

**Motion Graber Michèle und Mit. über das fakultative Referendum für Steuerfussänderungen von mehr als 1/20 der Steuereinheit**

eröffnet am 13. Dezember 2016

Der Regierungsrat wird beauftragt, das kantonale Steuergesetz (StG, SRL Nr. 620) dahingehend anzupassen, dass eine geplante Steuerfussänderung von mehr als 1/20 der Steuereinheit dem fakultativen Referendum unterliegt.

**Begründung:**

Die Volksinitiative «Steuererhöhungen vors Volk!» verlangte, dass jede Erhöhung des Steuerfusses dem obligatorischen Referendum unterliegen soll. Dieses Anliegen der SVP wurde am 27. November 2016 von der Luzerner Bevölkerung mit 70,84 Prozent deutlich abgelehnt. Weiterhin besteht die Möglichkeit des fakultativen Referendums, wenn der Kantonsrat eine Staatssteuer von mehr als 1,60 Einheiten beschliesst (§ 2 Abs. 3 StG). Bei der finanziellen Situation des Kantons Luzern wird dies die nächsten Jahre regelmässig der Fall sein: Somit starten wir in die nächsten Jahre immer ohne gültiges Budget. Das ist offensichtlich nicht zielführend. Deswegen fordern wir eine Anpassung: Anstelle einer fixen Grenze von 1,65 soll nun der Umfang der Steuerfussänderung für die Möglichkeit des fakultativen Referendums entscheidend sein. Dieses neue System hat den Vorteil, dass wenigstens moderate Anpassungen im Umfang von höchstens einem Zwanzigstel Steuereinheit ohne zeitliche Verzögerungen möglich sind, ohne die Instrumente der direkten Demokratie zu umgehen.

*Graber Michèle*  
Huser Barmettler Claudia  
Hess Markus  
Brücker Urs  
Baumann Markus



Regierungsrat

Luzern, 17. Februar 2017

## STELLUNGNAHME ZU MOTION

**M 250**

Nummer: M 250  
Eröffnet: 13.12.2016 / Finanzdepartement  
Antrag Regierungsrat: 17.02.2017 / Erheblicherklärung als Postulat  
Protokoll-Nr.: 228

### **Motion Graber Michèle und Mit. über das fakultative Referendum für Steuerfussänderungen von mehr als 1/20 der Steuereinheit**

Schon das Steuergesetz von 1946 enthielt die Regelung, wonach der Beschluss Ihres Rates über die Festsetzung des Steuerfusses ab einer bestimmten Höhe dem fakultativen Referendum unterliegt. Bis 2008 lag die Grenze für die Unterstellung bei 1,9 Einheiten. Im Zusammenhang mit der Steuergesetzrevision 2008 wurde er auf 1,6 Einheiten gesenkt, wie es die geltende Bestimmung von § 2 Abs. 3 des Steuergesetzes (StG, SRL Nr. 620) vorsieht. Die Volksinitiative «Steuererhöhungen vors Volk!» verlangte, dass jede Erhöhung des Steuerfusses dem obligatorischen Referendum unterliegen soll. Dieses Anliegen der SVP wurde am 27. November 2016 von der Luzerner Bevölkerung mit rund 71 Prozent deutlich abgelehnt.

Für das Jahr 2017 hat Ihr Rat unserem Antrag entsprechend den Steuerfuss auf 1,7 Einheiten festgesetzt. Aufgrund der finanziellen Situation wie sie im AFP 2017-2020 dargelegt ist, wird auch in den nächsten Jahren ein Steuerfuss von über 1,6 Einheiten notwendig sein. Damit unterliegt der Beschluss über den Steuerfuss jeweils gemäss § 2 Abs. 3 StG auch in den kommenden Jahren dem fakultativen Referendum und es ist mindestens bis zum Ablauf der Referendumsfrist von einem budgetlosen Zustand auszugehen.

Wegen ihrer zeitlichen Auswirkungen auf den Budgetprozess, kommt der gesetzlichen Verankerung eines Steuerfussreferendums vorrangig eine präventive Wirkung für den haushälterischen Umgang mit den öffentlichen Finanzmitteln zu. Wie die aktuelle Situation zeigt, ist der budgetlose Zustand möglichst zu vermeiden, da die damit einhergehende Beschränkung auf die wesentliche Staatstätigkeit mit erheblichen Nachteilen verbunden ist. Aus diesen Gründen befürworten wir eine Änderung der aktuellen Bestimmung von § 2 Abs. 3 StG.

An der Januar-Session 2017 wurde mit dem gleichen Anliegen die Einzelinitiative E 264 Charly Freitag eröffnet, welche eine Änderung von § 2 Absatz 3 des Steuergesetzes verlangt, so dass das Steuerfussreferendum nur dann zur Anwendung gelangt, wenn kumulativ die Staatssteuer gegenüber dem Vorjahr erhöht und ein Steuerfuss von mehr als 1,6 Einheiten festgelegt wird. Ebenfalls wurde bereits an der Dezember-Session 2016 von Ihrem Rat die Motion M 231 Peyer Ludwig über nachhaltige Finanzen im Kanton Luzern für erheblich erklärt, welche verlangt, dass wir Ihrem Rat so rasch wie möglich ein Finanzleitbild über die finanzpolitischen Ziele und die Finanzstrategie des Kantons vorlegen sollen. Schliesslich hat unser Rat am 2. November 2016 die Botschaft B 64 über die Anpassung der finanzpolitischen Steuerung des Kantons (Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen) verabschiedet, mit welcher eine neue Ausgestaltung der

Schuldenbremse vorgesehen wird. Unser Rat sieht vor, Ihrem Rat die Botschaft für die Juni-Session (1. Lesung) und die September-Session (2. Lesung) zur Beratung vorzulegen.

