



Botschaft des Regierungsrates
an den Grossen Rat

B 70

**zu den Entwürfen eines
Grossratsbeschlusses über die
Volksinitiative «Steuern vors
Volk» sowie einer Änderung
des Steuergesetzes**

Übersicht

Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat die Entwürfe eines Grossratsbeschlusses über die Volksinitiative «Steuern vors Volk» sowie einer Änderung des Steuergesetzes.

Mitte Oktober 2003 reichte ein Initiativkomitee der FDP die Volksinitiative «Steuern vors Volk» ein. Die Initiative verlangt eine Änderung von § 2 Absatz 3 des Steuergesetzes, der heute wie folgt lautet:

«Der Beschluss des Grossen Rates, aufgrund dieses Gesetzes eine Staatssteuer von mehr als 1,90 Einheiten zu beziehen, unterliegt dem Referendum nach § 39 der Staatsverfassung.»

Gemäss der Initiative soll diese Bestimmung neu wie folgt lauten:

«Die Festsetzung der Staatssteuer durch den Grossen Rat unterliegt der Volksabstimmung (obligatorisches Referendum), wenn der Steuerfuss

- in den Jahren 2005 bis 2007 mehr als 1,65 Einheiten und*
- ab 2008 mehr als 1,50 Einheiten beträgt.»*

Das Initiativkomitee vertritt die Ansicht, dass die Steuern im Kanton Luzern weiterhin spürbar gesenkt werden müssten. Ferner seien die Volksrechte in Steuerfragen auszubauen. Es brauche folglich einerseits den Zwang zu einer weiteren massvollen Reduktion der Steuerbelastung und andererseits eine verstärkte Mitsprache des Volkes bei der Festsetzung des Steuerfusses. Die mit der Initiative «Steuern vors Volk» vorgeschlagene Verminderung der Steuerbelastung sei mässig und könne aus dem Mittelzufluss im Rahmen des neuen eidgenössischen Finanzausgleichs, aus den höheren Ausschüttungen der Nationalbank und zu einem kleineren Teil durch weitere Effizienzsteigerungen, durch Einsparungen und durch einen Stopp der Abwanderung von Steuerzahlerinnen und -zahlern finanziert werden. Sollten der Regierungsrat und der Grosse Rat nicht in der Lage sein, das vorgeschlagene Ziel zu erreichen, müsste das Volk an der Urne über die Höhe des Steuerfusses entscheiden.

Der Regierungsrat lehnt die Initiative aus folgenden Gründen ab:

- Die Volksinitiative berücksichtigt nicht, dass es neben dem Steuerfuss verschiedene andere Instrumente zur Beeinflussung der Steuerbelastung gibt. Eine Mehrbelastung der Steuerzahlerinnen und -zahler ist auch mit einer Änderung des Steuergesetzes möglich. Eine solche Änderung könnte noch so gewichtig sein, sie würde trotzdem nur dem fakultativen und nicht dem obligatorischen Referendum unterstehen.*
- Die Initiative behindert mit ihrem indirekten Zwang zu einer Senkung des Staatssteuerfusses in den Jahren 2005 und 2008 gezielte strukturelle Reformen des Steuerrechts, wie sie für das Jahr 2005 beschlossen und für das Jahr 2008 geplant sind.*
- Die Steuerzahlerinnen und -zahler können von den für das Jahr 2005 bereits beschlossenen und von den für das Jahr 2008 geplanten Steuerentlastungen mehr profitieren als von den Vorschlägen der Initiative. Ein Grund dafür ist, dass bei Revisionen des Steuergesetzes auch die Gemeindesteuern einbezogen werden, wogegen die Initiative lediglich die Staatssteuereinheiten senken will.*

- Wenn der Staatssteuerfuss wie von der Initiative verlangt gesenkt wird, ist es wegen der angespannten Lage des Staatshaushaltes auf absehbare Zeit nicht mehr möglich, weitere gezielte Entlastungen, zum Beispiel für Familien oder für den Mittelstand, zu planen.
- Die Initiative belässt die Entscheidungsbefugnis für das Leistungsangebot des Staates, wie es im Voranschlag und im Integrierten Finanz- und Aufgabenplan (IFAP) zum Ausdruck kommt, weiterhin dem Grossen Rat. Sie überträgt aber für die Finanzierung der staatlichen Leistungen Mitwirkungsrechte auf die Stimmberechtigten ohne Rücksicht darauf, dass diese naturgemäss nicht über dieselben Informationen wie das Parlament verfügen können. Dies kann zu einer unkontrollierten Schuldenwirtschaft führen.
- Eine Ablehnung des Steuerfusses durch die Stimmberechtigten erlaubt keinen klaren Rückschluss darauf, welches die Gründe für die Ablehnung waren und welche Massnahmen folglich zu ergreifen wären.
- Die Initiative führt weiter zu unnötigen Volksabstimmungen: Die Stimmberechtigten könnten nämlich einem höheren als dem von der Initiative verlangten Steuerfuss zustimmen. Für die Beibehaltung dieses Steuerfusses im folgenden Jahr müssten sie aber erneut an die Urne gerufen werden, obwohl die Ausgangslage möglicherweise unverändert geblieben ist.
- Schliesslich führt die Initiative zu einer massiven Verschiebung des Gesamtaufkommens der Steuererträge zugunsten der Gemeinden, was eine Verschiebung von kantonalen Aufgaben auf die Gemeinden oder die Beteiligung der Gemeinden an der Finanzierung kantonalen Aufgaben nach sich ziehen würde. Beides ist aber unerwünscht.

Der Regierungsrat will an seiner Steuerpolitik nichts ändern. Die Steuerbelastung im Kanton Luzern soll weiter Schritt für Schritt an das schweizerische Mittel angenähert werden. Nach der Senkung der Steuereinheiten in den Jahren 2002 ($\frac{1}{20}$ Einheit) und 2003 ($\frac{2}{20}$ Einheiten) sind weitere, gezielte Steuerentlastungen für das Jahr 2005 vom Grossen Rat beschlossen und für das Jahr 2008 geplant.

Für die Stärkung des Mitspracherechtes des Volkes bei der Festlegung des Steuerfusses schlägt der Regierungsrat eine Alternative vor, welche die grössten Mängel der Initiative beseitigt oder doch wesentlich entschärft. Demnach soll § 2 Absatz 3 des Steuergesetzes wie folgt geändert werden:

«Der Beschluss des Grossen Rates, aufgrund dieses Gesetzes eine Staatssteuer von mehr als 1,80 Einheiten zu beziehen, unterliegt dem fakultativen Referendum nach § 40 der Staatsverfassung.»

Mit dieser Änderung wird die Hürde für das fakultative Referendum massvoll gesenkt. Trotzdem bleibt eine sinnvolle Barriere gegen allzu grosse Steuerfussausschläge bestehen. Eine solche Lösung ist wesentlich flexibler und verunmöglicht weitere gezielte Steuerentlastungen, wie sie zum Beispiel für das Jahr 2008 geplant sind, nicht.

Da der Steuerfuss für das Jahr 2005 bereits verbindlich festgelegt ist und zwei verschiedene Steuerfüsse für dasselbe Steuerjahr von Verfassung wegen nicht zulässig sind, ist die Initiative im Übrigen als ungültig zu erklären, soweit sie sich auf den Steuerfuss für das Jahr 2005 bezieht.

Inhaltsverzeichnis

A.	Die Volksinitiative	5
I.	Wortlaut und Begründung	5
II.	Formelles.....	6
B.	Gültigkeit der Initiative	6
I.	Grundsätzliches.....	6
II.	Steuerfuss für das Jahr 2005.....	7
C.	Gründe für die Ablehnung der Initiative.....	8
I.	Konzeptionelle Mängel der Initiative.....	9
1.	Instrumente zur Beeinflussung der Steuerbelastung.....	9
2.	Einseitige Fokussierung auf die Staatssteuereinheiten	9
3.	Aufteilung der Verantwortung für die staatlichen Leistungen und für ihre Finanzierung	10
4.	Verschiebung des Steueraufkommens zwischen Kanton und Gemeinden	11
5.	Zufällige und unnötige Volksabstimmungen.....	10
6.	Zunehmende Ungenauigkeit des Staatsvoranschlages	12
II.	Anhaltender Bedarf für Anpassungen des Steuergesetzes an die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen	12
1.	Bundesrechtliche Vorgaben mit gezielter Änderung der Steuerbelastungen.....	13
2.	Kantonale Vorhaben mit gezielter Änderung der Steuerbelastungen...	14
III.	Finanzpolitische Perspektiven	17
1.	Voranschlag 2005	17
2.	Integrierter Finanz- und Aufgabenplan (IFAP) 2005 bis 2009	17
IV.	Schlussfolgerung.....	18
D.	Vorteile der kantonalen Steuerpolitik	20
E.	Folgen einer Annahme der Initiative	21
F.	Ablehnung der Initiative mit Gegenentwurf	22
G.	Anträge	23
	Entwürfe	25

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Grossratsbeschlusses über die Volksinitiative «Steuern vors Volk» sowie den Entwurf einer Änderung des Steuergesetzes als Gegenentwurf zur Initiative.

