

Volksabstimmung vom **24. September 2006**

→ Volksinitiative **«Mehr Demokratie bei  
den Kantonsfinanzen»**

LUZERN

11 139 551

16 986

334 567

1 235 098

22 139 561

409 870

176 111

26 090

734 983

387 654

5 909 000

2 309 675

209 978

678 345

26 090

2 200 000

7672

2 309 675

11 678 345

5 678 361

# Volksinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen»

---

Die Volksinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» verlangt, dass gegen Jahresvoranschlag und Steuerfuss des Kantons künftig das Referendum ergriffen werden kann. Die Initiantinnen und Initianten wollen so Steuersenkungs- und Sparbeschlüsse des Grossen Rates zur Volksabstimmung bringen. Der Grosse Rat lehnte die Volksinitiative mit 88 gegen 22 Stimmen ab, weil sie die Funktionstüchtigkeit des Staates gefährden würde und die Luzerner Wirtschaft schädigen könnte. Nach Einschätzung von Regierung und Parlament sind die Mitbestimmungsmöglichkeiten des Volkes im Kanton Luzern – auch in Finanzfragen – bereits heute umfassend ausgebaut. Sie empfehlen deshalb, die Initiative abzulehnen.

Abstimmungsfrage .....	3
Für eilige Leserinnen und Leser .....	4
Bericht des Regierungsrates .....	5
Beschlüsse des Grossen Rates.....	12
Der Standpunkt des Initiativkomitees .....	13
Empfehlung des Regierungsrates.....	14
Initiativtext.....	15

---

## Die Abstimmungsfrage

Sehr geehrte Mitbürgerinnen  
Sehr geehrte Mitbürger

Am 5. November 2004 reichte ein überparteiliches Initiativkomitee das Volksbegehren mit dem Titel «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» ein. Die Initiative verlangt in der Form einer ausgearbeiteten Verfassungsänderung, dass die Beschlüsse des Grossen Rates über den Voranschlag und den Steuerfuss künftig dem fakultativen Referendum unterliegen sollen. Der Grosse Rat hat die Initiative am 27. März 2006 abgelehnt. Sie unterliegt damit der Volksabstimmung. Sie können deshalb am 24. September 2006 über die Initiative abstimmen.

Die Abstimmungsfrage lautet:

### **Wollen Sie die Volksinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» annehmen?**

Wenn Sie die Initiative annehmen wollen, antworten Sie auf die Frage mit Ja. Wollen Sie die Initiative ablehnen, beantworten Sie die Frage mit Nein.

Zu dieser Abstimmungsvorlage unterbreiten wir Ihnen im Folgenden einen erläuternden Bericht und den Wortlaut der Initiative (S. 15).

# Für eilige Leserinnen und Leser

Die von einem überparteilichen Komitee mit dem Namen «Plattform Luzern» Ende 2004 eingereichte Volksinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» verlangt, dass Voranschlag und Steuerfuss des Kantons dem fakultativen Referendum unterstellt werden. § 39 der Staatsverfassung des Kantons Luzern soll entsprechend geändert werden. Die Initiative ist eine Reaktion auf die Verzichts- und Sparpakete der letzten Jahre, die der Regierungsrat und der Grosse Rat im Interesse eines gesunden Staatshaushaltes beschlossen haben. Die Initiantinnen und Initianten wünschen eine direkte Mitsprachemöglichkeit des Volkes bei Steuersenkungs- und Leistungsbaubeschlüssen.

Der Regierungsrat und die Mehrheit des Grossen Rates (CVP-, FDP- und SVP-Fraktion) erachten den jährlichen Voranschlag (Budget) des Kantons und die damit gekoppelte Festsetzung des Staatssteuerfusses als ein Geschäft, das sich nicht für die Volksabstimmung eignet. Die Stimmberechtigten könnten nur Ja oder Nein sagen zu dem ihnen vorgelegten Budget. Der Grosse Rat hingegen kennt den Luzerner Staatshaushalt aus jahrelanger Erfahrung im Detail und kann bei seiner Entscheidung für ein Jahresbudget die verschiedenen Einzelinteressen und alle zu beachtenden Aspekte und Rahmenbedingungen in der Parlamentsdebatte mittels Kompromissfindung berücksichtigen. Budgetbeschluss und Steuerfussfestlegung sind wegen ihrer Komplexität und ihres für die Staatstätigkeit grundlegenden Charakters typische Geschäfte des Parlamentes. Dessen Mitglieder sind als Volksvertreterinnen und -vertreter speziell für solche Geschäfte gewählt worden und stehen hier in besonderer Verantwortung. Diese Aufgabenteilung zwischen Volk und Parlament hat sich auch in den anderen Kantonen bewährt. Die vorbehaltlose und vollumfängliche Möglichkeit eines Budgetreferendums – wie das die Initiative verlangt – gibt es in keinem Kanton.

Hinzu kommt, dass die Initiative für den Fall, dass Budget oder Steuerfuss in einer Volksabstimmung abgelehnt würden, keine Regelung vorsieht, mit der ein mehr oder weniger langer budgetloser Zustand im Kanton überbrückt werden könnte. Ein solcher Schwebezustand hätte aber für den Staat und die Luzerner Volkswirtschaft sehr nachteilige Konsequenzen (Notrecht, Ausgaben- und Baustopps usw.). Kommen Gemeinden mit Voranschlags- oder Steuerfussreferendum in die gleiche Situation, kann der Regierungsrat nofalls eine Ersatzlösung treffen. Eine solche übergeordnete Behörde gibt es für den Kanton nicht.

Die Volksrechte sind im Kanton Luzern umfassend ausgebaut, auch bezüglich Finanzgeschäften und Gesetzen, die Ausgaben zur Folge haben. Wenn die Bevölkerung mit der Stossrichtung der Luzerner Politik im Allgemeinen oder in Einzelfragen nicht mehr einverstanden ist, kann sie dies mit der Wahrnehmung des Wahl-, des Initiativ- und des Referendumsrechtes umfassend und präzise zum Ausdruck bringen. Zusätzliche Einflussmöglichkeiten der Stimmberechtigten bei der Festlegung des Budgets und des Steuerfusses sind bei genauerem Hinsehen mit beträchtlichen Nachteilen für den Kanton verbunden. Der Grosse Rat lehnte die Initiative deshalb mit 88 gegen 22 Stimmen ab.

11 139 551  
16 986  
..... 334 567  
22 139 561  
1 235 098  
176 111 870  
734 983 26 090  
5 909 000 387 654  
209 067 9345

# Bericht des Regierungsrates

## Die Initiative

Die Ende 2004 eingereichte Volksinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» verlangt, dass Voranschlag und Steuerfuss des Kantons dem fakultativen Referendum unterstellt werden. § 39 der Staatsverfassung des Kantons Luzern soll entsprechend geändert werden. Der genaue Wortlaut der Initiative ist auf Seite 15 wiedergegeben.

Das überparteiliche Initiativkomitee unter dem Namen «Plattform Luzern» besteht aus Vertreterinnen und Vertretern von Parteien (GB, SP, CSP, Juso), Gewerkschaften (Unia, Smuv, Syna, VPOD, Comedia, Gewerkschaft Kommunikation, Katholische Arbeiterbewegung Kanton Luzern) und Interessen- und Berufsverbänden (VCS, WWF, Pro Natura, IG Kultur, IG Velo, Schweizerisches Arbeiterhilfswerk, Luzerner Personalverbände, Schweizerischer Verband der Pflegefachfrauen und -männer, Luzerner Lehrerinnen- und Lehrerverband, Verband Luzerner Mittelschullehrpersonen, Berufsverband der Berufsschullehrpersonen Kanton Luzern, Schweizerischer Musikpädagogischer Verband, Verband Luzerner Waldeigentümer und Schweizerischer Berufsverband Soziale Arbeit).

Die Initiative ist eine Reaktion auf die Verzichts- und Sparpakete der letzten Jahre, die der Regierungsrat und der Grosse Rat im Interesse eines gesunden Staatshaushaltes beschlossen haben. Die Initiantinnen und Initianten wünschen eine direkte Mitsprachemöglichkeit des Volkes bei Steuersenkungs- und Abbaubeschlüssen; mit 3000 Unterschriften von Stimmberechtigten soll eine Volksabstimmung über das Budget (Voranschlag) und den Steuerfuss herbeigeführt werden können.

## Auswirkungen der Initiative

Die Initiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» will die direkten Mitbestimmungsmöglichkeiten der Stimmberechtigten erweitern und die bisherige Aufgabenteilung zwischen Bevölkerung und Parlament verändern. Im Folgenden werden die Auswirkungen dieses Begehrens beschrieben und beurteilt, und zwar bezüglich

- Mitbestimmungsmöglichkeiten des Volkes,
- Aufgabenteilung Volk - Parlament,
- konkreter Auswirkungen auf Finanzplanung und Funktionstüchtigkeit des Staates.

### Mitbestimmungsmöglichkeiten des Volkes

Die Stimmberechtigten können den Kanton Luzern mittels Initiativen und Referenden sowie Wahlen und Abstimmungen mitgestalten. Die Stimmbürgerinnen und -bürger beschliessen die Staatsverfassung, und sie haben die Möglichkeit, mit Initiativen die Totalrevision der Verfassung oder den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung einzelner Verfassungsbestimmungen zu verlangen. Sämtliche Verfassungsänderungen unterliegen zudem der Volksabstimmung. Mittels Initiative können die Stimmberechtigten auch den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von Gesetzen verlangen. Auf ein entsprechendes Volksreferendum hin oder wenn der Grosse Rat dies von sich aus beschliesst (z.B. kürzlich Änderung des Ruhetags- und Ladenschlussgesetzes), unterliegen auch Gesetze der Volksabstimmung. Der Volksabstimmung zuzuleiten sind aber auch Volksinitiativen, die vom Grossen Rat abgelehnt wurden. Haben Gesetze freibestimbare Ausgaben von mehr als 25 Millionen Franken zur Folge, sind sie den Stimmberechtigten schon von Verfassungs wegen zur Abstimmung vorzulegen. Ebenso unterliegen Einzelbeschlüsse des Grossen Rates mit freibestimbaren Ausgaben in dieser Höhe der obligatorischen Volksabstimmung (z.B. 2005 Bau des Autobahnzubringers Rontal). Beschlüsse des Grossen Rates, die freibestimbare Ausgaben zwischen 3 und 25 Millionen Franken zur Folge haben, unterliegen dem fakultativen Referendum, wenn der Grosse Rat sie nicht von sich aus der Volksabstimmung unterstellt. Zudem sehen einzelne Gesetze die Unterstellung weiterer Beschlüsse unter das fakultative Referendum vor, so beispielsweise das Steuergesetz, welches das Volksreferendum gegen Beschlüsse über den Bezug von mehr als 1,9 Steuereinheiten ermöglicht.

11 139 551  
 16 986  
 334 567  
 1 235 098  
 409 870  
 26 090  
 387 654  
 2 309 675  
 678 345



Die Volksinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» verlangt, dass zusätzlich zu den aufgeführten Möglichkeiten auch der Voranschlag und der Steuerfuss der Volksabstimmung unterliegen sollen, wenn das Volksreferendum zustande kommt oder wenn der Grosse Rat seinen Beschluss über Steuerfuss und Voranschlag von sich aus der Volksabstimmung unterstellt.

Regierungsrat und Grosse Rat erachten die bestehenden politischen Rechte als umfassend und zweckmässig. Nicht jeder Ausbau der direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten dient der Leistungsfähigkeit des Staates und damit dem Wohl der Einwohnerinnen und Einwohner.

### Aufgabenteilung zwischen Volk und Parlament

Die Stimmberechtigten wählen den Grossen Rat und den Regierungsrat sowie die Luzerner Mitglieder des Nationalrates und des Ständerates. Komplizierte und aufwändige Aufgaben werden an diese Volksvertreterinnen und -vertreter delegiert. Der Grosse Rat und seine Kommissionen setzen sich kompetent mit den anstehenden Geschäften auseinander, zu denen sie vorgängig umfassend dokumentiert werden. Diese Auseinandersetzung mit Geschäften von grosser Tragweite ist nicht nur ein Recht des Parlaments, sondern auch seine Pflicht. Die Grossrätinnen und

Grossräte haben sich mit ihrer Wahl bereit erklärt, sich für die Führung des Kantons Luzern einzusetzen. Zur Ausübung ihres Amtes werden sie vereidigt; sie verpflichten sich damit, die Rechte und Freiheiten des Volkes und der Bürgerinnen und Bürger zu achten, die Verfassung und die Gesetze zu befolgen und ihr Amt gewissenhaft zu erfüllen.

