

LUZERN



# **Massnahmen zur Verringerung der Wahrscheinlichkeit des budgetlosen Zustands**

*Entwurf Änderung des Steuergesetzes*

## **Zusammenfassung**

**Im Kanton Luzern ist der budgetlose Zustand möglichst zu vermeiden, da die damit einhergehende Beschränkung auf die unerlässliche Staatstätigkeit mit erheblichen Nachteilen verbunden ist. Um die Wahrscheinlichkeit zu verringern, dass diese Situation eintritt, hat der Regierungsrat fünf Varianten für eine Anpassung des Steuerfussreferendums geprüft und den Zeitpunkt der Beratung des Aufgaben- und Finanzplans (AFP), einschliesslich der Beschlussfassung über den Steuerfuss, kritisch hinterfragt. Der Regierungsrat schlägt dem Kantonsrat vor, die Referendumsmöglichkeiten zum Steuerfuss geringfügig einzuschränken und den Zeitpunkt der Beratung des AFP auf den Oktober vorzulegen.**

Das Steuerfussreferendum ist in § 2 Absatz 3 des Steuergesetzes geregelt. Diese Bestimmung soll dahingehend angepasst werden, dass der Beschluss des Kantonsrates über die Festsetzung der Einheiten der Staatssteuern (sog. Steuerfuss) nur noch dann dem fakultativen Referendum unterliegt, wenn der Steuerfuss über 1,6 Einheiten liegt und er gegenüber dem Vorjahr erhöht wird. Zudem soll die Beratung des Aufgaben- und Finanzplans, einschliesslich der Beschlussfassung über den Voranschlag und die Festsetzung des Steuerfusses, durch den Kantonsrat bereits im Oktober erfolgen. Die Session ist dabei so festzulegen, dass die Publikation der Beschlüsse vor dem 31. Oktober möglich ist.

Mit diesen zwei Massnahmen wird die Wahrscheinlichkeit eines budgetlosen Zustands als Folge des Steuerfussreferendums gegenüber heute verringert und das Mitspracherecht der Bürgerinnen und Bürger umfangmässig am wenigsten eingeschränkt. Ausgehend von der heutigen Situation unterliegen alle weiteren Steuerfusserhöhungen nach wie vor dem fakultativen Referendum, aber es wird ein "wiederholendes" Steuerfussreferendum bei gleichbleibendem Steuerfuss vermieden. Insgesamt verringern sich somit die Fälle, in denen der Steuerfuss dem fakultativen Referendum unterliegt. Mit der Vorverlegung der Beratung des Voranschlags einschliesslich des Steuerfusses auf den Oktober kann zudem in den Fällen mit fakultatивem Referendum verhindert werden, dass Anfang Jahr während der Dauer der Referendumsfrist der budgetlose Zustand eintritt. Wird das Steuerfussreferendum ergriffen, so kann im Weiteren die Volksabstimmung dank der Vorverschiebung der Parlamentsberatung bereits Ende März oder Anfang April durchgeführt werden, wodurch sich die mögliche Dauer des budgetlosen Zustands gegenüber der heutigen Situation verkürzt. Allerdings ist in diesem Fall die Ansetzung eines eigenen kantonalen Abstimmungstermins nötig. Wird der Steuerfuss in der Volksabstimmung abgelehnt, muss ein neuer Voranschlag erarbeitet werden. Dessen Erarbeitung und die Beratung durch den Kantonsrat benötigen mindestens vier Monate, weshalb der Beschluss eines neuen Voranschlages erst in der Septembersession möglich wäre.

# **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 einer Änderung des Steuergesetzes zur Anpassung des Steuerfussreferendums sowie einen Vorschlag für die Vorverschiebung der Beratung von Aufgaben- und Finanzplan (AFP) und Voranschlag auf den Monat Oktober.

## **1 Ausgangslage**

### **1.1 Heutige Situation**

Seit dem 1. Januar 2017 besteht für den Kanton Luzern ein budgetloser Zustand, welcher mindestens bis zum 21. Mai 2017 andauert. Im Gegensatz zum Jahr 2012, als der Kanton Luzern das letzte Mal mit einer solchen Situation konfrontiert war, entstand der budgetlose Zustand aber nicht, weil Ihr Rat bis Ende Dezember 2016 keinen Voranschlag festgesetzt hat. Vielmehr besteht der budgetlose Zustand, weil der Beschluss über die Festsetzung der Staatssteuereinheit noch nicht in Kraft getreten ist.

Wie in unserer Stellungnahme zur Motion M 255 von Helen Schurtenberger über die Auszahlung der Prämienverbilligung trotz budgetlosem Zustand vom 30. Januar 2017 sowie bereits in der Botschaft B 26 vom 19. Januar 2016 zur Volksinitiative "Steuererhöhungen vors Volk!" ausgeführt, besteht eine enge inhaltliche Verknüpfung zwischen dem Beschluss über den Voranschlag und dem Beschluss über die Festsetzung des Steuerfusses für die Staatssteuern. Deshalb bleibt der Budgetbeschluss "in der Schwebe", solange der Beschluss über den Steuerfuss nicht in Kraft getreten ist.

