

an den

EINWOHNERRAT EMMEN

34/24 Beantwortung Dringliche Interpellation Christian Blunschli namens der Die Mitte/GLP Fraktion betreffend Auswirkungen der Steuergesetzrevision 2025

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

A. Wortlaut der dringlichen Interpellation

I. Ausgangslage inkl. Dringlichkeit

In der März-Session stimmte der Kantonsrat Luzern der Steuergesetzrevision 2025 zu. Mit der Steuergesetzrevision werden unter anderem folgende Massnahmen vorgeschlagen:

- neuer degressiver Sozialabzug für tiefe Einkommen;
- Vereinfachung und Erhöhung des Kinderabzugs;
- Erhöhung des Abzugs für die Drittbetreuung von Kindern;
- neuer zivilstandsunabhängiger Tarif für Kapitaleistungen aus Versicherung und Vorsorge (Steuer je Einheit);
- Senkung der Kapitalsteuer je Einheit;
- Entlastung von Gewinnen infolge der Patentbox.

Bereits im Rahmen der Vernehmlassung vor der Beratung im Kantonsrat äusserten die Gemeinden Bedenken wegen der finanziellen Tragbarkeit der Revision. Auch die vorgesehene Kompensation aus den Erträgen der OECD-Mindestbesteuerung erachteten die Gemeinden als zu niedrig.

Die durch den Kantonsrat verabschiedete Steuergesetzrevision entspricht in den Grundzügen dem Antrag des Regierungsrates und führt dementsprechend zu erheblichen Mindereinnahmen für die Gemeinden. Ein Grossteil der Massnahmen betrifft aufgrund der Bevölkerungsstruktur die Gemeinde Emmen besonders stark. Am 22. September wird die Bevölkerung über die Vorlage abstimmen. Aus Sicht der Gemeinde Emmen ist deshalb elementar, dass die erwarteten Ausfälle betragsmässig bekannt sind. Die nachfolgenden Fragen sind deshalb dringlich vor dem Sommer zu beantworten.

II. Fragen

Wir bitten den Gemeinderat folgende Fragen zu beantworten:

1. Mit welchen Ertragsausfällen für Emmen rechnet der Gemeinderat bei den einzelnen Massnahmen der Steuergesetzrevision 2025?
2. Inwieweit reichen die Erträge aus der OECD-Mindestbesteuerung zur Kompensation der Ertragsausfälle aus der Steuergesetzrevision 2025 (nicht) aus?
3. Wie wirkt sich die Steuergesetzrevision nach Auffassung des Gemeinderates auf die Zahlungen an Emmen aus dem Luzerner Finanzausgleich aus?
4. Sind Massnahmen beim Luzerner Finanzausgleich geplant, welche die von der Steuergesetzrevision 2025 stark betroffenen Gemeinden entlasten können? Wie schätzt der Gemeinderat diese Massnahmen ein und wie realistisch ist die effektive Inkraftsetzung solcher Massnahmen?
5. Wie steht der Gemeinderat insgesamt zur Steuergesetzrevision 2025? Wo sieht der Gemeinderat die Hauptprobleme für die Gemeinde Emmen?

B. Stellungnahme des Gemeinderates

1. Einleitung / Ausgangslage

Der Regierungsrat hat eine Steuergesetzrevision ausgearbeitet, die mit verschiedenen Massnahmen, unter anderem die Bevölkerung mit tiefen Einkommen und Familien sowie Firmen, entlasten soll. Der Kantonsrat hat am 18. März 2024 mit 84 zu 29 Stimmen der Steuergesetzrevision zugestimmt und die Stimmbevölkerung wird am 22. September 2024 über die Vorlage abstimmen können.

Der Kanton hat für die Ausarbeitung der Gesetzesvorlage im November 2022 eine Vernehmlassung gestartet. Die Gemeinde Emmen hat sich im Rahmen dieser Vernehmlassung intensiv mit der geplanten Gesetzesvorlage auseinandergesetzt und einerseits die inhaltlichen Aspekte durchleuchtet und andererseits auch die direkten finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinde Emmen eingeschätzt. Die Umsetzung der Revision würde die Gemeinde Emmen mit mind. CHF 6.115 Mio. brutto bzw. CHF 4.330 Mio. netto belasten (vgl. nachfolgende Antworten). Deshalb wurden quasi alle Massnahmen von uns abgelehnt, obwohl die Gemeinde Emmen insbesondere die ersten drei Massnahmen (Sozialabzug, Kinderabzug sowie Drittbetreuungsabzug) als sinnvoll und richtig erachtet hat. Der Gemeinderat bedauert, dass es praktisch keine inhaltliche Auseinandersetzung der verschiedenen Massnahmen im Kantonsrat gegeben hat und mit einer Priorisierung allenfalls eine für alle tragbare Gesetzesvorlage ausgearbeitet wurde.

Aufgrund der massiven finanziellen Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen hat der Gemeinderat auf verschiedenen Ebenen versucht, die Bedenken der Gemeinde Emmen darzulegen. So wurden bereits im Dezember 2022 alle Mitglieder der vorberatenden Kommission Wirtschaft und Abgaben (WAK) eine erste Einschätzung und Stellungnahme der Gemeinde Emmen zugestellt. Im Januar 2023 hat zudem ein Austausch mit allen Emmer Kantonsrätinnen und Kantonsräte stattgefunden, um bereits früh im Meinungsprozess die Haltung und die Bedenken der Gemeinde Emmen aufzuzeigen.

Auch im weiteren Prozess hat sich der Gemeinderat laufend mit anderen Gemeinden sowie diversen Politikerinnen und Politikern ausgetauscht. Positiv zur Kenntnis genommen hat der Gemeinderat die [Vernehmlassungsantwort des Verbands Luzerner Gemeinden VLG](#), welcher die gleichen oder ähnliche Bedenken zur Vorlage geäussert hat. Nachdem die WAK aber eine kleine Korrektur bei der Höhe der OECD-Beteiligung vorgenommen hat, haben die Vertreter des VLG's - völlig unverständlich - der Vorlage doch noch zugestimmt. Die Emmer Gemeindepräsidentin Ramona Gut-Rogger hat sich nach ihrer Wahl in den Kantonsrat zusammen mit anderen Gemeindevertretern im Kantonsrat in ihrer Fraktion wie auch im Kantonsrat deutlich gegen die nun vorliegende Steuergesetzrevision ausgesprochen.

Insgesamt spielt aber leider die Meinung einer grossen Mehrheit der Luzerner Gemeinden weder beim Regierungsrat noch beim Kantonsrat wirklich eine Rolle, da diese in der Gesetzesvorlage kaum berücksichtigt oder gar ignoriert (vgl. Botschaft, Seite 34, Ziffer 7.2 Gemeinden und Verband Luzerner Gemeinden) wurde. Für die Gemeinde Emmen ist das keine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden.

2. Beantwortung der Fragen

1. Mit welchen Ertragsausfällen für Emmen rechnet der Gemeinderat bei den einzelnen Massnahmen der Steuergesetzrevision 2025?

Die nachfolgende Aufstellung zeigt die finanziellen Auswirkungen der einzelnen Massnahmen auf die Gemeinde Emmen. Die Daten basieren auf der [Botschaft \(B 8 - Steuergesetzrevision 2025\)](#) des Regierungsrates an den Kantonsrat von 19. September 2023. Zum Vergleich haben wir die jeweiligen Massnahmen aus der Vernehmlassung von 18. November 2022 ebenfalls aufgeführt. Damit wollen wir aufzeigen, dass die vielen negativen Rückmeldungen und Bedenken diverser Gemeinden sowie des VLGs aus der Vernehmlassung (vgl. Botschaft, Seite 34, Ziffer 7.2 Gemeinden und Verband Luzerner Gemeinden) vom Regierungsrat wie auch vom Kantonsrat quasi unbeachtet blieben. Einzig die Entlastung der Gemeinden wurde minimal von CHF 20.0 Mio. auf CHF 23.5 Mio. erhöht.

Auswirkungen für Gemeinde Emmen		Gesetzesentwurf		Vernehmlassung		Veränderungen	
Nr	Massnahmen	Betrag	Betrag kumuliert	Betrag	Betrag kumuliert	Betrag	Betrag kumuliert
1	Persönlicher Abzug	2'167'000	2'167'000	2'167'000	2'167'000	0	0
2	Kinderabzüge	998'000	3'165'000	998'000	3'165'000	0	0
3	Abzug Drittbetreuung Kinder	42'000	3'207'000	42'000	3'207'000	0	0
4a	Kapitalleistungen aus Vorsorge (ab 2025)	475'000	3'682'000	900'000	4'107'000	-425'000	-425'000
4b	Kapitalleistungen aus Vorsorge (ab 2028)	425'000	4'107'000		4'107'000	425'000	0
5a	Kapitalsteuer (ab 2025)	1'025'000	5'132'000	2'008'000	6'115'000	-983'000	-983'000
5b	Kapitalsteuer (ab 2028)	983'000	6'115'000		6'115'000	983'000	0
6	Patentbox	unbekannt	unbekannt	unbekannt	unbekannt	unbekannt	unbekannt
7	Abzug Forschung und Entwicklung	unbekannt	unbekannt	unbekannt	unbekannt	unbekannt	unbekannt
	Total (brutto)		6'115'000		6'115'000		0
	Beteiligung an OECD-Mindestbesteuerung		-1'785'000		-1'520'000		
	Total (netto)		4'330'000		4'595'000		

Die verschiedenen Massnahmen werden zu Steuerausfällen von netto rund CHF 2.922 Mio. ab Steuerperiode 2025 bzw. CHF 4.330 Mio. ab Steuerperiode 2028 führen. Die Berechnungen des Kantons basieren auf den Steuerstatistiken der Jahre 2018 und 2019 bzw. teilweise 2021 (Vorsorgetarif) oder 2022 (Kapitalsteuer). Es ist deshalb davon auszugehen, dass die effektiven Ausfälle aufgrund der tendenziell gestiegenen Steuererträge höher sein werden. Die Berechnungen für die Patentbox können nicht zuverlässig quantifiziert werden und sind in diesen Berechnungen nicht enthalten. Auf die Erhöhung des Abzugs für Forschung und Entwicklung wurde vorläufig verzichtet und soll zu einem späteren über den Verordnungsweg direkt durch den Regierungsrat eingeführt werden können. Auch hier sind keine Berechnungen vorhanden und die finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden können jedoch wesentlich sein.

Auf das Budget- bzw. Rechnungsjahr 2025 werden jedoch noch nicht alle Gesetzesänderungen effektiv finanzielle Auswirkungen haben. Gesetzesänderungen, welche beim Tarif angepasst werden, wirken sich sofort, also bereits im 2025 aus (z.B. Vorsorgetarif oder Kapitalsteuer) und Gesetzesänderungen, welche über die Abzüge in der Steuererklärung geltend gemacht werden, werden sich erst im Folgejahr negativ auf die Steuereinnahmen auswirken (z.B. persönlicher Abzug oder Kinderabzug). Entsprechend werden sich die Massnahmen ab 2025 nur teilweise effektiv auf das Rechnungsjahr 2025 auswirken und erst im Budget- bzw. Rechnungsjahr 2026 vollumfänglich ihre Spuren hinterlassen. Die weiteren (gestaffelten) Gesetzesänderungen ab 2028 werden über die jeweiligen Tarife wirksam und damit vollumfänglich bereits im Budget- bzw. Rechnungsjahr 2028 zu Mindereinnahmen führen.

2. Inwieweit reichen die Erträge aus der OECD-Mindestbesteuerung zur Kompensation der Ertragsausfälle aus der Steuergesetzrevision 2025 (nicht) aus?

Die prognostizierten Steuerausfälle für die Gemeinde Emmen belaufen sich gemäss Botschaft ab 2028 auf rund CHF 6.115 Mio.. Der Kanton beteiligt die Gemeinden an der OECD-Mindestbesteuerung im Umfang von insgesamt CHF 23.5 Mio. ab 2025. Der Anteil der Gemeinde Emmen wird auf CHF 1.785 Mio. geschätzt. Nach Abzug dieser Abgeltung werden sich die jährlichen Mindereinnahmen auf mindestens CHF 4.330 Mio. belaufen.

3. Wie wirkt sich die Steuergesetzrevision nach Auffassung des Gemeinderates auf die Zahlungen an Emmen aus dem Luzerner Finanzausgleich aus?

Die Steuergesetzrevision führt einerseits zu Steuerausfällen bei allen Gemeinden von insgesamt CHF 85.3 Mio. Entsprechend wird auch das Ressourcenpotenzial aller Gemeinden sinken. Aufgrund eigener Schätzungen wird das Ressourcenpotential der Gemeinde Emmen stärker sinken als dasjenige aller übrigen Gemeinden, sodass davon ausgegangen werden kann, dass die Gemeinde Emmen prozentual etwas mehr aus dem Finanzausgleich erhalten wird. Da die Steuereinnahmen durch die Gesetzesrevision in absoluten Zahlen aber sinken werden, ist davon auszugehen, dass die Beiträge aus dem Finanzausgleich an die Gemeinde Emmen in absoluten Zahlen sinken werden.

Welche Auswirkungen die zusätzlichen Erträge aus der Mindestbesteuerung grosser Unternehmensgruppen als weitere Ertragsquelle auf das Ressourcenpotenzial hat, können wir hingegen nicht beurteilen.

4. Sind Massnahmen beim Luzerner Finanzausgleich geplant, welche die von der Steuergesetzrevision 2025 stark betroffenen Gemeinden entlasten können? Wie schätzt der Gemeinderat diese Massnahmen ein und wie realistisch ist die effektive Inkraftsetzung solcher Massnahmen?

Es sind keine unmittelbaren Massnahmen beim Finanzausgleich im Zusammenhang mit der Steuergesetzrevision geplant. Es wird einen «normalen» Ausgleich im Rahmen der aktuell geltenden Berechnungen geben. Profitieren Gemeinden von der Steuergesetzrevision oder der OECD-Mindestbesteuerung, zum Beispiel durch Zuzüge von steuerkräftigen Unternehmen oder Privatpersonen, erhöht sich dadurch das jeweilige Ressourcenpotenzial, was zu höheren Zahlungen in den Finanzausgleich zur Folge hat. Im Gegenzug profitieren die übrigen Gemeinden entsprechend vom dadurch gestiegenen Ressourcenpotential und erhalten - zumindest bis zur Mindestausstattung von 86.4% - höhere Beiträge zum Ausgleich.

Zum Finanzausgleich ist hier anzumerken, dass der Regierungsrat aktuell an einer Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (Teilrevision 2026) arbeitet. Die entsprechende [Vernehmlassung](#) ist am 21. März 2024 abgelaufen. Da auch diese geplante Gesetzesänderung grosse finanzielle Auswirkungen auf die Finanzen der Gemeinde Emmen hat, hat sich der Gemeinderat im Rahmen der Vernehmlassung zur Teilrevision geäußert.

Ein Hauptanliegen dieser Teilrevision ist, dass das jährliche Wachstum des Ressourcenausgleichs begrenzt werden soll. Aktuell liegt die sogenannte Mindestausstattung bei 86.4%. Liegt das Ressourcenpotenzial einer Gemeinde unter dieser Schwelle, erhält sie die Differenz bis zur Höhe dieser Mindestausstattung. Mit der Teilrevision soll die Mindestausstattung bei allgemein steigenden Steuereinnahmen jeweils reduziert werden (auf bis zu 76.4%). Gemäss aktuellen Prognosen werden die Nehmergemeinden (wie Emmen, Ebikon, Malters etc.) in absoluten Zahlen zwar mehr Geld aus dem Finanzausgleich erhalten, im Verhältnis zum gesamten Steuerwachstum jedoch aber weniger als mit der aktuellen Mindestausstattung von 86.4%. Entsprechend wird sich die Schere der Steuerbelastungen zwischen den finanzstarken und den finanzschwachen Gemeinden nochmals vergrössern.

Der Gemeinderat ist klar der Meinung, dass die Reduzierung und Begrenzung des Ressourcenausgleichs in jeder Hinsicht dem eigentlichen Zweck des Finanzausgleichsgesetzes widerspricht:

- a. Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden,
- b. Stärkung der finanziellen Autonomie der Gemeinden und
- c. Verringerung der Unterschiede bei der Steuerbelastung innerhalb des Kantons.

Darum wird sich auch bei dieser Gesetzesrevision der Gemeinderat auf allen Ebenen für die Interessen der Gemeinde Emmen einsetzen und gegen die Begrenzung des jährlichen Wachstums beim Ressourcenausgleich kämpfen. Übrigens, Grund für diese Teilrevision sind unter anderem die teilweise massiv gestiegenen Steuereinnahmen von juristischen Personen beim Kanton, der Stadt Luzern und der Stadt Kriens. Und auch bei dieser Gesetzesrevision würde der Kanton zu den grössten Nutzniessern gehören, was letztlich vielleicht auch erklärt, dass diese Teilrevision in einem absoluten Rekordtempo den ganzen Vernehmlassungs- und Gesetzgebungsprozess durchlaufen wird. Es ist vorgesehen, gleich im Anschluss an diese Teilrevision mit den Arbeiten für eine Totalrevision zu beginnen, um das Finanzausgleichsgesetz gesamtheitlich, also insbesondere auch die übrigen Lastenausgleiche, zu überprüfen und zu revidieren.

5. Wie steht der Gemeinderat insgesamt zur Steuergesetzrevision 2025? Wo sieht der Gemeinderat die Hauptprobleme für die Gemeinde Emmen?

Der Gemeinderat begrüsst einzelne Ansätze in der Steuergesetzrevision 2025, unter anderem die ersten drei Massnahmen (Einkommenssteuertarif, Kinderabzug sowie Drittbetreuungsabzug), und erachtet diese grundsätzlich als wichtig und richtig, um Anreize für die Erwerbstätigkeit zu schaffen und so unter anderem dem Fach- und Arbeitskräftemangel entgegenzuwirken. Die Einkommenslimiten bei den Sozialabzügen für tiefere Einkommen hätten wir jedoch etwas tiefer angesetzt, weil diese Massnahme die Gemeinde Emmen verhältnismässig viel kostet.

Im Vergleich zu den umliegenden Kantonen sollte nicht der Kinderabzug in absoluten Zahlen massgebend sein, sondern die effektive Steuerbelastung mit den jeweils geltenden Kinderabzügen. Ein einheitlicher Abzug für alle Kinder widerspricht teilweise der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, da die Lebenshaltungskosten der Kinder mit zunehmendem Alter ebenfalls zu nimmt. Daher wäre unseres Erachtens eine Zweiteilung weiterhin sinnvoll und hätte auch keinen administrativen Mehraufwand bedeutet.

Die Integration des Eigenbetreuungsabzugs in den Kinderabzug wird begrüsst. Grundsätzlich ist auch eine Erhöhung des Kinderabzugs begrüssenswert. Damit diese jedoch finanzierbar ist, hätte die Erhöhung aus unserer Sicht moderater ausfallen müssen.

Generell sind wir der Meinung, dass der Kanton Luzern nicht in allen Bereichen immer gleich einen Spitzenplatz in der Steuerpolitik anstreben sollte. Ein Platz im vorderen Drittel würde in der jetzigen Situation genügen und wäre so auch für finanzschwache Gemeinden besser verkraftbar gewesen.

Bei der Kapitalsteuer ist ab 2028 der Satz von 0.01 Promille vorgesehen, was einer Abschaffung der Kapitalsteuer gleichkommt. Hier geht die Steuergesetzrevision deutlich zu weit. Eine Angleichung an die umliegenden Kantone wäre vertretbar gewesen. Oder eine Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer wäre aus unserer Sicht sachgerechter gewesen.

Abschliessend sind wir der Meinung, dass die Steuergesetzrevision in vielen Bereichen zu weit geht und eine moderatere und damit finanzierbare Revision besser gewesen wäre. Zudem sind wir klar der Meinung, dass die Beteiligung der Gemeinden an der OECD-Mindestbesteuerung höher ausfallen müsste. Einmal mehr gehört auch bei dieser Revision der Kanton zu den Gewinnern und die finanzschwachen Gemeinden werden erneut im Regen stehen gelassen.

3. Schlussfolgerung

Aufgrund des anhaltenden Bevölkerungswachstums und der allgemeinen Kostensteigerung bei der Bildung und im Sozialwesen sowie den grossen anstehenden Investitionen ist die Gemeinde Emmen mit einem grossen Ausgabenwachstum in den kommenden Jahren konfrontiert. Um deren Finanzierung sicherzustellen und eine weitere Verschuldung zu verhindern, kann sich die Gemeinde Emmen keine zusätzlichen Steuerausfälle leisten. Für die Gemeinde Emmen wäre eine Reduktion der geplanten Massnahmen mit gleichzeitiger Erhöhung der Kompensationszahlungen zwingend gewesen. Die Nettobelastung durch die Steuergesetzrevision 2025 ist für die Gemeinde Emmen zu hoch und die jeweiligen Konsequenzen für die laufenden Ausgaben sowie die geplanten Investitionen einschneidend. Es ist stossend, dass die Meinung einer grossen Mehrheit der Luzerner Gemeinden weder beim Regierungsrat noch bei der Mehrheit des Kantonsrates Gehör gefunden hat. Für die Gemeinde Emmen ist das keine partnerschaftliche Zusammenarbeit auf Augenhöhe zwischen Kanton und Gemeinden. Obwohl die Gemeinde Emmen insbesondere die ersten drei Massnahmen (Einkommenssteuertarif, Kinderabzug sowie Drittbetreuungsabzug) als sinnvoll und richtig erachtet, sind die finanziellen Auswirkungen der geplanten Steuergesetzrevision deutlich zu hoch und werden deshalb in der vorliegenden Form abgelehnt.

Oder vereinfacht formuliert: Der Kanton kürzt mit der Steuergesetzrevision zwingend notwendige Steuereinnahmen der Gemeinden und will gleichzeitig mit der Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes auch noch die Einnahmen aus dem Ressourcenausgleich schmälern. Mit diesen beiden Gesetzesanpassungen wird das finanzielle Ungleichgewicht zwischen den Gemeinden in Zukunft noch deutlicher auseinandergehen und das Ziel eines innerkantonalen Ausgleichs verfehlen.

Emmenbrücke, 1. Juli 2024

Für den Gemeinderat

Ramona Gut-Rogger
Gemeindepräsidentin

Patrick Vogel
Gemeindeschreiber