A. Die Volksinitiative

I. Wortlaut und Begründung

Am 10. Oktober 2003 reichte ein aus 25 Personen bestehendes Initiativkomitee der FDP ein kantonales Volksbegehren ein mit dem Titel «Steuern vors Volk!». Gestützt auf § 41^{bis} der Staatsverfassung verlangen die Initiantinnen und Initianten in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eine Änderung des Steuergesetzes (SLR Nr. 620):

«Anstelle der bisherigen Formulierung soll § 2 Absatz 3 des Steuergesetzes wie folgt neu lauten:

Die Festsetzung der Staatssteuer durch den Grossen Rat unterliegt der Volksabstimmung (obligatorisches Referendum), wenn der Steuerfuss

- in den Jahren 2005 bis 2007 mehr als 1,65 Einheiten und*
- ab 2008 mehr als 1,50 Einheiten beträgt.»*

Die Volksinitiative der FDP «Steuern vors Volk» wurde rund einen Monat vor der Volksabstimmung über die Volksinitiative des Vereins für tragbare Steuern (VTS) «Weniger Steuern für Sie!» lanciert. Die Volksinitiative «Weniger Steuern für Sie!» sah vor, die Steuerbelastung im Kanton innert einer bestimmten Frist auf die Durchschnittsbelastung der Innerschweizer Kantone abzusenken. Die FDP lehnte die Volksinitiative des VTS damals als unrealistisch ab. Gleichzeitig bekräftigte die FDP ihre Auffassung, dass die Steuern im Kanton spürbar gesenkt werden müssten und dass eine eigene Initiative den Weg dazu ebnen solle. Ferner seien die Volksrechte in Steuerfragen zu erhöhen. Es brauche folglich einerseits den Zwang zu einer weiteren massvollen Reduktion der Steuerbelastung und andererseits eine verstärkte Mitsprache des Volkes bei der Festsetzung des Steuerfusses. Die mit der Initiative «Steuern vors Volk» vorgeschlagene Verminderung der Steuerbelastung sei mässig und könne aus dem Mittelzufluss im Rahmen des neuen eidgenössischen Finanzausgleichs, aus den höheren Ausschüttungen der Nationalbank und zu einem kleineren Teil durch weitere Effizienzsteigerungen, durch Einsparungen und durch einen Stopp der Abwanderung von Steuerzahlerinnen und -zahlern finanziert werden. Sollten der Regierungsrat und der Grosse Rat nicht in der Lage sein, das vorgeschlagene Ziel zu erreichen, müsse das Volk an der Urne über die Höhe des Steuerfusses entscheiden können.

II. Formelles

Die Sammelfrist für die Initiative begann – nach der formellen Vorprüfung durch das damalige Justiz-, Gemeinde- und Kulturdepartement (heute: Justiz- und Sicherheitsdepartement) – am 26. Oktober 2002 zu laufen, und sie endete am 25. Oktober 2003. Die Initiative wurde von 4274 stimmberechtigten Luzernerinnen und Luzernern unterzeichnet. Gestützt auf § 141 des Stimmrechtsgesetzes (SRL Nr. 10) erklärten wir die Initiative mit Beschluss vom 11. November 2003 als zustande gekommen. Der Beschluss sowie die Zahl der gültigen und ungültigen Unterschriften wurden im Luzerner Kantonsblatt veröffentlicht (Nr. 46 vom 15. November 2003, S. 2872).

Gemäss § 82a des Grossratsgesetzes (SRL Nr. 30) unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat innert einem Jahr, seit das Zustandekommen einer Gesetzesinitiative veröffentlicht wurde, die Botschaft und den Entwurf für dessen Stellungnahme (Abs. 1). Beantragt der Regierungsrat die Ablehnung der Volksinitiative, kann er dem Grossen Rat einen Gegenentwurf unterbreiten (Abs. 2). Das Parlament nimmt zu einer Gesetzesinitiative mit einem Grossratsbeschluss Stellung (§ 82b Abs. 1 Grossratsgesetz).

Bei der Initiative «Steuern vors Volk» handelt es sich um eine Gesetzesinitiative. Den Ausführungen zur Initiative ist ausdrücklich zu entnehmen, dass es sich um einen ausgearbeiteten Gesetzesentwurf handelt. Der Grosse Rat kann diesen Text bloss (wie eine eigene Vorlage) redaktionell bereinigen. Inhaltliche Änderungen sind hingegen ausgeschlossen (§ 82b Abs. 2 Grossratsgesetz).

Die Initiative schreibt das *obligatorische* Referendum vor, wenn der Staatssteuerfuss ab 2005 nicht um eine Zwanzigsteinheit und ab 2008 um vier Zwanzigsteinheiten tiefer festgesetzt wird als im Jahr 2004 (1,70 Einheiten). Im Entwurf zum Voranschlag 2005 (Botschaft B 59 vom 24. August 2004) haben wir Ihnen die Beibehaltung des Staatssteuerfusses von 1,70 Einheiten beantragt. Sie haben diesem Antrag am 3. November 2004 zugestimmt. Im Integrierten Finanz- und Aufgabenplan (IFAP) 2005 bis 2009 gehen wir auch für die folgenden Jahre von diesem Steuerfuss aus. Stimmen Sie diesem Steuerfuss auch in den kommenden Jahren zu, werden die Stimmberechtigten bei Annahme der Initiative somit ab 2006 jährlich zu entscheiden haben, ob sie den bisherigen Staatssteuerfuss von 1,70 Einheiten beibehalten wollen oder nicht.

B. Gültigkeit der Initiative

I. Grundsätzliches

Nach § 82b des Grossratsgesetzes nimmt der Grosse Rat zu einer Gesetzesinitiative mit einem Grossratsbeschluss Stellung. Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt er sie ganz oder teilweise für ungültig. Nach § 145 Absatz 2 des Stimmrechtsgesetzes ist ein Volksbegehren namentlich dann

rechtswidrig, wenn das angerufene Gemeinwesen für den Gegenstand nicht zuständig ist, wenn das Volksbegehren nach der Zuständigkeitsordnung des Gemeinwesens nicht zulässig ist, wenn es den Willen der Unterzeichnenden nicht eindeutig erkennen lässt, wenn die Einheit der Form oder der Materie nicht gewahrt ist oder wenn der verlangte Beschluss gegen übergeordnetes Recht verstösst.

Die Initiative sieht das obligatorische Referendum vor, falls der Staatssteuerfuss eine bestimmte Limite übersteigt. Dieses Begehren verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht. Die §§ 39 und 39^{bis} der Staatsverfassung stellen nach der bisherigen Praxis im Kanton Luzern kein geschlossenes System und keinen Numerus clausus dar, welcher die Sachverhalte abschliessend aufzählen würde, die ein fakultatives oder obligatorisches Referendum nach sich ziehen. Vielmehr ist es möglich, neben den Referenden, die in der Staatsverfassung selber festgelegt sind, in Gesetzen zusätzliche Referenden vorzusehen. Bereits das geltende Steuergesetz enthält in § 2 Absatz 3 die Bestimmung, wonach der Beschluss des Grossen Rates, eine Staatssteuer von mehr als 1,90 Einheiten zu beziehen, dem Referendum nach § 39 der Staatsverfassung unterliegt. Bisher galt allerdings das *fakultative* Referendum. Die Initiative «Steuern vors Volk» fordert anstelle des fakultativen neu das *obligatorische* Volksreferendum. Wir ziehen daraus den Schluss, dass die Initiative «Steuern vors Volk», soweit sie bei Überschreiten einer im Steuergesetz genannten Limite das obligatorische Referendum gegen die Festsetzung des Steuerfusses durch den Grossen Rat vorsieht, die Staatsverfassung nicht verletzt.

II. Steuerfuss für das Jahr 2005

Im Kanton Luzern ist gemäss § 52 Unterabsatz a der Staatsverfassung der Grosse Rat für die jährliche Festsetzung des Voranschlags und des Steuerfusses zuständig. In Ausübung dieser Zuständigkeit hat Ihr Rat am 3. November 2004 den Voranschlag und den Steuerfuss für das kommende Jahr festgelegt. Dem Stimmvolk vorzulegen ist der dabei beschlossene Steuerfuss von 1,70 Einheiten nicht, unterliegen doch gemäss § 2 Absatz 3 des Steuergesetzes Beschlüsse des Grossen Rates dem Referendum nach § 39 der Staatsverfassung nur, wenn eine Staatssteuer von mehr als 1,90 Einheiten bezogen werden soll. Gemäss Lehre und Praxis entfalten Initiativen rechtlich keine Vorwirkung; sie sind bloss Antrag auf Änderung geltenden Rechts. Ihr Rat hat folglich den Steuerfuss am 3. November 2004 gemäss geltendem Recht für das Jahr 2005 verbindlich festgelegt.