Wir teilen das Ansinnen, dass eine Anpassung von § 2 Abs. 3 StG notwendig ist. Wir möchten Ihnen daher im Zusammenhang mit den finanzpolitischen Vorlagen betreffend die Revision des FLG (Botschaft B 64) und des Finanzleitbildes ebenfalls auf die Juni-Session eine entsprechende Gesetzesänderung zum fakultativen Steuerfussreferendum unterbreiten.

Geplant ist, dabei folgende Ausgestaltungen des fakultativen Steuerfussreferendums genauer zu prüfen:

- Variante 1: Vorschlag gemäss vorliegender Motion: Dem fakultativen Referendum unterliegt eine geplante Steuerfussänderung von mehr als 1/20 der Steuereinheit.
- Variante 2: Vorschlag gemäss Einzelinitiative E 264: Der Beschluss des Steuerfusses unterliegt dem fakultativen Referendum, wenn er sich gegenüber dem Vorjahr erhöht und über 1,6 Einheiten liegt.
- Variante 3: Der Grenzwert für die Unterstellung des Steuerfusses unter das fakultative Referendum wird wieder auf 1,9 Einheiten erhöht.
- Variante 4: Das Steuerfussreferendum wird ersatzlos gestrichen.

Wir sehen vor, die Variante 2 umzusetzen. In Kombination mit den Antworten zur Motion Ledergerber Michael und Mit. über die Vorverlegung der Budgetberatung (M 274) sowie der Motion Lüthold Angela und Mit. über die Vorverschiebung der Genehmigung des Budgets und des Steuerfusses (M 273), den Voranschlag und den AFP jeweils im Oktober im Kantonsrat zu beraten, ist nur noch von einem budgetlosen Zustand auszugehen, wenn das fakultative Referendum ergriffen wird.

Aus diesen Gründen beantragen wir Ihnen, die Motion als Postulat erheblich zu erklären.



## KANTONSRATSPROTOKOLL

Sitzung vom 27. März 2017  
Kantonsratspräsident Andreas Hofer

### **M 250 Motion Graber Michèle und Mit. über das fakultative Referendum für Steuerfussänderungen von mehr als 1/20 der Steuereinheit / Finanzdepartement**

Die Motion M 250, die Einzelinitiative E 264 von Freitag Charly und Mit. über eine Änderung des Steuergesetzes zur Verhinderung eines automatischen budgetlosen Zustandes, die Motion M 273 von Lüthold Angela und Mit. über die Vorverschiebung der Genehmigung des Budgets und des Steuerfusses sowie die Motion M 274 von Ledergerber Michael und Mit. über die Vorverlegung der Budgetberatung werden als Paket behandelt. Folgende Anträge liegen zur Motion M 250 vor: Der Regierungsrat beantragt Erheblicherklärung als Postulat. Michèle Graber ist damit einverstanden. Michael Ledergerber beantragt Ablehnung.

Folgende Anträge liegen zur Einzelinitiative E 264 vor: Der Regierungsrat und Urs Brücker beantragen Ablehnung. Charly Freitag zieht die Einzelinitiative zurück.

Folgender Antrag liegt zur Motion M 273 vor: Der Regierungsrat beantragt Erheblicherklärung.

Folgender Antrag liegt zur Motion M 274 vor: Der Regierungsrat beantragt Erheblicherklärung.

Für die SVP-Fraktion spricht Armin Hartmann.

Armin Hartmann: Die SVP-Fraktion ist erfreut, dass auch die Regierung erkannt hat, dass wir am System und am Terminplan der Budgetberatung etwas ändern müssen. Die heutige Regelung ist eine klassische Schönwetterregelung. Sie funktioniert, solange es keine grösseren Herausforderungen gibt – konkret dann und nur dann, wenn der Kantonsrat ein bereits im Entwurf einigermaßen ausgeglichenes Budget ohne grössere Abbaupakete und ohne Steuererhöhungen beraten kann. Zusätzlich muss der Steuerfuss für einen reibungslosen Ablauf bei maximal 1,6 Einheiten liegen. Das sind Bedingungen, die im Moment nicht eingehalten werden können, weshalb akuter Handlungsbedarf gegeben ist. Das Problem ist, dass der Kantonsrat seine Rolle als Budgetorgan heute nicht vollumfänglich wahrnehmen kann. Will er einen budgetlosen Zustand verhindern, muss er im Dezember jedem noch so schlechten Budget zustimmen. Da es in der Regel nicht möglich ist, ein Budget kurzfristig zu flicken, entsteht eine Budgetberatung, die für alle unbefriedigend ist. Man zerredet etwas, das man eigentlich nicht möchte, und stimmt am Schluss trotzdem zu. Ohne jemandem zu nahe treten zu wollen: Diese Ausgangslage ist auch der Regierung und der Verwaltung klar. Das Ergebnis ist, dass die Regierung auch ein schlechtes Budget vorlegen kann; das Schreckensgespenst des budgetlosen Zustands wirkt in einigen Fraktionen so stark, dass die Regierung eines genau weiss: Das Budget wird auch mit einer Steuerfusserhöhung genehmigt. Hinter diesem Spiel – oder sagen wir ihm politisches Kalkül – kann die SVP nicht stehen. Eine Anpassung ist notwendig. Wir müssen den Terminplan so setzen, dass alle Mitspieler ihre Rollen wahrnehmen können. Dazu müssen wir den

Terminplan zwingend überarbeiten. Für die SVP muss der optimale Terminplan den folgenden Anforderungen genügen: Der Kantonsrat muss ohne Zeitdruck eine echte Wahl haben, ob er ein Budget genehmigen oder es zur Überarbeitung an die Regierung zurückweisen will. Der Kantonsrat muss genügend Zeit haben, um das Budget in den Kommissionen zu diskutieren. Die mittelfristige Planung ist wichtiger als die Budgetberatung. Die grossen Linien müssen in der Mittelfristplanung gesetzt werden; das Budget ist im Optimum das Ergebnis der Beratung der Mittelfristplanung. Ein budgetloser Zustand per 1. Januar ist wenn immer möglich zu verhindern. Ist im Bedarfsfall eine Überarbeitung des Budgets nötig, muss diese noch im alten Jahr möglich sein. Die Volksrechte im Steuerbereich sollen nicht angetastet werden. Aus diesen fünf Anforderungen folgt direkt, dass die Motion M 250 von Michèle Graber und die Einzelinitiative E 264 von Charly Freitag abzulehnen sind. Beide schränken das Referendumsrecht unnötig ein. Die Motion von Michèle Graber dürfte in der Bevölkerung zudem einiges Kopfschütteln auslösen: Wie soll man dem Volk erklären, dass es bei einer wiederholten Erhöhung um einen Steuerzwanzigstel kein Referendumsrecht hat, bei einer einmaligen Erhöhung von einem Zehntel aber doch? Das dürfte niemand verstehen. Auch die Einzelinitiative von Charly Freitag schränkt das Referendumsrecht ein. Wir stimmen mit der Regierung überein, dass das Referendumsrecht in erster Linie präventive Wirkung hat. Aus einer erstmaligen Auslösung dieses Mechanismus zu schliessen, dass das Referendumsrecht gleich wieder einzuschränken ist, beurteilen wir aber staatspolitisch als sehr fraglich. Charly Freitag vertritt das Anliegen, dass wir in Zukunft auch ohne Steuerfusserhöhungen aufgrund von abzuwartenden Fristen nicht automatisch mit einem budgetlosen Zustand ins neue Jahr starten. Aber dieses Problem lässt sich mit der Vorverlegung des Budgetprozesses viel einfacher und ohne Gesetzesänderung realisieren. Auch kann man aus der Abstimmung über die SVP-Initiative kein Argument für eine Einschränkung des Volksrechts konstruieren. Das Stimmvolk hat klar gesagt, dass es keine Ausweitung des Volksrechts will. Wenn es nun aber bereits ein Jahr später über eine Einschränkung des Volksrechts abstimmen müsste, wäre das Feld wohl mehr als offen. Auch hätten in einem Abstimmungskampf wohl jene Politikerinnen und Politiker ein Problem, die auf das bestehende Volksrecht hingewiesen und versprochen haben, dass daran bei einem Nein zur SVP-Initiative nichts geändert werde. Eine Volksabstimmung wird es bei einer Einschränkung des Volksrechts mit grosser Wahrscheinlichkeit geben. Die SVP ist deshalb der Meinung, dass die Beschneidung des Referendumsrechts in einer schwierigen Zeit nur viel Energie kostet, ohne wirklich viel zu bringen. Viel besser ist es, den Budgetprozess vorzuverlegen. Das löst alle Probleme und kann vor allem formlos umgesetzt werden. Es braucht keine Gesetzesänderung, keine Verordnungsänderung und keine Vernehmlassung. Wann war je eine Verbesserung mit so wenig Aufwand zu haben? Zugegeben, das Budget wird leicht ungenauer. Aber das ist nicht der Rede wert. Im September 2016 wurde die Salle Modulable in diesem Saal versenkt. Für das Budget im Dezember wurde diese Anpassung nicht mehr berücksichtigt. Es kann mir also niemand sagen, mit dem Budget passiere nach den Sommerferien noch viel. Ich fasse zusammen: Die Vorverlegung des Budgetprozesses ist möglich und löst sowohl das Problem des budgetlosen Zustands per Anfang Jahr als auch der fehlenden Möglichkeit der Rückweisung. Der Verlust an Budgetgenauigkeit ist vorhanden, aber gering. Eine Einschränkung der Volksrechte führt zu einer Referendumsabstimmung und bringt zu einem hohen Preis eine leicht höhere Budgetgenauigkeit. Gleichzeitig löst sie aber das Problem der fehlenden Rückweisungsmöglichkeit nicht. Die SVP lehnt deshalb die Motion M 250 von Michèle Graber ab, ebenso die Einzelinitiative E 264 von Charly Freitag. Die Motion M 273 von Angela Lüthold und die Motion M 274 von Michael Ledergerber unterstützt die SVP.

Für die CVP-Fraktion spricht Inge Lichtsteiner-Achermann.

Inge Lichtsteiner-Achermann: Alle vier Vorstösse befassen sich mit den Themen Steuerfuss und Budgetprozess, um einen budgetlosen Zustand des Kantons vermeiden zu können. Das Anliegen der Motion M 250, wonach das fakultative Referendum angepasst werden soll, unterstützt die CVP vor allem auch deshalb, weil in den nächsten Jahren die finanzielle Situation des Kantons angespannt bleiben wird und der Bevölkerung ein gewisses

