KANTON LUZERN

Kantonsrat

Sitzung vom: 15. September 2015, nachmittags

Protokoll-Nr. 364

Nr. 364

Anfrage Roth David und Mit. über Steuerausfälle durch Entlastung von Kapital (A 23). Schriftliche Beantwortung

Die schriftliche Antwort des Regierungsrates auf die am 29. Juni 2015 eröffnete Anfrage von David Roth über Steuerausfälle durch Entlastung von Kapital lautet wie folgt:

"Zu Frage 1: Welche Steuerarten, deren Einnahmen teilweise oder ausschliesslich dem Kanton und deren Einnahmen teilweise oder ausschliesslich den Gemeinden zugute kommen, wurden in den letzten 15 Jahren abgeschafft oder reduziert? Wir bitten um eine vollständige und detailliert beschriebene Auflistung.

Wir verweisen auf die Zusammenstellung im Anhang. Die dort angeführten Werte wurden anhand der damals gültigen Steuereinheiten ermittelt und in die Zusammenstellung übernommen. Als Inkrafttreten der Anschlussgesetzgebungen wird jeweils das Inkrafttreten gestützt auf das Bundesrecht genannt. Dieses kann vom formellen Inkrafttreten der nachgeführten Bestimmung des Luzerner Steuergesetzes abweichen. Die Änderung des Einkommenssteuertarifs führt jeweils auch zu einer Anpassung der Grundstückgewinnsteuerbelastung, da das Gesetz über die Grundstückgewinnsteuer (SRL Nr. 647) in § 22 auf den Einkommenssteuertarif verweist. Die mit Anpassungen des Einkommenssteuertarifs verbundenen Entlastungen bei der Grundstückgewinnsteuer sind nicht berücksichtigt.

Zu Frage 2: Wie hoch werden die entsprechenden jährlichen Steuereinnahmeausfälle pro Steuerart, sowohl auf Kantons- als auch auf Gemeindeebene geschätzt? Wir bitten ebenfalls um eine Schätzung der möglichen Einnahmeausfälle im Zeitverlauf unter plausiblen Annahmen des potenziellen Verlaufs.

Wir verweisen auf die Zusammenstellung im Anhang und die Ausführungen zu Frage 1. Wir haben mit unserer Antwort auf die Anfrage A 474 Felicitas Zopfi-Gassner und Mit. über die finanzielle Entwicklung des Kantons Luzern, eröffnet am 28.01.2014, die Entwicklung der Ausfälle des Kantons Luzern im Zeitverlauf (siehe nachfolgende Tabelle 1) ausgewiesen.

Tabelle 1: Vergleich von erwartetem Ertrag und effektivem Ertrag aus Revisionen Steuergesetz / Steuerfuss (in Mio. Fr.)

Steuerjahr	Massnahme	berechneter Ausfall der Massnahmen	erwarteter Ertrag nach Massnahmen[1)]	Effektiver Ertrag[2)]	Abweichungen
2004				838	
2005	Steuergesetzrevision 2005	-28	810	856	+46
2006	Senkung Steuerfuss von 1.7 auf 1.6 Einheiten	-50	806	856	+49
2007	Steuergesetzrevision 2008	-2	854	906	+52
2008	Steuergesetzrevision 2008	-57			
	Senkung Steuerfuss von 1.6 auf 1.5 Einheiten	-50			
	Total	-107	799	820	+21
2009	Steuergesetzrevision 2008	-35	785	811	+27
2010	Steuergesetzrevision 2008	-18	793	805	+11
2011	Steuergesetzrevision 2011	-42	763	784	+22
2012	Steuergesetzrevision 2011	-25	759	773	+14
2013	Keine Massnahmen	-	773	818	+45

1) Erwarteter Ertrag nach Massnahmen: Berechneter Ertrag bei gegenüber Vorjahr unverändertem Steuersubstrat
2) Effektiver Ertrag: Laufender Ertrag des Steuerjahres plus die in den nachfolgenden Jahren eingehenden, zugehörigen Steuernachträge. Für die Steuerjahre 2010 bis 2013 sind die ab 2014 mutmasslich eingehenden Nachträge mitberücksichtigt.

Zu Frage 3: Wie viele Kapitalgesellschaften und wie viele natürliche Personen haben je Steuerart von den Entlastungen effektiv profitiert, wie viele nicht? Wir bitten um eine möglichst präzise Schätzung.

Diese Frage lässt sich mangels entsprechender statistischer Grundlagen nicht beantworten. Es bräuchte umfangreiche Auswertungen und teilweise Analysen der Veranlagungen der einzelnen Steuerpflichtigen. Selbst eine auch nur annähernde Schätzung wäre daher nicht seriös.

Zu Frage 4: Wie hoch werden die möglichen Steuerausfälle des Kantons sowie der Gemeinden im Hinblick auf die geplante Unternehmenssteuerreform III geschätzt?

Vorab gilt es darauf hinzuweisen, dass die Unternehmenssteuerreform III (USR III) nicht darauf abzielt, die Steuern der Unternehmungen generell zu senken, wie kritische Stimmen unterstellen. Vielmehr handelt es sich dabei um eine wichtige Reform, um das heute bestehende Steuersubstrat in der Schweiz zu erhalten und die Standortattraktivität der Schweiz zu erhöhen. Allein auf Stufe Bund belaufen sich die Gewinnsteuereinnahmen von juristischen Personen mit international nicht mehr akzeptierten Steuerregimes auf knapp die Hälfte des gesamten Gewinnsteueraufkommens. Davon profitieren auch die Kantone mit ihrem Anteil an der direkten Bundessteuer (bisher 17 % und gemäss USR III neu 20,5 %) in wesentlichem Umfang. Basierend auf dieser Faktenlage ist daher die USR III als eine wirtschaftlich notwendige Investition in den Erhalt des Unternehmensstandorts Schweiz und der damit zusammenhängenden Arbeitsplätze zu betrachten.

Mit den auf 2010 und 2012 vorgenommenen Senkungen der Gewinnsteuer hat der Kanton Luzern bereits eine der gemäss USR III vorgesehenen Hauptmassnahmen vorweggenommen. Der Kanton Luzern ist heute im interkantonalen und internationalen Standortwettbewerb sehr gut positioniert. Ein funktionierender Arbeitsmarkt, die Verkehrserschliessung, die

Flughafennähe, ein gutes Bildungsangebot, verfügbare Arbeitskräfte und die politische Stabilität in Verbindung mit der tiefen Gewinnbesteuerung sprechen für den Standort Luzern. Dieser Vorteil, den sich Luzern erarbeitet hat, wäre allerdings bei Annahme der hängigen Gesetzesinitiative "Für faire Unternehmenssteuern" wieder in hohem Masse gefährdet.

Die finanziellen Auswirkungen weiterer im Rahmen der USR III diskutierter Massnahmen (z. B. Patentbox, zinsbereinigte Gewinnsteuer, erhöhter Abzug für Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen, Anpassungen beim NFA) können erst abgeschätzt werden, wenn deren konkrete Ausgestaltung definitiv bekannt ist und das Verhalten der betroffenen Unternehmungen absehbar wird. Einzelne Massnahmen aus der USR III werden zu Mehreinnahmen führen (insbesondere die Erhöhung des Teilbesteuerungssatzes für Erträge aus qualifizierten Beteiligungen und die Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer). Zum heutigen Zeitpunkt ist daher noch nicht abschätzbar, ob per Saldo überhaupt mit Ausfällen aus der USR III zu rechnen ist.

Anhang - Massnahmen der Steuergesetzrevisionen 2001, 2005, 2008, 2011 und 2014

Steuerart: E = Einkommen, V = Vermögen, G = Gewinn, K = Kapital, S = Sondersteuern, M = Mehrere gleichzeitig
"-" Entlastungen/Mehreinnahmen nicht quantifizierbar oder vernachlässigbar / Werte in Mio. CHF

Massnahme *(kursiv = Anschlussgesetzgebung an Bundesrecht)*	**StGR**	**Inkraft-treten**	**Steuer-art**	**Entlastungen Kanton**	**Entlastungen Gemeinden**	**Entlastungen Total**
Ausgleich kalte Progression Einkommen	2001	2001	E	21.1	22.5	43.6
Wegfall Lehrlingsabzug	2001	2001	E	-0.1	-0.1	-0.2
Rentenbesteuerung 100 Prozent	2001	2001	E	-18.5	-19.7	-38.2
Alimentenbesteuerung 100 Prozent	2001	2001	E	-0.4	-0.4	-0.8
Allgemeine Berufsauslagen (für beide Ehegatten)	2001	2001	E	-0.1	-0.1	-0.2
Besondere Berufsauslagen (unbeschränkter Abzug)	2001	2001	E	2.8	3.0	5.8
Zweitverdienerabzug	2001	2001	E	-4.0	-4.3	-8.3
Abzug Sparkapitalzinsen und Versicherungen	2001	2001	E	9.1	9.7	18.8
Persönlicher Abzug	2001	2001	E	-19.1	-20.4	-39.5
Kinderabzug	2001	2001	E	5.5	5.9	11.4
Fremdbetreuungsabzug	2001	2001	E	1.1	1.2	2.3
Reduktion Tarif und Freibeträge Vermögen	2001	2001	V	4.9	5.2	10.1
Überführung Liegenschaften ins Privatvermögen zum Verkehrswert	2001	2001	E	-	-	-
Streichung Abzug Kosten Energiesparmassnahmen	2001	2001	E	-	-	-
Stabilisierungsprogramm 1998 des Bundes	2001	2001	E	-	-	-
Streichung Einschlag auf Rückkaufswert von Kapitalversicherungen	2001	2001	V	-	-	-
Reform Unternehmensbesteuerung 1997	2001	2001	M	-	-	-
Erbschaftssteuergesetz	2001	2001	S	-	-	-
Grundstückgewinnsteuergesetz (Anpassungen an StHG)	2001	2001	S	-	-	-
Handänderungssteuergesetz	2001	2001	S	-	-	-
Entlastung untere Einkommen	2005	2005	E	14.0	16.0	30.0
Erhöhung Kinderabzug	2005	2005	E	7.0	8.0	15.0
Übernahme des Versicherungsabzugs aus dem Steuerpaket 2001 des Bundes	2005	2005	E	-	-	-
Reduktion Kapitalsteuer bei Betriebsgesellschaften	2005	2005	K	5.0	6.0	11.0
Reduktion Kapitalsteuer bei Holdinggesellschaften	2005	2005	K	1.0	1.0	2.0
Reduktion Kapitalsteuer bei Domizil- und Verwaltungsgesellschaften	2005	2005	K	1.0	1.0	2.0
Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung	2005	2005	M	-	-	-
Erhöhung Freigrenze fakultative Nachkommenerbschaftssteuer der Gemeinden	2005	2005	S	-	2.5	2.5
Umsetzung Fusionsgesetz	2005	2005	M	-	-	-
Reduktion Tarif Einkommen (inkl. Ausgleich der kalten Progression)	2008	2008	E	50.0	62.0	112.0
Reduktion Tarif Vermögen	2008	2009	V	35.0	42.0	77.0
Kompensationseffekt aus Reduktion Tarif Vermögen (Annahme gemäss Botschaft)	2008	2009	V	-17.5	-21.0	-38.5
Reduktion Tarif Gewinn	2008	2010	G	14.0	17.0	31.0
Reduktion Tarif Kapital	2008	2010	K	3.5	4.2	7.7
Abschaffung nachträgliche Vermögenssteuer	2008	2007	V	2.0	3.0	5.0
Erbenhaftung für Steuerbussen	2008	2007	S	-	-	-
Partnerschaftsgesetz	2008	2007	M	-	-	-
Stiftungsrecht (Erhöhung Abzug von Zuwendungen	2008	2006	E	-	-	-

Massnahme *(kursiv = Anschlussgesetzgebung an Bundesrecht)*	**StGR**	**Inkraft-treten**	**Steuer-art**	**Entlastungen Kanton**	**Entlastungen Gemeinden**	**Entlastungen Total**
an gemeinnützige Institutionen)						
Nichtabzugsfähigkeit von Bestechungsgelder an Amtsträger	2008	2007	M	-	-	-
berufliche Vorsorge	2008	2007	E	-	-	-
Bekämpfung der Schwarzarbeit	2008	2008	E	-	-	-
Lohnmeldepflicht	2008	2008	E	-	-	-
Rechtsweggarantie	2008	2009	M	-	-	-
Reduktion Tarif Gewinn	2011	2012	G	25.0	33.0	58.0
Kompensationseffekt aus Reduktion Tarif Gewinn (Annahme gemäss Botschaft)	2011	2012	G	-9.0	-12.0	-21.0
Reduktion Tarif Einkommen	2011	2011	E	15.0	19.0	34.0
Ausgleich kalte Progression	2011	2011	E	15.0	19.0	34.0
Abzug Kinderbetreuung	2011	2011	E	6.0	8.0	14.0
Reduktion Minimalsteuer	2011	2011	M	2.0	2.0	4.0
Höchstbelastung natürliche Personen	2011	2011	M	-	-	-
Verdoppelung Freigrenze Kapitalsteuer für Vereine, Stiftungen und übrige jur. Personen	2011	2010	K	-	-	-
Reduktion Höchstbelastung von Korporationsgemeinden	2011	2011	M	-	-	-
Gleichstellung von Stief- und Pflegekindern mit Nachkommen bei der Erbschaftssteuer	2011	2011	S	-	-	-
Änderung Handänderungssteuergesetz (Anwendung subsidiärer Handänderungswert)	2011	2011	S	-	-	-
Änderung Grundstückgewinnsteuergesetz (ausserkantonale Liegenschaftshändler)	2011	2011	S	-	-	-
Unternehmenssteuerreform II (Teil 1; Transponierung und indirekte Teilliquidation)	*2011*	*2008*	*G*	-	-	-
Unternehmenssteuerreform II (Teil 2; erleichterte Liquidation bei Selbständigerwerbenden)	*2011*	*2011*	*E*	*4.0*	*6.0*	*10.0*
Unternehmenssteuerreform II (Teil 2; Milderung Doppelbelastung)	*2011*	*2009*	*M*	-	-	-
kollektive Kapitalanlagen	*2011*	*2007*	*M*	-	-	-
Nachsteuer- und Steuerstrafverfahren	*2011*	*2008*	*M*	-	-	-
Nachbesteuerung in Erbfällen und straflose Selbstanzeige	*2011*	*2010*	*M*	-	-	-
Gaststaatgesetz	*2011*	*2008*	*M*	-	-	-
Abschaffung Dumont-Praxis	*2011*	*2010*	*M*	-	-	-
Abschaffung Liegenschaftssteuer	*2014*	*2015*	*S*	*20.0*	*20.0*	*40.0*
Total Entlastungen				**193.8**	**237.7**	**434.5**

Zusammenfassung

		Entlastungen Kanton	**Entlastungen Gemeinden**	**Entlastungen Total**
Einkommen (E)	56 %	108.4	135.2	243.6
Vermögen (V)	12 %	24.4	29.2	53.6
Gewinn (G)	16 %	30.0	38.0	68.0
Kapital (K)	5 %	10.5	12.2	22.7
Sondersteuern (S)	10 %	18.5	21.0	42.5
Mehrere gleichzeitig (M)	1 %	2.0	2.0	4.0
Total Entlastungen		**193.8**	**237.7**	**434.5**

Prozentangaben berechnet anhand der Entlastungen Total."

David Roth bedankt sich für die ausführliche Auflistung in der Antwort der Regierung. Gleichzeitig bedaure er, dass die Schätzung (Frage 3) nicht habe durchgeführt werden können. Er habe die Diskussion primär verlangt, um auf Tabelle 1 eingehen zu können: Diese zeige, vielfach behauptetes sei falsch. Der Kanton habe weniger Steuern als noch vor 10 Jahren (Rückgang von 838 auf 818 Millionen Franken zwischen 2004 und 2013). Im selben Zeitraum hätte aber entsprechend der Teuerung von 4,1 Prozent eine Steigerung auf 870 Millionen Franken resultieren sollen. Ebenso sei in diesem Zeitraum ein Bevölkerungswachstum von 40'000 Personen ausgewiesen (plus 11 Prozent). Ergo hätte sogar eine Steigerung auf

970 Millionen Franken resultieren müssen. Also hätten allein Teuerung und Bevölkerungswachstum eine Zunahme der Steuereinnahmen um rund 160 Millionen Franken bewirken sollen - ohne irgendwelche Steuererhöhungen. Mit den Ausgaben verhalte es sich ebenso, die Ausgaben pro Kopf seien gesunken. Wenn man nicht nur die Sphäre des Kantons Luzern anschaue und mit andern Kantonen vergleiche, so habe beispielsweise der Kanton Zürich im selben Zeitraum bei den Steuereinnahmen eine Zunahme von 40 Prozent zu verzeichnen, dito der Kanton Bern mit 18 Prozent. Die SP habe viele dieser Steuervorstösse mitunterstützt, welche zu dieser nun vorliegenden Situation im Kanton Luzern geführt hätten. Dies vor allem mit dem Anliegen Schwelleneffekte zu beseitigen und gewünschte Anreize zu schaffen. Er bitte aber - und dies sei seine Kritik an der Beantwortung des Vorstosses - nicht mehr in diesen nominellen Zahlen zu denken, sondern in den gewichteten, denn die Welt rundherum wie auch der Kanton Luzern seien in Veränderung begriffen. Das Fazit sei somit, dass der Kanton Luzern nicht Mehrausgaben sondern Minderausgaben (pro Kopf) aufweise und nicht dort stehe, wie wenn er sich erfolgreich entwickelt hätte.
Patrick Hauser hält im Namen der FDP fest, dass der Kanton Luzern nicht ein Einnahmenproblem, sondern ein Ausgabenproblem habe. Dies zeigten auch die letzte Woche von Lustat betreffend Steuereinnahmen der Gemeinden veröffentlichten Zahlen. Der Regierungsrat beantworte die Fragen nach den Steuerarten und dem Umfang der Steuerausfälle ausführlich und nehme Bezug auf die Beantwortung der früheren Anfrage A 474 von Felicitas Zopfi. Die Frage nach der Anzahl profitierender Gesellschaften und natürlicher Personen könne wie ausgeführt aufgrund der statistischen Grundlagen nicht beantwortet werden. Es könne aber festgehalten werden, dass etwa 80 Prozent der Ausfälle bei natürlichen Personen und nur etwa 20 Prozent bei juristischen Personen zu Buche geschlagen hätten. Gemäss Aussage von Prof. Christoph Hauser, Hochschule Luzern könne davon ausgegangen werden, dass dies in erster Linie dem Konsum und erst in zweiter Linie dem Sparen zugutegekommen sei. Die letzte Frage (Ausfälle der Unternehmenssteuerreform III) könne heute nicht umfassend beantwortet werden. Möglicherweise würden durch die Unternehmenssteuerreform III dem Kanton Luzern keine Ausfälle entstehen. Es sei zu wünschen, dass die notabene demokratisch legitimierte Steuerstrategie als verlässliches Instrument weitergeführt werden könne ohne ständigen Angriffen ausgesetzt zu sein.
Michael Töngi führt - vor dem Hintergrund der Angriffe auf seine als falsch taxierten Aussagen, dass sie Steuereinnahmen nicht zugenommen hätten - im Anschluss an David Roth weiter aus, dass wenn man aufgrund der Lustat-Daten den etwas längeren Zeitraum von 1999 – 2013 heranziehe, hätten die Steuereinnahmen tatsächlich um 15 Prozent zugenommen. Jedoch habe im selben Zeitraum die Bevölkerung um 13 Prozent zugenommen und die Teuerung habe 9 Prozent betragen. Die Steuereinnahmen hätten sich also etwa gleich entwickelt, wie die Bevölkerung, jedoch ohne Ausgleich der Teuerung. Ein Unternehmen, welches über 15 Jahre die Teuerung nicht ausgleiche, sei wohl kaum funktionsfähig. Vor allem aber habe das Bruttoinlandprodukt in dieser Zeitspanne um 60 Prozent zugenommen, was sich doch irgendwo beim Staat niederschlagen sollte, indem er mit seinen Dienstleitungen dabei ein Stück weit mitwachse. Vor der Situation, wo in diesem Bereich kaum etwas ausgeschöpft worden sei, müssten die Steuereinnahmen als massiv hinterherhinkend bezeichnet werden. So seien immer mehr Aufgaben auf anderen Wegen als über die Steuern zu finanzieren. Solches müsse zu denken geben, insbesondere bei der nächsten Budgetdebatte. Die Steuereinnahmen hätten also einen massiven Rückgang erfahren, welcher nicht auf anderen Wegen kompensiert worden sei.
Armin Hartmann bedauert, dass die Diskussion sich hier nicht um die Anfrage drehe. Effektiv sei das Kapital um fast nichts entlastet worden und es sei ein Fakt, dass im Kanton Luzern ausgerechnet bei Kapital der grösste Handlungsbedarf bestehe. Die Kapitalbesteuerung sei grundsätzlich ineffizient, weil sie die Substanz angreife. Konkret heisse dies, wenn man nichts mache, habe man Ende Jahr weniger als zu Beginn. Dies widerspreche den Grundsätzen des Steuersystems. Es sei viel über das Wachstum der Einnahmen gesagt worden. Grundsätzlich sei das Staatswachstum nicht in verfolgungswürdiges Ziel, sondern schlicht Leistungen zu erbringen und dafür Geld einzunehmen. Im Detail betrachtet, seien etwa die Zinsaufwendungen des Kantons sehr stark zurückgegangen, was zu mehr Gelder für die Leistungserbringung führe. Ob schliesslich effektiv für die wirklich notwendigen Leistungen nicht gar mehr Geld zur Verfügung gestanden habe, müsse im Detail angeschaut werden.
Im Namen des Regierungsrates bestätigt Finanzdirektor Marcel Schwerzmann, dass das Kapital relativ wenig entlastet worden sei. Man stehe vor der Unternehmenssteuerreform III,

welche möglicherweise auch eine Bestimmung im StHG (Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden) nach sich ziehe. Diese werde als "Kann-Formulierung" aufgenommen werden, was den Kantonen erlaube die Kapitalsteuern faktisch abzuschaffen. Wie das einige schon gemacht hätten und es dem Kanton Luzern noch bevorstehe. Es sei bekannt, dass eine Kapitalsteuer von der Substanz zehre. Bezüglich der Teuerung sei anzumerken, dass die Teuerung bei den Steuern ausgeglichen werde, jedoch in die andere Richtung. Bei der letzten Steuergesetzrevision habe der Kantonsrat bestimmt, dass die Teuerung jedes Jahr als kalte Progression weggenommen werde; die Tarife würden bei steigender Teuerung erhöht, jedoch nicht gesenkt bei deren Rückgang. Er stehe auch dazu, durch den Ausgleich der kalten Progression den Steuerzahlenden nicht mehr Belastung zuzumuten, jedoch dürfe man sich danach nicht beklagen, die Teuerung sei nicht ausgeglichen. Bei den Ausgaben würde sich die Teuerung aber normal auswirken. Also spiele auf der Ausgabenseite die Teuerung und auf der Einnahmeseite ebenso, jedoch in die andere Richtung. Somit seien die Vergleiche mit der Teuerung nicht ganz statthaft.

Der Anfragende ist mit der Antwort des Regierungsrates teilweise zufrieden.