Der Wortlaut der Initiative bezieht sich auch auf das Kalenderjahr 2005, für welches der Steuerfuss aber feststeht. Wird die Initiative angenommen, so wird sie folglich erstmals für den Steuerfuss des Jahres 2006 Wirkung entfalten können. Zwei verschiedene Steuerfüsse für dasselbe Jahr sind von Verfassung wegen nicht zulässig. Soweit sich die Initiative auf den Steuerfuss für das Jahr 2005 bezieht, ist sie deshalb der Klarheit halber als ungültig zu erklären. Zu beachten ist dabei, dass die Höhe des Steuerfusses nicht bloss für die Steuern des jeweiligen Steuerjahres von Bedeutung ist, sondern auch für den Voranschlag und die Finanzierung der gestützt auf ihn be-

schlossenen Ausgaben. Die Festsetzung des Steuerfusses und die Festsetzung des Voranschlags sind denn auch seit jeher verfahrensmässig miteinander verknüpft. Sie sind auch materiell miteinander verbunden (vgl. § 9 Abs. 2 Finanzhaushaltgesetz, wonach der Aufwandüberschuss im Voranschlag der Laufenden Rechnung höchstens 4 Prozent des Bruttoertrags einer Einheit der Staatssteuern betragen darf). Im vorliegenden Fall ist zu beachten, dass von den eidgenössischen Abstimmungsterminen der 5. Juni 2005 als frühester Termin für eine allenfalls notwendig werdende Abstimmung in Frage käme. Eine Abstimmung wäre nicht bloss bei einer Ablehnung der Initiative (mit oder ohne Gegenvorschlag) durchzuführen, sondern auch bei einer Annahme der Initiative, wenn dagegen das Referendum ergriffen würde. Eine ordnungsgemässe Staatsführung setzt voraus, dass der Staat von Anfang des Jahres an verbindlich und im Rahmen der Rechtsordnung frei handeln kann. Mit dem Risiko einer rückwirkenden Senkung des Steuerfusses und den damit verbundenen Rechtsunsicherheiten lässt sich dies nicht tun. Was die Rechtsunsicherheiten anbelangt, so ist darauf hinzuweisen, dass der genannte Abstimmungstermin nur eingehalten werden kann, wenn sich bei der Beratung der Vorlage keine zeitlichen Verzögerungen ergeben. Initiativen haben gemäss Lehre und Praxis keinen Anspruch auf bevorzugte Behandlung bei der Traktandierung der Regierungs- und Parlamentsgeschäfte; Regierung und Parlament dürfen die gesetzlichen Fristen auch dann ausschöpfen, wenn eine Initiative zeitliche Vorgaben enthält. Eine Senkung des Steuerfusses während des Jahres würde im Übrigen einen riesigen Mehraufwand der einzelnen Steuerverwaltungen zur Folge haben. Sie würde zudem vor allem bei den quellensteuerpflichtigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und bei wegziehenden Steuerpflichtigen eine stossende Rechtsungleichheit bewirken, ist doch bei Kurzaufenthalterinnen und -aufenthaltern – ihre Zahl geht in die Hunderte – und bei ausländischen Staatsangehörigen, deren Arbeitsverhältnis in den ersten Monaten des Jahres 2005 endet, eine nachträgliche Korrektur der Steuern in zahlreichen Fällen ausgeschlossen. Eine rückwirkende Anwendung der mit der Initiative vorgeschlagenen Norm wäre somit auch aus diesem Grund ungültig.

C. Gründe für die Ablehnung der Initiative

Wir lehnen die Initiative einerseits wegen gravierender konzeptioneller Mängel ab. Andererseits haben wir und Ihr Rat einen anderen Weg eingeschlagen, um den Luzernerinnen und Luzernern nach den Steuererleichterungen in den Jahren 2001, 2002, 2003 und 2005 zu weiteren, aber verantwortbaren und gezielten steuerlichen Entlastungen zu verhelfen.

I. Konzeptionelle Mängel der Initiative

1. Instrumente zur Beeinflussung der Steuerbelastung

Der Kanton erhebt als Staatssteuern jährlich Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen sowie Gewinn- und Kapitalsteuern von juristischen Personen. Die Bemessungsgrundlagen für diese Steuern werden im Steuergesetz geregelt. Sie beeinflussen die Steuerbelastung. Das Steuergesetz kennt die *gänzliche oder teilweise Steuerbefreiung* einzelner Einkommens- oder Gewinnquellen (z. B. Steuerfreiheit auf Kapitalgewinnen des Privatvermögens; Besteuerung der Renten aus der Säule 2 bloss zu 80%, sofern es sich um Rentnerinnen oder Rentner handelt, welche ihre Altersrente erstmals vor dem Januar 2002 erhielten; Gewinnsteuerfreiheit bei der Aktiengesellschaft für A-fonds-perdu-Beiträge ihrer Aktionärinnen und Aktionäre usw.). Die Steuerbelastung wird ferner durch Steuerabzüge beeinflusst, seien es solche zur Abgeltung der Gewinnungskosten (z. B. Fahrtkosten, Mehrkosten für auswärtige Verpflegung, Weiterbildungs- und Umschulungskosten), seien es allgemeine Abzüge (z. B. Abzüge für Schuldzinsen und für Versicherungsprämien, Abzug der Unterhaltsbeiträge an den geschiedenen, gerichtlich oder tatsächlich getrennten Ehegatten) oder seien es Sozialabzüge (z. B. Kinderabzug, Betreuungskostenabzug oder Unterstützungsabzug). Auf dem auf diese Weise gesetzlich bereinigten und um die Abzüge gekürzten Einkommen beziehungsweise Vermögen legt ein Tarif die so genannte *einfache* Staatssteuer fest (Steuer je Einheit). Gleiches gilt sinngemäss für den Gewinn und das Kapital von juristischen Personen. Alle diese Instrumente zur Beeinflussung der Steuerbelastung sind im Steuergesetz geregelt. Wird das Steuergesetz geändert, sei es durch eine grössere Revision (z. B. Totalrevision 2001), sei es in einer kleineren Revision (z. B. Teilrevision mit Wirkung auf den 1. Januar 2005), unterliegen diese Änderungen nach Artikel 39 Absatz 1 der Staatsverfassung immer bloss dem fakultativen Referendum.

2. Einseitige Fokussierung auf die Staatssteuereinheiten

Zur Berechnung der tatsächlich geschuldeten Staatssteuer wird die einfache Staatssteuer mit dem *Staatssteuerfuss* multipliziert. Derzeit erhebt der Kanton 1,70 Einheiten. Steuereinheiten erheben aber auch die Gemeinden (Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden). Die Summe der erhobenen Einheiten ergibt den *Gesamtsteuerfuss*, woraus sich der konkret geschuldete Steuerbetrag ermitteln lässt.

Von all den aufgezählten Instrumenten zur Festlegung der Steuerbelastung soll gemäss der Initiative «Steuern vors Volk» nur der Beschluss über die Höhe des Staatssteuerfusses dem *obligatorischen* Referendum unterstellt werden, sofern eine bestimmte Limite überschritten wird. Das ist nicht sachgerecht, bleiben doch die übrigen, nicht weniger wichtigen Instrumente zur Beeinflussung der Steuerbelastung weiterhin und zu Recht dem *fakultativen* Referendum unterstellt.

3. Aufteilung der Verantwortung für die staatlichen Leistungen und für ihre Finanzierung

Heute werden die staatlichen Leistungen (im Voranschlag) und der Steuerfuss von Ihrem Rat zusammen beschlossen. Sie sind von den Stimmberechtigten gewählt. Die Stimmberechtigten verfügen mit dem *fakultativen* Referendum über ein Mitspracherecht bei Gesetzen. Wenn Gesetze wiederkehrende freibestimmbare Ausgaben von mehr als 2,5 Millionen Franken oder eine freibestimmbare Einzelausgabe von mehr als 25 Millionen Franken zur Folge haben, greift gar das *obligatorische* Referendum (§§ 39 Abs. 2 und 39^{bis} Abs. 1c und 3 Staatsverfassung). Die Stimmberechtigten können aber auch mitreden, wenn es um bedeutende Kredite geht, die ausserhalb eines Gesetzes durch einen Beschluss Ihres Rates bewilligt werden (§ 39^{bis} Staatsverfassung). Wir ziehen daraus den Schluss, dass die Mitsprache des Volkes in Steuerangelegenheiten und bei den wichtigsten Faktoren, welche die Steuerbelastung beeinflussen, bereits heute gewährleistet ist.

Mit der Annahme der Initiative würden die staatlichen Leistungen und ihre Finanzierung auf unabsehbare Zeit in verschiedenen Verfahren mit unterschiedlichen Entscheidungsträgern festgesetzt. Die staatlichen Leistungen würden weiterhin über die Gesetzgebung und den Beschluss des jährlichen Voranschlags durch Ihren Rat bestimmt. Deren Finanzierung hingegen würde letztlich durch die Stimmberechtigten bestimmt.

Zwar sieht die Initiative das obligatorische Steuerfuss-Referendum nur dann vor, wenn der Staatssteuerfuss eine gewisse Höhe übersteigt. Aber diese Limite ist so tief angesetzt, dass das obligatorische Referendum zur Regel würde. Weil uns in den nächsten Jahren bundesrechtliche Vorgaben zu weiteren Revisionen des Steuergesetzes zwingen werden und der Kanton aufgrund der speziellen Bedürfnisse über eine Teilrevision des Steuergesetzes seine Bevölkerung und seine Wirtschaft bereits 2005 in der Grössenordnung von 28 Millionen Franken gezielt entlasten will, lassen sich weder 2005 noch 2008 gleichzeitig auch die Steuereinheiten im Sinn der Initiative senken. Folglich wäre bei einer Annahme der Initiative auf absehbare Zeit jährlich eine Volksabstimmung über den Staatssteuerfuss durchzuführen. Da für die staatlichen Leistungen und für die Finanzierung künftig verschiedene Instanzen verantwortlich wären – für die Bestimmung der Leistungen Ihr Rat, für die Finanzierung Ihr Rat im Zusammenwirken mit den Stimmberechtigten –, liefern wir Gefahr, dass die Leistungen und deren Finanzierung nicht mehr ganzheitlich 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.

Über den Voranschlag befindet Ihr Rat. Sie haben sich an die Haushaltziele gemäss § 9 des Finanzhaushaltgesetzes zu halten. Defizite sind nur in beschränktem Ausmass zulässig (Schuldenbremse). Entscheiden sich die Stimmbürger und Stimmbürgerinnen für tiefere Steuern als im Voranschlag beschlossen, besteht die Gefahr einer unkontrollierten Schuldenwirtschaft.

4. Verschiebung des Steueraufkommens zwischen Kanton und Gemeinden

Die staatlichen Leistungen werden im Kanton Luzern von den Gemeinden und vom Kanton gemeinsam erbracht. Von den dafür erforderlichen Mitteln (Gesamtaufkommen der Steuererträge) beanspruchte der Kanton im Jahr 2001 rund 48 Prozent und die Gemeinden 52 Prozent, im Jahr 2003 beanspruchte der Kanton rund 45 Prozent und die Gemeinden rund 55 Prozent. Bei einer Senkung des Staatssteuerfusses verschiebt sich der Anteil am Gesamtaufkommen der Steuererträge zwischen dem Kanton und den Gemeinden stark zugunsten der Gemeinden. Bei Annahme der Initiative würden dem Kanton 40 Prozent und den Gemeinden 60 Prozent der Steuererträge zustehen. Diese Aufteilung wäre jedoch nur dann möglich, wenn entweder eine massive Verschiebung von Aufgaben vom Kanton zu den Gemeinden vorgenommen würde oder wenn sich die Gemeinden an der Finanzierung kantonaler Aufgaben beteiligen müssten. Beides ist jedoch unerwünscht.

5. Zufällige und unnötige Volksabstimmungen

Die Initiative verursacht nach eher zufälligen Kriterien neue Volksabstimmungen. Wollen die Stimmberechtigten den heutigen Staatssteuerfuss von 1,70 Einheiten in den kommenden Jahren beibehalten, bedeutet das im Vergleich zur Initiative eine Mehrbelastung der Steuerzahlerinnen und -zahler von rund 25 Millionen Franken. Über diese Mehrbelastung wäre gemäss Initiative *obligatorisch* jedes Jahr an der Urne zu entscheiden. Würde Ihr Rat das Steuergesetz – beispielsweise aufgrund von bundesrechtlichen Vorgaben – durch Kürzung von Abzügen, durch Erfassung zusätzlicher Einkommensquellen oder über die Tarife so ändern, dass sich die Staatssteuererträge ebenfalls um 25 Millionen Franken erhöhen würden, würden die Steuerzahlerinnen und -zahler effektiv mit rund 57 Millionen Franken zusätzlich belastet, weil davon auch die Gemeindesteuern betroffen wären. Diese Änderung würde aber wie bisher lediglich dem *fakultativen* Referendum unterliegen.

Die von der Initiative vorgeschlagene Regelung vermag auch nicht zu befriedigen, wenn sich die Stimmberechtigten zum Beispiel aufgrund der ab 2005 wirksamen neuen Steuerentlastungen (Teilrevision des Steuergesetzes) für die Beibehaltung des bisherigen Steuerfusses im Jahr 2006 aussprechen, wegen des gemäss Initiative zu hohen Steuerfusses aber in den Folgejahren erneut an die Urne gerufen werden. Das fördert nicht nur Stimmbastinenz und Staatsverdrossenheit, sondern ist gleichzeitig mit erheblichen und unnötigen Kosten verbunden.

6. Zunehmende Ungenauigkeit des Staatsvoranschlages

Wenn jedes Jahr eine Volksabstimmung über den Staatssteuerfuss durchgeführt werden müsste – was nicht unwahrscheinlich wäre –, hätte dies auch Auswirkungen auf den Budgetprozess. Dieser müsste wesentlich früher als heute eingeleitet werden, so früh nämlich, dass die Volksabstimmung noch vor Beginn des massgeblichen Rechnungsjahres durchgeführt werden könnte. Das würde dazu führen, dass das Budget von Regierung und Verwaltung zu einem Zeitpunkt zusammengestellt werden müsste, in dem wesentliche Einflussfaktoren noch gar nicht berücksichtigt werden können. Gravierende Ungenauigkeiten und Lücken im Voranschlag und damit insgesamt eine erhebliche Schwächung des für den Staatshaushalt wichtigsten Steuerungsinstrumentes wären die Folgen.

II. Anhaltender Bedarf für Anpassungen des Steuergesetzes an die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen

Eine der wesentlichen Schwächen der Initiative «Steuern vors Volk» liegt darin, dass sie auf mittlere Sicht Steuerentlastungen ausschliesslich über die Senkung des Staatssteuerfusses anstrebt. Seitens der Initiantinnen und Initianten dürfte dieser Feststellung widersprochen werden mit dem Hinweis, zusätzliche steuerliche Entlastungen über Teilrevisionen des Steuergesetzes seien gemäss Initiative nicht nur weiterhin möglich, sondern würden gar begrüsst. Zudem könnten sich die Stimmberechtigten über ihr Abstimmungsverhalten äussern, welchen Weg sie vorziehen. Dieser Argumentation ist entgegenzuhalten, dass das obligatorische Referendum gemäss der Initiative ausschliesslich an den im Steuergesetz definierten Höchststeuerfuss anknüpft und dass steuerliche Entlastungen über die Änderung von Abzügen, von Freibeträgen und Tarifen, mögen sie für den Steuerzahler und die Steuerzahlerin auch weit stärkere Auswirkungen als eine Änderung des Steuerfusses haben, an diesem starren Mechanismus nichts ändern könnten. Die Initiative nimmt ohne sachliche Begründung nur von Steuerentlastungen Notiz, die über die Senkung von Steuereinheiten erfolgen.

Die Initiantinnen und Initianten übersehen, dass ein anhaltender Bedarf an Anpassungen der Steuerordnung an die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen besteht. Änderungsbedarf ergibt sich einerseits aufgrund des Bundesrechts, andererseits aber auch infolge kantonaler Bedürfnisse.

1. Bundesrechtliche Vorgaben mit gezielter Änderung der Steuerbelastungen

Das Steuerpaket 2001 des Bundes wurde in der eidgenössischen Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 deutlich verworfen. Deshalb muss die Steuerpolitik des Bundes neu formuliert werden. Dieser Prozess ist gegenwärtig im Gang.

a. Ehe- und Familienbesteuerung

Im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung besteht beim Bund nach wie vor dringender Handlungsbedarf. Noch immer benachteiligt die direkte Bundessteuer verheiratete Personen gegenüber Personen, die im Konkubinat leben. Zudem ist der Abzug von Kinderbetreuungskosten noch immer ausgeschlossen. Vorherrschend ist zudem weiterhin die Meinung, der Bund und die Kantone müssten bei der Besteuerung der Familien von einem einheitlichen Modell ausgehen. Neben dem Splitting-Modell, das dem abgelehnten Steuerpaket 2001 zugrunde lag, wird nun zusätzlich die Individualbesteuerung als Alternative diskutiert. Die Ergebnisse der Kommission, welche im Auftrag des Eidgenössischen Finanzdepartementes die mit der Einführung der Individualbesteuerung verbundenen Probleme abzuklären hatte, liegen seit Juli 2004 vor. Mit einer Entscheidung ist gemäss Angaben des Eidgenössischen Finanzdepartementes nicht vor 2008 zu rechnen. Zur Überbrückung wären auch Zwischenlösungen denkbar, welche rascher eingeführt werden könnten.

In jedem Fall ist dieses Vorhaben aber nur gezielt über eine Teilrevision des Steuergesetzes und nicht über eine Senkung der Steuereinheiten umsetzbar.

b. Unternehmenssteuerreform II

Nach wie vor ist beim Bund die Unternehmenssteuerreform II hängig. Einerseits soll die wirtschaftliche Doppelbelastung vor allem bei Aktiengesellschaften sowie Aktionärinnen und Aktionären gemildert werden. Dazu hat der luzernische Gesetzgeber bei der auf den 1. Januar 2005 in Kraft tretenden Teilrevision des Steuergesetzes die entsprechenden Massnahmen bereits getroffen. Aufgrund der drei bisher bekannt gewordenen Modellvorschläge des Bundes ist vorerst nicht zu erwarten, dass die Unternehmenssteuerreform II dem Kanton Luzern zusätzliche Steuerausfälle bringen wird. Die Fiskalerträge dürften allerdings spärlicher fließen, wenn aufgrund der neuen gesetzlichen Bestimmungen in unserem Steuergesetz vor allem die Kapitalgesellschaften die angesammelten überschüssigen Mittel einmal ausgeschüttet haben und die Ausschüttungspolitik anschliessend nicht mehr in erster Linie von fiskalischen, sondern von unternehmerischen Überlegungen geleitet sein wird. Dies gilt es im Auge zu behalten.

Bei allen drei Varianten des Bundes zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung sind aber auch zusätzliche Massnahmen zugunsten der Personenunternehmen und weitere Massnahmen zugunsten von Kapitalgesellschaften vorgesehen. Hinsichtlich der Personenunternehmen werden substantielle Verbesserungen vorgeschlagen wie

- der Steueraufschub bei Überführung von Geschäftsliegenschaften des Anlagevermögens ins Privatvermögen,
- die mildere Besteuerung der realisierten stillen Reserven bei definitiver Aufgabe der Erwerbstätigkeit,
- steuerliche Erleichterungen beim Generationenwechsel,
- Erleichterungen bei der Umschreibung der Voraussetzungen für steuerneutrale Ersatzbeschaffungen (Annäherung an die Reinvestitionstheorie),
- die Vermögenssteuer auf dem buchmässigen Geschäftsvermögen und nicht mehr auf den Verkehrswerten (ausser Liegenschaften).

Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zur Unternehmenssteuerreform II des Bundes liegen noch nicht vor. Die Wirtschaft drängt jedoch auf eine rasche Umsetzung. Die angespannten Bundesfinanzen werden die Umsetzung wohl eher verzögern. Trotzdem ist davon auszugehen, dass es bei den Kantonen zu erheblichen Steuerausfällen kommen wird. Diese werden wir allerdings erst beziffern können, wenn die bundesrechtlichen Vorgaben verbindlich sind. Mit diesen Vorgaben ist frühestens in drei Jahren zu rechnen.

Auch diese Vorhaben des Bundes sind nur über eine Teilrevision des Steuergesetzes, nicht aber über eine Senkung der Steuereinheiten realisierbar.

2. Kantonale Vorhaben mit gezielter Änderung der Steuerbelastungen

Von den zu erwartenden bundesrechtlichen Vorgaben abgesehen, gibt es weitere steuerliche Massnahmen, die der Kanton Luzern in den nächsten Jahren verwirklichen muss, und solche, die wir, sofern die finanzpolitischen Vorgaben es zulassen, verwirklichen wollen.

a. Ausgleich der kalten Progression

Nach § 61 Absätze 1 und 2 des Steuergesetzes haben wir eine Anpassung der Steuertarife, der Abzüge und der steuerfreien Beträge an die Teuerung vorzunehmen, wenn sich der Landesindex der Konsumentenpreise seit der letzten Anpassung um mindestens sieben Prozent erhöht hat. Seit der letzten Anpassung Anfang 2001 bis Ende 2003 ist der Landesindex um 2,3 Prozent gestiegen. Der schwache Anstieg ist auf die flauere Konjunkturentwicklung zurückzuführen. Erstmals seit vielen Jahren hat nun aber die Nationalbank ihre Leitzinsen zweimal leicht angehoben. Üblicherweise ist

das ein Zeichen dafür, dass eine unerwünschte Teuerungsentwicklung nicht mehr ausgeschlossen werden kann. Teuerungssignale gehen auch von den Turbulenzen am Erdölmarkt aus. In den längerfristigen Prognosen rechneten wir bisher mit einem Ausgleich der kalten Progression im Jahr 2008. Ein früherer Termin ist jedoch nicht auszuschliessen.

Das letzte Mal hat uns dieser Ausgleich rund 27 Millionen Franken an Staatssteuererträgen gekostet. Diesmal dürfte der Staatssteuerausfall aber geringer ausfallen, weil die Teilrevision des Steuergesetzes auf den 1. Januar 2005 mit ihren Tarifkorrekturen sowie mit der Erhöhung des Kinderabzugs und des Abzugs für Kinderbetreuungskosten bei den Berechnungen berücksichtigt werden dürfen. Gleichwohl ist mit einem spürbaren Staatssteuerausfall zu rechnen.

b. Entlastung des Mittelstandes

Wollen wir im Sinn des Finanzleitbildes bei den natürlichen Personen eine Steuerbelastung erreichen, welche nicht mehr als 10 Prozent über dem schweizerischen Mittel liegt, sind nach den linearen Senkungen der Jahre 2002 und 2003 in erster Linie Korrekturen bei den Tarifen oder den Abzügen erforderlich. Wir verweisen dazu auf den Steuerbelastungsvergleich 2003 der Eidgenössischen Steuerverwaltung.

Trotz der auf den 1. Januar 2005 wirksam werdenden Teilrevision des Steuergesetzes, welche unter anderem mit einer Korrektur des Einkommenssteuertarifs die untersten Kategorien entlasten wird, ist der Kanton Luzern bei den Bruttoeinkommen zwischen 35 000 und 100 000 Franken für Verheiratete ohne Kinder, bei einem Bruttoeinkommen zwischen 50 000 und 90 000 Franken für Verheiratete mit zwei Kindern und bei einem Bruttoeinkommen zwischen 30 000 und 70 000 Franken für Alleinstehende vom schweizerischen Mittel noch mehr als 10 Prozent entfernt. Es hat sich nur der Abstand zu den übrigen Kantonen verringert. In den anderen Kategorien von Steuerpflichtigen befindet sich der Kanton Luzern innerhalb einer Abweichung von plus 10 Prozent oder weniger. Wir wollen aber alles daran setzen, den noch bestehenden Rückstand abzubauen.

Ähnlich verhält es sich bei der Vermögenssteuer. Auch hier sind Tarifkorrekturen notwendig. Die Belastung übersteigt in vielen Bereichen die 10-Prozent-Marke des schweizerischen Mittels. Ferner liegt sie weit über dem Durchschnitt der umliegenden Kantone.

Nur mit einer Senkung der Steuereinheiten im Sinn der Initiative sind diese Korrekturen nicht möglich.

c. Weitere Entlastungen bei der Gewinn- und Kapitalsteuer

Die Gewinnsteuerbelastung der Aktiengesellschaften, der Gesellschaften mit beschränkter Haftung und der Genossenschaften liegt im Kanton Luzern zwar im gesamtschweizerischen Mittel. Gemäss Finanzleitbild wollen wir aber bei den juristi-

schen Personen bei den attraktivsten Kantonen bleiben. Infolge der von den andern Kantonen bereits umgesetzten oder eingeleiteten Massnahmen fallen wir jedoch langsam wieder ins Mittelfeld zurück.

Im Rahmen der Beratungen zur Teilrevision des Steuergesetzes mit Wirkung auf den 1. Januar 2005 haben wir aufgezeigt, dass der Kanton Luzern bei der Kapitalsteuer im Bereich zwischen 500 000 Franken und fünf Millionen Franken über 10 Prozent vom schweizerischen Mittel entfernt ist. Nur mit gezielter Behebung dieses Mangels, das heisst mit einer Halbierung des Steuersatzes, können wir im interkantonalen Belastungsvergleich wieder einen Platz in der vorderen Hälfte erreichen.

d. Steuerpolitische Forderungen aus dem Grossen Rat

Im Zusammenhang mit der steuerpolitischen Debatte im Vorfeld der «Teilrevision 2005 des Steuergesetzes» mussten wir viele Anliegen aus Ihrem Rat auf eine spätere Revision verweisen. Bei den meisten Anliegen handelt es sich um Begehren, deren Verwirklichung eng mit den bundesrechtlichen Vorgaben verknüpft ist. Einige Vorbringen stammen auch aus der FDP-Fraktion. Diese Vorbringen lassen sich aber nur über gezielte Entlastungen und nicht über eine Senkung des Staatssteuerfusses umsetzen.

Nr.	Antragsteller	Titel Vorstoss	eröffnet	Entscheid Grosser Rat
196	Hansruedi Bucheli	Motion über die Einführung des <i>Vollsplitting</i> -Modells mit einer Teilrevision des Steuergesetzes (im abgelehnten Steuerpaket 2001 des Bundes war bloss ein <i>Teilsplitting</i> vorgesehen)	23. 10. 2000	als Postulat erheblich erklärt
472	Peter Brunner	Postulat über eine steuerliche Entlastung von Einzelfirmen und Personengesellschaften	10. 9. 2001	teilweise erheblich erklärt
565	Marcel Roth	Motion über die Anpassung der Vermögenssteuer an die Nachbarkantone	22. 1. 2002	erheblich erklärt

Schliesslich gilt es, aufgrund einer von Ihnen erheblich erklärten Motion Leo Müller (M 450, eröffnet am 7. Mai 2001) die Abschaffung der nachträglichen Vermögenssteuer für landwirtschaftliche Liegenschaften im Auge zu behalten.

III. Finanzpolitische Perspektiven

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass trotz der Senkung der Steuereinheiten in den Jahren 2002 und 2003 und trotz der auf 1. Januar 2005 wirksam werdenden Teilrevision des Steuergesetzes ein anhaltender Bedarf für Anpassungen des Steuergesetzes besteht. Dabei geht es einerseits um die Umsetzung von Vorgaben des Bundes, deren finanzielle Auswirkungen wir heute noch nicht abzuschätzen vermögen. Andererseits möchten wir auch gezielt auf Bedürfnisse unserer Bevölkerung eingehen und dort fällige Korrekturen vornehmen, wo es uns bisher aus finanzpolitischen Gründen nicht oder nicht genügend möglich war. Um diese Anliegen zu verwirklichen, sind bedeutende Mittel erforderlich. Diesem Mittelbedarf sind die aktuellen finanzpolitischen Perspektiven gegenüberzustellen.

1. Voranschlag 2005

Der am 3. November 2004 von Ihrem Rat beschlossene Voranschlag 2005 (Entwurf in B 59 vom 24. August 2004) weist ein Defizit in der Laufenden Rechnung von rund 15 Millionen Franken aus. Der Selbstfinanzierungsgrad beträgt 95 Prozent. Die Verschuldung nimmt weiter zu. Wir haben deshalb für die Jahre 2006 und 2007 weitere Massnahmen in Aussicht gestellt, um die finanzielle Situation des Kantons Luzern zu verbessern. Für Einzelheiten verweisen wir auf unseren Bericht zum Voranschlag 2005.

2. Integrierter Finanz- und Aufgabenplan (IFAP) 2005 bis 2009

Der von Ihrem Rat am 2. November 2004 teilweise genehmigte Integrierte Finanz- und Aufgabenplan (IFAP) 2005 bis 2009 weist ausnahmslos Defizite und einen ungenügenden Selbstfinanzierungsgrad auf. Das widerspricht dem Finanzleitbild. Ohne Gegenmassnahmen wird die Verschuldung stark ansteigen. Wir wollen jedoch an unseren finanzpolitischen Zielen festhalten. Einen Rückfall in die Schuldenwirtschaft lehnen wir ab. Herkömmliche Sparpakete werden jedoch nicht mehr ausreichen. Der Luzerner Staatshaushalt lässt sich vielmehr nur dann wieder in ein Gleichgewicht bringen, wenn die Leistungen des Staates den vorhandenen finanziellen Mitteln angepasst werden. Das Projekt «Verzichtspaket 2006» definiert kurzfristige Massnahmen zur Sicherung des Budgets 2006. Mit dem Projekt «Verzichtspaket 2006» wird eine gute Basis gelegt für das Projekt «Reform 06». Das Projekt «Reform 06» mit Wirkung ab 2007 soll mittels Leistungsüberprüfung, Einnahmenüberprüfung und Leistungsverzicht zu einer nachhaltigen Verbesserung der Staatsfinanzen führen. Die beiden Pakete («Verzichtspaket 2006» und «Reform 06») sollen den Staatshaushalt nachhaltig um insgesamt 60 Millionen Franken entlasten.

Trotz der schwierigen Lage wollen wir am Ziel festhalten, die Steuerbelastung im Kanton Luzern an das schweizerische Mittel anzunähern (vgl. Kapitel C.II.2.). Im IFAP 2005 bis 2009 sind für das Jahr 2008 rund 50 Millionen Franken für eine nächste Teilrevision des Steuergesetzes vorgesehen. Nach der Senkung der Staatssteuereinheiten in den Jahren 2002 und 2003 und der Teilrevision des Steuergesetzes auf den 1. Januar 2005 wollen wir 2008 die zusätzlichen Mittel aus der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) für eine zweite, grössere Teilrevision des Steuergesetzes einsetzen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die bereits beschlossenen und die noch geplanten Entlastungen für die Steuerzahlerinnen und -zahler bei den Staats- und Gemeindesteuern sowie bei der direkten Bundessteuer in den Jahren 2001 bis 2009. Obwohl es sich dabei um nachhaltige Massnahmen handelt, ist jeweils nur die erstmalige Entlastung aufgeführt.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Entlastung bei den Staatssteuern in Millionen Franken	29	25	75	–	28	–	–	50	–
Entlastung bei den Gemeindesteuern	31	*	*	*	35	–	–	60	
Entlastung bei der direkten Bundessteuer	–	**	–	–	–	–	?	?	?
Total	60	25	75	*	63	–	?	110	?

* Auch verschiedene Gemeinden haben 2003 und 2004 lineare Steuersenkungen vorgenommen.

** Mit der Umstellung von der zweijährigen Veranlagung mit Vergangenheitsbemessung zur einjährigen Veranlagung mit Gegenwartsbemessung sind bei der direkten Bundessteuer Tarifreduktionen und höhere Steuerabzüge wirksam geworden.

Die bisherigen Steuerentlastungen konnten ohne nennenswerte Neuverschuldung finanziert werden. Das ist nach heutigem Kenntnisstand für den IFAP 2005 bis 2009 nicht mehr der Fall. Wir bekräftigen jedoch unsere Auffassung, wonach weitere Steuererleichterungen nicht mit einer höheren Staatsverschuldung erkaufte werden dürfen.

IV. Schlussfolgerung

Die Initiative weist eine Reihe konzeptioneller Mängel auf und ist daher aus folgenden Gründen abzulehnen:

- Die Initiative lässt ausser Acht, dass es verschiedene Instrumente zur Beeinflussung der Steuerbelastung gibt und dass eine einseitige Fokussierung auf die Steuereinheiten den laufenden Veränderungen in der Gesellschaft und der Wirtschaft nicht gerecht wird.

- Die Initiative behindert weitere gezielte Reformen des Steuerrechts. Bestehende Härten werden zementiert.
- Die Initiative belässt die Verantwortung für das Leistungsangebot des Staates bei Ihrem Rat, überträgt die Verantwortung für die Finanzierung der staatlichen Leistungen aber letztlich auf die Stimmberechtigten. Diese werden naturgemäss nicht über dieselben Informationen verfügen wie Sie. Die Aufteilung der Verantwortlichkeiten verstösst gegen den Grundsatz, wonach Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung möglichst in einer Hand bleiben sollten. Entscheiden sich die Stimmberechtigten für tiefere Steuern als im Voranschlag beschlossen, laufen wir Gefahr, in eine unkontrollierbare Schuldenwirtschaft zu geraten.
- Die Initiative könnte wegen fehlender finanzieller Mittel entweder zu einer massiven Verschiebung von Aufgaben vom Kanton auf die Gemeinden oder zu einer Beteiligung der Gemeinden an der Finanzierung kantonaler Aufgaben führen. Beide Auswirkungen sind jedoch unerwünscht.
- Die Initiative verursacht wegen ihrer Fixierung auf den Steuerfuss zusätzliche Volksabstimmungen, obwohl andere Instrumente die Steuerbelastung weit stärker beeinflussen können. Das alleinige Kriterium des Steuerfusses ist nicht sachgerecht.
- Angesichts des anhaltenden Bedarfs nach Anpassung der kantonalen Steuerordnung wäre die Bestimmung des Steuerfusses auf Jahre hinaus mit einer Volksabstimmung verbunden. Der Staatsvoranschlag und der Steuerfuss müssen aber vor Beginn des Rechnungsjahres feststehen. Ungenauigkeiten und Lücken im Voranschlag und insgesamt eine erhebliche Schwächung dieses für den Staatshaushalt wichtigsten Steuerungsinstrumentes wären die Folgen.

Die Initiative ist abzulehnen, weil die finanziellen Mittel fehlen, um in nächster Zeit gezielt bundesrechtliche Vorgaben zu erfüllen sowie die noch bestehenden strukturellen Härten im Steuergesetz zu beheben und gleichzeitig bis 2008 den Staatssteuerfuss nochmals um vier Zwanzigsteinheiten zu senken. Allein die Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben (Familienbesteuerung, Unternehmenssteuerreform II) und die Einhaltung der im Finanzleitbild 2001 für die Steuerpolitik gesetzten Eckwerte werden den Kanton Luzern in den nächsten Jahren finanziell sehr belasten. Alle heute bekannten und aus heutiger Sicht zu *erwartenden bundesrechtlichen Vorgaben* können nur über eine gezielte Revision des Steuergesetzes, nicht aber über eine Senkung des Steuerfusses erfüllt werden. Alle noch offenen Lücken bei der Umsetzung der eigenen *kantonalen steuerpolitischen Ziele*, zugeschnitten auf die Bedürfnisse unserer Bevölkerung, sind nur über gezielte steuerliche Entlastungen, nicht aber über eine Reduktion der Steuereinheiten zu schliessen.

Nur wenn das im Integrierten Finanz- und Aufgabenplan 2005 bis 2009 angekündigte «Verzichtspaket 2006» und die «Reform 06» gelingen, nur wenn der Bund seinen Finanzhaushalt nicht zulasten der Kantone saniert, nur wenn unsere Erwartungen an den eigenössischen Finanzausgleich erfüllt werden und nur wenn schliesslich auch die Wirtschaft spürbar wächst, können wir bis 2008 die steuerpolitischen Vorgaben gemäss Finanzleitbild erreichen. Weitere Steuererleichterungen – insbesondere die Senkung der Staatssteuereinheiten um zusätzlich vier Zwanzigsteinheiten – sind aus heutiger Sicht unrealistisch.

Die Initiative ist deshalb sowohl wegen ihrer konzeptionellen Mängel als auch wegen ihrer unerwünschten finanzpolitischen Auswirkungen abzulehnen.

D. Vorteile der kantonalen Steuerpolitik

Die von Ihrem und unserem Rat bisher verfolgte Steuerpolitik, Entlastungen einerseits über die Senkung des Staatssteuerfusses und andererseits über gezielte Revisionen des Steuergesetzes zu erreichen, bringt für die Steuerzahlerinnen und -zahler grössere Entlastungen als die Initiative «Steuern vors Volk».

Diese fordert, dass der Staatssteuerfuss nochmals in zwei Etappen gesenkt wird. In den Jahren 2005 bis 2007 dürfe er nicht mehr als 1,65 Einheiten (das heisst Reduktion um $\frac{1}{20}$ Einheit) und ab 2008 nicht mehr als 1,50 Einheiten betragen, was einer Senkung um drei Zwanzigsteinheiten entspricht.

Mit der Teilrevision des Steuergesetzes auf den 1. Januar 2005 werden die Steuerzahlerinnen und -zahler um insgesamt 63 Millionen Franken entlastet (28 Mio. Fr. Staatssteuern, 35 Mio. Fr. Gemeindesteuern). Stellt man nur auf die Initiative ab, würde die Entlastung in dieser Phase etwa 25 Millionen Franken betragen.

Einen weiteren Abbau der Steuerbelastung haben wir laut IFAP 2005 bis 2009 auf 2008 vorgesehen. Auch in dieser zweiten Phase rechnen wir aufgrund der zu erwartenden bundesrechtlichen Vorgaben und der eigenen kantonalen Bedürfnisse mit einer Revision des Steuergesetzes. Im IFAP 2006 bis 2009 haben wir die Steuerausfälle für den Kanton mit rund 50 Millionen Franken beziffert, was für die Gemeinden einer Einnahmehinbusse von rund 60 Millionen Franken entspricht. Insgesamt beträgt die Entlastung der Steuerzahlerinnen und -zahler in dieser Phase rund 110 Millionen Franken. Gemäss Initiative würde die Entlastung rund 75 Millionen Franken betragen.

Tabellarisch lassen sich die Unterschiede zwischen der Initiative und den beiden Änderungen des Steuergesetzes wie folgt darstellen:

Jahr	Entlastung der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler		
	gemäss Initiative in Mio. Fr.	gemäss Teilrevisionen des Steuergesetzes in Mio. Fr.	Mehrentlastung im Vergleich zur Initiative in Mio. Fr.
2005	ca. 25	ca. 63	ca. 38
2008	ca. 75	ca. 110	ca. 35
Total	ca. 100	ca. 173	ca. 73

Der Vergleich zeigt, dass bereits die auf den 1. Januar 2005 in Kraft tretende Revision des Steuergesetzes den Steuerzahlerinnen und -zahlern in dieser Phase mehr Entlastungen bringt als die Initiative. Entlastet wird vor allem dort, wo der Kanton Luzern im schweizerischen Quervergleich die grössten Abweichungen aufweist. Das wird sich im Jahr 2008 wiederholen, falls sich die im aktuellen IFAP 2005 bis 2009 festgelegten finanzpolitischen Perspektiven für 2008 einhalten lassen. Das bisherige Konzept bringt den Bürgerinnen und Bürgern letztlich grössere und gezieltere Entlastungen als die Initiative.

Die Initiantinnen und Initianten können auch nicht geltend machen, sie hätten neben der in der Initiative geforderten Senkung des Staatssteuerfusses ab 2005 ($\frac{1}{20}$

Einheit) und ab 2008 (3/20 Einheiten) zusätzlich mit Steuerentlastungen gerechnet. Sowohl die Teilrevision des Steuergesetzes mit Wirkung auf 2005 als auch diejenige mit Wirkung auf 2008 wurden erstmals am 26. August 2003 in dem von uns an Ihren Rat gerichteten Dokument «Grundzüge der Steuerpolitik im Rahmen des Integrierten Finanz- und Aufgabenplans (IFAP 2004–2008)» in Aussicht gestellt. Die Unterschriftensammlung für die Initiative hatte jedoch schon am 26. Oktober 2002 begonnen.

Zusammenfassend kommen wir zum Schluss, dass hinsichtlich des Totals der steuerlichen Entlastung die Forderungen der Initiative für die Jahre bis 2007 bereits mehr als erfüllt sind und dass die Luzernerinnen und Luzerner mit der Fortsetzung der bisherigen Steuerpolitik auch in Zukunft besser fahren würden als mit dem System der Initiative.

E. Folgen einer Annahme der Initiative

Würde die Initiative trotz der bereits auf 2005 beschlossenen Steuererleichterungen angenommen und die weitere, auf 2008 vorgesehene Revision des Steuergesetzes mit der Senkung des Staatssteuerfusses um drei Zwanzigsteinheiten kombiniert, wären bei einer Umsetzung der Initiative ab 2005 die bereits im IFAP 2005 bis 2009 dargestellten Auswirkungen zu erwarten:

	2005	2006	2007	2008	2009
Entlastung Staatssteuern	53 Mio.			125 Mio.	
Entlastung Gemeindesteuern	35 Mio.			60 Mio.	
Gesamte Entlastung	88 Mio.			185 Mio.	
Finanzierungsüberschuss/-fehlbetrag	-32,5 Mio.	-62,8 Mio.	-72,2 Mio.	-131,1 Mio.	-131,8 Mio.
Selbstfinanzierungsgrad	81,3 %	65,6 %	62,9 %	37,7 %	37,5 %

Werden die weiterhin nötigen gezielten Reformen mit der Senkung des Staatssteuerfusses im Sinn der Initiative kumuliert, sind in der Staatsrechnung untragbare Fehlbeträge zu erwarten. Es fehlen uns die finanziellen Mittel, um beides zu finanzieren. Die Folge wäre eine für die folgende Generation verhängnisvolle und unsoziale Schuldenwirtschaft (vgl. Kap. C.).

F. Ablehnung der Initiative mit Gegenentwurf

Nach § 82g des Grossratsgesetzes können Sie, falls Sie die Initiative ablehnen, den Stimmberechtigten einen Gegenentwurf unterbreiten.

Wir schlagen Ihnen einen Gegenentwurf vor, der sich darauf beschränkt, das Mitspracherecht des Volkes bei einer Erhöhung des Staatssteuerfusses zu verstärken. Er geht von der Überlegung aus, dass die Initiative im Grunde zwei verschiedene Anliegen enthält:

- Fortsetzung der schrittweisen Steuersenkungspolitik, wie sie im Jahr 2001 mit der Totalrevision des Steuergesetzes eingeleitet und in den Jahren 2002 sowie 2003 mit der Senkung der Steuereinheiten um eine Zwanzigstel beziehungsweise drei Zwanzigstel fortgesetzt wurde.
- Verstärktes Mitspracherecht des Volkes bei Steuererhöhungen.

Wir haben bereits dargelegt, dass das erste Anliegen der Initiative, die Fortsetzung der schrittweisen Steuerentlastungen, mit der Revision des Steuergesetzes auf den 1. Januar 2005 erfüllt und dass eine weitere Revision mit steuerlichen Entlastungen auf das Jahr 2008 geplant wird, sofern eine solche nicht mit einer untragbaren Neuverschuldung verbunden wäre.

Weder die auf den 1. Januar 2005 noch die auf 2008 vorgesehene Teilrevision des Steuergesetzes erfüllen jedoch die formellen Anforderungen an einen Gegenentwurf im Sinn von § 82g des Grossratsgesetzes. Die Teilrevision 2005 wird ohne Volksabstimmung auf den 1. Januar 2005 in Kraft treten. Sie kann nicht mehr an die Initiative gekoppelt werden. Was die auf 2008 geplante Revision betrifft, ist eine Ausgestaltung als Gegenentwurf nach § 82g Absatz 1 des Grossratsgesetzes nicht möglich. Es fehlt die Einheit der Materie. Das soll uns allerdings nicht daran hindern, im Bericht an die Stimmberechtigten über die Initiative unsere Pläne für die weiteren steuerlichen Entlastungen so konkret wie möglich darzulegen.

Was das verstärkte Mitspracherecht des Volkes bei der Festlegung des Steuerfusses betrifft, so ist eine Alternative denkbar, welche die grössten Mängel der Initiative entschärft oder sogar beseitigt. Es sind dies

- die zeitlich vorgeschriebenen Steuerentlastungen für die Jahre 2005 und 2008 ausschliesslich über die Senkung von Steuereinheiten,
- die auf unabsehbare Zeit unterschiedlichen Entscheidungsträger für die Bestimmung der jährlich zu erbringenden staatlichen Leistungen und deren Finanzierung,
- die unnötigen Volksabstimmungen.

Die Lösung liegt teilweise im Sinn der Motion Lengwiler (M 788, eröffnet am 26. November 2002) über die Anpassung von § 2 Absatz 3 des Steuergesetzes, welche Sie im November 2003 als Postulat erheblich erklärt haben. Danach sollte der Beschluss Ihres Rates, eine Staatssteuer von mehr als 1,8 Einheiten (heute: 1,7 Einheiten) zu beziehen, künftig von der Zustimmung des Volkes abhängen. Im Gegensatz zum Postulat Lengwiler wäre jedoch bloss das fakultative Referendum vorzusehen, falls die Grenze von 1,8 Einheiten (heute: 1,9 Einheiten) überschritten würde. Ferner möchten wir davon absehen, dass der Grosse Rat einen solchen Beschluss von sich aus dem fakultativen Referendum unterstellen könnte. Wir unterstreichen damit den Zusam-

menhang, welcher zwischen dem Leistungsangebot des Staates und dessen Finanzierung besteht. Beide Bereiche liegen heute in der Kompetenz des Grossen Rates, und das soll grundsätzlich so bleiben. Das in § 39 der Staatsverfassung enthaltene Behördenreferendum birgt das Risiko, diesen Zusammenhang zu verwischen. Nur im Ausnahmefall, wenn der Staatssteuerfuss die Grenze von 1,8 Einheiten überschreiten sollte, käme das fakultative Volksreferendum nach § 40 der Staatsverfassung in Frage. Der im Postulat Lengwiler ebenfalls enthaltene Automatismus zur Anpassung dieser Grenze (0,1 Einheiten über dem bisher tiefsten beschlossenen Steuerfuss), der einen sehr engen finanzpolitischen Rahmen mit sich brächte, würde entfallen. Damit liessen sich überflüssige Urnengänge verhindern. Die bisher dem § 2 Absatz 3 des Steuergesetzes zugeordnete Funktion, eine Barriere gegen allzu grosse Steuerfussauschläge nach oben zu bilden, wäre damit gewahrt oder wiederhergestellt. Die Stimmberechtigten hätten weiterhin die Möglichkeit, auf alle Instrumente zur Bestimmung der Steuerbelastung in gleicher Weise, das heisst über das fakultative Referendum, Einfluss zu nehmen.

Eine entsprechende Änderung des Steuergesetzes hätte folgenden Wortlaut:

§ 2 Absatz 3

Der Beschluss des Grossen Rates, aufgrund dieses Gesetzes eine Staatssteuer von mehr als 1,80 Einheiten zu beziehen, unterliegt dem fakultativen Referendum nach § 40 der Staatsverfassung.

Zusammenfassend beschränkt sich unser Gegenvorschlag auf eine erweiterte Referendumsmöglichkeit bei der Bestimmung des Staatssteuerfusses, wogegen die unter bestimmten Voraussetzungen auf 2008 vorgesehenen steuerlichen Entlastungen lediglich den Charakter von indirekten Gegenvorschlägen aufweisen sollen. Diese werden aber im Zusammenhang mit der Volksabstimmung – nicht zuletzt in unserem Bericht an die Stimmberechtigten – ein entscheidendes Gewicht erhalten.

G. Anträge

Wir lehnen die Initiative wegen verschiedener konzeptioneller Mängel ab. Sie macht die für 2005 bereits beschlossenen Steuererleichterungen finanzpolitisch untragbar, erschwert unnötig die auf 2008 vorgesehenen weiteren, dringend notwendigen strukturellen Reformen des Steuerrechts und führt zu einer unverantwortlichen Neuverschuldung. Der seit 2001 verfolgte Kurs mit massvollen Steuerentlastungen, einerseits über die Senkung des Staatssteuerfusses, andererseits über gezielte strukturelle Entlastungen, beides aber stets mit Blick auf eine nachhaltige Gesundung des Staatshaushaltes, verspricht den Bürgerinnen und Bürgern letztlich grössere Entlastungen.

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, die Volksinitiative «Steuern vors Volk», soweit sie gültig ist, abzulehnen (§ 82a Abs. 2 Grossratsgesetz). Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, dem von uns vorgeschlagenen Gegenentwurf einer Änderung des Steuergesetzes zuzustimmen (§ 82f).

Die Ablehnung hat in der Form eines Grossratsbeschlusses zu erfolgen (§ 82b Abs. 1). Stimmen Sie dem Gegenentwurf zu, sind Initiative und Gegenentwurf den Stimmberechtigten in einer Doppelabstimmung zu unterbreiten (§ 82g Abs. 2). In dieser Abstimmung können die Stimmberechtigten beide Vorlagen annehmen oder ablehnen oder eine Vorlage annehmen und die andere ablehnen. Gleichzeitig können die Stimmberechtigten für den Fall der Annahme beider Vorlagen mit einer Stichfrage entscheiden, ob die Initiative oder der Gegenentwurf in Kraft treten soll. Wird die Initiative vor der Veröffentlichung der Anordnung der Volksabstimmung zurückgezogen, unterliegt der Gegenentwurf – wie andere Gesetzesvorlagen – dem fakultativen Referendum (vgl. § 39 Abs. 1 Staatsverfassung). Die Referendumsfrist beginnt in diesem Fall mit der öffentlichen Bekanntmachung des Rückzugs der Initiative und der nochmaligen Veröffentlichung der Vorlage. Sie können allerdings den Gegenentwurf gestützt auf § 39 Absatz 1 der Staatsverfassung auch von sich aus, das heisst unabhängig vom Rückzug der Initiative, der Volksabstimmung unterstellen. Die Bestimmung über die Volksabstimmung müsste dann entsprechend abgeändert werden. Falls Sie auf einen Gegenentwurf verzichten, ist den Stimmberechtigten nur die abgelehnte Initiative zu unterbreiten (§ 82e).

Luzern, 9. November 2004

Der Schultheiss: Kurt Meyer
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

Grossratsbeschluss über die Volksinitiative «Steuern vors Volk»

VOM

Der Grosse Rat des Kantons Luzern,

gestützt auf § 82b Absatz 1 des Grossratsgesetzes vom 28. Juni 1976,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 9. November 2004,
beschliesst:

1. Die am 10. Oktober 2003 eingereichte Volksinitiative «Steuern vors Volk» wird, soweit sie gültig ist, abgelehnt.
2. Sie ist ungültig, soweit sie sich auf den Staatssteuerfuss im Jahr 2005 bezieht.
3. Die Initiative unterliegt, soweit sie gültig ist, der Volksabstimmung.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates
Der Präsident:
Der Staatsschreiber:

Nr. 620

Steuergesetz

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 9. November 2004,

beschliesst:

I.

Das Steuergesetz vom 22. November 1999 wird wie folgt geändert:

§ 2 *Absatz 3*

Der Beschluss des Grossen Rates, aufgrund dieses Gesetzes eine Staatssteuer von mehr als 1,80 Einheiten zu beziehen, unterliegt dem fakultativen Referendum nach § 40 der Staatsverfassung.

II.

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten der Gesetzesänderung. Sie ist den Stimmberechtigten als Gegenentwurf zur abgelehnten Volksinitiative «Steuern vors Volk» in einer Doppelabstimmung zu unterbreiten.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: