

**UNIVERSITÄT
LUZERN**

Bedeutung des Nationalen Finanzausgleichs für das Finanzleitbild des Kantons Luzern

Gutachten im Auftrag des Finanzdepartements des Kantons Luzern

Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger

*Direktor des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) an der Universität Luzern,
Direktor am Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht (IFF) der Universität St.Gallen*

Patrick Leisibach, MSc UNIBE

Universität Luzern

Luzern, 10. Januar 2022

Das Wichtigste in Kürze

Hintergrund & Auftrag. Im Rahmen des Finanzleitbildes 2022 definiert der Regierungsrat die finanzpolitischen Handlungsmaximen für die kommenden Jahre. Mittels steuerlich attraktiver Positionierung verfolgt der Kanton das Ziel, die eigene Finanzkraft und damit die finanzielle Unabhängigkeit zu stärken.

Die im Kanton anfallenden Gewinne und Einkommen der juristischen und natürlichen Personen führen nicht nur zu Steuererträgen, sondern fliessen auch in die Berechnung des Nationalen Finanzausgleichs (NFA) ein. Das vorliegende Kurzgutachten zeigt auf, wie sich der Netto-Effekt (Steuereinnahmen abzüglich NFA-Zahlungen) über die Zeit entwickelte und wie die Ausgangslage durch nationale Reformen verändert wird. Dazu zählt die Frage, welches Niveau der Kanton im Ressourcenindex anstreben sollte, um die eigene Ausgangslage optimieren zu können.

Margen in der Vergangenheit. Über lange Zeit reichten die Steuermehreinnahmen beim Kanton nicht aus, um die geringeren NFA-Transfers im Rahmen der positiven Ressourcenentwicklung des Kantons zu kompensieren. In der Nettobetrachtung («Marge») belastete ein neu besteuertes Gewinn von 100 Fr. die Kantonskasse jeweils mit rund 5 bis 10 Fr. Die Marge blieb auch dann negativ, wenn man die Steuereinnahmen der Gemeinde dazu addierte. Negative Margen verzeichnete der Kanton bis vor kurzem selbst bei Einkommen, die dem Spitzensteuersatz unterliegen.

Margen heute. Inzwischen hat sich die Situation für den Kanton merklich verbessert. Dafür verantwortlich sind hauptsächlich zwei Faktoren: Erstens konnte der Kanton seine Finanzkraft seit 2008 signifikant erhöhen, was die Abschöpfung im Finanzausgleich halbierte. Zweitens führten Reformen des Finanzausgleichs (insbesondere im Rahmen der STAF) dazu, dass sich die Abschöpfung auf gewisse Ressourcen zusätzlich reduzierte. Als Folge dieser Entwicklungen dürfte der Kanton die Schwelle zu positiven Margen bei Unternehmensgewinnen mit dem Steuerjahr 2020 überschritten haben.

Naturgemäss ist unklar, wie sich die Finanzkraft des Kantons Luzern relativ zu den anderen Kantonen zukünftig entwickelt. Zudem ist weiterhin ungewiss, wie sich die STAF (und allfällige weitere Steuerreformen wie etwa eine globale Mindeststeuer im Rahmen der OECD) konkret im Finanzausgleich niederschlagen. Entsprechend kann auch die zukünftige NFA-Abschöpfung und damit die Marge nur geschätzt werden. Unsere Prognosen zeigen jedoch, dass der Kanton zukünftig auch in einem eher negativen Szenario beim Zuzug neuer Unternehmen und Privatpersonen mit positiven Margen rechnen kann. Dies gilt in der kombinierten Betrachtung inkl. Gemeinden wie auch für die Kantonskasse alleine. Negative Margen verzeichnet der Kanton einzig noch bei den tiefen und mittleren Einkommen der bestehenden Bevölkerung.

Indexziel. Das im Finanzleitbild 2017 definierte Indexziel von 95 Punkten (zur Erreichung positiver Margen inkl. Gemeinden) ist angesichts der heutigen Situation überholt. Im Hinblick auf eine positive Marge (Kanton alleine) wäre aus heutiger Sicht ein Indexziel von rund

90+ Punkten ausreichend – allenfalls leicht erhöht, um Unsicherheiten zu adressieren. Aus Margensicht wäre es für den Kanton in der heutigen Situation aber optimal, weiter an Ressourcenstärke zu gewinnen. Mit zunehmender Finanzkraft sinkt die NFA-Abschöpfung und die Margen verbessern sich weiter.

Die in diesem Gutachten vorgenommene Margenbetrachtung ist dabei nur ein – wenn auch sehr gewichtiger – Aspekt. Für eine umfassende finanz- und steuerpolitische Weichenstellung ist ein breiterer Kontext zu wählen. Die Margenbetrachtung blendet nicht zuletzt die Ausgabenseite des Kantons (und der Gemeinden) aus. Letzten Endes müssen die Erträge (zusammen mit anderen Einnahmequellen) ausreichen, um die staatlichen Ausgaben finanzieren zu können.

Ausgleichszahlungen. Die hohen Bruttosteuererträge bei der direkten Bundessteuer im Jahr 2020 (und 2021 gem. Hochrechnung) deuten darauf hin, dass die Ressourcenentwicklung des Kantons Luzern weiterhin stark überdurchschnittlich verläuft. Entsprechend sind mittelfristig stärkere Rückgänge in den Transferzahlungen wahrscheinlich.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung und Auftrag	1
2	Berechnung der Abschöpfung im Nationalen Finanzausgleich	1
2.1	Aktuelle Reformen	2
2.2	Funktionsweise des Ressourcenausgleichs	2
2.3	Grenzabschöpfung 2008–2022	4
2.4	Grenzabschöpfung in Zukunft	5
2.5	Grenzabschöpfung bei natürlichen Personen	7
3	Margenberechnung	8
3.1	Juristische Personen	8
3.1.1	Konzept der Margenberechnung	9
3.1.2	Margen auf Gewinne in den Steuerjahren 2008–2019 (vor STAF)	11
3.1.3	Margen auf Gewinne ab Steuerjahr 2020 (mit STAF)	11
3.1.4	Margen auf Gewinne in Patentbox	15
3.2	Natürliche Personen	16
3.2.1	Margen auf Einkommen der bestehenden Bevölkerung	16
3.2.2	Margen auf Einkommen von Zuzüglern	18
3.2.3	Margen auf Vermögen	19
4	Implikationen für die Finanzpolitik	20
4.1	OECD-Projekt zur globalen Mindeststeuer	21
5	Prognosen zu den Ausgleichszahlungen	22
6	Fazit	23
7	Literaturverzeichnis	23

Abbildungsverzeichnis

1	Ressourcenausgleich 2022	3
2	Grenzabschöpfungsquoten seit 2008	5
3	Grenzabschöpfungsquote auf Einkommen 2022	8
4	Vorgehensweise bei der Margenberechnung	10
5	Margen auf ordentliche Gewinne seit 2008	11
6	Margen auf ordentliche Gewinne nach Steuerjahr und GAQ	14
7	Margen auf ordentliche Gewinne nach Steuerjahr und Faktor Zeta-1	14
8	Margenberechnung bei Einkommen	17
9	Margen auf Spitzeneinkommen seit 2008	17
10	Margen auf Einkommen (bestehende Bevölkerung)	18
11	Margen auf Einkommen (bei Zuzug)	19

Abkürzungsverzeichnis

ASG	Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage
DBG	Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer
dBSt	Direkte Bundessteuer
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
F&E	Forschung und Entwicklung
FiLaG	Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich
GAQ	Grenzabschöpfungsquote(n)
JP	Juristische Personen
LU	Kanton Luzern
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NP	Natürliche Personen
RP	Ressourcenpotenzial
STAF	Steuerreform und AHV-Finanzierung

1 Einleitung und Auftrag¹

Im Rahmen des Finanzleitbildes 2022 definiert der Regierungsrat die finanzpolitischen Handlungsmaximen für die kommenden Jahre. Mittels steuerlich attraktiver Positionierung verfolgt der Kanton das Ziel, die eigene Finanzkraft und damit die finanzielle Unabhängigkeit zu stärken.

Die im Kanton anfallenden Gewinne und Einkommen führen nicht nur zu Steuererträgen, sondern fliessen auch in die Berechnung des Nationalen Finanzausgleichs (NFA) ein.² Zu- und Abflüsse von Steuersubstrat führen mit zeitlicher Verzögerung zu Veränderungen in den Ausgleichszahlungen. Als ressourcenschwacher Kanton wirkt sich eine relative Veränderung in der kantonalen Ressourcenstärke vergleichsweise stark auf die Transferhöhe aus. Für eine tragfähige und anreizkompatible Finanzpolitik ist es notwendig, dass die Steuermehreinnahmen die Transferrückgänge zu kompensieren vermögen, zieht der Kanton Luzern neue Unternehmen oder Personen an.

Im Dezember 2021 wurden die beiden Autoren vom Finanzdepartement des Kantons Luzern beauftragt, in einem Kurzgutachten die finanzpolitischen Implikationen des NFA für das aktualisierte Finanzleitbild darzulegen. Konkret soll aufgezeigt werden, wie sich der Netto-Effekt (Steuereinnahmen abzüglich NFA-Zahlungen) im Status quo darstellt und wie die Ausgangslage durch nationale Reformen kurz- und mittelfristig verändert wird. Dazu gehört die Frage, inwiefern der Kanton ein bestimmtes Niveau im Ressourcenindex anstreben sollte, um die eigene Ausgangslage optimieren zu können. Im Endeffekt gilt es zu vermeiden, dass neues Steuersubstrat aufgrund des Finanzausgleichs für die Kantonskasse ein «Verlustgeschäft» darstellt.

Der Inhalt des Gutachtens gestaltet sich wie folgt: Kapitel 2 quantifiziert die Wirkung des Finanzausgleichs. Kapitel 3 kombiniert die berechneten Abschöpfungsquoten mit der kantonalen Steueraus schöpfung und adressiert die vorhandene Unsicherheit. Kapitel 4 und 5 diskutieren die Implikationen für die Finanzpolitik und die Ausgleichszahlungen. Kapitel 6 fasst die gewonnenen Erkenntnisse zusammen.

2 Berechnung der Abschöpfung im Nationalen Finanzausgleich

Seit 2008 ist die *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen* (NFA) in Kraft. Kernstück bildet der Ressourcenausgleich, der ressourcenschwachen Nehmerkantonen eine ausreichende finanzielle Leistungsfähigkeit sicherstellt.

¹Diverse Inhalte dieses Gutachtens basieren auf Leisibach und Schaltegger (2019) sowie diversen Studien, welche die Autoren im Rahmen von Gutachtertätigkeiten verfasst haben. Das Forschungspapier basiert jedoch mehrheitlich auf dem *alten* NFA-Berechnungsmodell, das vor der 2020 in Kraft getretenen Teilrevision des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (NFA-Systemanpassungen) Gültigkeit hatte.

²In diesem Gutachten werden die Begriffe (Nationaler) Finanzausgleich, NFA und Ressourcenausgleich synonym verwendet. Gemeint ist immer der Ressourcenausgleich, das wichtigste und grösste Gefäss des Nationalen Finanzausgleichs.

2.1 Aktuelle Reformen

Per 1. Januar 2020 sind zwei Revisionen des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) in Kraft getreten. Beide Revisionen beeinflussen die Berechnungsmodalitäten des Ressourcenausgleichs und damit auch die Abschöpfungsberechnungen, die in diesem Gutachten eine zentrale Rolle einnehmen. Für das Verständnis der weiteren Inhalte sollen die Eckpunkte der beiden Revisionen deshalb kurz dargestellt werden:

- **Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF)**³
Ursprung der 2019 vom Volk angenommenen Reform ist die Abschaffung der Steuerprivilegien für die sogenannten Statusgesellschaften. Mit der Reform wurden u. a. neue Instrumente (Patentbox, erhöhte Abzüge für Forschung und Entwicklung) eingeführt und der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer (dBSt) von 17 auf 21,2 % erhöht. Zudem werden im Ressourcenausgleich zukünftig die Gewinne aller juristischen Personen tiefer gewichtet (Einführung Zeta-Faktoren). Die Reform wird ab dem Referenzjahr 2024 im Finanzausgleich wirksam und ist nach einer Übergangsphase mit dem Referenzjahr 2031 vollständig umgesetzt.
- **Teilrevision des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich**⁴
Basierend auf einer Initiative der Konferenz der Kantonsregierungen wurde bei der Berechnung des Ressourcenausgleichs ein Systemwechsel vorgenommen. Die Festlegung der Ausgleichssumme erfolgt neu direkt über gesetzliche Vorgaben, wobei den ressourcenschwächsten Kantonen eine Mindestausstattung von 86,5 % des schweizerischen Durchschnitts garantiert wird. Mit der letzten Anpassung (im Rahmen der Ausgleichszahlungen 2022) ist die Übergangsregelung abgeschlossen, die Revision ist vollständig umgesetzt (Abfederungsmassnahmen sind jedoch noch bis mindestens 2025 in Kraft).

2.2 Funktionsweise des Ressourcenausgleichs

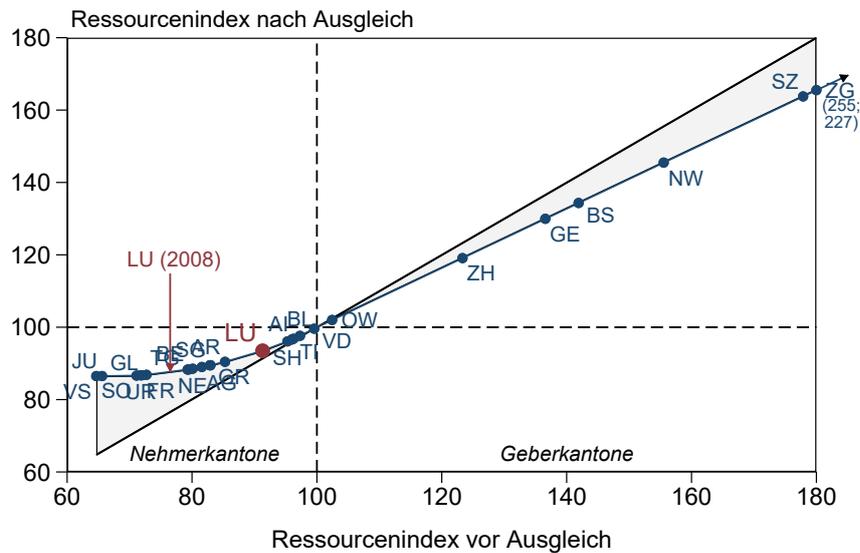
Grundlage für die Berechnung des Ressourcenausgleichs bildet das Ressourcenpotenzial der Kantone, welches die jeweilige vorhandene finanzielle Substanz abbildet. Zur Berechnung des Ressourcenpotenzials eines Kantons wird auf die harmonisierte aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) zurückgegriffen. Diese umfasst sämtliche innerhalb eines Kantons anfallenden steuerlichen Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen und die Gewinne der juristischen Personen.

Kantone mit einem Ressourcenpotenzial über dem schweizerischen Mittel gelten als ressourcenstark (Ressourcenindex > 100; «Geberkantone») und leisten proportional zu ihrer Stärke einen Finanzausgleichsbeitrag. Kantone mit Ressourcenindex < 100 gelten als ressourcenschwach («Nehmerkantone») und erhalten Finanztransfers. Die Ausgleichszahlungen an die Nehmerkantone werden progressiv vorgenommen, d. h. mit abnehmendem Indexwert erhöht sich der

³Vgl. Bundesrat (2019, 2018a) für weitere Informationen zur STAF.

⁴Vgl. Bundesrat (2018b, 2018c) für weitere Informationen zur Teilrevision des FiLaG.

Abbildung 1: Ressourcenausgleich 2022



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von EFV (2021)

Ausgleich pro Kopf. Den schwächsten Kantonen wird eine Mindestausstattung von 86,5 % des schweizerischen Mittels garantiert. Die Ausgleichssumme wird regelgebunden festgelegt und vom Bund (60 %) und den ressourcenstarken Kantonen (40 %) finanziert.

Abbildung 1 zeigt die Stellung der Kantone im Ressourcenindex vor und nach Ressourcenausgleich für das Referenzjahr 2022. Gut zu erkennen ist die lineare Abschöpfung bei den Geberkantonen und die progressive Mittelverwendung bei den Nehmerkantonen. Der Kanton Luzern liegt hinsichtlich Ressourcenstärke mit einem Ressourcenindex von 91,3 Punkten (vor Ausgleich) auf Rang 13. Seit 2008 (Ressourcenindex: 76,7 Punkte; Rang 18) hat sich die Finanzkraft des Kantons signifikant erhöht. Aufgrund dieser im schweizweiten Vergleich stark überdurchschnittlichen Entwicklung der Finanzkraft sanken die Ausgleichszahlungen aus dem Ressourcenausgleich für den Kanton Luzern von 304 Mio. (2008) auf 82 Mio. Fr. (2022) – obwohl die Dotation des Ressourcenausgleichs in der gleichen Zeitspanne um fast 1 Mrd. auf 4 Mrd. Fr. zunahm.

Abbildung 1 zeigt ferner eine starke Nivellierung am unteren Ende des Ressourcenindex – bestehende Unterschiede in der Ressourcenausstattung werden stark reduziert. Je weiter man sich Richtung 100 Punkten bewegt, desto steiler wird die Ausgleichskurve. Die Lage eines Kantons auf der Ausgleichskurve beeinflusst die NFA-Abschöpfung, die nachfolgend quantifiziert wird.

2.3 Grenzabschöpfung 2008–2022

Steigen die steuerbaren Gewinne/Einkommen im Kanton (aufgrund bestehender oder neu zugezogener Unternehmen/Personen), steigt das kantonale Ressourcenpotenzial.⁵ Als Folge sinken (*ceteris paribus*) die Ausgleichszahlungen aus dem Ressourcenausgleich. Dieser NFA-Effekt kann mittels sogenannter Grenzabschöpfungsquote (GAQ) quantifiziert werden. Die GAQ zeigt, um wie viel die Transferzahlungen an den Kanton Luzern gekürzt werden, wenn die Finanzkraft des Kantons wächst.

Bei einer Ressourcenzunahme verändert sich nicht nur das Ressourcenpotenzial des betroffenen Kantons, sondern auch diverse relevante Berechnungsparameter wie beispielsweise das kantonale Ressourcenmittel. Um die GAQ bestimmen zu können, muss die Berechnung des Ressourcenausgleichs neu modelliert werden. Dazu wird das Ressourcenpotenzial eines einzelnen Kantons marginal erhöht, während alle anderen Kantone konstant gehalten werden.⁶

Für den Kanton Luzern ergibt sich im Referenzjahr 2022 eine GAQ auf neue Ressourcen von 10,09%. Konkret heisst das: Steigt das Ressourcenpotenzial um 100 Fr., reduziert sich die Ausgleichszahlung aus dem Ressourcenausgleich für den Kanton um gut 10 Fr. Diese Zahlung ist unabhängig davon, wie stark der Kanton das zugewonnene Potenzial steuerlich ausschöpft. Der GAQ kommt entsprechend die Bedeutung einer impliziten Mindestbesteuerung zu.

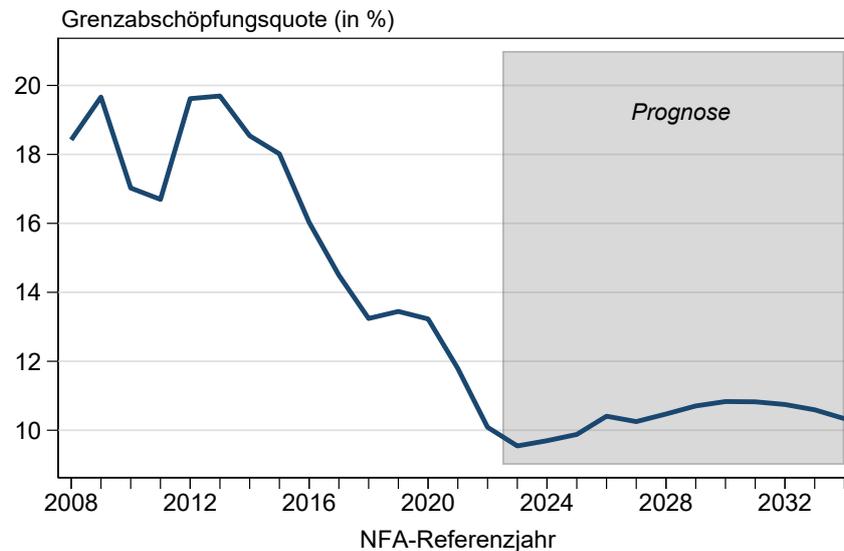
Die GAQ sind nicht konstant, sondern ändern sich von Jahr zu Jahr zumindest marginal – je nach Ressourcenentwicklung in den einzelnen Kantonen. Zusätzlich besteht zwischen den Steuerjahren und der Finanzausgleichsberechnung eine mehrjährige Verzögerung: Das Ressourcenpotenzial im Jahr T (*Referenzjahr*) basiert auf der durchschnittlichen Steuerbemessungsgrundlage der drei letzten verfügbaren *Bemessungsjahre* (Steuerjahre) $T - 6$ bis $T - 4$. Die NFA-Transfers 2022 basieren beispielsweise auf den Steuerjahren 2016, 2017 und 2018 – welche je zu einem Drittel in die Berechnung des Ressourcenpotenzials einfließen. Welcher Anteil heutiger Einkommen und Gewinne effektiv durch den Ressourcenausgleich abgeschöpft wird, ist somit erst in einigen Jahren bekannt.

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der GAQ seit Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs im Jahr 2008. Die Finanzkraft des Kantons Luzern entwickelte sich seit 2008 im kantonalen Vergleich stark überdurchschnittlich. Entsprechend bewegte sich der Kanton in der Kurve auf

⁵Streng genommen gilt es bei der GAQ-Berechnung zu unterscheiden, ob es sich um neue Ressourcen oder Ressourcenverschiebungen handelt. Unter *neuen Ressourcen* verstehen wir neue Einkommen und Gewinne bestehender oder aus dem Ausland zuziehender natürlicher oder juristischer Personen. *Ressourcenverschiebungen* betreffen den Fall, wenn Steuersubstrat von einem Kanton in einen anderen verschoben wird. Beide Konstellationen führen zu unterschiedlichen GAQ, weil das relative Gefüge im Ressourcenausgleich sowie die relevanten Berechnungsparameter in unterschiedlichem Masse beeinflusst werden. Beim Kanton Luzern unterscheiden sich die beiden GAQ nur geringfügig, wobei die GAQ auf Ressourcenverschiebungen jeweils leicht höher ist (Beispiel 2022: 10,09% vs. 10,55%). Wir sehen aufgrund der relativ geringen Unterschiede in diesem Gutachten davon ab, beide Konstellationen zu berücksichtigen. Die Analyse basiert auf den GAQ auf neuen Ressourcen.

⁶Eine Ressourcenerhöhung hat via steuerlicher Ausschöpfung einen marginalen Einfluss auf den sogenannten *standardisierten Steuerertrag*. Dieser spielt bei der Verteilung der Finanzausgleichsmittel eine Rolle und kann somit die GAQ der Nehmerkantone marginal beeinflussen. Die Veränderungen bewegen sich allerdings im Nachkommastellenbereich, weswegen wir in den Berechnungen davon abstrahieren.

Abbildung 2: Grenzabschöpfungsquoten seit 2008



Hinweis: Die dargestellte Grenzabschöpfungsquote bezieht sich jeweils auf ein NFA-Referenzjahr und nicht auf ein einzelnes Steuerjahr. Das Ressourcenpotenzial im Referenzjahr T basiert auf der durchschnittlichen Steuerbemessungsgrundlage der Steuerjahre $T - 6$ bis $T - 4$.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von EFV (2021) und BAK Economics (2021)

Abbildung 1 nach rechts. Die progressive Berechnungsformel führte dazu, dass sich die GAQ graduell von anfänglich fast 20 % auf das heutige Niveau von rund 10 % halbiert hat. Generell gilt: Je finanzstärker ein Nehmerkanton ist, desto tiefer ist seine GAQ.

2.4 Grenzabschöpfung in Zukunft

Wie sich der Ressourcenausgleich zukünftig entwickelt, lässt sich nur mit grosser Unsicherheit prognostizieren. Neben der Ressourcenentwicklung in den einzelnen Kantonen spielen auch Reformen eine wichtige Rolle. Während die ab 2020 umgesetzte NFA-Systemanpassung nun vollständig implementiert ist, bleiben die konkreten Folgen der STAF unklar. Im Rahmen der STAF werden die Gewinne aller juristischen Personen im Ressourcenausgleich tiefer gewichtet. Dies betrifft erstmals das Steuerjahr 2020. Aufgrund der zeitlichen Verzögerung fliesst die STAF-Umsetzung somit partiell erstmals im Referenzjahr 2024 in den Ressourcenausgleich ein.

Mit der Abschaffung der Statusgesellschaften wird die tiefere Gewichtung der Gewinne von Statusgesellschaften im Ressourcenausgleich (Beta-Faktoren) hinfällig. Stattdessen werden die Gewinne aller juristischen Personen im Ressourcenausgleich tiefer gewichtet. Damit wird die geringere steuerliche Ausschöpfung der juristischen Personen gegenüber derjenigen bei natürlichen Personen adressiert. Die Umsetzung erfolgt über zwei neue Gewichtungsfaktoren, Zeta-1 (ζ_1) und Zeta-2 (ζ_2). Zeta-1 reduziert die Gewinne juristischer Personen im Ressourcenausgleich

gegenüber den Einkommen/Vermögen natürlicher Personen, Zeta-2 mindergewichtet zusätzlich die Patentboxgewinne gegenüber den ordentlichen Gewinnen. Die beiden Gewichtungsfaktoren berechnen sich wie folgt:⁷

$$\zeta_1 = \frac{\text{Steuerliche Ausschöpfung der Gewinne JP}}{\text{Steuerliche Ausschöpfung der Einkommen/Vermögen NP}} \quad (1)$$

$$\zeta_2 = \frac{\text{Massgebende Patentboxgewinne in den Kantonen (reduzierte Bemessungsgrundlage)}}{\text{Patentboxgewinne Total (Steuerbasis dBSt)}} \quad (2)$$

Die aktuellsten Schätzungen der EFV für die beiden Faktoren betragen: 32,5 % (ζ_1) und 42,4 % (ζ_2) (EFV 2019). Diese Werte sind jedoch mit einer gewissen Vorsicht zu behandeln, da die relevanten Berechnungsparameter (u. a. Bemessungsgrundlage Patentboxgewinne und Steuer-ausschöpfung) zum jetzigen Zeitpunkt nur geschätzt werden können.

Vereinfacht dargestellt, reduzieren die Zeta-Faktoren die GAQ von neuen Unternehmensgewinnen wie folgt:

$$GAQ_{ord.Gewinne} = GAQ_{RP} \cdot \zeta_1 \quad (3)$$

$$GAQ_{Patentboxgewinne} = GAQ_{RP} \cdot \zeta_2 \cdot \zeta_1, \quad (4)$$

wobei GAQ_{RP} für die GAQ auf das NFA-relevante Ressourcenpotenzial (RP) eines Kantons steht. Mit den Anpassungen im Rahmen der STAF dürften mittel- bis langfristig schwierig prognostizierbare aber bedeutende Änderungen in den absoluten wie relativen kantonalen Ressourcenpotenzialen einhergehen. Im Auftrag der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen prognostiziert BAK Economics jährlich die zukünftig zu erwartenden Zahlungsströme im Rahmen des Ressourcenausgleichs. Der aktuellste Bericht (BAK Economics 2021) beinhaltet Prognosen bis zum Referenzjahr 2034 (bzw. Steuerjahr 2030). Gemäss den Schätzungen reduziert sich die ASG 2020 im Vergleich zum Vorjahr schweizweit um –17,3 % (Luzern: –18,3 %). In den darauffolgenden Jahren wird wieder mit positiven Wachstumsraten gerechnet. Im Referenzjahr 2026 (d. h. Steuerjahre 2020–2022) wird für Luzern ein Ressourcenindex von 92,4 Punkten erwartet (2022: 91,3 Punkte), der sich bis 2031 auf 91 Punkte leicht reduziert. Basierend auf den Prognosen von BAK Economics (2021) haben wir die GAQ berechnet. Sie bewegen sich für die Periode 2023–2034 zwischen 9,54 und 10,83 % (vgl. Abbildung 2).⁸

Mit welcher GAQ (und mit welchen Transferzahlungen) zukünftig effektiv zu rechnen ist, lässt sich heute nicht sagen. Unklar ist dabei nicht nur die allgemeine Entwicklung der Kantone, sondern auch immer noch die konkreten Folgen der neuen Besteuerungsregeln für die ehe-

⁷Für eine umfassende Diskussion der Zeta-Faktoren inkl. aller Berechnungsdetails vgl. EFV (2019).

⁸Für die Berechnungen wurden die Schätzungen der EFV (2019) zu den Zeta-Faktoren verwendet: 32,5 % (ζ_1) und 42,4 % (ζ_2).

maligen Statusgesellschaften. Erst im Referenzjahr 2024 fusst die NFA-Berechnung mit dem Steuerjahr 2020 zum ersten Mal teilweise auf Daten, die auf der STAF basieren. Nach einer Übergangsregelung für ehemalige Statusgesellschaften⁹ wird das neue System erst mit dem Steuerjahr 2025 und damit mit dem Referenzjahr 2031 vollständig im NFA abgebildet. Bis dahin dürfte sich die Situation noch merklich verändern.

2.5 Grenzabschöpfung bei natürlichen Personen

Bei den Einkommen der natürlichen Personen ist für die NFA-Abschöpfung von Bedeutung, ob es sich um bestehende oder neu zugezogene Personen handelt. Bei bestehenden natürlichen Personen gilt die zuvor berechnete GAQ (2022: 10,09%). Stammen die neuen Einkommen von einer neu im Kanton wohnhaften Person, ist die GAQ von deren Einkommen abhängig.

Zur Berechnung des Ressourcenindex wird das Ressourcenpotenzial durch die Bevölkerungszahl dividiert. Zudem fliessen die Einkommen der natürlichen Personen jeweils nach Abzug eines Freibetrages (2022: 30 800 Fr. pro Kopf) in die Berechnung des Ressourcenpotenzials ein. Beide Faktoren lassen die GAQ beim Zuzug einer Person in den Kanton mit zunehmendem Einkommen progressiv ansteigen. Die GAQ kann bei einem Zuzug sogar negativ sein, sollte die zugezogene Person ein vergleichsweise geringes Einkommen aufweisen.

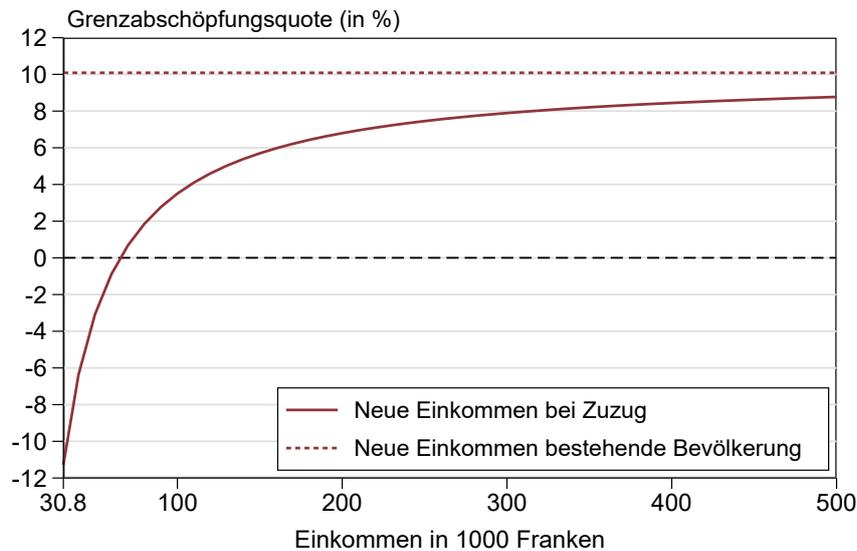
Beispiel: Verfügt eine neu zugezogene Person über ein steuerbares Einkommen von 50 000 Fr. pro Jahr, erhöht sich das Ressourcenpotenzial des Kantons nur um 19 200 Fr. Der Ressourcenindex geht zurück, da das gegenwärtige Ressourcenpotenzial des Kantons bei 32 712 Fr. pro Einwohner liegt (2022). Als Folge steigen die Transferzahlungen, die GAQ auf dem neuen Einkommen ist negativ. Mit zunehmendem Einkommen nähert sich die GAQ bei Zuzügen der GAQ bei neuen Einkommen der bestehenden Bevölkerung an.

Abbildung 3 zeigt die GAQ auf neue Einkommen von zuziehenden Personen. Aus Darstellungsgründen (stark sinkende GAQ) wurde darauf verzichtet, die GAQ für Einkommen unterhalb des Freibetrages darzustellen. Bei einem steuerbaren Einkommen von 50 000 Fr. beträgt die GAQ 2022 $-3,08\%$, d. h. der Kanton erhält 1540 Fr. mehr aus dem Ressourcenausgleich, wenn eine Person mit einem steuerbaren Einkommen von 50 000 Fr. in den Kanton zieht. Die GAQ steigen mit zunehmendem Einkommen jedoch schnell an.

⁹Während Gewinne von ordentlich besteuerten Unternehmen ab dem Steuerjahr 2020 vollständig der neuen Berechnungsmethodik unterliegen, sieht das Gesetz für ehemalige Statusgesellschaften eine Übergangsregelung vor. Die Gewinne dieser Unternehmen werden aufgrund der letzten verfügbaren Daten in einen Ertragsteil Inland und einen Ertragsteil Ausland aufgeteilt. Der gesondert besteuerte Teil des Gewinns (Ertragsteil Ausland) fliesst während fünf Jahren mit einem geringeren Gewicht in die Berechnung des Ressourcenpotenzials ein. Dafür werden die Faktoren Beta (des Referenzjahres 2020) verwendet, wobei das Volumen der weiterhin mit den Beta-Faktoren gewichteten Gewinne jährlich um einen Fünftel gekürzt wird.

Die Änderungen im FiLaG sehen überdies eine Übergangsregel zum Mindestausstattungsziel vor, um mögliche negative Wirkungen des Systemwechsels bei den finanzschwächsten Kantonen abzdämpfen. So orientiert sich die Mindestausstattung vorübergehend (von 2024 bis 2030) am nominellen Mindestausstattungsziel des Referenzjahres 2023 (Steuerjahre 2017–2019). Um das temporäre Mindestausstattungsziel zu garantieren, wird ein *Ergänzungsbeitrag* von jährlich 180 Mio. Fr. bereitgestellt. Gemäss unseren Berechnungen (und den Schätzungen von ESTV/EFV und BAK Economics) wird der Kanton Luzern keine Gelder aus dem Ergänzungsbeitrag erhalten.

Abbildung 3: Grenzabschöpfungsquote auf Einkommen 2022



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von EFV (2021)

3 Margenberechnung

In diesem Kapitel kombinieren wir die berechnete NFA-Abschöpfung mit der kantonalen Steueraus schöpfung. Damit lässt sich zeigen, was dem Kanton und den Gemeinden finanziell effektiv bleibt, wenn natürliche und juristische Personen im Kanton Luzern Einkommen und Gewinne versteuern. Da die zukünftigen GAQ unklar sind, soll teilweise mit unterschiedlichen Szenarien gearbeitet werden. Letztendlich liegt es an der Politik, die Unsicherheiten – und damit die Folgen für die kantonale Steuer- und Finanzpolitik – im politischen Entscheid entsprechend zu gewichten.

3.1 Juristische Personen

Da der Kanton die im Rahmen der STAF eingeführten steuerpolitischen Instrumente nur sehr restriktiv (Patentbox) oder gar nicht (F&E-Zusatzabzug) anwendet, fokussieren wir im Folgenden auf ordentlich versteuerte Gewinne. Wir beschränken uns zudem auf die Gewinnsteuer und abstrahieren von weiteren Steuereinnahmen wie der Kapitalsteuer.

3.1.1 Konzept der Margenberechnung

Angenommen, ein im Kanton Luzern domiziliertes Unternehmen erwirtschaftet einen zusätzlichen Gewinn (vor Steuern) von 100 Fr.¹⁰ Für den **Kanton** sind in finanzieller Hinsicht insbesondere zwei Fragen von Interesse:

1. Welche Folgen hat dieser Gewinn im Nationalen Finanzausgleich? D. h. konkret: Um wie viel reduziert sich die Ausgleichszahlung an den Kanton?
⇒ NFA-GAQ (vgl. Kapitel 2)
2. Was bleibt dem Kanton Luzern aus dem Gewinn effektiv? Dafür muss die Reduktion in den NFA-Ausgleichszahlungen mit den zusätzlichen Steuereinnahmen (inkl. Anteil dBSt) verrechnet werden.
⇒ Marge

Entscheidend ist eine Nettobetrachtung («Marge») aus den Steuermehreinnahmen abzüglich Abschöpfung durch den Finanzausgleich. Für die **Gemeinden** ist der erste Aspekt (NFA-Abschöpfung) irrelevant. Ihre Marge ergibt sich unmittelbar aus den Steuermehreinnahmen. Die nachfolgenden Berechnungen basieren jeweils auf 1.75 Steuereinheiten der Einwohnergemeinde (Stadt Luzern). Die Marge der Gemeinden fällt bei anderen Gemeinden bzw. Steuereinheiten entsprechend tiefer oder höher aus.

Die in Kapitel 2 berechneten GAQ beziehen sich jeweils auf die für den NFA relevante Steuerbemessungsgrundlage («Brutto-GAQ»). Bei den Gewinnen von juristischen Personen muss diese GAQ noch leicht korrigiert werden. Bei der Berechnung der Gewinnsteuer kann der Betrag der Gewinnsteuer (auf allen Staatsebenen) vom Gewinn in Abzug gebracht werden. Folglich werden nicht die vollen 100 Fr. Neugewinn mit den statutarischen Gewinnsteuersätzen belastet, sondern nur der um die Steuerlast reduzierte Gewinn. Dies hat zur Folge, dass die effektive GAQ (bezogen auf 100 Fr. Neugewinn) tiefer ausfällt, als in Kapitel 2 diskutiert, da wir die Margenberechnung jeweils im Verhältnis zum Gewinn vor Steuern darstellen. Weil von 100 Fr. Gewinn nur der Gewinn nach Abzug Steueraufwand besteuert wird und ins Ressourcenpotenzial einfließt, muss auch die GAQ entsprechend nach unten korrigiert werden. Dasselbe Berechnungsdetail betrifft die effektiven Steuersätze und den Kantonsanteil an der dBSt. Die GAQ wird folgendermassen angepasst:

$$GAQ_{ord.Gewinne} = GAQ_{RP} \cdot (1 - \tau) \cdot \zeta_1, \quad (5)$$

wobei τ der effektive Gewinnsteuersatz (alle Staatsebenen) ist (2022: 12,20 %; Stadt Luzern).

Abbildung 4 veranschaulicht das Vorgehen bei der Margenberechnung für Unternehmensgewinne im Steuerjahr 2022 (nach Umsetzung STAF): Von 100 Fr. Gewinn vor Steuern werden aufgrund der Steuerabzugsfähigkeit effektiv 87.80 Fr. mit dem statutarischen Steuersatz (2022:

¹⁰Wir wählen jeweils eine Grösse von 100 Fr., damit die Prozentzahlen direkt als Frankenbeträge interpretiert werden können.

Abbildung 4: Vorgehensweise bei der Margenberechnung

Margenberechnung Steuerjahr 2022		
Neuer Gewinn eines ordentlich besteuerten Unternehmens		
Was bleibt dem Kanton Luzern aus neu generierten Unternehmensgewinnen (vor Steuern) effektiv?		
	<u>Kanton</u>	<u>Gemeinde</u>
Gewinnsteuereinnahmen (effektiver Steuersatz)	2,11 %	2,30 %
+ Kantonsanteil dBSt	+ 1,58 %	
- Grenzabschöpfung NFA* (reduzierte NFA-Transfers)	- 2,96 %	
= Marge	0,73 %	2,30 %
	= Total 3,03 %	
	<small>Zahlen gerundet</small>	

* Gewinne im Steuerjahr 2022 werden erst in den Jahren 2026–2028 NFA-wirksam. Die Abschöpfung kann zum jetzigen Zeitpunkt nur geschätzt werden.

Hinweis: Die Berechnungen basieren auf folgenden Parametern: Gewinnsteuersatz: 1,5 % (Kanton), 8,5 % (Bund); Steuereinheiten: 1,60 (Kanton), 1,75 (Gemeinde; Stadt Luzern); Kantonsanteil an dBSt: 21,2 %; NFA-Grenzabschöpfung (brutto): 10,38 %, Faktor Zeta-1: 32,5 %. Die NFA-Grenzabschöpfung und der Zeta-Faktor können aktuell nur geschätzt werden.

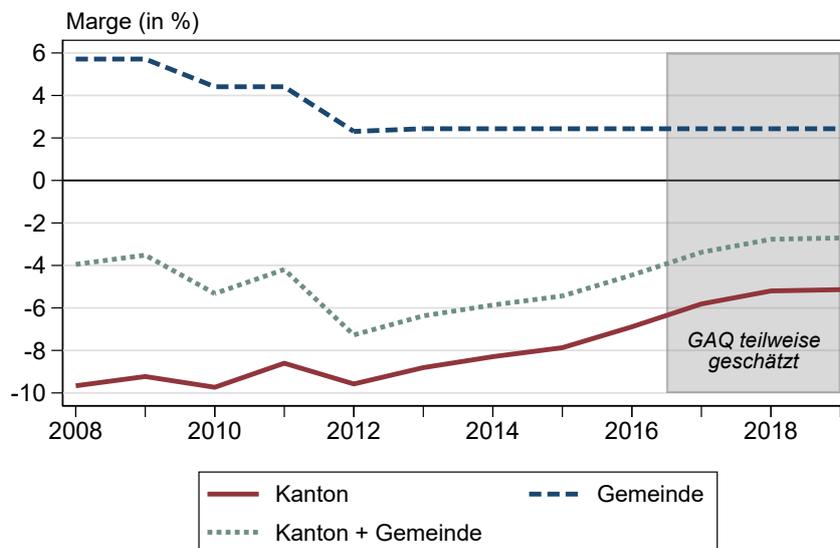
Quelle: Eigene Darstellung

13,90 %; Stadt Luzern) belastet. Diese 87.80 Fr. fliessen als massgebende Gewinne in den Finanzausgleich ein. Dies geschieht aufgrund der zeitlichen Verzögerung jedoch erst im NFA der Jahre 2026, 2027 und 2028.

Mit Umsetzung der STAF wird dieser Betrag mit dem Faktor Zeta-1 gewichtet (Annahme: 32,5 %), es bleiben 28.53 Fr. Bei einer GAQ von 10,38 % (Schätzung gemäss prognostizierter Abschöpfung in den Jahren 2026/2027/2028; vgl. Kapitel 3.1.3) reduzieren sich die NFA-Transfers entsprechend um 2.96 Fr. («Grenzabschöpfung NFA»). Durch den Kantonsanteil an der dBSt fliessen dem Kanton rund 1.58 Fr. zu. In der Endabrechnung resultiert für den Kanton aus dem Neugewinn von 100 Fr. eine positive Marge von 0,73 % (bzw. 0.73 Fr.). Für die Gemeinde (Stadt Luzern) bleiben hingegen gut 2.30 Fr., was dem effektiven Gewinnsteuersatz entspricht. Über beide Staatsebenen liegt die Marge bei 3,03 %.

Die dargestellte Margenbetrachtung blendet gewisse Aspekte und Folgeeffekte aus. Unternehmen generieren Arbeitsplätze und weitere Steuereinnahmen (u. a. Kapitalsteuern), verursachen aber ebenso Kosten (u. a. Steuervollzug). Obwohl diese Aspekte durchaus von Bedeutung sind, sehen wir von einer Berücksichtigung in der Margenberechnung ab. Viele Effekte sind kaum oder nur sehr grob quantifizierbar. Eine Reihe zusätzlicher Annahmen würde die Komplexität erhöhen und den Erklärungsgehalt und die Übersichtlichkeit stark reduzieren. Wir abstrahieren zudem von den möglichen Folgen im innerkantonalen Ressourcenausgleich.

Abbildung 5: Margen auf ordentliche Gewinne seit 2008



Hinweis: Die Berechnungen basieren auf den in den entsprechenden Jahren jeweils gültigen Steuersätzen und -einheiten (Gemeinde: Stadt Luzern). Für die Höhe der NFA-Grenzabschöpfung (brutto) vgl. Abbildung 2.

Quelle: Eigene Berechnungen

3.1.2 Margen auf Gewinne in den Steuerjahren 2008–2019 (vor STAF)

Abbildung 5 zeigt die Margen für Kanton, Gemeinde und kombiniert seit 2008. Die Marge der Gemeinde (Stadt Luzern) entspricht dem jeweils gültigen effektiven Gewinnsteuersatz). Die Marge des Kantons wird demgegenüber durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst. Während die Gemeinde finanziell von neuen Unternehmensgewinnen profitierte, reichten die Steuermehreinnahmen beim Kanton in keinem Jahr aus, um die geringeren NFA-Transfers zu kompensieren. In dieser Zeitspanne führten 100 Fr. Neugewinn eines Unternehmens dazu, dass die Kantonskasse im Endeffekt um rund 5 bis 10 Fr. geschädigt wurde. Auch in der kombinierten Betrachtung ergab sich in keinem Jahr eine positive Marge (rund -7 bis -3 Fr.). Die sich über die Jahre besser (d. h. weniger negativ) entwickelnde Marge ist dabei die spiegelbildliche Konsequenz der GAQ-Entwicklung in Abbildung 2. Die Marge verbesserte sich – obwohl der effektive Gewinnsteuersatz in der dargestellten Zeitperiode von 18,37 % auf 12,32 % zurückging (inkl. dBSt).

3.1.3 Margen auf Gewinne ab Steuerjahr 2020 (mit STAF)

Mit der Umsetzung der STAF fließen die Unternehmensgewinne ab Steuerjahr 2020 reduziert in die NFA-Berechnung ein. Das Steuerjahr 2020 wird erstmals im Jahr 2024 NFA-wirksam. Die

Berechnungen zu den Margen ab Steuerjahr 2020 müssen deshalb auf Parametern basieren, die zum heutigen Zeitpunkt nur geschätzt werden können. Insbesondere zwei Parameter sind dabei von Relevanz:

- **GAQ**

Die zukünftigen GAQ hängen insbesondere davon ab, wie sich die Finanzkraft des Kantons Luzern relativ zu den anderen Kantonen entwickelt.

- **Zeta-Faktoren**

Die Zeta-Faktoren hängen insbesondere davon ab, wie sich die steuerliche Ausschöpfung der Gewinne von juristischen Personen im Vergleich zu den Einkommen/Vermögen der natürlichen Personen entwickelt. Die Zeta-Faktoren wirken sich positiv auf die Margen bei juristischen Personen aus.

Beide Parameter sind stark davon betroffen, wie sich die STAF letztlich auf die Steuerbemessungsgrundlage und damit auf das Ressourcenpotenzial auswirkt. Weitere für die Berechnung relevante Parameter wie die kantonale Steuerbelastung und die Belastung durch die dBSt (inkl. Kantonsanteil) nehmen wir als konstant (d. h. Werte 2022) an. Wir sehen zudem davon ab, den Einfluss der Übergangsregeln (vgl. Fussnote 9) auf die GAQ spezifisch zu analysieren, da diese einzig für ehemalige Statusgesellschaften relevant sind.

Die Spannweite der möglichen Zeta-Faktoren kann anhand der vorhandenen Informationen aus den Kantonen einigermaßen gut abgeschätzt werden. Die aktuellsten Schätzungen der EFV für den Faktor Zeta-1 beträgt 32,5 % (EFV 2019).¹¹ In der bundesrätlichen Botschaft zu den Vorgängervorlagen wurde der Faktor noch mit 38,5 % (Unternehmenssteuerreform III) bzw. 33,5 % (Steuervorlage 17) geschätzt. BAK Economics (2021) rechnet aktuell mit 32,3 %. Auch wenn der heute prognostizierte Wert keinesfalls in Stein gemeisselt ist, so dürfte er nicht mehr allzu stark schwanken.¹² Die nachfolgenden Berechnungen basieren auf folgenden Werten:

- **Basisszenario: Zeta-1 von 32,5 %**

- **Umgang mit Unsicherheit: Zeta-1 32,5 % \pm 5 %-Punkte**

In einer Unsicherheitsanalyse (vgl. Abbildung 7) unterstellen wir einen Wert von ± 5 Prozentpunkten gegenüber dem Basisszenario. Dies entspricht der Spannweite (d. h. gesetzliche Ober- und Untergrenze), die der Bundesrat in der Übergangsphase für die Steuerjahre 2020–2026 definiert hat (EFV 2019).

Die zukünftige GAQ ist schwieriger abschätzbar, da die Folgen der Reform für die Ressourcenstärke der einzelnen Kantone zum heutigen Zeitpunkt nur mit grosser Unsicherheit prognosti-

¹¹Der Faktor Zeta-2 lässt sich nur mit grösserer Unsicherheit prognostizieren. EFV (2019) schätzt den Wert aktuell auf 42,4 %.

¹²Die Werte sind heute relativ gut abschätzbar, weil die steuerliche STAF-Umsetzung in den Kantonen inzwischen erfolgt ist. Bei der Erarbeitung der Unternehmenssteuerreform III mussten die kantonalen Umsetzungspläne noch geschätzt werden. Im Vergleich dazu fielen die Senkungen der allgemeinen Gewinnsteuersätze schliesslich höher aus (insbesondere in Kantonen mit hohem Anteil an Statusgesellschaften; bei vergleichsweise tiefer Ansetzung der Entlastungsbegrenzung), weswegen der Faktor Zeta-1 ursprünglich zu hoch geschätzt wurde.

zierbar sind. Zusätzlich zu einem Basisszenario soll deshalb analysiert werden, wie stark die Marge auf Änderungen in der GAQ reagiert.

- **Basisszenario: GAQ von 9,54–10,83 %**

Die NFA-Prognosen von BAK Economics (2021) stellen aktuell die bestmögliche Schätzung zum zukünftigen Ressourcenausgleich dar. Berechnungen basierend auf diesen Prognosen ergeben für die NFA-Referenzjahre 2023–2034 GAQ im Bereich zwischen 9,54 und 10,83 %.¹³

- **Umgang mit Unsicherheit: GAQ-Basisszenario ± 30 %**

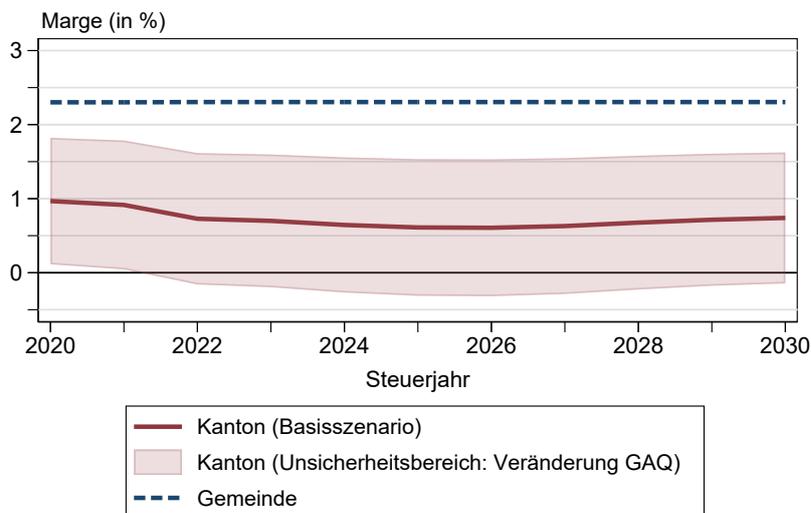
Aufgrund der vorhandenen Unsicherheit erweitern wir das Basisszenario um einen «Unsicherheitsbereich», der mögliche Veränderungen in beide Richtungen abdeckt. Dabei verwenden wir eine Spannweite von ± 30 %. Der Bereich umfasst entsprechend je nach Referenzjahr GAQ von 6,68 bis 14,08 %. In diesem Szenario sind damit stärker optimistische wie stärker pessimistische Schätzungen vertreten. Stärker pessimistische Schätzungen bzgl. der relativen Ressourcenentwicklung des Kantons (und damit höhere GAQ) sind nicht unrealistisch. So gingen erste Schätzungen von ESTV/EFV im Rahmen der Steuervorlage 17 davon aus, dass Luzern zukünftig stärker an Finanzkraft einbüßen würde.¹⁴ Das pessimistische Szenario zeigt den Fall, wenn Luzern die relativen Ressourcengewinne der letzten 5 Jahre wieder rückgängig machen würde. Das optimistische Szenario zeigt den Fall, wenn sich die positive Ressourcenentwicklung fortsetzt und Luzern zu den davorliegenden Nehmerkantonen (siehe Abbildung 1) aufschliessen kann.

Abbildung 6 zeigt die prognostizierte Marge (y-Achse) bei ordentlich besteuerten Gewinnen für die Steuerjahre ab 2020 (x-Achse). Zur besseren Übersichtlichkeit wurde auf eine Darstellung der kombinierten Marge (Gemeinde + Kanton) verzichtet. Die durchgehende rote Linie zeigt die Marge gemäss Basisszenario. Je nach Jahr beträgt die Marge für den Kanton rund 0,6–1,0 %. Die Marge für die Gemeinde (Stadt Luzern) liegt bei konstanten 2,3 %. Sie ist unabhängig der NFA-Abschöpfung. Die rote Fläche zeigt die Marge für den Kanton bei einer Variation der GAQ von ± 30 % zum Basisszenario. Steigt die GAQ um 1 Prozentpunkt (z. B. von 10 auf 11 %), sinkt die Marge um 0,29 Prozentpunkte. Gemäss heutigen Prognosen dürften negative Margen nur dann wieder ein Thema werden, wenn sich die Position des Kantons im Ressourcenindex vergleichsweise stark verschlechtert (Folge: steigende GAQ). Betrachtet man die kombinierte Marge beider Staatsebenen, dürften (ausser im Falle massiver Umwälzungen) negative Margen

¹³Gemäss den Prognosen von BAK Economics (2021) verändert sich der Ressourcenindex von Luzern zwischen 2022 (91,3 Punkte) und 2034 (91,2 Punkte) nur wenig.

¹⁴ESTV/EFV haben im Rahmen der Botschaft zur Steuervorlage 17 Schätzungen vorgenommen, wie sich das Ressourcenpotenzial der Kantone mit den neuen Instrumenten verändern könnte (Grundlage: Ressourcenausgleich 2018, d. h. ASG 2012–2014). Gemäss den Schätzungen sinkt der Ressourcenindex von Luzern von 89,5 auf 82,7 Punkte. Die Schätzungen von ESTV/EFV zu den zukünftigen Ressourcenpotenzialen basierten auf dem «alten» Berechnungsmodell des Ressourcenausgleichs (vgl. Bundesrat 2018a). Setzt man die Schätzungen in das heute gültige Berechnungsmodell, wäre Luzern im Referenzjahr 2018 mit einer GAQ von rund 18 % konfrontiert (effektiv gemessene GAQ 2018: 13,2 %). Allerdings haben sich seit den Schätzungen diverse relevante Berechnungsparameter verändert. Zudem verläuft die Ressourcenentwicklung des Kantons Luzern seit 2018 überdurchschnittlich, was die GAQ im Vergleich zu den ursprünglichen Schätzungen wieder reduzieren würde.

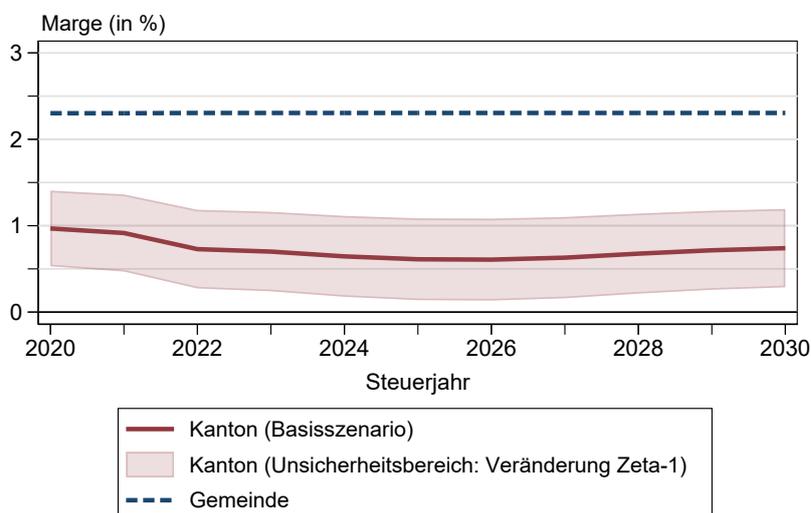
Abbildung 6: Margen auf ordentliche Gewinne nach Steuerjahr und GAQ



Hinweis: Die Berechnungen basieren auf folgenden Parametern: Gewinnsteuersatz: 1,5 % (Kanton), 8,5 % (Bund); Steuereinheiten: 1,60 (Kanton; ab 2022; davor 1,70), 1,75 (Gemeinde; Stadt Luzern); Kantonsanteil an dBSt: 21,2 %; Faktor Zeta-1: 32,5 %; NFA-Grenzabschöpfung (brutto): 9,54–10,83 % (Basisszenario) sowie $\pm 30\%$ (Unsicherheitsbereich).

Quelle: Eigene Berechnungen

Abbildung 7: Margen auf ordentliche Gewinne nach Steuerjahr und Faktor Zeta-1



Hinweis: Die Berechnungen basieren auf folgenden Parametern: Gewinnsteuersatz: 1,5 % (Kanton), 8,5 % (Bund); Steuereinheiten: 1,60 (Kanton; ab 2022; davor 1,70), 1,75 (Gemeinde; Stadt Luzern); Kantonsanteil an dBSt: 21,2 %; NFA-Grenzabschöpfung (brutto): 9,54–10,83 %; Faktor Zeta-1: 32,5 % (Basisszenario) sowie 27,5–37,5 % (Unsicherheitsbereich).

Quelle: Eigene Berechnungen

auf Unternehmensgewinne aufgrund der neuen Berechnungsmodalitäten der Vergangenheit angehören.

Abbildung 7 zeigt dieselbe Analyse wie zuvor, nun aber mit einer Variation in der Höhe des Faktors Zeta-1. Die rote Linie/Fläche zeigt die Marge bei einer Variation des Zeta-Faktors von $32,5 \pm 5$ Prozentpunkte (d. h. zwischen 27,5 und 37,5 %) und einer GAQ gemäss Basisszenario. Es zeigt sich, dass neben der GAQ auch die Höhe des Faktors Zeta-1 bedeutenden Einfluss auf die Marge ausübt. Die Marge für den Kanton verschlechtert sich, wenn die Gewinne in den Kantonen stärker steuerlich ausgeschöpft werden als erwartet (und damit der Faktor Zeta-1 ansteigen würde). Nimmt der Zeta-Faktor um 1 Prozentpunkt zu (z. B. von 32,5 auf 33,5 %), sinkt die Marge (je nach GAQ) um rund 0,09 Prozentpunkte. Die Analyse zeigt aber auch, dass selbst ein unwahrscheinlich hoher Zeta-Faktor keine negativen Margen verursacht.

Um keine zusätzliche Komplexität zu schaffen, verzichten wir auf Berechnungen mit einer gleichzeitigen Variation von GAQ und Zeta-Faktor. Verändern sich beide Faktoren in die gleiche Richtung, vergrössert sich der Unsicherheitsbereich – leicht negative wie stärker positive Margen werden möglich.

3.1.4 Margen auf Gewinne in Patentbox

Gewinne aus Patenten und vergleichbaren Rechten werden privilegiert besteuert. Allerdings hat der Kanton Luzern die maximale Entlastung in der Patentbox mit 10 % vergleichsweise tief angesetzt (maximale Entlastungsbegrenzung: 20 %). Patentboxgewinne werden folglich ähnlich hoch wie ordentliche Gewinne besteuert – fliessen jedoch mit geringerem Gewicht in den Finanzausgleich ein (vgl. Kapitel 2.4).

Der Kanton besteuert Gewinne, die für die Patentbox berechtigen, effektiv mit 1,90 % (eff. Gewinnsteuer \times 90 %). Neue Patentgewinne von 100 Fr. (vor Steuern) führen zu geringeren NFA-Transfers von ungefähr 1.26 Fr. (Annahme: GAQ brutto von 10,38 %). Die effektive Grenzabschöpfung fällt deshalb geringer aus, weil Patentboxgewinne im NFA zusätzlich mit dem Gewichtungsfaktor Zeta-2 reduziert werden (Annahme: Zeta-1 32,5 %, Zeta-2 42,4 %). Die Margen auf Patentgewinne betragen 2,22 % (Kanton) respektive 4,30 % (inkl. Gemeinde). Bedeutend ist der Kantonsanteil an der dBSt von effektiven 1,59 %. Alleine der Kantonsanteil vermag entsprechend den Rückgang an NFA-Transfers zu kompensieren. Die Margen bleiben auch in Szenarien mit ungünstiger Entwicklung der GAQ oder der Zeta-Faktoren klar positiv.

Im Gegensatz zu einer Mehrheit der Kantone profitieren Unternehmen im Kanton Luzern von keinem erhöhten **Steuerabzug für Aufwendungen im Zusammenhang mit Forschung und Entwicklung (F&E)**. Würde der Kanton dieses Instrument anwenden (bei grosszügiger Ausgestaltung der Entlastungsbegrenzung), bestünde die Gefahr von negativen Margen. Der Grund dafür liegt im Finanzausgleich: Während Gewinne in der für die Kantone obligatorisch einzuführenden Patentbox im Ressourcenausgleich gesondert berücksichtigt werden (zusätzliche Gewichtung mit Zeta-2), ist dies beim optional einzuführenden F&E-Abzug nicht der

Fall. Kann ein Unternehmen beispielsweise den steuerbaren Gewinn aufgrund des erhöhten F&E-Abzuges von 1 Mio. auf 0.5 Mio. Fr. reduzieren, werden dennoch die vollen 1 Mio. Fr. nur mit dem Faktor Zeta-1 gewichtet.

Bei **ehemaligen Statusgesellschaften** fallen die Margen in den Steuerjahren 2020–2024 aufgrund der Übergangsregelung (vgl. Fussnote 9) besser aus, als in diesem Kapitel dargestellt. Dies ist deshalb der Fall, weil die in der Übergangsphase (partiell) weiterhin angewandten Beta-Faktoren die NFA-Abschöpfung stärker reduzieren als die höheren Zeta-Faktoren.

3.2 Natürliche Personen

Wie in Kapitel 2.5 diskutiert, ist es für die Abschöpfung bei natürlichen Personen von Bedeutung, ob es sich um bestehende oder neu zugezogene Personen handelt. Bei neu zugezogenen Personen ist die NFA-Abschöpfung (*ceteris paribus*) tiefer, weil gleichzeitig ein Bevölkerungseffekt wirkt (geringeres pro Kopf-Ressourcenpotenzial infolge Bevölkerungszunahme). Die folgenden Berechnungen basieren auf dem Tarif für Alleinstehende (keine Konfession).¹⁵

3.2.1 Margen auf Einkommen der bestehenden Bevölkerung

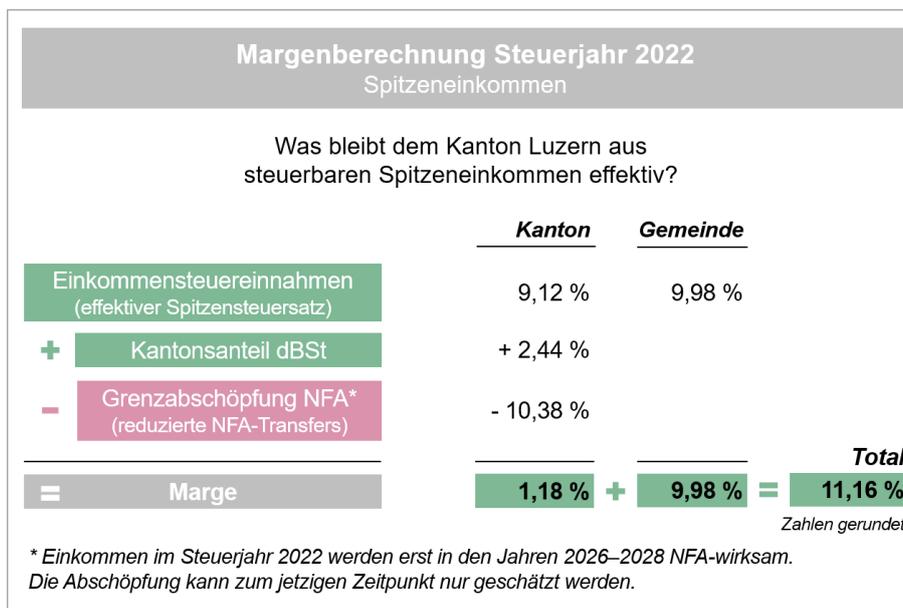
Abbildung 8 zeigt die Margen auf Spitzeneinkommen. Der kantonale Spitzensteuersatz (Stadt Luzern) beträgt 2022 30,60 % (inkl. dBSSt von 11,50 %). Bei einer geschätzten GAQ von 10,38 % verzeichnet der Kanton 2022 eine positive Marge von 1,18 % auf versteuerte Spitzeneinkommen der bestehenden Bevölkerung. Inklusive Gemeinde beträgt die Marge 11,16 %.

Abbildung 9 zeigt die Margen auf Spitzeneinkommen für Kanton, Gemeinde und kombiniert seit 2008. Aufgrund der hohen GAQ verzeichnete der Kanton selbst in diesem lukrativen Segment lange Zeit negative Margen. Gemäss den aktuellen (und prognostizierten) GAQ hat der Kanton inzwischen die Schwelle zu positiven Margen überschritten.

Abbildung 10 zeigt die Marge (an der Grenze) für einen zusätzlich versteuerten Einkommensfranken in Abhängigkeit des bereits versteuerten Einkommens. Aufgrund des Freibetrages erfahren Einkommen unterhalb von gegenwärtig 30 800 Fr. keine NFA-Abschöpfung – die Margen entsprechen in diesem Bereich den Steuereinnahmen. Oberhalb des Freibetrages ist die NFA-Abschöpfung bei bereits im Kanton wohnhaften Personen ein fixer Prozentsatz der Einkommen. Die Marge verändert sich nur aufgrund unterschiedlicher Grenzsteuersätze. Wie die Abbildung zeigt, sind negative Margen bei tieferen bis mittleren Einkommen sehr wahrscheinlich. In der kombinierten Betrachtung inkl. Gemeinde sind die Margen jedoch über alle Einkommen hinweg klar positiv.

¹⁵Der Zuzug einer Familie reduziert aufgrund des Bevölkerungseffektes die GAQ stärker als bei Alleinstehenden. Allerdings sind dem Effekt auf die GAQ die allenfalls geringeren Steuereinnahmen und die zusätzlich zu finanzierenden staatlichen Leistungen gegenüberzustellen.

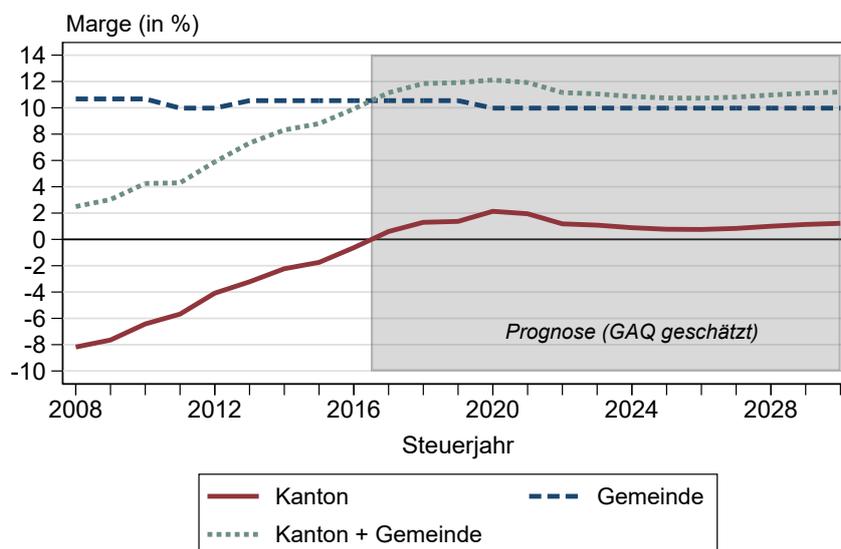
Abbildung 8: Margenberechnung bei Einkommen



Hinweis: Die Berechnungen basieren auf folgenden Parametern: Spitzensteuersatz: 5,7 % (Kanton), 11,5 % (Bund); Steuereinheiten: 1,60 (Kanton), 1,75 (Gemeinde; Stadt Luzern); Kantonsanteil an dBSt: 21,2 %. Die NFA-Grenzabschöpfung kann aktuell nur geschätzt werden.

Quelle: Eigene Darstellung

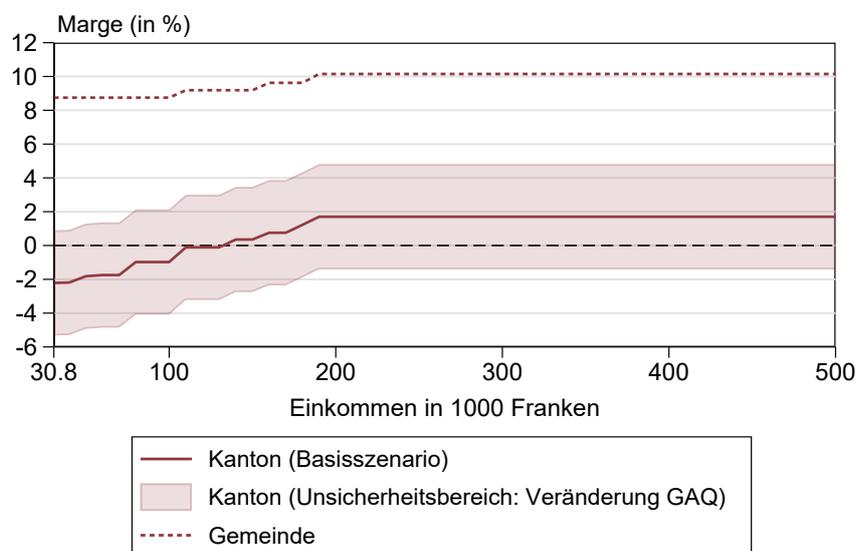
Abbildung 9: Margen auf Spitzeneinkommen seit 2008



Hinweis: Die Berechnungen basieren auf den in den entsprechenden Jahren jeweils gültigen Spitzensteuersätzen und Steuereinheiten. Für die Höhe der NFA-Grenzabschöpfung vgl. Abbildung 2.

Quelle: Eigene Berechnungen

Abbildung 10: Margen auf Einkommen (bestehende Bevölkerung)



Hinweis: Die Berechnungen basieren auf folgenden Parametern: Grenzsteuersätze nach Einkommenshöhe; Steuereinheiten: 1,60 (Kanton), 1,75 (Gemeinde; Stadt Luzern); Kantonsanteil an dBSt: 21,2%; NFA-Grenzabschöpfung: 10,38% (Basisszenario) sowie $\pm 30\%$ (Unsicherheitsbereich).

Quelle: Eigene Berechnungen

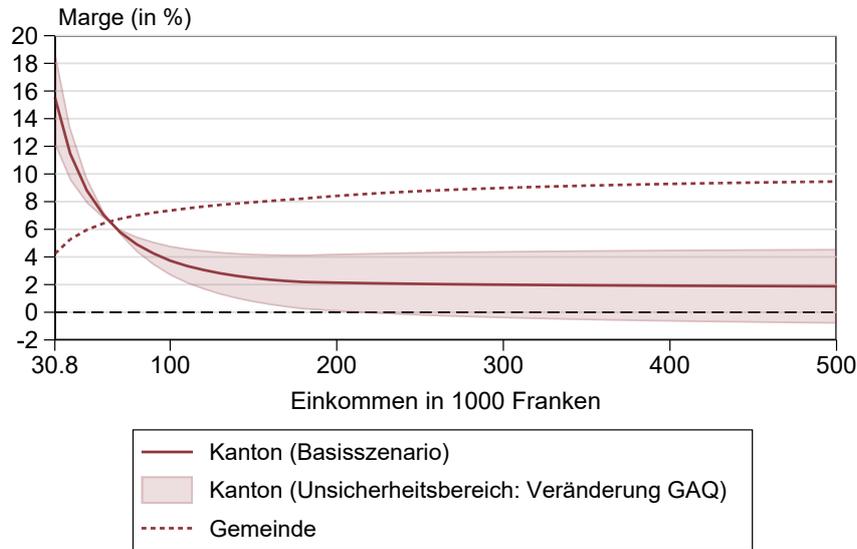
3.2.2 Margen auf Einkommen von Zuzüglern

Bei neu zuziehenden Personen ist die Marge leicht besser, weil die NFA-Abschöpfung geringer ausfällt. Abbildung 11 zeigt die Marge für das Einkommen von Zuzüglern nach Einkommenshöhe. Die Marge bezieht sich dabei auf das gesamte steuerbare Einkommen (im Gegensatz zur Grenzbetrachtung in Abbildung 10). Während hohe Einkommen bei Neuzuzüglern eine hohe NFA-Abschöpfung auslösen, erfahren tiefe Einkommen nur eine geringe oder sogar negative NFA-Abschöpfung (siehe Abbildung 3). Als Folge sind die Margen (in Prozent) bei tiefen Einkommen sehr hoch, reduzieren sich jedoch mit zunehmendem Einkommen. Selbst bei einer ungünstigen Ressourcenentwicklung des Kantons dürften die Margen des Kantons positiv bleiben.

Die besseren Margen bei geringen Einkommen sind mit Vorsicht zu betrachten. In einer Gesamtsicht müsste diesbezüglich auch die Ausgabenseite des Kantons beachtet werden. Die durch den Staat zu finanzierenden Leistungen steigen mit zunehmender Bevölkerung an. Geringe Margen im einstelligen Prozentbereich (und geringen Steuererträgen) dürften im Endeffekt die höheren Ausgaben kaum refinanzieren.

Wie die Situation bei den natürlichen Personen zeigt, sind die Margen heute mehrheitlich positiv – selbst wenn man die Einnahmen der Gemeinden nicht miteinbezieht. In der kombinierten Betrachtung dürfte auch eine negative Ressourcenentwicklung des Kantons keine negativen

Abbildung 11: Margen auf Einkommen (bei Zuzug)



Hinweis: Die Berechnungen basieren auf folgenden Parametern: Steuersätze nach Einkommenshöhe; Steuereinheiten: 1,60 (Kanton), 1,75 (Gemeinde; Stadt Luzern); Kantonsanteil an dBSt: 21,2 %; NFA-Grenzabschöpfung: vgl. Abbildung 3 (Basisszenario) sowie $\pm 30\%$ (Unsicherheitsbereich).

Quelle: Eigene Berechnungen

Margen zur Folge haben.

3.2.3 Margen auf Vermögen

Aufgrund der deutlich tieferen Besteuerung fließt das Reinvermögen der natürlichen Personen mit einer tieferen Gewichtung in das Ressourcenpotenzial ein. Dazu dient der Gewichtungsfaktor Alpha (α). Die GAQ auf Vermögen berechnet sich deshalb folgendermassen:

$$GAQ_{Vermögen} = GAQ_{RP} \cdot \alpha, \quad (6)$$

wobei α aktuell 1,5 % beträgt.

Im Kanton Luzern beträgt die Steuer vom steuerbaren Vermögen seit 2020 0,875 Promille je Einheit, wobei gewisse Steuerfreibeträge bestehen. Multipliziert mit den Steuereinheiten ergibt sich 2022 somit eine effektive Vermögensteuer von 0,14 % (Kanton) sowie 0,15 % (Gemeinde). Die Abschöpfung durch den Finanzausgleich beträgt rund 0,16 % (GAQ von 10,38 % multipliziert mit dem Faktor Alpha von 1,5 %). Folglich hat der Kanton bei Vermögen eine leicht negative Marge von $-0,02\%$, inkl. Gemeinde sind es jedoch positive 0,14 %. Zu beachten sind ferner die Steuerfreibeträge, unterhalb derer die Vermögen zwar in den Finanzausgleich einfließen, jedoch keine Steuererträge generieren.

4 Implikationen für die Finanzpolitik

Gemäss dem Finanzleitbild 2017 beabsichtigt der Kanton, die eigene Finanzkraft zu stärken und damit die Abhängigkeit vom NFA zu reduzieren. Langfristig wird ein Ressourcenindex von mindestens 95 Punkten angestrebt. Man ging damals davon aus, dass rund 95 Indexpunkte notwendig sind, um bei juristischen Personen positive Margen zu erreichen (kombinierte Marge Kanton und Gemeinden). Für positive Margen beim Kanton alleine ging man davon aus, dass Luzern noch stärker an die Grenze zu den ressourcenstarken Kantonen vorrücken müsste.

Die relative Finanzkraft des Kantons hat sich in den vergangenen Jahren stark erhöht – im Ressourcenindex liegt Luzern inzwischen bei 91,3 Punkten. Dieser Anstieg hat die GAQ über die Zeit stark reduziert. Reformen des Ressourcenausgleichs (insbesondere im Rahmen der STAF) führten dazu, dass sich die GAQ auf gewisse Ressourcen zusätzlich reduziert hat (bzw. noch reduzieren wird). Als Folge dieser beiden Entwicklungen dürfte der Kanton die Schwelle zu positiven Margen mit dem Steuerjahr 2020 überschritten haben.

Gemäss den aktuellen Prognosen und Steuersätzen wäre bei Unternehmensgewinnen ein Ressourcenindex von gegenwärtig rund 88 Punkten ausreichend, um als Kanton alleine knapp positive Margen zu erzielen. Bei den Spitzeneinkommen natürlicher Personen sind es rund 90 Punkte. Vollständig positive Margen (also auch bei den tiefen Einkommen der bestehenden Bevölkerung) erreichte man mit rund 94 Punkten. Wird eine positive Marge nur in der kombinierten Betrachtung (Kanton + Gemeinden) angestrebt, könnte man bei den juristischen Personen und hohen Einkommen natürlicher Personen sogar auf das relative Niveau von 2008 zurückfallen. Da die Gemeinden am Nationalen Finanzausgleich nicht partizipieren (bzw. der Kanton alleine von Transferrückgängen betroffen ist), macht es unseres Erachtens aber kaum Sinn, in einem allfälligen Indexziel die Gemeindemarge miteinzurechnen.

Die effektiven Margen auf heute versteuerte Gewinne und Einkommen sind unklar. Entsprechend ist auch bei der Definition eines allfälligen Indexziels Vorsicht geboten. Im Hinblick auf eine positive Marge wäre unter aktuellen Bedingungen ein **Indexziel von 90+ Punkten** ausreichend. Möchte man die gegebene Unsicherheit adressieren, wären für eine konservative Schätzung 2–3 zusätzliche Punkte notwendig. Damit wäre beispielsweise auch bei einer ungünstigen Entwicklung des Zeta-Faktors oder Veränderungen in der Schweizer Steuerausschöpfung weiterhin mit positiven Margen zu rechnen.

Aus Margensicht wäre es für den Kanton in der heutigen Situation aber optimal, weiter an Ressourcenstärke zu gewinnen. Die Marge verbessert sich aufgrund der progressiven Ausgleichsformel, wenn der Kanton weiter an Finanzstärke zulegt. Die NFA-Abschöpfung ist im Bereich direkt unter 100 Indexpunkten am tiefsten. Der Kanton sollte folglich versuchen, das heutige Ressourcenniveau mindestens zu erhalten oder wenn möglich auszubauen.

Eine direkte Empfehlung hinsichtlich Indexziel lässt sich aus den gemachten Berechnungen jedoch nur mit Vorsicht ableiten. Für die letztliche Gestaltung der Steuerpolitik ist ein breiterer Kontext als die in diesem Gutachten vorgenommene Margenbetrachtung zu wählen. Die

Margenbetrachtung blendet die Ausgabenseite des Kantons (und der Gemeinden) aus. Letzten Endes müssen die Erträge (zusammen mit anderen Einnahmequellen) ausreichen, um die staatlichen Ausgaben finanzieren zu können. Ferner basiert die Margenberechnung auf einer «Grenzbetrachtung»: Analysiert werden folglich nur die finanziellen Folgen von zusätzlichem Steuersubstrat. Steuerpolitische Änderungen haben indes aber auch Auswirkungen auf die Steuereinnahmen von bereits bestehendem Steuersubstrat.

Aufgrund der kantonalen Entwicklung und der diskutierten Reformen ist Luzern hinsichtlich Margen inzwischen in einer vergleichsweise komfortablen Situation. Die positive Marge heisst jedoch im Umkehrschluss (*ceteris paribus*): Verliert der Kanton Steuersubstrat, so verliert er in der Summe effektiv Geld, weil die zusätzlichen NFA-Transfers die geringeren Steuereinnahmen nicht zu kompensieren vermögen. Zu beachten ist ferner immer die zeitliche Verzögerung. Die NFA-Abschöpfung erfolgt 4–6 Jahre nach dem Eingang der zusätzlichen Steuereinnahmen. Dies gilt es nicht zuletzt in Rechnungsjahren zu berücksichtigen, in denen die Steuereinnahmen positiv überraschen.

4.1 OECD-Projekt zur globalen Mindeststeuer

«Säule 2» des OECD-Projektes zur globalen Unternehmensbesteuerung sieht die Einführung einer für Konzerne verpflichtenden globalen Mindeststeuer bei Unternehmensgewinnen vor. In diesem Abschnitt sollen die möglichen NFA-Folgen einer solchen Mindestbesteuerung kurz diskutiert werden.

Da eine Mehrheit der Kantone über effektive Gewinnsteuersätze unterhalb der aktuell angestrebten Mindestbesteuerung von 15 % verfügt, könnten sich aus der Reform (zumindest kurzfristig) Mehreinnahmen ergeben. Was heisst das für den NFA? Für das Ressourcenpotenzial ist bei den juristischen Personen der steuerbare Reingewinn gemäss DBG entscheidend. Die Höhe der kantonalen Steuersätze ist für die NFA-Berechnung grundsätzlich unbedeutend.¹⁶

Höhere Gewinnsteuereinnahmen beeinflussen jedoch relevante NFA-Berechnungsparameter. Durch die gestiegene Steuerausschöpfung steigt das Umverteilungsvolumen im NFA. Weil die Unternehmensgewinne steuerlich stärker belastet werden, steigen zudem die Zeta-Faktoren. Berechnungen basierend auf den BAK-Prognosen (Annahme: unveränderte Bemessungsgrundlage) legen nahe, dass die NFA-Situation (Ressourcenindex und Ausgleichszahlungen) Luzerns dadurch jedoch nicht bedeutend tangiert würde.

Höhere Zeta-Faktoren bedeuten jedoch auch eine höhere NFA-Grenzabschöpfung – mit negativen Folgen für die Margen. Sofern der Kanton nicht gleichzeitig an Ressourcenstärke einbüsst, sind negative Margen infolge der OECD-Reform aber eher unwahrscheinlich.

Aufgrund des vergleichsweise tiefen Gewinnsteuersatzes (und der Bedeutung der juristischen

¹⁶Da bei der Gewinnsteuer-Berechnung die Gewinnsteuern (auf allen Staatsebenen) vom Gewinn in Abzug gebracht werden können, ist der im NFA berücksichtigte Gewinn allerdings umso kleiner, je grösser der Steuersatz ist.

Personen für das Ressourcenpotenzial) sollte sich der Kanton für eine möglichst dezentrale und «verursachergerechte» Umsetzung der Reform einsetzen. Die zusätzlichen Steuereinnahmen sollten denjenigen Kantonen zugute kommen, die auch effektiv zur Mindeststeuer beitragen. Die zusätzlichen Steuereinnahmen könnten dann allfällige negative Effekte infolge höherer Zeta-Faktoren kompensieren.

5 Prognosen zu den Ausgleichszahlungen

Analog zu den Margen wird auch die Prognose zukünftiger Ausgleichszahlungen von grosser Unsicherheit begleitet. Aufgrund der sehr hohen Steuererträge bei der dBSt im Jahr 2020 und der erwarteten Erträge für 2021 stellt sich die Frage, inwiefern Luzern mittelfristig mit einem stärkeren Rückgang in den NFA-Transfers rechnen muss.

Grundsätzlich stellen die Prognosen von BAK Economics (2021) eine fundierte Schätzung zu den zukünftigen Ausgleichszahlungen dar. Der aktuellste Bericht verwendet die Trendmeldungen der EFV zum Steuerjahr 2018. Daraus abgeleitet ergeben sich die Trendmeldungen für den Ressourcenindex 2022 und die Schätzungen der Steuerjahre ab 2019. Die aktuellsten Entwicklungen (effektive Steuereingänge ab Steuerjahr 2019) sind in den BAK-Prognosen entsprechend noch kaum abgebildet. Gemäss den BAK-Prognosen verändert sich das NFA-relevante Einkommen NP des Kantons Luzern 2019 (2020) um +3,1 % (-5,4 %). Schweizweit wird eine Veränderung von +2,7 % (-4,3 %) unterstellt. Bei den NFA-relevanten Gewinnen JP wird für Luzern eine Veränderung von +3,3 % (-55,5 %) unterstellt, schweizweit +2,5 % (-60,8 %). Der Rückgang bei den JP im 2020 ist mehrheitlich den Änderungen im Rahmen der STAF geschuldet.

Die dBSt wird jeweils im Folgejahr fällig. Steuereingänge im Kalenderjahr T betreffen (neben Eingängen aus früheren Perioden und vorzeitig fälligen Beiträgen) insbesondere das Steuerjahr $T - 1$. Im Vergleich zu 2019 stiegen die Luzerner Steuererträge bei der dBSt im Kalenderjahr 2020 um rund 14 % (NP) bzw. 68 % (JP). Gemäss Hochrechnung bleiben sie im 2021 unverändert (NP) bzw. reduzieren sich im Vergleich zum Vorjahr um rund 24 % (JP). Schweizweit betrug die Zunahme 2020 «nur» 5 % (NP) bzw. 3 % (JP). 2021 wird bei der dBSt insgesamt eine leichte Zunahme (+1 %) erwartet.

Uns fehlen detaillierte (schweizweite) Zahlen, um eine präzise Schätzung zukünftiger Zahlungen machen zu können. Die Steuererträge dBSt und die NFA-relevanten Einkommen/Gewinne sind nicht direkt miteinander vergleichbar. Zudem verändert die STAF (u.a. Einführung Zeta-Faktoren) die Ressourcenpotenziale ab Steuerjahr 2020 grundlegend.

Die dBSt-Eingänge in den Kalenderjahren 2020 und 2021 deuten aber klar auf eine (weiterhin) signifikant überdurchschnittliche Ressourcenentwicklung des Kantons Luzern hin. Entsprechend dürften die BAK-Prognosen für die mittelfristigen Transferzahlungen zu hoch angesetzt sein – Luzern muss mit grosser Wahrscheinlichkeit mit geringeren Transfers als aktuell prognostiziert rechnen. Die Grössenordnung eines stärkeren Rückgangs in den Transferzahlungen ist schwierig zu bestimmen. Dies bedürfte nicht zuletzt auch einer detaillierten Analyse der entsprechenden

Steuereingänge (Korrektur um Einmaleffekte, Abschätzungen zur Gewinnsteuerbasis nach STAF etc.). Für die Finanzplanung dürfte es jedoch Sinn machen, die aktuelle Situation genauer zu analysieren und mit konservativeren (d. h. geringeren) Transferzahlungen zu budgetieren.

Beispiel NFA-Effekt: Zusätzliche steuerbare Ressourcen von CHF 100 Mio. Fr. im Steuerjahr 2020 (Annahme: Einmaleffekt) bedeuten in den NFA-Jahren 2024–2026 je gut 3 Mio. Fr. weniger Transferzahlungen. Aufgrund der Zeta-Gewichtung führen CHF 100 Mio. Fr. Gewinne hingegen ab 2020 «nur» zu einer Transferreduktion von je rund 1 Mio. Fr. in den drei betroffenen NFA-Jahren (wobei Sonderregelungen für ehemalige Statusgesellschaften gelten). Für das Steuerjahr 2019 gilt hingegen noch die volle Gewichtung (bzw. Beta-Faktoren für Statusgesellschaften).

6 Fazit

Der NFA spielt in der Finanzpolitik des Kantons Luzern eine wichtige Rolle. Mit den Transfers aus dem Ressourcenausgleich geht ein Mechanismus einher, den es bei der finanz- und steuerpolitischen Weichenstellung zu berücksichtigen gilt. Lange Zeit stellten neu im Kanton versteuerte Unternehmensgewinne und Einkommen für den Kanton aufgrund des NFA ein finanzielles «Verlustgeschäft» dar. Dank der gestiegenen Ressourcenstärke und Finanzausgleichsreformen verbessert(e) sich die Lage für den Kanton merklich. Gemäss bestmöglicher Prognosen kann der Kanton zukünftig beim Zuzug neuer Unternehmen und Privatpersonen mit positiven Margen rechnen. Dies gilt in der kombinierten Betrachtung inkl. Gemeinden wie auch für die Kantonskasse alleine.

Die negative Seite der Margenentwicklung gibt es aber auch: Der Kanton erhält immer weniger Geld aus dem Nationalen Finanzausgleich. Bis jetzt deuten die Zahlen darauf hin, dass die Ressourcenentwicklung des Kantons Luzern weiterhin stark überdurchschnittlich verläuft. Weitere Rückgänge in den Transferzahlungen sind deshalb wahrscheinlich.

Nichtsdestotrotz bleibt die zukünftige NFA-Situation ungewiss. Unklar bleiben fürs Erste u. a. die konkreten Folgen der STAF und die mittelfristigen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie. Dazu gesellen sich die möglichen Folgen internationaler Bestrebungen zur Einschränkung des Steuerwettbewerbs (Mindestbesteuerung und Verlagerung von Besteuerungsrechten im Rahmen einer OECD-Initiative). Langfristig gibt es deshalb keine Garantie für die aktuelle Margen-Situation des Kantons.

7 Literaturverzeichnis

BAK Economics (2021): Prognosen 2022–2027 für den Ressourcenausgleich im Rahmen der NFA. Update 2021. Im Auftrag der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen (FKF).

Bundesrat (2018a): Botschaft zum Bundesgesetz über die Steuervorlage 17 (SV17).

Bundesrat (2018b): Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lasten-

ausgleich (FiLaG).

Bundesrat (2018c): Wirksamkeitsbericht 2016–2019 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen vom März 2018.

Bundesrat (2019): Hintergrundinformationen zum Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung. Online verfügbar unter <https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/das-efd/gesetzgebung/abstimmungen/staf.html>.

EFV (2019): Erläuterungen zur Revision der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (Umsetzung des STAF und der Teilrevision FiLaG).

EFV (2021): Zahlen zum Finanzausgleich, Eidgenössische Finanzverwaltung, Daten online verfügbar unter <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzausgleich/zahlen.html>.

Leisibach, P. und C.A. Schaltegger (2019): Zielkonflikte und Fehlanreize: Eine Analyse der Anreizwirkungen im Schweizer Finanzausgleich, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 20(3), 254–280.