

LUZERN



Volksinitiative «Steuererhöhungen vors Volk!»

Entwurf Kantonsratsbeschluss

Zusammenfassung

Die Volksinitiative «Steuererhöhungen vors Volk!» verlangt, dass der Beschluss des Kantonsrates über die Festsetzung des Steuerfusses für die Staatssteuern immer dann dem obligatorischen Referendum zu unterstellen ist, wenn eine im Vergleich zum Vorjahr höhere Staatssteuereinheit bestimmt wird. Das Steuerfussreferendum war immer wieder Thema von Volksinitiativen. Auf den ersten Blick mag es denn auch als richtig erscheinen, dass den steuerzahlenden Bürgerinnen und Bürgern ein direktes Mitspracherecht bei der Festsetzung des Steuerfusses zugestanden wird, da dieser die Steuerbelastung direkt mitbeeinflusst. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich aber, dass dieser Ausbau der direktdemokratischen Mitwirkung letztlich eine geringe Wirkung hätte und mit zahlreichen Nachteilen und Unwägbarkeiten verbunden wäre. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat daher, die Initiative abzulehnen.

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf des Kantonsratsbeschlusses, mit dem die Volksinitiative «Steuererhöhungen vors Volk!» abgelehnt wird.

Die Initiative ist in der Form des ausformulierten Entwurfs einer Änderung von § 2 Absatz 3 des Steuergesetzes abgefasst. Die Initiantinnen und Initianten fordern, dass das Volk das letzte Wort haben müsse, wenn die Steuern erhöht werden. Sie wollen daher, dass der Beschluss über eine gegenüber dem Vorjahr erhöhte Staatssteuereinheit dem obligatorischen Referendum zu unterstellen ist.

Der Regierungsrat lehnt die Initiative aus folgenden Gründen ab:

- Die staatlichen Leistungen haben ihre Grundlage in der Gesetzgebung, wofür grundsätzlich der Kantonsrat zuständig ist. Die Mitsprache des Volkes bei staatlichen Leistungen und Ausgaben, welche letztlich auch die Steuerbelastung beeinflussen, ist dabei über das Gesetzes- und das Ausgabenreferendum bereits heute gegeben.
- Die Initiative würde zu einer unterschiedlichen Behandlung der Faktoren führen, welche die Steuerbelastung beeinflussen. Der Steuerfuss ist dabei nur ein Element von vielen, welche die Steuerlast bestimmen. Die Bemessungsgrundlagen für die Steuern finden sich im Steuergesetz und enthalten verschiedene Instrumente wie die Steuerbefreiung für gewisse Einnahmen, die Steuerabzüge sowie den gesetzlich vorgegebenen Steuertarif. Es würde einzig das Instrument des Steuerfusses in gewissen Fällen dem obligatorischen Referendum unterstellt; die Änderung der übrigen Faktoren unterläge weiterhin bloss dem fakultativen Referendum.
- Es würde einzig die Finanzierungsseite des Voranschlags dem obligatorischen Referendum unterstellt. Eine Mitsprache auf der Leistungsseite des Voranschlags wäre nach wie vor nicht möglich. Die Fokussierung auf die Finanzierungsseite würde aber ein falsches politisches Signal setzen, da gerade die derzeitige finanzielle Lage des Kantons unbedingt erfordert, einen politischen Diskurs über die staatlichen Leistungen zu führen.

- Der Steuerfuss ermöglicht die kurzfristige Anpassung der Einnahmen an die finanziellen Bedürfnisse des Gemeinwesens. Diese Steuerungsfunktion ist notwendig, da sich einerseits die staatlichen Leistungen oftmals nicht genügend schnell anpassen lassen und andererseits oftmals äussere Faktoren den Voranschlag relativ kurzfristig wesentlich beeinflussen. Die bestehende Regelung mit einer vorgegebenen Obergrenze, bis zu welcher der Kantonsrat den Steuerfuss in abschliessender Kompetenz festsetzen kann, bietet die dazu notwendige Flexibilität und gleichzeitig Gewähr, dass sich die Steuerzahlerinnen und -zahler gegen eine übermässige Steuerbelastung wehren können.
- Mit der gesetzlich vorgegebenen Schuldenbremse und der präventiven Wirkung des heutigen gesetzlich verankerten Steuerfussreferendums wird der haushälterische Umgang mit den Mitteln sichergestellt, ohne die verfassungsrechtlich garantierte Kernkompetenz des Kantonsrates zur Festsetzung von Voranschlag und Steuerfuss übermässig zu behindern.
- Aufgaben- und Finanzplan (AFP) und Voranschlag müssten bei einer Annahme der Initiative spätestens in der September-Session vor dem Budgetjahr beraten werden. Dies würde jedoch dazu führen, dass AFP und Voranschlag zu einem Zeitpunkt beschlossen werden müssten, in dem wesentliche Einflussfaktoren noch gar nicht berücksichtigt werden könnten. Beträchtliche Ungenauigkeiten und Lücken wären die Folgen und damit insgesamt eine erhebliche Schwächung des zentralen Steuerungsinstrumentes des Kantonshaushaltes.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses, mit dem die Volksinitiative «Steuererhöhungen vors Volk!» abgelehnt werden soll.

1 Die Volksinitiative

1.1 Wortlaut und Begründung

Am 17. April 2015 reichte ein Initiativkomitee aus dem Kreis der SVP innert der gesetzlichen Sammlungsfrist eine Volksinitiative mit dem Titel «Steuererhöhungen vors Volk!» ein. Gestützt auf § 21 der Verfassung des Kantons Luzern stellt das Initiativkomitee folgendes Begehren auf Änderung des Steuergesetzes vom 22. November 1999 (StG; SRL Nr. 620) in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs:

«§ 2 Absatz 3

Der Beschluss des Kantonsrates, aufgrund dieses Gesetzes im Vergleich zum Vorjahr eine höhere Staatssteuereinheit zu beziehen, unterliegt dem obligatorischen Referendum nach § 23 Unterabsatz g der Kantonsverfassung.»

Die Initiative wurde im Zusammenhang mit der durch den Kantonsrat für den Voranschlag 2014 beschlossenen Erhöhung der Staatssteuereinheit um einen Steuerzehntel lanciert. Die Initiantinnen und Initianten fordern mit der beantragten Änderung des Steuergesetzes, dass das Volk das letzte Wort haben müsse, wenn die Steuern erhöht werden. Zur Begründung seines Begehrens führt das Initiativkomitee aus, dass die wirtschaftliche und soziale Attraktivität des Kantons Luzern gefährdet sei. Obwohl die Strategie der steuerlichen Entlastung für Unternehmen und Bürger ein voller Erfolg sei, schreibe der Kanton Luzern wieder rote Zahlen, was aber nicht an den Steuerentlastungen liege, sondern am ungebrochenen Ausgabenwachstum. Die Einnahmen versickerten hauptsächlich in einer aufgeblähten Verwaltung, die in den letzten Jahren um Hunderte von Stellen gewachsen sei. Die beschlossene Steuererhöhung um einen Steuerzehntel am Volk vorbei sei darum wirtschaftlich und demokratiepolitisch fragwürdig.

1.2 Zustandekommen und Behandlung

Das Initiativkomitee reichte innert der gesetzlichen Sammlungsfrist 4571 gültige Unterschriften ein. Am 5. Mai 2015 erklärte unser Rat gestützt auf § 141 Absatz 3 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (StRG; SRL Nr. 10) die Initiative als zustande gekommen (vgl. Kantonsblatt Nr. 19 vom 9. Mai 2015, S. 1447). Die Initiative verlangt in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs die Änderung von § 2 Absatz 3 des Steuergesetzes.

Gemäss § 82b des Gesetzes über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates vom 28. Juni 1976 (Kantonsratsgesetz, KRG; SRL Nr. 30) unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert einem Jahr, seit das Zustandekommen einer Gesetzesinitiative veröffentlicht wurde, Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme. Beantragt der Regierungsrat die Ablehnung einer Initiative, kann er dem Kantonsrat einen Gegenentwurf unterbreiten. Der Gegenentwurf enthält eine von der Initiative abweichende Regelung der gleichen Materie. Er ist als Verfassungsänderung oder als Gesetz zu verabschieden, kann jedoch eine andere Rechtsform aufweisen, als es die Initiative verlangt (§ 82g KRG).

Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt der Kantonsrat sie ganz oder teilweise als ungültig (§ 82c Abs. 1a KRG). Solche Beschlüsse des Kantonsrates können mit Stimmrechtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden. Ebenso kann Beschwerde dagegen geführt werden, dass eine Volksinitiative für gültig erklärt und den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet wird (vgl. Urteil 1C_92/2010 des Bundesgerichts vom 6. Juli 2010, E. 1.2). Deshalb sind Kantonsratsbeschlüsse, mit denen Volksinitiativen für gültig oder ungültig erklärt werden, mit einer entsprechenden Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Soweit die Initiative gültig ist, kann der Kantonsrat sie annehmen oder ablehnen (§ 82c Abs. 1b KRG).

Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab, kann er dem Regierungsrat gemäss § 82c Absatz 3 des Kantonsratsgesetzes den Auftrag erteilen, einen Gegenentwurf auszuarbeiten. Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab und verzichtet er auf einen Gegenentwurf, wird sie der Volksabstimmung unterbreitet (§ 82f KRG).

Beschliesst der Kantonsrat die Ausarbeitung eines Gegenentwurfs, hat ihm der Regierungsrat innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf vorzulegen. Initiative und Gegenentwurf werden den Stimmberechtigten in einer Doppelabstimmung unterbreitet (§ 82h KRG). Werden in der Doppelabstimmung sowohl die Initiative als auch der Gegenentwurf angenommen, tritt jene Vorlage in Kraft, die bei der Stichfrage mehr Stimmen erzielt (§ 86 Abs. 1e StRG).

2 Ausgangslage

2.1 Einheit von Voranschlag und Steuerfuss

Die grundsätzlichen Kompetenzen des Kantonsrates betreffend Voranschlag und Steuerfuss ergeben sich aus § 47 Unterabsatz a der Kantonsverfassung. Danach beschliesst Ihr Rat über die jährliche Festsetzung des Voranschlags und des Steuerfusses. Unser Rat hat dabei gemäss § 58 Absatz 1 der Kantonsverfassung die Aufgabe, den Voranschlag zu entwerfen. Näheres findet sich im Kantonsratsgesetz, im Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 13. September 2010 (FLG; SRL Nr. 600) sowie im Steuergesetz vom 22. November 1999 (StG; SRL Nr. 620). Nach § 80b Absatz 1 KRG sowie identischem § 11 Absatz 1 FLG beschliesst der Kantonsrat mit dem Voranschlag die Leistungen des Kantons und deren Finanzierung für ein Kalenderjahr. § 2 Absätze 2 bis 4 StG legen das Vorgehen bezüglich der Festsetzung des Steuerfusses fest. Danach setzt der Kantonsrat jährlich im Anschluss an die Genehmigung des Voranschlags auf Antrag des Regierungsrates den Steuerfuss fest (Abs. 2). Der Beschluss des Kantonsrates, aufgrund dieses Gesetzes eine Staatssteuer von mehr als 1,60 Einheiten zu beziehen, unterliegt dem fakultativen Referendum nach § 24 Unterabsatz e der Kantonsverfassung (Abs. 3). Liegt nach Ablauf des Rechnungsjahres kein Beschluss zu den Steuereinheiten vor, gelten die letzten gültig festgesetzten Steuereinheiten (Abs. 4).

Formal-rechtlich gesehen handelt es sich bei der Festsetzung des Voranschlags und des Steuerfusses um zwei eigenständige Beschlüsse, wobei gemäss Steuergesetz erst der Voranschlag und danach der Steuerfuss zu beschliessen ist. Entsprechend unterbreitet Ihnen unser Rat im Entwurf des Aufgaben- und Finanzplans (AFP) – nebst dem Genehmigungsbeschluss über den Aufgaben- und Finanzplan – diesbezüglich jeweils zwei separate Beschlüsse, nämlich den Kantonsratsbeschluss über den Voranschlag sowie den Kantonsratsbeschluss über die Festsetzung des Steuerfusses für die Staatssteuern. Die rechtliche Eigenständigkeit der Beschlüsse ist unter anderem dadurch bedingt, dass die Beschlüsse über die Festsetzung des Voranschlags und des Steuerfusses in gewissen Fällen unterschiedliche Folgen haben können. Dies ist der Fall, wenn der Steuerfuss gemäss § 2 Absatz 3 StG dem fakultativen Referendum unterliegt. Hat Ihr Rat einerseits den Voranschlag und andererseits einen Steuerfuss von über 1,60 Einheiten beschlossen, so kann nur gegen den Beschluss des Steuerfusses das Referendum ergriffen werden. Gegen den Voranschlag selber ist das Referendum ausgeschlossen.

Inhaltlich sind die Beschlüsse aber nicht zu trennen, sondern hängen voneinander ab, denn mit dem Voranschlag sind die Leistungen und deren Finanzierung zu beschliessen (vgl. § 80b Abs. 1 KRG bzw. § 11 Abs. 1 FLG). Der Steuerfuss bestimmt die Finanzierungskomponente des Voranschlags mit. So kann unser Rat ohne die Schätzung von Steuereinnahmen aufgrund eines bestimmten Steuerfusses keinen Voranschlag entwerfen. Andernfalls würde bei der Festsetzung des Voranschlagsentwurfs nicht korrekt vorgegangen. Wir haben Ihrem Rat folglich diesen dem Voranschlagsentwurf zugrunde gelegten Steuerfuss im Antrag über den Steuerfuss zu unterbreiten. Gestützt auf diese inhaltliche Verknüpfung ist Ihr Rat gehalten, beim

Beschluss über die Festsetzung des Voranschlags von dem Steuerfuss auszugehen, den er im Beschluss über den Steuerfuss der Staatssteuereinheit festsetzen will. Andernfalls würde Ihr Rat widersprüchlich handeln und damit gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen.

Derzeit liegt der Steuerfuss der Staatssteuereinheit bei 1,60 Einheiten. Wird dieser erhöht, unterliegt der entsprechende Beschluss Ihres Rates gemäss geltender Rechtslage dem fakultativen Referendum. Der Beschluss über den Steuerfuss tritt in diesem Fall erst mit unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist oder bei Annahme in einer allfälligen Volksabstimmung in Kraft (vgl. § 61 Abs. 3 KRG). In der Zwischenzeit bleibt aufgrund des sachlichen Zusammenhangs auch der Budgetbeschluss «in der Schwebe», und es muss von einem budgetlosen Zustand (vgl. dazu die Ausführungen in Kap. 2.4) ausgegangen werden. Dasselbe gilt bis zur Annahme eines neuen, angepassten Voranschlags mit korrespondierendem Steuerfuss, sollte die Steuerfusserhöhung in einer Volksabstimmung verworfen werden.

2.2 Steuerfussreferendum

Die Regelung, wonach der Beschluss über die Festsetzung des Steuerfusses ab einer bestimmten Höhe dem fakultativen Referendum unterliegt, kannte bereits das Steuergesetz vom 27. Mai 1946. Dieses enthielt in § 136 Absatz 2 die Bestimmung, dass der Beschluss des Grossen Rates, aufgrund dieses Gesetzes eine Staatssteuer von mehr als einer Einheit zu beziehen, dem Referendum nach § 39 der Staatsverfassung (und damit dem fakultativen Referendum) unterliegt (vgl. Gesetze und Dekrete für den Kanton Luzern, XIII. Band, 1942–1946, S. 243). Diese Obergrenze, bis zu welcher das Kantonsparlament den Steuerfuss in abschliessender Kompetenz festlegen kann, wurde in den folgenden Jahren durch entsprechende Anpassung dieser Gesetzesbestimmung sukzessive erhöht, bis sie mit Änderung vom 22. Juni 1987 bei 1,90 Einheiten lag (vgl. laufende Gesetzessammlung des Kantons Luzern 1987, S. 205). Bei der Totalrevision des Steuergesetzes vom 22. November 1999 wurde der altrechtliche § 136 Absatz 2 wörtlich als § 2 Absatz 3 in das neue Steuergesetz übernommen. Im Zusammenhang mit der Teilrevision des Steuergesetzes 2008, welche im Rahmen eines Gegenentwurfs zu der 2003 von der FDP eingereichten Volksinitiative «Steuern vors Volk» erfolgte, wurde der Grenzwert für die Unterstellung des Steuerfusses unter das fakultative Referendum auf die heute gültigen 1,60 Einheiten gesenkt.

Die Referendumsregelung hinsichtlich des Steuerfusses war immer wieder umstritten. So forderte die erwähnte Volksinitiative «Steuern vors Volk» die Unterstellung des Steuerfusses unter das obligatorische Referendum. Diese Initiative wurde im Zusammenhang mit der Teilrevision 2008 des Steuergesetzes zurückgezogen. Die 2004 durch ein überparteiliches Initiativkomitee eingereichte Volksinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» sah unter anderem vor, dass der Beschluss über den Steuerfuss grundsätzlich dem fakultativen Referendum zu unterstellen sei (vgl. Verhandlungen des Grossen Rates 2006, S. 688). Diese Initiative wurde am 24. September 2006 von den Stimmberechtigten des Kantons Luzern abgelehnt.

2.3 Budgetprozess

Der Entwurf des Voranschlags ist Bestandteil des Aufgaben- und Finanzplans (AFP) und entspricht dessen erstem Planjahr (§ 11 Abs. 2 FLG). Entsprechend ist der «Budgetprozess» Teil des Planungsprozesses für die Erstellung des jährlichen Aufgaben- und Finanzplans, welcher durch das Finanzdepartement zu koordinieren ist (§ 7 Abs. 2 und § 10 Abs. 3 Verordnung zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 17. Dezember 2010, FLV; SRL Nr. 600a). Dieser ordentliche Prozess dauert beinahe ein Jahr. Im Frühjahr erarbeitet das Finanzdepartement die Grundlagen, gestützt auf den AFP des Vorjahres und auf die Ergebnisse der Jahresrechnung, sodass unser Rat im Juni die finanziellen Vorgaben unter Berücksichtigung der finanzpolitischen Steuerung beschliessen kann. Aufgrund dieser Vorgaben erarbeiten die Departemente, die Staatskanzlei und die Gerichte ihre Planung für den AFP, werden die Leistungsaufträge ausgehandelt und finden Gespräche und Konsolidierungen statt, sodass unser Rat in seiner Klausur im September den Zahlenteil und Mitte Oktober den gesamten AFP inklusive Voranschlagsentwurf beschliessen kann. Anfang November erfolgt der Versand der Vorlage an Ihren Rat sowie die Medienkonferenz, um den AFP der breiteren Öffentlichkeit vorzustellen. In den Herbst-Kommissionssitzungen setzen sich die Kommissionen Ihres Rates mit dem AFP und dem Entwurf des Voranschlags intensiv auseinander, bevor Ihr Rat über das Geschäft in der Dezember-Session berät und beschliesst.

2.4 Budgetloser Zustand

Setzt Ihr Rat bis am 1. Januar keinen Voranschlag fest oder bleibt der Voranschlag aufgrund der fehlenden endgültigen Festsetzung des dazugehörigen Steuerfusses «in der Schwebe» (vgl. Kap. 2.1), so ist unser Rat gemäss § 14 Absatz 2 FLG ermächtigt, die für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen. Unerlässliche Ausgaben sind dabei gemäss § 12 FLV Personalausgaben für die bestehenden Anstellungen und für die Wiederbesetzung vakanter Stellen (Unterabs. a), Ausgaben, für die eine Kreditüberschreitung bewilligt werden könnte (Unterabs. b, insbesondere weil eine unmittelbare und unumgängliche Leistungspflicht besteht), sowie weitere Ausgaben, wenn ohne ihre Tätigkeit gegen den Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung oder den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen würde (Unterabs. c).

Ausgaben ohne Voranschlagskredit müssen beim budgetlosen Zustand die Ausnahme bleiben und sind nur in klar begründeten Fällen möglich, um wirtschaftliche Nachteile für den Kanton zu verhindern. Ausgeschlossen wären alle freibestimmbaren Ausgaben im kredit- und referendumspflichtigen Sinn sowie auch alle gebundenen Ausgaben mit einem zeitlichen Handlungsspielraum. Konsequenzen hat der budgetlose Zustand vor allem bezüglich Investitionen, Abgeltungen und Staatsbeiträgen, was auch Auswirkungen für das lokale Gewerbe und die Volkswirtschaft (keine neuen Projekte, keine Vertragsabschlüsse, möglicher Unterbruch von Arbeiten) und

auf den Lohnaufwand (keine Lohnerhöhungen, keine neuen Stellen) hätte. Es wäre bezüglich jeder einzelnen Ausgabe zu differenzieren:

- 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.
- Bei baulichen Sanierungen an Strassen und Gebäuden dürften nur Notmassnahmen ausgeführt werden. Weitere Sanierungsarbeiten müssten ausgesetzt werden.
- Abgeltungen für Leistungsvereinbarungen müssten grösstenteils ausgesetzt werden, da diese gemäss § 20i Absatz 3c FLG unter dem Vorbehalt der Genehmigung des jeweiligen Voranschlagskredites durch den Kantonsrat stehen.
- Staatsbeiträge müssten einzeln auf ihre Gebundenheit hin überprüft und soweit möglich ausgesetzt werden.
- Personalkosten dürften nur im bisherigen Umfang als gebunden weitergeführt werden. Weder dürften neue Stellen besetzt noch Realloohnerhöhungen und Teuerungsausgleich gewährt werden.

3 Stellungnahme zur Volksinitiative

Das Steuerfussreferendum war immer wieder Thema von Volksinitiativen, wie vorstehend in Kapitel 2.2 ausgeführt. Die Initiative der FDP aus dem Jahr 2003, welche ebenfalls das obligatorische Referendum vorsah, gelangte jedoch nie zur Volksabstimmung. Bei der damit zusammenhängenden Teilrevision 2008 des Steuergesetzes wurde die seit Jahrzehnten bewährte Regelung der oberen Begrenzung der ausschliesslichen Kompetenz des Kantonsrates zur Festsetzung des Steuerfusses weitergeführt. Die Volksinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen», die nur das fakultative Referendum vorsah, wurde 2006 in der Volksabstimmung deutlich abgelehnt.

Auf den ersten Blick mag es nachvollziehbar sein, dass den steuerzahlenden Bürgerinnen und Bürgern ein direktes Mitspracherecht bei der Festsetzung des Steuerfusses zugestanden wird, da dieser die Steuerbelastung direkt mitbeeinflusst. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich aus den nachfolgenden Gründen, dass dieser Ausbau der direktdemokratischen Mitwirkung letztlich eine geringe Wirkung hätte, auf der anderen Seite aber mit zahlreichen Nachteilen und Unwägbarkeiten verbunden wäre. Es sind dabei zum Teil die gleichen Gründe, welche auch zur Ablehnung der Volksinitiative «Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen» geführt hatten und die nach wie vor ihre Gültigkeit haben. Wir beantragen Ihnen deshalb die Ablehnung der Initiative.

- *Die Mitsprache des Volkes bei staatlichen Leistungen und Ausgaben ist gewährleistet.* Die staatlichen Leistungen haben ihre Grundlage in der Gesetzgebung, wofür grundsätzlich Ihr Rat zuständig ist. Die Stimmberechtigten verfügen mit dem fakultativen Referendum über ein Mitspracherecht bei Gesetzen (§ 24 Unterabs. a Kantons-

verfassung). Haben Gesetze freibestimmbare Ausgaben von mehr als 25 Millionen Franken zur Folge, greift gar das obligatorische Referendum (§ 23 Unterabs. b Kantonsverfassung). Weiter steht den Stimmberechtigten eine Mitsprache im Rahmen des fakultativen oder des obligatorischen Finanzreferendums bei massgeblichen Ausgabenbeschlüssen zu (§§ 23 und 24 Unterabs. b Kantonsverfassung). Eine Mitsprache des Volkes zu den staatlichen Leistungen und Ausgaben, welche massgeblich auch die Steuerbelastung beeinflussen, ist damit bereits heute gegeben.

- *Die unterschiedliche Behandlung der Einflussfaktoren auf die Steuerlast ist nicht sachgerecht.*

Der Steuerfuss für die Staatssteuern ist nur ein Element unter vielen, welche die gesamte Steuerbelastung der Bürgerinnen und Bürger beeinflussen. Die Bemessungsgrundlagen für die jährlichen Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen sowie für die Gewinn- und Kapitalsteuern von juristischen Personen werden im Steuergesetz geregelt. Dabei gibt es verschiedenste Instrumente für die Beeinflussung der Steuerbelastung. So kennt das Steuergesetz die gänzliche oder teilweise Steuerbefreiung einzelner Einkommens- oder Gewinnquellen. Ferner wird die Belastung durch Steuerabzüge beeinflusst, seien es solche zur Abgeltung der Gewinnungskosten, allgemeine Abzüge oder Sozialabzüge. Das eigentliche Steuermass resultiert sodann aus zwei Teilen. So wird auf dem bereinigten und um die Abzüge gekürzten Einkommen beziehungsweise Vermögen mit dem gesetzlich festgelegten Steuertarif (= Steuersatz) die sogenannte einfache Staatssteuer (= Steuer je Einheit) erhoben. Zur Berechnung der tatsächlich geschuldeten Staatssteuer einer Steuerperiode wird die einfache Staatssteuer mit dem durch Ihren Rat festgelegten Steuerfuss multipliziert. Sämtliche die Steuerlast beeinflussenden Instrumente, wie sie im Steuergesetz geregelt sind, unterliegen bei einer Änderung immer bloss dem Referendum. Bei Annahme der Initiative würde einzig das Instrument des Steuerfusses in gewissen Fällen dem obligatorischen Referendum unterstellt. Diese unterschiedliche Behandlung der Faktoren, welche die Steuerbelastung beeinflussen, ist nicht sachgerecht.

- *Die Aufteilung der Verantwortung für die staatlichen Leistungen und für ihre Finanzierung ist unzweckmässig.*

Gemäss § 11 Absatz 1 FLG beschliesst Ihr Rat mit dem Voranschlag die Leistungen des Kantons und deren Finanzierung für ein Kalenderjahr. Neben der Rechtsetzungskompetenz ist das Bestimmen der staatlichen Leistungen im Voranschlag die urigene Kernaufgabe Ihres Rates. Den Stimmberechtigten ist denn auch das Mitspracherecht beim Voranschlag entzogen, da dieser nicht dem Referendum untersteht. Dies ist angesichts der Komplexität des Voranschlags sachgerecht und auch aus demokratiepolitischer Sicht nicht problematisch: Der Kantonsrat wird vom Volk gewählt, um dessen Interessen zu vertreten, und das Volk darf daher erwarten, dass Sie sich in den vorberatenden Kommissionen und ihm Rahmen der Parlamentsdebatte mit der Festsetzung des Voranschlags differenziert auseinandersetzen und verantwortungsvolle Entscheide fällen. Eine differenzierte Stellungnahme des Volkes auf dem Referendumswege hingegen ist nicht möglich, da dieses einem Voranschlag in einer Volksabstimmung lediglich zustimmen oder ihn ablehnen könnte.

Mit Annahme der Volksinitiative «Steuererhöhungen vors Volk!» würde einzig die Finanzierungsseite des Voranschlags, nämlich der Steuerfuss, dem obligatorischen Referendum unterstellt. Eine Mitsprache auf der Leistungsseite des Voranschlags wäre aber nach wie vor nicht möglich. Damit wären für die staatlichen Leistungen und für deren Finanzierung letztlich verschiedene Instanzen verantwortlich, nämlich für die Bestimmung der Leistungen Ihr Rat und für die Finanzierung Ihr Rat im Zusammenwirken mit den Stimmberechtigten. Dadurch liefen wir Gefahr, dass die Leistungen und deren Finanzierung nicht mehr im Zusammenhang beurteilt und gesteuert werden könnten. Eine Ablehnung des Steuerfusses durch die Stimmberechtigten würde nämlich kaum jemals einen eindeutigen Schluss auf die Gründe für die Ablehnung und die folglich zu ergreifenden Massnahmen zulassen. Im Weiteren würde die Diskussion im Rahmen der Volksabstimmung zwangsläufig auf die Finanzierung fokussiert, weil sich die Stimmberechtigten eben nur dazu äussern könnten. Gerade die jüngste Vergangenheit mit den beiden finanzpolitischen Massnahmenpaketen Leistungen und Strukturen I und II sowie aktuell das Konsolidierungsprogramm 17 zeigen aber, dass es unbedingt notwendig ist, die politische Debatte über die staatlichen Leistungen zu führen, auch wenn diese Diskussion politisch sehr herausfordernd ist. Angesichts der kommenden Herausforderungen, welche eine Leistungsdiskussion noch drängender machen, würde daher mit der Fokussierung auf die Finanzierungsseite ein falsches politisches Signal gesetzt.

– *Die Steuerungskompetenz des Kantonsrates wird beschnitten.*

Zwar sieht die Initiative das obligatorische Steuerfusserferendum nur dann vor, wenn Ihr Rat eine Steuerfusserhöhung im Vergleich zum Vorjahr beschliesst. Da es sich hier aber um eine dynamische Regelung handelt – im Gegensatz zur bestehenden Regelung mit einer vorgegebenen Obergrenze –, wären bei Annahme der Initiative in Zukunft einzig noch der Status quo oder eine Senkung des Steuerfusses ohne obligatorisches Referendum möglich. Das Steuermass ergibt sich im Kanton Luzern wie vorstehend ausgeführt aus zwei Teilen: aus dem gesetzlich festgelegten Steuersatz und aus dem jährlich festgesetzten Steuerfuss. Der Steuerfuss ermöglicht dabei eine kurzfristige Anpassung der Einnahmen an die finanziellen Bedürfnisse des Gemeinwesens. Diese Steuerungsfunktion ist einerseits notwendig, da für die Anpassung von staatlichen Leistungen oftmals Gesetzesänderungen notwendig sind und solche sich nicht gleichermassen schnell umsetzen lassen. Andererseits beeinflussen oftmals relativ kurzfristig äussere Faktoren den Voranschlag wesentlich, wie zum Beispiel die Beiträge aus dem nationalen Finanzausgleich oder die Ausschüttungen der Nationalbank. Um seine Steuerungsfunktion wahrnehmen zu können, braucht Ihr Rat bei der Festsetzung des Steuerfusses eine gewisse Handlungsfreiheit, und zwar bei einer Erhöhung wie auch bei einer Senkung. Die bestehende Regelung von § 2 Absatz 3 StG ermöglicht dies und bietet gleichzeitig die Gewähr, dass sich die Steuerzahlerinnen und -zahler gegen eine übermässige Steuerbelastung wehren können.

– *Der haushälterische Umgang mit den Mitteln ist bereits sichergestellt.*

Wegen ihrer zeitlichen Auswirkungen auf den Budgetprozess (vgl. nachfolgend) kommt der gesetzlichen Verankerung eines Steuerfusserferendums vorrangig eine präventive Wirkung für den haushälterischen Umgang mit den öffentlichen Finanz-

mitteln zu. Die Bürgerinnen und Bürger haben Anspruch darauf, dass der Staat mit den ihm zur Verfügung gestellten Mitteln haushälterisch umgeht. So soll, wenn diese Mittel knapp sind, nicht einfach der Steuerfuss erhöht, sondern zuerst die Ausgaben- seite und damit auch grundsätzlich die staatlichen Leistungen überprüft werden. Diese Wirkung wird mit der bestehenden Ausgestaltung des Steuerfussreferendums erreicht, ohne dass Sie in Ihrer Kernkompetenz der Festsetzung des Voranschlags und des Steuerfusses, die Ihnen verfassungsrechtlich zusteht, übermässig behindert werden, wie dies bei Annahme der Initiative der Fall wäre. Die bestehende Regelung hat sich daher bestens bewährt. Zudem kann bei dieser Regelung auch eine Anpassung der Obergrenze vorgenommen werden, sollten die Steuereinheiten längerfristig auf einem anderen Niveau festgesetzt werden, wie Sie dies denn auch im Rahmen der Teilrevision 2008 des Steuergesetzes beschlossen haben (Senkung dieses Steuerfusses von 1,9 auf 1,6 Einheiten).

Der haushälterische Umgang mit den zur Verfügung gestellten Mitteln wird im Weiteren durch die für den Kanton im FLG zwingend vorgeschriebene Schuldenbremse sichergestellt. Zur Durchsetzung der Schuldenbremse sieht § 6 Absatz 2 FLG vor, dass unser Rat bei Verletzung der Vorgaben zum mittelfristigen Ausgleich (Schuldenbremse) Massnahmen einzuleiten und im AFP zu integrieren hat. Reichen diese nicht aus, um die beiden Vorgaben des mittelfristigen Ausgleichs zu erfüllen, sind wir verpflichtet, Ihrem Rat für das Voranschlagsjahr eine Erhöhung des Steuerfusses zu beantragen. Eine Annahme der Initiative würde diese gesetzlich vorgesehene Massnahme übermässig erschweren.

– *Die Gefahr ungenauer Budgets und des budgetlosen Zustands wird erhöht.*

Da ein Voranschlag ohne Steuerfussfestsetzung in der Schwebe bleibt (vgl. Kap. 2.1), müsste bei Annahme der Initiative der AFP-Prozess vorverschoben oder erheblich verkürzt werden. Die allenfalls notwendige Volksabstimmung müsste nämlich noch vor Beginn des massgeblichen Rechnungsjahres durchgeführt werden, um einen budgetlosen Zustand möglichst zu verhindern. Dabei ist zu beachten, dass die Abstimmungsanordnung für eine kantonale Abstimmung spätestens am 48. Tag vor dem Abstimmungstag zu veröffentlichen ist (§ 25 Abs. 2 StRG) und dass die Unterlagen den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern spätestens drei Wochen vor dem Abstimmungstermin zugestellt werden müssen (§ 37 Abs. 2 StRG). Die logistischen Vorbereitungen für die Durchführung einer Volksabstimmung benötigen insgesamt knapp drei Monate bis zum Abstimmungstermin (Druck der Volksbotschaft und fristgerechte Verteilung der Abstimmungsunterlagen durch die Gemeinden). Um eine Volksabstimmung noch vor den Weihnachtsfeiertagen durchführen zu können, müsste Ihr Rat den AFP und den Voranschlag spätestens in der September-Session beraten und beschliessen.

Die zeitlichen Rahmenbedingungen für den Voranschlags- beziehungsweise den AFP-Prozess sind aber schon heute sehr eng gesteckt. So können die Grundlagen für die Vorgaben nicht vor Abschluss des Jahresberichts mit der Jahresrechnung erarbeitet werden, weil das Abschlussergebnis dabei einen wesentlichen Faktor darstellt. Ebenfalls erhalten wir erst Ende Juni verbindliche Kenntnisse über die Höhe der Zahlungen aus dem nationalen Finanzausgleich (NFA), welche ebenfalls einen wesentlichen Einfluss auf die Budgetvorgaben haben. So kann erst aufgrund dieser Vorgaben eine erste Einschätzung gemacht werden, ob zur Einhaltung der Schuldenbremse unter

anderem eine Steuerfusserhöhung in Betracht zu ziehen ist. Eine Beratung des AFP spätestens in der September-Session würde aber dazu führen, dass AFP und Voranschlag von Regierung und Verwaltung zu einem Zeitpunkt zusammengestellt werden müssten, in dem wesentliche Einflussfaktoren noch gar nicht berücksichtigt werden könnten. Die Folgen wären beträchtliche Ungenauigkeiten und Lücken und damit insgesamt eine erhebliche Schwächung dieses zentralen Steuerungsinstrumentes. Da der AFP-Prozess zeitlich generell vorverschoben würde, gälte dies auch dann, wenn gar keine Volksabstimmung notwendig wäre, weil keine Steuerfusserhöhung vorgesehen wird.

Würde eine Erhöhung des Steuerfusses an der Urne abgelehnt, müsste ein neuer angepasster Voranschlag erarbeitet werden, welcher frühestens in der März-Session beraten werden könnte. Mindestens bis dahin bestünde ein budgetloser Zustand. Dasselbe gilt, wenn der AFP-Prozess gegenüber heute nicht verändert würde. Die Volksabstimmung könnte dann frühestens im Monat März des Budgetjahres durchgeführt werden. Würde die Steuerfusserhöhung in diesem Fall abgelehnt, wäre die Beratung des angepassten Voranschlags frühestens in der Juni-Session des Budgetjahres möglich und der budgetlose Zustand würde sich entsprechend verlängern.

4 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen aus den dargelegten Gründen, die Volksinitiative «Steuererhöhungen vors Volk!» abzulehnen und sie den Stimmberechtigten ohne Gegenentwurf zur Abstimmung zu unterbreiten.

Luzern, 19. Januar 2016

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Reto Wyss
Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Kantonsratsbeschluss über die Volksinitiative «Steuererhöhungen vors Volk!»

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

gestützt auf § 82c Absatz 1b des Kantonsratsgesetzes vom 28. Juni 1976,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 19. Januar 2016,

beschliesst:

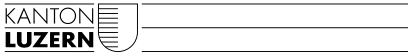
1. Die am 17. April 2015 eingereichte Volksinitiative «Steuererhöhungen vors Volk!» wird für gültig erklärt.
2. Die Volksinitiative wird abgelehnt.
3. Sie unterliegt der Volksabstimmung.
4. Gegen Ziffer 1 dieses Beschlusses kann innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss den Artikeln 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:



Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
CH-6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch



No. 01-16-498828 - www.myclimate.org
© myclimate - The Climate Protection Partnership



www.fsc.org