

Regierungsrat

Luzern, 9. Mai 2018

ANTWORT AUF ANFRAGE

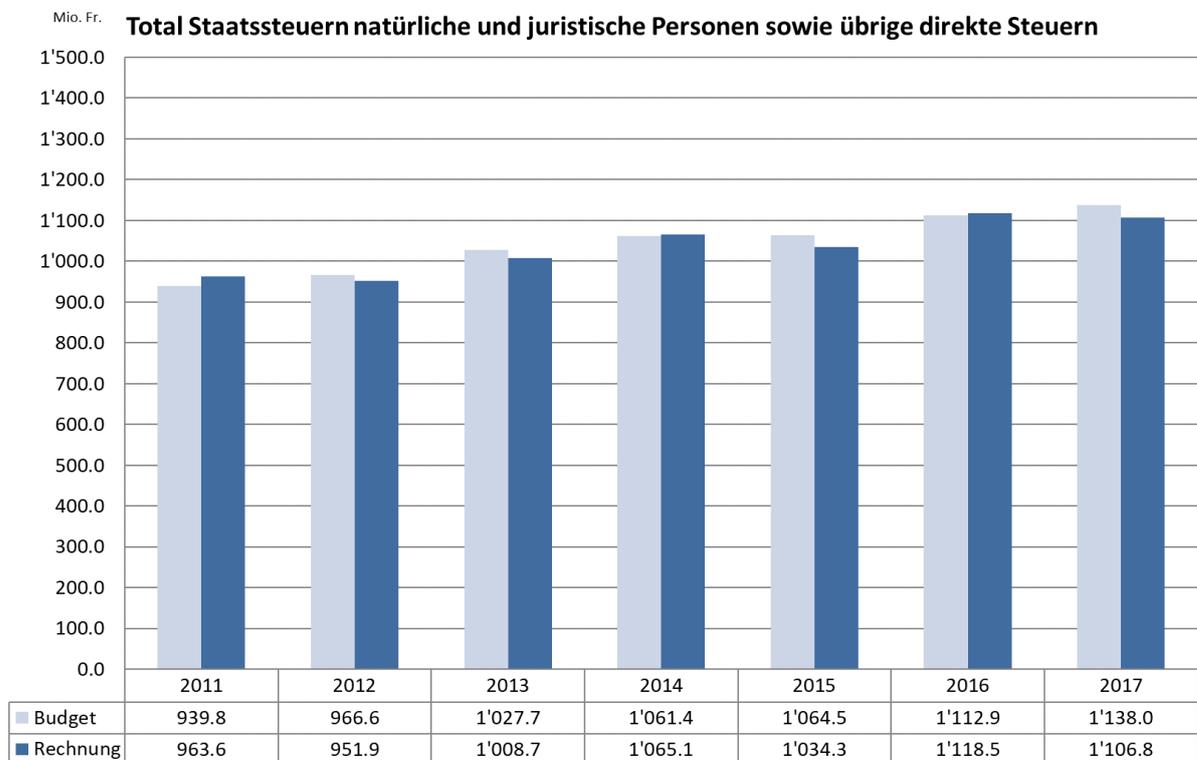
A 542

Nummer: A 542
 Protokoll-Nr.: 495
 Eröffnet: 08.05.2018 / Finanzdepartement

Anfrage Peyer Ludwig namens der CVP-Fraktion über die Abweichung der effektiven gegenüber den budgetierten Steuereinnahmen im Kanton Luzern

Zu Frage 1: Wie hoch waren die budgetierten und die effektiven jährlichen Steuereinnahmen seit der Einführung FLG im Jahr 2011, aufgeteilt nach natürlichen und juristischen Personen, sowie der Sondersteuern?

Nachfolgend der Vergleich der budgetierten und der effektiv erzielten Steuererträge.



Die Aufteilung nach Steuerarten ergibt folgendes Bild (in den Staatssteuern der natürlichen Personen sind auch die Personalsteuern enthalten).

Budget und Rechnung in Mio. Fr.		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Staatssteuern NP	Budget	719.8	755.4	791.5	834.3	863.3	897.7	922.0
	Rechnung	728.0	750.7	790.4	842.7	844.6	908.9	909.1
Staatssteuern JP	Budget	124.1	113.3	131.5	120.0	113.1	122.1	120.9
	Rechnung	133.5	94.1	113.5	109.7	93.9	111.9	109.9
übrige direkte Steuern	Budget	95.9	97.9	104.7	107.2	88.1	93.1	95.1
	Rechnung	102.1	107.2	104.8	112.7	95.8	97.7	87.8
Total	Budget	939.8	966.6	1'027.7	1'061.4	1'064.5	1'112.9	1'138.0
	Rechnung	963.6	951.9	1'008.7	1'065.1	1'034.3	1'118.5	1'106.8

Zu Frage 2: Wie hoch ist die jährliche Abweichung der effektiven zu den Ist-Einnahmen nach Steuerart in absoluten Beträgen und in Prozent?

Abweichung Rechnung ggü. Budget		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Staatssteuern NP	Mio. Fr.	8.2	-4.7	-1.1	8.5	-18.7	11.2	-12.9
	Prozent	1.1%	-0.6%	-0.1%	1.0%	-2.2%	1.2%	-1.4%
Staatssteuern JP	Mio. Fr.	9.4	-19.2	-18.0	-10.3	-19.2	-10.2	-11.0
	Prozent	7.6%	-17.0%	-13.7%	-8.6%	-17.0%	-8.3%	-9.1%
übrige direkte Steuern	Mio. Fr.	6.2	9.3	0.1	5.5	7.7	4.6	-7.3
	Prozent	6.4%	9.5%	0.1%	5.1%	8.7%	4.9%	-7.7%
Total	Mio. Fr.	23.8	-14.7	-19.0	3.7	-30.2	5.6	-31.2
	Prozent	2.5%	-1.5%	-1.9%	0.3%	-2.8%	0.5%	-2.7%

+ Mehrertrag/-Minderertrag gegenüber Budget

Die Gesamtabweichung liegt zwischen -2,8 und +2,5 Prozent. Dabei unterliegen die Staatssteuern der natürlichen Personen geringeren prozentualen Abweichungen als jene der juristischen Personen und sie unterliegen geringeren Schwankungen, weshalb sie besser planbar sind. Die Steuern der natürlichen Personen beruhen weiter zu einem grossen Teil auf den Löhnen, welche weniger volatil sind als die bei den juristischen Personen massgebenden Unternehmensgewinne. Bei den übrigen direkten Steuern, wie beispielsweise den Erbschaftssteuern, sind naturgemäss nicht planbare Schwankungen zu verzeichnen.

Zu Frage 3: Wie hoch waren das geplante und das effektive jährliche Steuerwachstum seit 2011, aufgeteilt nach natürlichen und juristischen Personen sowie der Sondersteuern?

Die nachfolgende Tabelle zeigt jeweils die Veränderung der Steuererträge gegenüber dem Vorjahr. Bei den Rechnungswerten wird die Abweichung gegenüber der Vorjahresrechnung ausgewiesen. Bei den Budgetwerten wird die Abweichung gegenüber dem Vorjahresbudget ausgewiesen.

Jährliches Wachstum in Mio. Fr.		2012	2013	2014	2015	2016	2017
Staatssteuern NP	Budget	35.6	36.1	42.8	29.1	34.4	24.3
	Rechnung	22.7	39.7	52.4	1.9	64.3	0.2
Staatssteuern JP	Budget	-10.8	18.2	-11.6	-6.9	9.0	-1.2
	Rechnung	-39.4	19.4	-3.8	-15.8	18.1	-2.0
übrige direkte Steuern	Budget	2.0	6.8	2.5	-19.1	5.0	2.0
	Rechnung	5.1	-2.4	7.9	-16.9	1.9	-9.9
Total	Budget	26.8	61.1	33.7	3.1	48.4	25.1
	Rechnung	-11.7	56.7	56.4	-30.8	84.3	-11.7

+ Mehrertrag/-Minderertrag gegenüber Vorjahr

Zu Frage 4: Welches sind die Gründe für diese Abweichungen?

Im Planungsprozess gehen wir zur Berechnung der Steuererträge des Folgejahres jeweils nicht vom Budget des laufenden Jahres aus, sondern beziehen die aktuellste Prognose/Hochrechnung der Steuererträge des laufenden Jahres mit ein. Die Aussagekraft der Veränderungen von Budget zu Budget ist somit beschränkt. Wir konzentrieren uns deshalb insbesondere auf die Erläuterung wesentlicher Entwicklungen zwischen den einzelnen Rechnungsjahren.

Der Rückgang beim Steuerertrag der juristischen Personen im Jahr 2012 ist vorwiegend auf die Steuergesetzrevision 2011 zurückzuführen.

2013 konnte gegenüber dem Vorjahr ein relativ starkes Wachstum sowohl bei den natürlichen als auch bei den juristischen Personen erreicht werden.

2014 wurde der Steuerfuss von 1,5 auf 1,6 Einheiten angehoben, was zu Mehrerträgen von knapp 60 Millionen Franken führte.

2015 führten zwei Sondereffekte zu geringeren Steuererträgen. Einerseits fehlten aufgrund der Abschaffung der Liegenschaftssteuer nachhaltig 20 Millionen Franken. Andererseits wurde im Rahmen der Evaluation des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG) die Verbuchungssystematik der Steuernachträge überprüft und das Regelwerk verfeinert (Steuerabgrenzungsprinzip). Auf dieser Grundlage haben wir im Jahr 2015 eine Wertberichtigung der Steuerabgrenzungen der Jahre 2012 bis 2014 vorgenommen. Der Staatssteuerertrag der natürlichen Personen wurde dadurch einmalig um 15,3 Millionen Franken, jener der juristischen Personen um 11,1 Millionen Franken gemindert. Das Steuerabgrenzungsprinzip gewährleistet die korrekte Bilanzierung dieser Vermögenswerte und verbessert die periodengerechte Zuordnung der Staatssteuererträge zu den einzelnen Jahren. Über mehrere Jahre betrachtet hat die Steuerabgrenzung keinen Einfluss auf den Gesamtsteuerertrag.

2016 wurde gegenüber 2015 eine Steigerung von 84,3 Millionen Franken erreicht. Bereinigt um den oben ausgeführten Einmaleffekt im 2015 beträgt die effektive Steigerung 57,9 Millionen Franken.

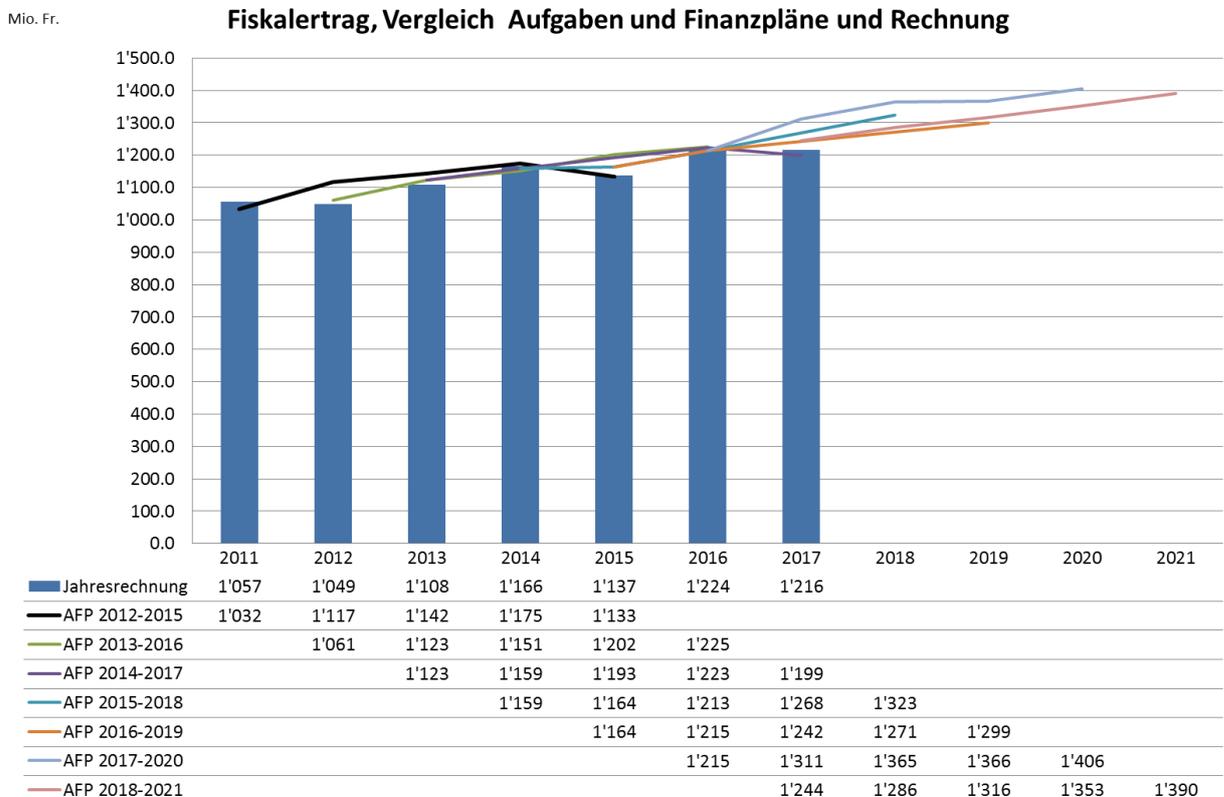
2017 sind die Steuererträge unter den Erwartungen geblieben. Zum einen haben das historisch tiefe Lohnwachstum im Jahr 2016, das Ausbleiben von Renten- und Pensionserhöhungen sowie das tiefe Zins- und Kapitalertragsniveau dazu geführt, dass die Staatssteuererträge der natürlichen Personen um 12,8 Millionen Franken hinter den Planzahlen zurückblieben. Zum anderen lagen auch Staatssteuererträge der juristischen Personen um 11,0 Millionen Franken unter dem Budget: Dies vor allem wegen unerwartet tiefen Nachträgen aus den Vorjahren, einer schweizweiten Änderung der Rückstellungspraxis und der schwierigen Lage im Detailhandel.

Zu Frage 5: Insbesondere: Wieso sind die Steuereinnahmen der juristischen Personen 2017 um 2 Millionen Franken tiefer als 2016?

Wie bereits in der Antwort zu Frage 1 aufgeführt, unterliegen die Steuereinnahmen der juristischen Personen generell höheren Schwankungen als jene der natürlichen Personen. Gründe für die tieferen Erträge im 2017 haben wir in der Antwort zur vorhergehenden Frage ausgeführt.

Zu Frage 6: Um wie viel mussten die Steuererträge seit 2011 in den Aufgaben- und Finanzplänen jeweils nach unten korrigiert werden?

Nachfolgend ist das Total der Steuererträge (Fiskalertrag, Kontogruppe 40) der einzelnen Jahresrechnungen (Säulen) sowie die Planwerte der einzelnen Aufgaben- und Finanzpläne (Linien) ersichtlich.



Die Veränderungen der Steuererträge des jeweiligen AFP gegenüber dem vorhergehenden AFP lassen sich wie folgt beziffern:

Abweichung zum vorhergehenden AFP in Mio. Fr.	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
AFP 2013-2016	-56	-19	-24	69					
AFP 2014-2017		0	8	-9	-2				
AFP 2015-2018			0	-30	-10	69			
AFP 2016-2019				0	2	-25	-52		
AFP 2017-2020					0	69	94	68	
AFP 2018-2021						-67	-79	-51	-53

+ Mehrertrag/-Minderertrag gegenüber Vorjahrs-AFP

Nachfolgend erläutern wir die wichtigsten Veränderungen. Im AFP 2012–2015 war eine Steuerfusserhöhung von 1,50 auf 1,60 Einheiten für die Jahre 2012–2014 vorgesehen. Diese wurde von Ihrem Rat abgelehnt. In der Folge mussten die Steuererträge im AFP 2013–2016 für die Jahre 2012 bis 2014 grundsätzlich um 57 bis 61 Millionen Franken nach unten korrigiert werden. Dies wurde ab 2013 durch den Umstand gemildert, dass auf Basis der Jahresrechnung 2011 mit allgemein höheren Steuererträgen von rund 30 Millionen Franken jährlich gerechnet werden konnte. Um den mittelfristigen Ausgleich der Schuldenbremse zu erreichen, musste zusätzlich zum Projekt Leistungen und Strukturen (B 55 vom 23. Oktober 2012) für 2015 und 2016 eine Steuerfusserhöhung von 1,50 auf 1,55 Einheiten eingerechnet werden. Dies führte in beiden Jahren zu planerischen Mehrerträgen von rund 32 Millionen Franken.

Im AFP 2014–2017 zeichnete sich ab, dass auf Grund der tieferen Steuererträge in der Jahresrechnung 2012 die bisher geplanten Steuererträge nicht in vollem Umfang erreicht werden konnten. Zudem musste mit weniger Mitteln aus dem nationalen Finanzausgleich (NFA) gerechnet werden. Obwohl im AFP-Prozess Verbesserungen in diversen Aufgabenbereichen erreicht wurden, wurde eine Steuererhöhung auf 1,60 Einheiten für die Jahre 2014–2016 unumgänglich. Netto betrachtet blieben die Steuererträge im AFP 2014–2017 gegenüber dem AFP 2013–2016 praktisch unverändert. Ihr Rat hat denn auch den Steuerfuss von 1,60 Einheiten im Voranschlag 2014 gutgeheissen.

Im AFP 2015–2018 musste der Wegfall der Liegenschaftssteuer von rund 20 Millionen Franken verzeichnet und die Planung in allen Planjahren entsprechend reduziert werden. Auf Grund der sinkenden NFA-Erträge, der fehlenden Liegenschaftssteuer und dem voraussichtlichen Wegfall der Ausschüttung der Schweizerischen Nationalbank wurde das Massnahmenpaket Leistungen und Strukturen II (L&S II, B 120 vom 11. September 2014) erarbeitet und in den AFP 2015–2018 integriert. Dieses Massnahmenpaket enthielt nebst zahlreichen Sparmassnahmen Anpassungen am Steuergesetz, welche im Jahr 2016 7 Millionen Franken und ab 2017 rund 19 Millionen Franken höhere Einnahmen bringen sollten. Die Wachstumsraten der Steuereinnahmen bei den natürlichen und den juristischen Personen wurden leicht erhöht. Zudem wurde vorgesehen, den Steuerfuss ab 2017 wie in den Vorjahren auf 1,60 Einheiten festzusetzen, was in der Planung zu Mehrerträgen von knapp 70 Millionen Franken führte.

Im AFP 2016–2019 musste das bisher angenommene Wachstum der Steuererträge bei den natürlichen Personen reduziert werden (von 4,25 auf 3,6 % im 2016 bzw. auf 3 % ab 2017). Zudem hat Ihr Rat nur eine der in L&S II beantragten und im AFP 2015–2018 eingerechneten Gesetzesänderungen gutgeheissen. Das heisst, Massnahmen im Umfang von 6,2 Millionen Franken im 2016 und 16,6 Millionen Franken ab 2017 wurden abgelehnt, was zu einer entsprechenden Verschlechterung führte.

Der AFP 2016–2019 konnte den mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung nicht einhalten. Deshalb erarbeitete unser Rat das Konsolidierungsprogramm 2017 (KP17, B 55 vom

6. September 2017) und integrierte dieses in den AFP 2017–2020. Das KP17 sah nebst zahlreichen Sparmassnahmen auch Anpassungen am Steuergesetz vor, welche ab 2018 jährlich 20,8 Millionen Franken Mehreinnahmen generieren sollten. Zudem sollte der Steuerfuss von 1,60 Einheiten im 2017 und 2018 auf 1,70 Einheiten angehoben und im 2019 und 2020 auf 1,65 Einheiten festgesetzt werden. Dadurch erhöhten sich die geplanten jährlichen Steuererträge um weitere rund 65 beziehungsweise 35 Millionen Franken. Die jährliche Wachstumsrate für die Staatssteuern der natürlichen Personen konnte wieder leicht angehoben werden (von 3 auf 3,6 % im 2017 bzw. auf 3,5 % ab 2018). Die Wachstumsraten der juristischen Personen wurden von rund 4 bis 5 auf 3,5 Prozent gesenkt.

Ihr Rat hat bei der Beratung des KP17 Massnahmen im Steuerbereich im Umfang von jährlich 7,5 Millionen Franken abgelehnt. Zudem lehnte das Luzerner Stimmvolk eine Steuerfusserhöhung ab. Der Voranschlag 2017 musste mit entsprechenden Mindererträgen neu erstellt werden. Gesamthaft führte dies im AFP 2018–2021 gegenüber dem AFP 2017–2020 zu Mindereinnahmen von rund 73 Millionen Franken im Jahr 2018 und von 41 Millionen Franken ab 2019. Die jährlichen Wachstumsraten für die Staatssteuern der natürlichen Personen und juristischen Personen wurden von 3,5 auf 3,25 Prozent gesenkt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Änderungen des Steuerertrages von AFP zu AFP grossmehrheitlich aus geplanten und umgesetzten beziehungsweise nicht umgesetzten Steuergesetz- und Steuerfussänderungen resultierten. Das ordentliche Wachstum der Steuererträge hat sich seit 2011 leicht abgeflacht. Bereits der AFP 2012–2015 hat diese Entwicklung prognostiziert und für 2015 ein Steuerwachstum der natürlichen und juristischen Personen von 3,5 Prozent prognostiziert.

Zu Frage 7: Welche Schlüsse hat der Regierungsrat aus diesen Abweichungen und Korrekturen gezogen? Wie haben sich diese Erkenntnisse auf die Budgetierung 2018 und die Folgejahre ausgewirkt?

Die Vergangenheit zeigt, dass Steuererträge in ihrer Gesamtheit relativ genau budgetiert wurden und sowohl positive als auch negative Abweichungen aufgetreten sind (vgl. Antwort zu Frage 1, die Abweichungen liegen zwischen -2,8 und +2,5 %). Da die Steuererträge die Hauptfinanzierungsquelle des Kantons sind, machen die zwar relativ geringen prozentualen Abweichungen trotzdem einen Abweichungsbetrag von bis zu 30 Millionen Franken aus. Wir sind deshalb bestrebt, die Budgetgenauigkeit ständig zu verbessern.

Die Ausgangslage für die Planung der Steuererträge stellt jeweils das letzte abgeschlossene Rechnungsjahr dar. Im Fall des Budgets 2018 beziehungsweise des AFP 2018–2021 war dies das Rechnungsjahr 2016. Auf dieser Basis erstellen wir eine erste Hochrechnung für das laufende Jahr (2017). Dabei prüfen wir, ob Budgetabweichungen aus dem Vorjahr nachhaltig sind und ob die im Budget des laufenden Jahres angenommenen Wachstumsparameter noch stimmen. Ein wichtiger Hinweis dazu liefern seit letztem Jahr neu die in LUTAX bereits gestellten Rechnungen für das jeweils laufende Jahr.

Für das Budgetjahr (2018) und die weiteren Jahre planen wir jährliche Wachstumsraten für die ordentlichen Erträge der juristischen und der natürlichen Personen. Dabei stellen wir unter anderem auf die Erkenntnisse der Vorjahre ab. Schwierig ist dabei zu erkennen, ob es sich bei Veränderungen um einen Trend handelt oder um «normale» Schwankungen. Besonders anspruchsvoll ist dies bei den juristischen Personen, da hier die Steuerbasis sehr volatil ist. Weiter berücksichtigen wir in den ordentlichen Wachstumsraten die prognostizierten volkswirtschaftlichen Entwicklungen wie das Bruttoinlandprodukt, die Nominallohnentwicklung, die Teuerung oder die Bevölkerungsentwicklung des Kantons Luzern. Aufgrund aller Faktoren haben wir die jährlichen Wachstumsraten für die Staatssteuern der natürlichen und juristischen Personen im AFP 2018–2021 gegenüber dem AFP 2017–2020 von 3,5 auf 3,25 Prozent gesenkt.

Nebst der ordentlichen Wachstumsrate berücksichtigen wir auch kommende Gesetzesänderungen. Ab 2018 sind die von Ihrem Rat beschlossenen Massnahmen aus dem KP17 und ab 2020 die vom Bund mit der Steuervorlage 17 (SV17) angekündigte Erhöhung der Dividendenbesteuerung in den AFP 2018–2021 eingeflossen.

Zu Frage 8: Sind für das Jahr 2018 negative Budgetabweichungen bei den Steuererträgen zu erwarten? Wie gedenkt der Regierungsrat diese zu kompensieren?

In der Jahresrechnung 2017 lagen die Steuererträge (Fiskalertrag) 27,9 Millionen Franken unter dem Budget. Im Zeitpunkt der Erstellung des AFP 2018–2021 und des Voranschlagsentwurfs 2018 war diese Entwicklung noch nicht bekannt. Es besteht somit ein erhöhtes Risiko, dass die heute geplanten künftigen Steuererträge tiefer ausfallen könnten. Wir werden im AFP-Prozess 2019–2022 eine erste Hochrechnung für das Jahr 2018 erstellen und prüfen, welche Auswirkungen die Budgetabweichung 2017 auf den erwarteten Ertrag 2018 hat (Basiseffekt und Wachstumsrate). Dabei sind wir auf die aktuellsten Daten 2018 von LUTAX angewiesen. Resultiert insgesamt für 2018 eine negative Budgetabweichung, werden wir Kompensationsmöglichkeiten prüfen. Erfahrungsgemäss sind diese unterjährig, aufgrund des hohen Anteils gebundener oder bereits bestellter Ausgaben, beschränkt. Verbleibende Verluste würden dem statistischen Ausgleichskonto der Schuldenbremse belastet und so dem kommenden AFP 2019–2022 zur Kompensation übertragen.

Zu Frage 9: Wie sieht die Entwicklung der Steuererträge in den künftigen Jahren des Aufgaben- und Finanzplanes aus?

Aktueller Stand der Finanzplanung ist der AFP 2018–2021. Wir werden die Steuererträge im AFP 2019–2022 neu planen. Zum Vorgehen verweisen wir auf unsere Ausführungen zu den Fragen 7 und 8.

Zu Frage 10: Die grosse Mehrheit der Luzerner Gemeinden weist höhere Steuererträge aus als budgetiert. Welches sind aus der Sicht des Regierungsrates die Gründe, dass die Abweichungen in den Gemeinden mehrheitlich positiv und beim Kanton negativ sind?

Die ordentlichen Gemeindesteuern und die kantonalen Staatssteuern beruhen auf den gleichen Faktoren. Die Entwicklung der Staatssteuern und der ordentlichen Gemeindesteuern je Einheit verlaufen somit parallel, und sie betrug von 2011 bis 2016 plus zirka 11 Prozent. Auf Grund der unterschiedlichen Steuereffizienzen auf der Kantons- und der Gemeindeebene ist der Gesamtertrag der kantonalen Staatssteuern seit 2011 etwas stärker angestiegen (+18 %) als der Gesamtertrag der ordentlichen Gemeindesteuern (+15 %). Eine grundsätzlich unterschiedliche Entwicklung der Steuererträge in den Rechnungen von Kanton und Gemeinden liegt somit nicht vor. Die Gründe für unterschiedliche Abweichungen zwischen Budget und Rechnung liegen somit in den jeweiligen Budgets.

Das Ziel unseres Rats ist jeweils, so realistisch wie möglich zu budgetieren. Das heisst, wir gehen bei allen Einnahmen und Ausgaben vom jeweils wahrscheinlichsten Szenario aus. Dabei bestehen immer Chancen und Risiken, dass ein finanzielles besseres oder schlechteres Szenario eintritt. Wie in der Antwort zur Frage 1 ausgeführt, schwanken die Abweichungen zwischen den budgetierten und den effektiven kantonalen Staats- und Nebensteuern seit 2011 zwischen -2,8 und +2,5 Prozent. In vier von sieben Jahren fielen die Steuererträge tiefer aus als budgetiert. In drei Jahren lagen die Erträge über dem Budget.

Die gesamthaften Rechnungsergebnisse der Luzerner Gemeinden fielen seit 2011 ausnahmslos besser aus als budgetiert (vgl. Finanzleitbild 2017 B 79 vom 9. Mai 2017, Seite 9 Abb. 3). Die Gemeinden budgetieren in ihrer Gesamtheit eher pessimistisch und präsentieren dementsprechend oft bessere Abschlüsse als budgetiert.