Mitspracherecht eingeräumt werden soll. Die CVP ist sich einig, dass das fakultative Referendum nicht abgeschafft, sondern angepasst werden soll. Die Regierung schlägt in der Antwort zur Motion von Michèle Graber mit Variante 2 vor, dass künftig nur dann das fakultative Referendum ergriffen werden kann, wenn der Steuerfuss über 1,6 Einheiten liegt und effektiv erhöht wird. Die Variante 2 beinhaltet genau dieses Vorgehen. Im Rahmen der Beratungen zu den Änderungen des FLG im Juni und im September dieses Jahres wird das Parlament darüber entscheiden können. Die CVP ist für die Erheblicherklärung der Motion M 250 als Postulat. Die Einzelinitiative E 264 von Charly Freitag ist nicht das richtige Instrument zur Lösung des Problems. Inhaltlich wird die Initiative mit der Variante 2 der Motion von Michèle Graber umgesetzt. Die Motionen M 273 und M 274 haben den gleichen Inhalt, darum äussere ich mich zu beiden Motionen gleichzeitig. Erlauben Sie mir eine Vorbemerkung: Das Anliegen über die Verschiebung des Budgetprozesses ist nicht neu. Der Prozess wurde nach hinten verlegt, um die Budgetgenauigkeit zu verbessern. Bis dato sind einige Anfragen über eine Vorverlegung von der Regierung nicht erhört worden mit der Begründung, dass die Genauigkeit der Zahlen geschmälert würde und es zeitlich nicht umsetzbar sei, und auch die Ferien wurden genannt. Die CVP ist deshalb etwas überrascht, aber glücklich, dass es nun doch möglich sein soll, den Budgetprozess nach vorne zu verschieben. Zudem erlauben wir uns die Frage, ob die Motion M 273 von Angela Lüthold tatsächlich motionsfähig ist. Die Umsetzung der Sessionsplanung ist nicht im Gesetz niedergeschrieben, sondern nur der Prozess dazu. Sie wird von der Geschäftsleitung des Parlaments festgesetzt. Wir sind der Regierung für eine klärende Antwort diesbezüglich dankbar. Die CVP-Fraktion wird der Vorverlegung des Budgetprozesses aus folgenden Gründen zustimmen: Systemisch muss der Prozess zu Ende gedacht werden, und die zeitlichen Abfolgen und Fristen sollen eingehalten werden. Die Beratung anlässlich der November-Session würde einen möglichen budgetlosen Zustand von einigen Tagen im kommenden Jahr mit sich bringen. Dies ist bei einer zeitlichen Neuausrichtung des Prozesses zu vermeiden. Eine gute Budgetgenauigkeit erachten wir als sehr wichtig. Die CVP ist jedoch der Meinung, dass die Vermeidung eines budgetlosen Zustands dieser Genauigkeit vorzuziehen ist. Ob vermehrt Nachtragskredite zu behandeln sind, wird sich zeigen. Die Gemeinden und weitere Institutionen erhalten früher als bisher die Budgetzusagen des Kantons und können ihrerseits die Planung optimieren. Der zeitliche Ablauf in der Antwort der Regierung ist nur „en bloque“ aufgezeigt worden. Wir erwarten von der Regierung, dass sie auch prüft, wie der Prozess gestrafft werden kann. Es soll nicht sein, dass die Verlegung des Prozesses nur auf Kosten der Beratungen in den Kommissionen und im Parlament erfolgen soll. Die CVP regt an, die Beratung des AFP und des Voranschlags in die letzten Wochen des Oktobers vorzuverlegen. Damit würde die November-Session um eine oder zwei Wochen vorgezogen. Eine Behandlung bereits im September erachten wir als etwas früh, dadurch könnte die Qualität der Beratung in den Kommissionen beeinträchtigt werden. Die Antwort der Regierung lässt offen, ab welchem Zeitpunkt oder ab welchem Budgetprozess die Neuerungen umgesetzt werden sollen. Gerne hätten wir dazu eine Antwort. Die CVP erklärt die Motion M 250 als Postulat erheblich, vorzugsweise mit der Variante 2 gemäss Stellungnahme des Regierungsrates. Die Einzelinitiative E 264 lehnt die CVP ab. Den Motionen M 273 und M 274 stimmt die CVP zu.

Für die FDP-Fraktion spricht Franz Räber.

Franz Räber: Ich spreche zuerst zu den beiden Vorstössen M 250 und E 264, werde aber auch die beiden Motionen M 273 und M 274 mit einbeziehen. Jeder im Kanton Luzern weiss mittlerweile, was es bedeutet, mit einem budgetlosen Zustand zu leben und zu arbeiten. Täglich erreichen uns Meldungen im Kanton, welche irgendwie mit dem budgetlosen Zustand zusammenhängen. Die ersten beiden Vorstösse haben zum Ziel, dass nicht in jedem der folgenden Jahre die Frist von 60 Tagen bei einem fakultativen Referendum abgewartet werden muss und somit jeweils die ersten beiden Monate im Jahr ein budgetloser Zustand herrscht. Beide Vorstösse wollen das fakultative Steuerfussreferendum optimieren. Mit der Erheblicherklärung kommt das fakultative Referendum nur zur Anwendung, falls es sich um eine Steuererhöhung handelt und der Steuerfuss bereits bei

über 1,6 Einheiten liegt. Bei der momentanen Situation könnte heute also bei gleichbleibendem Steuerfuss für das Budget 2018 – oder sogar bei sinkenden Steuerfüssen, wie sie für 2019 vorgesehen sind – durch ein fakultatives Referendum wiederum eine Volksabstimmung erzwungen werden. Das heisst, dass bei allen Varianten eine 60-tägige Referendumsfrist abgewartet werden muss, da der Steuerfuss für alle Jahre über 1,6 Einheiten liegt. Wir haben also jeweils bis nach Ablauf der Referendumsfrist Anfang Jahr kein gültiges Budget. Auch wenn die Budgeterstellung vorverschoben würde, wie es die beiden Vorstösse M 273 und M 274 verlangen, kann ein budgetloser Zustand nie sicher umgangen werden. Schlussendlich könnte auch ein im September beratenes Budget zurückgewiesen werden, und bei der erneuten Behandlung in der Dezember-Session müsste wiederum die 60-tägige Referendumsfrist abgewartet werden. Dies zeigt doch auf, dass bei der finanzpolitischen Steuerung des Kantons sowohl beim Steuerfussreferendum als auch beim Budgetberatungstermin etwas geändert werden muss. Die FDP sieht zwischen diesen beiden Vorstössen und den beiden Motionen M 273 und M 274, welche sich mit dem Zeitpunkt der Budgetberatung im Rat beschäftigen, keinen direkten Zusammenhang. Einerseits geht es um die Durchsetzung des Referendums, andererseits diskutieren wir mit dem Termin gleichzeitig über die Genauigkeit und Verlässlichkeit eines der wichtigsten Steuerinstrumente des Kantonshaushaltes – des Budgets. Aber nie und nimmer wollen wir eine Einschränkung des Volksrechts. Jede Steuerfusserhöhung soll auch nach der Annahme dieser Vorstösse dem fakultativen Referendum unterliegen. Das Volk hat also damit nach wie vor seine ganzen Volksrechte weiterhin zur Verfügung. Erstaunlich ist es ja schon, dass das Luzerner Volk im November 2016 klar zum Ausdruck gebracht hat, dass es nicht einmal bei Steuerfusserhöhungen zwingend an die Urne gehen will. Deshalb sind wir überzeugt, dass bei einem gleichbleibenden oder tieferen Steuerfuss das Recht der Mitsprache gar nicht verlangt wird. Setzen wir also heute ein Zeichen gegen übertriebene Bürokratie und sparen uns unnötig erzwungene Abstimmungen, welche von Minderheiten gefordert werden. Die FDP ist dafür, dass die Motion M 250 von Michèle Graber als Postulat erheblich erklärt wird. Wir wollen, dass die Ausgestaltung des fakultativen Referendums im Zusammenhang mit der Revision des FLG und des Finanzleitbildes an die Hand genommen wird. In diesen Gesetzesänderungen soll das fakultative Steuerfussreferendum so überarbeitet werden, dass es nur bei Erhöhungen des Steuerfusses bei über 1,6 Einheiten zum Tragen kommt. Dies entspricht also gemäss der Stellungnahme des Regierungsrates der Variante 2. In Bezug auf die Einzelinitiative E 264 von Charly Freitag würden wir in diesem Fall der Regierung folgen und eine zusätzliche Kommissionseinsetzung ablehnen. Die FDP kann sich mit einer Botschaft der Regierung sehr gut anfreunden und wird nicht auf der Einsetzung einer zusätzlichen Kommission beharren. Daraus folgend würden wir die Einzelinitiative E 264 bei einer Erheblicherklärung der Motion M 250 als Postulat zurückziehen. Zu den beiden Vorstössen M 273 und M 274: Mit einer Vorverschiebung der Budgetberatung können wir den Druck bei der Beratung des Budgets, welches im Dezember zwingend verabschiedet werden muss, etwas abschwächen. Die FDP will aber für die Beratung ein Budget, welches möglichst genaue Zahlen beinhaltet. Wir sind deshalb der Meinung, dass es nicht seriös ist, ein Budget anhand der ersten Quartalszahlen des vorangegangenen Jahres zu erstellen, nur damit es bereits in der September-Session beraten werden kann. Die FDP war sehr überrascht über den plötzlichen Meinungsumschwung der Regierung. Im Entwurf des neuen FLG brachte die Regierung noch viele Gründe gegen eine Vorverschiebung vor. Die FDP ist nach einigen Diskussionen und weil die Regierung in der Beantwortung versprochen hat, den Budgetprozess auch schlanker durchzuführen, was sich auch aufwandmässig auswirken wird, für eine Vorverlegung der Budgetberatung. Uns ist aber die Planungsgenauigkeit des Voranschlags nach wie vor sehr wichtig. Auch die besseren Grundlagendaten für die Steuerprognosen der direkten Bundessteuer und die aktuelleren Berechnungen zum nationalen Finanzausgleich, welche meistens später vorliegen, wollen wir noch in das Budget einbeziehen. Deshalb sind wir mehrheitlich für den Vorschlag der Regierung, also für eine Vorverschiebung der Beratung des Voranschlags und des AFP-Prozesses auf die Oktober-Session. Wir werden

die beiden Motionen M 273 und M 274 erheblich erklären. Die Motion M 250 erklären wir als Postulat erheblich. Die Einzelinitiative E 264 ziehen wir zurück, sofern die Motion M 250 als Postulat erheblich erklärt wird.

Für die SP-Fraktion spricht Michael Ledergerber.

Michael Ledergerber: Ein budgetloser Zustand, so wie ihn der Kanton Luzern momentan erlebt, wünscht sich niemand. Der Kanton Luzern blockiert sich selber und darf bis zu einem gültigen Budget keine Ausgaben tätigen, die nicht dringend nötig oder die für die Staatsarbeit unerlässlich sind. Leidtragende sind KMU, die eingeplante Aufträge aufschieben müssen, das Personal, die SEG-Institutionen, die Kulturbetriebe, die Schulen, die Familien – die Liste könnte noch endlos weitergeführt werden. Für uns alle ist klar, dass es diesen Zustand in Zukunft zu verhindern oder zu minimieren gilt. Die vier Vorstösse wollen auf unterschiedliche Weise genau das erreichen. Die SP-Fraktion lehnt die Motion M 250 und die Einzelinitiative E 264 in dieser Form ab. Wir sind aber über die Ausführungen des Regierungsrates und die Argumentation des Regierungsrates bezüglich einer Vorverlegung des Budgetprozesses sehr erfreut und werden die beiden Motionen M 273 und M 274 erheblich erklären. Wie es Kantonsrat Charly Freitag in seiner Einzelinitiative formuliert, soll die Möglichkeit des fakultativen Referendums zur Meinungsbildung der Bevölkerung dringend erhalten bleiben. Auch Kantonsrätin Michèle Graber betont in ihrer Motion, dass die direkte Demokratie nicht umgangen wird. Das sind schöne Worte, die natürlich gut klingen. Nur leider passiert genau das, was beide nicht wollen: Mit diesen beiden Vorstössen wird eine Einschränkung der Mitsprache der Luzerner Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bei der Festlegung des Steuerfusses Tatsache. Seit der Steuergesetzrevision im Jahr 2008 kann das fakultative Referendum bei 1,6 Einheiten ergriffen werden. Auch die Abstimmung über die Volksinitiative der SVP „Steuererhöhungen vors Volk“, welche von der Luzerner Bevölkerung deutlich abgelehnt wurde, könnte so interpretiert werden, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mit den geltenden Bestimmungen des Steuergesetzes zufrieden sind. Die Vorstösse lösen aus unserer Sicht das Problem von weiteren budgetlosen Zeiten nicht. Fast monatlich oder gar wöchentlich ändern sich die finanzpolitischen Perspektiven des Kantons. Die aktuelle Finanzpolitik verursacht ein Straucheln von einem Finanzloch ins nächste und bietet keine Perspektiven. Auch mit der zur Abstimmung kommenden und notwendigen Steuerfusserhöhung klafft nach wie vor ein riesiges Finanzloch in den nächsten Jahren. Deshalb braucht es eine Neuausrichtung der Luzerner Finanzpolitik. Mit unsicheren Aussichten kann eine weitere Steuerfusserhöhung schneller Tatsache werden, als uns allen lieb ist. Dann stehen wir wieder vor den gleichen Fragen und Schwierigkeiten wie jetzt. Die zwei Vorstösse lösen den Zustand der budgetlosen Zeit nur teilweise, beschränken aber die Mitbestimmung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Um eine budgetlose Zeit zu verhindern, braucht es keine Gesetzesänderung. Keine längere budgetlose Zeit für den Kanton Luzern kann auf jeden Fall garantiert werden, wenn die Referendumsfrist noch im laufenden Jahr abläuft. Mit der Vorverlegung des Budgetprozesses auf Mitte Oktober werden die Voraussetzungen für einen gültigen Voranschlag ab 1. Januar des neuen Jahres erfüllt. Die Ausführungen der Regierung, das Abwägen der Nachteile und Vorteile, dass die Budgetgenauigkeit unter der Vorverlegung leidet, diese aber weniger schwerwiegende Folgen hat als die Auswirkungen der budgetlosen Zeit, sind für uns schlüssig und nachvollziehbar. Trotz dem Nachteil des Risikos der Budgetungenauigkeit sind wir überzeugt, dass der Regierungsrat auch bei einer Vorverlegung des Budgetprozesses alles unternimmt, um mit den vorhandenen Zahlen und Angaben ein genaues Budget zu erstellen und dem Kantonsrat vorzulegen. Die SP-Fraktion lehnt die Motion M 250 und die Einzelinitiative E 264 aus besagten Gründen ab. Wir sind überzeugt, dass mit der Vorverlegung des Budgetprozesses die länger andauernden budgetlosen Zeiten im Kanton Luzern der Vergangenheit angehören werden, und dies ohne Einschränkung der Mitsprache des Stimmbolkes. Wir sind erfreut über das Umdenken der Regierung in dieser Angelegenheit und hoffen, der Rat folgt dem Antrag der Regierung und erklärt die beiden Motionen M 273 und M 274 erheblich.

Für die Grüne Fraktion spricht Michael Töngi.



Michael Töngi: Die heutigen Regelungen im Budgetprozess bezüglich Referenden und Abstimmungen sind demokratiepolitisch, aber auch systematisch nur sehr schwer nachvollziehbar. Einerseits besteht die Grenze von 1,6 Einheiten, andererseits kann das Referendum nur bei einer Überschreitung des Steuerfusses ergriffen werden, nicht aber bei einer Senkung. Zudem kann nur über den Steuerfuss abgestimmt werden, über den Voranschlag jedoch nicht. Die Grünen haben mehrmals vorgeschlagen, diese Tatsache zu ändern. Die Bevölkerung interessiert sich nicht nur für Leistungen, Angebote oder Gebührenerhöhungen. Deshalb müsste das Referendum sowohl gegen eine Steuerfusserhöhung als auch gegen den Voranschlag ergriffen werden können. So könnte die Bevölkerung auch über die grossen Abbauprogramme mitentscheiden. Heute ist das nicht möglich, weil diese Abbauprogramme über das Budget gesteuert werden. Wir sind deshalb mit keiner der vier von der Regierung vorgeschlagenen Varianten einverstanden. Wir sind aber an einer Änderung der heutigen Situation interessiert. Wir unterstützen es deshalb ausdrücklich, dass uns die Regierung im Juni einen Vorschlag zur Diskussion unterbreiten will. Wir fordern jedoch, dass nicht nur Erhöhungen des Steuerfusses dem fakultativen Referendum unterliegen sollen, sondern auch Senkungen. Die Bevölkerung soll dadurch ein grösseres Mitspracherecht erhalten. Wir lehnen deshalb die Motion M 250 ab. Die Motion hat etwas Schlaumeierisches an sich, kann doch ohne Mitsprache der Bevölkerung zehnmal eine Erhöhung um eine Zwanzigsteinheit vorgenommen werden. Die Einzelinitiative E 264 wäre zwar die bessere Lösung, die Einsetzung einer Kommission ist aber nicht notwendig, wenn uns die Regierung garantiert, dass im Juni ein Vorschlag zur Diskussion vorliegen wird. Die Grüne Fraktion hat sich seit Längerem dafür eingesetzt, dass die Budgetdebatte früher im Jahr erfolgen soll. Dem Parlament muss es möglich sein, diese Debatte flexibler zu gestalten und nötigenfalls auch verschieben zu können. Heute ist das nicht der Fall. Durch eine frühere Budgetberatung kann auch die Gefahr eines budgetlosen Zustands verringert werden. Es sollte möglich sein, die Budgetdebatte bereits Ende Oktober führen zu können. Wir sind deshalb froh, dass die Regierung diesbezüglich ihre Meinung geändert hat. Es gibt Instrumente, mit denen die Budgetgenauigkeit erhöht werden kann, auch bei einer früheren Budgetberatung. In Zürich zum Beispiel arbeitet man mit dem sogenannten „Novemberbrief“, der genauere Zahlen nachliefert. Wir stimmen den beiden Motionen M 273 und M 274 zu. Noch ein Wort zur Schuldenbremse: Sollte die Schuldenbremse nicht eingehalten werden, käme es automatisch zu einem budgetlosen Zustand von mehr als einem halben Jahr. Wir sollten uns nochmals überlegen, ob es sich dabei tatsächlich um eine gute Lösung handelt, bevor wir dieses Instrument einführen.

Für die GLP-Fraktion spricht Urs Brücker.

Urs Brücker: An einen Steuerfuss von über 1,6 Einheiten müssen wir uns in den nächsten zwei bis drei Jahren wohl gewöhnen. Wenn wir § 2 Absatz 3 des Steuergesetzes nicht ändern, bedeutet das jedes Mal ein fakultatives Referendum, und da sich gewisse Kreise nicht an solche Steuereinheiten gewöhnen wollen, werden die Stimmberechtigten auch bei gleichbleibenden Einheiten über den Bezug der Höhe der Staatssteuern entscheiden müssen – so weit, so gut. Aber das bedeutet natürlich auch einen budgetlosen Zustand mit höchster Wahrscheinlichkeit nicht nur für zwei, sondern für fünf Monate oder gar mehr. Das Problem ist erkannt, und die Motion M 250 von Michèle Graber und die Einzelinitiative E 264 von Charly Freitag gehen dem Übel auf den Grund. Beide Vorschläge wollen nur dann den Volksentscheid ermöglichen, wenn wir die Steuereinheit ändern. Obschon der Regierungsrat noch zwei weitere Varianten prüfen will, schlägt er vor, die Variante von Charly Freitag umzusetzen. Die GLP bevorzugt die Variante von Michèle Graber. 1,6 Einheiten sind eine willkürliche Grenze, diese könnte auch bei 1,2 oder 2,3 Einheiten liegen. Ebenfalls nicht sinnvoll erscheint es uns, schon bei einer Erhöhung um eine Zwanzigsteinheit das Stimmvolk zu bemühen – immerhin sind das „nur“ etwa 30 Millionen, bei einem Staatsbudget von 3,5 Milliarden Franken also weniger als 1 Prozent. Dann stellt sich natürlich noch die Frage, ob nur bei einer Erhöhung der Staatssteuereinheiten das fakultative Referendum ergriffen werden kann oder auch bei einer Senkung. Diese Frage ist interessant. Sie stellt sich dann, wenn wir wieder einmal einen Überschuss hätten. Das scheint im Moment zwar

kaum vorstellbar, aber es geschehen manchmal Zeichen und Wunder. In diesem Fall hätten wir entweder höhere Erträge oder tiefere Ausgaben beziehungsweise beides. Bei tieferen Ausgaben könnte man ja dann vermuten, dass Leistungen abgebaut wurden – je nach Partei-Couleur durchaus ein Grund, dies dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Am anderen Ecke des finanzpolitischen Dreiecks könnten die lang ersehnten Überschüsse ja auch statt für eine Reduktion der Steuereinheit zum Abbau von Schulden – mit Seitenblick auf die Schuldenbremse – verwendet werden, ebenfalls ein Grund, dies dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Diese Aspekte werden in der Einzelinitiative E 264 von Charly Freitag nicht berücksichtigt. Nichtsdestotrotz brächte die Variante der Einzelinitiative E 264 auch schon eine Verbesserung der Situation. Ebenfalls nicht ganz abwegig ist auch die Variante, dass man das Steuerfussreferendum ganz abschafft. Immerhin hat der Souverän bei der Abstimmung vom 27. November 2016 klar und deutlich angezeigt, dass er wenig Lust hat, über Steuerfussänderungen abzustimmen. Ich fasse zusammen: Sollten Sie die Motion M 250 von Michèle Graber wider Erwarten nur als Postulat erheblich erklären, würden wir das verkraften. Es ist wichtig, dass bei der Änderung von § 2 Absatz 3 des Steuergesetzes eine ganzheitliche Betrachtung gemacht wird und wir dies im Zusammenhang mit der Revision des FLG (Botschaft B 64) diskutieren und festlegen. Die Einzelinitiative E 264 lehnen wir ab. Mir ist nicht bekannt, wieso der Vorstoss nicht als Motion sondern als Einzelinitiative eingereicht wurde. Die Regierung sichert uns zu, auf die Juni-Session eine entsprechende Anpassung des Steuergesetzes vorzulegen. Jetzt eine Kommission einzusetzen, die die Einzelinitiative vorberät und dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet, dieser dann einen Bericht verfasst und uns danach die Einzelinitiative überweist, macht keinen Sinn. Nun noch zur Vorverschiebung der Budgetdebatte, wie sie in den beiden Motionen M 273 und M 274 gefordert wird: In der Botschaft B 64 über die Anpassung der finanzpolitischen Steuerung des Kantons vom 2. November 2016 führt der Regierungsrat im Kapitel 2.3 des Langen und Breiten aus, wieso er eine zeitliche Vorverlegung auf die November-Session ablehnt. Jetzt stimmt er sogar einer Vorverlegung auf den Oktober zu. Er gewichtet nun also die geringere Planungsgenauigkeit weniger hoch als den drohenden budgetlosen Zustand. Die GLP macht die gleiche Gewichtung und unterstützt die Erheblicherklärung beider Motionen. Dabei dürfen wir uns nichts vormachen. Auch eine Budgetdebatte im Oktober schützt nicht vor einem budgetlosen Start ins neue Jahr. Falls wir an den Steuereinheiten drehen und das Referendum ergriffen werden kann, wird es mit hoher Wahrscheinlichkeit auch ergriffen, und die Volksabstimmung wird frühestens im Februar stattfinden.

Charly Freitag: Bei allen vier Vorstössen geht es schlussendlich um die Frage der finanzpolitischen Steuerung des Kantons Luzern. Wir sollten ein System festlegen, das uns die Möglichkeit gibt, über das Budget zu diskutieren, und bei dem die notwendigen Fristen so gesetzt sind, dass wir reagieren und nötigenfalls das Budget sogar zurückweisen könnten. Dazu ist es notwendig, die Budgetbehandlung auf die Oktober-Session vorzuverlegen und das fakultative Referendum anzupassen. Die Anpassung des fakultativen Referendums ist notwendig, falls das Budget im Oktober zurückgewiesen würde und eine erneute Behandlung im Dezember erfolgen müsste, was wiederum zu einem budgetlosen Zustand im Januar und Februar führen könnte. So sieht eine finanzpolitische Führung aber nicht aus. Wieso haben wir eine Einzelinitiative eingereicht? Im Januar dieses Jahres war noch nicht klar, wohin diese Diskussion führen wird. Es war aber sowohl beim Parlament, der Bevölkerung als auch der Wirtschaft spürbar, dass künftig ein budgetloser Zustand verhindert werden soll. In der Zwischenzeit sind neue Erkenntnisse dazugekommen, und die Regierung hat sich geäußert. Die FDP ist deshalb damit einverstanden, diese Fragen mittels einer Botschaft in den Kommissionen und im Rat zu behandeln. Sollte die Motion M 250 als Postulat erheblich erklärt werden, ziehe ich meine Einzelinitiative E 264 zurück. Auch die Motionen M 273 und M 274 sollten erheblich erklärt werden.

Für den Regierungsrat spricht Finanzdirektor Marcel Schwerzmann.

Marcel Schwerzmann: Warum schwenkt die Regierung bezüglich des Zeitpunkts der Budgetberatung um? Die Regierung vertritt eigentlich immer noch dieselbe Haltung: Will man

mit sicheren Zahlen arbeiten, muss das Budget im Dezember beraten werden. Einen budgetlosen Zustand will die Regierung aber ebenfalls vermeiden. Deswegen sind wir bereit, die Beratung auf den Oktober vorzuverlegen. Dazu muss die Regierung das Zahlenwerk vor der Sommerpause, also Ende Juni, verabschieden. Alles, was später kommt, kann nicht mehr berücksichtigt werden. Über die Sommerpause wird das Textwerk ausgearbeitet, nach der Sommerpause verabschiedet und zur Vorberatung den Kommissionen zugewiesen. Bei einer allfälligen Rückweisung des Budgets muss eine Nachberatung im Dezember stattfinden. Dann befinden wir uns wieder in derselben Situation wie jetzt – diesen Preis gilt es zu bezahlen. Die Budgetgenauigkeit kann darunter leiden, gerade wenn es sich um grössere Beträge handelt. Die Salle Modulable wurde hier als Beispiel genannt. Dabei handelt es sich um ein schlechtes Beispiel, weil es eine Aufwandminderung ist. Weniger Ausgaben ziehen keine Folgen nach sich. Unangenehm wird es erst, wenn es sich um Einnahmensenkungen oder um Mehrausgaben handelt. Die Frage, ob die Motion M 273 von Angela Lüthold tatsächlich motionsfähig ist, haben wir abgeklärt, weil es sich um einen Grenzfall handelt. Wir sind dabei zum Schluss gekommen, dass der Vorstoss motionsfähig ist. Die Beratung im Oktober soll erstmals beim Budget 2019 zur Anwendung kommen. Dieses Jahr können wir noch nicht damit beginnen, weil der Prozess bereits festgelegt worden ist inklusive der entsprechenden Kommissionsdaten. Das neue System ist aber mit dem sogenannten Cluster bereits im Einsatz. Es handelt sich dabei um eine Datenbank, die auch den AFP im SAP abwickeln kann. Dadurch wird der ganze Prozess vereinfacht. Wir sind dankbar, wenn wir mit Ihrer Zustimmung zu unserer Variante 2 rechnen können.

Der Rat erklärt Motion mit 63 zu 48 Stimmen als Postulat erheblich.