In Bezug auf die Finanzordnung beachtet der Grosse Rat die Grundsätze, wie sie im Finanzhaushaltgesetz festgelegt sind, nämlich: Gesetzmässigkeit, Dringlichkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Vorteilsabgeltung (Verursacherprinzip), anerkannte Buchführungsprinzipien und Haushaltsausgleich im Sinn von § 52<sup>bis</sup> der Staatsverfassung. Die Anforderungen an den Finanzhaushalt eines grossen Gemeinwesens sind vielfältig. Daher wurde als wichtigstes Planungsinstrument der Integrierte Finanz- und Aufgabenplan (IFAP) geschaffen. Zur besseren Führung des Kantons zeigt er die vorgesehene Entwicklung in den jeweils folgenden fünf Jahren auf. Auf dieser Grundlage können sich die Grossrätinnen und Grossräte intensiv mit den wesentlichen Punkten des Staatshaushaltes auseinander setzen.

Der Grosse Rat ist vom Volk gewählt, um dessen Interessen zu vertreten. Die Wählerinnen und Wähler dürfen erwarten, dass sich die Grossrätinnen und Grossräte mit den Sachgeschäften auseinander setzen, sich eine Meinung bilden und Verantwortung für die gefällten Entscheide übernehmen. Nebst der Rechtsetzungskompetenz ist das Bestimmen des Budgets (bzw. des Voranschlags) die ureigenste Kernaufgabe eines Parlaments. Regierungsrat und Grosse Rat sind der Ansicht, dass sich die Aufgabenteilung zwischen Volk und gewählten Vertreterinnen und Vertretern bewährt hat. Mit der in der Initiative geforderten Möglichkeit, mittels des Behördenreferendums über Steuerfuss und Voranschlag eine Volksabstimmung herbeizuführen, könnte der Grosse Rat die Verantwortung abschieben. Zudem wäre – im Gegensatz zur parlamentarischen Debatte – eine differenzierte Stellungnahme des Volkes auf dem Referendumsweg nicht möglich. Das Volk könnte in der Volksabstimmung lediglich zustimmen oder ablehnen. Der Volkswille wäre bei Ablehnungen nicht immer klar erkennbar; unterschiedliche Interessen könnten sich in einer ablehnenden Haltung gegenüber dem Voranschlag kumulieren. Opposition gegen einzelne Punkte würde zudem den ganzen Voranschlag gefährden. Die gesamtheitliche Betrachtung des Grossen Rates sorgt dafür, dass Einzelinteressen berücksichtigt werden. In einem Parlament können im Sinne des Gemeinwohls gewisse Kompromisse geschlossen werden. Bei einem Voranschlag, der in einer Volksabstimmung mehrheitsfähig bleiben soll, besteht die Gefahr, dass dieser auf den kleinsten gemeinsamen Nenner reduziert wird.

11 139 551  
 16 986  
 334 567  
 1 235 098  
 409 870  
 26 090  
 387 654  
 2 309 675  
 678 345  
 22 139 561  
 176 111  
 734 983  
 5 909 000  
 209 978  
 26 090  
 7672  
 309 675  
 678 345

### Budgetprozess

Der ordentliche Budgetprozess im Kanton Luzern dauert beinahe ein Jahr. Aufgrund der allgemeinen Vorgaben des Regierungsrates erarbeiten die Departemente jeweils die Grobbudgets, es finden Gespräche mit den Personalverbänden statt, Leistungsaufträge werden ausgehandelt, Globalbudgets erstellt und die Ergebnisse wieder aufeinander abgestimmt. Dies ist nicht vor Eintreffen der Vorjahresrechnung im März möglich. Im Juni verabschiedet der Regierungsrat den Zahlenteil des Budgets, anschliessend werden die Berichte zum Voranschlag verfasst, und Ende August erfolgt der Versand des Entwurfs an den Grossen Rat. An einer Medienkonferenz Anfang September werden Voranschlag und IFAP der breiteren Öffentlichkeit vorgestellt. Der Grosse Rat setzt sich in den Herbst-Kommissionssitzungen mit den Entwürfen auseinander. Nach letzten Bereinigungen findet die definitive Verabschiedung von Voranschlag und IFAP durch den Grossen Rat normalerweise in der November- oder Dezembersession statt.

Würde die Möglichkeit eines Voranschlagsreferendums geschaffen, müsste zusätzlich die Referendumsfrist von 60 Tagen eingeplant werden. Vor Ablauf der Referendumsfrist würde der Voranschlag nicht in Kraft treten. Es gäbe zwei Möglichkeiten, dieser Situation zu begegnen, nämlich entweder den Budgetprozess um zwei Monate vorzuverschieben oder aber jeweils Anfang Jahr ohne gültiges Budget zu arbeiten. Eine Ablehnung des Voranschlags in der Volksabstimmung würde den Prozess weiter verlängern.

Um die Rechtsunsicherheit zu Beginn des Jahres, für welches der Voranschlag gelten soll, möglichst gering zu halten, würde die Verwaltung wohl versuchen, den ersten Entwurf des Voranschlags früher vorzulegen. Je früher das Budget vom Grossen Rat definitiv verabschiedet wäre, desto früher würde auch die Referendumsfrist ablaufen. Ziel müsste sein, den Voranschlag spätestens im Oktober verabschieden zu können. Allerdings könnte dies zur Folge haben, dass die von den Departementen, den Personalverbänden und anderen Interessierten eingebrachten Vorschläge weniger berücksichtigt werden könnten. Ein weniger breit abgestützter Voranschlag erhöht andererseits wiederum das Risiko eines Referendums. Die Diskussion würde zudem von der Vorbereitungsphase im ersten Budgetierungshalbjahr zur politischen Entscheidungsphase im Frühherbst verlagert, von der sachlichen Verhandlungsebene mit den verschiedenen Partnern zur Mehrheitsfindungsebene der Parteien. Mit der Verschiebung des Prozesses würden die für das Folgejahr zu treffenden Annahmen für den Voranschlag zudem tendenziell ungenauer.

Würde hingegen der bisherige Prozess vom Zeitablauf her beibehalten, wäre der Voranschlag in den ersten Wochen des Budgetjahres noch nicht rechtskräftig. Käme das Volksreferendum zustande, würde sich dieser Schwebezustand entsprechend verlängern. Die Initiative enthält jedoch keine Auffangregelung für diesen Fall (betreffend Konsequenzen vgl. nachstehende Ausführungen unter «Fehlende Auffangregelung zur Verhinderung des budgetlosen Zustands»). Käme das Volksreferendum zustande, würde die Volksabstimmung so bald wie möglich durchgeführt. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass die Abstimmungsanordnungen für kantonale Abstimmungen spätestens am 48. Tag vor dem Abstimmungstag zu veröffentlichen sind und dass die Unterlagen den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern spätestens drei Wochen vor dem Abstimmungstermin zugestellt werden müssen. Die Zeit für die Aufbereitung des Zahlenmaterials (Zusammenzüge und Kommentare für die Abstimmungsbroschüre, umfassende Darstellung im Internet usw.) und die Produktion der Unterlagen muss ebenso eingerechnet werden wie die dadurch entstehenden Kosten. Frühestens Ende März könnte die Volksabstimmung über den Voranschlag des bereits laufenden Jahres stattfinden.

677600	836457	56473	11 139 551
			16 986
22	139 561		334 567
	176 111	1 235 098	409 870
	734 983		26 090
5 909 000			387 654
		2 309 675	
	209 978		678 345
			26 090
			7672
			309 675
			678 345

Sollte das Budget vom Volk abgelehnt werden, müsste es vor einer nächsten Vorlage überarbeitet werden. Dazu wären vorgängig die Gründe für die Ablehnung zu eruieren, was – wie oben bereits angesprochen – bei einer Volksabstimmung nicht immer einfach ist. Regierungsrat und Grosse Rat hätten die Aufgabe, für das laufende Jahr einen neuen Voranschlag auszuarbeiten und zu verabschieden. Die Korrektur einzelner kritischer Punkte böte allerdings noch keine Gewähr für eine Annahme des Voranschlags in einer zweiten Volksabstimmung. Das Voranschlagsreferendum hätte nur schon bei *einem* negativen Volksentscheid Verzögerungen des Budgetprozesses bis in den Herbst des betreffenden Jahres zur Folge. Schlimmstenfalls käme kein Voranschlag zustande. Die ganzen Bemühungen blieben ohne Resultat, und es stünde bereits das Budget für das Folgejahr zur Diskussion.

### Fehlende Auffangregelung zur Verhinderung des budgetlosen Zustands

Die Initiative sieht keine Auffangregelung vor, die eine Blockade der Staatstätigkeit verhindern könnte, falls der Voranschlag in der Volksabstimmung abgelehnt würde. Die Initiantinnen und Initianten formulierten ihr Begehren in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs und nicht als allgemeine Anregung. Die Initiative durfte somit inhaltlich nicht abgeändert oder ergänzt werden. Einen Gegenentwurf aber wollte der Grosse Rat nicht ausarbeiten lassen, zumal er seine steuerpolitischen Vorstellungen mit der laufenden Steuergesetzrevision 2008 umzusetzen gedenkt (vgl. auch das folgende Kapitel «Steuereffizienzreferendum»).

Das Fehlen einer Auffangregelung hätte für den Staat wie auch für die gesamte luzernische Volkswirtschaft negative Konsequenzen. Für die Zeitspanne ohne gültigen Voranschlag würde Notrecht gelten; es dürften nur noch unerlässliche Ausgaben getätigt werden. Ausgeschlossen wären alle freibestimmbaren Ausgaben im kredit- und referendumsrechtlichen Sinn gemäss Finanzhaushaltsgesetz sowie gebundene Ausgaben mit einem zeitlichen Handlungsspielraum. Bestünde die Möglichkeit, ein Projekt zu etappieren oder zu unterbrechen, dürfte der Kanton dafür keine weiteren Ausgaben tätigen. Mit dem Voranschlag werden auch die Kredite für die meisten Projekte mit Ausgaben unter Dekretshöhe gesprochen. Ohne Kreditbeschluss dürften alle diese Projekte nicht an die Hand genommen werden.

Es wäre bezüglich jeder einzelnen Ausgabe zu differenzieren:

- *Personalkosten* dürften nur im bisherigen Umfang als gebunden weitergeführt werden. Weder Teuerungsausgleich noch Realloohnerhöhung dürften ohne entsprechenden Budgetbeschluss gewährt werden.

- Bei früher beschlossenen *Sonderkrediten* etwa für grössere Bauwerke, deren Realisierung sich über mehrere Jahre erstreckt, müsste geprüft werden, ob die eingegangenen vertraglichen Bindungen und die Umstände einen Unterbruch der Arbeiten oder eine *Etappierung* zulassen. Ein vorläufiger *Baustopp* wäre die Folge eines solchen Handlungsspielraumes.
- Gleiches gilt auch für *bauliche Sanierungen an Strassen und Gebäuden*, bei denen nur Notmassnahmen ausgeführt werden dürften. Die meisten der ordentlicherweise mit dem Voranschlag genehmigten Sanierungsarbeiten würden ausgesetzt. Das hätte Folgen für das lokale Gewerbe und die Volkswirtschaft des Kantons Luzern. Der Staat würde vorübergehend nicht mehr investieren. Aus Bauunterbrüchen dürften ferner Mehrkosten für die betroffenen Projekte resultieren.
- Die *Staatsbeiträge* müssten einzeln auf ihre Gebundenheit hin überprüft und – soweit möglich – ausgesetzt werden. Die Gebundenheit jeder Ausgabe ergibt sich aus Gesetz, vorgängigem Beschluss, Vertrag oder Urteil. Beispielsweise dürfte der Kanton ohne Voranschlag viele landwirtschaftliche Subventionen nicht mehr auszahlen.

Beim Vollzug entstünde in der budgetlosen Zeitspanne ein beträchtlicher administrativer Aufwand, weil alle geplanten Ausgaben auf ihre Gebundenheit im oben erwähnten engeren Sinn hin überprüft werden müssten.

Nebst diesen Schwierigkeiten bestünde bei der Einführung des Voranschlagsreferendums das Problem der «Übersteuerung», das heisst, die Stimmberechtigten könnten einem Gesetz, das Ausgaben vorsieht, zustimmen, den damit zusammenhängenden Finanzierungsbeschluss aber ablehnen.

### Steuereffizienzreferendum

Weil die Ausgabenseite eines Finanzhaushalts von den Einnahmen abhängt, will die Initiative auch den Steuerfuss dem fakultativen Referendum unterstellen. Der Grosse Rat fasst den Beschluss über den Steuerfuss für das bevorstehende Steuerjahr jährlich zusammen mit der Festsetzung des Voranschlags. Der Beschluss des Grossen Rates unterliegt bereits heute dem fakultativen Referendum nach § 39 der Staatsverfassung, allerdings nicht – wie in der Initiative verlangt – in jedem Fall, sondern nur, wenn die Staatssteuer mehr als 1,9 Einheiten betragen soll. Damit können sich die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler gegen eine übermässige Steuerbelastung wehren. Die Bürgerinnen und



Bürger haben Anspruch darauf, dass der Staat mit den ihm zur Verfügung gestellten Mitteln haushälterisch umgeht; wenn diese knapp sind, soll nicht der Steuerfuss erhöht, sondern zuerst die Ausgabenseite überprüft werden.

Auch für den Fall der Ablehnung des vom Grossen Rat beschlossenen Steuerfusses ist in der Initiative keine Auffangregelung vorgesehen. Es stellt sich somit wie beim Voranschlagsreferendum die Frage, wie bei einem Anfang Jahr oder gänzlich fehlenden Steuerfuss vorgegangen werden müsste. Ohne eine Auffangregelung, welche die Fortsetzung der Staatstätigkeit ermöglicht, wären zahlreiche staatliche Tätigkeiten aufgrund der fehlenden Finanzierung blockiert. Die Staatssteuer könnte zwar weiterhin definitiv veranlagt werden. Mangels Festsetzung der Steuereinheiten könnten jedoch nur noch provisorische Steuerrechnungen, basierend auf angenommenen Steuereinheiten, gestellt werden. Je länger die Ungewissheit dauerte, desto grösser würde der nachträgliche, rückwirkende Korrekturbedarf beim Steuerbezug. Das würde zu erheblichen administrativen Mehrbelastungen führen, namentlich im Bereich des Quellensteuerbezugs und bei Personen, bei denen die Steuerpflicht infolge Wegzugs, Todes oder Liquidation endet. Zudem trüge der Staat das Risiko, veranlagte Steuern nicht mehr beziehen zu können (Debitorenrisiko), sowie das Risiko, nachträglich grössere Steuerbeträge samt Zins zurückerstatten zu müssen. Da dem Referendum eine Veto-Funktion zukommt, bestünde ausserdem die Gefahr, dass überhaupt kein rechtsgültiger Beschluss über die Steuereinheiten zustande käme. Die Wahrscheinlichkeit eines solchen «worst case» ist zwar gering, er lässt sich aber auch nicht ausschliessen. Träte dieser Fall aber ein oder käme ein Beschluss über den Steuerfuss für ein bestimmtes Jahr während einer längeren Zeitdauer nicht zustande, entstünde ohne Auffangregelung eine ernstzunehmende staatspolitische Krise.

Im Zusammenhang mit der vorliegenden Initiative ist zu erwähnen, dass die Steuergesetzrevision 2008 vorsieht, die Referendumsgrenze von bisher 1,9 Einheiten auf neu 1,6 Einheiten zu senken. Zudem soll für den Fall, dass es zu einem Referendum kommt, eine Auffangregelung geschaffen werden, um die Nachteile einer längeren Zeit ohne definitiven Beschluss über die zu beziehenden Steuereinheiten in Grenzen zu halten. Die Auffangregelung sieht vor, dass die zuletzt gültig festgelegten Steuereinheiten gelten, falls nach Ablauf des Rechnungsjahres noch kein gültiger Beschluss über die Steuereinheiten vorliegt. Diese dem heutigen Konzept entsprechende Lösung im Steuergesetz ist – im Gegensatz zu einem Steuerfussreferendum auf Verfassungsebene – sach- und stufengerecht.

## Vergleich mit anderen Kantonen und mit Gemeinden

Der Vergleich mit den anderen Kantonen zeigt, dass das Budget nicht nur grundsätzlich, sondern in verschiedenen Verfassungen sogar ausdrücklich vom Referendum ausgenommen ist. Obwohl beispielsweise bei der Revision der Berner Verfassung der Anwendungsbereich der fakultativen Volksabstimmung gegenüber dem früheren Recht ausgedehnt wurde, sind gemäss der Berner Verfassung vom 6. Juni 1993 die Staatsrechnung und der Voranschlag ausdrücklich von einer fakultativen Volksabstimmung ausgeschlossen. Dasselbe gilt für den Kanton Neuenburg, dessen Verfassung vom 24. September 2000 datiert. Auch in der Verfassung des Kantons Graubünden aus dem Jahr 2003 ist festgelegt, dass Beschlüsse über den Steuerfuss, das Budget und die Staatsrechnung nicht referendumsfähig sind. Anlässlich der Revision der neuen Zürcher Kantonsverfassung, die per Anfang 2006 in Kraft trat, wurde die Budgethoheit des Parlaments ebenfalls diskutiert. Der Zürcher Verfassungsrat wollte letztlich die vom Volk gewählten Behörden und ihre Kompetenzen nicht durch Verfassungsmittel schwächen. Die Forderungen nach Unterstellung des Steuerfusses unter das obligatorische beziehungsweise fakultative Referendum wurden ebenso wenig aufgenommen.



Die Initiantinnen und Initianten argumentieren, dass im Kanton Luzern das Budgetreferendum auf Gemeindeebene bekannt sei. Im Gegensatz zur kommunalen Ebene gibt es aber nach der Ablehnung eines kantonalen Voranschlags keine übergeordnete Behörde, die ersatzweise tätig werden könnte. Werden in einer Gemeinde Voranschlag oder Steuerfuss in der Abstimmung zweimal abgelehnt, unterbreitet der Gemeinderat den Voranschlag oder den Steuerfuss dem Regierungsrat zur Festlegung. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass an einer Gemeindeversammlung auch inhaltliche Stellungnahmen und konkrete Änderungsanträge möglich sind.

Die Initiantinnen und Initianten verweisen darauf, dass in der Stadt Luzern Voranschlag und Steuerfuss dem fakultativen Referendum unterstehen, sofern der Steuerfuss unverändert bleibt. Dieses fakultative Budgetreferendum wurde seit seiner Einführung im Jahr 2000 noch nie ergriffen. Wie auch der Kanton Bern zeigt, müssen kommunale Regelungen nicht unbedingt auch für den Kanton geeignet sein. Während im Kanton Bern der Voranschlag ausdrücklich von einer fakultativen Volksabstimmung ausgeschlossen ist, unterstehen in der Stadt Bern Produktgruppen-Budget und Steueranlage der obligatorischen Volksabstimmung.

Für die Kantone gibt es keine entsprechende Aufsichtsbehörde, die ersatzweise ein Budget festsetzen kann. Der budgetlose Zustand kann im Gegensatz zu den Gemeinden nicht behoben werden. Was beim Budgetreferendum für die Gemeinden gilt, kann deshalb nicht auf den Kanton übertragen werden.

## Stellungnahme zur Initiative

Derzeit laufen im Kanton Luzern verschiedene gewichtige finanzpolitische Projekte. Nebst der in der parlamentarischen Beratung befindlichen Steuergesetzrevision 2008 sind insbesondere die kantonale Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sowie die Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden (Finanzreform 08) zu erwähnen. Ein Voranschlags- und Steuerfussreferendum würde in diesem politischen Umfeld zu grossen Unsicherheiten führen. Die Zuverlässigkeit des staatlichen Handelns würde darunter leiden. Gleichzeitig gehen die Sparbemühungen weiter, die auf eine nachhaltige Finanzpolitik und einen gesunden Staatshaushalt ausgerichtet sind. Das Finanzleitbild 2006 konkretisiert das im Legislaturprogramm 2003-2007 festgehaltene Ziel «Gesunde Finanzen und tragbare Steuern» wie folgt:

1. Die Laufenden Rechnungen schliessen ausgeglichen ab.
2. Die Steuerbelastung wird dem schweizerischen Mittel angenähert.
3. Der Kanton macht keine neuen Schulden.
4. Der Kanton erbringt seine Leistungen effektiv und effizient.
5. Der Kanton bleibt ein attraktiver Arbeitgeber.
6. Der Kanton schafft die Voraussetzungen für leistungsfähige Gemeinden.

Nach diesen Grundsätzen werden Regierungsrat und Grosse Rat in den kommenden Jahren die Finanzpolitik gestalten. Deren Umsetzung würde durch die jährlich wiederkehrende Möglichkeit eines Budgetreferendums gefährdet.

11 139 55  
3 516 98  
77 334 55  
22 139 561  
21 235 176 111  
15 409 734 983  
5 909 000  
7 666 8 209 978  
26 090  
99 845 6 734 983  
5 909 000

Regierungsrat und Grosser Rat lehnen die Volksinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» zusammengefasst aus den folgenden Gründen ab:

Im Kanton Luzern sind die **Volksrechte bereits heute gut ausgebaut**. Insbesondere ist die Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger mittels des Finanzreferendums gewährleistet.

Das **Parlament** ist zur Behandlung komplexer Finanzgeschäfte nicht nur **besser geeignet** als die Stimmberechtigten, sondern auch dazu verpflichtet, die Verantwortung für den Staatshaushalt wahrzunehmen.

Eine Abstimmung über den Voranschlag ermöglicht dem Volk **keine differenzierte Mitsprache**: Die Stimmberechtigten könnten nur Ja oder Nein sagen. Eine Ablehnung des Voranschlags wäre als Kumulation der Opposition gegen einzelne Punkte schwierig zu interpretieren. Es bestände ferner die Gefahr, dass zur Verhinderung eines Referendums der Voranschlag auf den «kleinsten gemeinsamen Nenner» reduziert würde.

Bei einem Voranschlagsreferendum müsste entweder der bewährte Budgetprozess angepasst oder aber alljährlich ein mehr oder weniger langer **Schwebezustand ohne gültiges Budget** in Kauf genommen werden.

Für den allfälligen Schwebezustand Anfang Jahr sowie für den Fall einer Ablehnung des Voranschlags in der Volksabstimmung **fehlt eine Auffangregelung**. Unter dem Notrecht dürften nur unerlässliche Ausgaben getätigt werden, was für den Staat und die luzernische Volkswirtschaft negative Konsequenzen hätte.

Ein **Steuerfussreferendum besteht im Kanton Luzern bereits**. Seine Anpassung steht im Rahmen der laufenden Steuergesetzrevision 2008 zur Diskussion.

Die beim Voranschlagsreferendum bestehende Problematik der **Rechtsunsicherheit** und der fehlenden Auffangregelung gilt auch für das Steuerfussreferendum. Bei Ablehnung des Steuerfusses in der Volksabstimmung entstünde aufgrund der nur provisorisch ausgestellten Steuerrechnungen mit hypothetischem Steuerfuss ein nachträglicher, rückwirkender Korrekturbedarf. Beim Staat stiege einerseits das Debitorenrisiko, andererseits würde die drohende Rückerstattungspflicht die Planungssicherheit beeinträchtigen. Im schlimmsten Fall käme überhaupt kein rechtsgültiger Beschluss über die Steuereinheiten zustande. Die Steuern könnten nicht definitiv eingezogen werden.

Auch in den **anderen Kantonen** gibt es die vorbehaltlose und vollumfängliche Möglichkeit des Budgetreferendums – wie das die Initiative verlangt – nicht. Teilweise ist dieses sogar ausdrücklich ausgeschlossen.

Das **kommunale Steuerfuss- oder Voranschlagsreferendum** ist mit der vorliegenden Initiative **nicht vergleichbar**. Zum einen kann in den Gemeinden bei länger andauerndem Schwebezustand ersatzweise der Regierungsrat tätig werden. Zum andern sind an einer Gemeindeversammlung – im Gegensatz zur Urnenabstimmung – auch inhaltliche Stellungnahmen der Bürgerinnen und Bürger möglich.



## Beschlüsse des Grossen Rates

Bei der Behandlung der Initiative im Grossen Rat standen sich die SP- und die GB-Fraktion als Befürworterinnen der Initiative und die Fraktionen der CVP, der FDP und der SVP gegenüber, welche diese ablehnten.

Die Ratsmitglieder der SP und des GB betonten, dass mit der Initiative die demokratischen Volksrechte in einem wichtigen Bereich erweitert würden, in dem die Bevölkerung bisher kaum mitreden könne: beim Budget und beim Steuerfuss des Kantons. Dieser Ausbau der Volksrechte sei nötig, weil Regierung und Grosser Rat mit ihren Sparvorhaben in den letzten Jahren beim Volk oftmals auf Ablehnung gestossen seien. Die von den Gegnerinnen und Gegnern der Initiative vorgebrachten Argumente gegen die Initiative bezeichneten diese Ratsmitglieder als nur formal und verwaltungstechnisch; sie gingen an der politischen Bedeutung der Initiative vorbei. Diese bestehe darin, dass das Volk künftig nicht nur gegen eine Erhöhung des Steuerfusses das Referendum ergreifen könnte (wie heute im Steuergesetz ab einer bestimmten Limite vorgesehen), sondern auch gegen dessen Senkung und gegen das damit einhergehende Sparbudget. Das Volk sei durchaus in der Lage, auch über diese Fragen verantwortungsbewusst zu entscheiden. Die Probleme, die sich stellten, wenn ein Voranschlag des Grossen Rates von den Stimmberechtigten abgelehnt werden sollte, seien mit der Gesetzgebung lösbar, wenn Parlament und Regierung nur den Willen dazu zeigten.

Die Ratsmehrheit, bestehend aus den CVP-, FDP- und SVP-Mitgliedern, verteidigte die bisherige Regelung der Budgetierung und Steuerfussfestlegung durch den Grossen Rat. Diese Geschäfte seien typische Geschäfte des Parlamentes, das dafür gewählt und verantwortlich sei, komplexe Aufgaben zu behandeln. Das Parlament mit seinen grossen Kenntnissen der gesamten Staatstätigkeit könne die Budgetierung einfacher und seriöser vornehmen als die Bevölkerung. Zu diesem Schluss seien auch verschiedene andere Kantone mit neueren Verfassungen gekommen. Die bisherige Kompetenzverteilung im Budgetierungsprozess zwischen dem Regierungsrat, dem Grossen Rat und dem Volk habe sich bewährt. Auch wenn Regierungsrat und Parlament im Rahmen von Sparbemühungen wichtige Leistungen nicht mehr erbringen wollten, sei die Mitsprache der Bevölkerung bereits heute gewährleistet. Denn solche Leistungen seien in der Regel in Gesetzen geregelt.

Gegen entsprechende Gesetzesänderungen könne das Volk aber das Referendum ergreifen und so eine Volksabstimmung erzwingen. Sollte den Stimmberechtigten der Kurs von Regierung und Parlament grundsätzlich nicht mehr zusagen, hätten sie überdies alle vier Jahre die Möglichkeit, diesen bei den Wahlen zu ändern. Ein Demokratiedefizit, wie die Initiantinnen und Initianten bemängeln, bestehe also nicht. Dieses werde bloss behauptet, um ein Instrument in die Luzerner Politik einzuführen, mit dem die Bemühungen der Mehrheit des Grossen Rates um eine Sanierung des Staatshaushaltes gebremst werden könnten. Dabei werde von den Befürwortern der Initiative in Kauf genommen, dass der Kanton gegebenenfalls während Monaten ohne gültigen Voranschlag und ohne gültigen Steuerfuss funktionieren müsste. Die Initiative sehe für diesen Fall nämlich keine Auffangregelung vor, sodass viele Staatstätigkeiten blockiert würden. Aus allen diesen Gründen lehnte der Grosse Rat die Volksinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» mit 88 gegen 22 Stimmen ab.

11 139 551

16 986

334 567

22 139 561 098

176 111 409 870

734 983 26 090

5 909 000 187 654

209 978 2 309 675

26 090 678 345

309 675



## Der Standpunkt des Initiativkomitees

Das Komitee schreibt zur Begründung seiner Initiative:

*Die Initiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» verlangt, Voranschlag und Steuerfuss des Kantons dem fakultativen Referendum zu unterstellen, damit künftig die Bevölkerung bei Bedarf darüber abstimmen kann. So können wir sichern, dass die kantonale Politik den Bedürfnissen und Interessen der Mehrheit entspricht.*

*In letzter Zeit haben die Behörden viele öffentliche Dienstleistungen in Frage gestellt. Beispiele: Die Verbilligung der Krankenkassenprämien wurde sehr verschlechtert, über 200 Kantonsangestellte wurden entlassen, eine Schulstunde pro Stufe ebenso gestrichen wie die kantonalen Beiträge an die Musikschule, die Sozialhilfe wurde gekürzt, der Umweltschutz und der öffentliche Verkehr zurückgebunden.*

*Und die Bevölkerung? Sie hatte nichts dazu zu sagen. Ihre Proteste gegen die «Reform 06» haben aber gezeigt: Diese Politik liegt nicht im Interesse der grossen Mehrheit. Dank des Widerstands der Bevölkerung bestehen das Naturmuseum, die Kanti Beromünster und das Spital Wolhusen weiter.*

*Doch die Institutionen bleiben gefährdet. Die Behörden planen bis 2010 weitere Steuersenkungen. Dies würde nach einem weiteren Leistungsabbau rufen. So soll eine Halbierung der Vermögenssteuer die Allerreichsten entlasten. Den Einnahmefall von 45 Millionen Franken kann sich der Kanton aber nicht leisten. Die absehbare Folge: Weitere öffentliche Leistungen würden gekürzt oder abgeschafft. Über solche Abbauprojekte muss die Bevölkerung künftig abstimmen können. Die Initiative ermöglicht das.*

*Ihre Umsetzung ist problemlos. In der Stadt Luzern bewährt sich dasselbe fakultative Referendum seit Jahren. Eine Lösung im Falle eines Neins zu Budget und Steuerfuss stände bereit.*

*Die Initiative wird von einem breit abgestützten Komitee getragen. Rund 30 Organisationen, Verbände und Parteien wehren sich für die Interessen der Luzerner Bevölkerung und empfehlen Ihnen ein Ja.*

## Stellungnahme zum Standpunkt des Initiativkomitees

Das Initiativkomitee erwähnt verschiedene Sparmassnahmen, die in den letzten Jahren diskutiert oder umgesetzt wurden. So behaupten die Initiantinnen und Initianten, dass die Prämienverbilligung verschlechtert worden sei. Tatsache ist, dass im Jahr 1997 an 22 Prozent der Luzerner Bevölkerung Prämienverbilligungen in der Höhe von 57,5 Millionen Franken ausbezahlt wurden. Bis im Jahr 2005 ist dieser Bevölkerungsanteil auf 39 Prozent und der ausbezahlte Betrag auf 149,26 Millionen Franken angestiegen. Auf den 1. Januar 2007 sollen für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung zudem die Prämien um mindestens 50 Prozent verbilligt werden.

Das Initiativkomitee erklärt, über 200 Kantonsangestellte seien entlassen worden. Der durch Umstrukturierungen in der Verwaltung begründete Stellenabbau der letzten Jahre hatte jedoch nicht immer Entlassungen zur Folge; ein Grossteil des Stellenabbaus konnte mit Pensenreduktionen, Pensionierungen und Fluktuationen aufgefangen werden oder wurde mit Sozialplänen begleitet und abgedeckt. Im Übrigen haben die Luzernerinnen und Luzerner im Jahr 2002 mit der Zustimmung zur Volksinitiative «für eine effiziente Regierung und schlanke Verwaltung» die Straffung der Organisation und die Vereinfachung der Verwaltungsabläufe selbst verlangt.

Mit der «Reform 06» soll der Luzerner Staatshaushalt durch strukturelle und organisatorische Massnahmen sowie den Verzicht auf staatliche Angebote nachhaltig entlastet werden. Der Grosse Rat beschloss im November 2005, eine Anzahl Machbarkeitsprüfungen der Reformkommission nicht durchzuführen, insbesondere jene über die Schliessung des Spitals Wolhusen, die Schliessung der Kantonschule Beromünster, die Trennung vom Natur-Museum und über die Ämter-Reduktion. Das Parlament hat damit seine Verantwortung als Volksvertretung wahrgenommen. Eine direkte Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger war auch in diesem Fall nicht nötig. Die anderen Massnahmen aus dem Reformpaket werden innerhalb eines Jahres geprüft. Soweit ihre Umsetzung Gesetzesanpassungen oder ein Dekret voraussetzt, werden sich auch die Stimmberechtigten im Rahmen des fakultativen Referendums dazu äussern können.

Mit der schon seit längerem geplanten Steuergesetzrevision 2008 soll schergewichtig der Mittelstand entlastet und der Wirtschaftsstandort Luzern gestärkt werden. Tiefere Steuern werden im Kanton Luzern zu einem höheren Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum führen. Durch die Verbesserung des Steuersubstrats werden weitere Entlastun-

11 139 551  
16 986  
334 567  
1 235 098  
409 870  
26 090  
387 654  
2 309 675  
678 345

gen der unteren und mittleren Einkommen ermöglicht. Der Grosse Rat wird die Steuergesetzrevision voraussichtlich in der Septembersession 2006 beschliessen. Gegen die geplante Änderung des Steuergesetzes kann bereits nach geltendem Recht das Volksreferendum ergriffen werden. Die Initiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» bringt hier keine Erweiterung der Mitbestimmungsrechte.

Das Initiativkomitee verharmlost die mit dem Voranschlagsreferendum verbundene Umsetzungsproblematik. Es behauptete, eine Lösung stünde bereit, ohne aber eine solche vorzuschlagen oder auch nur zu skizzieren. Auch der Vergleich mit der Stadt Luzern hinkt: einerseits wurde dort das Budgetreferendum noch nie ergriffen, andererseits existiert für Gemeinden im Gegensatz zu Kantonen eine Auffangregelung zur Vermeidung des budgetlosen Zustands (vgl. S. 9 f.)

### Empfehlung des Regierungsrates

In Übereinstimmung mit der grossen Mehrheit des Grossen Rates (88 gegen 22 Stimmen) empfehlen wir Ihnen, sehr geehrte Mitbürgerinnen und Mitbürger, die Volksinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» abzulehnen.

Luzern, 4. Juli 2006

Im Namen des Regierungsrates  
Der Schultheiss: Anton Schwingruber  
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

## Initiativtext

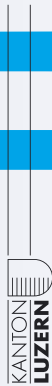
---

Gestützt auf § 35<sup>bis</sup> der Staatsverfassung des Kantons Luzern stellen die Initiantinnen und Initianten folgendes Begehren auf Änderung der Staatsverfassung in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs:

**§ 39** *Volksabstimmung über Gesetze, Konkordate, Voranschlag und Steuerfuss*

<sup>1</sup> Gesetze, Konkordate, Voranschlag und Steuerfuss unterliegen der Volksabstimmung, wenn das fakultative Volksreferendum zustande kommt (§ 40) oder wenn der Grosse Rat die Vorlage von sich aus dem Referendum unterstellt.

# LUZERN



## **Kontakt**

Staatskanzlei des Kantons Luzern  
Bahnhofstrasse 15  
CH-6002 Luzern

Telefon  
041 228 51 11  
041 228 60 00

Telefax  
041 228 50 36  
041 228 60 99

E-Mail  
[staatskanzlei@lu.ch](mailto:staatskanzlei@lu.ch)  
[information@lu.ch](mailto:information@lu.ch)

Internet  
[www.lu.ch](http://www.lu.ch)