



Regierungsrat

Luzern, 19. Dezember 2017

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 402

Nummer: A 402
Protokoll-Nr.: 1411
Eröffnet: 11.09.2017 / Finanzdepartement

Anfrage Freitag Charly und Mit. über die Schaffung von mehr Klarheit in der Kommunikation der Finanzpolitik, im Speziellen bei der Unternehmenssteuerpolitik

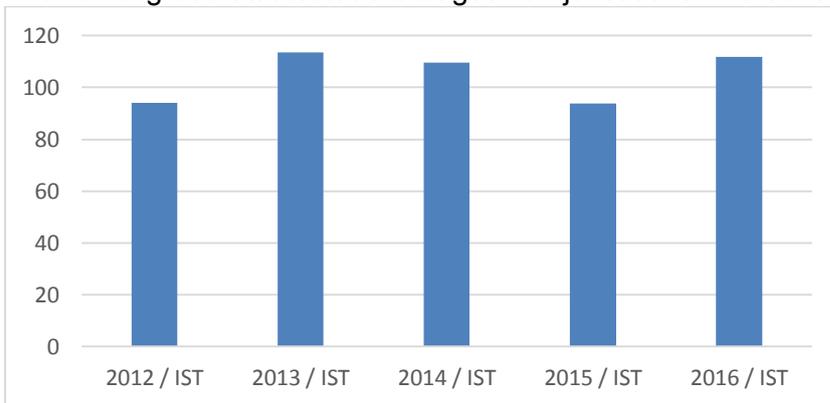
Zu Frage 1: Der Begriff der Tiefsteuerpolitik des Kantons Luzern wird von verschiedenen Interessensgruppen unterschiedlich definiert und instrumentalisiert. Es gilt diesen daher zu klären. Wie ist die Definition der Luzerner Regierung des Begriffes Tiefsteuerpolitik? Wer soll von dieser Politik profitieren und welche Ziele verfolgt sie?

Der Begriff Tiefsteuerpolitik wurde nicht von uns geprägt. Es liegt deshalb nicht an uns, diesen Begriff zu definieren. Wir verwenden den Begriff Steuerstrategie. Wir haben in drei Steuergesetzrevisionen 2005, 2008 und 2011 die natürlichen Personen und die Unternehmen um jährlich total 450 Millionen Franken bei den Staats- und Gemeindesteuern entlastet. Der Anteil der eingesetzten Mittel für die natürlichen Personen beträgt 74 Prozent, für die Unternehmen wurden 26 Prozent eingesetzt. Zur zukünftigen Steuerbelastung enthält das Finanzleitbild 2017 folgende Aussagen: "Wir bleiben steuerlich attraktiv. Bei der Steuerbelastung der Einkommenssteuer der natürlichen Personen positionieren wir uns unter dem schweizerischen Durchschnitt, bei der Vermögenssteuer liegen wir deutlich unter dem schweizerischen Durchschnitt. Bei der Gewinnsteuer der juristischen Personen halten wir einen Spitzenplatz. Bei den Kapitalsteuern streben wir im Kantonsvergleich eine unterdurchschnittliche Belastung an." (vgl. Botschaft B 79 Finanzleitbild 2017 vom 9. Mai 2017 S. 22 Grundsatz 4 Ziff. 2). Diese Aussagen hat Ihr Rat mit folgender Bemerkung zur Kenntnis genommen: "Die Ziele der Steuerbelastung im nationalen Vergleich erreichen wir durch überdurchschnittliche Effizienz der Leistungserbringung und mit der konsequenten und permanenten Überprüfung des Leistungsangebotes." (vgl. Kantonsratsbeschluss über den Planungsbericht «Finanzleitbild 2017» vom 19. Juni 2017 im Luzerner Kantonsblatt Nr. 25 vom 24. Juni 2017 S. 1811).

Zu Frage 2: Für die aktuelle finanzpolitische Beurteilung und Analyse müssen wir uns oft auf Zahlen von LUSTAT stützen, die in der Regel drei Jahre zurückliegen. Für die Planung, die politische Diskussion oder das Monitoring der Steuerstrategie hinken diese Zahlen oft um Jahre hinterher. Die Steuerverwaltung kann die relevanten Zahlen hingegen aktuell zusammenstellen. Konkret: Die fakturierten Werte für die juristischen Personen können durch die Dienststelle Steuern jederzeit und ohne viel Aufwand in einer hohen Qualität geliefert werden. Der Regierungsrat wird daher ersucht, die Erträge der Steuerjahre 2012 bis 2016 für juristische Personen in einer einfachen Grafik aufzulisten, um die Entwicklungen im Vergleich zur Steuerstrategie klar dokumentieren/spiegeln zu können. Da die Fakturierungen für 2017 bereits erfolgt sind, ersuche ich ebenfalls um eine Aussage zu den Trends im Vergleich zum Steuerjahr 2016 (beispielsweise September 2016 zu September 2017).

Unsere unterjährigen Hochrechnungen sowie die Planung der Steuererträge im Aufgaben- und Finanzplan basieren nicht auf statistischen Daten. Sämtliche Prognosen werden auf Basis des jeweils beim Planungszeitpunkt aktuellsten Fakturierungsstandes erstellt. Diese Informationen sind uns seit Einführung des LuTax-Systems, welches von Gemeinden und Kanton gemeinsam genutzt wird, verfügbar. Für die Erstellung eines Forecasts im laufenden Jahr oder von Prognosen in Folgejahren müssen diese Stichtagsdaten mit Annahmen für den kommenden Zeithorizont ergänzt werden. Unsere Nachprüfungen der Steuerprognosen zeigen, dass diese im Zeitraum 2010 bis 2016 plus/minus 0,3 bis 2,9 Prozent von den tatsächlichen Ergebnissen des Gesamtertrages von Staats- und Nebensteuern abweichen. In Anbetracht der zahlreichen exogenen Einflussfaktoren auf die Steuerertragsentwicklung ist dies eine sehr gute Prognosefähigkeit.

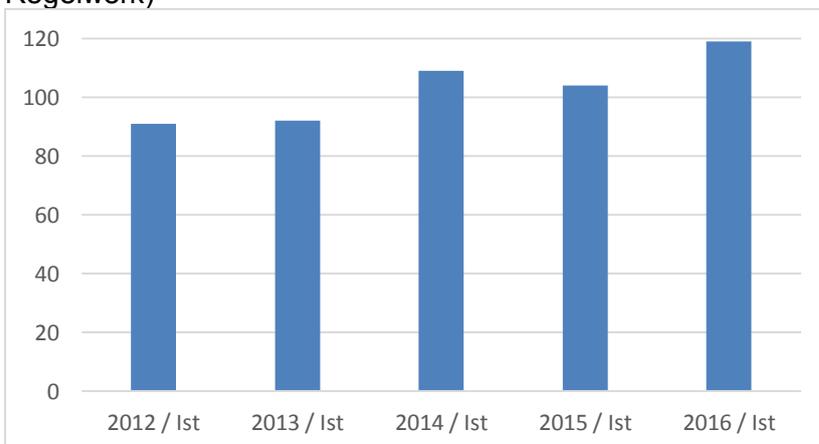
Entwicklung des Staatssteuerertrages von juristischen Personen in Millionen Franken



Die Berechnungen orientieren sich gemäss unserem Regelwerk am Durchschnitt der tatsächlichen Nach- und Rückträge in den vorangehenden Jahren.

Die Gemeinden weisen ihre Steuererträge auf Basis der im Kalenderjahr fakturierten Steuern aus. Mit dieser Darstellung können die kantonalen Steuererträge wie folgt dargestellt werden.

Entwicklung des Staatssteuerertrages von juristischen Personen in Millionen Franken (ohne Regelwerk)



Für die Steuerperiode 2017 wurden per 31. Oktober 2017 für juristische Personen provisorische Fakturierungen im Betrag von 95,2 Millionen Franken erstellt. Im Vorjahr betrug der Wert per Ende Oktober für die Steuerperiode 2016 rund 92,6 Millionen Franken.

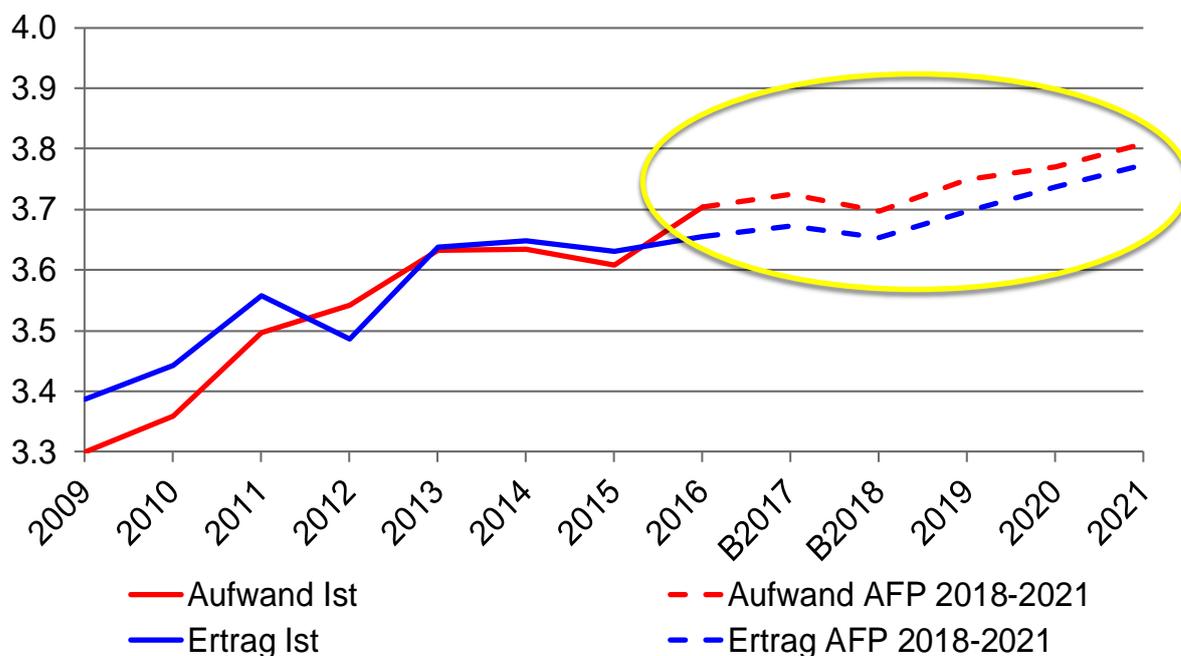
Zu Frage 3: Der Finanzdirektor hat wiederholt erklärt, dass es mindestens fünf Jahre braucht, bis die Halbierung der Unternehmenssteuerstrategie seine Wirkung entfaltet. 2012 ist diese Halbierung erfolgt, weshalb sich nun 2017 (also 5 Jahre später), eine mit Zahlen hinterlegte Analyse machen lässt. Ich ersuche den Regierungsrat, eine anschauliche Entwicklung der Steuererträge als Folge der Halbierung der Unternehmenssteuern so exakt wie möglich im erwähnten 5-Jahres-Zeitraum zu präsentieren. Gleichzeitig ist aufzuzeigen, wie sich die Steuern in den uns umgebenden Kantonen entwickelt haben und wie die Planung dieser Kantone für die Zukunft aussieht, da der Kanton Luzern nicht isoliert betrachtet werden kann.

Entwicklung Steuerkraft

Die absolute Steuerkraft (Bruttoertrag pro Einheit der Staatssteuern) stieg von 571 Millionen Franken (2011) auf 635 Millionen Franken (2016). Das ist eine Steigerung um 11,3 Prozent und liegt deutlich über dem Bevölkerungswachstum. Im gleichen Zeitraum stieg die Wohnbevölkerung des Kantons Luzern von 379'788 auf 401'080 Einwohnerinnen und Einwohner oder um 5,6 Prozent. Die relative Steuerkraft pro Einwohnerin und Einwohner stieg von 2011 bis 2016 um 5,4 Prozent.

Aufwand steigt stärker als der Ertrag

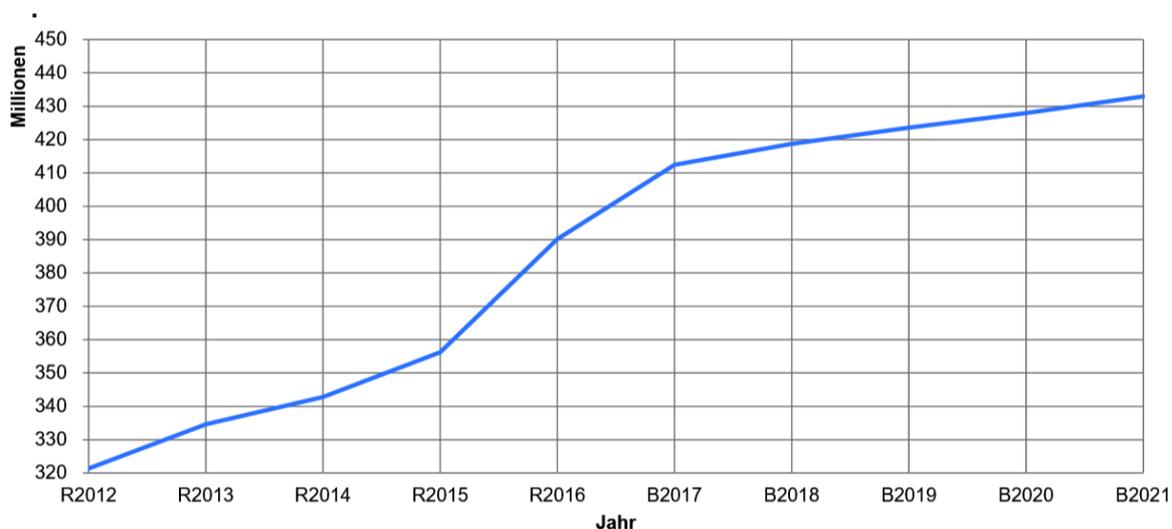
Trotz dieser positiven Entwicklung der Steuerkraft steigt der Aufwand stärker als der Ertrag.



Die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen wächst aufgrund des Bevölkerungswachstums, der Demografie (Alterung, Vereinzelung), der Migration und der Anspruchshaltung an die öffentliche Hand. Zudem belasten die öffentliche Hand die veränderten Lebensgewohnheiten wie die 24-h-Gesellschaft (Sicherheit, Ordnung, Mobilität, Gesundheit). Das Resultat dieser Entwicklungen zeigt sich in allen Aufgaben des Kantons.

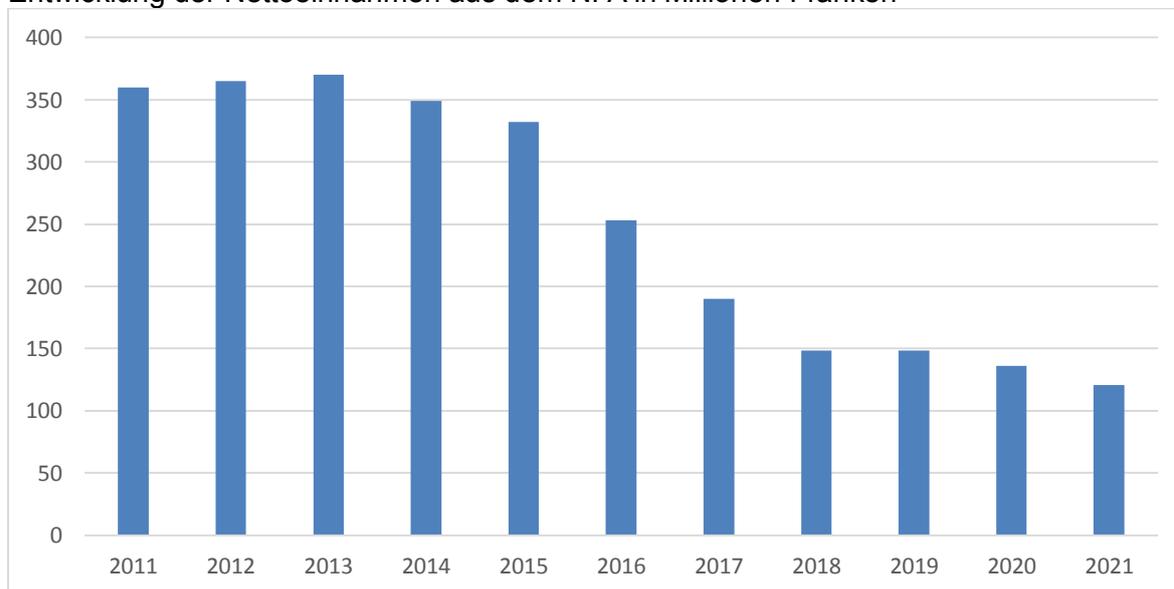
Hierzu das Beispiel der Gesundheitskosten:

Das Aufwandswachstum zwischen 2012 und 2021 beträgt 37 Prozent (inklusive Erhöhung Finanzierungsanteil Kanton an stationären Behandlungen auf 55 Prozent).



Zum anderen zeigt die gestiegene Finanzkraft auch Auswirkungen auf den NFA. Die Zahlen an den Kanton Luzern sind in den letzten Jahren massiv zurückgegangen, von 370 Millionen Franken im 2013 zu 120 Millionen Franken im 2021. Dies entspricht einem Ertragsrückgang von 250 Millionen Franken, was rund vier Zehntel einer Steuereinheit entspricht.

Entwicklung der Nettoeinnahmen aus dem NFA in Millionen Franken



Quelle AFP

Mit mehreren Sparpaketen konnte die Entwicklung insbesondere bei der kantonalen Verwaltung in den letzten Jahren gedämpft werden. Die Ablehnung von mehreren Entlastungsmaßnahmen des Projekts KP17 durch den Kantonsrat sowie die vom Luzerner Stimmvolk abgelehnte Halbierung der Kantonsbeiträge an die Musikschulen verschlechterten die Ausgangslage gegenüber der Vorjahresplanung um 17 bis 55 Millionen Franken jährlich. Hinzu kam der Wegfall des höheren Anteils an der direkten Bundessteuer ab 2019 (rund 34 Mio. Fr. jährlich) infolge der vom Schweizer Stimmvolk abgelehnten Unternehmenssteuerreform III

(USR III). Aus der von den Luzernerinnen und Luzernern abgelehnten Erhöhung des Steuerfusses resultierte eine Ertragsminderung von rund 65 Millionen Franken im Jahr 2018 sowie 35 und 36 Millionen Franken in den Folgejahren. Wir haben die Massnahmen zur Bewältigung der Situation im Rahmen des AFP 2018-2021 dargelegt.

Steuererträge umliegende Kantone

Wir verweisen für die Entwicklung der Steuererträge des Kantons Luzern auf die Antwort zu Frage 2. Für die Entwicklung der Steuererträge der umliegenden Kantone müssen wir auf die Finanzstatistik des Eidgenössischen Finanzdepartementes verweisen <https://www.efv.ad-min.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/berichterstattung.html>. Sie stellt sämtliche Fiskaleinnahmen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden dar. Bei diesen Erträgen handelt es sich um sämtliche Steuereinnahmen eines Jahres. Gewinn- und Kapitalsteuererträge sind jeweils separat ausgewiesen.

Steuervorlage 17 (SV17) Umsetzung im Kanton Luzern

Die Vernehmlassung zur Steuervorlage 17 (SV17) des Bundes wurde erst vor kurzer Zeit beendet. Zur Planung der umliegenden Kantone können wir deshalb zum heutigen Zeitpunkt noch keine definitiven Aussagen machen. Unserer Einschätzung nach werden die meisten Kantone versuchen, die Gewinnsteuerbelastung im Bereich von 12 bis 14 Prozent festzulegen. Ausnahmen dürften die Kantone Zürich, Aargau und Bern sein. Der Einsatz der Begleitmassnahmen ist unterschiedlich. Einige Kantone werden keine Begleitmassnahmen einführen, einige wenige hingegen alle.

Die Umsetzung der einzelnen Massnahmen der SV17 im Kanton Luzern wird sich auf das gesetzgeberisch und inhaltlich Notwendige beschränken müssen.

Patentbox

Mit der sogenannten Patentbox wird der Gewinn aus Patenten und vergleichbaren Rechten vom übrigen Gewinn getrennt und tiefer besteuert. Die Entlastung darf höchstens 90 Prozent betragen. Die Kantone können eine geringere Entlastung vorsehen. Für den Kanton Luzern ist eine Entlastung von 10 Prozent vorgesehen. Die Ausgestaltung der Patentbox orientiert sich an den geltenden internationalen Standards.

Zusätzliche Abzüge für Forschung und Entwicklung

Für Forschung und Entwicklung (F&E) können die Kantone zusätzliche Abzüge von höchstens 50 Prozent des entsprechenden Aufwands vorsehen. Die Massnahme ist auf F&E im Inland ausgerichtet. Als massgeblicher F&E-Aufwand gilt der Personalaufwand zuzüglich eines pauschalen Zuschlags von 35 Prozent. Nebst der selbst durchgeführten F&E soll der zusätzliche Abzug auch für Auftragsforschung durch Dritte im Inland geltend gemacht werden können, wobei bei Auftragsforschung lediglich 80 Prozent des in Rechnung gestellten Betrags förderfähig sein sollen. Im Kanton Luzern sind keine zusätzlichen Abzüge für F&E vorgesehen.

Entlastungsbegrenzung

Die steuerliche Entlastung aufgrund der Patentbox und der zusätzlichen Abzüge für F&E darf nicht höher sein als 70 Prozent des steuerbaren Gewinns. In die Berechnung einbezogen werden zudem die Abschreibungen aufgrund einer früheren Besteuerung als Statusgesellschaft. Die Entlastungsbegrenzung sieht für die Kantone verbindlich vor, dass ein Unternehmen immer mindestens 30 Prozent seines steuerbaren Gewinns vor Anwendung der Sonderregelungen versteuern muss und dass aus der Anwendung der Sonderregelungen keine Verluste resultieren dürfen. Die Kantone können auch eine höhere Mindestbesteuerung vorsehen. Im Kanton Luzern soll die steuerliche Entlastung aufgrund der Patentbox und der zusätzlichen Abzüge für F&E nicht höher als 20 Prozent des steuerbaren Gewinns sein.

Erhöhung der Dividendenbesteuerung

Die Dividendenbesteuerung bei massgebenden Beteiligungen von mindestens 10 Prozent am Grund- oder Stammkapital einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft von natürlichen Personen soll auf Stufe Bund und Kantone auf 70 Prozent erhöht werden. Die Kantone können eine weitergehende Erhöhung vorsehen. Der Kanton Luzern sieht eine Erhöhung der Dividendenbesteuerung bei massgebenden Beteiligungen auf 70 Prozent vor.

Fakultative Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer (NID)

Die Finanzdirektorenkonferenz hat in ihrer Stellungnahme gefordert, dass die NID in die Vorlage aufzunehmen ist. Diese Massnahme erlaubt, fiktive Zinsen auf übermässig hohem Eigenkapital vom Gewinn in Abzug zu bringen. Der Kanton Luzern sieht nicht vor, diese Massnahme einzuführen.

Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer

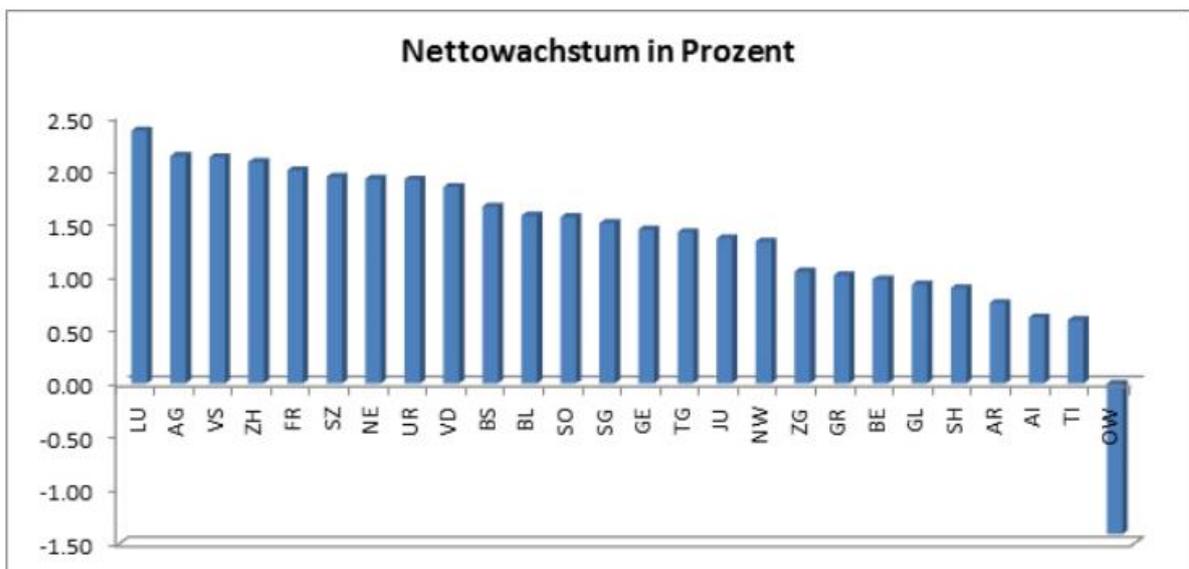
Um den Kantonen finanzpolitischen Handlungsspielraum zur Umsetzung der SV17 zu verschaffen, soll der Kantonsanteil an den Einnahmen der direkten Bundessteuer von heute 17, auf neu 20,5 Prozent erhöht werden. Das ergäbe für den Kanton Luzern Mehreinnahmen von rund 32 Millionen Franken. Die Mehreinnahmen aus der Erhöhung des Kantonsanteils sind im AFP bereits berücksichtigt. Nach Vorstellung der Kantone und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren soll zudem der Kantonsanteil wie bei der USR III auf 21,2 Prozent erhöht werden.

Zu Frage 4: Die Steuererträge sind das Eine, direkte und indirekte Folgen aus der Tiefsteuerpolitik das Andere. Welche Indikatoren (Positiv- wie Negativentwicklungen) lassen sich als Folge der Steuerstrategie für den Kanton Luzern eindeutig zuordnen (wie neu geschaffene Arbeitsplätze seit der Halbierung der Unternehmenssteuern, Veränderung der Wettbewerbsindikatoren im Vergleich zu anderen Kantonen, gesicherte Vergleiche zur Standortqualität usw.).

Mit nachfolgenden Indikatoren dokumentieren wir die positive Entwicklung unserer Steuerstrategie.

Gründung neue Firmen

In der Schweiz wurden 2017 von Januar bis September 31'924 neue Firmen gegründet. Das grösste Nettowachstum in Prozent der bestehenden Firmen verzeichnet der Kanton Luzern.



Quelle: CRIF AG 2017

In der Grafik wurden sämtliche Firmen berücksichtigt, welche im Zeitraum von Januar bis September 2017 neu ins Handelsregister eingetragen wurden sowie alle Firmen, welche in dieser Zeit im Handelsregister gelöscht wurden. Eine Firmenlöschung erfolgt zum Beispiel bei der Auflösung von Amtes wegen, bei der Einstellung des Konkursverfahrens, bei Ende der Liquiditätsfrist, bei Fusionen oder bei Firmenaufgaben infolge fehlender Nachfolgeregelung.

Stellenwachstum

Ebenso positiv zu bewerten ist das Stellenwachstum im Kanton Luzern. Zwischen 2011 und 2015 sind im Kanton Luzern 10'000 neue Vollzeitstellen entstanden. Das Wachstum der Beschäftigung betrug damit 5,69 Prozent. Das Wachstum in der Schweiz betrug in der gleichen Periode 3,89 Prozent.

Vollzeitäquivalente	2011	2012	2013	2014	2015	Δ 11-15
Kanton Luzern	177'374	179'035	183'414	185'453	187'459	5.69%
Gesamte Schweiz	3'849'380	3'867'250	3'932'973	3'965'736	3'999'208	3.89%
Zentralschweiz	360'964	363'845	373'381	376'855	381'070	5.57%
Kanton Zug	80'164	80'862	83'106	84'664	85'639	6.83%
Kanton Nidwalden	16'919	17'222	18'079	18'135	18'256	7.90%
Kanton Zürich	799'473	800'481	813'522	822'544	829'627	3.77%
Kanton Schwyz	58'302	58'268	59'807	59'671	60'702	4.12%

Standortqualität

Mit dieser Entwicklung verbunden wird die Standortqualität des Kantons Luzern heute – insbesondere wegen der tiefen Gewinnsteuer – in einschlägigen Studien deutlich besser dargestellt als in früheren Jahren (z. B. CS-Studie 2016 Rang 6 [2005 noch Rang 17] und UBS-Studie 2014 Rang 5).

Kostenumfeld

Von den 26 Kantonen verzeichnet Luzern das drittiefste Kostenumfeld (Quelle: Kantonaler Wettbewerbsindikator UBS 2016).

Humankapital

Bei Anteil der Personen mit einem Universitäts- oder Fachhochschulabschluss beziehungsweise einer höheren Berufsbildung liegt der Kanton Luzern an siebter Stelle der 26 Kantone. (Quelle: Kantonaler Wettbewerbsindikator UBS 2016).

Weitere Indikatoren

Im Weiteren haben wir in unserer Botschaft B 10 zur Volksinitiative "Für faire Unternehmenssteuern" und Gegenvorschlag vom 22. September 2015 weitere Indikatoren zu den Wirkungen der Steuerstrategie aufgezeigt (vgl. insbesondere S. 10 ff.).

Zu Frage 5: Wie viele Gemeinden haben das einstige Niveau vor der Steuerhalbierung (Stand 2011) bereits wieder erreicht oder überschritten und wo stehen die anderen Gemeinden? Ich ersuche die Regierung, dazu eine gesamthafte Übersicht der Gemeinden zu erstellen.

Im Jahr 2016 konnten 35 von 83 Gemeinden Unternehmenssteuern von mindestens 100 Prozent im Vergleich zu 2011 fakturieren. In diesen Gemeinden leben 47 Prozent der Bevölkerung und es werden 62 Prozent der Steuereinnahmen der juristischen Personen (JP) fakturiert. Der Median liegt bei Neuenkirch (95 %). Die Spitzenplätze belegen Vitznau (580 %), Weggis (372 %) und Rain (275 %). Die hintersten Plätze belegen Buchrain (37 %), Meggen (51 %) und Meierskappel (53 %). 46 von 83 Gemeinden konnten im Jahr 2016 Unternehmenssteuern von mindestens 90 Prozent im Vergleich zu 2011 fakturieren. In diesen Gemeinden leben 59 Prozent der Bevölkerung und werden 69 Prozent der Steuereinnahmen der JP fakturiert (siehe nachfolgende Grafik).

Steuereinnahmen Gemeinden nach Rechnungsstellung (JP):

Index	Anzahl Gemeinden					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
130 höher	0	4	4	8	15	17
120-129	0	1	2	3	2	4
110-119	0	2	3	6	3	8
100-109	83	2	4	8	9	6
90-99	0	3	9	12	10	11
80-89	0	10	8	12	12	13
70-79	0	18	13	14	18	6
60-69	0	17	21	15	11	12
50-59	0	21	13	4	2	5
40-49	0	2	3	0	0	0
bis 39	0	3	3	1	1	1

Fazit der Steuerstrategie:

- Die Steuerstrategie hat die privaten Haushalte entlastet. Es stehen mehr Mittel für den Konsum zur Verfügung.
- Die Steuerstrategie hat die Unternehmen entlastet. Es stehen mehr Mittel für Investitionen zur Verfügung. Dadurch wurden Arbeitsplätze geschaffen.
- Die Steuerkraft nimmt zu. Der Kanton wird dadurch unabhängiger.
- Die zunehmende Steuerkraft führte zu geringeren Erträgen bei der NFA. Die Differenz muss im Finanzhaushalt (Ausgaben/Einnahmen) ausgeglichen werden.
- In den Jahren um die Jahrtausendwende befand sich der Kanton Luzern steuerlich in einer Abwärtsspirale. Der Wettbewerbsdruck in der kleinräumigen Zentralschweiz führte zu negativen Wanderungsbilanzen bei natürlichen Personen und Unternehmungen. Das heisst, dass durch die Wegzüge sowohl Steuersubstrat wie auch Arbeitsplätze verloren gingen. Durch die drei Steuergesetzrevisionen 2005, 2008 und 2011 gelang es, die Belastungen zu erreichen, wie sie auch im Finanzleitbild 2017 weiterhin Gültigkeit haben. Die Entscheide, die steuerliche Situation von Luzern entscheidend zu verbessern und dadurch Steuersubstrat und Arbeitsplätze dazu gewonnen werden können, fanden sowohl im Kantonsrat als auch beim Souverän eine sehr hohe Zustimmung. Mit der Steuergesetzrevision 2011 wurden die Gewinnrenten bei den Unternehmungen mit dem Ziel gesenkt, den Kanton steuerlich auf die Unternehmenssteuerreform III vorzubereiten. Dieser Entscheid ist auch aus heutiger Sicht noch richtig. Bei der Umsetzung der Steuervorlage 17 kann der Kanton Luzern als vermutlich einziger Kanton der Schweiz darauf verzichten, die Gewinnsteuern zu senken. Das ist in Zeiten knapper Finanzmittel ein entscheidender Vorteil.