



Botschaft des Regierungsrates
an den Kantonsrat

B 77

zum Entwurf eines Kantons- ratsbeschlusses über die Volksinitiative «Bussengelder für Steuerrabatt!»

Übersicht

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses, mit dem die Volksinitiative «Bussengelder für Steuerrabatt!» abgelehnt werden soll.

Die Initiative verlangt in der Form der allgemeinen Anregung die Errichtung eines Sonderfonds «Bussengelder für Steuerrabatt». In diesen Sonderfonds sollen alle durch den Kanton Luzern und die Gemeinden erhobenen Ordnungsbussengelder gemäss Strassenverkehrsgesetz einbezahlt werden. Jeweils Ende Jahr soll der gesamte Betrag im Sonderfonds durch die Anzahl aller natürlichen Steuerpflichtigen im Kanton Luzern geteilt und der daraus entstehende Betrag pro Kopf jeder natürlichen steuerpflichtigen Person im Kanton Luzern jeweils jährlich als einmaliger Steuerrabatt gutgeschrieben werden. Die Kosten für die Erhebung der Ordnungsbussen dürfen nicht dem Steuerfonds «Bussengelder für Steuerrabatt» belastet werden.

Die Initiative wird damit begründet, dass unter anderem die vielen Radarkontrollen, die fest installierten Radargeräte und die zahlreichen Kameras an den Verkehrssampeln nicht der Verkehrssicherheit dienen, sondern alleine dazu eingesetzt würden, Mehreinnahmen für die allgemeine Staatskasse zu generieren. Aus diesem Grund müssten die Einnahmen aus den Ordnungsbussen aus dem Strassenverkehr künftig für Steuerrabatte verwendet werden. Wenn Verkehrskontrollen und Ordnungsbussen tatsächlich der Verkehrssicherheit dienen sollten, dann müssten diese vollumfänglich der gesamten Bevölkerung zurückerstattet werden.

Der Regierungsrat lehnt die Volksinitiative aus folgenden Gründen ab.

- Die verlangte Vergütung von Bussengeldern in der Form eines Steuerrabattes für alle würde lediglich zu einer aufwendigen Umverteilung zwischen den Steuerzahlenden und -zahlern führen. Um den Steuerrabatt aus Bussengeldern kompensieren zu können, müsste im Umfang von 3 Prozent einer Staatssteuereinheit auf Steuer-gelder zurückgegriffen werden.*
- Die Vergütung würde pro steuerpflichtige natürliche Person nur rund 40 Franken betragen.*
- Die Auszahlung des Steuerrabattes hätte einen administrativen Mehraufwand in der Höhe eines 50-Prozent-Arbeitspensums sowie Kosten für Programmanpassungen und den Postversand zur Folge.*
- Die Ordnungsbussen dienen der Einhaltung der Verkehrsregeln gemäss Strassenverkehrsgesetzgebung und damit der Verkehrssicherheit. Die Umlenkung der Busseneinnahmen von der allgemeinen Staatskasse in einen Sonderfonds wird deshalb keinen Einfluss haben auf Zahl und Art der durchgeführten Verkehrskontrollen und somit die Höhe der einkassierten Ordnungsbussen.*

Aus den genannten Gründen beantragt der Regierungsrat, die Volksinitiative «Bussengelder für Steuerrabatt!» ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zum Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Volksinitiative «Bussengelder für Steuerrabatt!».

I. Die Gesetzesinitiative

1. Wortlaut und Begründung

Am 28. September 2007 reichte ein Initiativkomitee ein kantonales Volksbegehren mit dem Titel «Bussengelder für Steuerrabatt!» ein. Gestützt auf § 41^{bis} der bis 31. Dezember 2007 geltenden Staatsverfassung (der gemäss der Übergangsregelung in § 84 Abs. 5 der neuen Kantonsverfassung hier weiterhin gilt) stellen die Initiantinnen und Initianten folgendes Begehren in der Form der allgemeinen Anregung (nicht-formulierte Gesetzesinitiative):

«Der Kanton Luzern errichtet einen Sonderfonds «Bussengelder für Steuerrabatt». In diesen Sonderfonds werden alle durch den Kanton Luzern und die Gemeinden erhobenen Ordnungsbussengelder gemäss Strassenverkehrsgesetz einbezahlt. Jeweils Ende Jahr wird der gesamte Betrag im Sonderfonds durch die Anzahl aller natürlichen Steuerpflichtigen im Kanton Luzern geteilt und der daraus entstehende Betrag pro Kopf jeder natürlichen steuerpflichtigen Person im Kanton Luzern jeweils jährlich als einmaliger Steuerrabatt gutgeschrieben. Der Sonderfonds «Bussengelder für Steuerrabatt» darf nicht zweckentfremdet werden. Die Kosten für die Erhebung der Ordnungsbussen dürfen nicht dem Steuerfonds «Bussengelder für Steuerrabatt» belastet werden.»

Die Initiantinnen und Initianten begründen ihr Anliegen damit, dass unter anderem die vielen Radarkontrollen, die fest installierten Radargeräte und die zahlreichen Kameras an den Verkehrssampeln nicht der Verkehrssicherheit dienen, sondern alleine dazu eingesetzt würden, Mehreinnahmen für die allgemeine Staatskasse zu generieren. Alleine der Kanton Luzern habe mit den im Jahr 2004 ausgesprochenen Ordnungsbussen die Staatskasse um über 9 Millionen Franken aufgestockt, was einer Zunahme von 2,2 Millionen Franken oder 32,3 Prozent innerhalb eines Jahres entspreche. In der Stadt Luzern bringe jede Überwachungskamera jährlich 750 000 Franken Mehreinnahmen.

Die Initiantinnen und Initianten führen weiter aus, dass die Verkehrskontrollen und das Ausstellen von Ordnungsbussen alleine der Verkehrssicherheit und der Verkehrserziehung dienen sollten. Leider sei dem heute nicht mehr so, und die Automobilistinnen und Automobilisten würden kriminalisiert, um mit den Ordnungsbussen die Staatskassen zu füllen. Es sei weiter ganz allgemein zu beobachten, wie der

Kanton Luzern über die gesamte Verwaltung sukzessiv massiv über Bussen Mehreinnahmen generiere und so die Bürgerinnen und Bürger um ihr Geld bringe. Mit diesem System müsse gebrochen werden. Aus diesem Grund müssten die Einnahmen aus den Ordnungsbussen für Steuerrabatte verwendet werden. Wenn Verkehrskontrollen und Ordnungsbussen tatsächlich der Verkehrssicherheit dienen sollten, dann müssten diese vollumfänglich der gesamten Bevölkerung zurückerstattet werden.

Es müssten alle Ordnungsbussen aus dem Strassenverkehr im Kanton Luzern und den Luzerner Gemeinden in den Sonderfonds fliessen, also auch diejenigen der Stadt Luzern. Damit werde eine eigentliche Umverteilung von Geldern von der Stadt aufs Land erzielt. Davon könnten alle Steuerzahlerinnen und Steuerzahler des Kantons Luzern, unabhängig von ihrem Einkommen und unabhängig von ihrem Transportmittel, profitieren.

Zusammenfassend solle mit der Volksinitiative erreicht werden, dass

- sich die Polizei wieder ihrem Kerngeschäft, der Sicherheit, widmen könne und nicht als uniformierte Steuereintreiber eingesetzt werde,
- die Autofahrerinnen und -fahrer belohnt würden, die nie oder selten gebüsst würden,
- die ausschliesslichen Benutzerinnen und Benutzer des öffentlichen Verkehrs besonders bevorteilt würden,
- die kleinen Einkommen prozentual am stärksten profitieren könnten,
- dem Geldeinnehmen mit dem ausschliesslichen Zweck, die Staatskasse zu füllen, der Anreiz genommen werde,
- die Geschwindigkeitskontrollen wieder für die Erhöhung der Verkehrssicherheit eingesetzt würden.

2. Zustandekommen und Behandlung

Die Sammlungsfrist für die vorliegende Initiative begann am 30. September 2006 nach der formellen Vorprüfung der Unterschriftenbogen durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement. Die Kontrolle der ausgefüllten Unterschriftenbogen durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement ergab, dass die Initiative von 4239 stimmberechtigten Luzernerinnen und Luzernern gültig unterzeichnet wurde. Am 16. Oktober 2007 erklärten wir gestützt auf § 141 des Stimmrechtsgesetzes (SRL Nr. 10) die Initiative als zustande gekommen (vgl. Kantonsblatt Nr. 42 vom 20. Oktober 2007, S. 2815 ff.). Gemäss § 82b Absatz 1 des Kantonsratsgesetzes (SRL Nr. 30) unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert einem Jahr, seit das Zustandekommen einer Gesetzesinitiative veröffentlicht wurde, Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme. Der Kantonsrat nimmt nach § 82c Absatz 1 des Kantonsratsgesetzes mit einem Kantonsratsbeschluss zu einer Gesetzesinitiative wie folgt Stellung: Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt er sie ganz oder teilweise als ungültig. Soweit die Initiative gültig ist, kann er sie annehmen oder ablehnen.

Nimmt der Kantonsrat eine nicht-formulierte Gesetzesinitiative an, hat ihm der Regierungsrat gemäss § 82e des Kantonsratsgesetzes innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf für die verlangte Gesetzesvorlage zu unterbreiten. Der Kantonsrat hat sodann in zweimaliger Beratung eine Gesetzesvorlage zu verabschieden, die inhaltlich dem Initiativbegehren entspricht. Lehnt er die in der Einzelberatung ausgearbeitete Gesetzesvorlage ab, unterliegt sie der Volksabstimmung. Nimmt er sie an, unterliegt sie nach den Vorschriften der Staatsverfassung der Volksabstimmung oder dem fakultativen Referendum.

Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab, kann er dem Regierungsrat gemäss § 82c Absatz 3 des Kantonsratsgesetzes den Auftrag erteilen, einen Gegenentwurf auszuarbeiten. Der Regierungsrat hat ihm sodann innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf vorzulegen. Die Initiative und der Gegenentwurf werden nach dessen Beschluss den Stimmberechtigten gemäss § 82h des Kantonsratsgesetzes in einer Doppelabstimmung unterbreitet. Lehnt der Kantonsrat eine Gesetzesinitiative ab und verzichtet er auf einen Gegenentwurf, wird die Initiative nach § 82f des Kantonsratsgesetzes der Volksabstimmung unterbreitet.

3. Gültigkeit der Initiative

Jede Volksinitiative ist daraufhin zu überprüfen, ob sie die gesetzlichen Gültigkeitsvoraussetzungen erfüllt. Nach § 145 Absatz 1 des Stimmrechtsgesetzes ist ein Volksbegehren ungültig, wenn es rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist. Nach § 145 Absatz 2 des Stimmrechtsgesetzes ist ein Volksbegehren namentlich dann rechtswidrig, wenn das angerufene Gemeinwesen für den Gegenstand nicht zuständig ist, es nach der Zuständigkeitsordnung des Gemeinwesens nicht zulässig ist, es den Willen der Unterzeichner nicht eindeutig erkennen lässt, die Einheit der Form und der Materie nicht gewahrt ist oder der verlangte Beschluss gegen übergeordnetes Recht verstösst.

Da bei Annahme der Initiative den im Kanton Luzern steuerpflichtigen natürlichen Personen, welche in unserem Kanton Verkehrsregeln mit Bussenfolge verletzen, ein Teil der von ihnen bezahlten Bussen – wenn nicht die ganze Busse – zurückbezahlt würde, stellt sich die Frage, ob die Initiative nicht das Bussensystem des Bundes unterläuft. Der Kanton ist allerdings im Rahmen des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR 642.14) frei darin, ob er den Steuerpflichtigen Steuerrabatte oder andere Vergünstigungen gewähren will. Zu beachten ist, dass die Verkehrssünderinnen und -sünder aus dem Kanton Luzern jeweils nicht als Verkehrsteilnehmende, sondern als Steuerpflichtige von der angebehrten Vergütung aus den Bussengeldern profitieren würden. Gegenüber den anderen natürlichen Personen, die im Kanton Luzern steuerpflichtig sind, wären solche Personen denn auch weiterhin im Betrag ihrer Busse schlechtergestellt. Gegenüber den anderen Bussenempfängerinnen und -empfängern wären sie dagegen bessergestellt. Dass dies von Gerichten diesen Personen gegenüber als unzulässige Privilegierung eingestuft würde, ist trotz der beschriebenen Ausgangslage zwar nicht

auszuschliessen. Ebenso wenig, dass die Gerichte das Motiv der Vergütung als unzulässig ansehen. Da eine Initiative nach dem Grundsatz «in dubio pro populo» (im Zweifel für die Volksrechte) nur dann als ungültig zu erklären ist, wenn sie offensichtlich rechtswidrig ist, empfehlen wir Ihnen aber, die Initiative nicht als ungültig zu erklären, sondern sie unserem Antrag folgend abzulehnen und der Volksabstimmung zu unterstellen.

II. Stellungnahme zur Gesetzesinitiative

1. Bussen und Ordnungsbussen

a. Allgemeines

Die Busse ist wie die Freiheits- und die Geldstrafe eine Strafart. Bestimmt es das Gesetz nicht anders, so ist der Höchstbetrag der Busse nach Artikel 106 Absatz 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0) 10000 Franken. Die Busse soll nach Artikel 106 Absatz 3 StGB «je nach den Verhältnissen des Täters» so bemessen sein, «dass dieser die Strafe erleidet, die seinem Verschulden angemessen ist». Leichtere Übertretungen der Strassenverkehrsvorschriften des Bundes können allerdings nach dem Ordnungsbussengesetz des Bundes (OBG, SR 741.03) in einem vereinfachten Verfahren geahndet werden, wobei die Höchstgrenze 300 Franken beträgt. Vorleben und persönliche Verhältnisse des Täters werden in diesem Verfahren nicht berücksichtigt. Die Ordnungsbussen für Übertretungen im Strassenverkehr sollen die Respektierung der Verkehrsregeln und damit verbunden die Verkehrssicherheit fördern.

b. Rechtliche Grundlage für Ordnungsbussen im Strassenverkehr

Die Verordnung über die Kontrolle des Strassenverkehrs (Strassenverkehrskontrollverordnung, SKV, SR 741.013) regelt – gestützt auf das Strassenverkehrsgesetz (SVG, SR 741.01) – die Verkehrskontrollen und die damit zusammenhängenden Massnahmen, Meldungen und statistischen Erhebungen (vgl. Art. 1 SKV). Zuständig für die Kontrolle des Verkehrs auf öffentlichen Strassen ist die nach kantonalem Recht zuständige Polizei (vgl. Art. 3 Abs. 1 SKV). Dabei hat die Polizei helfend und verkehrserziehend zu wirken, Widerhandlungen zu verhindern, Fehlbare zu verzeigen und Ordnungsbussen nach dem Ordnungsbussengesetz des Bundes zu erheben (Art. 3 Abs. 2 SKV). Das OBG regelt die Grundsätze des Ordnungsbussenverfahrens für Übertretungen der Strassenverkehrsvorschriften des Bundes. In der Ordnungsbussenverordnung (OBV, SR 741.031) werden die Übertretungen von Strassenverkehrsvorschriften, die mit Ordnungsbussen geahndet werden, mit den entsprechenden Bussenbeträgen im Anhang aufgeführt.

c. Ordnungsbussen als allgemeine Einnahmen des Staates

Die Initiantinnen und Initianten behaupten, dass die Radarkontrollen, die installierten Radargeräte und die Kameras an den Verkehrsampeln nicht der Verkehrssicherheit dienen, sondern alleine dafür eingesetzt würden, Mehreinnahmen für die Staatskasse zu generieren.

Die nach kantonalem Recht zuständige Polizei hat gestützt auf das Bundesrecht den Auftrag, den Verkehr auf öffentlichen Strassen zu kontrollieren, um verkehrserziehend zu wirken und Widerhandlungen gegen die Regeln des Strassenverkehrsrechts zu verhindern. Das Bundesrecht schreibt aber nicht vor, wie die kantonale zuständige Polizei diese Aufgaben konkret und im Einzelfall wahrnehmen soll. Gemäss den Grundsätzen rechtsstaatlichen Handelns hat die kantonale zuständige Polizei bei der Erfüllung ihrer Aufgaben aber in jedem Fall zu berücksichtigen, dass der Aufwand für ihre Kontrollen in einem vernünftigen Verhältnis zum Zweck der höheren Sicherheit im Verkehr auf den öffentlichen Strassen steht (vgl. Art. 5 Abs. 2 Bundesverfassung, SR 101, und § 2 Abs. 2 Kantonsverfassung, SRL Nr. 1).

– Konzept für Verkehrskontrollen

Das Konzept für die Verkehrskontrollen der Kantonspolizei und der Stadtpolizei richtet sich nach den Bedürfnissen der Verkehrssicherheit. Die Häufigkeit von Verkehrsunfällen, besonders empfindliche Stellen (z. B. Fussgängerstreifen bei Schulhäusern oder Tunnels) oder besondere Zeiten (z. B. Schulanfang) sind Kriterien, nach denen die Polizei ihre Kontrolltätigkeit ausrichtet. Darüber hinaus muss die Polizei nicht selten auch auf Anzeigen reagieren, wenn beispielsweise Anwohner falsch parkierte Fahrzeuge melden.

