



an

## DEN EINWOHNERRAT EMMEN

### 32/08 **Beantwortung der Interpellation vom 7. April 2008 von Ruth Fischer und Christian Blunsi namens der CVP Fraktion betreffend Steuerstrategie der Gemeinde**

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 7. April 2008 haben Ruth Fischer und Christian Blunsi namens der CVP Fraktion eine Interpellation eingereicht, worin sie dem Gemeinderat Fragen betreffend Steuerstrategie stellen. Die Interpellanten verweisen darauf, dass der Kanton Luzern im Rechnungsjahr 2007 einen Überschuss von 197 Millionen Franken wird präsentieren können. Daraus schliessen die Interpellanten, dass eine Steuersenkung auf kantonaler Ebene gefordert wird und diese mit der Steuergesetzrevision 2011 umgesetzt werde.

Die daraus entstehenden Einflüsse auf die Gemeindefinanzen veranlassten die CVP Fraktion folgende Fragen zu stellen:

1. Welche Auswirkungen hat eine allfällige Steuergesetzrevision 2011 auf die Ertragslage der Gemeinde Emmen?
2. Wie würden sich die Finanzkennzahlen der Gemeinde Emmen durch die geplante Steuergesetzrevision 2011 verändern?
3. Welche Steuerstrategie verfolgt der Gemeinderat für den Zeitraum bis 2015 vor dem Hintergrund dieses Szenarios?
4. Ist aus Sicht des Gemeinderates mit Blick auf eine weitere Steuergesetzrevision 2011 eine Anpassung des kantonalen Finanzausgleichs notwendig?
5. Wie wird sich der Gemeinderat für die Anliegen der Gemeinde Emmen im Rahmen der geplanten Steuergesetzrevision 2011 einsetzen?

#### **1. Ausgangslage**

In der Medienmitteilung des Regierungsrats des Kantons Luzern vom 15. Oktober 2008 wird die Steuergesetzrevision 2011 mit nachstehender Begründung kommuniziert:

Der Regierungsrat des Kantons Luzern unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf einer Änderung des Steuergesetzes (Teilrevision 2011). Er will durch die Entlastung des Mittelstandes bei der Einkommenssteuer und mit der Halbierung der Gewinnsteuer die Attraktivität des Standortes Luzern

weiter steigern. Familien profitieren von einem zusätzlichen Kinderbetreuungsabzug. In den letzten Jahren konnten die Steuern im Kanton Luzern erheblich reduziert werden. Die Staatssteuern wurden zwischen 2001 und 2008 linear um 21 Prozent gesenkt. Die Steuergesetzrevision 2005 hat die tieferen Einkommen und die Familien entlastet. Die Doppelbelastung der an Unternehmen Beteiligten konnte gemildert und die Kapitalsteuer gesenkt werden. Mit der Steuergesetzrevision 2008 wurden die mittleren Einkommen und wiederum die Familien entlastet. Zudem wurden die Vermögenssteuer halbiert sowie die Gewinn- und die Kapitalsteuer gesenkt.

Die Regierung ist sich bewusst, dass aufgrund der verschlechterten Finanzperspektiven gemäss IFAP 2009 - 2013 eine finanzpolitische Beurteilung und Diskussion der Steuergesetzrevision unumgänglich ist. Diese Diskussion wird durch die aktuelle Finanzmarktkrise zusätzlich belastet. Zum jetzigen Zeitpunkt ist unklar, inwieweit diese auf die Luzerner Volkswirtschaft durchschlagen wird. Die Regierung will trotzdem konsequent an ihrer Finanz- und Steuerpolitik festhalten.

Der Regierungsrat zieht folgendes Fazit:

Die Steuergesetzrevision 2011 ist ein ausgewogenes Massnahmenpaket:

- Attraktive Positionierung im interkantonalen Steuerwettbewerb
- Stärkung des Wirtschaftsstandortes Luzern
- Entlastung der Familien
- Ausgewogene kumulierte Entlastung aller Einkommensschichten (2004 vs. 2011)
- Umsetzung Legislaturprogramm

Er weist aber auch darauf hin, dass finanzpolitische Diskussionen aufgrund der Integrierten Finanz- und Aufgabenplan-Zahlen und der allgemeinen Verunsicherung betreffend Weltwirtschaft zu erwarten sind. Die Regierung ist überzeugt, dass die Steuergesetzrevision zeitlich und im Umfang richtig und umsetzbar ist.

## 2. Die Steuergesetzrevision 2011 im Detail

Der Regierungsrat setzt mit seiner Botschaft B 75 vom 23. September 2008 die Politik der kontinuierlichen Steuerentlastungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Kantons Luzern fort. Er schlägt dem Kantonsrat insbesondere folgende Änderungen des Steuergesetzes vor:

- **Halbierung der Gewinnsteuer:** Nach der auf 2010 beschlossenen Senkung der Gewinnsteuer um 25 Prozent, soll diese auf 2011 nochmals halbiert werden. Der Kanton Luzern wird damit ab 2011 mit einer Gewinnsteuerbelastung von rund 4,3% bis 6,5% (je nach Gemeinde) den ersten Rang unter den Kantonen einnehmen.
- **Entlastung des Mittelstandes bei der Einkommenssteuer und Ausgleich der kalten Progression:** Bei den mittleren Einkommen ist der Nachholbedarf im interkantonalen Steuerbelastungsvergleich am grössten. Hier soll deshalb nochmals eine spürbare Entlastung und gleichzeitig im Hinblick auf den Standortwettbewerb eine Abflachung des Progressionsverlaufs bei den höheren Einkommen vorgenommen werden. Gleichzeitig soll die kalte Progression beim Tarif und bei den Abzügen vorzeitig ausgeglichen werden.

- **Schaffung eines generellen Kinderbetreuungsabzugs:** Für die Eigenbetreuung der Kinder können neu 2'000 Franken abgezogen werden. Fremdbetreuungskosten eines Kindes können nur so weit geltend gemacht werden, als sie den generellen Kinderbetreuungsabzug von 2'000 Franken übersteigen. Der generelle Kinderbetreuungsabzug und der Fremdbetreuungskostenabzug werden für Kinder bis 15 Jahre gewährt. Bei Fremdbetreuung infolge Berufstätigkeit soll der Abzug gesamthaft im Maximum 6'700 Franken betragen.
- **Höchstbelastung:** Die Bestimmung über die steuerliche Höchstbelastung der natürlichen Personen wird vereinfacht und den gesenkten Steuern angepasst.
- **Gleichstellung von Stief- und Pflegekindern mit Nachkommen bei der Erbschaftssteuer:** Die Schlechterstellung von Stief- und Pflegekindern gegenüber den leiblichen Nachkommen bei der Erbschaftssteuer wird ebenfalls als nicht mehr zeitgemäss empfunden.
- **Einsicht in Steuerdaten:** Die öffentliche Auflage des Steuerregisters sowie die Auskunftserteilung über die Steuerfaktoren werden vorab aus Gründen des vermehrten Persönlichkeitsschutzes als nicht mehr zeitgemäss empfunden und deshalb abgeschafft.
- **Änderung des Handänderungssteuergesetzes:** Die Berechnung der Handänderungssteuer erfolgt nur noch bei Rechtsgeschäften unter nahestehenden Personen auf der Grundlage des sogenannt subsidiären Handänderungswertes (Katasterwert bei nichtlandwirtschaftlichen Grundstücken beziehungsweise der um 200 Prozent erhöhte Katasterwert bei landwirtschaftlichen Grundstücken, die nicht in der Bauzone liegen). Bei Rechtsgeschäften unter unabhängigen Dritten erfolgt die Berechnung der Handänderungssteuer vom vereinbarten Kaufpreis.
- **Änderung des Grundstückgewinnsteuergesetzes:** Grundstückgewinne ausserkantonaler Liegenschaftshändlerinnen und -händler sollen neu nicht mehr der Grundstückgewinnsteuer, sondern der ordentlichen Einkommens- oder Gewinnsteuer unterliegen. Ferner wird die Bestimmung über den Steueraufschub bei der Ersatzbeschaffung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke gelockert. Die Einschränkung des Steueraufschubs im Verhältnis der ertragsmässigen Gleichwertigkeit des veräusserten Grundstücks zum Ersatzgrundstück wird aufgegeben.
- **Anpassungen an das Bundesrecht:** Die notwendige Anschlussgesetzgebung zu den Themen Unternehmenssteuerreform II (u.a. Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer und erleichterte Liquidation bei Selbständigerwerbenden), kollektive Kapitalanlagen, Nachsteuer- und Steuerstrafverfahren, Nachbesteuerung in Erbfällen und straflose Selbstanzeige sowie Gaststaatgesetz soll möglichst schnell umgesetzt werden.

Geprüft, aber vor allem wegen fehlender Mittel und geringerer Priorität nicht aufgegriffen, wurden die Abschaffung der Liegenschaftssteuer und die Anrechnung der Einkommenssteuer an die Vermögenssteuer. Die Steuerbefreiung der öffentlich-rechtlichen Unterhaltsgenossenschaften bringt ohne Koordination mit dem Bundesrecht keine Verringerung des Aufwands für die Betroffenen. Ohne Koordination mit dem Bundesrecht sind auch grundlegende Änderungen des Steuersystems nicht sinnvoll.

<b>Massnahmen</b> (Beträge in CHF. Mio.)	<b>Entlastung Staats- steuern</b>	<b>Entlastung Gemeinde- steuern</b>	<b>Entlastung Total</b>
<b>Kantonale Vorhaben:</b>			
- Korrektur Tarif Gewinn	25	33	58
- Berücksichtigung Kompensationseffekt	- 9**	- 12**	- 21**
- Korrektur Tarif Einkommen	15	19	34
- Ausgleich kalte Progression	15	19	34
- Abzug Kinderbetreuung	6	8	14
- Höchstbelastung natürliche Personen	-*	-*	-*
- Minimalsteuer (§ 95 Abs.1)	2	2	4
- Mindeststeuer (§ 95 Abs. 3 und 4)	-1	-1	-2
- Höchstbelastung von Korporationsgemeinden	-*	-*	-*
- Einsicht in Steuerdaten	-*	-*	-*
- Gleichstellung von Stief- und Pflegekindern mit Nachkommen bei der Erbschaftssteuer	-*	-*	-*
- Änderung Handänderungssteuergesetz	-*	-*	-*
- Änderung Grundstückgewinnsteuergesetz	-*	-*	-*
<b>Anschlussgesetzgebungen:</b>			
- Unternehmenssteuerreform (Teil1; Transponierung und indirekte Teilliquidation)	-*	-*	-*
- Unternehmenssteuerreform II (Teil 2; Anrechnung Gewinnsteuer an Kapitalsteuer)	6	8	14
- Unternehmenssteuerreform (Teil 2; erleichterte Liquidation bei Selbständigerwerbenden)	4**	6**	10**
- kollektive Kapitalanlagen	-*	-*	-*
- Nachsteuer- und Steuerstrafverfahren	-*	-*	-*
- Nachbesteuerung in Erbfällen und straflose Selbstanzeige	-*	-*	-*
- Gaststaatgesetz	-*	-*	-*
<b>Total</b>	<b>63</b>	<b>82</b>	<b>145</b>
Verfügbare Mittel gemäss IFAP	68		
* Entlastungen können jeweils vernachlässigt werden			
** Schätzung			

(Auszüge aus der Medienmitteilung des Kantons)

### 3. Zu den Fragen der Interpellanten

#### Zu Frage 1: Welche Auswirkungen hat eine allfällige Steuergesetzrevision 2011 auf die Ertragslage der Gemeinde Emmen?

Die Steuergesetzrevision 2011 hat für die Gemeinde EMMEN gemäss Botschaft B75 des Regierungsrates vom 23.9.2008 Steuerausfälle von rund Fr. 6'000'000.-- zur Folge. Die Ausfälle verteilen sich je zur Hälfte auf die natürlichen und juristischen Personen. Die Ausfälle entsprechen 2/10 Steuereinheiten und belasten den Finanzhaushalt stark. Zufolge der momentan eher unsicheren Wirtschaftslage kann nur teilweise mit Kompensationseffekten gerechnet werden. Bei den natürlichen Personen wird die kalte Progression vorzeitig ausgeglichen, der Einkommenssteuertarif für die mittleren Einkommen reduziert sowie ein Abzug für die Kinderbetreuung geschaffen.

Die Steuergesetzrevision 2011 sieht für die juristischen Personen eine Tarifkorrektur bei der Gewinnsteuer vor. Der Gewinnsteuersatz wird von 3 % auf 1,5 % (je Einheit) halbiert. Bis und mit 2009 beträgt der Gewinnsteuersatz 4 % pro Einheit. Die erste Reduktion erfolgt per 2010 von 4 % auf 3 % (je Einheit) im Rahmen der Steuergesetzrevision 2008. Weiter wird die Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer angerechnet.

Die weiteren Revisionspunkte sind i.d.R. Anschlussgesetzgebungen oder finanziell vernachlässigbar.

## **Zu Frage 2: Wie würden sich die Finanzkennzahlen der Gemeinde Emmen durch die geplante Steuergesetzrevision 2011 verändern?**

Sollte die Steuergesetzrevision 2011 wie geplant umgesetzt werden, haben die zu erwartenden Ausfälle in erster Linie mit dem Rechnungsabschluss zu tun. Können die Mindereinnahmen, sind gleich zu setzen mit eventuellen Mehrausgaben, nicht ausgeglichen werden, führt das zu negativen Rechnungsabschlüssen. Somit steigt der Bilanzfehlbetrag. Die Definition des Bilanzfehlbetrages nach Rechnungshandbuch des Kantons Luzern heisst: Durch Eigenkapital nicht abgedeckte, aktivierte Aufwandüberschüsse der Laufenden Rechnung.

Gemäss Handbuch muss bei Bilanzfehlbeträgen wie folgt vorgegangen werden: Besteht ein Bilanzfehlbetrag, ist das Verhältnis zum ordentlichen Ertrag der Gemeindesteuern zu ermitteln (Bilanzfehlbetrag per Ende Jahr, verglichen mit dem im gleichen Rechnungsjahr erzielten Ertrag der ordentlichen Gemeindesteuern).

Übersteigt der aktivierte Bilanzfehlbetrag einen Drittel des ordentlichen Ertrages der Gemeindesteuern, ist die Differenz im nächstfolgenden Voranschlag vollumfänglich als zusätzliche Abschreibung zu berücksichtigen (§ 88 Abs. 5 Gemeindegesetz GG).

Der Bilanzfehlbetrag ist der durch Eigenkapital nicht abgedeckte Aufwandüberschuss der Laufenden Rechnung. Solange ein Bilanzfehlbetrag besteht, dürfen kein Eigenkapital und keine Vorfinanzierungen gebildet und kein Verwaltungsvermögen zusätzlich abgeschrieben werden. Ertragsüberschüsse sind in erster Linie als Abschreibung des Bilanzfehlbetrages zu verwenden.

Abschreibungen auf dem Bilanzfehlbetrag: Jeder einzelne aktivierte Aufwandüberschuss ist innert zehn Jahren separat und linear abzuschreiben. Die Bilanzfehlbeträge sind in der Anlagebuchhaltung zu erfassen. Die Abschreibungen auf dem Bilanzfehlbetrag sind auch dann vorzunehmen, wenn dadurch die Laufende Rechnung mit einem Aufwandüberschuss abschliesst.

Somit kann zusammenfassend gesagt werden, dass eine Steuersenkung indirekt auch Einfluss auf die Kennzahlen einer Gemeinde haben kann, sofern nicht die notwendigen Massnahmen zur Korrektur der Steuererträge oder der Ausgaben gemacht werden.

### **Zu Frage 3: Welche Steuerstrategie verfolgt der Gemeinderat für den Zeitraum bis 2015 vor dem Hintergrund dieses Szenarios?**

Der Gemeinderat hat gemäss Aufgaben- und Finanzplan (AFIP) 2007-2011 in seiner Finanzstrategie als oberste Ziele festgelegt, dass ausreichende Investitionen zur Werterhaltung getätigt werden, keine Steuererhöhung erfolgen soll, die Schulden mittelfristig abgebaut werden und die Verschuldung nicht weiter zunimmt. Die Massnahmen für die Zielerreichung machen jedoch keine Aussage über eine Steuerstrategie.

Eine Steuerstrategie muss im Rahmen der Finanzstrategie entwickelt werden, ansonsten bleibt diese wirkungslos. Als Zielvorgabe soll dabei die Angleichung des Steuerfusses an die übrigen Agglomerationsgemeinden definiert werden.

Dabei spielen nebst der allgemeinen Finanzlage der Gemeinde auch die Bevölkerungsstruktur, die Raumplanung und die strategischen Planungen des Gemeinderates eine wichtige Rolle. Die Entwicklung einer Strategie setzt voraus, dass die aufgeführten Punkte genau analysiert und die Chancen und Risiken der Gemeinde EMMEN abgewägt werden.

### **Zu Frage 4: Ist aus Sicht des Gemeinderates mit Blick auf eine weitere Steuergesetzrevision 2011 eine Anpassung des kantonalen Finanzausgleichs notwendig?**

Der Finanzausgleich hat zum Ziel, die finanziellen Unterschiede zwischen den Luzerner Gemeinden zu verkleinern. Zudem setzt er die Gemeinden in die Lage, ihre Aufgaben selbstverantwortlich in die Hand zu nehmen. Beiträge sind nicht länger an bestimmte Zwecke gebunden. Das bietet Anreiz, die Mittel dort einzusetzen, wo sie den grössten Nutzen versprechen. Die Gemeinde selbst erhält ein Interesse daran, haushälterisch mit „ihrem“ Geld umzugehen. Insgesamt geht das neue System näher an die Bürgerschaft.

Auf der Seite des Kantons wird der Finanzausgleich steuerbar. Alle vier Jahre wird ein Wirkungsbericht zu Händen des Kantonsrates erstellt, erstmals 2005 und nachher alle vier Jahre. Die Ausgleichsbeiträge sind losgelöst von einem spezifischen Verwendungszweck. Der Nutzen auf Empfängerseite wird dadurch grösser. Das System wird insgesamt transparenter.

Am 2. Juni 2002 hat die Bevölkerung des Kantons Luzern dem Gesetz über den Finanzausgleich zugestimmt. Seit dem 1. Januar 2003 ist er in Kraft.

Der erste Wirkungsbericht wurde auf 2005 geplant. Der Wirkungsbericht 2005 zum Finanzausgleich wurde im November 2005 dem Grossen Rat vorgelegt und fand breite Akzeptanz.

Im Wirkungsbericht 2005 wurde auf die folgenden Hauptprobleme des Finanzausgleichs hingewiesen:

- Die Abstufung des Ressourcenausgleichs nach Gemeindegrössen-Klassen ist nicht systemkonform und wirkt strukturerhaltend.
- Beim Lastenausgleich sind nicht alle Instrumente sachlich begründet und zielgerichtet.
- Die zentralörtlichen Zuschläge bei der Mindestausstattung sind problematisch.
- Der Ressourcenausgleich wird mit dem Lastenausgleich vermischt. Zudem ist die Erhebung der effektiven Zentrumslasten schwierig.

- Die geltende Abstufung der prozentualen Abschöpfung beim horizontalen Finanzausgleich lässt sich nicht begründen.

Auf Grund des Wirkungsberichtes für den Finanzausgleich (NFA) hat der Grosse Rat des Kantons Luzern für 2008 Anpassungen in einzelnen Bereichen beschlossen.

Von diesen Korrekturen können die Gemeinden ganz unterschiedlich betroffen sein. Für die Gemeinde Emmen werden nach Planzahlen, die keine grossen Veränderungen für Emmen vorgesehen haben, die Zahlen des Rechnungsabschluss massgebend sein.

Im Jahre 2009 wird ein neuer Wirkungsbericht zum Finanzausgleich in Aussicht gestellt.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Steuerstrategie des Kantons wenig bis gar nichts mit dem Finanzausgleich für die Gemeinden zu tun hat.

Es bleibt jedoch noch zu erwähnen, dass aufgrund des Wegfalls des Soziallastenausgleichs massive Mehrkosten auf die Gemeinden hinzugekommen sind. Im nächsten Wirkungsbericht ist darauf sowie auf die Problematik der zentralörtlichen Lasten, die die Gemeinden rund um Luzern tragen, hinzuweisen und entsprechende Korrekturen anzustreben.

#### **Zu Frage 5: Wie wird sich der Gemeinderat für die Anliegen der Gemeinde Emmen im Rahmen der geplanten Steuergesetzrevision 2011 einsetzen?**

Der Gemeinderat EMMEN hat in seiner Vernehmlassung zur Steuergesetzrevision 2011 Stellung genommen. Er hat sich im Wesentlichen dahingehend geäussert, dass die Revision später als 2011 in Kraft gesetzt werden soll und dass die Gewinnsteuern für juristische Personen nicht in diesem Umfang gesenkt werden. Er begründete seine Forderung mit den bereits hohen Ausfällen der Steuergesetzrevision 2008 und dem daraus entstehenden eingeschränkten Handlungsspielraum der Gemeinden. Die Steuergesetzrevision 2011 belastet den Finanzhaushalt der Gemeinde EMMEN stark und schränkt die Möglichkeiten, eigene Interessen zu verfolgen, weiter ein. Auch die übrigen Gemeinden und Verbände haben sich in deren Vernehmlassungen kritisch oder ablehnend gegen die Steuergesetzrevision 2011 bzw. gegen das Wie, das Ausmass und den Zeitpunkt geäussert. Gegenüber der Vernehmlassungsbotschaft wurde jedoch lediglich der Kinderbetreuungsabzug angepasst, sämtliche übrigen Teile der Revision blieben unverändert. Nun hat der Kantonsrat über die Umsetzung der Steuergesetzrevision 2011 zu entscheiden.

#### **4. Schlussfolgerung**

Wir sind überzeugt, dass der Gemeinderat von EMMEN mit seiner Meinung betreffend gesunder Gemeindefinanzen gepaart mit dem Interesse der Wirtschaft und der natürlichen Personen innerhalb der Steuergesetzrevision 2011 sich klar positioniert hat.

Emmenbrücke, 29. Oktober 2008

Für den Gemeinderat:

Dr. Thomas Willi  
Gemeindepräsident

Patrick Vogel  
Gemeindeschreiber