

Anfrage Brunner Simone und Mit. über die internationale Konformität des Luzerner Innovationsbeitrags und dessen konkrete Umsetzung

eröffnet am 07.09.2026

Mit der Botschaft B 65 vom 23. September 2025 beantragte der Regierungsrat die Weiterentwicklung der Standortförderung und die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Luzerner Innovationsbeitrag (LIB). Ursprünglich als teilweise Rückerstattung der OECD-Mindestbesteuerung gedacht, wird nun betont, dass der LIB formal allen Luzerner Unternehmen offensteht. Die geplante Ausgestaltung des Vollzugs lässt jedoch Zweifel daran aufkommen, ob diese formale Offenheit auch faktisch besteht. Dennoch hat der Kantonsrat der Vorlage in der März-Session 2026 zugestimmt; die Luzerner Bevölkerung stimmt am 27. September 2026 darüber ab.

Der LIB soll als zentrales Förderinstrument mit jährlich bis zu 160 Millionen Franken dotiert werden. Unternehmen können ihn wahlweise als direkte Finanzhilfe, als erstattungsfähige Steuergutschrift (Qualified Refundable Tax Credit, QRTC) oder mit ausdrücklichem Anwendungsvorbehalt im Gesetz als nichterstattungsfähige Steuergutschrift (Non-Refundable Tax Credit, NRTC) erhalten.

Solche Standortfördermassnahmen bewegen sich im Spannungsfeld mehrerer internationaler Regelwerke, die gleichzeitig gelten: der OECD-Mindestbesteuerung (GloBE Model Rules), dem WTO-Subventionsrecht (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM-Übereinkommen) sowie des Freihandelsabkommens Schweiz–EU (FHA72) mit Grundsätzen, die sich am EU-Beihilferecht orientieren.

Diesen Regelwerken ist gemeinsam, dass Fördermassnahmen nicht selektiv zugunsten bestimmter, insbesondere von der OECD-Mindeststeuer betroffener Unternehmen wirken und nicht als verdeckte Kompensation der höheren Steuerlast ausgestaltet sein dürfen. Ob und wie der LIB diesen Anforderungen genügt, ist nicht abschliessend geklärt.

Vor diesem Hintergrund bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Der LIB ist formal allen im Kanton tätigen Unternehmen unabhängig von der Branche, der Grösse und der Rechtsform zugänglich. Die Botschaft B 65 begründet die Massnahme jedoch explizit mit dem Erhalt der Standortattraktivität für «grosse internationale Unternehmen», die von der Mindeststeuer betroffen sind, und stellt damit einen direkten Bezug zum drohenden Fiskalertragsverlust dieser Unternehmensgruppe her. Wie beurteilt der Regierungsrat vor diesem Hintergrund das Risiko, dass der LIB im Rahmen der laufenden internationalen Auslegungspraxis zu den OECD Model Rules (teilweise) als Umgehungs-massnahme der Mindeststeuer eingestuft werden könnte? Verstärkt wird diese Problematik dadurch, dass der LIB und der mit der Steuergesetzrevision 2025 geschaffene F&E-

Steuerabzug nicht kumulativ beansprucht werden können. Während der F&E-Abzug bei nicht von der OECD-Mindeststeuer betroffenen Unternehmen eine Steuerentlastung bewirkt, wird er bei von der OECD-Mindeststeuer betroffenen Unternehmen durch die GloBE-Ergänzungssteuer (vorbehaltlich des Substance-based Tax Incentive Safe Harbour) ganz oder teilweise neutralisiert, sodass für diese faktisch nur der LIB als wirksames Instrument verbleibt. Inwiefern verstärkt diese strukturelle Verweisung mindeststeuerbetroffener Unternehmen auf den LIB das Risiko einer Umgehungsmassnahme bzw. einer de-facto-spezifischen Subvention im Sinne des SCM-Übereinkommens?

2. Wie beurteilt der Regierungsrat das Risiko, dass der LIB in der Praxis überproportional wenigen grossen, forschungsintensiven (oft multinationalen) Unternehmen zugutekommt und dadurch unter dem WTO-Subventionsrecht als de-facto-spezifische Subvention eingestuft werden könnte, weil er nachteilige Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten haben könnte?
3. Hat der Regierungsrat geprüft oder wird er prüfen lassen, ob die gewählte Kombination aus Rechtsanspruch der Unternehmen (§ 4 Abs. 1 Gesetz über die Wirtschaftsförderung und die Regionalpolitik) einerseits und (nicht vorhersehbarer) anteilmässiger Kürzung bei Mittelknappheit andererseits (§ 16b Abs. 4) mit den internationalen Anforderungen an Vorhersehbarkeit und Transparenz von Fördersystemen vereinbar ist? Welche Risiken sind bereits erkennbar?
4. Die Anspruchsvoraussetzungen des LIB sollen gemäss § 16a Absatz 3 des Gesetzes erst nach der Abstimmung auf Verordnungsstufe in der Kompetenz des Regierungsrates festgelegt werden. So zum Beispiel der Nachweis einer «verlässlichen Buchführung» sowie die genaue Bestimmung der förderberechtigten Tätigkeiten und Massnahmen. Nach den Ausführungen in der Botschaft soll dieser Nachweis nur dann als erbracht gelten, wenn die Angaben auf einer von einer Revisionsgesellschaft ordentlich geprüften Jahresrechnung (im Sinne von Art. 727 und Art. 957 ff. OR) beruhen. Der ordentlichen Revision unterliegen (nach Art. 727 OR) in der Regel jedoch nur grössere Unternehmen bzw. Konzerne. Zwar kann alternativ gemäss Informationen auf der Webseite auch ein Prüfbericht nach Schweizer Standard zur Abschlussprüfung (SA-CH) vorgelegt werden, der auf die Prüfung des internen Kontrollsystems verzichtet, im Übrigen aber der Qualität einer ordentlichen Revision entsprechen muss. Für Unternehmen, die gesetzlich nur zur eingeschränkten Revision verpflichtet sind oder ganz darauf verzichten können (Art. 727a OR), dürfte diese Alternative jedoch kaum eine spürbare Kostenerleichterung bringen. Der Kreis der anspruchsberechtigten Unternehmen dürfte damit faktisch auf solche Betriebe beschränkt sein, während kleine und mittlere Unternehmen regelmässig ausgeschlossen blieben. Dies, obwohl der LIB gemäss Gesetz formal allen im Kanton tätigen Unternehmen unabhängig von der Branche, der Grösse und der Rechtsform zugänglich sein soll. Inwiefern ist diese Verlagerung zentraler Anspruchsvoraussetzungen auf die Verordnungsstufe nach erfolgter Volksabstimmung mit dem Transparenzgebot sowie mit dem im Gesetz verankerten Anspruch auf Zugänglichkeit für alle Unternehmen vereinbar? Ist die freie Meinungsbildung der Stimmbevölkerung gewährleistet, wenn basierend auf den Abstimmungsunterlagen nicht klar ist, welche Unternehmen vom LIB profitieren, und ob es sich faktisch um eine Umgehung der OECD-Mindestbesteuerung handelt?
5. Der Nachweis über nachhaltiges Wirtschaften beschränkt sich gemäss Informationen auf der Webseite auf eine thematische Auflistung (Energieverbrauch, Reduktionsziele, Arbeitsbedingungen, Korruptionsbekämpfung, Lieferkette), ohne dass inhaltliche Mindestanforderungen definiert werden. Erfolgt die Prüfung des Nachhaltigkeitsnachweises durch

- die Dienststelle Raum und Wirtschaft rein formal (Vollständigkeit des Berichts), oder wird durch die Dienststelle eine inhaltliche Bewertung des Berichts vorgenommen?
6. Die OECD bleibt bei ihrer Regel, wonach eine nichterstattungsfähige Steuergutschrift (Non-Refundable Tax Credit) vom GloBE-Einkommen ausgeschlossen und stattdessen direkt von den massgebenden Steuern (Covered Taxes) abgezogen wird. Dies senkt die effektive Steuerrate stärker als bei einer erstattungsfähigen Steuergutschrift (QRTC). War sich der Regierungsrat bei der Ausarbeitung der Botschaft bewusst, dass diese für die NRTC-Variante ungünstige Behandlung im Grundsatz bereits seit den ursprünglichen GloBE-Regeln feststand? Wie beurteilt er die Folge, dass eine als NRTC gewährte LIB-Förderung bei den betroffenen Unternehmen tendenziell zusätzliche Ergänzungssteuern auslösen und den beabsichtigten Standortvorteil damit teilweise wieder neutralisieren könnte?
 7. Inwiefern entspricht es gängiger Praxis, dass dem Luzerner Stimmvolk eine Gesetzesvorlage zur Abstimmung unterbreitet wird, die wie vorliegend beim NRTC einen expliziten Anwendungsvorbehalt enthält, oder die sich generell auf ein Rechtsgebiet bezieht, in dem im Zeitpunkt der Abstimmung noch erhebliche internationale Rechtsunsicherheit besteht? Erachtet der Regierungsrat es als mit dem Transparenzgebot vereinbar, dem Stimmvolk eine Vorlage zu unterbreiten, deren zentrale Fördermechanismen (Wahl zwischen Finanzhilfe, erstattungsfähiger Steuergutschrift und nichterstattungsfähiger Steuergutschrift) im Nachhinein auf Verordnungsstufe an noch nicht absehbare internationale Entwicklungen angepasst werden müssen?
 8. Auf welche verbindliche internationale Grundlage stützt sich die Annahme, dass die im Gesetz vorgesehene nichterstattungsfähige Steuergutschrift (Non-Refundable Tax Credit, NRTC) nicht als steuermindernde Massnahme im Sinne der OECD Model Rules qualifiziert wird, und bis wann rechnet der Regierungsrat mit einer abschliessenden Klärung dieser Frage auf internationaler Ebene?
 9. Welche rechtlichen und finanziellen Konsequenzen hätte es für den Kanton und die betroffenen Unternehmen, wenn die OECD oder das Inclusive Framework die NRTC-Variante des LIB nachträglich als unzulässige Steuerermässigung qualifizieren würde, und wie soll sichergestellt werden, dass bereits gewährte Förderbeiträge nicht rückabgewickelt werden müssen?

Brunner Simone

Budmiger Marcel, Bühler Milena, Renggli André, Schuler Josef, Elmiger Elin, Engler Pia, Roth Simon, Muff Sara, Pilotto Maria, Heselhaus Sabine, Horat Marc, Pfäffli Andrea, Galbraith Sofia, Rey Caroline, Bühler-Häfliger Sarah, Lichtsteiner Eva, Bucher Zita, Zbinden Samuel, Koch Hannes, Bolliger Roman, Irniger Barbara, Estermann Rahel, Studhalter Irina, Spring Laura