– Aufwand der Polizei für Verkehrskontrollen

Die Kantonspolizei Luzern ist nach den Richtlinien der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) organisiert. Sie hat die polizeilichen Kernaufgaben in drei Leistungsgruppen eingeteilt. In einer dieser Leistungsgruppen werden alle Tätigkeiten der Kantonspolizei für verkehrspolizeiliche Belange zusammengefasst. Die Einnahmen aus den Ordnungsbussen werden ebenfalls in dieser Leistungsgruppe verbucht. In der Staatsrechnung 2007 weist die Kantonspolizei für die verkehrspolizeilichen Leistungen Kosten von 20,5 und Erlöse von 11,9 Millionen Franken aus. Die durch den Verkehr verursachten Aufwendungen der Kantonspolizei können demnach durch die Einnahmen aus Ordnungsbussen in der Höhe von 9,4 Millionen Franken bei weitem nicht gedeckt werden.

Die Kantonspolizei muss – wie oben dargestellt – ihre Aufgaben im verkehrspolizeilichen Bereich unabhängig von den möglichen Einnahmen erfüllen. Fallen Einnahmen von rund 9 Millionen Franken weg, wie es die Initiative verlangt, müssten die Kosten der Kantonspolizei aus allgemeinen Steuermitteln bezahlt werden. Der den Steuerpflichtigen gemäss der Initiative gewährte Rabatt müsste also über die Steuerrechnung wieder eingefordert werden.

2. Finanzpolitische Würdigung

a. Höhe der Ordnungsbussen des Kantons und der Stadt Luzern

Im Jahr 2007 hat die Kantonspolizei Ordnungsbussen in der Höhe von 9,4 und die Stadtpolizei solche von 7,3 Millionen Franken verbucht. Im Jahr 2006 hatten die entsprechenden Werte bei der Kantonspolizei 9,2 und bei der Stadtpolizei 7,3 Millionen Franken betragen.

Wird die bisherige Stadtpolizei, wie geplant, per 1. Januar 2010 aufgehoben und in die Kantonspolizei integriert, wird ab 2010 nur noch der Kanton Luzern Ordnungsbussengelder gemäss Strassenverkehrsgesetz einkassieren.

b. Kompensation des Rabatts aus Bussengeldern durch Steuergelder

In der Staatsrechnung 2007 des Kantons Luzern stand dem Aufwand von 3403,5 Millionen Franken und den Nettoinvestitionen von 184,2 Millionen Franken ein Ertrag von 3600,5 Millionen Franken gegenüber. Von diesem Ertrag entfielen 1080,2 Millionen Franken auf Steuereinnahmen (inkl. Nebensteuern und zweckgebundene Motorfahrzeugsteuern). Aus den Staatssteuern resultierte bei einem Steuerfuss von 1,6 Einheiten ein Ertrag von 907,4 Millionen Franken. Der Steuerfuss der Staatssteuern ist das Instrument, mit welchem jeweils auf Schwankungen des Aufwands oder der übrigen Einnahmequellen reagiert werden kann. Dank der grossen Haushaltsdisziplin und der guten Konjunktur konnten wir in den letzten Jahren die Steuern kontinuierlich senken. Weitere wichtige Einnahmequellen waren beispielsweise die Spital- und Heimtaxen (374,4 Mio. Franken) und die Anteile an Bundeseinnahmen (376,4 Mio. Franken). Die Steuererträge machen rund ein Drittel und die übrigen Finanzierungsquellen rund zwei Drittel der Einnahmen des Kantons aus. Sowohl die Staatssteuern wie auch die übrigen Einnahmen dienen dazu, staatliche Aufgaben zu erfüllen. Gemäss Grundsatz 4 des Finanzleitbildes 2006 sorgen wir dafür, dass der Kanton Luzern bei der Erfüllung dieser Aufgaben die richtigen Dinge tut (Effektivität) und dass er sie richtig tut (Effizienz). Die Überprüfung dieser Ziele und ihrer Erreichung ist ein Dauerauftrag, der insbesondere im Rahmen der jährlichen Budget- und Finanzplanarbeiten erfüllt wird.

