



Kantonsrat

Sitzung vom: 6. November 2012, vormittags

Protokoll-Nr. 436

Nr. 436

Postulat Kottmann Raphael und Mit. über die Einführung einer Lizenzbox-Regelung (IPR-Box) bei der Besteuerung von Lizenzerträgen von juristischen Personen (P 203). Erheblicherklärung

Raphael Kottmann begründet das am 19. Juni 2012 eröffnete Postulat über die Einführung einer Lizenzbox-Regelung (IPR-Box) bei der Besteuerung von Lizenzerträgen von juristischen Personen. Entgegen dem Antrag der Regierung halte er am Postulat fest.

Im Namen des Regierungsrates lehnt Finanzdirektor Marcel Schwerzmann das Postulat ab. Die schriftliche Begründung lautet wie folgt:

"Gemessen an den gesamten privaten Ausgaben für Forschung und Entwicklung (F&E) in Prozenten des Bruttoinlandprodukts rangiert die Schweiz im internationalen Vergleich auf den vorderen Plätzen. Dieser Vorsprung im Bereich von F&E ist für die Schweiz als ein an natürlichen Ressourcen armes Land volkswirtschaftlich von grosser Bedeutung.

Verschiedene Länder kennen für F&E steuerliche Fördermassnahmen in Form von Steuergutschriften (Frankreich, Belgien) und/oder zusätzlichen Steuerabzügen (England, Tschechien, Indien, Singapur, USA). Andere Länder wie Luxemburg, die Niederlande, Belgien und Spanien sehen spezielle Regelungen für die Behandlung von Einkünften aus der Verwertung von Immaterialgüterrechten (Lizenzbox) vor. Seit 2011 kennt auch der Kanton Nidwalden eine Lizenzbox-Regelung für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, die aus- und inländische Nettolizenzeneinkünfte generell einem Vorzugssatz unterstellt.

Nach geltendem Recht werden künftige Forschungs- und Entwicklungsaufträge an Dritte bis zu zehn Prozent des steuerbaren Gewinnes, aber insgesamt höchstens bis zu einer Million Franken als Rückstellungen steuermindernd berücksichtigt. Inhalt dieser Regelungen ist eine zeitliche Vorverschiebung von steuerlichen Aufwänden, indem die noch nicht genau bekannten Drittkosten für F&E bereits in der laufenden Geschäftsperiode berücksichtigt werden.

Bisherige Vorstösse auf Bundesebene zur steuerlichen Förderung von F&E (Mo. 8.3853 Noser Ruedi; Mo. 10.3233 Hurter Thomas) wurden abgelehnt mit dem Hinweis, dass im Rahmen der nächsten Unternehmenssteuerreform (USTR III) andere Massnahmen zur Verbesserung des steuerlichen Umfelds vorgesehen sind (Abschaffung der Emissionsabgabe, Beseitigung von steuerlichen Hindernissen bei der Konzernfinanzierung, Ausgestaltung des Beteiligungsabzugs sowie Anpassung der kantonalen Steuerstatus). Zurzeit sind zwei parlamentarische Initiativen beim Bund hängig, welche unter anderem die steuerliche Förderung von F&E zum Inhalt haben. Deren Ausgang ist aber im heutigen steuerpolitischen Umfeld ungewiss (Pa.Iv. 12.447 Meier Thomas; Pa.Iv. 12.454 Schmid Martin).

Bei der Wahl eines steuerlichen F&E-Fördermodells durch den Kanton gilt es übergeordnetes Recht, insbesondere die Bundesverfassung (Art. 129 Abs. 1 BV) und das Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) zu beachten. Vom Geltungsbereich des StHG sind ausdrücklich Massnahmen im Bereich des Steuertarifs, Steuersätze und Steuerfreibeträge (Art. 1 Abs. 3 StHG) ausgenommen. Nicht im StHG vorgesehene Steuerabzüge sowie auch Steuergutschriften sind bundesrechtswidrig. Ein steuerliches Lizenzboxmodell, wie es der Kanton Nidwalden eingeführt

hat, wird hingegen als zulässige tarifarisches Massnahme betrachtet und steht nicht im Widerspruch zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben (Hinny, Lizenzbox des Kantons Nidwalden, IFF Forum für Steuerrecht 2011, S. 138 ff.). Die Akzeptanz eines solchen Lizenzboxmodells könnte aber allenfalls mittelfristig von der EU in Frage gestellt werden.

Die Schweiz und die EU führen seit Jahren Gespräche über einen Dialog über den Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung. Dabei geht es primär um die Besteuerung von Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften. Im Juni 2012 hat der Bundesrat mit Zustimmung der Kantone den Rahmen für ein Mandat festgelegt, innerhalb dessen er bereit ist, mit der EU einen Dialog über die Fragen der Unternehmensbesteuerung zu führen. Dabei sollen folgende Ziele verfolgt werden: Erstens soll die steuerliche Attraktivität des Unternehmensstandortes Schweiz gewahrt und weiterentwickelt werden. Zweitens soll die internationale Akzeptanz der schweizerischen Unternehmenssteuerordnung gefördert werden. Drittens sollen die Einnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden zur Finanzierung staatlicher Tätigkeiten sichergestellt sein. Ein baldiger Abschluss dieser Verhandlungen liegt nicht nur im Interesse der EU sondern auch der Schweiz. Die bestehende Steuerrechtsunsicherheit belastet die Standortattraktivität der Schweiz für international tätige Unternehmen. Der Bundesrat sieht vor, die Verhandlungsergebnisse in die anstehende USTR III einfließen zu lassen.

Das Lizenzboxmodell besteuert im Gegensatz zu den heute bestehenden Regelungen für Domizil- und Verwaltungsgesellschaften nicht nur ausländische Erträge zu einem reduzierten Steuersatz, sondern auch die in der Schweiz erzielten Gewinne. Bereits kleinere Produktionsunternehmen müssen für den Erhalt oder die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit einen wesentlichen Forschungsaufwand betreiben. Die daraus resultierenden, bisher ordentlich versteuerten Gewinne würden mit einem Lizenzboxmodell analog zum Kanton Nidwalden um rund 80 Prozent entlastet. Wir gehen davon aus, dass eine grosse Anzahl der bereits im Kanton ansässigen Unternehmen für einen Teil des Gewinnes in den Genuss dieser tieferen Steuerbelastung käme. Die damit verbundenen Steuereinnahmefälle können nicht quantifiziert werden. Das Lizenzboxmodell eignet sich primär für kleine Kantone mit relativ geringen Einnahmen von juristischen Personen, die mit der reduzierten Besteuerung von Erträgen aus immateriellen Gütern versuchen, zusätzliche Steuereinnahmen zu generieren, ohne dass die eigenen Einnahmen ausgehöhlt werden.

Der Kanton Luzern ist gegenwärtig für die Besteuerung von juristischen Personen im nationalen wie auch im internationalen Vergleich hervorragend positioniert. Ein Handlungsbedarf in diesem Bereich ist nach Vorliegen der Verhandlungsergebnisse mit der EU und der Unternehmenssteuerreform III des Bundes neu zu prüfen. Weitere mit der Einführung eines Lizenzboxmodells zu erwartenden Steuerausfälle sind gegenwärtig weder für den Kanton noch für die Gemeinden tragbar. Wir erachten es auch als in der Regel wenig effizient, ausserfiskalische Zielsetzungen (Fragestellungen im Zusammenhang mit der Bildung, der Energie, der Raumplanung, der Wirtschaft, den Start-ups) mittels steuerlicher Fördermassnahmen zu verfolgen.

Aus diesen Überlegungen beantragen wir Ihnen, das Postulat abzulehnen."