Gemäss § 2 Absatz 2 des Steuergesetzes vom 22. November 1999 (StG; SRL Nr. 620) setzt Ihr Rat jährlich im Anschluss an die Genehmigung des Voranschlags auf Antrag unseres Rates den Steuerfuss fest. Dieser Beschluss unterliegt dann dem fakultativen Referendum, wenn der Steuerfuss auf über 1,6 Einheiten festgesetzt wird (§ 2 Abs. 3 StG). Ihr Rat hat am 13. Dezember 2016 den Voranschlag 2017 beschlossen und den diesem Voranschlag zugrunde gelegten Steuerfuss von 1,7 Einheiten festgesetzt. Der Beschluss über den Steuerfuss unterlag damit gemäss § 2 Absatz 3 StG dem fakultativen Referendum, welches die SVP denn auch innerhalb der Referendumsfrist mit der Einreichung von 4'108 gültigen Unterschriften zustande gebracht hat (vgl. Erwählungsbeschluss vom 7. März 2017, Kantonsblatt Nr. 10 vom 11. März 2017). Die Volksabstimmung ist auf den 21. Mai 2017 angesetzt. Mindestens bis zur Annahme des Steuerfusses in der Abstimmung bleibt damit der budgetlose Zustand bestehen. Er dauert weiter an bis zur Annahme eines neuen, angepassten Voranschlags mit korrespondierendem Steuerfuss, sollte die Steuerfusserhöhung in der Volksabstimmung verworfen werden.

Aufgrund der finanziellen Situation, wie sie im von Ihrem Rat genehmigten Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2017–2020 dargelegt ist, ist davon auszugehen, dass auch in den nächsten Jahren ein Steuerfuss von über 1,6 Einheiten notwendig sein wird. Damit unterliegt der Beschluss über den Steuerfuss gemäss § 2 Absatz 3 StG jeweils auch in den kommenden Jahren dem fakultativen Referendum und kann frühestens mit Ablauf der Referendumsfrist von 60 Tagen in Kraft treten (vgl. § 61 Abs. 3 Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates vom 26. Juni 1976 [KRG]; SRL Nr. 30). Gleichzeitig mit der Einführung des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 13. September 2010 (FLG; SRL Nr. 600) wurde der Voranschlagsbeziehungsweise AFP-Prozess im Kalenderjahr ans Jahresende verschoben. Die Beratung des AFP einschliesslich der Beschlussfassung über den Voranschlag und den Steuerfuss erfolgt seither in Ihrem Rat in der Dezembersession. Diese findet in der ersten oder zweiten Dezemberwoche statt. Die Publikation der Beschlüsse des Kantonsrates, welche hinsichtlich des Beschlusses über den Steuerfuss für den Beginn der Referendumsfrist massgebend ist, erfolgt jeweils am Samstag

nach der Session. Damit läuft die Referendumsfrist erst rund Mitte Februar aus. Das bedeutet, dass der Kanton Luzern in den kommenden Jahren zumindest während der Referendumsfrist immer einen budgetlosen Zustand haben wird. Dies auch dann, wenn der Steuerfuss nicht weiter steigt, sondern bei 1,7 Einheiten verbleibt oder auf 1,65 Einheiten gesenkt wird.

## **1.2 Parlamentarische Vorstösse**

Da die heutige Situation unbefriedigend ist, wurden verschiedene parlamentarische Vorstösse eingereicht, um Abhilfe zu schaffen. Die Vorstösse gehen dabei in zwei verschiedene Richtungen: Die Motion M 250 von Michèle Graber über das fakultative Referendum für Steuerfussänderungen von mehr als 1/20 der Steuereinheit (eröffnet am 13. Dezember 2016) sowie die Einzelinitiative E 264 von Charly Freitag über eine Änderung des Steuergesetzes zur Verhinderung eines automatischen budgetlosen Zustands (eröffnet am 30. Januar 2017) beantragen eine konkrete Änderung der bestehenden Bestimmung des Steuerfussreferendums. Demgegenüber verlangen die Motion M 273 von Angela Lüthold über die Vorverschiebung der Genehmigung des Budgets und des Steuerfusses (eröffnet am 30. Januar 2017) sowie die Motion M 274 von Michael Ledergerber über die Vorverlegung der Budgetberatung (eröffnet am 30. Januar 2017) einen früheren Zeitpunkt der Beratung des AFP mit Voranschlag und Steuerfuss. Unser Rat hat in seinen Stellungnahmen zu den Vorstössen die darin vorgebrachten Anliegen allesamt begrüsst und in Aussicht gestellt, diese Massnahmen umfassend zu prüfen und Ihrem Rat einen konkreten Vorschlag zu unterbreiten. Wir haben dabei in unseren Antworten schon festgehalten, dass wir eine Vorverschiebung der Beratung des AFP durch Ihren Rat auf den Oktober und eine Anpassung des Steuerfussreferendums im Sinn der Einzelinitiative E 264 empfehlen.

Ihr Rat hat in der Session vom 27. März 2017 die Motionen von Angela Lüthold (M 273) und Michael Ledergerber (M 274) betreffend die Vorverschiebung der Budgetberatung erheblich erklärt. Die Motion von Michèle Graber (M 250) zum Steuerfussreferendum haben Sie als Postulat erheblich erklärt. Die Einzelinitiative E 264 ist vom Initianten zurückgezogen worden. Aus den Diskussionen zu den Vorstössen ergibt sich, dass Ihr Rat die Vorverlegung der Beratung des AFP auf den Oktober klar befürwortet. Entsprechend wurden die beiden diesbezüglichen Motionen mit 112:0 Stimmen erheblich erklärt. Die Anpassung des Steuerfussreferendums wird von einer Mehrheit Ihres Rates befürwortet. Bezüglich der konkreten Ausgestaltung teilt die Mehrheit jedoch den Vorschlag der Motionärin nicht, wonach Steuerfussänderungen von 1/20-Einheiten jeweils in der abschliessenden Kompetenz Ihres Rates verbleiben und darüber hinausgehende Änderungen dem fakultativen Referendum unterliegen sollten. Vielmehr solle ein absoluter Grenzwert beibehalten, aber ein "wiederholendes" Referendum bei gleichbleibendem Steuerfuss vermieden werden, wie es die Einzelinitiative von Charly Freitag vorsah. Entsprechend hat Ihr Rat die Motion mit 63:48 Stimmen als Postulat erheblich erklärt.

## **1.3 Entwicklung des Steuerfussreferendums im Kanton Luzern**

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 (aStG). Dieses enthielt in § 136 Absatz 2 die Bestimmung, dass der Beschluss des Grossen Rates, auf Grund 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 mit Änderung vom 13. Dezember 1960 auf 1,5 Einheiten (vgl. Gesetze und Dekrete für den Kanton Luzern, XVI. Band, 1960–1965, S. 65) und mit Änderung vom 22. Juni 1987 auf 1,90 Einheiten (vgl. laufende Gesetzessammlung des Kantons Luzern 1987, S. 205) erhöht. Dabei gilt es zu beachten, dass bis Ende 1987 nicht alle Steuereinheiten unter die Referendumsgrenze fielen, sondern im Steuergesetz sowie in weiteren Gesetzen und Dekreten Zuschläge zur Staatssteuer festgelegt werden konnten, welche bei der Berechnung der dem Referendum unterstellten Einheiten nicht mitgezählt wurden (vgl. § 136 Abs. 3 aStG, aufgehoben per 31. Dezember 1987). Die Erhöhungen der Referendumsgrenzen im Jahr 1961 und im Jahr 1987 ergaben sich denn auch daraus, dass bestehende referendumsfreie Zuschläge ins Steuergesetz übertragen beziehungsweise an den Grenzwert angerechnet wurden. 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 2008 des Steuergesetzes, 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" der FDP 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. Zuletzt verlangte die 2015 durch die SVP eingereichte Volksinitiative "Steuererhöhungen vors Volk!", dass der Steuerfuss immer dann dem obligatorischen Referendum zu unterstellen sei, wenn eine im Vergleich zum Vorjahr höhere Staatssteuereinheit bestimmt werde. Diese Initiative wurde von den Stimmberechtigten am 27. November 2016 ebenfalls deutlich mit rund 71 Prozent der Stimmen abgelehnt.

#### 1.4 Vergleich mit anderen Kantonen

Die meisten Kantone kennen den sogenannten Steuerfuss, mit dem der Steuertarif und damit das Steueraufkommen jährlich proportional variiert werden kann. In einigen Kantonen entscheidet das Parlament endgültig. In der Mehrheit der Kantone schliesst jedoch an den Beschluss des Parlamentes über den jährlichen Steuerfuss ein obligatorisches oder fakultatives Referendum an. Dabei ist die Ausgestaltung sehr unterschiedlich: So gibt es Kantone, welche – wie der Kanton Luzern – ein besonderes Steuerfussreferendum kennen, und andere, bei denen die Festsetzung des Steuerfusses dem Gesetzesreferendum untersteht (vgl. Yvo Hangartner/Andreas Kley, die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, S. 775 f.).

Einen aktuellen Überblick über die verschiedenen Regelungen zum Steuerfuss beziehungsweise zum jährlichen Vielfachen bei den Kantonssteuern findet sich im Dossier Steuerinformationen<sup>1</sup>, welches die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) herausgibt (Kategorie E Steuerbegriffe, Artikel Steuersatz und Steuerfuss, Ziffer 3.2.1, Stand Dezember 2016). Dabei werden die verschiedenen Regelungen folgendermassen zusammengefasst:

- Das Referendum ist in jedem Fall obligatorisch (Landsgemeinde): GL.
- Die Entscheide des Parlamentes betreffend jährliche Vielfache unterliegen dem fakultativen Referendum: OW, ZG, BS (Einkommens- und Vermögenssteuern), SH, VD und NE; im Weiteren NW, wobei der kantonale Steuerfuss nur alle drei Jahre festgesetzt wird.
- Die Erhöhung des jährlichen Vielfachen muss nur der Volksabstimmung unterstellt werden, wenn sie ein bestimmtes Mass oder eine gesetzlich festgelegte Grenze überschreitet:
  - obligatorisches Referendum: UR, SO und AG,
  - fakultatives Referendum: BE, LU und FR.
- Die jedes Jahr vom Parlament festgesetzten jährlichen Vielfachen unterliegen dem Referendum, wenn sie von denjenigen des Vorjahres abweichen:
  - obligatorisches Referendum: GE,
  - fakultatives Referendum: TI.
- Der Kantonsrat entscheidet endgültig (kein Referendum): ZH, SZ, AR, AI, SG, GR, TG und JU.

---

<sup>1</sup><https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/steuerinformationen/fachinformationen/schweizerisches-steuersystem/dossier-steuerinformationen.html#>

## 2 Massnahmen

### 2.1 Varianten zum Steuerfussreferendum

Wir haben vier mögliche Anpassungen des Steuerfussreferendums geprüft. Dabei haben wir die Varianten im Vergleich mit der geltenden Regelung sowie im Hinblick auf die aktuelle Situation des Kantons beurteilt. Bei der Variante 2 haben wir zwei verschiedene Ausgestaltungen geprüft.

**Variante 1:** *Eine Steuerfussänderung von mehr als einer 1/20-Steuereinheit unterliegt dem fakultativen Referendum.*

Diese Variante entspricht dem Begehren der Motion M 250 von Michèle Graber. Bei dieser Ausgestaltung liegt die Anpassung des Steuerfusses in einem moderaten Umfang in der abschliessenden Kompetenz Ihres Rates. Dies ermöglicht Ihnen, in diesem Umfang kurzfristig und ohne zeitliche Verzögerungen die Einnahmen mit dem Steuerfuss an die finanziellen Bedürfnisse des Kantons anzupassen. Sie können damit dem Umstand besser Rechnung tragen, dass äussere Faktoren den Voranschlag oftmals relativ kurzfristig wesentlich beeinflussen. Die Regelung bietet Ihrem Rat bei der Festsetzung des Steuerfusses eine gewisse Handlungsfreiheit sowohl hinsichtlich einer Steuererhöhung wie einer Steuersenkung. Diese Steuerungsfunktion ist aber auf eine 1/20-Einheit beschränkt. Darüber hinausgehende notwendige Anpassungen des Steuerfusses würden unbesehen eines absoluten Grenzwertes immer dem fakultativen Referendum unterliegen. Es besteht deshalb die Gefahr, dass solche Anpassungen – auch wenn geboten – nicht vorgenommen werden. Jedoch wird mit dieser Regelung gegenüber der heutigen Bestimmung vermieden, dass ein gleichbleibender Steuerfuss wiederholt dem fakultativen Referendum unterliegt. Mit der schrittweisen Erhöhung oder Senkung des Steuerfusses im Umfang einer 1/20-Steuereinheit kann ein Referendum aber auch vollständig verhindert werden.

**Variante 2a:** *Der Beschluss des Steuerfusses unterliegt dem fakultativen Referendum, wenn er über 1,6 Einheiten liegt und sich die Einheiten gegenüber dem Vorjahr erhöhen.*

Diese Variante entspricht dem Vorschlag der Einzelinitiative E 264 von Charly Freitag. Sie geht von der heute geltenden Regelung aus, schränkt diese aber dahingehend ein, dass einzig Erhöhungen des Steuerfusses über dem Grenzwert von 1,6 Einheiten dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Damit wird vermieden, dass ein gleichbleibender Steuerfuss über dem Grenzwert wiederholt dem fakultativen Referendum unterliegt. Wie bei der bestehenden Regelung werden Steuerfusserhöhungen beim Überschreiten des Grenzwertes erschwert, womit die präventive Wirkung des Steuerfussreferendums bestehen bleibt. Steuerfussensenkungen unterliegen bei dieser Ausgestaltung nie dem fakultativen Referendum. Steuerfussensenkungen werden jedoch in den Fällen erschwert, in denen der Steuerfuss trotz Senkung bei über 1,6 Einheiten verbleibt, da eine erneute Erhöhung wieder dem fakultativen Referendum untersteht, während bei gleichbleibendem Steuerfuss das Referendum ausgeschlossen ist. Derzeit liegt der Steuerfuss der Staatssteuer bei 1,7 Einheiten, vorbehältlich seiner Annahme in der Volksabstimmung vom 21. Mai 2017. Es besteht daher eine gewisse Hürde für eine künftige Senkung des Steuerfusses auf 1,65 oder 1,6 Einheiten und damit die Gefahr, dass der Steuerfuss bei 1,7 Einheiten verharret, auch wenn die finanzielle Lage des Kantons sich verbessert und eine gewisse Senkung möglich wäre. Dieser Gefahr kann mit der Variante 2b begegnet werden.

**Variante 2b:** *Der Beschluss des Steuerfusses unterliegt dem fakultativen Referendum, wenn er über 1,7 Einheiten liegt und sich die Einheiten gegenüber dem Vorjahr erhöhen.*

Diese Variante ist grundsätzlich gleich zu beurteilen wie die Variante 2a, doch wird die Hürde für eine künftige Senkung des Steuerfusses um eine 1/20- oder 1/10-Einheit abgebaut. Mit einer solchen Senkung gelangt man in der derzeitigen Situation unter den Grenzwert und eine erneute Erhöhung bis zu 1,7 Einheiten unterläge nicht dem fakultativen Referendum. Mit der Anhebung des Grenzwertes auf 1,7 Einheiten wird der Handlungsspielraum Ihres Rates gegenüber der Variante 2a etwas erhöht.

**Variante 3:** *Der Grenzwert für die Unterstellung des Steuerfusses unter das fakultative Referendum wird wieder auf 1,9 Einheiten erhöht.*

Mit dieser Variante wird der Grenzwert wieder auf der Höhe festgelegt, wie er vor der Senkung im Zusammenhang mit der Steuergesetzrevision 2008 war. In der gegenwärtigen Situation vergrössert diese Ausgestaltung des Steuerfussreferendums die Handlungsfreiheit Ihres Rates in Bezug auf die Steuerfussfestsetzung, da der geltende Steuerfuss wieder deutlich unter den Grenzwert zu liegen kommt. Mindestens in den voraussehbaren Jahren liegt die Festsetzung des Steuerfusses damit wieder in abschliessender Kompetenz Ihres Rates. Im Übrigen bleibt die Ausgestaltung des Steuerfussreferendums gleich wie bisher. Insbesondere unterliegt der Steuerfuss bei Überschreitung des Grenzwertes immer dem fakultativen Referendum, auch wenn er gegenüber dem Vorjahr gleich bleibt oder sogar gesenkt wird. Die präventive Wirkung des Steuerfussreferendums auf den haushälterischen Umgang mit den öffentlichen Finanzen bleibt bestehen, greift aber gegenüber heute erst bei einem Steuerfuss über 1,9 Einheiten.

**Variante 4:** *Das Steuerfussreferendum wird ersatzlos gestrichen; die Festsetzung des Steuerfusses liegt in der abschliessenden Kompetenz des Kantonsrates.*

Mit dem Voranschlag beschliesst Ihr Rat die Leistungen des Kantons und deren Finanzierung für ein Kalenderjahr (vgl. § 80b Abs. 1 KRG bzw. § 11 Abs. 1 FLG). Der Steuerfuss bestimmt die Finanzierungskomponente des Voranschlags mit. Die Festsetzung des Voranschlags und die Festsetzung des Steuerfusses hängen zusammen und sind inhaltlich nicht zu trennen. Daher bleibt auch der Budgetbeschluss "in der Schwebe", solange der Steuerfuss nicht definitiv festgelegt ist. Neben der Rechtsetzungskompetenz ist das Bestimmen der staatlichen Leistungen im Voranschlag die ureigenste Aufgabe Ihres Rates. Den Stimmberechtigten ist denn auch das Mitspracherecht beim Voranschlag entzogen, da dieser nicht dem Referendum unterliegt. Mit der Streichung des Steuerfussreferendums wird diese Kompetenz konsequent und vollständig Ihrem Rat zugewiesen. Mit dem Wegfall des Steuerfussreferendums entfällt jedoch dessen präventive Wirkung. Zudem wird damit den Bürgerinnen und Bürgern ein seit Jahrzehnten bestehendes Mitspracherecht entzogen.

## **2.2 Zeitpunkt der Budgetberatung**

### **2.2.1 Evaluation in Botschaft B 64 vom 2. November 2016**

In unserer Botschaft B 64 vom 2. November 2016 betreffend Anpassung der finanzpolitischen Steuerung des Kantons haben wir ausführlich den Zeitpunkt der Voranschlags- und AFP-Beratung in Ihrem Rat analysiert. Wir verweisen dazu auf die Ausführungen in Kapitel 2.3 dieser Botschaft. Die Analyse umfasste die Auswirkungen in Ihrem Rat (Kap. 2.3.2.2), die Aktualität der Planung (Kap. 2.3.2.3) sowie die Auswirkungen auf Folgeprozesse bei den Partnern (Kap. 2.3.2.4). Gestützt auf die Analyse haben wir die Vor- und Nachteile des heutigen und eines vorverlegten Prozesses zusammengefasst und sind damals zum Schluss gekommen, am heutigen Prozess mit der Beratung in Ihrem Rat im Dezember festzuhalten. Dies vor allem aus folgenden Gründen (vgl. Kap. 2.3.3, S. 26): Gegen eine zeitliche Vorverlegung auf die November-Session spricht die damit verbundene geringere Planungsgenauigkeit sowohl in der Kernverwaltung als auch bei den konsolidierten Einheiten. Ausserdem soll der Voranschlags-/AFP-Prozess nicht auf den Sonderfall einer Budgetrückweisung ausgerichtet werden. Bereits heute ist es gängige Praxis, dass Ihr Rat gezielte Anpassungen am Voranschlagsentwurf beschliesst. Diese werden in den festgesetzten Voranschlag eingerechnet.

Bei dieser Analyse ist aber dem Umstand zu wenig Rechnung getragen worden, dass bei einer Beratung des AFP einschliesslich der Beschlussfassung über den Voranschlag und den Steuerfuss in der Dezember-Session in den Fällen, in denen der Steuerfuss dem fakultativen Referendum unterliegt, zu Beginn des Budgetjahres zumindest während der Referendumsfrist immer ein budgetloser Zustand besteht. Wird das Referendum ergriffen, verlängert sich dieser zudem bis weit in das Budgetjahr hinein. Aus diesem Grund haben wir den Zeitpunkt der Beratung hinsichtlich der dargestellten Referendumsvarianten nochmals geprüft und dabei beurteilt, wie es sich mit der Wahrscheinlichkeit eines budgetlosen Zustandes als Folge des Steuerfussreferendums verhält (vgl. nachfolgend Kap. 2.2.3).

## 2.2.2 Zeitbedarf Volksabstimmung bei fakultativem Referendum

Die Abstimmungsanordnung für eine kantonale Abstimmung ist spätestens am 48. Tag vor der Abstimmung zu veröffentlichen (§ 25 Abs. 2 Stimmrechtsgesetz, StRG; SRL Nr. 10) und die Unterlagen sind den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern spätestens drei Wochen vor dem Abstimmungstermin zuzustellen (§ 37 Abs. 2 StRG). Die redaktionellen und logistischen Vorbereitungen für die Durchführung einer Volksabstimmung benötigen mindestens drei Monate bis zum Abstimmungstermin (Redaktion, Gestaltung und Druck der Volksbotschaft und fristgerechte Verteilung der Abstimmungsunterlagen durch die Gemeinden). Unter Einrechnung der Referendumsfrist von 60 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung (vgl. § 25 Abs. 2 Kantonsverfassung) beträgt bei einem fakultativen Steuerfussreferendum die Zeitdauer vom Beschluss über die Steuerfestsetzung bis zu einer allfälligen Volksabstimmung demnach mindestens 5 Monate.

Festzuhalten ist somit, dass in allen Fällen, in denen der Steuerfuss dem fakultativen Referendum unterliegt, die Volksabstimmung nicht vor dem Beginn des massgeblichen Budgetjahres durchgeführt werden kann. Wollte man dies erreichen, müsste die Beratung des AFP und die Beschlussfassung über den Voranschlag und den Steuerfuss bereits in der Juni-Session erfolgen, was nicht sinnvoll ist. Soll zumindest die Referendumsfrist vor Ende Jahr ablaufen, so muss die Budgetberatung durch Ihren Rat spätestens im Oktober erfolgen, und zwar so, dass eine Publikation der Beschlüsse im Kantonsblatt vor dem oder am 31. Oktober möglich ist. Dies bedeutet, dass in der Regel jeweils spätestens in der zweiten Woche nach den Herbstferien eine Session anzusetzen ist.

## 2.2.3 Prüfung in Bezug auf die Referendumsvarianten

**Variante 1:** *Eine Steuerfussänderung von mehr als einer 1/20-Steuereinheit unterliegt dem fakultativen Referendum.*

Soll sichergestellt werden, dass während der Referendumsfrist kein budgetloser Zustand eintritt, ist die Budgetberatung im Oktober vorzunehmen. Da kein absoluter Grenzwert für das fakultative Referendum besteht und das Referendum bei gleichbleibendem Steuerfuss oder schrittweiser Erhöhung oder Senkung des Steuerfusses nicht greift, ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Situation des Steuerfussreferendums eintritt, bei dieser Variante gering. Damit wird die Wahrscheinlichkeit eines budgetlosen Zustandes gegenüber der heutigen Situation auch bei einer Budgetberatung im Dezember verringert.

**Varianten 2:** *Der Beschluss des Steuerfusses unterliegt dem fakultativen Referendum, wenn er über 1,6 (Variante 2a) beziehungsweise über 1,7 (Variante 2b) Einheiten liegt und sich die Einheiten gegenüber dem Vorjahr erhöhen.*

Soll sichergestellt werden, dass während der Referendumsfrist kein budgetloser Zustand eintritt, ist die Budgetberatung bei beiden Varianten im Oktober vorzunehmen. Da derzeit der Steuerfuss des Kantons – vorbehältlich seiner Annahme in der Volksabstimmung – auf 1,7 Einheiten festgesetzt ist, liegt er bei Variante 2a über dem Grenzwert. Er liegt gerade auf dem Grenzwert wenn dieser gemäss Variante 2b auf 1,7 Einheiten erhöht wird. Folglich unterliegen weitere Steuerfusserhöhungen bei beiden Varianten dem fakultativen Referendum. Mit der Beratung des Voranschlags im Dezember besteht damit eine höhere Hürde für weitere Steuerfusserhöhungen, da in diesen Fällen Anfang Jahr der budgetlose Zustand eintritt. Zurzeit gehen wir nicht von weiteren Steuerfusserhöhungen aus, auch wenn dies nie völlig ausgeschlossen werden kann. Die Wahrscheinlichkeit eines Steuerfussreferendums und somit eines budgetlosen Zustandes verringert sich gegenüber der heutigen Situation auch bei einer Budgetberatung im Dezember, ist aber höher als bei den Varianten 1 und 3.

**Variante 3:** *Der Grenzwert für die Unterstellung des Steuerfusses unter das fakultative Referendum wird wieder auf 1,9 Einheiten erhöht.*

Soll sichergestellt werden, dass während der Referendumsfrist kein budgetloser Zustand eintritt, ist die Budgetberatung im Oktober vorzunehmen. Da bei dieser Variante der geltende Steuerfuss wieder deutlich unter dem Grenzwert liegt, unterliegt dieser in absehbarer Zeit nicht mehr dem fakultativen Referendum. Sollte der Grenzwert aber wieder überschritten werden, so wäre – wie heute – das Steuerfussreferendum jährlich wiederkehrend gegeben. Beizufügen ist aber, dass seit 1924 noch nie eine Staatssteuereinheit von über 1,9 Einheiten festgelegt wurde. Die Wahrschein-



lichkeit eines Steuerfussreferendums und somit eines budgetlosen Zustandes verringert sich gegenüber der heutigen Situation auch bei einer Budgetberatung im Dezember und ist sehr gering.

**Variante 4:** *Das Steuerfussreferendum wird ersatzlos gestrichen, die Festsetzung des Steuerfusses liegt in der abschliessenden Kompetenz des Kantonsrates.*

Da bei Variante 4 kein Steuerfussreferendum gegeben ist, ist ein budgetloser Zustand aus diesem Grund nicht mehr möglich. Ein budgetloser Zustand tritt aber ein, wenn der Voranschlag bei der Beratung im Dezember zurückgewiesen wird. Erfolgt die Beratung im Oktober, könnte es zu einem budgetlosen Zustand kommen, wenn Ihr Rat den Voranschlag zurückweisen und nicht genau bezeichnete Anpassungen in grösserem Ausmass verlangen würde, sodass das Zeitfenster für fundierte Nachbesserungen am Voranschlag bis zur erneuten Beratung in der Dezember-Session zu kurz wäre. Wir verweisen dazu auf unsere Ausführungen in der Botschaft B 64 (vgl. Kap. 2.2.1 oben).

#### **2.2.4 Fazit zum Zeitpunkt der Budgetberatung**

Da sich bei allen Varianten die Zahl der Fälle, in denen der Steuerfuss dem fakultativen Referendum unterliegt, gegenüber der heutigen Situation reduziert, verringert sich die Wahrscheinlichkeit eines budgetlosen Zustands als Folge des Steuerfussreferendums, selbst wenn die Beschlussfassung von Voranschlag und Steuerfuss weiterhin in der Dezember-Session erfolgt. Wird die Beratung in den Oktober vorverschoben, so tritt diese Situation in den Fällen, in denen das Steuerfussreferendum gegeben ist, nur ein, wenn das Referendum erfolgreich ergriffen wird. Dies gilt jedoch nur, wenn Ihr Rat Voranschlag und Steuerfuss tatsächlich im Oktober beschliesst. Wird die Rückweisung des Voranschlagsentwurfs und eine nachgebesserte Vorlage auf den Zeitpunkt der Dezember-Session gefordert, so bedeutet dies einen budgetlosen Zustand zumindest während der Dauer der Referendumsfrist.

#### **2.3 Vorgesehene Massnahmen**

Gestützt auf die Analysen über die Anpassung des Steuerfussreferendums und über den Zeitpunkt der Beratung des AFP, einschliesslich der Beschlussfassung über den Voranschlag und den Steuerfuss, schlagen wir Ihrem Rat folgende Massnahmen zur Verringerung der Wahrscheinlichkeit des budgetlosen Zustands vor:

1. Das Steuerfussreferendum soll gemäss Variante 2a ausgestaltet werden. § 2 Absatz 3 StG soll dahingehend angepasst werden, dass der Beschluss über den Steuerfuss dem fakultativen Referendum unterliegt, wenn der Steuerfuss über 1,6 Einheiten liegt und er gegenüber dem Vorjahr erhöht wird.
2. Ihr Rat soll den AFP und den Voranschlag im Oktober beraten. Die Session ist dabei so festzulegen, dass die Publikation der Beschlüsse vor dem oder am 31. Oktober möglich ist.

Mit diesen zwei Massnahmen wird die Wahrscheinlichkeit eines budgetlosen Zustands als Folge des Steuerfussreferendums gegenüber heute verringert und das Mitspracherecht der Bürgerinnen und Bürger am wenigsten eingeschränkt. Ausgehend von der heutigen Situation unterliegen alle denkbaren weiteren Steuerfusserhöhungen nach wie vor dem fakultativen Referendum, ein "wiederholendes" Steuerfussreferendum bei gleichbleibendem Steuerfuss kann aber vermieden werden. Insgesamt verringern sich somit die Situationen, in denen der Steuerfuss dem fakultativen Referendum unterliegt. Mit der Vorverlegung der Beratung des AFP und des Voranschlags, einschliesslich der Festsetzung des Steuerfusses, kann zudem in den Fällen mit fakultativem Referendum verhindert werden, dass Anfang Jahr nur schon während der Dauer der Referendumsfrist ein budgetloser Zustand eintritt. Ist das Steuerfussreferendum gegeben und wird es ergriffen, so kann zudem die Volksabstimmung bereits Ende März oder Anfang April durchgeführt werden. Insofern lässt sich die mögliche Dauer des budgetlosen Zustandes gegenüber heute verkürzen. Allerdings müsste die Volksabstimmung über den erhöhten Steuerfuss an einem eigenen kantonalen Abstimmungstermin im März oder April durchgeführt werden, da der Bund zwischen Mitte März und Mitte Mai keine Blanko-Abstimmungstermine vorsieht. Auch die in der Botschaft B 64 aufgelisteten materiellen Nachteile, welche die Vorverlegung des Beratungszeitpunkts mit sich bringt, sind bei dieser Lösung in Kauf zu nehmen.

Wird die Erhöhung des Steuerfusses in der Volksabstimmung abgelehnt, so muss ein neuer Voranschlag erarbeitet werden. Die Erarbeitung in der Verwaltung bis zur Verabschiedung durch unseren Rat benötigt ungefähr zwei Monate. Ebenfalls rund zwei Monate benötigt die parlamentarische Beratung in den parlamentarischen Kommissionen und in Ihrem Rat. Der Beschluss eines neuen Voranschlages wäre daher erst in der September-Session möglich.

Die Vorverlegung der Beratung des Budgets in den Oktober kann erst im Jahr 2018 umgesetzt werden. Die Verschiebung bedingt auch die Vorverlegung des verwaltungsinternen Budgetprozesses um rund drei Monate. In Zukunft muss mit den Budgetierungsarbeiten bereits Anfang März begonnen werden, damit unser Rat Ende Juni das Zahlenwerk beschliessen kann. Das gesamte AFP-Dokument muss danach über die Sommerferien erarbeitet und im August durch unseren Rat zuhänden Ihres Rates verabschiedet werden. Im September folgt die Vorberatung durch die parlamentarischen Kommissionen. Dieser Zeitplan kann im laufenden Jahr für den AFP 2018-2021 nicht mehr eingehalten werden.

### **3 Der Erlassentwurf im Einzelnen**

#### *§ 2 Absatz 3*

Die Bestimmung über die Voraussetzung dafür, wann die Festsetzung der Einheiten der zu beziehenden Staatssteuer dem fakultativen Referendum unterliegt, ist entsprechend der Variante 2a anzupassen. Wir verweisen auf die Ausführungen in Kapitel 2.3.

#### *Inkrafttreten*

Damit die Änderung des Steuerfussreferendums bereits für 2018 greifen und insbesondere in der gegenwärtigen Situation ein "wiederholendes" Referendum bei gleichbleibendem Steuerfuss vermieden werden kann, soll die Gesetzesänderung vor der Beschlussfassung über die Staatssteuer-einheiten für 2018 in Kraft treten. Eine Befristung der Gesetzesänderung ist nicht vorzusehen.

### **4 Antrag**

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf der Änderung des Steuergesetzes zuzustimmen.

Luzern, 9. Mai 2017

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Marcel Schwerzmann

Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Entwurf RR vom 9. Mai 2017

## Steuergesetz

Änderung vom [Datum]

Betroffene SRL-Nummern:

Neu: –  
Geändert: 620  
Aufgehoben: –

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern*

nach Einsicht in die Botschaft vom 9. Mai 2017

*beschliesst:*

### I.

Steuergesetz (StG) vom 22. November 1999<sup>1</sup> (Stand 1. April 2017) wird wie folgt geändert:

#### § 2 Abs. 3 (geändert)

<sup>3</sup> Der Beschluss des Kantonsrates über die Festsetzung der Einheiten der zu beziehenden Staatssteuern unterliegt dem fakultativen Referendum nach § 24 Absatz 1e der Kantonsverfassung<sup>2</sup>, wenn mehr als 1,6 Einheiten festgesetzt werden und sich der Steuerfuss gegenüber dem Vorjahr erhöht.

### II.

Keine Fremdänderungen.

### III.

Keine Fremdaufhebungen.

---

<sup>1</sup> SRL Nr. [620](#)

<sup>2</sup> SRL Nr. [1](#)

## **IV.**

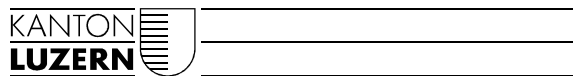
Die Änderung tritt am 1. Dezember 2017 in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber:



### **Staatsskanzlei**

Bahnhofstrasse 15  
6002 Luzern

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