



Kantonsrat

Sitzung vom: 14. März 2016, vormittags

Protokoll-Nr. 73

Nr. 73

Volksinitiative „Steuererhöhungen vors Volk!"; Entwurf Kantonsratsbeschluss (B 26). Eintreten, Detailberatung, Gültigerklärung und Ablehnung der Volksinitiative

Der Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Volksinitiative „Steuererhöhungen vors Volk!“ wurde von der Kommission Wirtschaft und Abgaben (WAK) vorberaten. In deren Namen beantragt der Kommissionspräsident Rolf Born, auf die Vorlage einzutreten und ihr zuzustimmen. Im Rahmen der Behandlung des AFP habe der Kantonsrat nach heute geltendem Gesetz im Dezember jeweils drei Beschlüsse zu fällen: erstens den Kantonsratsbeschluss über den Aufgaben- und Finanzplan, zweitens den Kantonsratsbeschluss über den Voranschlag des Kantons Luzern und drittens den Kantonsratsbeschluss über die Festsetzung des Steuerfusses für die Staatssteuern. Im Letzteren werde der Steuerfuss festgesetzt. Für das Jahr 2016 sei eine Staatssteuer von 1,60 Einheiten erhoben worden. Mit diesen drei Beschlüssen werde festgelegt, welche Mittel dem Kanton für die Aufgabenerfüllung zur Verfügung stünden und welche Steuern dafür einzuziehen seien. Jetzt könne der Kanton das nächste Geschäftsjahr in Angriff nehmen. Für die Erarbeitung dieser Beschlüsse hätten die Kommissionen, die Fraktionen und der Kantonsrat viel diskutiert, zahlreiche Anträge behandelt und vor allem auch viel Zeit dafür investiert. Das sei richtig und notwendig, weil es zwischen diesen drei Beschlüssen einen direkten und kausalen Zusammenhang gebe. Nach heutiger Sicht sei es Sache des Kantonsrates, nicht nur die Ausgaben zu definieren, sondern auch die dafür notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen. Die Volksinitiative „Steuererhöhungen vors Volk!“ fordere eine neue Formulierung von § 2 Absatz 3 des Steuergesetzes. Diese neue Bestimmung verlange, dass Beschlüsse des Kantonsrates, mit denen im Vergleich zum Vorjahr höhere Steuern festgesetzt würden, neu zwingend dem obligatorischen Referendum zu unterstellen seien. Das Initiativkomitee habe dafür fristgerecht 4571 gültige Unterschriften eingereicht. Die Initiative sei unbestritten zustande gekommen und gültig. Der Regierungsrat beantrage mit der vorliegenden Botschaft B 26, die Initiative abzulehnen und am Status quo festzuhalten. Insbesondere verzichte die Regierung darauf, einen Gegenvorschlag vorzulegen. Eine Minderheit der Kommission unterstütze das Anliegen der Initianten. Sie vertrete die Ansicht, dass durch die Einführung des obligatorischen Referendums ein Mechanismus geschaffen würde, der jederzeit zu einem haushälterischen Umgang mit den zur Verfügung gestellten Mitteln führen würde. Die Mehrheit der Kommission folge mit verschiedenen Begründungen dem Vorschlag der Regierung und lehne die Initiative ab. Der Kantonsrat solle weiterhin über die Ausgaben und Einnahmen abschliessend befinden können. Zudem sehe die heutige Lösung bereits vor, dass ab einem Steuersatz von 1,6 Einheiten das Referendum ergriffen werden könne. Anlässlich der Kommissionsberatung sei auch ein möglicher Gegenvorschlag diskutiert worden. Dieser sei aber, ohne darüber abzustimmen, zurückgezogen worden. Gestützt auf die Diskussion in der Kommission könne er folgende Empfehlungen abgeben: Es sei wie unter Ziffer 1 aufgeführt unbestritten gewesen, dass die am 17. April 2015 eingereichte Volksinitiative „Steuererhöhungen vors Volk!“ für gültig erklärt werde. Eine Mehrheit der Kommission empfehle, wie unter Ziffer 2 verlangt, die Volksinitiative abzulehnen. Den Ziffern 3 und 4 habe die VBK einstimmig zugestimmt.

Im Namen der CVP-Fraktion tritt Urs Marti auf die Vorlage ein und stimmt ihr zu. Die Initiative verlange, dass die Festsetzung des Steuerfusses für die Staatssteuern durch den Kantonsrat immer dann dem obligatorischen Referendum zu unterstellen sei, wenn eine im Vergleich zum Vorjahr höhere Steuereinheit bestimmt werde. Das Stimmvolk habe bereits mehrmals über ähnliche Vorlagen abgestimmt. Daraus sei die heutige Regelung des fakultativen Referendums bei einem Steuerfuss über 1,6 Einheiten entstanden. Die CVP lehne die Initiative ab und unterstütze die Haltung der Regierung. Grundsätzlich betrachte die Fraktion es als wichtig, dass die steuerzahlenden Bürgerinnen und Bürger ein Mitspracherecht hätten. Bei genauer Betrachtung zeige es sich aber, dass die Wirkung hier gering, aber die daraus erwachsenden Nachteile und Unwägbarkeiten gross wären. Die Mitsprache des Volkes sei bereits heute durch das fakultative Referendum gewährleistet. Ab einer Überschreitung des Steuerfusses von 1,6 Einheiten, was heute schon bei einer Erhöhung der Fall sei, wären die nötigen 3000 Unterschriften eine zu schaffende Hürde. Der Kantonsrat beschliesse jeweils über die Ausgaben und die Einnahmen. Er sei für das Finanzdreieck Ausgaben, Einnahmen und Schulden verantwortlich. Eine Aufteilung der Verantwortung wäre nicht förderlich. Die Kompetenzen und die nötige politische Diskussion des Rates würden massgeblich beschnitten. Das Parlament könnte bei einer Annahme der Initiative bei einer notwendigen Steuererhöhung nur noch die kantonalen Leistungen bestimmen, nicht aber die Mittel dazu. Dies würde eine sinnvolle Leistungs- und Finanzplanung erschweren oder verunmöglichen. Bei einer Annahme der Initiative bestehe auch die Gefahr, dass nur infolge der schwierigeren Erhöhung auf eine mögliche Reduktion des Steuerfusses verzichtet werden würde. Und nicht nur dies; aufgrund einer eventuellen Volksabstimmung müsste der Zeitraum für die Budgeterstellung vorgezogen oder erheblich verkürzt werden. Zusätzlich müsste, insbesondere bei einer Ablehnung durch das Volk, von einem budgetlosen Zustand über mehrere Monate ausgegangen werden. Dies wiederum hätte erhebliche Konsequenzen bezüglich Investitionen, Abgeltungen und Staatsbeiträgen. Auswirkungen für das lokale Gewerbe, die Volkswirtschaft und auf den Lohnaufwand wären die Folge (keine Lohnerhöhungen, keine neuen Stellen usw.). Die CVP wolle die Hoheit über den Steuerfuss nicht abgeben und sich damit aus der Pflicht stehlen. Die geltende Regelung habe sich bewährt. Die CVP und ihre gewählten Vertreter wollten ihre Verantwortung wahrnehmen, und sie stünden für gesunde Finanzen ein. Die CVP werde die Initiative gemäss Vorschlag der Regierung ablehnen.

Im Namen der SVP-Fraktion tritt Reto Frank auf die Vorlage ein. Die Volksinitiative der SVP verlange, dass die Luzerner Bürgerinnen und Bürger mitbestimmen könnten, ob sie mehr Steuern bezahlen wollten oder ob das Parlament andere Lösungsansätze suchen müsse, um das Budget auszugleichen. Die kantonalen Aufwendungen würden laufend steigen und damit die finanzielle Belastung für die Luzerner Bevölkerung. Seiner Meinung nach müsse jetzt und laufend eine Wertediskussion stattfinden. Wie viel staatliche Leistung solle es sein, und wie viel sei uns diese wert? Leistungen müssten Preisschilder haben. Mit dem heutigen System der Steuerfussobergrenze seien Mehrausgaben und Steuerfusserhöhungen leicht möglich. Das System mit der Steuerfussobergrenze sei ein Ausgaben-Perpetuum-Mobile, das ausgabentreibend wirke. Wäre nämlich heute die Steuerfussobergrenze wieder bei 1,9 Einheiten, so wäre vermutlich im Kanton Luzern kein Konsolidierungsprogramm 2017 entstanden, sondern einfach der Steuerfuss bis gegen 1,9 Einheiten angehoben werden. Ein obligatorisches Referendum bei Steuerfusserhöhungen, wie es die Initiative verlange, würde aber jederzeit für einen haushälterischen und bewussten Umgang mit den zur Verfügung gestellten Mitteln sorgen. Denn das Konsolidierungsprogramm 2017 sei nämlich auch erst durchgezogen worden, nachdem die heute gültige Obergrenze von 1,6 Einheiten erreicht worden sei und ein grosses Defizit in Aussicht stehe. Ein langes Zuwarten gegenüber massiv ansteigenden Ausgaben fördere den Ausbau und die Festigung von Strukturen in Organisationen, die dann meistens mit einschneidenden Massnahmen letztlich abgebaut werden müssten. Der Steuerfuss stelle nicht die ganze Einnahmenseite dar, aber das Parlament lege ja auch nur den Steuerfuss fest. Es sei zudem klar, dass mit dem Volk keine Budgets beraten werden könnten. Die Budgetkompetenz liege nach wie vor beim Parlament. Weil das Parlament vom Volk gewählt sei, könne es sich etwa vorstellen, bei welchen Ausgaben Prioritäten zu setzen seien. Zudem werde das Befinden der Bevölkerung vor der Abstimmung bei Diskussionen oder

aus Leserbriefen klar. Bei der Ablehnung von einer Steuerfusserhöhung durch das Volk würde der gesamte Budgetprozess machbar bleiben. Es wäre genauso, wie wenn das fakultative Referendum ergriffen werden würde. Heute sei es aber schwieriger, wenn über die Tage vor Ende Jahr Unterschriften gesammelt werden müssten. Der SVP sei es einfach wichtig, dass das Volk die Möglichkeit bekomme, Steuerfusserhöhungen zuzustimmen oder diese abzulehnen. Damit könne es nämlich zeigen, ob es ausgebaute staatliche Leistungen möchte oder eben nicht. Er bitte deshalb, den Antrag des Regierungsrates abzulehnen und den Antrag der SVP auf Zustimmung zur Initiative gutzuheissen.

Im Namen der FDP-Fraktion tritt Heidi Scherer auf die Vorlage ein und stimmt ihr zu. Mit der Volksinitiative „Steuererhöhungen vors Volk!“ wolle die SVP erwirken, dass eine Steuerfusserhöhung im Kanton Luzern immer der Volksabstimmung unterliegen solle. Die SVP wolle, dass das Volk das letzte Wort haben müsse, sollten die Steuern erhöht werden. Interessanterweise solle demnach das Volk nicht das letzte Wort haben, wenn die Steuern gesenkt würden oder gleich blieben. Dies sei nach Ansicht der FDP weder logisch noch kongruent. Die Initiative sehe zudem nur eine Mitsprache der Bevölkerung bei der Finanzierung, also dem Steuerfuss vor, jedoch nicht bei den Leistungen. Innerhalb der gesamten Finanzierung für die staatlichen Leistungen sei der Steuerertrag auch nur ein Teil der gesamten Einnahmen des Kantons, nämlich rund ein Drittel. Aus dem umfassenden Argumentarium des Regierungsrates möchte sie drei Punkte hervorheben, welche klar für eine Ablehnung der Initiative sprechen würden. Erstens: Der Budgetprozess würde erschwert und ungenau. Eine Vorverschiebung des Budgetierungsprozesses wäre mit vielen Unsicherheiten beziehungsweise Ungenauigkeiten behaftet, da zum Zeitpunkt der Zusammenstellung der Budgetierungsunterlagen wesentliche Einflussfaktoren wie Jahresabschluss, NFA-Zahlungen oder Transferzahlungen des Bundes noch nicht bekannt wären. Das wäre schlecht für die Qualität und sollte deshalb vermieden werden. Zudem bestünde die Gefahr des budgetlosen Zustandes bei einer Ablehnung des erhöhten Steuerfusses durch das Volk. Die FDP sei nicht bereit, diese Qualitätsrisiken im ohnehin anspruchsvollen Budgetprozess einzugehen. Zweitens: Die Steuerungskompetenz des Kantonsrates würde beschnitten. Die Kompetenz für das Budget und die Festsetzung des Steuerfusses seien gemäss Verfassung beim Kantonsrat angesiedelt. Das Budget mit den definierten Leistungen stehe in direktem Zusammenhang mit den dafür notwendigen Mitteln. Mit dem heute geltenden Recht lägen diese beiden Kompetenzen beim Kantonsrat, der wiederum vom Volk gewählt worden sei und somit auch die Volksmeinung entlang der getätigten Wahlversprechen widerspiegeln. Damit sei die Verantwortung für die Finanzierung wie auch für die Mittelverwendung am gleichen Ort angesiedelt. Diese Systematik habe sich bewährt und mache weiterhin Sinn. Alles andere wäre unlogisch, fragwürdig und sicher nicht zielführend. Drittens: die Fakultative Referendumsmöglichkeit. Die heutige Ausgestaltung des Steuerfussreferendums habe sich bewährt. Eine Anpassung der Obergrenze von 1,6 Einheiten sei möglich und biete damit Gewähr, dass dem sich wandelnden Umfeld Rechnung getragen werden könne. So sei die Obergrenze in der Vergangenheit mehrmals angepasst worden, und zwar nicht nur nach oben. Zusätzlich sei mit der zwingend vorgeschriebenen Schuldenbremse eine weitere Latte zum wirtschaftlichen Umgang mit den bestehenden Mitteln gesetzt worden. In der heutigen Situation sei eine solche Initiative schlicht nicht nötig. Es solle kein Pferdefuss eingebaut werden, der den ohnehin herausfordernden und aufwendigen Budgetprozess unnötigerweise behindern würde. Die FDP stehe hinter dem regierungsrätlichen Argumentarium. Es zeige klar auf, welche unnötigen Schwierigkeiten sich bei einer Annahme der Initiative ergäben. Die FDP lehne die Initiative einstimmig ab und folge somit der Haltung des Regierungsrates.

Im Namen der SP-Fraktion tritt Giorgio Pardini auf die Vorlage ein und stimmt ihr zu. Mit der Volksinitiative „Steuererhöhungen vors Volk!“ suggerierten die Initianten, an das Luzerner Volk in der Finanzpolitik mehr Mitspracherechte zu delegieren. Die Initianten wollten, dass eine Erhöhung des Steuerfusses für die Staatssteuern immer dem obligatorischen Referendum zu unterstellen sei. Grundsätzlich teile die SP-Fraktion den Grundsatz, wonach die Volksrechte wann immer möglich gestärkt werden sollten. Bereits 2004 habe ein überparteiliches Komitee das Volksbegehren „Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen“ eingereicht.

Nebst der SP, Juso und den Grünen sei dieses Volksbegehren von Gewerkschaften und Umweltverbänden mitgetragen worden. Die Initiative hätte verlangt, dass der Voranschlag und der Steuerfuss des Kantons dem fakultativen Referendum zu unterstellen seien. Im Gegensatz zur heutigen Vorlage hätte diese Initiative die Volksrechte in Bezug auf die Kantonsfinanzen nachhaltig gestärkt. Sämtliche bürgerlichen Parteien, inklusive der SVP, hätten die Initiative abgelehnt. So sei die Initiative 2006 denn auch abgelehnt worden. Insbesondere die SVP hätte 2006 die Möglichkeit gehabt, die Volksrechte zu stärken, habe es aber unterlassen. Die heute zur Beratung stehende Botschaft B 26 sei, wie es auch der Titel der Initiative suggeriere, einseitig und nur auf die Steuerfusserhöhung fokussiert. Die Steuereinnahmen würden aber nur rund einen Drittel und der Steuerfuss nur einen kleinen Prozentanteil der gesamten Einnahmen ausmachen. Der Voranschlag, wie es die Initiative von 2006 verlangt habe, werde vollständig ausgeblendet, obwohl der Steuerfuss ein integraler Bestandteil des Budgets sei. Die Frage sei erlaubt, weshalb nur bei einer Erhöhung des Steuerfusses der Volkswille gesucht werde, nicht aber bei einer Senkung. Für die SP sei es zentral, dass das Parlament seine Aufgaben im Rahmen der Aufgaben- und Finanzplanung wahrnehme. Innerhalb dieser Planung seien die Prioritäten und die Leistungen zu definieren. Es liege an diesem Parlament zu definieren, in welcher Güte, Qualität und zu welchem Preis die kantonalen Dienstleistungen zu erbringen seien. Dieses bestimme am Ende das Budget und die Steuereinnahmen. Wenn die Initianten schon mehr Demokratie wünschten, so seien Voranschlag und Steuerfuss gemeinsam dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Die SP lehne die Initiative ab und unterstütze den Antrag der Grünen Fraktion, wonach der Regierung der Auftrag zu erteilen sei, einen Gegenentwurf auszuarbeiten, welcher ein fakultatives Referendum gegen den Voranschlag und den Steuerfuss vorsehe.

Im Namen der Grünen Fraktion tritt Hans Stutz auf die Botschaft ein, stimmt ihr zu und lehnt somit die Initiative der SVP ab. Zur Frage eines Gegenvorschlags werde sich später sein Fraktionskollege Michael Töngi äussern. Warum gehöre die SVP-Initiative abgelehnt? Der Vorschlag sei ganz einfach unvernünftig, da er eine Verhinderungsinitiative sei. Er enge die politischen Gestaltungsmöglichkeiten ein, vor allem jene des Kantonsrates und der Regierung, indem er die Anwendung beschlossener Entscheide, auch jene, die einem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen würden, durch finanziellen Druck abwürgen oder reduzieren wolle. Oder einfacher ausgedrückt: Das Budget mit den definierten Leistungen stehe in direktem Zusammenhang mit den dafür notwendigen Mitteln. Bei einem Drittel davon handle es sich um Steuereinnahmen. Die Stimmberechtigten hätten bereits die Möglichkeit, das fakultative Referendum zu ergreifen, falls der Steuerfuss auf höher als 1,6 Einheiten gesetzt werden sollte. Staatliche Leistungen zu erbringen, sei nur möglich, wenn sie auf gesetzlichen Grundlagen beruhten. Wer also staatliche Leistungen abbauen oder aufheben wolle, habe die Möglichkeit der Gesetzesinitiative. Der Kanton handle bereits haushälterisch, auch wenn die Initiantinnen und Initianten etwas anderes behaupten würden. Diese Behauptung gehöre zu den Wanderlegenden, die regelmässig durch die Lande zögen, deren Wahrheitsgehalt aber gegen null tendiere.

Im Namen der GLP-Fraktion tritt Michèle Graber auf die Vorlage ein und stimmt ihr zu. Der Steuerfuss sei ein wichtiger Teil auf der Finanzierungsseite. Dieser dürfe einerseits nicht getrennt von den staatlichen Leistungen, also den Ausgaben, betrachtet werden, andererseits auch nicht von anderen Elementen, welche die Einnahmen und das Steuersubstrat ausmachen. Der Einheit von Budget mit den Einnahmen und dem Steuerfuss werde in der Volksinitiative keine Rechnung getragen. Dazu komme eine aus ihrer Sicht wünschbare Diskussion über die Leistungen nicht zustande. Aus Sicht der GLP sei es inkonsequent, dass nur über Steuererhöhungen befunden werden sollte. Steuerfussenkungen und ein Belassen des Steuerfusses würden ignoriert. Sowohl eine Erhöhung als auch eine Senkung des Steuerfusses seien mit politischen Prioritäten bezüglich der Aufgabenerfüllung des Staates verbunden. Ein obligatorisches Referendum, so wie es die Initiative der SVP vorsehe, sei nicht stufengerecht. Bei einem Volksentscheid zum Steuerfuss und somit indirekt auch zum Budget könne der Stimmbürger nur Ja oder Nein sagen, und es könnten keine Änderungsanträge eingebracht werden. Ein obligatorisches Referendum sei nur bei grundsätzlichen

Fragen, wie zum Beispiel bei Verfassungsänderungen, sinnvoll. Beim Budget und beim Steuerfuss handle es sich jedoch um ein jährlich wiederkehrendes operatives Geschäft mit einem komplexen und materiell nicht einheitlichen Inhalt. Der Kantonsrat bestimme die Art und den Preis der zu erbringenden Leistungen. Die Beratung und Entscheidung über dieses komplexe Geschäft sollte deshalb in den Händen des Kantonsrates bleiben. Eigentlich sei das ja nicht viel anders als bis jetzt. Die heutige Gesetzgebung sehe nämlich das fakultative Referendum bei einer Erhöhung des Steuerfusses ab 1,6 Einheiten vor. Sie glaube, dass das Referendum bei einer Steuerfusserhöhung sowieso ergriffen werden würde. Die GLP erachte das fakultative Referendum als sinnvoller. Unter diesem Gesichtspunkt gesehen könne man sagen, dass die Initiative überflüssig sei und getrost abgelehnt werden könne. Das heutige Verfahren und die Regelung zur Budgetierung würden aus Sicht der GLP gewisse Schwächen aufweisen, deshalb erkenne sie klar einen Handlungsbedarf. Der Steuerfuss und das Budget könnten nicht getrennt voneinander betrachtet werden. Eine Änderung des Steuerfusses sei in der Regel mit Anpassungen beim Budget verbunden und umgekehrt. Es sei deshalb sinnvoll, dass bei einer Abstimmung über den Steuerfuss auch über das zugrundeliegende Budget entschieden werden würde. Dies sei mit den heutigen gesetzlichen Bestimmungen eigentlich nicht gewährleistet. Der fixe Wert von 1,6 Einheiten, um das Referendum ergreifen zu können, erachte man nicht als sinnvoll. Aus Sicht der GLP wäre die Einführung eines Bandes, in dem sich der Steuerfuss bewegen könnte, vorzuziehen. Die Festlegung der Grenzen sollte aber regelmässig überprüft und angepasst werden können. Die Beratung und Entscheidung über das komplexe Geschäft Budget, in dem der Steuerfuss nur ein Puzzleteil sei, sollte in den Händen des Kantonsrates bleiben.

Guido Müller nimmt in seiner Funktion als Co-Präsident des Initiativkomitees Stellung. Man könne gegen die Initiative sein, weil man mit dem Inhalt nicht einverstanden sei oder weil sie von der SVP stamme. Fakt sei aber, dass die SVP mit der Initiative erreichen wolle, dass die Stimmbürger in einem entscheidenden Punkt das Recht zur Mitbestimmung erhalten würden, nämlich ob sie mit einer Steuererhöhung einverstanden seien oder nicht. Schliesslich seien sie von einer solchen Erhöhung direkt betroffen. Zudem müsse man überlegen, welche Alternative es gebe, falls die Initiative abgelehnt würde. Es sei bereits jetzt möglich, das fakultative Referendum zu ergreifen. Nach der Publikation des verabschiedeten Budgets und des Steuerfusses beginne die Referendumsfrist. Erst nach Ablauf der Referendumsfrist würden das Budget und der Steuerfuss in Kraft treten. Falls aber während der Referendumsfrist genügend Unterschriften gesammelt werden könnten, komme es zu einer Volksabstimmung. Eine solche ausserordentliche Abstimmung würde frühestens Anfang oder Ende April stattfinden, da über die meisten eidgenössischen Vorlagen im März oder Juni befunden werde. Lehne das Volk die Erhöhung des Steuerfusses ab, beginne der Budgetprozess von vorne. Dadurch könnte es so weit kommen, dass sowohl das abgelehnte wie auch das darauffolgende Budget gleichzeitig erstellt werden müssten. Davor möchte er warnen, denn dieser Mechanismus sei für den Finanzhaushalt des Kantons Luzern nicht sinnvoll. Er bitte deshalb den Rat, die Initiative zu unterstützen.

David Roth sagt, ein Referendum könne immer in mehrere Richtungen führen, so wie es damals auch bei der Initiative „Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen“ der Fall gewesen sei. So wäre vorgesehen gewesen, dass das Referendum sowohl bei einer Erhöhung als auch einer Senkung des Steuerfusses hätte ergriffen werden können. Den meisten Bürgern gehe es nicht nur darum, wie viel Steuern sie bezahlen müssten, sondern es sei ihnen auch wichtig, welche Leistungen sie dafür erhalten würden. Wenn es der SVP tatsächlich um Demokratie gehe, solle sie dem Antrag von Michael Töngi zustimmen, welcher ein Gegenentwurf für ein fakultatives Referendum gegen den Voranschlag und den Steuerfuss verlange. Es sollte doch möglich sein, das Budget rechtzeitig zu behandeln, ohne dass das Staatswesen über Monate hinweg blockiert werden würde. In anderen Kantonen sei dies schliesslich auch der Fall.

Angela Lüthold erklärt, die Initiative verlange, dass der Beschluss über eine gegenüber dem Vorjahr erhöhte Staatssteuereinheit dem obligatorischen Referendum zu unterstellen sei. Der Regierungsrat lehne die Initiative unter anderem ab, weil dadurch der Budgetprozess erschwert werden würde. Der Budgetprozess werde auch beim Ergreifen des fakultativen Referendums erschwert. Zwar möge diese Argumentation einleuchten, das Mitspracherecht des

Steuerzahlers sei jedoch höher zu gewichten. Es entspreche einer alten Tradition der Schweiz, dass der Steuerzahler das letzte Wort habe, wenn es um die Festlegung des Steuerfusses gehe. In den Gemeinden sei es eine Selbstverständlichkeit, dass die Bevölkerung an der Gemeindeversammlung über die Festsetzung des Steuerfusses befinden könne. Wieso sollte dies also auf kantonaler Ebene nicht möglich sein? Das Modell des obligatorischen Referendums bei Steuererhöhungen kenne man beispielsweise im Kanton Basel-Land, sie zitiere daraus: „Der gesetzlich limitierte parlamentarische Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Festlegung des Steuerfusses umfasst 10 Prozentpunkte. Reicht der Ertrag bei einem Steuerfuss von 105 Prozent immer noch nicht zur Finanzierung des Aufwandüberschusses in der laufenden Rechnung, braucht es, falls die Steuern erhöht werden sollen, eine Gesetzesrevision, die dem fakultativen Referendum, falls ein Vierfünftelmehr erreicht wird, oder dem obligatorischen Referendum, falls ein Vierfünftelmehr nicht erreicht wird, unterliegt.“ Ähnliche Vorstösse dazu seien auch in den Kantonen St. Gallen und Solothurn eingereicht worden. Hätte die Regierung den Willen gehabt, wäre es möglich gewesen, Vorschläge in diese Richtung unterbreiten zu können. In der Vergangenheit seien Sparpakete geschmürt worden, bei denen es sich aber nur um Reduktionen des Ausgabenwachstums gehandelt habe. Mit Kosmetik habe man versucht, die Finanzen ins Lot zu bringen. Diese Sparmassnahmen seien vom Parlament des Öfteren wieder zerpfückt worden. Als letzte Massnahme stehe dem immer wieder eine Steuererhöhung gegenüber. Mit der Einführung des obligatorischen Referendums würde der Druck auf das Parlament erhöht werden. Die Kantonsräte wären dazu angehalten, bei neu zu erstellenden Gesetzen auch über deren Kostenfolgen nachzudenken. Mit dem heutigen System seien Mehrausgaben und Steuerfusserhöhungen leicht möglich. Ein obligatorisches Referendum könnte dazu beitragen, vorsichtiger mit den zur Verfügung stehenden Mitteln umzugehen. Die Stimmberechtigten seien sehr wohl in der Lage zu beurteilen, ob die Leistungen des Kantons mehr Steuern zulassen würden oder nicht. Sie bitte deshalb den Rat, die Initiative zu unterstützen.

Im Namen des Regierungsrates bittet Finanzdirektor Marcel Schwerzmann den Rat, das Budget und den Steuerfuss zusammenzubelassen. Es sei eine Tatsache, dass der Steuerfuss die Einnahmenseite nur wenig beeinflusse. Der Kanton erziele etwa einen Drittel der Einnahmen aus eigenen Steuereinnahmen. Wenn der Steuerfuss um einen Zwanzigstel erhöht oder gesenkt werde, bewege man damit 1 Prozent des Budgets. Aus diesem Grund sollte kein Wechsel auf das obligatorische Referendum erfolgen. Es sei bereits schwierig genug, mit der Verwaltung, der Regierung und dem Kantonsrat anlässlich der Budgetdiskussion die Flughöhe zu halten. Man solle den Kanton davor bewahren, überlappende Budgetprozesse zu führen. Mit dem obligatorischen Referendum würde der Budgetprozess im Gelingenfall über ein Jahr dauern, bei einer Ablehnung sogar noch länger. Falls man das Budget und den Steuerfuss zusammen vors Volk bringen würde, könnte man sich auf zweijährige Budgetprozesse gefasst machen. Es sei auch nicht möglich, mit dem Budgetprozess einfach etwas früher zu beginnen. Im Gegenteil, immer mehr Kantone würden erst im Dezember damit beginnen. Die Regierung habe verschiedene Gegenvorschläge zur Initiative geprüft, unter anderem auch die Variante, wonach das Budget und der Steuerfuss immer vor das Volk gehören würden. Für den Vorschlag der Bandbreite von Michèle Graber habe man zwar durchaus Sympathien entwickelt, diesen umzusetzen würde sich aber als zu schwierig erweisen. Die Regierung sei deshalb zum Schluss gekommen, dass es keinen sinnvollen Gegenentwurf zur Initiative gebe.

Der Rat tritt auf die Vorlage ein.

Rückweisung

Michael Töngi stellt folgenden Rückweisungsantrag: „Auftrag an den Regierungsrat, einen Gegenentwurf auszuarbeiten, welcher ein fakultatives Referendum gegen Voranschlag und Steuerfuss ermöglicht.“ In der Eintretensdebatte sei oft darauf hingewiesen worden, dass die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags sinnvoll wäre. Bereits heute könne das fakultative Referendum bei einem Steuerfuss von über 1,6 Einheiten ergriffen werden, der Voranschlag sei davon aber nicht betroffen. Es wäre falsch, sich nur auf die Finanzierungsseite zu konzentrieren, sondern man müsste auch über die staatlichen Leistungen diskutieren. Wenn

man eine Mitsprache der Bevölkerung wolle, müsse dies nicht nur beim Steuerfuss der Fall sein, sondern auch beim Voranschlag. Die letzten Sparpakete hätten grosse Kürzungen bei der Prämienverbilligung oder beim öV zur Folge gehabt. Gerade deshalb sollte auch beim Voranschlag das fakultative Referendum ergriffen werden können. Bereits vor zehn Jahren habe man darüber abgestimmt, damals habe sich der Kanton in einer ähnlichen Situation wie heute befunden. Werde heute das Referendum gegen eine Erhöhung des Steuerfusses ergriffen, müsse das Parlament automatisch auch den Voranschlag überarbeiten. Am Prinzip ändere sich also nichts, wenn auch gegen den Voranschlag das Referendum ergriffen werden könnte, aber die Bevölkerung würde an Mitsprache gewinnen. Er bitte deshalb, den Rückweisungsantrag der Grünen Fraktion zu unterstützen, damit ein entsprechender Gegenvorschlag ausgearbeitet werden könne.

Im Namen der WAK erklärt der Kommissionspräsident Rolf Born, der WAK sei ein Antrag vorgelegen, wonach die Regierung einen Gegenvorschlag ausarbeiten solle. Man habe eingehend darüber diskutiert, der Antrag sei aber zurückgezogen worden.

Urs Marti lehnt den Rückweisungsantrag im Namen der CVP-Fraktion ab. Der Kantonsrat habe die Hoheit über das Finanzdreieck. Das Volk müsste in der Folge auch über das Budget abstimmen, was nicht Sinn und Zweck unseres Systems sei. Gesunde Finanzen lägen in der Verantwortung des Kantonsrates.

Heidi Scherer lehnt den Rückweisungsantrag im Namen der FDP-Fraktion ebenfalls ab. Es mache keinen Sinn, wenn der Voranschlag dem Referendum unterliegen würde. Das Volk könnte nur Ja oder Nein zum Budget sagen, aber nichts zu seinem Inhalt oder zu den einzelnen Positionen. Wie sollte die Regierung bei einem Nein zum Budget weiter vorgehen? Die FDP wolle an der heute verfassungsmässigen Regelung festhalten, wonach sowohl die Finanzierung wie auch die Mittelverwendung in einem definierten, umfassenden Prozess stattfänden und die Verantwortung dafür beim Parlament liege. Die Volksinitiative solle ohne einen Gegenentwurf unterbreitet werden.

David Roth nimmt zum Votum von Angela Lüthold Stellung. Es zeuge gegenüber den betroffenen Personen von wenig Respekt zu behaupten, dass die getroffenen Sparmassnahmen nur von kosmetischer Natur seien. Er erinnere daran, dass die Betreuungsangebote für behinderte Menschen verschlechtert worden seien und man Schülerinnen und Schüler in die Zwangsferien schicke. Die SP-Fraktion unterstütze den Rückweisungsantrag der Grünen Fraktion. Wenn der Budgetprozess rechtzeitig beginne und die Referendumsfrist so kurz wie möglich gehalten werde, könnte auch der Voranschlag dem Referendum unterliegen. In anderen Kantonen sei dies bereits der Fall, so zum Beispiel im Wallis und in Schaffhausen.

Michèle Graber erklärt, eine Mehrheit der GLP-Fraktion lehne den Rückweisungsantrag ab. Mit einem Gegenvorschlag könnten die Schwachstellen der heutigen Situation möglicherweise verbessert werden. Um das fakultative Referendum ergreifen zu können, sollten neue Definitionen gefunden werden. Heute könne das Referendum ergriffen werden, wenn der Steuerfuss höher als 1,6 Einheiten ausfalle, dabei handle es sich um eine willkürliche Zahl. Die Einheit von Budget und Steuerfuss sollte ebenfalls gewährleistet bleiben. Zudem sollte eine Angleichung an die Handhabung des noch zu beratenden Finanzhaushaltgesetzes der Gemeinden erfolgen. Mit diesem Gesetz würden unter anderem Führungs- und Planungsinstrumente harmonisiert. Dabei lehne man sich an das Vorgehen des Kantons an. Auf Gemeindeebene werde die folgende Regelung vorgeschlagen: "Wird in einer Gemeinde mit Gemeindeparlament der Steuerfuss erhöht oder herabgesetzt, unterliegt dieser zusammen mit dem Budget dem obligatorischen Referendum." Sie erachte es als sinnvoll, wenn der Kanton und die Gemeinden diesbezüglich analoge Regelungen trafen. Sie erachte es aber als den falschen Weg, einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative auszuarbeiten.

Reto Frank lehnt den Rückweisungsantrag im Namen der SVP-Fraktion ab. Eine Idee müsse grundsätzlich praktikabel sein, was beim Vorschlag der Grünen Fraktion nicht der Fall sei. So könnte eine Erhöhung des Steuerfusses abgelehnt, aber dem Budget zugestimmt werden. Bei der Festlegung des Steuerfusses handle es sich um eine relativ einfache Angelegenheit. Mit der Budgetkompetenz sei es schwieriger, denn bei den Ausgaben müssten Prioritäten gesetzt werden. Zudem müssten Mehrausgaben kompensiert und allfällige Einsparungen geprüft werden. Dies sei Aufgabe des Parlaments.

Katharina Meile erklärt, sie könne der Argumentation von Reto Frank nicht folgen. Bereits heute sei es möglich, dass das Volk eine Steuerfusserhöhung ablehne, der Kantonsrat das Budget aber bereits festgelegt habe. Der Kantonsrat müsste das Budget in diesem Fall nochmals beraten. Bei einer Volksabstimmung müsste deshalb die Frage entsprechend lauten, nämlich ob der Steuerfuss zusammen mit dem Budget genehmigt werden solle oder nicht.

Im Namen des Regierungsrates lehnt Finanzdirektor Marcel Schwerzmann den Rückweisungsantrag ab. Die Ausführungen dazu habe er bereits in seinem Eintretensvotum gemacht. Eine Ergänzung bringe er aber noch an: Man könne ein Gemeindebudget nicht mit einem Kantonsbudget vergleichen. Die Gemeindebevölkerung könne am Budgetprozess teilnehmen und Anträge stellen. Das sei beim Budget des Kantons nicht der Fall.

Der Rat lehnt den Rückweisungsantrag von Michael Töngi mit 89 zu 19 Stimmen ab.

Titel und Ingress sowie Ziffer 1 werden in der Detailberatung gemäss Entwurf des Regierungsrates angenommen.

Ziffer 2

Reto Frank beantragt die folgende Fassung: „Die Volksinitiative wird angenommen.“ Der SVP-Fraktion gehe es darum, dass das Volk mitbestimmen könne. Am einfachsten sei dies über die Festsetzung des Steuerfusses zu erreichen. Es sei unmöglich, zusammen mit dem Volk über das Budget zu debattieren. Das Budget liege in der Kompetenz des Parlaments. Er bitte deshalb den Rat, die Volksinitiative anzunehmen.

Im Namen der WAK erklärt der Kommissionspräsident Rolf Born, die WAK habe die Initiative in der Schlussabstimmung mit 10 zu 3 Stimmen abgelehnt.

Der Rat lehnt den Antrag von Reto Frank mit 85 zu 28 Stimmen ab. Ziffer 2 wird somit gemäss Entwurf des Regierungsrates angenommen.

Die *Ziffern 3 und 4* werden in der Detailberatung gemäss Entwurf des Regierungsrates angenommen.

In der Schlussabstimmung stimmt der Rat dem Kantonsratsbeschluss über die Volksinitiative „Steuererhöhungen vors Volk!“, wie er aus der Beratung hervorgegangen ist, mit 86 zu 28 Stimmen zu.