



Regierungsrat

Luzern, 20. Juni 2016

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 166

Nummer: A 166
Protokoll-Nr.: 657
Eröffnet: 20.06.2016 / Finanzdepartement

Anfrage Nussbaum Adrian und Mit. über die Auswirkungen der Veränderung des Ressourcenpotenzials

A. Wortlaut der Anfrage

Im Planungsbericht Perspektiven und Konsolidierung der Kantonsfinanzen (KP17) schreibt der Regierungsrat, dass der Kanton Luzern sich im Ressourcenindex seit der Einführung des NFA stark verbessert hat. Dies habe zur Folge, dass beide Staatsebenen (Kanton und Gemeinden) einerseits mehr Steuern einnehmen, aber der Kanton auch weniger Ressourcenausgleich bekommt. Beide Staatsebenen profitieren von den zusätzlichen Steuereinnahmen. Der Kanton erhält zusätzliche Erträge aus der Bundessteuer, muss aber die Kürzung des NFA tragen. Dies hat zur Folge, dass der Kanton netto Finanzmittel verliert, die Gemeindeebene jedoch zusätzliche Einnahmen erhält.

1. Kann diese Behauptung mit der tatsächlichen Entwicklung der indexierten Steuererträge inklusive NFA und direkte Bundessteuer seit 2008 für den Kanton und die Gemeinden nachgewiesen werden?
2. Welche Möglichkeiten oder Modellrechnungen sieht der Regierungsrat, um die zusätzlichen Steuereinnahmen aus dem zusätzlichen Ressourcenpotenzial für die beiden Staatsebenen (Kanton und Gemeinden) in absoluten Zahlen für die Vergangenheit und die Zukunft schätzungsweise zu quantifizieren?
3. Gibt es Modelle, die konkreten Auswirkungen der Steigerung des Ressourcenpotenzials auf einzelne Gemeinden und/oder einzelne Regionen des Kantons Luzern zu berechnen?
4. Sieht der Regierungsrat eine Möglichkeit, diese Schätzungen für die künftigen Veränderungen des Ressourcenausgleiches zu institutionalisieren?
5. Wie hoch schätzt der Regierungsrat die zusätzlichen Steuereinnahmen des Kantons Luzern für das gesteigerte Ressourcenpotenzial 2016 ein?
6. Wie hoch schätzt der Regierungsrat die zusätzlichen Steuereinnahmen der Gemeinden gesamthaft für das gesteigerte Ressourcenpotenzial 2016 ein?
7. Wie hoch schätzt der Regierungsrat die zusätzlichen Steuereinnahmen von einzelnen Gemeinden und einzelner Regionen ein?
8. Steht das gesteigerte Ressourcenpotenzial in einer Abhängigkeit zum unterschiedlichen Wachstum einiger Regionen?
9. Beabsichtigt die Regierung, die regionalen Unterschiede respektive die unterschiedliche Profitierung der Gemeinden künftig im kantonalen Finanzausgleich berücksichtigen zu lassen?
10. Sind dem Regierungsrat Modellrechnungen in diesem Zusammenhang von anderen Kantonen bekannt?

Nussbaum Adrian

Bucher Franz

Zurkirchen Peter
Odermatt Markus
Galliker Priska
Roos Guido
Lichtsteiner-Achermann Inge
Helfenstein Gianmarco
Lipp Hans
Dissler Josef
Kaufmann Pius
Arnold Erwin
Bernasconi Claudia
Schmassmann Norbert
Roth Stefan
Bucheli Hanspeter

Peyer Ludwig
Roos Willi Marlis
Piazza Daniel
Wyss Josef
Hunkeler Yvonne
Krummenacher-Feer Marlis
Bühler Adrian
Jung Gerda
Zehnder Ferdinand
Gehrig Markus
Grüter Thomas
Oehen Thomas
Zurbriggen Roger
Kaufmann-Wolf Christine

B. Antwort Regierungsrat

Zu Frage 1: Kann diese Behauptung mit der tatsächlichen Entwicklung der indexierten Steuererträge inklusive NFA und direkte Bundessteuer seit 2008 für den Kanton und die Gemeinden nachgewiesen werden?

Wir gehen davon aus, dass die Anfrage Bezug nimmt auf die Medienmitteilung der K5-Gemeinden (Ebikon, Emmen, Horw, Kriens und Stadt Luzern) vom 30. Mai 2016. Gemäss dieser Medienmitteilung zeige ein Gutachten der Universität St. Gallen, dass «die Steuerertragsentwicklung einschliesslich NFA-Zahlungen seit 2008 [...] für Kanton und Gemeinden sehr ähnlich und per 2015 für beide leicht positiv» sei.

Die erwähnte Studie ist gemäss Medienberichten [Dähler, Stefan: Stadt widerspricht dem Kanton, in: Neue Luzerner Zeitung, 2. Juni 2016, Nr. 125, S. 25] jedoch noch nicht abgeschlossen und wurde bisher nicht zugänglich gemacht. Folglich können über die Medieninformationen hinaus noch keine Aussagen gemacht werden. Fest steht, dass der gemäss Medienmitteilung der K5-Gemeinden untersuchte Zeitraum von 2008 bis 2015 nicht die relevante Periode für eine Beurteilung der NFA-Beiträge ist.

Der NFA 2015 des Bundes basiert auf dem Ressourcenpotenzial der Jahre 2009 bis 2011, die Steuergesetzrevision 2009 findet in den untersuchten Zahlen nur teilweise Eingang, die Steuergesetzrevision 2011 findet noch keinen Ausdruck. Erst ab dem NFA 2016 steigt der Ressourcenindex des Kantons Luzern stark an. Der damit einhergehende Rückgang des Ressourcenausgleichs ab dem Rechnungsjahr 2016 betrifft ausschliesslich den Staatshaushalt, nicht aber die Gemeinden.

Für die Beurteilung des aktuellen Handlungsbedarfs sind die Planzahlen der AFP-Periode 2016-2019 relevant. Die folgende Tabelle zeigt die erbetenen Zahlen. Alle weiss hinterlegten Zellen enthalten definitive Werte; zu allen grau hinterlegten Zellen existieren erst Prognosen beziehungsweise die Planzahlen des Kantons und der Gemeinden.

Jahr	Kanton Luzern							Luzerner Gemeinden	
	Ressourcenindex ¹ Kanton Luzern	Auszahlung NFA ¹ in Mio. Fr.	Anteil an direkter Bundessteuer ² in Mio. Fr.	Einkommens- und Vermögenssteuern ³ in Mio. Fr.	Gewinn- und Kapitalsteuern ³ in Mio. Fr.	Total in Mio. Fr.	Index Kt. 2008=100	Ordentliche Steuern ⁴ in Mio. Fr.	Index Gde. 2008=100
2008	76.7	304.3	103.3	731.2	153.8	1'292.6	100.0	1'084.8	100.0
2009	76.5	298.3	92.2	721.2	148.2	1'259.9	97.5	1'049.2	96.7
2010	75.5	310.8	95.3	737.6	123.1	1'266.7	98.0	1'032.2	95.2
2011	74.1	335.2	97.2	728.0	133.5	1'293.9	100.1	1'045.3	96.4
2012	76.1	338.4	95.5	750.7	94.1	1'278.7	98.9	1'002.9	92.4
2013	77.0	345.6	116.7	790.4	113.5	1'366.1	105.7	1'054.8	97.2
2014	78.9	324.5	121.6	842.7	109.7	1'398.5	108.2	1'109.7	102.3
2015	79.6	307.6	126.2	844.6	93.9	1'372.3	106.2	1'135.4	104.7
2016	83.5	229.8	129.4	897.7	122.1	1'378.9	106.7	1'157.6	106.7
2017	84.5	204.6	132.7	922.4	127.6	1'387.3	107.3	1'190.3	109.7
2018	86.0	185.9	136.0	945.8	133.2	1'400.9	108.4	1'228.3	113.2
2019	84.6	215.7	138.8	970.8	136.7	1'462.0	113.1	1'265.9	116.7

¹ Eidgenössische Finanzverwaltung EFV, nur Ressourcenvergleich; ab 2017 BAK Basel Economics bzw. AFP

² Dienststelle Steuern Kanton Luzern, AFP

³ Staatsrechnung, ab 2011 Jahresbericht des Kantons Luzern; ab 2016 Budget und AFP

⁴ LUSTAT Statistik Luzern - Gemeindefinanzstatistik; ab 2015 Erhebung Finanzdepartement zu Voranschlägen und FAP der Gemeinden

Grau hinterlegte Felder: AFP 2016-2019, FA-Prognosen 2017-2023

Die Entwicklung der Staats- und Gemeindesteuern für Einkommen, Vermögen, Gewinn und Kapital verläuft steuerfussbereinigt parallel, weil beide Staatsebenen dieselben Tarife auf dieselbe Bemessungsgrundlage anwenden. Die Planzahlen, also die erwarteten Erträge weichen aufgrund von unterschiedlichen Einschätzungen der Planungsparameter und der angewendeten Budgetvorsicht ab.

In der Tabelle ist offensichtlich, dass das Wachstum der Anteile an der direkten Bundessteuer weniger stark ausfällt, als der Ausfall beim Ressourcenvergleich.

Zu Frage 2: Welche Möglichkeiten oder Modellrechnungen sieht der Regierungsrat, um die zusätzlichen Steuereinnahmen aus dem zusätzlichen Ressourcenpotenzial für die beiden Staatsebenen (Kanton und Gemeinden) in absoluten Zahlen für die Vergangenheit und die Zukunft schätzungsweise zu quantifizieren?

Wir verweisen grundsätzlich auf die oben dargestellte Tabelle. Die Vergangenheitsdaten beziehen wir von den öffentlichen Statistikstellen des Kantons und des Bundes.

Die aktuellen und die zukünftigen Daten beziehen wir aus unterschiedlichen Quellen. Die Plandaten über die Anteile an der direkten Bundessteuer beziehen wir von der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Die Planzahlen für die NFA Zahlungen werden im Auftrag des Bundes und der Kantone durch BAK Basel berechnet. Diese Berechnungen werden durch das Finanzdepartement in Zusammenarbeit mit LUSTAT Statistik Luzern plausibilisiert. Die Budgetzahlen für die direkten Steuern beruhen auf eigenen Schätzungen des Kantons und der einzelnen Gemeinden. Die dazu notwendigen volkswirtschaftlichen Parameter beziehen wir von den üblichen Prognostikern wie die Schweizerische Nationalbank, die KOF, BAK Basel oder die Grossbanken UBS und CS.

Zu Frage 3: Gibt es Modelle, die konkreten Auswirkungen der Steigerung des Ressourcenpotenzials auf einzelne Gemeinden und/oder einzelne Regionen des Kantons Luzern zu berechnen?

Das Ressourcenpotenzial beim NFA basiert im Wesentlichen auf den Bemessungsgrundlagen der direkten Bundessteuer. Beim kantonalen Finanzausgleich hingegen besteht das Ressourcenpotenzial im Wesentlichen aus den mit einem mittleren Steuerfuss gewichteten Steuereinnahmen der direkten Steuern sowie anderen Erträgen der Gemeinden.

Das Ressourcenpotenzial des NFA hat konkrete Auswirkungen auf den Anteil an den direkten Bundessteuern. Der Vergleich der Ressourcenpotenziale aller Kantone wird durch den

Ressourcenindex dargestellt und hat einen konkreten Einfluss auf die Höhe des Ressourcenausgleichs. Von diesen Auswirkungen sind die Gemeinden nicht direkt betroffen.

Der Kanton und die Gemeinden schätzen aufgrund der genannten volkswirtschaftlichen Parameter und ihrer regionalen beziehungsweise kommunalen Situation die Steuererträge für die direkten kantonalen Steuern. Eine Prognose für die Entwicklung des kantonalen Finanzausgleichs für jede einzelne Gemeinde wäre sehr aufwändig und mit grossen Unsicherheiten behaftet.

Zu Frage 4: Sieht der Regierungsrat eine Möglichkeit, diese Schätzungen für die künftigen Veränderungen des Ressourcenausgleichs zu institutionalisieren?

Prognosen zur Veränderung des Ressourcenausgleichs im NFA sind bereits institutionalisiert. BAK Basel Economics erstellt im Auftrag des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) und aller Kantone Modellrechnungen. Wir haben in den letzten Jahren diese Werte jeweils unverändert in den Aufgaben- und Finanzplan übernommen. Siehe auch unsere Antwort auf Anfrage A 148. Wir erwarten die NFA Zahlen der Eidgenössischen Finanzverwaltung und im Nachgang die Prognosen von BAK Basel Ende Juni beziehungsweise anfangs Juli. Wir haben bereits mehrfach auf das Risiko von zusätzlichen Ausfällen hingewiesen. Sobald die Zahlen veröffentlicht werden, werden wir diese in den Aufgaben- und Finanzplan AFP 2017 - 2020 einfließen lassen.

Zu Frage 5: Wie hoch schätzt der Regierungsrat die zusätzlichen Steuereinnahmen des Kantons Luzern für das gesteigerte Ressourcenpotenzial 2016 ein?

2014 beliefen sich die direkten Steuern von natürlichen und juristischen Personen (ohne Sondersteuern) des Kantons Luzern auf 952 Millionen Franken und 2015 auf 938 Millionen Franken. Im Voranschlag 2016 sind 1'020 Millionen Franken eingestellt; der Voranschlag 2016 wurde jedoch vor Vorliegen des Abschlusses 2015 erstellt. Erste Schätzungen für 2016 zeigen, dass die Budgetvorgaben eingehalten werden können. Für 2016 beträgt die Zunahme gemäss Voranschlag demnach 68 Millionen Franken (+ 7 %) im Vergleich zu 2014 beziehungsweise 81 Millionen Franken (+ 9 %) im Vergleich zu 2015.

Zu Frage 6: Wie hoch schätzt der Regierungsrat die zusätzlichen Steuereinnahmen der Gemeinden gesamthaft für das gesteigerte Ressourcenpotenzial 2016 ein?

2014 beliefen sich die direkten Steuern von natürlichen und juristischen Personen aller Luzerner Gemeinden auf 1'110 Millionen Franken (ohne Sondersteuern, Nachsteuern und Steuerstrafen sowie Eingänge abgeschriebener Steuern). Die Werte der Rechnungen 2015 liegen noch nicht vor. Aufgrund der Medienmitteilung der K5-Gemeinden vom 30. Mai 2016 wird im Vergleich zu 2008 ein Wachstum auf 107,8 Indexpunkte erwartet, dies entspricht einem Steuerertrag 2015 von rund 1'170 Millionen Franken.

Gemäss den uns von den Gemeinden für die Ressourcenpotenzial-Prognose zur Verfügung gestellten Daten fällt das Wachstum etwas geringer aus. Demnach werden die ordentlichen Gemeindesteuern 2016 voraussichtlich auf 1'158 Millionen Franken steigen. Die Gemeinden erwarten somit in ihren Planungen eine Zunahme von 48 Millionen Franken (+ 4 %) im Vergleich zu 2014 beziehungsweise 22 Millionen Franken (+ 2 %) im Vergleich zu 2015. Damit gehen sowohl der Kanton als auch die Gemeinden von einer Zunahme aus, unterscheiden sich jedoch in der Einschätzung der Stärke der Zunahme (siehe Antwort zu Frage 5).

Zu Frage 7: Wie hoch schätzt der Regierungsrat die zusätzlichen Steuereinnahmen von einzelnen Gemeinden und einzelner Regionen ein?

Der Regierungsrat macht keine Einschätzung der Höhe der zukünftigen Steuereinnahmen der Gemeinden. Diese Aufgabe übernimmt jede Gemeinde einzeln im Rahmen des Budgets und der Mittelfristplanung. Das Finanzdepartement summiert die durch die Gemeinden festgelegten Zahlen. Siehe dazu die Tabelle in der Antwort zu Frage 1.

Hingegen werden die vergangenen Steuereinnahmen durch LUSTAT Statistik Luzern erfasst und publiziert. Die Steuererträge der Gemeinden stiegen 2014 gegenüber dem Vorjahr um 55 Millionen Franken - nachdem sie bereits 2013 um 52 Millionen Franken zugenommen hatten. Dies entspricht einem Wachstum von je gut fünf Prozent (siehe LUSTAT aktuell (2015/06), Gemeindefinanzen 2014).

Zu Frage 8: Steht das gesteigerte Ressourcenpotenzial in einer Abhängigkeit zum unterschiedlichen Wachstum einiger Regionen?

Das Ressourcenpotenzial des Kantons Luzern ist die Summe der Potenziale aller Luzerner Regionen und Gemeinden. Zum Wachstum des kantonalen Ressourcenpotenzials tragen alle Regionen und Gemeinden nach ihren Möglichkeiten unterschiedlich stark bei. Es ist normal, dass in einem Kanton nicht alle Regionen zu jeder Zeit genau identische Wachstumspotenziale aufweisen; die Kantonsstrategie trägt dieser Tatsache Rechnung mit dem Schwerpunkt «Stadt und Land stärken sich gegenseitig». Der Luzerner Finanzausgleich ist ein wichtiges Instrument, mit dem die starken Regionen ihre Solidarität gegenüber allen Gemeinden beweisen.

Zu Frage 9: Beabsichtigt die Regierung, die regionalen Unterschiede respektive die unterschiedliche Profitierung der Gemeinden künftig im kantonalen Finanzausgleich berücksichtigen zu lassen?

Der kantonale Finanzausgleich bezweckt gerade die Unterschiede der Gemeinden auszugleichen. Vergleiche dazu § 1 FAG, SRL Nr. 610.

[...]

1 Der Finanzausgleich bezweckt

- a. einen Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden,
- b. eine Stärkung der finanziellen Autonomie der Gemeinden,
- c. eine Verringerung der Unterschiede bei der Steuerbelastung innerhalb des Kantons.

[...]

Unterschiede im Ressourcenpotenzial verschiedener Regionen und Gemeinden sind bereits heute im Luzerner Finanzausgleich vollständig berücksichtigt. Alle Gemeinden erhalten eine garantierte Mindestausstattung in der Höhe von 86,4 Prozent des kantonalen Ressourcenpotenzials pro Einwohnerin und Einwohner. Wenn das Ressourcenpotenzial pro Kopf im kantonalen Mittel steigt, steigt auch die Mindestausstattung proportional, da sie in Prozent des kantonalen Mittels fixiert ist. Wenn sich das Steuersubstrat einer Gemeinde über- oder unterdurchschnittlich entwickelt, sinkt beziehungsweise steigt ihr Ressourcenausgleich. Ressourcenstarke Gemeinden leisten über die horizontale Abschöpfung einen Beitrag von 25 Prozent an die Finanzierung des Ressourcenausgleichs; auch diese Abschöpfung reagiert auf Veränderungen des Ressourcenpotenzials einzelner Gemeinden.

Zu Frage 10: Sind dem Regierungsrat Modellrechnungen in diesem Zusammenhang von anderen Kantonen bekannt?

Auch andere Kantone erstellen, wie der Kanton Luzern, Berechnungen zu ihren Steuererträgen und Finanzausgleichssystemen. Der Regierungsrat steht über die Finanzdirektorenkonferenz in regelmässigem Austausch mit den anderen Kantonen. Konkrete und detaillierte Modellrechnungen liegen uns nicht vor, diese könnten aufgrund ihrer spezifischen Ausgestaltung auch nur schlecht interpretiert werden.