



Botschaft des Regierungsrates
an den Grossen Rat

B 121

**zum Entwurf eines Grossrats-
beschlusses über die
Verlängerung der Frist zur
Behandlung der Volksinitiative
«Mehr Demokratie
bei den Kantonsfinanzen»**

Übersicht

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, die Frist zur Behandlung der Volksinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» um ein Jahr zu verlängern. Die Verfassungsinitiative steht inhaltlich in engem Zusammenhang mit der Initiative «Steuern vors Volk», die vom Grossen Rat in der Septembersession 2005 an den Regierungsrat zurückgewiesen wurde mit dem Auftrag, in einem Gegenvorschlag eine umfassende kantonale Steuerstrategie vorzulegen. Der Regierungsrat wird dem Grossen Rat die Botschaft zu einem steuerlichen Gesamtpaket im ersten Halbjahr 2006 unterbreiten. Im Interesse eines koordinierten Vorgehens ist es sinnvoll, dass das Parlament die Volksinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» erst dann berät, wenn klar ist, mit welchem Inhalt der Grosse Rat die «Steuergesetzrevision 2008» beschlossen hat. Dies dürfte im Herbst 2006 der Fall sein. Eine Verlängerung der Frist zur Behandlung der Volksinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» ist deshalb angezeigt.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Grossen Rat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beantragen Ihnen mit dieser Botschaft die Verlängerung der Frist zur Behandlung der Volksinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» um ein Jahr bis zum 20. November 2006.

I. Einleitung

1. Materielles

Am 5. November 2004 reichte ein überparteiliches Initiativkomitee das Volksbegehren mit dem Titel «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» ein. Gestützt auf § 35^{bis} 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

Absatz 1: 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.

Die Initiantinnen und Initianten begründen ihr Anliegen damit, dass wichtige politische Weichenstellungen mit dem Volkswillen übereinstimmen müssten. Im Zusammenhang mit der Sparrunde 2004 im Kanton Luzern habe sich gezeigt, dass dies nicht immer gewährleistet sei. Bei den wichtigsten Beschlüssen in diesem Zusammenhang, nämlich bei Voranschlag und Steuerfuss, habe die Bevölkerung nichts zu sagen, weil der Grosse Rat abschliessend entscheide. Das Initiativkomitee befürchtet, dass aufgrund von Steuerfuss-Senkungen das kantonale Leistungsangebot weiter abgebaut und das Gesicht des Kantons massgeblich verändert werde. Dies dürfe nicht gegen den Volkswillen geschehen.

Die Initiative will deshalb Voranschlag und Steuerfuss des Kantons dem fakultativen Referendum unterstellen. Diese Lösung habe sich beispielsweise in der Stadt Luzern bewährt. Sie gewährleiste, dass die Bevölkerung bei Bedarf das letzte Wort habe.

2. Rechtliches

Die Verfassungsinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» wurde von 5213 Stimmberechtigten gültig unterzeichnet. Gestützt auf § 141 des Stimmrechtsgesetzes (StRG; SRL Nr. 10) stellte der Regierungsrat fest, dass die kantonale Initiative zustande gekommen ist. Der entsprechende Beschluss wurde im Kantonsblatt Nr. 47 vom 20. November 2004 veröffentlicht.

Nach § 82a Absatz 1 des Grossratsgesetzes (SRL Nr. 30) unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat innert einem Jahr, seit das Zustandekommen einer Verfassungsinitiative (Teilrevision der Staatsverfassung) veröffentlicht wurde, Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme. Der Grosse Rat kann diese Frist angemessen verlängern (§ 82h Grossratsgesetz).

Aus den nachfolgend genannten Gründen beantragen wir Ihnen eine Fristverlängerung um ein Jahr.

II. Begründung für die Fristverlängerung

1. Ausgangslage

Die Volksinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» verlangt eine Änderung der Kantonsverfassung: Nebst Gesetzen und Konkordaten sollen auch der Voranschlag und der Steuerfuss der Volksabstimmung unterliegen, sofern das Volksreferendum zustande kommt oder der Grosse Rat seinen Beschluss über Steuerfuss und Voranschlag von sich aus der Volksabstimmung unterstellt. Die Verfassungsinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» hängt inhaltlich eng mit der Volksinitiative «Steuern vors Volk» der FDP zusammen. Die FDP-Initiative verlangt eine Änderung des Steuergesetzes. Damit soll die Festsetzung der Staatssteuer durch den Grossen Rat obligatorisch der Volksabstimmung unterliegen, wenn der Steuerfuss in den Jahren 2005 bis 2007 mehr als 1,65 Einheiten und ab 2008 mehr als 1,5 Einheiten beträgt. Wir haben Ihnen in der Botschaft B 70 vom 9. November 2004 die Initiative zur Ablehnung empfohlen und Ihnen einen Gegenvorschlag unterbreitet. Dieser sah vor, dass der Beschluss des Grossen Rates dem fakultativen Referendum untersteht, wenn eine Staatssteuer von mehr als 1,80 Einheiten beschlossen wird.

Die vorberatende Kommission Wirtschaft und Abgaben (WAK) Ihres Rates lehnte sowohl die FDP-Initiative als auch den Gegenvorschlag unseres Rates ab. Sie erteilte der Verwaltung den Auftrag, einen neuen Gegenvorschlag auszuarbeiten, der sich inhaltlich am Anliegen der Initiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» orientiert. Gleichzeitig beauftragte sie das Finanzdepartement, bei einem neutralen Experten ein Gutachten über die Zulässigkeit dieses Auftrags erstellen zu lassen.

2. Koordination mit der Initiative «Steuern vors Volk»

Das von der WAK verlangte Gutachten zur Koordination der beiden Vorlagen und zur Bestimmung des weiteren Vorgehens wurde bei Professor Pierre Tschannen vom Institut für öffentliches Recht der Universität Bern eingeholt. Der Gutachter kam dabei unter anderem zu den folgenden Schlüssen:

- Die beiden Initiativen «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» und «Steuern vors Volk» schliessen sich gegenseitig nicht aus.
- Die Initiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» kann formell nicht als Gegenentwurf zur Initiative «Steuern vors Volk» dienen. Wohl aber ist ein eigenständiger Gegenentwurf zulässig, welcher sich inhaltlich an der Initiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» orientiert.
- Die beiden Initiativen sollen entweder ohne Gegenentwürfe gleichzeitig oder mit Gegenentwürfen zeitlich gestaffelt zur Abstimmung gebracht werden. Dadurch wird eine Überforderung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger vermieden.

Der Finanzdirektor unterbreitete am 14. Juni 2005 den Mitgliedern der WAK für deren Sitzung vom 26. August 2005 einen Gegenentwurf mit den folgenden Änderungen von § 2 Absätze 2 und 3 des Steuergesetzes (SRL Nr. 620):

² *Der Grosse Rat setzt jährlich mit dem Beschluss über den Voranschlag auf Antrag des Regierungsrates die zu beziehenden Staatssteuern in Einheiten oder Bruchteilen von Einheiten für Vermögen, Einkommen, Gewinn und Kapital fest.*

³ *Der Beschluss des Grossen Rates über den Voranschlag und die zu beziehenden Steuereinheiten unterliegt dem fakultativen Referendum gemäss § 40 der Staatsverfassung. Liegt nach Ablauf des Rechnungsjahres kein Beschluss über Voranschlag und Steuereinheiten vor, gelten die letzten gültig festgesetzten Steuereinheiten.*

In der Septembersession 2005 wies Ihr Rat unsere Botschaft vom 9. November 2004 mit den Entwürfen eines Grossratsbeschlusses über die Volksinitiative «Steuern vors Volk» sowie einer Änderung des Steuergesetzes an uns zurück. Sie erteilten uns den Auftrag, einen umfassenden Gegenvorschlag zur Initiative «Steuern vors Volk» vorzulegen. Wir stellten in Aussicht, dass dieser Gegenvorschlag aus einer Änderung des Steuergesetzes im Sinn der geplanten nächsten Teilrevision mit ihren gezielten Entlastungen («Steuergesetzrevision 2008») bestehen werde, nämlich aus:

- 2008: Revision der Ehe- und Familienbesteuerung, Entlastung der unteren und mittleren Einkommen und Steigerung der Standortattraktivität durch frühzeitige Umsetzung der geplanten Unternehmenssteuerreform II des Bundes sowie durch Senkung der Unternehmenssteuern. Wir haben dafür im IFAP 2006–2010 ab 2008 50 Millionen Franken reserviert.
- 2009: Ausgleich der kalten Progression. Wir haben dafür im IFAP 2006–2010 ab 2009 30 Millionen Franken eingestellt.
- 2010: Halbierung der Vermögenssteuer. Der Regierungsrat erachtet eine Reduktion der Vermögenssteuer als sehr wichtig und dringend. Die im Vergleich zu Nachbarkantonen sehr hohe Belastung fördert die Abwanderung wohlhabender Personen. Durch die Abwanderung verliert der Kanton auch die Einkommens-

steuer dieser Personen. Deshalb kann davon ausgegangen werden, dass der Kompensationseffekt aus der Senkung der Vermögenssteuer erheblich sein wird. Er kann noch vergrössert werden, wenn die geplante Senkung rechtzeitig und umfassend kommuniziert wird. Durch den Kompensationseffekt reduzieren sich die Ausfälle für den Kanton auf rund 20 Millionen Franken. Wir haben diesen Ausfall ab 2010 im IFAP 2006–2010 eingestellt.

- In dieser Teilrevision des Steuergesetzes soll auch die Referendumsgrenze auf die für 2006 geplanten 1,6 Einheiten abgesenkt werden. Neu wäre für den Fall, dass es zu einem Referendum kommen sollte, eine Auffangregelung vorzusehen. Damit liessen sich die Nachteile einer längeren Zeit ohne definitiven Beschluss über die zu beziehenden Steuereinheiten in Grenzen halten. Damit wäre in der Steuergesetzrevision 2008 konkret folgende Änderung von § 2 Absatz 3 des Steuergesetzes vorzusehen:

«Der Beschluss des Grossen Rates, aufgrund dieses Gesetzes eine Staatssteuer von mehr als 1,60 Einheiten zu beziehen, unterliegt dem fakultativen Referendum nach § 40 der Staatsverfassung. Liegt nach Ablauf des Rechnungsjahres kein Beschluss über den Steuerfuss vor, gilt der letzte gültig festgesetzte Steuerfuss.»

Die FDP signalisierte, dass sie ihre Initiative «Steuern vors Volk» zurückzuziehen gedenke, wenn der Grosse Rat die «Steuergesetzrevision 2008» im Sinn der Regierung beschliesst.

Wir werden Ihnen die Botschaft zu den erwähnten Steuerentlastungen mit dem Gesamtpaket «Steuergesetzrevision 2008» im ersten Halbjahr 2006 unterbreiten. Der Rahmen dieser Steuergesetzrevision 2008 ist mit Ausfällen von 100 Millionen Franken beziehungsweise mit einer Entlastung der Steuerzahlenden bei den Staatssteuern von 125 Millionen Franken in den Umsetzungsjahren 2008 bis 2010 definiert. Wir haben die Ausfälle im IFAP 2006–2010 eingerechnet.

Die Initiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» wurde nach der Initiative «Steuern vors Volk» eingereicht. Die Erwahrungsbeschlüsse liegen rund ein Jahr auseinander. Beide Initiativen bezwecken einen Ausbau der demokratischen Rechte bei den Staatsfinanzen und wurden bisher stets zusammen diskutiert. Im Interesse eines koordinierten Vorgehens ist es sinnvoll, dass das Parlament die Initiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» erst dann behandelt, wenn klar ist, wie ein allfälliger Gegenvorschlag zur Initiative «Steuern vors Volk» lautet und ob diese Initiative zurückgezogen wurde. Erst dann wird es uns möglich sein, Ihnen einen Antrag für Ihre Stellungnahme zur Initiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» zu unterbreiten, der nicht mit zahlreichen Unbekannten behaftet ist. Dies dürfte im Herbst 2006 der Fall sein. Die Fristerstreckung um ein Jahr ist somit sachlich begründet.

III. Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, gestützt auf § 82h des Grossratsgesetzes die Frist, innert der wir Ihnen eine Botschaft zur Volksinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» zu unterbreiten haben, um ein Jahr zu verlängern.

Luzern, 2. November 2005

Im Namen des Regierungsrates
Der Schultheiss: Max Pfister
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

Grossratsbeschluss über die Verlängerung der Frist zur Behandlung der Volksinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen»

vom

Der Grosse Rat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 2. November 2005,

beschliesst:

1. Die Frist, innert welcher der Regierungsrat eine Botschaft zur Volksinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» zu unterbreiten hat, wird bis 20. November 2006 verlängert.
2. Der Grossratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber: