

Botschaft des Regierungsrates
an den Grossen Rat

B 125

**zum Entwurf eines Grossrats-
beschlusses über die Volks-
initiative «Mehr Demokratie
bei den Kantonsfinanzen»**

Übersicht

Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Grossratsbeschlusses über die Volksinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen».

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat die Ablehnung der Initiative ohne Gegenvorschlag. Die politischen Rechte im Kanton Luzern ermöglichen den Bürgerinnen und Bürgern eine vielfältige Mitsprache. Für einen Steuerfuss von mehr als 1,9 Einheiten sieht das Steuergesetz bereits heute die Möglichkeit des Referendums vor. Zudem kennt die Staatsverfassung das Ausgabenreferendum. Die Verabschiedung des Voranschlags und die Festlegung des Steuerfusses fallen in die Kompetenz des vom Volk gewählten Grossen Rates. Der Regierungsrat erachtet diese bewährte Aufgabenteilung als sachgerecht und lehnt eine Schwächung des Parlaments ab. Die Einführung eines vollumfänglichen Steuerfuss- und eines Voranschlagsreferendums brächte verschiedene Unsicherheitsfaktoren mit sich. Bis zum unbenützten Ablauf der 60-tägigen Referendumsfrist beziehungsweise bis zur Genehmigung in der Volksabstimmung dürften keine über Notrecht hinausgehenden Dispositionen getroffen werden. Die Planungssicherheit nähme ab. Käme überhaupt kein rechtsgültiger Beschluss über die Steuerinheiten zustande, so könnten die Steuern nicht definitiv eingezogen werden. Eine Auffangregelung für diesen Schwebezustand, wie sie bei entsprechenden kommunalen Referenden festgelegt ist, sieht die Initiative, deren Inhalt nur im Rahmen eines Gegenentwurfs ergänzt werden dürfte, nicht vor. Das von der Initiative geforderte Steuerfuss- und Voranschlagsreferendum würde den Handlungsspielraum in der luzernischen Finanzpolitik mit ihren erklärten Zielen ausgeglichenen Staatshaushalt und tragbare Steuern einschränken.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Grossratsbeschlusses über die Volksinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen».

A. Die Volksinitiative

I. Wortlaut und Begründung

Am 5. November 2004 reichte ein überparteiliches Initiativkomitee das Volksbegehr mit dem Titel «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» ein. Gestützt auf § 35^{bis} der Staatsverfassung des Kantons Luzern stellen die Initiantinnen und Initianten folgendes Begehr 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 Grossen 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 Grossen 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.

II. Zustandekommen und Behandlung

Die Sammlungsfrist für die Verfassungsinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» begann am 28. August 2004 nach der formellen Vorprüfung der Unterschriftenbogen durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement zu laufen. Die Kontrolle der ausgefüllten Unterschriftenbogen durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement ergab, dass die Initiative von 5213 stimmberechtigten Luzernerinnen und Luzernern gültig unterzeichnet wurde. Gestützt auf § 141 des Stimmrechtsgesetzes (StRG; SRL Nr. 10) stellte der Regierungsrat am 16. November 2004 fest, dass das Volksbegehren zustande gekommen ist. Der entsprechende Beschluss sowie die Zahl der gültigen und ungültigen Unterschriften wurden im Kantonsblatt Nr. 47 vom 20. November 2004 veröffentlicht.

Gemäss § 82a Absatz 1 des Grossratsgesetzes (SRL Nr. 30) unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat innert einem Jahr, seit das Zustandekommen einer Verfassungsinitiative veröffentlicht wurde, die Botschaft und den Entwurf für dessen Stellungnahme. Der Grossen Rat kann diese Frist angemessen verlängern (§ 82h Grossratsgesetz). Unser Rat beantragte Ihnen mit der Botschaft B 121 vom 2. November 2005 die Fristverlängerung um ein Jahr. Wir hatten im Interesse eines koordinierten Vorgehens abwarten wollen, mit welchem Ergebnis die Steuergesetzrevision 2008 in der Juni- und Septembersession 2006 von Ihnen beschlossen werden würde. An Ihrer Sitzung vom 16. Januar 2006 beschlossen Sie, unseren Antrag auf Fristverlängerung abzulehnen, und verlangten von uns, unverzüglich den Entwurf eines Grossratsbeschlusses zur Stellungnahme des Grossen Rates zu der Initiative zu erarbeiten.

B. Unsere Stellungnahme zur Initiative

I. Materielles

1. Heutige Volksrechte

Die geltende Verfassung eröffnet den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern bezüglich der Belange des Kantons zahlreiche Mitwirkungs- und Entscheidungsmöglichkeiten. Die Stimmberechtigten erlassen die Staatsverfassung, und sie haben die Möglichkeit, mittels 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 Grossen Rat dies von sich aus beschliesst (sog. Behördenreferendum), unter-

liegen auch Gesetze und ebenso Konkordate, das heisst Vereinbarungen unter den Kantonen, der Volksabstimmung. Der Volksabstimmung zu unterziehen sind aber auch Volksinitiativen, die vom Grossen Rat abgelehnt wurden. Haben Gesetze freibestimmbare Ausgaben von mehr als 25 Millionen Franken zur Folge, so sind sie den Stimmberchtigten im Rahmen des Finanzreferendums schon von Verfassungs wegen zur Abstimmung vorzulegen (vgl. § 39 Abs. 2 der Staatsverfassung; StV). Ebenso unterliegen Einzelbeschlüsse des Grossen Rates mit freibestimmbaren Ausgaben in dieser Höhe dem obligatorischen Finanzreferendum. Beschlüsse des Grossen Rates, die freibestimmbare Ausgaben zwischen 3 und 25 Millionen Franken zur Folge haben, unterliegen dem fakultativen Referendum, wenn der Grosser Rat sie nicht schon von sich aus der Volksabstimmung unterstellt. Zudem sehen einzelne Gesetze die Unterstellung weiterer Beschlüsse unter das fakultative Referendum vor, so beispielsweise das Steuergesetz, das eine Referendumsmöglichkeit beim Bezug von Steuern von mehr als 1,9 Einheiten eröffnet (vgl. § 2 Abs. 3 Steuergesetz; SRL Nr. 620), oder das Schatzungsgesetz, worin das Referendum über die allgemeine Anpassung der Katasterwerte verankert ist (§ 11 Abs. 2 Schatzungsgesetz; SRL Nr. 626). Die Stimmberchtigten wählen zudem den Grossen Rat und den Regierungsrat sowie die Luzerner Mitglieder des Nationalrates und des Ständerates. Schliesslich können nach heutiger Staatsverfassung aber auch die durch die Bundesverfassung (BV) den Kantonen eingeräumten Möglichkeiten des Kantsreferendums (Art. 141 Abs. 1 BV) und der Kantsinitiative (Art. 160 Abs. 1 BV) direkt durch das Volk ausgeübt werden (vgl. § 38 StV).

Die Volksinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantsfinanzen» verlangt eine Änderung der Kantsverfassung: Zusätzlich zu den aufgeführten Möglichkeiten sollen auch der Voranschlag und der Steuerfuss der Volksabstimmung unterliegen, sofern das Volksreferendum zustande kommt oder der Grosser Rat seinen Beschluss über Steuerfuss und Voranschlag von sich aus der Volksabstimmung unterstellt.

Wir erachten die bestehenden politischen Rechte für ausreichend. Das Volk wählt Vertreterinnen und Vertreter, um komplexe und zeitintensive Aufgaben delegieren zu können. Der Grosser Rat und seine Kommissionen setzen sich kompetent mit den anstehenden Geschäften auseinander, zu denen sie vorgängig umfassend dokumentiert wurden. Diese Aufgabenteilung hat sich unseres Erachtens bewährt. Nicht jeder Ausbau der direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten dient der Leistungsfähigkeit des Staates und damit dem Wohl der Einwohnerinnen und Einwohner. Die Umsetzung der Initiative wäre, wie sich aus den folgenden Ausführungen ergibt, mit zahlreichen Nachteilen und Unwägbarkeiten verbunden. Wir beantragen Ihnen deshalb die Ablehnung der Initiative.

2. Zum Voranschlags- und Steuerfussreferendum

a. Voranschlagsreferendum

Gegenstand eines Voranschlagsreferendums wäre der Sachbeschluss des Grossen Rates über den Voranschlag für das bevorstehende Haushaltsjahr (§ 8 Finanzaushaltsgesetz, FHG; SRL Nr. 600; § 52 Unterabs. a StV).

– Rechtsnatur des Voranschlags

Der Voranschlag wird abwechselnd als behördeninterne Weisung, als Verwaltungsverordnung, als Verwaltungsakt, als individuelle Anordnung, als Bündel solcher Anordnungen, als legislativer Regierungsakt oder als Plan bezeichnet (Vallender, Finanzaushaltsrecht, S. 52 ff.; Koller, Der öffentliche Haushalt, S. 452 ff.). In Bezug auf die Wirkungen des Voranschlags besteht jedoch Einigkeit. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts hat der Voranschlag keinen rechtsetzenden Charakter und kann deshalb gesetzliche Verpflichtungen nicht aufheben. In erster Linie enthält er «eine blosse übersichtliche Darstellung der Einnahmen und Ausgaben, die für die massgebliche Periode zu erwarten sind» (Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 82/1981, S. 93). Deshalb kann der Voranschlag höchstens auf der Ausgabenseite verbindliche Wirkung haben; die Höhe der Einnahmen ist abschliessend durch Verfassung und Gesetz bestimmt (Rhinow/Schmid/Biaggini, Wirtschaftsrecht, S. 260 f.). Gerade bei der Ausgabenseite kann das Stimmvolk des Kantons Luzern jedoch bereits heute mittels des Finanzreferendums mitbestimmen.

– Undifferenzierte Stellungnahme

Eine differenzierte Stellungnahme des Volkes ist auf dem Referendumsweg nicht möglich: Es kann lediglich zustimmen oder ablehnen. Der Volkswille ist bei Ablehnungen nicht immer klar erkennbar; unterschiedliche Interessen könnten sich in einer ablehnenden Haltung gegenüber dem Voranschlag kumulieren. Opposition gegen einzelne Punkte würde den ganzen Voranschlag gefährden. Die gesamtheitliche Be- trachtung eines qualifizierten Gremiums sorgt dafür, dass Einzelinteressen berücksichtigt werden. In einem Parlament können im Sinn des Gemeinwohls mittels Stimmentausches 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.

– Komplexe Materie

Die Finanzordnung des Kantons Luzern ist im Finanzaushaltsgesetz geregelt. Die Grundsätze sind in § 2 Absätze 1–4 festgelegt:

¹ *Der Grosse Rat, der Regierungsrat und die Verwaltung führen den Finanzaushalt des Kantons nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, Dringlichkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Vorteilsabgeltung (Verursacherprinzip), nach anerkannten Buchführungsprinzipien und nach dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs im Sinn von § 52^{bis} der Staatsverfassung.*

² Unter Beachtung von Artikel 100 der Bundesverfassung ist bei der Einnahmen- und Ausgabenpolitik die Konjunkturlage zu berücksichtigen.

³ Die Verschuldung ist zu begrenzen, damit deren Verzinsung und Abschreibung eine tragbare Belastung des Staatshaushaltes nicht übersteigen. In das Legislaturprogramm und den Integrierten Finanz- und Aufgabenplan sind jeweils entsprechende Richtlinien aufzunehmen.

⁴ Rechnungsjahr ist das Kalenderjahr.

Die Anforderungen an den Finanzhaushalt eines grossen Gemeinwesens sind vielfältig. Aufgrund der zu verarbeitenden Daten- und Informationsmenge ist es für die langfristige strategische Planung nicht immer einfach, die Übersicht und die Zusammenhänge im Blick zu behalten. 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 Grossrättinnen und Grossräte intensiver mit den wesentlichen Punkten auseinander setzen. Mit der Unterstellung des Voranschlags unter das fakultative Referendum würde der IFAP abgewertet und die Planungssicherheit beeinträchtigt.

– Der Budgetprozess

Der ordentliche Budgetprozess im Kanton Luzern dauert beinahe ein Jahr. Aufgrund der strategischen Vorgaben des Regierungsrates erarbeiten die Departemente jeweils die Planbudgets, 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 Zahle anteil 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 Grosser 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 Dezemberession statt.

Würde die Möglichkeit eines Voranschlagsreferendums geschaffen, müsste zusätzlich die Referendumsfrist von 60 Tagen eingeplant werden (§ 40 Abs. 1 StV). Vor Ablauf der Referendumsfrist würde der Voranschlag nicht rechtskräftig: § 41 der Staatsverfassung besagt, dass vor Ablauf der für das Verlangen einer Volksabstimmung verfassungsmässig eingeräumten Frist beziehungsweise vor Abhaltung einer allfälligen durchzuführenden Abstimmung kein Erlass des Grossen Rates in Kraft treten darf. Es gibt 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.

Es darf davon ausgegangen werden, dass das Voranschlagsreferendum nicht jedes Jahr ergriffen würde. 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 Inputs 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 Vorverschiebung des Prozesses würden die für das Folgejahr zu treffenden Annahmen für den Voranschlag tendenziell ungenauer.

Würde aber der bisherige Prozess vom Zeitablauf her beibehalten, wäre der Voranschlag in den ersten Wochen des Budgetjahres noch nicht rechtskräftig. Käme das Referendum gültig zustande, würde sich dieser Schwebezustand entsprechend verlängern. Die Initiative enthält jedoch keine Auffangregelung für diesen Fall (betreffend Konsequenzen vgl. nachstehende Ausführungen unter «Fehlende Auffangregelung»).

Käme das Referendum 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 (§ 25 Abs. 2b Stimmrechtsgesetz; SRL Nr. 10) und dass die Unterlagen den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern spätestens drei Wochen vor dem Abstimmungstermin zugestellt werden müssen (§ 37 Abs. 2 Stimmrechtsgesetz). 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.

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 Grosser Rat hätten die Aufgabe, für das laufende Jahr einen neuen Voranschlag auszuarbeiten und zu verabschieden. Die Korrektur einzelner kritisierte Punkte böte allerdings noch keine Gewähr für eine Annahme des Voranschlags in einer zweiten Volksabstimmung. Dieser Vorgang von Behördenbeschluss und negativer Volksabstimmung könnte sich mehrmals wiederholen. 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

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 formulieren ihr Begehr in Form des ausgearbeite-

ten Entwurfs und nicht als allgemeine Anregung (§ 35^{bis} Abs. 2 StV). Das Begehr kann somit nicht abgeändert werden; eine Ergänzung des Inhalts der Initiative wäre nur im Rahmen eines Gegenentwurfs möglich.

Das Fehlen einer Auffangregelung hätte für den Staat wie auch für die gesamte luzernische Volkswirtschaft 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 § 6 Absatz 1 FHG sowie gebundene Ausgaben mit einem zeitlichen Handlungsspielraum. Bestünde die Möglichkeit, ein Projekt zu etappen 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.

Im Einzelnen ist bezüglich jeder einzelnen Ausgabe zu differenzieren:

- *Personalkosten* dürften nur im bisherigen Umfang als gebunden weitergeführt werden. Weder Teuerungsausgleich noch Reallohnnerhöhung 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 einen Unterbruch der Arbeiten oder eine Etappierung zulassen. Wäre dies möglich, bestünde ein relativ erheblicher Handlungsspielraum in zeitlicher Hinsicht. Ein vorläufiger *Baustopp* wäre die Folge.
- 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 entsprechenden Projekte resultieren.
- Die *Staatsbeiträge* müssten einzeln auf ihre Gebundenheit hin überprüft und – so weit möglich – ausgesetzt werden. Die Gebundenheit jeder Ausgabe ergibt sich aus Gesetz, Vertrag oder Urteil. Beispielsweise dürfte der Kanton ohne Voranschlag viele landwirtschaftliche Subventionen nicht mehr auszahlen (vgl. § 4 Kantonales Landwirtschaftsgesetz; SRL Nr. 902).

Beim Vollzug bestünde in der budgetlosen Zeitspanne beträchtlicher administrativer Aufwand, weil alle geplanten Ausgaben auf ihre Gebundenheit im oben erwähnten engeren Sinn hin überprüft werden müssten. Die unerlässlichen Staatsaufgaben wären zu bestimmen. Auch rechtlich stellten sich heikle Einzelfragen.

Nebst den bereits genannten Schwierigkeiten bestünde bei der Einführung des Voranschlagsreferendums das Problem der Übersteuerung. Die Bürgerinnen und Bürger könnten einem Leistungsgesetz, das Ausgaben vorsieht, zustimmen, den damit zusammenhängenden Finanzierungsbeschluss aber ablehnen.

b. Steuerfussreferendum

Der Grosse Rat fasst den Beschluss über den Steuerfuss für das bevorstehende Steuerjahr jährlich im Anschluss an die Genehmigung des Voranschlags (§ 2 Abs. 2 Steuergesetz, § 52 Unterabs. a StV). 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.

Bei einem Steuerfussreferendum würde der Sachbeschluss des Grossen Rates der Volksabstimmung unterbreitet. Eine Auffangnorm für den Fall der Ablehnung des Steuerfussbeschlusses ist in der Initiative nicht 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 Wegzug, Tod 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 zurückzuerstatten 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.

Für das Referendum nach § 2 Absatz 3 des Steuergesetzes sieht die Steuergesetzrevision 2008 eine Auffangregelung vor (vgl. Ausführungen zur Koordination mit laufenden Gesetzesrevisionen in Kap. B.II.1).

3. Zum Volks- und Behördenreferendum

Der Grosse Rat ist vom Volk gewählt, um dessen Interessen zu vertreten. Die Wählerinnen und Wähler dürfen erwarten, dass sich die Grossräatinnen und Grossräte mit den Sachgeschäften auseinander setzen, sich eine Meinung bilden und Verantwortung für die gefällten Entscheide übernehmen. Mit der in der Initiative geforderten Möglichkeit, mittels des Behördenreferendums über Steuerfuss und Voranschlag eine Volksabstimmung herbeizuführen, könnte der Grosse Rat die Verantwortung abschieben.

II. Koordination mit laufenden Gesetzesrevisionen

1. Initiative «Steuern vors Volk»; Steuergesetzrevision 2008

Die Verfassungsinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» hängt inhaltlich eng mit der Volksinitiative «Steuern vors Volk» der FDP zusammen. Beide Initiativen bezeichnen einen Ausbau der demokratischen Rechte bei den Staatsfinanzen und wurden bisher stets zusammen diskutiert. 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 unseren Gegenvorschlag 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.

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 Grossen 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 unseren Rat zurück. Sie erteilten uns den Auftrag, einen umfassenden Gegenvorschlag zur Initiative «Steuern vors Volk» vorzulegen. Wir stellten Ihnen in Aussicht, dass dieser Gegenvorschlag aus einer Änderung des Steuergesetzes im Sinn der geplanten nächsten Teilrevision mit ihren gezielten Entlastungen («Steuergesetzrevision 2008») bestehen werde. Die entsprechende Botschaft wurde Ende 2005 an die Vernehmlassungsadressaten verschickt. Die Behandlung im Grossen Rat ist für die Juni- und Septembersession 2006 vorgesehen.

Im Zusammenhang mit der vorliegenden Initiative ist von Bedeutung, dass die Steuergesetzrevision 2008 vorsieht, die in § 2 Absatz 3 des Steuergesetzes enthaltene 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. Wir halten diese dem heutigen Konzept entsprechende Lösung im Steuergesetz für sach- und stufengerecht.

2. Neue Kantonsverfassung

Zwischen 2002 und 2004 wurde in einer eigenständigen Verfassungskommission ein Verfassungsentwurf ausgearbeitet, der im Herbst 2004 in ein breites Vernehmlassungsverfahren gegeben wurde. Gestützt auf das Vernehmlassungsergebnis empfahl die Verfassungskommission dem Regierungsrat einige Änderungen am Entwurf. Wir haben nun mit der Botschaft B 123 an Ihren Rat die parlamentarische Phase eingeleitet. Nach der Beratung unseres Entwurfs in der grossrätlichen Spezialkommission wird Ihr Rat die Verfassungsvorlage in zwei Lesungen behandeln. Für 2007 ist die Volksabstimmung über die neue Verfassung vorgesehen.

Grundsätzlich wurden in den Verfassungsentwurf die heute bestehenden Volksrechte übernommen. Voranschlag und Steuerfuss gehören nach § 23 des Verfassungsentwurfs nicht zu den Gegenständen, für welche das fakultative Referendum vorgesehen ist. Die Kantonsverfassung unterliegt als kantonal höchstes Recht dem obligatorischen Referendum, sodass das Volk in letzter Instanz darüber bestimmen wird. Mit der Annahme oder Ablehnung der Initiative wird die Frage somit noch nicht endgültig entschieden sein. Ein positives Abstimmungsergebnis zur Volksinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» brächte zwar den Volkswillen zum Ausdruck, hätte jedoch keine automatische Aufnahme von Voranschlag und Steuerfuss in den § 23 des Verfassungsentwurfs zur Folge.

Gemäss § 23 Unterabsatz d des Verfassungsentwurfs ist vorgesehen, dass Referendumsmöglichkeiten bei weiteren Parlamentsbeschlüssen gegeben sind, sofern sie ein Gesetz vorsieht. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der im Steuergesetz enthaltenen Referendumsmöglichkeit bleibt damit bestehen.

III. Vergleich mit anderen Gemeinwesen

1. Neuere Verfassungen anderer Kantone

Die neue Zürcher Kantonsverfassung vom 28. Oktober 2004 wurde in der Volksabstimmung vom 27. Februar 2005 angenommen. Obwohl in der Vernehmlassung Forderungen nach Unterstellung der Steuerfüsse unter das obligatorische beziehungsweise fakultative Referendum gestellt wurden, fand keine entsprechende Formulierung Eingang in die verabschiedete Verfassung. Die Finanzkompetenzen der einzelnen Behörden und die Frage, ab welchen Beträgen das Volk befragt werden muss beziehungsweise wann mit dem Referendum seine Konsultation erwirkt werden kann, wurde im Zürcher Verfassungsrat lange und kontrovers diskutiert. Der Verfassungsrat wollte letztlich die vom Volk gewählten Behörden und ihre Kompetenzen nicht durch derartige Verfassungsmittel schwächen.

Bei der Revision der Berner Verfassung wurde der Anwendungsbereich der fakultativen Volksabstimmung gegenüber dem früheren Recht ausgedehnt. Der Verfassungsgeber wollte sicherstellen, dass wichtige und politisch bedeutende Fragen vom Volk beurteilt werden können. Dennoch sollten nicht alle Grossratsbeschlüsse referendumsfähig sein. So sind gemäss Artikel 62 Absatz 1f der Berner Verfassung vom 6. Juni 1993 die Staatsrechnung und der Voranschlag ausdrücklich von einer fakultativen Volksabstimmung ausgeschlossen: «Nicht referendumsfähig sind Wahlen, Justizgeschäfte, die Staatsrechnung und der Voranschlag.»

Auch gemäss der Verfassung von Republik und Kanton Neuenburg vom 24. September 2000 unterstehen Voranschlag und Staatsrechnung ausdrücklich nicht dem Referendum (Art. 42 Abs. 3).

Der Vergleich mit verschiedenen Verfassungen neueren Datums bestätigt uns in der Ansicht, dass Voranschlag und Steuerfuss nicht dem fakultativen Referendum unterstellt werden sollen.

2. Gemeindeordnungen

Die Initiantinnen und Initianten argumentieren, dass im Kanton Luzern das Budgetreferendum auf kommunaler Ebene bekannt sei. Im Gegensatz zur kommunalen Ebene gibt es nach einer Ablehnung des kantonalen Vorschlags jedoch 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 Vorschlag für den Steuerfuss dem Regierungsrat zur Festlegung (§ 94 Abs. 3 Gemeindegesetz). 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 (Art. 68 Ziff. 1 Gemeindeordnung der Stadt Luzern).

Wie der Kanton Bern zeigt, müssen kommunale Regelungen nicht auch für den Kanton geeignet sein. Während im Kanton Bern der Voranschlag ausdrücklich von einer fakultativen Volksabstimmung ausgeschlossen ist, unterstehen in der Stadt Bern Produktegruppen-Budget und Steueranlage der obligatorischen Volksabstimmung (Art. 36 Unterabs. g Gemeindeordnung der Stadt Bern).

C. Gesamtwürdigung

Derzeit laufen im Kanton Luzern verschiedene gewichtige finanzpolitische Projekte. Nebst der Initiative «Steuern vors Volk» und der in der Vernehmlassung befindlichen Steuergesetzrevision 2008 ist insbesondere die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen Kanton und Gemeinden (Finanzreform 08) zu erwähnen. Gleichzeitig laufen weitere Sparbemühungen, die auf eine nachhaltige Finanzpolitik und einen gesunden Staatshaushalt ausgerichtet sind.

Es ist uns bewusst, dass die vorliegende Initiative ein eigenständiges Ziel verfolgt. Nichtsdestotrotz bestehen diverse Abhängigkeiten zu anderen pendenten Revisionen, weshalb wir eine Gesamtschau bevorzugt hätten. Das Gutachten, das von der WAK zur Koordination der beiden Steuerinitiativen «Steuern vors Volk» und «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» in Auftrag gegeben worden war, sollte einer solchen gesamtheitlichen Betrachtung dienen. Nachdem die Volksinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» zuerst als sinngemässer Gegenvorschlag zur FDP-Initiative zur Diskussion gestellt worden war, wurde nun die Steuergesetzrevision 2008 als Gegenvorschlag zu «Steuern vors Volk» in die Vernehmlassung gegeben. Wir sehen deshalb von einem weiteren Gegenentwurf ab. Dies entspricht auch der Empfehlung aus dem Gutachten Tschannen, wonach sich der Regierungsrat im Sinn der Klarheit auf einen einzigen «dritten Weg» beschränke solle.

Zusammenfassend lehnen wir die Volksinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» aus folgenden Gründen ab:

- Der Kanton Luzern kennt bereits heute gut ausgebauten Volksrechte. Insbesondere ist die Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger mittels des Finanzreferendums gewährleistet.
- Eine Abstimmung über den Voranschlag ermöglicht dem Volk keine differenzierte Mitsprache: Die Stimmberchtigten können nur Ja oder Nein sagen. Die Ablehnung des Voranschlags wäre als Kumulation der Opposition gegen einzelne Punkte zu verstehen. Es besteht ferner die Gefahr, dass zur Verhinderung eines Referendums der Voranschlag auf den «kleinsten gemeinsamen Nenner» reduziert wird.
- Das Parlament ist zur Behandlung komplexer Finanzgeschäfte nicht nur besser geeignet als die Stimmberchtigten, sondern auch zur Wahrnehmung einer entsprechenden Verantwortung verpflichtet.
- Bei einem Voranschlagsreferendum müsste entweder der bewährte Budgetprozess angepasst oder aber alljährlich ein mehr oder weniger langer Schwebestand 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 Konsequenzen hätte.
- Ein Steuerfussreferendum besteht im Kanton Luzern bereits. Seine Anpassung steht im Rahmen der laufenden Steuergesetzrevision 2008 zur Diskussion.
- Die beim Voranschlagsreferendum erwähnte 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 steige einerseits das Debitorenrisiko, andererseits würde die drohende Rückerstattungspflicht die Planungssicherheit beeinträchtigen.
- Im schlimmsten Fall käme überhaupt kein rechtsgültiger Beschluss über die Steuerinheiten zustande (Veto-Funktion des Referendums). Die Steuern könnten nicht definitiv eingezogen werden.
- Der Vergleich mit neueren Verfassungen anderer Kantone zeigt, dass das Steuerfuss- oder das Voranschlagsreferendum trotz entsprechenden Diskussionen letztlich jeweils nicht aufgenommen wurde. Teilweise sind sie sogar ausdrücklich ausgeschlossen.
- Die Annahme der vorliegenden Initiative bietet noch keine Gewähr dafür, dass in der neuen Verfassung des Kantons Luzern Steuerfuss und Voranschlag dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Die laufende Verfassungsrevision wird als eigenständiges Ganzes behandelt.
- Ein kommunales Steuerfuss- und Voranschlagsreferendum ist mit der vorliegenden Initiative nicht vergleichbar. Zum einen kann der Regierungsrat in den Gemeinden bei länger andauerndem Schwebezustand ersatzweise tätig werden. Zum andern sind an einer Gemeindeversammlung – im Gegensatz zur Urnenabstimmung mit Annahme oder Ablehnung – auch inhaltliche Stellungnahmen der Bürgerinnen und Bürger möglich.

D. Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» ohne Gegenentwurf abzulehnen.

Luzern, 24. Januar 2006

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

**Grossratsbeschluss
über die Volksinitiative «Mehr Demokratie
bei den Kantonsfinanzen»**

vom

Der Grosse Rat des Kantons Luzern,

gestützt auf § 82b Absatz 1b des Grossratsgesetzes vom 28. Juni 1976,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 24. Januar 2006,

beschliesst:

1. Die am 5. November 2004 eingereichte Volksinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» wird abgelehnt.
2. Die Initiative unterliegt der Volksabstimmung.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: