



Botschaft des Regierungsrates  
an den Grossen Rat

B 16

# **zum Entwurf eines Grossrats- beschlusses über das Kantons- referendum gegen das Steuer- paket 2001 des Bundes**

# Übersicht

*Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, das Kantonsreferendum gegen das von den eidgenössischen Räten am 20. Juni 2003 beschlossene Steuerpaket 2001 zu ergreifen.*

*Der Bundesrat hat am 28. Februar 2001 seine Botschaft zum Steuerpaket 2001 verabschiedet. In der Botschaft schlägt der Bundesrat Massnahmen in den drei Bereichen Ehepaar- und Familienbesteuerung, Wohneigentumsbesteuerung und Umsatzabgabe vor. An dieser Botschaft haben auch die Kantone mitgewirkt. Folgende Gesetze sollen geändert werden:*

- *Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG),*
- *Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG),*
- *Bundesgesetz über die Stempelabgaben (StG).*

*Bei der Familienbesteuerung geht es darum, die Benachteiligung der Ehepaare gegenüber den Konkubinatspaaren zu mindern und die Steuerlast der Familien zu reduzieren. Mit der Revision der Umsatzabgabe (Stempelsteuer) sollen die Rahmenbedingungen für den Finanzplatz verbessert werden. Bei der Wohneigentumsbesteuerung geht es darum, das heutige System mit Eigenmietwert, Schuldzinsenabzug und Unterhaltsabzug abzulösen.*

*Die eidgenössischen Räte haben das Steuerpaket 2001 in der Junisession 2003 nach langer Behandlungszeit verabschiedet. Es sieht Folgendes vor:*

- *Bei den Stempelabgaben wird das in zwei dringlichen Bundesbeschlüssen festgehaltene neue Recht übernommen. Die Ausfälle betragen für den Bund rund 310 Millionen Franken. Die Kantone sind nicht betroffen.*
- *Bei der Familienbesteuerung werden unter anderem die Kinderabzüge erhöht. Es wird ein Haushaltsabzug eingeführt. Für die Ehepaare wird ein Teilsplittingsystem eingeführt.*
- *Bei der Wohneigentumsbesteuerung wird ein Systemwechsel vorgenommen: Die Besteuerung des Eigenmietwerts fällt weg. Dennoch wird den Neueigentümern ermöglicht, während einer langen Zeit Schuldzinsen abzuziehen. Zusätzlich wird der Unterhaltsabzug beibehalten, wenn die Unterhaltskosten 4000 Franken übersteigen. Überdies wird ein steuerlich begünstigtes Bausparmodell eingeführt.*

*Das Paket soll auf den 1. Januar 2004 in Kraft treten, mit finanziellen Auswirkungen bei der direkten Bundessteuer ab dem Jahr 2005. Die Vorlage zur Wohneigentumsbesteuerung soll auf 2008 in Kraft treten. Die eidgenössischen Räte haben die drei Teile des Steuerpakets 2001 – entgegen dem Antrag des Bundesrates – so verknüpft, dass nur das gesamte Paket entweder angenommen oder verworfen werden kann.*

*Das Steuerpaket bewirkt Steuerausfälle bei den Bundessteuern von insgesamt 2,010 Milliarden Franken, 280 Millionen mehr als der Bundesrat vorgeschlagen hatte. Davon entfallen 1,220 Milliarden Franken auf die Familienbesteuerung, 480 Millionen auf die Wohneigentumsbesteuerung und 310 Millionen auf die Stempelsteuer. Von diesen Ausfällen tragen der Bund 1,5 Milliarden und die Kantone 510 Millionen Franken (30%-Anteil an der direkten Bundessteuer).*

*Im kantonalen Steuerrecht haben die Kantone Teile des Pakets obligatorisch oder faktisch mit zu übernehmen. Im Sinn des Steuerharmonisierungsgesetzes müssen die Kantone die Neuerungen bei der Wohneigentumsbesteuerung/Bausparen sowie das Splittingmodell bei der Familienbesteuerung mit übernehmen. Dies führt zu einem Ausfall von mindestens 1,5 Milliarden Franken bei den Kantons- und Gemeindesteuern.*

*Für den Kanton Luzern und die Luzerner Gemeinden bewirkt das Steuerpaket 2001 Einnahmenausfälle von insgesamt 148 Millionen Franken (Kanton 85 Mio., Gemeinden 63 Mio. Franken).*

*Der Regierungsrat des Kantons Luzern ist aus folgenden Gründen für ein Kantonsreferendum:*

- 1. Die neu vorgesehene Wohneigentumsbesteuerung ist ungerecht. Sie benachteiligt die Mieter und somit einen Grossteil der Bevölkerung.*
- 2. Das Steuerpaket bewirkt für den Kanton und die Gemeinden Einnahmenausfälle, die sich der Kanton Luzern nicht leisten kann. Das trifft vor allem die strukturschwachen Gebiete.*
- 3. Regierung und Parlament können die eigene Finanz- und Steuerpolitik nicht nach den Bedürfnissen des Kantons Luzern und seiner Bevölkerung ausrichten, weil der Bund die Prioritäten falsch setzt.*

*Wird das Steuerpaket abgelehnt, sollen rasch die unbestrittenen Teile der Vorlage – die Reform der Familienbesteuerung sowie die Änderungen bei den Stempelabgaben – nochmals dem Parlament vorgelegt werden.*

# 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 Antrag, der Kanton Luzern solle gegen das von den eidgenössischen Räten in der Junisession 2003 beschlossene Steuerpaket 2001 das Kantonsreferendum im Sinn von Artikel 141 der Bundesverfassung ergreifen. Gemäss § 38 Absatz 1 unserer Staatsverfassung liegt dieser Referendumsbeschluss in der Kompetenz des Grossen Rates oder des Volkes.

## I. Worum es geht

### ***1. Die Vorlage des Bundesrates zum Steuerpaket 2001***

#### **a. Ehepaar- und Familienbesteuerung**

1996 hat das eidgenössische Finanzdepartement eine Expertenkommission zur Überprüfung des bestehenden Systems der Ehepaar- und Familienbesteuerung eingesetzt. In ihrem Bericht vom März 1999 entwickelte die Kommission drei Modelle als mögliche Grundkonzepte für eine Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung: ein Gemeinschaftsbesteuerungsmodell mit Splittingverfahren, ein Individualbesteuerungsmodell sowie eine Mischvariante von beiden.

Im Auftrag des Bundesrates führte das eidgenössische Finanzdepartement vom Mai 2000 bis Ende August 2000 ein Vernehmlassungsverfahren durch. Es standen dabei fünf Modelle zur Auswahl, die drei erwähnten der Expertenkommission sowie ein Modell Vollsplitting mit Wahlrecht und ein Modell der Kommission Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S; als Gegenvorschlag zur Initiative zur Abschaffung der direkten Bundessteuer).

Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse hat sich der Bundesrat für ein Modell Teilsplitting entschieden. Bei diesem Modell werden – wie bisher – die Einkünfte der Ehegatten zusammengezählt. Für die Bestimmung der Steuerprogression (Steuersatz) werden jedoch – und das ist neu – die Gesamteinkünfte des Ehepaars durch 2 (Vollsplitting) oder 1,9 beziehungsweise 1,8 (Teilsplitting) geteilt. Anstelle des Vollsplittings (Divisor 2) sprach sich der Bundesrat für ein Teilsplitting mit dem Faktor 1,9 aus. Dieses Modell erlaubt in den meisten Fällen eine beträchtliche Entlastung der Ehepaare und Familien, ohne die Alleinstehenden zu stark zu belasten. Der Bundesrat hat sich auch für ein Teilsplitting ohne Wahlrecht entschieden, weil Wahlrechte die Veranlagungsverfahren sehr erschwert hätten.

Der Bundesrat sieht in seiner Botschaft (vgl. BBl 2001, S. 2983) ferner vor, den Kinderabzug bei der direkten Bundessteuer von heute 5600 Franken auf 9000 Franken zu erhöhen. Zudem sollen ein Abzug für Kinderbetreuungskosten sowie eine pauschale Abzugsmöglichkeit für Prämien aus der obligatorischen Kranken- und Unfallversicherung eingeführt werden.

Diese Änderungsvorschläge bewirken bei der direkten Bundessteuer Mindereinnahmen von 1,3 Milliarden Franken. Davon entfallen 900 Millionen Franken auf die Bundeskasse und 400 Millionen Franken auf die geringeren Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer.

## **b. Wohneigentumsbesteuerung**

Anfang 1999 wurde vom eidgenössischen Finanzdepartement eine Expertenkommission eingesetzt mit dem Auftrag, unter anderem das bestehende System der Eigenmietwertbesteuerung zu überprüfen und Varianten verfassungskonformer Vorschläge für einen ertragsneutralen Systemwechsel zu unterbreiten. In ihrem Bericht vom April 2000 schlug die Expertenkommission als Alternative zum heute geltenden System der Eigenmietwertbesteuerung einen vollständigen und konsequenten Systemwechsel vor: keine Eigenmietwertbesteuerung, kein Abzug der Unterhaltskosten, kein Abzug der Schuldzinsen.

Der Bericht der Expertenkommission wurde vom 10. Mai bis 14. Juli 2000 in die Vernehmlassung gegeben. Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse schlug der Bundesrat einen Systemwechsel vor, bei dem auf die Besteuerung des Eigenmietwerts verzichtet wird. Im Gegenzug fällt auch der Schuldzinsenabzug auf Hypotheken der selbst bewohnten Liegenschaften weg. Mit einem begrenzten Unterhaltskostenabzug wird verschiedenen Anliegen Rechnung getragen (Wohneigentumsförderung, Energiesparen, Denkmalpflege). Ebenfalls mit dem Zweck der Wohneigentumsförderung soll für Ersterwerber ein auf 10 Jahre linear abnehmender Schuldzinsenabzug zugelassen werden sowie bis zum 45. Altersjahr eine steuerbegünstigte Bauspareinlage im Rahmen der Säule 3a. Damit sich die Hauseigentümer auf das neue System einstellen können, ist die Inkraftsetzung dieses Teils auf 2008 vorgesehen.

Weil die Aufhebung der Eigenmietwertbesteuerung insbesondere in Tourismentenkantonen und stark touristisch ausgerichteten Gemeinden bei Zweitwohnungen zu hohen Einnahmenausfällen führt, schlug der Bundesrat die Einführung einer separaten Zweitwohnungssteuer vor. Die direkte Bundessteuer würde sich daran nicht beteiligen.

Bei der Wohneigentumsbesteuerung rechnete der Bundesrat per Saldo mit Ausfällen bei der direkten Bundessteuer von 120 bis 150 Millionen Franken. Davon entfallen 85 bis 105 Millionen Franken auf den Bund und 35 bis 45 Millionen Franken auf die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer.

### c. Stempelabgabe

Das Parlament hatte bereits im Jahr 1999 dringliche Massnahmen sowie 2000 ein dringliches Bundesgesetz im Bereich der Umsatzabgabe beschlossen. Diese Massnahmen waren befristet, bis eine sie ersetzende Bundesgesetzgebung beschlossen würde, längstens aber bis Ende 2002. Ziel dieser dringlichen Massnahmen war es, die Abwanderungsgefahr von Börsen- und Finanzgeschäften ins Ausland zu verhindern. Diese dringlichen Massnahmen sollen ins ordentliche Bundesrecht überführt werden. Die finanziellen Folgen (Steuerausfall von etwas über 300 Mio. Franken) sind schon eingetreten; mit dem Steuerpaket wird in diesem Bereich keine neue Einnahmeneinbusse entstehen.

Die Kantone sind von den Änderungen bei den Stempelabgaben finanziell nicht negativ betroffen. Einige Kantone haben wegen der Arbeitsplätze im Bereich der Finanzdienstleistungen ein ausgesprochenes Interesse, dass diese Änderungen aufrechterhalten und ins Dauerrecht überführt werden.

## 2. Die Vernehmlassungen der Kantone und des Kantons Luzern zum Steuerpaket 2001

Die Kantone haben in den offiziellen Vernehmlassungsverfahren zu den Änderungsvorschlägen Stellung genommen.

Im Vernehmlassungsverfahren zum Expertenbericht zur Reform der *Familienbesteuerung* haben die meisten Kantone ein Splittingmodell ohne Wahlrecht (entweder Vollsplitting oder Teilsplitting) befürwortet. Eine kleine Minderheit von Kantonen sprach sich für den Übergang zur Individualbesteuerung aus.

Der Kanton Luzern hat eine massvolle Reform der Familienbesteuerung befürwortet und sich dabei für den Übergang zu einem Teilsplitting ohne Wahlrecht ausgesprochen. Er sah dringenden Handlungsbedarf vor allem bei der direkten Bundessteuer, welche heute Ehepaare im Vergleich zu den Konkubinatspaaren massiv benachteiligt und damit das geltende System der Ehegattenbesteuerung generell in Verruf gebracht hat.

Im Vernehmlassungsverfahren zum Expertenbericht *Wohneigentumsbesteuerung* haben die Kantone grossmehrheitlich Ja zu einem reinen Systemwechsel gesagt (Wegfall der drei Komponenten Eigenmietwert, Schuldzinsenabzug, Unterhaltskostenabzug), abgefedert durch flankierende Massnahmen für Ersterwerber.

Auch der Kanton Luzern hat sich für einen solchen Systemwechsel ausgesprochen. Massgebend war dabei, dass

- das heutige System von den Betroffenen kaum mehr verstanden wird,
- das Thema Eigenmietwertbesteuerung im Grossen Rat seit Jahrzehnten immer wieder auf der Traktandenliste steht, ohne dass man bisher eine längerfristig befriedigende Lösung gefunden hätte,

- die Ermittlung des so genannten Eigenmietwerts für die Verwaltung mit einem enormen Aufwand verbunden ist,
- das heutige System letztlich nur Steuerlasten von Eigentümern mit grösseren Hypothekarschulden zu solchen mit keiner oder nur geringer Verschuldung verschiebt, ohne dass insgesamt Bund, Kantone und Gemeinden aus dieser aufwändigen Umverteilung ein greifbarer Steuerertrag erwächst (vgl. Steuerstatistik 1999/2000 S. 32).

### **3. Die durch die eidgenössischen Räte beschlossene Vorlage**

Das Steuerpaket 2001 ist in den eidgenössischen Räten in der Junisession 2003 nach langer Behandlungszeit verabschiedet worden. Zuvor musste eine Einigungskonferenz zwischen den beiden Räten die noch bestehenden Differenzen ausräumen. Die Zustimmung zur Vorlage in der Schlussabstimmung erfolgte im Nationalrat mit 97 zu 69 Stimmen und im Ständerat mit 30 zu 13 Stimmen.

Das Paket sieht im Einzelnen folgende Neuerungen vor:

#### **a. Ehepaar- und Familienbesteuerung**

Das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) vom 14. Dezember 1990 (SR 642.11) und das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG ohne betragliche Limiten und Sozialabzüge) vom 14. Dezember 1990 (SR 642.14) wurden wie folgt geändert:

- Bei den Ehepaaren werden die Einkommen der Partner weiterhin zusammengezählt, zur Berechnung des Steuersatzes aber mit dem Divisor 1,9 geteilt (System des Teilsplittings). Der heutige Zweitverdienerabzug von maximal 7000 Franken fällt weg.
- Für Steuerpflichtige, die allein oder allein mit Kindern einen Haushalt führen, gilt neu ein Haushaltabzug von 11 000 Franken. Es muss sich um Kinder handeln, für die der steuerpflichtigen Person entweder der Kinderabzug oder der Unterstützungsabzug zusteht.
- Alleinerziehende können zusätzlich drei Prozent des Reineinkommens, maximal 5500 Franken, abziehen. Auch hier muss es sich um Kinder handeln, für die der steuerpflichtigen Person entweder der Kinderabzug oder der Unterstützungsabzug zusteht.
- Jedem Steuerpflichtigen steht daneben ein allgemeiner Abzug von 1400 Franken zu, Ehepaaren das Doppelte.
- Der Kinderabzug wird von 5600 Franken auf 9300 Franken erhöht.

- Für die berufsbedingten Krippenkosten werden neu maximal 7000 Franken angerechnet. Unter Krippenkosten werden die nachgewiesenen Kosten verstanden, die entstehen, wenn die Eltern erwerbstätig sind, die Kinder das 16. Altersjahr noch nicht überschritten haben und mit den Eltern im gleichen Haushalt leben. Der Abzug steht zu
  - Alleinerziehenden
  - in den Fällen, in denen
    - ein Elternteil erwerbsunfähig oder in Ausbildung ist,
    - beide Elternteile erwerbstätig sind,
    - der betreuende Teil infolge Krankheit oder Unfall in der Familie nicht in der Lage ist, die Betreuung der Kinder wahrzunehmen.
- Ein neuer Pauschalabzug für die Krankenkassenprämien ersetzt den bisherigen Abzug für Versicherungsprämien. Die Pauschale berechnet sich für jeden Kanton gesondert entsprechend dem kantonalen Durchschnitt der Prämien.

## **b. Wohneigentumsbesteuerung**

Das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) und das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) wurden wie folgt geändert:

- Die Eigenmietwertbesteuerung wird abgeschafft.
- Unterhaltskosten, die 4000 Franken übersteigen, können voll abgezogen werden.
- Der Schuldzinsenabzug wird abgeschafft. Ersterwerber können in den ersten 5 Jahren Schuldzinsen für die Hypotheken von maximal 7500 Franken (Paare 15 000 Franken) abziehen. In den folgenden fünf Jahren reduziert sich der Abzug jährlich um 20 Prozent.
- Beim Bausparen wird das Baselbieter Modell übernommen. Personen, die noch nicht 45 Jahre alt sind, können für den späteren Erwerb von Wohneigentum mittels eines Bausparvertrags jährlich während fünf bis zehn Jahren maximal den Betrag der Säule 3a auf ein Bausparkonto einzahlen und vom Einkommen abziehen (für Ehepaare das Doppelte). Die Grenz- und Maximalwerte sind auch für die Kantone verbindlich.
- Der bisherige Abzug für Beiträge in die Säule 3a bleibt bestehen; auch hier haben die Kantone die Grenz- und Maximalwerte zu übernehmen.



### c. Stempelsteuer (Umsatzabgabe)

Das Bundesgesetz über die Stempelabgaben (StG) vom 27. Juni 1973 (SR 641.10) wurde wie folgt geändert:

- Die im Dringlichkeitsrecht auf Anfang 2001 beschlossenen Massnahmen (Befreiung ausländischer institutioneller Anleger und schweizerischer Anlagefonds von der Umsatzabgabe) werden ins Dauerrecht überführt.
- Zusätzlich werden auf 2004 Entlastungen für Geschäfte mit ausländischen Banken und ausländische «Corporates» eingeführt. Die Freigrenze bei der Emissionsabgabe wird ab 2004 von 250 000 Franken auf 1 Million Franken erhöht.

## II. Die Steuerausfälle aus dem Steuerpaket 2001

### 1. Bund

Die von beiden Räten nun gutgeheissenen Beschlüsse bewirken bei den Bundessteuern Steuerausfälle von 1,220 Milliarden Franken bei der Familienbesteuerung, 480 Millionen bei der Wohneigentumsbesteuerung und 310 Millionen bei der Stempelsteuer. Das sind total 2,010 Milliarden Franken. Davon entfallen 1,5 Milliarden auf den Bund und 510 Millionen Franken auf die Kantone (30%-Anteil an der direkten Bundessteuer).

### 2. Kantone und Gemeinden insgesamt

Im kantonseigenen Steuerrecht haben die Kantone Teile des Pakets rechtlich oder faktisch zu übernehmen. Wegen der Änderungen des Steuerharmonisierungsgesetzes müssen die Kantone die Neuerungen bei der *Wohneigentumsbesteuerung* mit übernehmen. Das ist nicht nur teilweise verfassungswidrig, sondern führt auch zu einem Ausfall von mindestens 1 Milliarde Franken bei den Kantons- und Gemeindesteuern.

Bei der *Familienbesteuerung* wird im Steuerharmonisierungsgesetz lediglich die Tarifstruktur (Splitting) vorgegeben (geschätzte Ausfälle: 500 Mio. Franken). Im Übrigen besteht bei der Umsetzung beträchtlicher Spielraum, weil vom Steuerharmonisierungsgesetz her keine Vorgaben zu Tarif und Sozialabzügen gemacht werden. Dies betrifft auch den neuen Haushaltabzug für Alleinstehende sowie die Kinderabzüge.

Bei der Familienbesteuerung ist andererseits ein faktischer beziehungsweise politischer Zwang gegeben, gewisse Teile zu übernehmen oder gewisse Abzüge (insbesondere Kinderabzüge) einheitlich wie das Bundesrecht festzulegen. Diese indirekten faktischen Auswirkungen können nur grob geschätzt werden: Sie dürften sich auf rund 500 Millionen Franken belaufen.

Insgesamt zeigen sich folgende Auswirkungen:

Massnahme	Netto-einnahmen-ausfall im Bundeshaushalt (in Klammern: Nettoausfälle nach der bundesrätlichen Botschaft)	Einnahmen-ausfall beim Kantons-anteil an der direkten Bundessteuer	Obligatorisch zu übernehmende Änderungen mit Ausfällen bei Kantonen und Gemeinden	Indirekte Auswirkungen für die Kantons- und Gemeindefinanzen	Auswirkungen für die Einnahmen der Kantone und Gemeinden	Auswirkungen für die Einnahmen der öffentlichen Haushalte insgesamt
Familienbesteuerung	854 (900)	366	500	500	1366	2220
Wohneigentumsbesteuerung inkl. Bausparmodell	336 (85–105)	144	1000	–	1144	1480
Stempelabgabe	310 (320)	–	–	–	–	310
Total	1500	510	1500	500	2510	4010

Der Einnahmenausfall macht insgesamt rund 6 Prozent der Erträge von Bund, Kantonen und Gemeinden aus den direkten Steuern aus.

Eine grosse Mehrbelastung zeigt sich bei der Wohneigentumsbesteuerung inklusive Bausparmodell. Die Kantone und Gemeinden sind hier besonders betroffen, da drei Viertel der direkten Steuererträge bei ihnen anfallen. Bei der Neuordnung der Familienbesteuerung ist die Folge für die Kantone und Gemeinden weniger einschneidend, weil die Kantone wegen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung schon länger dazu gezwungen waren, die diskriminierenden Unterschiede in der Besteuerung zwischen Ehepaaren und Konkubinatspaaren zu korrigieren. Der grösste Handlungsbedarf besteht hier eindeutig im Bundessteuerrecht.

### III. Gründe für das Kantonsreferendum

#### 1. Ungerechtigkeiten im Steuersystem

Das Steuerpaket 2001 des Bundes weist folgende Ungerechtigkeiten auf:

- Die Neuerungen bei der Eigenmietwertbesteuerung bewirken eine steuerliche Besserstellung der Wohneigentümer gegenüber den Mietern. Sie verletzen die Rechtsgleichheit Eigentümer/Mieter und den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Mit dem Systemwechsel wurde das bisher steuerlich belastende Element (Besteuerung des Eigenmietwerts) gestrichen. Gleichzeitig wurden aber Vorteile des alten Systems teilweise beibehalten (Schuldzinsenabzug, Abzug der Unterhaltskosten). Neu wird zudem ein steuerbegünstigtes Bausparmodell eingeführt.

Diese Ungleichbehandlung von Grundeigentümern und Mietern ist gesellschaftspolitisch nicht zu verantworten, weil so der in der Regel wirtschaftlich stärkere Bevölkerungsteil speziell entlastet wird. Das kann zu gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen führen. Diese Ungleichheit ist auch steuerpolitisch falsch. Eine solche Politik wird über kurz oder lang zu einem Mietzinsabzug führen (wie dies in den Kantonen Zug und Baselland bereits eingetreten ist). Die vorgesehene Regelung ist auch verwaltungsökonomisch nicht sinnvoll, weil sie mehr Verwaltungsaufwand (Bürokratie) bewirkt.

- Mit dem neuen System ist das Problem der steuerlichen Erfassung der Zweitwohnungen nicht gelöst.
- Die knappen öffentlichen Mittel werden am falschen Ort eingesetzt. Notwendig wäre die Entlastung der unteren Einkommenskategorien. Diese sind steuerlich im Kanton Luzern im interkantonalen Vergleich besonders hoch belastet.

## ***2. Verstoss gegen die verfassungsmässige Ordnung***

Mit der Vorschrift an die Kantone, bei den Zweitwohnungen anstelle der bisherigen Eigenmietwertbesteuerung eine Zweitwohnungssteuer von höchstens 1 Prozent des Vermögenssteuerwerts einzuführen, verstösst der Bundesgesetzgeber gegen Artikel 129 Absatz 2 der Bundesverfassung, wonach die Tarifhoheit bei den Kantonen ist.

## ***3. Inkonsequente Bundesfinanzpolitik***

Der Bund verschont mit den Entlastungsmassnahmen 2003 (Sparprogramm für den Bundeshaushalt) auch die Kantone und die Gemeinden nicht. Viele Kantone und Gemeinden sind zudem gezwungen, eigene Sparmassnahmen zu ergreifen, um ihre Haushalte im Griff zu behalten. Dies verträgt sich nicht mit Steuererleichterungen, die das gebotene Mass überschreiten.

## ***4. Hohe Ausfälle für den Kanton Luzern und die Gemeinden im Kanton Luzern***

Wir haben die Auswirkungen des Steuerpakets 2001 auf den Kanton Luzern und die Luzerner Gemeinden geprüft. Sie zeigen sich wie folgt:

## **a. Ehepaar- und Familienbesteuerung**

Bei der Umsetzung ins kantonale Steuergesetz besteht beträchtlicher Spielraum, weil vom Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern (StHG) keine Vorgaben zu Tarif und Sozialabzügen gemacht werden. Lediglich eine gewisse Tarifstruktur (Splitting) wird vorgegeben.

Unter der Voraussetzung, dass die kantonale Umsetzung der Familienbesteuerung nicht zu Mehrbelastungen bestimmter Einkommenskategorien führen soll, ist bei der Staatssteuer ein Steuerausfall von rund 18 Millionen Franken zu erwarten. Dazu kommen Ausfälle bei den Gemeindesteuern von rund 20 Millionen Franken.

Hinzu kommen allenfalls die Auswirkungen des neuen Haushaltsabzugs für Alleinstehende und die Kinderabzüge, welche das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) neu vorsieht. Eine Übernahme dieser Abzüge in der Höhe der direkten Bundessteuer in das kantonale Steuergesetz ist zwar nicht zwingend. Es ist jedoch unvermeidlich, dass zumindest im Bereich des Haushaltsabzugs für Alleinstehende eine Anpassung vorgenommen werden muss. Ein solcher Abzug kommt den Kanton jedoch teuer zu stehen. Bereits ein Abzug von 2000 Franken (der Bund beschloss einen Abzug von Fr. 11 000.–) würde bei den Staatssteuern einen Ausfall in der Höhe von 19 Millionen Franken bewirken, bei den Gemeinden von 21 Millionen Franken.

Beim Kinderabzug besteht kaum Handlungsbedarf, wurde doch bereits auf 2001 hin eine entsprechende Anpassung im kantonalen Steuergesetz vorgenommen.

## **b. Systemwechsel Mietwertbesteuerung**

Der Systemwechsel wird detailliert vorgegeben, allerdings erst ab 2008. Zusammen mit der Regelung bezüglich Bausparen erwachsen folgende Steuerausfälle:

Staatssteuer: 18 Millionen Franken.

Gemeindesteuern: 21 Millionen Franken.

## **c. Ausfälle Anteil an der direkten Bundessteuer**

Die Ausfälle beim Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer sind nur schwer abschätzbar. Die Schätzungen beruhen auf dem gegenwärtigen System des Finanzausgleichs. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) dürften sich diese wesentlich ändern. Es muss davon ausgegangen werden, dass die Ausfälle für den Kanton Luzern mindestens 30 Millionen Franken (inkl. interkantonalen Finanzausgleich) ausmachen werden.

## d. Zusammenfassung

Konsequenzen des Steuerpakets des Bundes auf den Kanton Luzern und seine Gemeinden:

<i>Kanton</i>	Ehepaar- und Familienbesteuerung	Fr. 18 Mio.
	Mietwertbesteuerung/Bausparen	Fr. 18 Mio.
	Haushaltsabzug Alleinstehende	Fr. 19 Mio.
	direkte Bundessteuer (inkl. Finanzausgleich)	Fr. 30 Mio.
	Total Staat	Fr. 85 Mio.
<i>Gemeinden</i>		Fr. 63 Mio.
Total Kanton und Gemeinden		Fr. 148 Mio.

## 5. Einengung des Spielraums für die eigene Finanz- und Steuerpolitik

Wir haben im Kanton Luzern zahlreiche Bedürfnisse für steuerliche Entlastungen. In Ihrem Rat ist dazu eine Vielzahl von Vorstössen hängig. Im Vordergrund stehen: die Entlastung der unteren Einkommenskategorien, die Senkung der Kapitalsteuer sowie die weitere Senkung des Steuerfusses gemäss unserem Finanzleitbild. Nur so kann der Kanton Luzern seine Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit steigern. Müssen wir hohe Steuerausfälle aus dem Steuerpaket 2001 des Bundes verkraften, fehlt uns der finanzielle Spielraum für eine Finanz- und Steuerpolitik, welche auf die Bedürfnisse unserer Bevölkerung ausgerichtet ist.

- Das Steuerpaket 2001 wird tendenziell die finanziell besser gestellten Personen mehr entlasten als die weniger gut gestellten. Die Kantone werden dies in ihren eigenen Steuergesetzen korrigieren müssen, um die Steuergerechtigkeit aufrechtzuerhalten. Das kostet Geld.  
Die weniger gut Gestellten werden von den Sparprogrammen von Bund und Kantonen stärker betroffen. Das muss von den Kantonen und Gemeinden ausgeglichen werden.

## 6. Ungleiche Auswirkungen in Stadt und Land

- Die einzelnen Gemeinden werden durch das Steuerpaket beziehungsweise jene Teile, die in unser Steuerrecht übernommen werden müssen, sehr unterschiedlich betroffen. Tendenziell trifft es die Randregionen wesentlich stärker als die Agglomeration, da sowohl die Familienstrukturen und die höheren Kinderzahlen wie auch der Wohneigentumsbesitz in den Randregionen grössere Ausfälle bewirken als in der Agglomeration mit vielen Einpersonenhaushalten und den grossen Mietüberbauungen.

- Ungeklärt sind die Auswirkungen für die Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Bestand an Zweitwohnungen. Es handelt sich dabei um Gemeinden mit touristischer Ausprägung (wie Flühli/Sörenberg, Weggis, Vitznau). Sie sind von der Streichung des Eigenmietwerts besonders stark betroffen.
- Das hat Auswirkungen auf den innerkantonalen Finanzausgleich: Diese Ungleichgewichte werden sich in der Zukunft im Ressourcenausgleich des Kantons niederschlagen. Die Disparitäten zwischen den Gemeinden werden zunehmen, und der Kanton (2/3) sowie die finanzstarken Gemeinden (1/3) werden höhere Finanzausgleichszahlungen zu leisten haben.

## IV. Weiterer Verlauf

Die Konferenz der Kantonsregierungen hat an ihrer Plenarversammlung vom 20. Juni 2003 ohne Gegenstimme festgehalten, dass unter den erwähnten Umständen den Kantonsregierungen zu empfehlen sei, den kantonalen Parlamenten einen Antrag zur Ergreifung des Kantonsreferendums gegen das Steuerpaket 2001 zu unterbreiten beziehungsweise dieses selber zu beschliessen, wenn sie selbst zuständig sind.

Kommt das Kantonsreferendum zustande, findet die Volksabstimmung voraussichtlich im Frühjahr 2004 statt. Bei einer Annahme des Pakets in der Volksabstimmung tritt es ein Jahr später als geplant, also am 1. Januar 2005, in Kraft.

Die Kantone sind sich einig, dass nach einer Verwerfung des Steuerpakets in einer Volksabstimmung rasch die unbestrittenen Teile der Vorlage – die Reform der Familienbesteuerung sowie die Änderungen bei den Stempelabgaben – nochmals dem Parlament vorgelegt werden sollen, damit diese unbestrittenen, notwendigen und tragbaren Änderungen Realität werden können.

## V. Rechtliches und Zuständigkeitsfragen

Artikel 141 der Bundesverfassung lautet:

### *Art. 141 Fakultatives Referendum*

<sup>1</sup> Auf Verlangen von 50 000 Stimmberechtigten oder acht Kantonen werden dem Volk zur Abstimmung unterbreitet:

- a. Bundesgesetze;
- b. dringlich erklärte Bundesgesetze, deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt;
- c. Bundesbeschlüsse, soweit Verfassung oder Gesetz dies vorsehen;
- d. völkerrechtliche Verträge, die:
  1. unbefristet und unkündbar sind;
  2. den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen;
  3. eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen.

<sup>2</sup> Die Bundesversammlung kann weitere völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellen.

Die Referendumsfrist beträgt nach Artikel 59 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (SR 161.1) ab Publikation der Vorlage 100 Tage. Die Referendumsfrist für die im Bundesblatt Nr. 25 vom 1. Juli 2003 veröffentlichte Vorlage läuft am 9. Oktober 2003 ab (BBI 2003, S. 4408).

Die luzernische Staatsverfassung regelt die Zuständigkeit zur Ergreifung des Kantonsreferendums in § 38 Absatz 1 wie folgt:

*§ 38 Mitwirkungsrechte des Kantons im Bund*

<sup>1</sup> Die durch die Art. 86, 89 und 93 der Bundesverfassung den Kantonen eingeräumten Rechte (Verlangen einer Abstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, Verlangen einer ausserordentlichen Einberufung der Bundesversammlung und Vorschlagsrecht) können für den Kanton Luzern sowohl durch Beschluss des Grossen Rates als vom Volke direkt ausgeübt werden.

<sup>2</sup> Wenn wenigstens 4000 stimmberechtigte Bürger unterschriftlich beim Regierungsrat das Begehren um eine diesfällige Volksabstimmung stellen, so hat der Regierungsrat dieselbe anzuordnen.

<sup>3</sup> Bezüglich dieser Abstimmung finden die Vorschriften des § 39 analoge Anwendung.

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, einen Beschluss über die Ergreifung des Kantonsreferendums zu erlassen. Dieses unterliegt nicht dem Volksreferendum.

Luzern, 3. Juli 2003

Im Namen des Regierungsrates  
Der Schultheiss: Markus Dürr  
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

# **Grossratsbeschluss über das Kantonsreferendum gegen das Steuerpaket 2001 des Bundes**

vom

*Der Grosse Rat des Kantons Luzern,*

gestützt auf § 38 Absatz 1 der Staatsverfassung vom 29. Januar 1875,  
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 3. Juli 2003,

*beschliesst:*

1. Gegen das Steuerpaket 2001 des Bundes wird das Kantonsreferendum im Sinn von Artikel 141 der Bundesverfassung ergriffen.
2. Dieser Grossratsbeschluss ist dem Bundesrat mitzuteilen.
3. Dieser Grossratsbeschluss tritt sofort in Kraft. Er ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: