



Regierungsrat

Luzern, offen

ANTWORT AUF ANFRAGE**A 148**

Nummer: A 148
Protokoll-Nr.: offen
Eröffnet: 02.05.2016 / Finanzdepartement

Anfrage Budmiger Marcel und Mit. über die risikoreiche und lückenhafte Finanzstrategie des Regierungsrates**A. Wortlaut der Anfrage**

Im Planungsbericht zum Konsolidierungsprogramm 2017 (KP17) wird eine leider unvollständige Gesamtschau über die Luzerner Finanzperspektiven vorgenommen. So werden die positiven finanziellen Auswirkungen einer Annahme der Volksinitiative «Für faire Unternehmenssteuern», die bei der Bevölkerung hohe Chancen hat, in keinem Satz erwähnt. Im dritten Kapitel positioniert sich der Regierungsrat und zeigt seine Finanzstrategie auf. Auch diese weist Lücken auf und basiert auf vielen Annahmen. Hauptsächlich hofft die Regierung auf eine Verbesserung des Kantons Luzern beim Ressourcenindex. Wie dies erreicht werden soll trotz Image als unzuverlässiger Sparkanton und der schweizweiten Angleichung der Unternehmenssteuern nach unten, bleibt unklar. Zudem vergrößert sich aufgrund der Tiefsteuerstrategie die im Planungsbericht aufgezeigte Finanzlücke zum Einhalten der Schuldenbremse momentan mit jedem Unternehmen, welches nach Luzern zieht. Eine einseitige Fokussierung auf einen Faktor, welcher nicht direkt beeinflussbar, sondern sich im Verhältnis zu den anderen Kantonen bemisst, ist mit einem hohem Risiko verbunden.

Wir bitten den Regierungsrat deshalb, folgende Fragen zu beantworten.

1. Wieso ist die Erhöhung der Unternehmenssteuern im Planungsbericht nicht bei den Chancen auf Mehreinnahmen enthalten? Gibt es weitere Chancen oder Risiken, welche aus politischen Gründen nicht in den Finanzperspektiven aufgeführt sind? Auf welchen Betrag lassen sich diese Chancen und Risiken insgesamt schätzen?
2. Die Finanzstrategie des Regierungsrates bezieht sich hauptsächlich auf eine Verbesserung des Grenzschöpfungsquotienten beim NFA. Gemäss Planungsbericht kann der Regierungsrat die positiven Prognosen der BAK Basel nicht im Detail nachvollziehen (S. 9). Welche Details versteht der Regierungsrat nicht? Warum stützt sich die gesamte Finanzstrategie auf eine solche Prognose?
3. Um positive Effekte beim NFA zu erzielen, muss der Kanton bei den aktuell geltenden Steuersätzen eine Grenzabschöpfungsquote von 9 Prozent erreichen. Falls sich die Mehreinnahmen bei den Unternehmenssteuern weiter so entwickeln, wann würde der Kanton Luzern diesen Wert erzielen?
4. Welche Grenzabschöpfungsquote müsste der Kanton Luzern bei einem Gewinnsteuersatz je Einheit von 2,25 Prozent erreichen, damit der Nettoeffekt des NFA bei juristischen Personen positiv wäre?
5. Welche Veränderungen ergeben sich für die Position Luzerns im Steuerwettbewerb mit der Unternehmenssteuerreform III und der damit verbundenen Angleichung der Unternehmenssteuern unter den Kantonen?

Budmiger Marcel
Schär Fiona
Meyer Jörg
Fanaj Ylfete
Pardini Giorgio

Roth David
Fässler Peter
Odermatt Marlene
Zemp Baumgartner Yvonne
Candan Hasan

B. Antwort Regierungsrat

Zu Frage 1: Wieso ist die Erhöhung der Unternehmenssteuern im Planungsbericht nicht bei den Chancen auf Mehreinnahmen enthalten? Gibt es weitere Chancen oder Risiken, welche aus politischen Gründen nicht in den Finanzperspektiven aufgeführt sind? Auf welchen Betrag lassen sich diese Chancen und Risiken insgesamt schätzen?

Die Mehreinnahmen aus einer Erhöhung der Gewinnsteuer, wie sie die Volksinitiative verlangt, können nicht zuverlässig beziffert werden. Die Annahme der Initiative brächte möglicherweise Mehrerträge von rund 15 bis 20 Millionen Franken für den Kanton. Unserer Schätzung liegt die Annahme zugrunde, dass sich die steuerbaren Gewinne bei einer Erhöhung des Gewinnsteuersatzes aufgrund der Reaktion der Betroffenen unter Ausnutzung ihres steuerplanerischen Gestaltungsfreiraumes grundsätzlich analog dynamisch verringern, wie sie bei der Senkung des Gewinnsteuersatzes zugenommen haben. Aus diesem Grund würde sich zudem auch der kantonale Anteil am Ertrag der direkten Bundessteuer (17 %) um rund 5 bis 9 Millionen Franken verringern. Per Saldo ergäben sich damit auf Stufe Kanton noch Mehreinnahmen von rund 10 bis 11 Millionen Franken. Internationale Konzerne würden die Realisation von Gewinnen im Kanton Luzern überdenken. Ertragsstarke Unternehmen würden den Kanton Luzern wohl teilweise verlassen, neue würden weniger zuziehen. Damit gingen auch Arbeitsplätze und Steuereinnahmen von natürlichen Personen verloren. Ebenso würde die Investitionstätigkeit im Kanton Luzern dadurch abnehmen. Eine Erhöhung der Gewinnsteuer würde damit im Ergebnis nur kurzfristig zu relativ bescheidenen Mehreinnahmen, langfristig aber zu einem massiven Imageverlust führen. Aus diesen Gründen haben wir die Erhöhung der kantonalen Unternehmenssteuern im Zeitraum des AFP 2017-2020 weder als Risiko noch als Chance aufgeführt. Langfristig betrachten wir die Erhöhung des Gewinnsteuersatzes klar als Risiko.

Wir haben im Planungsbericht B 39 alle wesentlichen Chancen und Risiken aufgeführt. Eine Neubeurteilung werden wir im Rahmen der Arbeiten zum AFP 2017-2020 vornehmen.

Zu Frage 2: Die Finanzstrategie des Regierungsrates bezieht sich hauptsächlich auf eine Verbesserung des Grenzschöpfungsquotienten beim NFA. Gemäss Planungsbericht kann der Regierungsrat die positiven Prognosen der BAK Basel nicht im Detail nachvollziehen (S. 9). Welche Details versteht der Regierungsrat nicht? Warum stützt sich die gesamte Finanzstrategie auf eine solche Prognose?

Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) berechnet die Zahlen für den Finanzausgleich jeweils im 2. Quartal nur für das folgende Budgetjahr. Zahlen für die weiteren Planjahre werden durch den Bund nicht erhoben. Für einen einzelnen Kanton ist es praktisch unmöglich, die Finanzausgleichsdaten für die Planjahre mangels Steuerdaten der anderen Kantone zu simulieren. Aus diesem Grund haben die Kantone BAK Basel Economics AG (BAK Basel) den Auftrag erteilt, ein Prognosemodell für den Ressourcenausgleich zu erstellen. BAK Basel prognostiziert jährlich aufgrund der neusten Bundesdaten die Ressourcenausgleichszahlungen für die Folgejahre. Diese Zahlen übernehmen wir in den Aufgaben- und Finanzplan (AFP).

Prognosemodelle sind immer mit Unsicherheiten verbunden. Es ist korrekt, dass wir das Modell von BAK Basel vor allem mit den Werten ab 2019 nicht im Detail nachvollziehen können. BAK Basel legt nicht offen, auf welchen Grundlagen sie ihre Annahmen zur Regionalentwick-

lung des Steuersubstrats herleitet. Es kann von BAK Basel als privatwirtschaftlicher Anbieter auch nicht erwartet werden, dass sie ihr Know-how beziehungsweise geistiges Eigentum offenlegt. Hierzu müssten die schweizweiten Prognosen von einer öffentlichen (Statistik-) Stelle erstellt werden.

Gemäss unseren Erfahrungen aus dem Jahr 2015 besteht ein gewisses Risiko, dass der Ressourcenausgleich an den Kanton Luzern tiefer ausfällt als von BAK Basel eingeschätzt. Aus diesem Grund haben wir im Planungsbericht "Perspektiven und Konsolidierung der Kantonsfinanzen" (KP17, B 39 vom 19. April 2016) tiefere NFA-Zahlungen an den Kanton Luzern als Risiko aufgeführt. Aus informellen Gesprächen mit anderen Kantonen, der eidgenössischen Verwaltung und diversen Arbeitsgruppen müssen wir uns darauf einstellen, auch im Jahr 2017 weniger Mittel aus der NFA als bisher budgetiert zu erhalten. Die EFV wird Anfangs Juli 2016 die NFA-Daten für das Jahr 2017 veröffentlichen. Anschliessend wird BAK Basel die Werte für die Planjahre ab 2018 aktualisieren. Diese aktualisierten Plandaten wird das Finanzdepartement in Zusammenarbeit mit LUSTAT Statistik Luzern prüfen. Wir werden die aktualisierten Plandaten in den AFP 2017-2020 und in die Botschaft zum Konsolidierungsprogramm 2017 (KP17) übernehmen.

Zu Frage 3: Um positive Effekte beim NFA zu erzielen, muss der Kanton bei den aktuell geltenden Steuersätzen eine Grenzabschöpfungsquote von 9 Prozent erreichen. Falls sich die Mehreinnahmen bei den Unternehmenssteuern weiter so entwickeln, wann würde der Kanton Luzern diesen Wert erzielen?

Ob der Kanton Luzern die Grenzabschöpfungsquote von 9 Prozent erreicht, hängt nicht nur von der Entwicklung des Steuersubstrats bei den natürlichen Personen und Unternehmen im Kanton Luzern ab, sondern auch von der Entwicklung der übrigen Kantone.

Die Grenzabschöpfungsquote hängt vom Ressourcenindex ab, und derzeit erwarten wir eine Grenzabschöpfungsquote von 9 Prozent ungefähr bei einem Ressourcenindex (RI) von 95. Die Frage ist damit äquivalent zur Frage, wann der RI des Kantons Luzern den Wert 95 erreicht. Gemäss der im Planungsbericht B 39 vom 19. April 2016 verwendeten BAK Basel Prognose wird ein RI von 95 im Prognosezeitraum bis 2024 nicht erreicht.

Wird für die Beantwortung der Frage auf das durchschnittliche Wachstum des RI in den letzten Jahren zurückgegriffen, wird der Break-even-Point 2021 oder 2022 erreicht. Das Szenario 2021 beruht auf dem durchschnittlichen Zuwachs zwischen 2014 und 2016 (+2,28 Punkte pro Jahr). Wird der durchschnittliche Zuwachs zwischen 2011 und 2016 (+1,87 Punkte pro Jahr) verwendet, wird der Break-even-Point 2022 erreicht. Dieses Vorgehen geht von der Annahme aus, dass das Ressourcenpotenzial des Kantons Luzern in den nächsten fünf bis sechs Jahren deutlich stärker wächst als das nationale Ressourcenpotenzial. Ob diese Annahme realistisch ist, hängt unter anderem von der Ausgestaltung und den Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform III ab.

Zu Frage 4: Welche Grenzabschöpfungsquote müsste der Kanton Luzern bei einem Gewinnsteuersatz je Einheit von 2,25 Prozent erreichen, damit der Nettoeffekt des NFA bei juristischen Personen positiv wäre?

Mit einem Gewinnsteuertarif von 2,25 Prozent berechnet sich der Nettoeffekt bei den juristischen Personen am Beispiel einer normal besteuerten juristischen Person bei einer Million Franken steuerbarem Gewinn derzeit wie folgt (analog Tabelle S. 14 im Planungsbericht B 39):

(in Fr.)	Kanton	Gemeinde
Ertrag Staatssteuer (2,25% x 1,6 Einheiten)	+36'000	
Kantonsanteil Bundessteuer (8,5 % x 17 %)	+14'450	
Ertrag Gemeindesteuer (2,25% x 1,9 Einheiten)		+42'750
Grenzabschöpfung NFA (zirka 16% des Ressourcenpotenzials)	-162'810	
<i>Nettoeffekt</i>	<i>-112'360</i>	<i>+42'750</i>

+ = Steuer-Mehrertrag / - = Steuer-Minderertrag

Der Nettoeffekt wird per Saldo von Kanton und Gemeinde ausgeglichen bei einer Grenzabschöpfungsquote von rund 11,5 Prozent (analog Tabelle S. 15 im Planungsbericht B039):

(in Fr.)	Kanton	Gemeinde
Ertrag Staatssteuer (2,25% x 1,6 Einheiten)	+36'000	
Kantonsanteil Bundessteuer (8,5 % x 20,5 %)	+17'425	
Ertrag Gemeindesteuer (2,25% x 1,9 Einheiten)		+42'750
Grenzabschöpfung NFA (11,5% des Ressourcenpotenzials)	-115'000	
Annahme Kapitalsteuer auf 10 Mio. Fr. Kapital	+8'000	+9'500
<i>Nettoeffekt</i>	<i>-53'575</i>	<i>+52'250</i>

+ = Steuer-Mehrertrag / - = Steuer-Minderertrag

Wie im Planungsbericht wurde im vorangehenden Berechnungsbeispiel zusätzlich die anstehende (aber noch unsichere) Erhöhung des Kantonsanteils an der Bundessteuer eingerechnet sowie eine Kapitalsteuer auf 10 Millionen Franken Kapital angenommen.

Gegenüber den im Planungsbericht B 39 aufgeführten Tabellen wurde einzig der Gewinnsteuersatz je Einheit verändert. Dies ermöglicht einen direkten Vergleich der jeweiligen Tabellen. Eine tiefere Grenzabschöpfungsquote korreliert positiv mit einem höheren Ressourcenindex. Erhöht sich der Tarif für die Gewinnbesteuerung, führt dies zu einem kleineren Ressourcenpotenzial und dies wiederum zu einem tendenziell kleineren Ressourcenindex.

Zu Frage 5: Welche Veränderungen ergeben sich für die Position Luzerns im Steuerwettbewerb mit der Unternehmenssteuerreform III und der damit verbundenen Angleichung der Unternehmenssteuern unter den Kantonen?

Diese Frage kann zurzeit noch nicht definitiv beantwortet werden. Die Unternehmenssteuerreform III ist vom Bund noch nicht verabschiedet. Die Kantone werden ihre Steuertarife für die Unternehmen wie auch die übrigen Massnahmen zur Erhaltung des Unternehmensstandortes Schweiz erst nach Vorliegen der verabschiedeten Unternehmenssteuerreform III anpassen. Aufgrund der bisher zur Verfügung stehenden offiziellen und inoffiziellen Informationen gehen wir davon aus, dass wir bei einem Gewinnsteuersatz von 1,5 Prozent die Spitzenposition verteidigen können, bei einem Gewinnsteuersatz von 2,25 Prozent hingegen hinter die Mitte aller Kantone zurückfallen würden. Gegenüber den Nachbarkantonen wären wir weit abgeschlagen und somit von der Liste der attraktiven Unternehmens- und Arbeitsstandorten gestrichen.