Aufgrund der verschlechterten Konjunkturerwartungen, der vorliegenden Finanzplanung für die nächsten Jahre und der bereits geplanten weiteren Entlastungsmassnahmen bei den Steuern (Steuergesetzrevision 2011) könnten wir die bei einer Annahme der Initiative wegfallenden Bussengelder nicht ohne Neuverschuldung auffangen. Wir wollen diese Neuverschuldung aber unbedingt vermeiden. Im Umfang der wegfallenden Bussengelder müsste deshalb eine entsprechende Kompensation aus Steuereinnahmen angestrebt werden. Die Vergütung aus Bussengeldern als Steuerrabatt würde deshalb nicht zu einer steuerlichen beziehungsweise finanziellen Entlastung der von den Initiantinnen und Initianten genannten natürlichen steuer-

pflichtigen Personen im Kanton Luzern führen, sondern lediglich zu einer Umverteilung von Geldern.

Im Voranschlag 2009 haben wir einen Nettoertrag der Staatssteuern von 808,1 Millionen Franken bei 1,5 Einheiten geplant (552,1 Mio. Franken pro Einheit). Wir gehen ab 2010 (Fusion Stadt- und Kantonspolizei) von Ordnungsbussen von rund 16,5 Millionen Franken aus. Der Steuerrabatt aus Bussengeldern entspricht folglich 3 Prozent einer Einheit der Staatssteuern. Ein Einnahmenausfall in entsprechender Höhe wäre bei der nächsten Festsetzung des Staatsvoranschlages sowie des Steuerfusses gebührend zu berücksichtigen. Die nach dem Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erhobenen Steuern für natürliche und juristische Personen müssten allenfalls erhöht werden.

c. Keine Belastung des Sonderfonds durch Erhebungskosten

Gemäss den Prinzipien der modernen Verwaltungsführung sollen Aufwand und Ertrag am gleichen Ort verbucht werden, wenn sie einen direkten Zusammenhang haben. Die Initiative verlangt jedoch, dass die Kosten für die Erhebung der Ordnungsbussen nicht dem Sonderfonds «Bussengelder für Steuerrabatt» belastet werden dürfen.

Der Zweck der Ordnungsbussen im Strassenverkehr sind die Respektierung der gesetzlichen Regeln und die Erhöhung der Verkehrssicherheit. Die dabei verhängten Bussen sind zwar finanziell willkommen, sie sind aber nicht kostendeckend (vgl. Kap. II.1.c). Die Höhe der Einnahmen aus Ordnungsbussen wird in der Kantonspolizei auch nicht im Sinne eines Anreizsystems eingesetzt, um möglichst hohe Erträge zu generieren. Die Speisung eines Sonderfonds aus Ordnungsbussen und die unveränderte Finanzierung der Erhebungskosten durch allgemeine Steuermittel hätten deshalb keinen Einfluss auf die Höhe der einkassierten Bussen und den damit verbundenen Aufwand. Es würden deshalb nicht weniger Kontrollen gemacht und nicht weniger Bussen verteilt.

3. Steuerrabatt und Vollzug eines allfälligen Steuerrabattes

a. Begriff

Bei der von den Initiantinnen und Initianten geforderten Vergütung der Bussengelder handelt es sich nicht um einen eigentlichen Steuerrabatt. Nicht die veranlagten Steuerbeträge würden gesenkt, sondern die vereinnahmten Ordnungsbussen würden durch eine entsprechende Gutschrift beziehungsweise Verrechnung mit Steuerforderungen den berechtigten Personen erstattet.

Im Folgenden ist zudem genauer zu definieren, welche Personenkategorien unter die in der Volksinitiative erwähnten steuerpflichtigen natürlichen Personen fallen. Im Weiteren ist zu überlegen, wie die Vergütung der Pro-Kopf-Beiträge verfahrensmässig abgewickelt werden könnte.

b. Kreis der Vergütungsberechtigten

Die Initiative nennt alle natürlichen steuerpflichtigen Personen im Kanton Luzern als Vergütungsberechtigte. Das sind alle natürlichen Personen, die im Kanton aufgrund unbeschränkter oder beschränkter Steuerpflicht der ordentlichen Einkommens- und Vermögensveranlagung unterliegen, nach dem Aufwand besteuert werden oder einem Steuerabzug an der Quelle unterworfen sind. Im Einzelnen ist von folgenden Gegebenheiten und damit verbundenen Komplikationen auszugehen:

– Dem ordentlichen Veranlagungsverfahren unterliegende natürliche Personen

Darunter fallen zunächst alle schweizerischen Staatsangehörigen und die ausländischen Staatsangehörigen mit einer Niederlassungsbewilligung C, die aufgrund persönlicher Zugehörigkeit im Kanton Luzern unbeschränkt steuerpflichtig sind. Sodann sind natürliche Personen ohne steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt im Kanton Luzern aufgrund wirtschaftlicher Zugehörigkeit beschränkt steuerpflichtig (Geschäftsbetrieb, Eigentum an Grundstücken u. Ä.; § 9 Steuergesetz, StG, SRL Nr. 620).

In der Steuerperiode 2007 wurden im Kanton Luzern insgesamt 223 207 Veranlagungsdossiers für natürliche Personen geführt, die der ordentlichen Veranlagung unterlagen.

– Der Quellensteuer unterliegende natürliche Personen

Ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Niederlassungsbewilligung C, die im Kanton Luzern steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt haben, unterliegen für ihre Einkünfte einem Steuerabzug an der Quelle (§ 101 StG).

Natürliche Personen ohne steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz können aufgrund wirtschaftlicher Zugehörigkeit hier quellensteuerpflichtig sein (Erwerbstätigkeit, Mitglieder der Verwaltung oder der Geschäftsführung von juristischen Personen mit Sitz/Betriebsstätte im Kanton u. Ä.; § 10 in Verbindung mit § 106 ff. StG).

Per Ende 2007 unterlagen im Kanton Luzern insgesamt 20 457 natürliche Personen der Quellenbesteuerung.

– Vergütung pro Kopf oder pro Veranlagung?

Gemäss der Initiative soll der berechnete Betrag pro Kopf jeder natürlichen steuerpflichtigen Person im Kanton gutgeschrieben werden. Bei den oben genannten Zahlen handelt es sich meist um die Anzahl Veranlagungsdossiers, die sowohl Alleinste-

hende wie auch Ehegatten mit oder ohne Kinder sowie in eingetragener Partnerschaft lebende Personen betreffen. Die ständige Wohnbevölkerung des Kantons Luzern betrug am 1. Januar 2008 363 402 Personen. Dazu kommen die ordentlich veranlagten natürlichen Personen mit beschränkter Steuerpflicht und die der Quellensteuer unterliegenden natürlichen Personen ohne Wohnsitz oder Aufenthalt im Kanton. Es dürften somit ungefähr 400 000 Personen in den Genuss der Vergütung kommen. Das Initiativkomitee scheint in seinen Erläuterungen allerdings nur von einer Vergütung pro Veranlagung beziehungsweise Steuerrechnung auszugehen, nimmt es doch auf seinem Flyer unter dem Titel «Wer profitiert davon?» auf die «Steuerrechnung» Bezug.

Beizufügen ist, dass eine Einschränkung des Kreises der Vergütungsberechtigten – beispielsweise auf die im Kanton Luzern unbeschränkt steuerpflichtigen Personen – verfassungsrechtlich problematisch wäre. Zulässig dürfte hingegen sein, die Vergütungsberechtigung an das Bestehen der Steuerpflicht an einem bestimmten Stichtag des Jahres zu knüpfen (zweckmässigerweise den 31. Dezember).

c. Vergütungsverfahren

Die Vergütung könnte mittels Überweisung oder durch eine Gutschrift auf der Steuerrechnung erfolgen. Aus verwaltungsökonomischer Sicht wäre eine Gutschrift auf der Steuerrechnung oder eine Verrechnung des Vergütungsanspruchs mit offenen Steuerforderungen vorzuziehen. Anders wäre vorzugehen, wenn dem Vergütungsanspruch kein verrechenbarer Steuerbetrag gegenüberstände sowie wenn der Steuerbezug mittels Quellensteuererhebung erfolgen würde. Im Einzelnen würde sich das Verfahren wohl wie folgt gestalten:

– Bei Verrechnung in der Steuerrechnung

Die dem ordentlichen Veranlagungsverfahren und die der Besteuerung nach dem Aufwand unterliegenden Personen erhalten eine Steuerrechnung. Während der laufenden Steuerperiode erhalten sie zudem eine Akontorechnung (provisorische Rechnung) mit dem voraussichtlich geschuldeten Steuerbetrag. Nach der definitiven Veranlagung, die gleichzeitig auch über das Bestehen der Steuerpflicht im Kanton entscheidet, stellt die Bezugsbehörde die Schlussrechnung zu. Da im Zeitpunkt der Akontorechnungsstellung nicht in jedem Fall klar ist, ob für das betreffende Jahr eine Vergütungsberechtigung besteht, wäre es wohl sinnvoll, die Vergütung mittels entsprechender Gutschrift in der Schlussrechnung vorzunehmen.

– Ohne Verrechenbarkeit in einer Steuerrechnung

Falls der Vergütungsbetrag nicht oder nur teilweise mit einer geschuldeten Steuer in der Schlussrechnung verrechnet werden könnte, müsste er entweder als Steuervorauszahlung auf die neue Steuerperiode umgebucht oder der berechtigten Person ausbezahlt werden.

Quellensteuerpflichtige Personen erhalten keine Steuerrechnung. Die Steuern werden direkt an der Quelle von den Einkünften des Schuldners oder der Schuldnerin der steuerbaren Geldleistung in Abzug gebracht und der Dienststelle Steuern überwiesen. Eine Verrechnung wäre daher nicht möglich, weshalb der Vergütungsbetrag direkt ausbezahlt werden müsste. Dies wäre allerdings relativ aufwendig und mit praktischen Schwierigkeiten verbunden, ist doch für quellensteuerpflichtige Personen ein häufiger Wechsel der Arbeitsstelle und des Wohnsitzes typisch. Vielen im Folgejahr bereits weggezogenen Personen müsste Geld ausbezahlt werden. Dieser Umstand würde für eine stichtagsbezogene Beschränkung des Vergütungsanspruches sprechen. Die Berechtigten müssten zwecks Bekanntgabe einer Auszahlungsadresse angeschrieben werden. Wir gehen dabei von einem administrativen Mehraufwand mit zusätzlichen Personalkosten im Umfang von mindestens einem 50-Prozent-Arbeitspensum aus. Hinzu kämen noch Kosten für Programmanpassungen in der Steuer-Software und für den Postversand.

Alternativ wäre die Vergütung an die Quellensteuerpflichtigen über eine Korrektur des Quellensteuertarifs zu prüfen. Die Berechtigten würden in diesem Fall über ihren Vergütungsanspruch nicht informiert und erhielten auch keine direkten Auszahlungen.

III. Würdigung

Zusammenfassend lehnen wir die Volksinitiative «Bussengelder für Steuerrabatt!» aus folgenden Gründen ab:

- Die verlangte Vergütung von Bussengeldern in der Form eines Steuerrabattes für alle würde lediglich zu einer aufwendigen Umverteilung zwischen den Steuerzahlerinnen und -zahlern führen. Um den Steuerrabatt aus Bussengeldern kompensieren zu können, müsste im Umfang von drei Prozent einer Staatssteuereinheit auf Steuergelder zurückgegriffen werden.
- Die Vergütung würde pro steuerpflichtige natürliche Person rund 40 Franken betragen. Der Nutzen für die von den Initiantinnen und Initianten hervorgehobenen nicht fehlbaren Autofahrerinnen und Autofahrer, die Benutzerinnen und Benutzer des öffentlichen Verkehrs und die kleinen Einkommen wäre deshalb relativ bescheiden.
- Die Auszahlung des Steuerrabattes hätte einen administrativen Mehraufwand in der Höhe eines 50-Prozent-Arbeitspensums sowie Kosten für Programmanpassungen und den Postversand zur Folge. Diesem administrativen Mehraufwand stünde die Auszahlung von rund 40 Franken an jede steuerpflichtige natürliche Person im Kanton Luzern gegenüber. Dieser Betrag liegt tiefer als der in anderen Bereichen aus verwaltungsökonomischen Gründen festgelegte Mindestauszahlungsbetrag.
- Die Ordnungsbussen dienen der Einhaltung der Verkehrsregeln gemäss Strassenverkehrsgesetzgebung und damit der Verkehrssicherheit. Die Umlenkung der Busseneinnahmen von der allgemeinen Staatskasse in einen Sonderfonds wird

deshalb keinen Einfluss haben auf Zahl und Art der durchgeführten Verkehrskontrollen und somit die Höhe der einkassierten Ordnungsbussen. Das heisst, es würden deshalb nicht weniger Kontrollen gemacht und nicht weniger Bussen verteilt.

IV. Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «Bussengelder für Steuerrabatt!» ohne Gegenentwurf abzulehnen.

Luzern, 28. Oktober 2008

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Markus Dürr
Der Staatsschreiber: Markus Hodel

Kantonsratsbeschluss über die Volksinitiative «Bussengelder für Steuer- rabatt!»

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

gestützt auf die §§ 82c Absatz 1b und 82f des Kantonsratsgesetzes vom 28. Juni 1976,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 28. Oktober 2008,

beschliesst:

1. Die am 28. September 2007 eingereichte Volksinitiative «Bussengelder für Steuerrabatt!» wird abgelehnt.
2. Die Initiative unterliegt der Volksabstimmung.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: