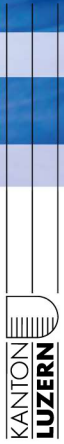


Entwurf einer Änderung des Steuer- gesetzes (Teilrevision 2019)



Zusammenfassung

Der Regierungsrat hat das Finanzdepartement ermächtigt, den Entwurf zu einer Änderung des Steuergesetzes (Teilrevision 2019) in die Vernehmlassung zu geben. Im Wesentlichen sollen Erträge auf massgebenden Beteiligungen neu zu 70 Prozent besteuert werden. Ferner sollen die Abzüge der Kinderbetreuungskosten und der Besteuerungsort von Maklerprovisionen neu geregelt werden. Die beantragten Änderungen führen ab 2019 zu jährlichen Mehreinnahmen von rund 8,5 Millionen Franken beim Kanton und von rund 10,1 Millionen Franken bei den Gemeinden.

1 Ausgangslage

1.1 Die letzten Steuergesetzrevisionen und Volksabstimmungen im Steuerbereich

1.1.1 Steuergesetzrevision 2005

Den Schwerpunkt der Steuergesetzrevision 2005 bildeten spürbare Entlastungen für tiefere Einkommen und für Familien. Im Bereich des Unternehmenssteuerrechts wurde die Doppelbelastung der an Unternehmen Beteiligten gemildert und die Kapitalsteuer gesenkt. Diese Massnahmen führten zu jährlichen Entlastungen in Höhe von rund 63 Millionen Franken (28 Mio. Fr. Kanton und 35 Mio. Fr. Gemeinden).

1.1.2 Steuergesetzrevision 2008

Mit der Steuergesetzrevision 2008 wurden schwergewichtig die mittleren Einkommen und wiederum die Familien entlastet. Die Vermögenssteuer wurde halbiert. Im Bereich der Unternehmen wurden die Gewinn- und die Kapitalsteuer gesenkt. Die mit der Steuergesetzrevision 2008 beschlossenen Massnahmen führten zu jährlichen Entlastungen in Höhe von rund 249 Millionen Franken (112 Mio. Fr. Kanton und 137 Mio. Fr. Gemeinden). In der Volksabstimmung vom 11. März 2007 stimmten 76,6 Prozent der Stimmberechtigten der Steuergesetzrevision 2008 zu.

1.1.3 Steuergesetzrevision 2011

Der Schwerpunkt der Steuergesetzrevision 2011 lag bei der Halbierung des Gewinnsteuertarifs für juristische Personen und bei der nochmaligen spürbaren Senkung des Einkommenssteuertarifs für mittlere Einkommen. Die mit der Steuergesetzrevision 2011 beschlossenen Massnahmen führten zu jährlichen Entlastungen in Höhe von rund 133 Millionen Franken (58 Mio. Fr. Kanton und 75 Mio. Fr. Gemeinden). In der Volksabstimmung vom 27. September 2009 stimmten 67,8 Prozent der Stimmberechtigten der Steuergesetzrevision 2011 zu.

1.1.4 Initiative zur Abschaffung der Pauschalbesteuerung

Am 11. März 2012 lehnten rund 52 Prozent der Stimmberechtigten des Kantons Luzern eine Initiative zur Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand für ausländische Staatsangehörige ab und stimmten einem Gegenvorschlag zu. Dieser sah vor, dass das steuerbare Einkommen neu mindestens dem Siebenfachen des (jährlichen) Mietzinses oder des Mietwertes beziehungsweise dem Dreifachen des Pensionspreises für Unterkunft und Verpflegung entsprechen muss, mindestens aber 600'000 Franken. Das steuerbare Vermögen sollte auf mindestens das Zwanzigfache des steuerbaren Einkommens festgelegt werden, musste also neu mindestens 12 Millionen Franken betragen. Über die finanziellen Auswirkungen des Volksentscheids können vor allem aufgrund der noch andauernden Übergangsbestimmungen keine zuverlässigen Angaben gemacht werden.

1.1.5 Initiative zur Abschaffung der Liegenschaftssteuer

In der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 nahmen rund 57 Prozent der Stimmberechtigten des Kantons Luzern die Initiative zur Abschaffung der Liegenschaftssteuer an. Dies führte zu jährlichen Entlastungen von Steuerpflichtigen mit Grundeigentum von je rund 20 Millionen Franken beim Kanton und bei den Gemeinden (Stand 2014).

1.1.6 Leistungen und Strukturen II

Im Rahmen des Projekts Leistungen und Strukturen II wurden 67 Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts im Kantonshaushalt vorgeschlagen. Im Steuerbereich sollten punktuelle Anpassungen des Steuergesetzes dem Kanton Mehreinnahmen einbringen. Vorgeschlagen wurde namentlich eine Minimalsteuer für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften. Mit Blick auf das Abstimmungsergebnis zweier eidgenössischer Vorlagen sollte der Eigenbetreuungsabzug von 2000 Franken wieder abgeschafft, der Fremdbetreuungsabzug entsprechend erhöht und der Fahrkostenabzug analog zur direkten Bundessteuer auf 3000 Franken begrenzt werden. Die Milderung der Doppelbelastung beim Vermögen sollte gestrichen und diejenige beim Einkommen an die Regelung bei der direkten Bundessteuer angeglichen werden (Erhöhung der Teilbesteuerungsquote bei

privaten Beteiligungen von bisher 50 auf neu 60 Prozent). Ferner wurden der jährliche Ausgleich der kalten Progression und die Abschaffung der Lohnmeldepflicht beantragt.

Der Kantonsrat verwarf die meisten vorgeschlagenen Änderungen des Steuergesetzes, die auf Mehreinnahmen abzielten. Angenommen wurde dagegen die Aufhebung der Milderung der Doppelbelastung beim Vermögen (§ 60 Abs. 3 StG), an der aufgrund der Rechtsprechung des Bundesgerichts aus verfassungsrechtlichen Bedenken nicht mehr festgehalten werden sollte. Ebenfalls angenommen wurden der jährliche Ausgleich der kalten Progression und die Abschaffung der Lohnmeldepflicht. Die entsprechenden Gesetzesänderungen traten auf 2016 in Kraft.

1.1.7 Initiative "Für faire Unternehmenssteuern"

In der Volksabstimmung vom 25. September 2016 lehnten die Stimmberechtigten die Initiative "Für faire Unternehmenssteuern" mit 57,8 Prozent Nein-Stimmen ab. Die Initiative wollte im Wesentlichen die auf 2012 vorgenommene Halbierung des Gewinnsteuersatzes wieder zur Hälfte rückgängig machen. Entsprechend sollte der Gewinnsteuersatz je Einheit von bisher 1,5 auf neu 2,25 Prozent des Reingewinns erhöht werden.

1.1.8 KP17 und Steuergesetzrevision 2018

Im Rahmen des Konsolidierungsprogramms 2017 (KP17) beschloss der Kantonsrat zur Erzielung von Mehreinnahmen auch verschiedene Änderungen des Steuergesetzes, insbesondere:

- die Einführung einer Minimalsteuer von 500 Franken für Kapitalgesellschaften und von 200 Franken für Genossenschaften,
- die Begrenzung des Pendlerabzugs auf 6000 Franken,
- die Reduktion des Eigenbetreuungsabzugs auf 1000 Franken und des Fremdbetreuungsabzugs auf 5700 Franken sowie
- die Teilbesteuerung der Erträge aus massgeblichen Beteiligungen des Privatvermögens zu 60 Prozent.

Die angeführten Massnahmen führen ab 2018 zu jährlichen Mehreinnahmen von rund 15 Millionen Franken beim Kanton und rund 18 Millionen Franken bei den Gemeinden.

Ferner beschloss der Kantonsrat Anschlussgesetzgebungen an diverse Änderungen des Bundesrechts sowie punktuelle Verbesserungen im Rahmen der Sondersteuern im Hinblick auf die geänderten gesellschaftlichen Verhältnisse des 21. Jahrhunderts (namentlich die Gleichstellung der Lebenspartner mit Ehegatten bei der Erbschafts- und Handänderungssteuer, die Befreiung der Schwiegerkinder und -eltern von der Handänderungssteuer und die Befreiung des Erbgangs von der Handänderungssteuer). Deren finanzielle Auswirkungen lassen sich nicht beziffern. Sie fallen aber insgesamt nicht ins Gewicht. Die Änderungen treten auf 2018 in Kraft. Gegen die Einführung der Minimalsteuer für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften ist allerdings beim Bundesgericht noch eine Beschwerde hängig.

Gegen die Erhöhung des Staatssteuerfusses von bisher 1,6 Einheiten auf neu 1,7 Einheiten wurde erfolgreich das Referendum ergriffen. In der Volksabstimmung vom 21. Mai 2017 lehnten 54,3 Prozent der Stimmberechtigten des Kantons Luzern die Erhöhung des Steuerfusses ab. Eine vom Regierungsrat in Auftrag gegebene Abstimmungsanalyse ergab, dass die Vorlage vor allem aus drei Gründen abgelehnt wurde: Erstens bestanden Zweifel, ob es die Steuererhöhung wirklich brauche. Zweitens stand hinter dem Nein Kritik an der Finanzpolitik der letzten Jahre. Drittens verknüpfte sich mit dem Nein der Wunsch, anstelle einer Steuererhöhung auf der Ausgabenseite zu sparen. Eine Neuverschuldung stand für die Mehrheit der Befragten nicht zur Diskussion.

1.2 Finanzleitbild 2017

Zu den Steuern 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 Ziffer 2).

Diese Aussagen nahm der Kantonsrat mit folgender Bemerkung zur Kenntnis: "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 vom 19. Juni 2017 über den Planungsbericht «Finanzleitbild 2017», in Luzerner Kantonsblatt Nr. 25 vom 24. Juni 2017, S. 1811).

1.3 Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2018 - 2021

Die Ausgangslage für den AFP 2018 – 2021 stellte eine grosse Herausforderung dar. 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 dem Vorjahres-AFP 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. Die Ablehnung der Steuerfusserhöhung hatte auch zur Folge, dass der Voranschlag 2017 nochmals neu erarbeitet werden musste.

Der Regierungsrat hat ein 3-Phasen-Vorgehen definiert, mit dem er die finanzpolitischen Herausforderungen angehen und den Staatshaushalt des Kantons Luzern nachhaltig sanieren will. In einer ersten Phase hat er die Priorität auf die Erarbeitung des neuen Voranschlags 2017 gelegt, den der Kantonsrat am 12. September 2017 beschlossen hat. In der zweiten Phase hat der Regierungsrat den AFP 2018 – 2021 erarbeitet. Dabei hat er sich auf einen schuldenbremsenkonformen Voranschlagsentwurf 2018 fokussiert. Dieses Ziel wurde erreicht, obwohl der Voranschlagsentwurf 2018 einen Aufwandüberschuss von 43,6 Millionen Franken aufweist. Die weiteren Planjahre 2019 – 2021 weisen ebenfalls Aufwandüberschüsse aus (2019: 51,5 Mio. Fr., 2020: 34,2 Mio. Fr., 2021: 35,0 Mio. Fr.). Damit könnte die Schuldenbremse künftig nicht mehr eingehalten werden. Es ist die Aufgabe der vorausschauenden Steuerung, dies zu verhindern.

Das Ziel der dritten Phase ist deshalb, mit Massnahmen ab 2019 die strukturellen Defizite zu bereinigen. Hauptmassnahmen sollen dabei die vorgezogene Erhöhung der Dividendenbesteuerung aus der Steuervorlage 17 (SV17), die Aufgaben- und Finanzreform 18 (AFR18) und weitere kombinierte aufwand- und ertragsseitige Verbesserungen sein.

Die in der vorliegenden Botschaft vorgeschlagenen Änderungen stellen somit ein wichtiges Element dieser dritten Phase dar. Sie trägt massgeblich zu einem künftig ausgeglichenen Staatshaushalt bei.

1.4 Steuervorlage 2017 (SV17) des Bundes

Am 6. September 2017 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung zur Steuervorlage 2017 (SV17). Die Vernehmlassungsfrist dauert bis 6. Dezember 2017. Nur rund ein halbes Jahr nach dem Scheitern der USR III gab der Bundesrat damit eine abgespeckte Neuauflage des ursprünglichen Gesetzgebungsprojekts, die den daran geäusserten Kritiken vermehrt Rechnung trägt, in die Vernehmlassung.

Mit der Ablehnung der USR III bleiben das geltende Steuersystem und namentlich die steuerliche Privilegierung der kantonalen Statusgesellschaften (Domizil-, Holding- und Verwaltungsgesellschaften) in Kraft. Diese Privilegierung steht nicht mehr im Einklang mit internationalen Standards. Diese Situation führt bei Unternehmen, die grenzüberschreitend tätig sind, zu Rechts- und Planungsunsicherheiten und schadet dem Standort sowie der Reputation der Schweiz. Eine Reform des schweizerischen Unternehmenssteuerrechts ist unverändert dringlich. Nach der Vorstellung des Bundesrates sollen daher die Kantone ihre Anschlussgesetzgebung parallel zur SV17 voran-

treiben. Der Bundesrat will die von den Kantonen prognostizierten Auswirkungen im Rahmen der weiteren Arbeiten an der SV17 darstellen.

1.4.1 Geplante Umsetzung der SV17 im Kanton Luzern

Mit seiner markanten Senkung des Gewinnsteuersatzes hat der Kanton Luzern eine wesentliche Massnahme der SV17 um Jahre vorweggenommen. Entsprechend besteht hier kein Handlungsbedarf, auch wenn absehbar ist, dass einzelne Kantone bei der Umsetzung der SV17 eventuell einen noch leicht tieferen Gewinnsteuersatz anstreben. Die Statusgesellschaften werden nach Umsetzung der SV17 statt dem reduzierten Gewinnsteuersatz von 0,6 bis 1,5 Prozent die ordentliche Gewinnsteuer von gegen 6 Prozent entrichten.

Im Bereich der Kapitalbesteuerung ist die Luzerner Wettbewerbspositionierung weniger attraktiv. Holding-, Domizil- und Verwaltungsgesellschaften entrichten heute eine feste Steuer von 0,001 Prozent auf dem steuerpflichtigen Eigenkapital. Mit dem Wegfall dieser Sonderregimes unterliegen diese Gesellschaften der ordentlichen Kapitalsteuer von gegenwärtig rund 0,19 Prozent. Die betroffenen, nicht standortgebundenen und mit hohem Eigenkapital ausgestatteten Unternehmen sind dadurch mit einer deutlichen Mehrbelastung konfrontiert. Einzelne Kantone wie zum Beispiel Uri und Nidwalden haben die Kapitalsteuer bereits faktisch abgeschafft. Eine Tarifsenkung der Kapitalsteuer auf das Niveau dieser Kantone wäre zwar aus Wettbewerbsperspektive wünschenswert, erscheint aber aufgrund der finanzpolitischen Situation zum jetzigen Zeitpunkt nicht opportun.

Die Umsetzung der einzelnen Massnahmen der SV17 im Kanton Luzern wird sich auf das gesetzgeberisch und inhaltlich Notwendige beschränken müssen. Die damit verbundenen finanziellen Auswirkungen sind schwierig abzuschätzen. Die Abschaffung der privilegierten Besteuerung der Statusgesellschaften würde rein statisch betrachtet nach Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist an sich zu Mehreinnahmen führen. Aufgrund der schwierig abschätzbaren Reaktion betroffener Unternehmen rechnen wir bei der geplanten Umsetzung der SV17 im Kanton Luzern insgesamt voraussichtlich weder mit grösseren Mehreinnahmen noch mit grösseren Steuerausfällen. Einigermassen zuverlässig berechnen lassen sich nur die Mehreinnahmen aus der geplanten Erhöhung der Dividendenbesteuerung (vgl. Kap. 2) und die Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer (vgl. Kap. 1.4.2.6).

Die Anschlussgesetzgebung zur SV17 wird dem Kantonsrat in einer separaten Botschaft unterbreitet. Die folgenden Ausführungen bezwecken lediglich einen summarischen Ausblick auf die geplanten Massnahmen der SV17 und deren voraussichtliche Umsetzung im Kanton Luzern im Sinne einer allgemeinen Vorabinformation:

1.4.2 Wesentlicher Inhalt der SV17

Ausgangspunkt der SV17 ist die Abschaffung der international nicht mehr akzeptierten Regelungen für kantonale Statusgesellschaften. Damit die Schweiz weiterhin ein attraktiver Unternehmensstandort bleibt, wird diese Massnahme durch die Einführung neuer steuerlicher Sonderregelungen begleitet. Die Kantone erhalten zudem finanzpolitischen Spielraum, damit sie bei Bedarf ihre Gewinnsteuern senken können, um ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Der Finanzausgleich wird an die neuen steuerpolitischen Realitäten angepasst, so dass es nicht zu Verwerfungen unter den Kantonen kommt. Mit der Erhöhung der Dividendenbesteuerung und der Mindestvorgaben des Bundes für Familienzulagen wird sichergestellt, dass die Lasten der Reform ausgewogen verteilt werden und auch die Unternehmen ihren angemessenen Beitrag leisten. Die SV17 soll voraussichtlich auf 2020 in Kraft treten. Als zentrale Massnahmen der SV17 sind namentlich vorgesehen:

1.4.2.1 Abschaffung der Regelungen für kantonale Statusgesellschaften

Auf kantonaler Ebene entrichten die Statusgesellschaften keine oder nur eine reduzierte Gewinnsteuer. Mit der SV17 wird diese Privilegierung abgeschafft. Mittels einer zeitlich befristeten Sondersatzlösung werden Überbesteuerungen vermieden. Parallel dazu sollen auch die Praxisregelungen zur Steuerauscheidung für Prinzipalgesellschaften und zur Finanzbetriebsstätte (Swiss Finance Branch) aufgehoben werden.

1.4.2.2 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.

1.4.2.3 Zusätzliche Abzüge für Forschung und Entwicklung

Für Forschungs- 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.

1.4.2.4 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.

1.4.2.5 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.

1.4.2.6 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.

1.4.2.7 Berücksichtigung der Städte und Gemeinden

Die Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer berücksichtigt sowohl die Reformlasten der Kantone als auch diejenigen ihrer jeweiligen Städte und Gemeinden. Der Ausgleichskanal richtet sich aber ausschliesslich an die Kantone. Wie die Reformlasten innerhalb eines Kantons zwischen kantonaler und kommunaler Ebene ausgewogen zu verteilen sind, liegt in der Kompetenz der Kantone. Mit einer neuen Bestimmung im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer werden aber die Kantone angehalten, die Auswirkungen der SV17 auf ihre Städte und Gemeinden angemessen zu berücksichtigen. Diese Bestimmung entfaltet zwar keine unmittelbaren Rechtswirkungen. Der Kanton Luzern hat den höheren Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer als Entschädigung der NFA-Ausfälle im Aufgaben- und Finanzplan 2018-2021 zu seinen Gunsten berücksichtigt.

1.4.2.8 Erhöhung der Mindestvorgaben des Bundes für die Familienzulagen

Während die steuerpolitischen Massnahmen auf die Standortattraktivität ausgerichtet sind, soll mit höheren Mindestvorgaben für Familienzulagen auch eine familienpolitische Massnahme umgesetzt werden. Die Höhe der Familienzulagen wird von den Kantonen festgelegt. Der Bund schreibt ledig-

lich die Mindestansätze fest (Kinderzulagen 200 Fr. pro Monat und Ausbildungszulagen 250 Fr. pro Monat). Die Mindestvorgaben sind auch bindend für die Familienzulagen in der Landwirtschaft. Im Berggebiet liegen die Mindestansätze um 20 Franken höher. Konkret wird in der SV17 vorgeschlagen, die Mindestansätze um 30 Franken zu erhöhen. Die minimalen Kinderzulagen betragen dadurch neu 230 Franken pro Monat und die Ausbildungszulagen neu 280 Franken pro Monat. Im Kanton Luzern entsprechen die Höhe der Kinderzulagen und die Höhe der Ausbildungszulagen den Mindestansätzen des Bundes. Die Erhöhung der minimalen Familienzulagen führt zu einer entsprechenden Erhöhung der Arbeitgeberbeiträge. Ob und inwieweit diese zusätzlichen Lohnnebenkosten auf Arbeitnehmende (deren Löhne entsprechend weniger steigen), Arbeitslose (weniger Stellen bei höheren Lohnkosten) oder Kunden (höhere Preise) überwältigt werden, hängt dann von der konkreten Marktlage ab.

1.4.2.9 Anpassungen im Finanzausgleich

Der Wegfall der Regelungen für Statusgesellschaften erfordert eine Anpassung beim Ressourcenausgleich. Diese beschränkt sich im Wesentlichen auf die Frage der Gewichtung der Unternehmensgewinne im Ressourcenpotenzial. Im heute geltenden System wird der beschränkten steuerlichen Ausschöpfbarkeit der Auslandsgewinne der Statusgesellschaften Rechnung getragen, indem diese Gewinne mit den sogenannten Beta-Faktoren gewichtet und damit reduziert berücksichtigt werden. Mit SV17 wird ein neues Konzept für die Gewichtung der Gewinne der juristischen Personen vorgeschlagen. So sollen sogenannte Zeta-Faktoren eingeführt werden, welche die im Vergleich zu den Einkommen der natürlichen Personen tiefere steuerliche Ausschöpfung der Unternehmensgewinne widerspiegeln. Mit dieser Anpassung wird am grundsätzlichen Konzept des Ressourcenausgleichs festgehalten. Reformvorschläge, die nicht im Zusammenhang mit der SV17 stehen, sollen ausgeklammert und im dritten Wirksamkeitsbericht zum Finanzausgleich diskutiert werden.

1.5 Besteuerungsort von Maklerprovisionen

Mit der Änderung des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR 642.14) vom 17. März 2017 (AS 2017 5039) wird der Steuerort für Maklerprovisionen vereinheitlicht. Die Maklerprovisionen von natürlichen und juristischen Personen mit Wohnsitz beziehungsweise Sitz im Ausland werden nach geltendem StHG am Ort des vermittelten Grundstücks besteuert. Maklerprovisionen von natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz werden nach geltendem StHG dagegen im Kanton besteuert, in dem das Grundstück liegt. Für Maklerprovisionen von juristischen Personen mit Sitz in der Schweiz sieht das StHG keine besondere Besteuerung vor. Diese Provisionen werden deshalb im Sitzkanton der juristischen Person besteuert. Das Bundesgericht hat jedoch die unterschiedliche Behandlung von natürlichen und juristischen Personen bei den Maklerprovisionen als sachlich nicht gerechtfertigt erachtet und entschieden, die für die natürlichen Personen festgelegte Regelung sei sinngemäss auch für die juristischen Personen anzuwenden. Dieser wenig praxistauglichen Rechtsprechung folgten die kantonalen Praxen indessen nur teilweise, weshalb der Gesetzgeber eine einheitliche und praxistauglichere Regelung schuf.

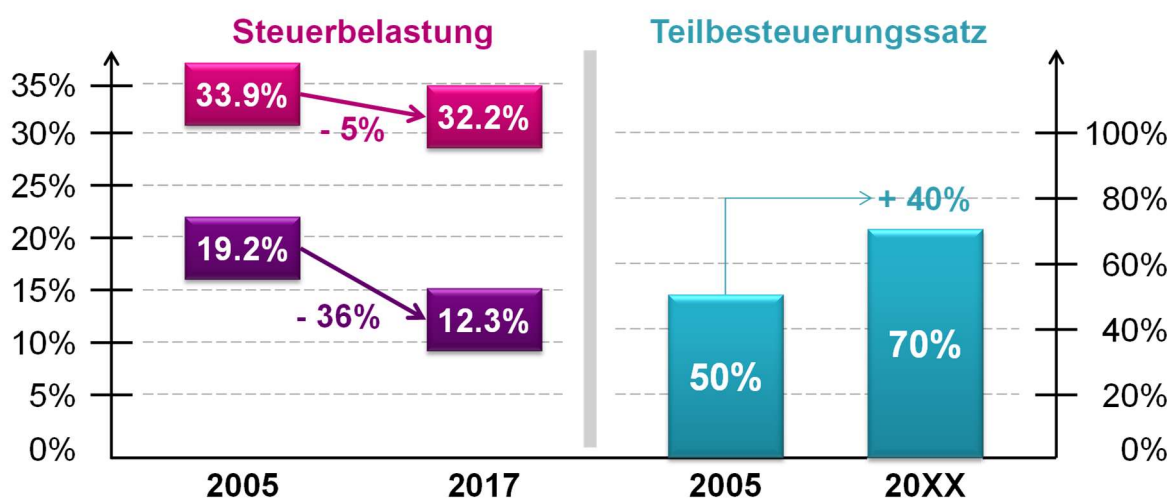
Ab 2019 liegt der Besteuerungsort für Maklerprovisionen einheitlich am schweizerischen Wohnsitz beziehungsweise Sitz der natürlichen oder juristischen Person, die ein Grundstück vermittelt. Die Maklerprovisionen von natürlichen und juristischen Personen mit Wohnsitz beziehungsweise Sitz im Ausland werden mangels eines andern Anknüpfungspunkts am Ort des vermittelten Grundstücks besteuert. Die finanziellen Auswirkungen dieser Änderung sind vernachlässigbar, da nur eine sehr kleine Gruppe von Steuerpflichtigen betroffen ist.

2 Erhöhung der Dividendenbesteuerung

Hält eine natürliche Person eine Beteiligung von mindestens 10 Prozent am Grund- oder Stammkapital einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft, versteuert sie entsprechende Beteiligungserträge im Kanton Luzern bis 2017 nur zu 50 Prozent als Einkommen. Diese Reduktion mildert die wirtschaftliche Doppelbelastung auf Stufe Unternehmen und auf Stufe der daran beteiligten Personen. Die Reduktion um 50 Prozent gilt im Kanton Luzern sowohl für private Beteiligungserträge wie auch für Erträge aus Beteiligungen des Geschäftsvermögens (§ 25b bzw. § 27 Abs. 3 StG). Bei

der direkten Bundessteuer beträgt die entsprechende Reduktion für Erträge aus Beteiligungen des Geschäftsvermögens ebenfalls 50 Prozent, für private Beteiligungserträge dagegen 40 Prozent (Art. 18 bzw. Art. 20 Abs. 1^{bis} Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990; SR 642.11).

Im Rahmen des Projekts KP17 hat der Kantonsrat beschlossen, Erträge aus massgeblichen Beteiligungen des Privatvermögens ab 2018 mit 60 Prozent zu besteuern. Die seit der kantonalen Einführung der Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung (2005) erfolgten Steuersenkungen bei den juristischen Personen rechtfertigen es heute rechnerisch, den Teilbesteuerungssatz für Erträge aus massgebenden Beteiligungen auf neu 70 Prozent (gerundet) zu erhöhen. Das zeigt folgende Grafik:



Max. Einkommenssteuersatz inkl. dBSt (Fam.)

effektiver Gewinnsteuersatz inkl. dBSt

Steuerfuss Stadt Luzern

Mit der SV17 soll die Teilbesteuerung auf Stufe Bund und Kantone auf 70 Prozent erhöht werden. Die Kantone können eine weitergehende Erhöhung vorsehen (vgl. Kap. 1.4.2.5). Der auf Bundesebene angestrebte Minimalsatz entspricht damit genau dem für den Kanton Luzern ökonomisch korrekten Teilbesteuerungssatz. Ein tieferer Teilbesteuerungssatz führt im Kanton Luzern zu einer durch die wirtschaftliche Doppelbelastung nicht zu rechtfertigende steuerliche Besserstellung von Personen mit solchen massgebenden Beteiligungen. Die in der Sache gerechtfertigte Erhöhung des Teilbesteuerungssatzes auf 70 Prozent bringt jährliche Mehreinnahmen von rund 5 Millionen Franken für den Kanton und von rund 6 Millionen Franken für die Gemeinden (Berechnungsbasis Steuerjahr 2014). Diese Mehreinnahmen kann insbesondere der Kanton aufgrund seiner angespannten Finanzlage dringend gebrauchen. Bei der Festlegung der Eckwerte des AFP 2018 – 2021 entschied der Regierungsrat deshalb, die Erhöhung der Dividendenbesteuerung auf 70 Prozent bereits auf 2019 zu beantragen.

3 Abzug von Kinderbetreuungskosten

Mit der Steuergesetzrevision 2011 wurde eine Neugestaltung der Abzüge für die Kinderbetreuung vorgenommen. Mit der Neugestaltung wurde die Motion M 53 von Andrea Gmür-Schönenberger über die Einführung eines generellen Kinderbetreuungsabzugs, eröffnet am 10. September 2007, umgesetzt. Die Motion verlangte die Einführung eines generellen Kinderbetreuungsabzugs neu auch für die Eigenbetreuung von Kindern. Fremdbetreuungskosten sollten nur so weit abgezogen werden können, als sie den generellen Kinderbetreuungsabzug von 3000 Franken (gemäss Motion) übersteigen. Der Abzug für die Eigen- und die Fremdbetreuung sollte höchstens 6700 Franken betragen. Im Hinblick auf die finanziellen Folgen wurde der Abzug für die Eigenbetreuung in der Folge allerdings auf 2000 Franken beschränkt (§ 42 Abs. 1b und c StG).

Der Abzug für die Fremdbetreuung berücksichtigt die tatsächlichen wirtschaftlichen Einbussen bei der Fremdbetreuung der Kinder infolge Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Erwerbsunfähigkeit der steuerpflichtigen Person. Er zielt darauf ab, keine zusätzlichen steuerlichen Hürden für die Ausübung einer Berufstätigkeit aufzubauen. Er dient zusammen mit dem Zweitverdiener-Abzug dazu, die Ausübung einer Berufstätigkeit durch beide Ehepartner oder eine alleinerziehende Person nicht zu bestrafen. Familien mit Fremdbetreuungskosten wurden mit der Steuergesetzesrevision 2011 gegenüber der früheren Situation zwar nicht stärker belastet. Familien mit Eigenbetreuung wurden bei dieser Gesetzesrevision im Vergleich zu Familien mit Fremdbetreuung jedoch bessergestellt. Damit sollte die Wertschätzung für die Eigenbetreuung gemäss Motion M 53 finanziell zum Ausdruck gebracht werden. Im Ergebnis zahlen jedoch Familien mit dem gleichen verfügbaren Einkommen aufgrund der Steuergesetzesrevision 2011 nicht mehr den gleichen Steuerbetrag. Das zeigt folgendes Berechnungsbeispiel:

Beispiel in Franken:

| | Familie mit Eigenbetreuung | Familie mit Fremdbetreuung |
|---|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Nettoeinkommen (ohne Betreuungskosten) | 60'000 | 66'700 |
| - Fremdbetreuungskosten | - | - 6700 |
| Verfügbares Einkommen | 60'000 | 60'000 |
| Nettoeinkommen (ohne Betreuungskosten) | 60'000 | 66'700 |
| - Abzug Eigenbetreuung | - 2000 | - 2000 |
| - Abzug Fremdbetreuung (Max.) | - | - 4700 |
| Steuerbares Einkommen (ohne Kinderabzüge) | 58'000 | 60'000 |

In der Volksabstimmung vom 24. November 2013 lehnten Volk und Stände die eidgenössische Volksinitiative "Familieninitiative: Steuerabzüge auch für Eltern, die ihre Kinder selber betreuen" ab. Die Initiative verlangte im Wesentlichen die Einführung eines Eigenbetreuungsabzugs in der Höhe des Abzugs der Fremdbetreuungskosten. Die Stimmberechtigten des Kantons Luzern lehnten die Initiative mit 55 Prozent Nein-Stimmen ab. Unter Berücksichtigung des Abstimmungsergebnisses und der geschilderten Ungleichbehandlung wurde im Rahmen von KP17 beantragt, den kantonalen Eigenbetreuungsabzug wieder abzuschaffen. Der Fremdbetreuungsabzug sollte wieder auf das ursprüngliche Niveau von 6700 Franken erhöht werden. Diesem Antrag folgte der Kantonsrat indessen nur auf halbem Weg, indem er auf 2018 den Eigenbetreuungsabzug auf 1000 Franken halbierte, den Fremdbetreuungsabzug aber ebenfalls um 1000 Franken auf höchstens 5700 Franken senkte.

In der Zwischenzeit wurde auf Bundesebene ein Vernehmlassungsverfahren zu einer Vorlage durchgeführt, die den Abzug für Fremdbetreuungskosten bei der direkten Bundessteuer auf 25'000 Franken erhöhen will und für Kantone einen Mindestabzug von 10'000 Franken vorsieht. Der vorgeschlagene Mindestabzug für Kantone stiess bei den Kantonen und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren vor allem wegen föderalistischer Bedenken auf Kritik (die Höhe der Tarife und Abzüge liegt grundsätzlich in der gesetzgeberischen Kompetenz der Kantone). Das mit der Vorlage angestrebte Ziel war dagegen kaum bestritten. Die Vorlage erfolgt im Rahmen der Fachkräfteinitiative des Bundesrates (FKI), die unter anderem zum Ziel hat, negative Erwerbsanreize im Steuersystem zu reduzieren. Um dem Mangel an inländischen Fachkräften entgegenzuwirken und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu verbessern, sollen künftig höhere Abzüge bei den Kinderdrittbetreuungskosten zugelassen werden. Die beschlossene Senkung des Fremdbetreuungsabzugs steht im Gegensatz zu diesen Bestrebungen.

Aus diesen Überlegungen soll daher nochmals die vollständige Abschaffung des Eigenbetreuungsabzugs bei Erhöhung des Fremdbetreuungsabzugs wenigstens auf das ursprüngliche Niveau

von 6700 Franken aufgegriffen werden. Diese Massnahme führt zu jährlichen Mehreinnahmen von rund 3,5 Millionen Franken für den Kanton und von rund 4,1 Millionen Franken für die Gemeinden.

4 Der Änderungsentwurf im Einzelnen

§ 9 Abs. 1 und § 10 Abs. 1 (Vermittlung von Grundstücken durch natürliche Personen)

Der Besteuerungsort von Maklerprovisionen bei natürlichen Personen wird analog zu Artikel 4 Absätze 1 und 2g StHG geregelt (vgl. Ausführungen in Kap. 1.5). Entsprechend wird der bisherige § 9 Absatz 1c aufgehoben und in § 10 Absatz 1g (neu) verschoben.

§ 25b Abs. 1 und § 27 Abs. 3 (Teilbesteuerung der Einkünfte aus massgebenden Beteiligungen)

Die Erhöhung der Teilbesteuerungsquote für Erträge aus massgebenden Beteiligungen von bisher 50 Prozent (Geschäftsvermögen) und von 60 Prozent (Privatvermögen ab 2018) auf neu 70 Prozent bedarf einer entsprechenden Anpassung von § 25b Absatz 1 und § 27 Absatz 3 (vgl. Ausführungen in Kap. 2).

§ 40 Abs. 1, § 42 Abs. 1, Abs. 2 (Abzüge von Kinderbetreuungskosten)

Die Neuordnung der Abzüge für die Eigen- und die Fremdbetreuung von Kindern bedingt die Aufhebung von § 42 Absätze 1b und c. Der Verweis in § 42 Absatz 2 ist ebenfalls entsprechend anzupassen. In § 40 Absatz 1l wird der Fremdbetreuungsabzug um 1000 Franken auf 6700 Franken erhöht. Der bisher unbegrenzte Abzug bei Erwerbsunfähigkeit der steuerpflichtigen Person wird in den Fremdbetreuungskostenabzug (Abzug von Kosten für die Drittbetreuung eines Kindes im Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Erwerbsunfähigkeit der steuerpflichtigen Person) von höchstens 6700 Franken integriert (vgl. Ausführungen in Kap. 3). Fremdbetreuungskosten im Zusammenhang mit Erwerbsunfähigkeit der steuerpflichtigen Person können aber über diesen Betrag hinaus im Rahmen des nach oben nicht begrenzten Abzugs der Krankheits- Unfall- und der behinderungsbedingten Kosten abgezogen werden (§ 40 Absatz 1h).

§ 65 Abs. 1, Abs. 2 (Vermittlung von Grundstücken durch juristische Personen)

Der Besteuerungsort von Maklerprovisionen bei juristischen Personen wird analog zu Artikel 21 Absätze 1d und 2b StHG geregelt (vgl. Ausführungen in Kap. 1.5). Entsprechend wird der bisherige § 65 Absatz 1d aufgehoben und in Absatz 2 verschoben.

5 Finanzielle Auswirkungen

Die beantragten Änderungen führen zu folgenden jährlichen Mehreinnahmen:

| Änderung | Mehreinnahmen in Mio. Fr. | |
|---------------------------------|---------------------------|-------------|
| | Kanton | Gemeinden |
| Veranlagungsort Maklerprovision | - | - |
| Erhöhung Dividendenbesteuerung | 5,0 | 6,0 |
| Abzug Kinderbetreuungskosten | 3,5 | 4,1 |
| Total | 8,5 | 10,1 |

6 Weiteres Vorgehen

Nach dem Vernehmlassungsverfahren ist die Vorlage durch das Finanzdepartement zu überarbeiten. Anschliessend wird der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Botschaft unterbreiten. Die Änderung soll auf 2019 in Kraft treten.

7 Entwurf

Vgl. separaten Gesetzesentwurf.