiere jedes Jahr viel Zeit in die Vorbereitung der Behandlung von Voranschlag und AFP.

Seit ich dem Kantonsrat angehöre, musste ich bereits mehrere Sparmassnahmen mittragen, die mir alles andere als leicht gefallen sind. Diese Sparmassnahmen waren aber notwendig. Wie aber soll sich das Stimmvolk selber ein detailliertes Bild machen können? Es ist unrealistisch und nicht zu erwarten, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sich so detailliert informieren müssen und wollen. Zum einen hat das Volk anderes zu tun, aber viel entscheidender ist doch, dass uns das Volk als Vertreterinnen und Vertreter, sozusagen als seine Mitarbeiter, gewählt hat. Ein guter Chef kann im richtigen Moment delegieren. Ich will selbstverständlich, dass das Volk seine Rechte wahrnimmt, und das tut es ja auch. Bei einer Abstimmung über den Steuerfuss stimmt das Volk aber nur über einen Teil ab, denn das Budget fehlt. An Gemeindeversammlungen wird im Gegensatz dazu aber über beides abgestimmt, den Steuerfuss und das Budget. Überlassen wir aber den Entscheid über den Steuerfuss weiterhin dem Volk, ist die Gefahr gross, dass es aufgrund alter Links- oder Rechtsklischees entscheidet. Die einen finden, dass bei der Verwaltung gespart werden kann, die anderen finden, dass der Sozialabbau viel zu weit geht. Dabei handelt es sich aber um Klischees, die nicht mehr der Realität entsprechen. Die Bevölkerung hat den Auftrag an uns delegiert, darum sollen wir die Verantwortung auch wahrnehmen. Bitte stimmen Sie unserem Antrag zu.

Erwin Arnold: Wenn wir diesen Paragraphen streichen wollen, hätten wir gar nicht erst auf die Vorlage eintreten müssen. Die Vorverlegung der Budgetberatung benötigt keine Gesetzesänderung und wird bereits für 2019 in die Wege geleitet. Den Vorschlag, den die Regierung uns unterbreitet hat, finden wir gut. Die CVP lehnt den Antrag von Michèle Graber ab.

Hans Stutz: Das Votum von Claudia Huser Barmettler hat mich doch sehr überrascht. Es bedeutet sozusagen, dass wir die Demokratie einschränken, sobald wir uns in einer schwierigen Situation befinden. Das kann nicht die Lösung sein. Wir haben im Kanton Luzern eine miserable finanzielle Situation, unter anderem auch aufgrund der Umverteilung der Steuerbelastung. Wir müssen dieses Problem lösen. Das geht aber nur zusammen mit den Stimmberechtigten des Kantons. Das heisst eben, dass es eine Referendumsabstimmung geben kann. Die Grüne Fraktion lehnt eine Einschränkung der demokratiepolitischen Möglichkeiten ab.

Reto Frank: Die Abstimmungsergebnisse vom 21. Mai 2017 haben gezeigt, dass es Überraschungen gibt und wir hier im Parlament nicht immer genau wissen, was das Volk will. Die Stimmberechtigten wollten in diesem Fall nicht mehr Steuern bezahlen und haben den Steuerfuss bei 1,6 Einheiten belassen. Hätte unser Rat selber darüber bestimmen können, hätten wir den Steuerfuss erhöht und wären vielleicht schon bei 1,9 Einheiten oder noch höher angelangt. Vielleicht wäre es nicht nur für die Verwaltung einfacher, sondern auch für unser Parlament, mit dem Steuerfuss zu operieren, wie es uns beliebt. Deshalb lehnen wir den Antrag ab.

Jörg Meyer: Die SP-Fraktion lehnt den Antrag ab. Ich denke, es wäre wirklich ein Schuss ins Ofenrohr, wenn wir diesen Paragraphen ersatzlos streichen würden – dies in der jetzigen Stimmung – und wenn sich also das Parlament damit dafür entschiede, nichts mehr vom Volk hören zu wollen. Wir leiden im Kanton Luzern nicht an zu viel Demokratie, wenn es um die Finanzpolitik geht. Die schwierige Stimmung im Kanton Luzern ist nicht wegen zu viel Demokratie, sondern wegen einer Finanzpolitik, die sich gegen breite Kreise des Volkes wendet.

Charly Freitag: Am Schluss geht es doch darum, dass wir ein System haben, das funktioniert, und dass wir die Realität akzeptieren. Realität ist, dass es wichtig ist, dass die Bevölkerung über Steuerfusserhöhungen abstimmen kann. Wir sollen die Diskussion im Parlament so einplanen, dass wir noch eine Reserve für eine 2. Beratung haben. Mit der Vorverschiebung auf den Oktober gehen wir den richtigen Weg. Seien wir doch ehrlich: Wenn wir im Oktober das Budget beraten und es um eine Steuerfusserhöhung geht, werden wir uns hier im Rat nicht einig sein. Wir werden das Budget zurückweisen und es in der November- oder Dezember-Session nochmals beraten, dann werden wir es verabschieden, und es laufen die 60 Tage Referendumsfrist, und dann haben wir wieder einen budgetlosen

Zustand. Wenn wir ein funktionierendes System wollen, respektieren wir den Fakt, dass die Bevölkerung über Steuerfusserhöhungen und nicht -senkungen abstimmen möchte. Respektieren wir auch die Abläufe: Wenn der Steuerfuss hoch ist und wir allenfalls das Budget zurückweisen, haben wir damit die Referendumsfrist von 60 Tagen. Ich appelliere hier vor allem an die Personen, mit denen wir gemeinsam gekämpft haben, dass dieser budgetlose Zustand, gerade auch für die Schwachen in unserer Bevölkerung, nicht so starke Auswirkungen hat. Wir sind hier gemeinsam hingestanden, gehen wir deshalb auch einen gangbaren Weg. Ich bitte Sie deshalb wirklich, die Fassung der Regierung zu unterstützen. Ich behaupte, dass wir so in 60 Prozent aller Fälle den budgetlosen Zustand verhindern und die Volksrechte berücksichtigen können. Zudem gibt es nicht nur das Referendumsrecht, sondern auch das Initiativrecht. Es gibt also auch noch andere Volksrechte, sollte der Steuerfuss gleich bleiben oder wenn man eine Senkung möchte. Übernehmen wir unsere Aufgabe, stehen wir ein und werten die Volksrechte hoch, machen wir aber ein System, das uns vorwärtsbringt, und nicht sture Parteipolitik.

Für den Regierungsrat spricht Finanzdirektor Marcel Schwerzmann.

Marcel Schwerzmann: Wir befinden uns offensichtlich in einem Zielkonflikt. Es gilt, zwischen etwas weniger Volksrechten abzuwägen, dadurch aber die Wahrscheinlichkeit eines budgetlosen Zustands zu verringern. Die Regierung empfiehlt Ihnen die in der Botschaft formulierte Lösung. Diese Lösung haben wir auch im März so ausgemehrt.

Der Rat lehnt den Antrag mit 95 zu 5 Stimmen ab.

Antrag Graber Michèle zu § 2 Abs. 3: Der Beschluss des Kantonsrates über die Festsetzung der Einheiten der zu beziehenden Staatssteuern unterliegt dem fakultativen Referendum nach § 24 Absatz 1e der Kantonsverfassung, wenn sich der Steuerfuss gegenüber dem Vorjahr um mehr als 1/20 Steuereinheit erhöht. *(Sofern Antrag 2 keine Mehrheit finden wird.)*

Antrag Meyer Jörg zu § 2 Abs. 3: Der Beschluss des Kantonsrates über die Festsetzung der Einheiten der zu beziehenden Staatssteuern unterliegt dem fakultativen Referendum nach § 24 Absatz 1e der Kantonsverfassung, wenn sich der Steuerfuss gegenüber dem Vorjahr verändert.

Michèle Graber: Ich verzichte auf eine weitere Stellungnahme.

Jörg Meyer: Ich verzichte ebenfalls auf eine Stellungnahme.

Für die Kommission Wirtschaft und Abgaben (WAK) spricht Kommissionspräsident Rolf Born.

Rolf Born: Die Anträge 3 und 4 sind der WAK in dieser Form nicht vorgelegen.

Erwin Arnold: Der Antrag 3 läuft darauf hinaus, dass, wenn sich der Rat findet, immer wieder eine Zwanzigsteleinheit nach oben gegangen werden kann. Irgendwann gelangen wir bei 1,8 Einheiten an und gehen dabei elegant am Volk vorbei. So schränken wir die demokratischen Rechte ein. Ich würde das eine „Salami-Taktik“ nennen. Wir sind für eine Budgetverantwortung und für eine Festsetzung des Steuerfusses durch unseren Rat, aber zu dieser Art und Weise kann die CVP nicht Hand bieten. Bei Antrag 4 von Jörg Meyer ist die Tendenz auch klar. Wenn man die Steuern einmal senken will, möchte die linke Seite das Referendum dagegen ergreifen, genau gleich wie die andere Seite, wenn die Steuern erhöht werden. Wir sollten Referenden nicht strapazieren. Das Referendum wird doch typischerweise dann ergriffen, wenn die Steuern erhöht werden. Wer sagt denn schon Nein zu einer Steuersenkung? Die CVP wird deshalb die beiden Anträge 3 und 4 ablehnen.

Reto Frank: Den Antrag 3 lehnt die SVP-Fraktion ab. Zu Antrag 4: Wenn wir am Steuerfussreferendum schrauben, können wir damit die Finanzprobleme nicht lösen. Der ganze Ablauf wird nur komplizierter. Deshalb sollten wir gar nichts daran ändern. Wir wollen die Volksrechte nicht einschränken. Deshalb lehnen wir den Antrag 4 ebenfalls ab. Mit unserem Antrag 5 lehnen wir die ganze Gesetzesänderung ab.

Hans Stutz: Ein linkes Referendum gegen eine Steuersenkung könnte durchaus erfolgreich werden. Mit einem Referendum könnte klargemacht werden, zu welchen Einschränkungen und Leistungskürzungen es kommen könnte und was auf dem Spiel steht. Mit der Abstimmung vom 21. Mai 2017 haben wir auch ein Beispiel, dass Leistungen nicht

gekürzt werden sollen. Folglich wäre das ein Argument, wenn es um eine Steuerfussenkung geht. Stimmen Sie deshalb dem Antrag 4 von Jörg Meyer zu.

Heidi Scherer: Der Titel der vorliegenden Botschaft heisst „Massnahmen zur Verringerung der Wahrscheinlichkeit des budgetlosen Zustands“. Um das geht es. Ich bin erstaunt über die Diskussion. Nun wird auch darüber diskutiert, dass das Volk bei allen Steuerfussänderungen mitreden solle. Das geht für mich nicht auf. Wir haben diese Diskussionen bereits im letzten November geführt anlässlich der SVP-Initiative „Steuererhöhungen vors Volk“. Es kann doch nicht sein, dass sich das Volk zum Steuerfuss äussern kann, nicht aber zu den Leistungen. Die Abstimmungsergebnisse vom letzten November haben deutlich gezeigt, was das Volk möchte. Es wäre schon speziell, wenn das Volk bei einer Steuersenkung das Referendum ergreifen könnte – wer bezahlt schon nicht gerne weniger Steuern. Die FDP lehnt die Anträge 3 und 4 ab und empfiehlt, dem Antrag der Regierung zu folgen.

Jörg Meyer: Ich würde gerne von Erwin Arnold wissen, warum es Sinn macht, dass man nur bei einer Steuerfusserhöhung das Referendumsrecht vorsehen soll. Wenn wir ein mündiges Volk vor uns haben, dann fragen wir es doch. Laut Charly Freitags Votum scheint die FDP-Fraktion davon auszugehen, dass in den nächsten Jahren eine Budgetrückweisung der De-facto-Standard werden wird. Dann ist das aber eine politische Bankrotterklärung. Wir glauben scheinbar jetzt schon nicht mehr daran, dass wir ein mehrheitsfähiges Budget in einem normalen politischen Prozess zustande bringen und immer zwei Budgetberatungen führen werden. Dann haben wir aber ein anderes Problem und müssen über unsere politischen Prozesse und unsere Zusammenarbeit sprechen.

Michael Töngi: Bei einer Steuererhöhung soll das Referendum möglich sein, bei einer Steuersenkung aber nicht. Ich nehme hier einen etwas bevormundenden Ton wahr, wenn es darum geht, ob das sogenannte „Volk“ das Referendum ergreifen will oder eben nicht. Überlassen Sie es bitte dem Volk, wann es das Referendum ergreifen will und wann nicht. Wenn niemand gegen eine Steuersenkung ist, wird auch niemand das Referendum ergreifen. Ich spreche hier aus meiner Erfahrung aus der Gemeinde Kriens. In Kriens ist es um eine Steuersenkung gegangen; wir Grünen haben zusammen mit der CVP das Referendum dagegen ergriffen. Wir haben die Abstimmung zwar nicht gewonnen. Der Abstimmungskampf dazu war aber sehr spannend, weil es genau um die Frage gegangen ist, wie viel für welche Leistungen das Volk bereit ist zu zahlen. Drei Jahre später mussten die Steuern schlussendlich doch wieder erhöht werden.

Hans Stutz: Es ist nicht so, dass die Leute einfach niedrige Steuern wollen, sondern sie fragen sich, welche Leistung sie für den Preis erhalten. Wenn sie merken, dass sie durch ihre Steuern die entsprechende Qualität erhalten, dann bezahlen sie auch dafür.

Charly Freitag: Jörg Meyer stellt spannende Hypothesen auf. Es geht hier um ein Gesetz zur Verhinderung des budgetlosen Zustands. Ich gehe davon aus, dass dieses Parlament daran arbeitet, um die Finanzthematik in den Griff zu bekommen, und uns dieses Gesetz in Zukunft hoffentlich nicht beschäftigen wird. Es ist aber auch möglich, dass weiterhin schwierige Zeiten herrschen und wir im Oktober ein Budget beraten, ohne uns einig zu werden. Wir wollen im Oktober das Budget verabschieden, weil wir – ausser im äussersten Notfall – keinen budgetlosen Zustand wollen. Wenn wir immer das fakultative Referendum ermöglichen, werden wir aus Verantwortung das Budget immer im Oktober verabschieden müssen. Damit beschneiden wir uns selber in der Diskussion und in der Lösungssuche.

Urs Brücker: Der Antrag 4 ist eigentlich schon konsequent. Aber bei der Vorlage geht es ja darum, die Wahrscheinlichkeit eines budgetlosen Zustands zu verringern. Wenn nun in beide Richtungen das Referendum ergriffen werden kann, steigt dadurch die Möglichkeit eines budgetlosen Zustands.

Erwin Arnold: Ich stimme Urs Brücker teilweise zu. Es besteht viel weniger die Gefahr eines Referendums gegen eine Steuersenkung als gegen eine Steuererhöhung. Das müssen wir uns bewusst sein. Wir müssen das Instrument des Referendums einfach nicht überstrapazieren. Aber genau das verlangt Antrag 4. Die Gefahr eines budgetlosen Zustands wird dadurch grösser. Wir bleiben bei unserer Meinung und lehnen die Anträge 3 und 4 ab.

David Roth: Bei einer Senkung der Steuern müsste man sich der Diskussion stellen, warum Leistungen gekürzt werden. Genau davor scheint die Angst zu bestehen. Es wird wohl weniger das Referendum gegen Steuerfussenkungen ergriffen. Auch wir haben ein Interesse an Steuerfussenkungen. In links regierten Kantonen und Städten wie beispielsweise in Basel-Stadt sind die Steuern tiefer als im Kanton Luzern. Zudem kann das Referendum bei der Einführung eines Gesetzes ebenso ergriffen werden wie bei dessen Abschaffung.

Für den Regierungsrat spricht Finanzdirektor Marcel Schwerzmann.

Marcel Schwerzmann: Ich bitte Sie, die beiden Anträge abzulehnen.

In einer Eventualabstimmung zieht der Rat den Antrag von Jörg Meyer dem Antrag von Michèle Graber vor.

In der definitiven Abstimmung lehnt der Rat den Antrag von Jörg Meyer ab. Somit gilt die Fassung des Regierungsrates.

Reto Frank: Das Volk soll vor einem budgetlosen Zustand geschützt werden. Das Volk hat aber gewusst, dass es mit der Ablehnung der Steuererhöhung zu einem budgetlosen Zustand kommt. Es besteht also kein Grund, die Volksrechte einzuschränken. Einer Steuersenkung wird das Volk immer zustimmen. Die Parlamentarier sind Volksvertreter und dürfen die Höhe des Steuerfusses bis zur Obergrenze selber bestimmen. Was aber darüber hinausgeht, da will das Volk mitreden. An dem möchten wir festhalten. Hätte die SVP das Referendum zur Steuerfusserhöhung nicht ergriffen, müsste das Volk nun mehr Steuern bezahlen. Neu dürften die Luzernerinnen und Luzerner nur noch bei einer Steuerfusserhöhung bei über 1,6 Einheiten mitreden, bei gleichbleibendem Steuerfuss aber nicht mehr. Meines Erachtens kann nicht davon ausgegangen werden, dass ein gleichbleibender Steuerfuss über 1,6 Einheiten von der Bevölkerung akzeptiert würde, dies schon gar nicht in jenen Fällen, in denen die Regierung eine schrittweise Steuerfussenkung plant, aber nicht umsetzt. Zudem glaube ich nicht, dass das Volk einem Steuerfuss von über 1,6 Einheiten zustimmt, wenn es weiss, dass es erst wieder bei einer weiteren Steuerfusserhöhung mitbestimmen kann und der Steuerfuss wohl über lange Zeit über der Obergrenze verbleiben wird. Wir müssen unsere Aufgaben machen und nicht am Steuerfussreferendum schrauben, das bringt uns nichts. Wir müssen die Ausgaben in den Griff bekommen und den Finanzhaushalt nachhaltig in Ordnung bringen. Die Botschaft B 78 trägt nicht zur Lösung der Finanzprobleme bei, deshalb lehnt die SVP die Änderung ab.

Räto B. Camenisch: Es stellt sich die Frage, was wir hier für ein Zeichen senden. Bei der Budgetberatung im Herbst haben wir das obligatorische Referendum vorgeschlagen, das wurde ja abgelehnt. Wir haben danach Unterschriften gesammelt, und das Referendum ist zustande gekommen. Das Volk hat die Steuererhöhung abgelehnt. Bevor wir nun das Finanzproblem lösen, schränken wir die Rechte des Volkes genau in diesem Punkt ein. Da dämmert es doch jedem Stimmbürger. Der Stimmbürger wollte dem Staat nicht mehr Geld geben, damit der Staat mehr spart.

Für die Kommission Wirtschaft und Abgaben (WAK) spricht Kommissionspräsident Rolf Born.

Rolf Born: Die WAK hat der Fassung der Regierung mit 7 zu 6 Stimmen zugestimmt.

Charly Freitag: Wenn der Steuersatz erhöht wird, besteht die Möglichkeit für das fakultative Referendum. Wir sollten uns die Möglichkeit offenhalten, über ein Budget diskutieren zu können.

Jörg Meyer: Die SP-Fraktion empfiehlt Ihnen die Ablehnung der Vorlage. Wenn wir als Parlament das Vertrauen in das Volk haben und die Regierung das Vertrauen im Volk geniessen würde, dann wäre auch der 21. Mai 2017 anders herausgekommen. Wir haben im Kanton Luzern nicht nur ein Finanzproblem, wir haben auch ein Führungs- und Vertrauensproblem in der Politik. Wir haben eine ausserordentliche Situation und sind gut beraten, uns in dieser Situation auch direktdemokratisch legitimieren zu lassen. Wir sind auch gut beraten, uns mit unserer Politik vom Volk in die Pflicht nehmen zu lassen.

Antrag Frank Reto: Ablehnung.

In der Gesamtabstimmung stimmt der Rat, der Änderung des Steuergesetzes, wie sie aus

der Beratung hervorgegangen ist, mit 65 zu 43 Stimmen zu.