Raphael Kottmann hält am Postulat fest. Er könne die Argumente der Regierung teilweise nachvollziehen und sähe, dass die Unternehmenssteuer im Kanton allenfalls zu tief angesetzt worden sei und für die steuerliche Feinausgestaltung kaum mehr Raum bleibe. Steuerliche Begünstigungen beziehungsweise nur schon Diskussionen, die danach riechen würden, seien bei der aktuellen angespannten Finanzlage für viele ein rotes Tuch. Steuerpolitik sei jedoch immer aktuell, in fetten wie in mageren Zeiten. Kaum nachvollziehbar sei deshalb, dass Alternativen im Rahmen einer nächsten Steuergesetzrevision nicht zur Prüfung entgegengenommen würden. Wolle der Kanton alternative, zukunftsgerichtete und europakompatible Steuersysteme, die autonom ausgestaltet werden könnten, so müssten diese jetzt eruiert werden. Folgende Aspekte würden für eine Überweisung des Postulats sprechen: Primär gehe es um eine Investition in die Zukunft. Gerade mit Blick auf die dritte gesamtschweizerische Unternehmenssteuerreform müssten Alternativen geprüft werden. Das geltende Recht schaffe für die zukünftigen Herausforderungen zu wenig Anreize für Forschung und Innovation. Auch auf Stufe Kanton müsse die Verantwortung wahrgenommen werden. Dem schweizerischen Steuersystem komme für die

Luzerner Wirtschaft eine grosse Bedeutung zu. Die Schweiz und die Kantone seien gefordert, das Steuersystem eigenständig so weiterzuentwickeln, dass die Wettbewerbsfähigkeit insbesondere des Arbeitsplatzes und die Innovationskraft der Unternehmen gesichert und weiter gestärkt würden. Auf eidgenössischer Ebene sei eine parlamentarische Initiative mit analoger Zielsetzung hängig. Das Postulat sei bewusst auf die Lizenzbox fokussiert. Um das Fuder nicht zu überladen, seien weitere Fragen wie die Anpassung des Beteiligungsabzuges, steuerliche Privilegierung von konzerninternen Zinseinkünften oder eine Flexibilisierung des Massgeblichkeitsprinzips nicht aufgegriffen worden. Es herrsche ein breiter Konsens darüber, dass die Lizenzbox eine wirksame Antwort an die Adresse der EU im langjährigen Steuerstreit darstelle. Wie ein Damoklesschwert hänge dieses Dossier über der Schweiz. "Brüssel" mache Druck auf die Steuerprivilegien für Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften in den Schweizer Kantonen. Die EU störe sich daran, dass im Ausland erzielte Gewinne tiefer besteuert würden als inländische. Das wäre bei Lizenzboxen nicht der Fall, und die EU kenne sie selber. England habe die Lizenzbesteuerung diesen Sommer eingeführt, andere Länder würden sie seit längerem kennen. Es gehe nicht um eine plumpe Steuerermässigung oder gar Steuerprivilegierung. Vielmehr gehe es um die Frage, wie und wohin die Luzerner Politik die wirtschaftliche Entwicklung im Kanton und in der Zentralschweiz lenken wolle und wo im langfristigen Kontext welche Prioritäten gesetzt werden sollten.

Felicitas Zopfi lehnt das Postulat ab. Die Lizenzbox-Regelung sei ein neuer Begriff für eine Senkung der Steuern von Produktionsunternehmen. Dabei gehe es um eine massive Senkung der Unternehmenssteuer um 80 Prozent. Diese Forderung sei vermessen. Der Kanton Luzern habe die Unternehmenssteuer in diesem Jahr halbiert. Der Regierungsrat habe in seiner Antwort richtigerweise festgestellt, dass die Einnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden die Finanzierung der staatlichen Tätigkeit sicherstellen müssten. Diese Einnahmen sollten gleichgewichtig auf natürliche und juristische Personen aufgeteilt werden. Auch juristische Personen hätten ihren Nutzen aus den Tätigkeiten des Staats. Sie würden die Infrastruktur nutzen und vom Bildungswesen profitieren und müssten logischerweise auch ihren Beitrag dazu leisten. Weitere Forderungen nach einer Senkung der Unternehmenssteuer würden die Ungerechtigkeit gegenüber den natürlichen Personen vergrössern.

Armin Hartmann unterstützt das Postulat. Der Vorstoss erfülle die Anforderungen, auf die Liste zu gelangen. Gemäss Praxis würden Steuervorstösse in der Regel als Postulat überwiesen. Wenn wieder Geld vorhanden sei, könnten dann aus dem Strauss an Vorschlägen die besten herausgezogen werden. Der Tag werde kommen, an dem sich das Steuersystem weiterentwickeln müsse.

Hans Stutz spricht sich gegen das Postulat aus. Die Steuerpraxis der Schweiz und der Kantone sei international unter Druck geraten, und das sei gut so. Die bisherige Steuerpolitik hätte auf der aktiven Schaffung und Bewirtschaftung von Steuerschlupflöchern beruht. Davon würden vorwiegend jene profitieren, die bereits privilegiert seien, zum Beispiel internationale Konzerne. Nun sollen wieder Steuerschlupflöcher geschaffen werden. Aus der allgemeinen Forderung nach Steuergerechtigkeit und dem Verfassungsgrundsatz habe jede Person, ob juristisch oder natürlich, gemäss seiner Leistungsfähigkeit Steuern zu bezahlen. Am Fernziel der Steuerharmonisierung werde festgehalten. Der im Vorstoss formulierte Vorschlag würde dazu führen, dass die Steuereinnahmen im Kanton und in den Gemeinden sinken würden. Der Regierungsrat habe zwar keine Zahlen genannt, aber er sage deutlich, dass eine grosse Anzahl der bereits im Kanton ansässigen Unternehmen für einen Teil des Gewinnes in den Genuss dieser tieferen Steuerbelastung kämen. Die juristischen Personen hätten durch die Halbierung der Gewinnsteuer in den vergangenen Jahren profitiert.

David Staubli votiert auch gegen das Postulat. Die Überweisung des Vorstosses würde zu einer ungleichen Besteuerung unterschiedlicher Formen von Unternehmenserträgen führen, was grundsätzlich in Frage zu stellen sei. Eine steuerliche Besserbehandlung von Erträgen aus Immaterialgüterrechten komme einer Subvention dieser Erträge gleich. Formen wie Patente, Design und Marken würden in Form von entsprechenden Bundesgesetzen bereits einen gesetzlichen Schutz geniessen. Die Lizenzbox-Besteuerung sei zudem bürokratisch. Erträge von Unternehmen müssten auf diejenigen Teile der Erträge aufgesplittet werden, die im Zusammenhang mit geistigem Eigentum stünden. Die Steuersubventionen müssten ausserdem finanziert werden. Im konkreten Fall würde die Finanzierung auf die höhere Besteuerung aller anderen Formen von Unternehmenserträgen hinauslaufen. Die Umsetzung sei sachlich nicht gerechtfertigt.

Franz Bucher ist für das Postulat. Der im Vorstoss gewählte Ansatz gehe über fiskalische Betrachtungen hinaus. Der Vorstoss betreffe nur einen kleinen aber zukunftssträchtigen Bereich der juristischen Personen. Zudem möchte er geklärt haben, wie sich eine Lizenzsteuerregelung bei Forschung und Entwicklung auf den Wirtschafts-, Bildungs- und Forschungsstandort Luzern auswirken würde. Es gehe nicht darum, sofort ein neues Steuersystem einzuführen, sondern die Vor- und Nachteile aufzuzeigen.

Reinhold Sommer lehnt das Postulat ab. Der Hintergrund der Lizenzentlastung sei laut Postulant die Förderung von Forschung und Entwicklung. Ob Forschung und Entwicklung mit einer Lizenzbox-Regelung massgebend gefördert werden könnten, stelle er in Frage. Gerade bei Startup-Firmen bestehe die Förderung darin, Rahmenbedingungen zu schaffen, um einen erfolgreichen Start garantieren zu können. Über solche Instrumente verfüge der Kanton bereits, er denke dabei etwa an die Wirtschaftsförderung und an die Fachhochschulen. Bei der Besteuerung der juristischen Personen sei der Kanton überdies vorne mit dabei.

Raphael Kottmann betont, es gehe darum, wie der Kanton künftig die Ausgestaltung des Wirtschaftsstandortes vornehmen wolle und was wie stark gewichtet werden sollte. Die Ideen im Vorstoss hätten nichts Anrühiges an sich und würden breit diskutiert und auch akzeptiert. In einem ersten Schritt sollten lediglich die hiesigen Verhältnisse geprüft werden.

Im Namen des Regierungsrates lehnt Finanzdirektor Marcel Schwerzmann das Postulat ab. Die Lizenzbox sei eine Möglichkeit, um sehr gezielt zu entlasten. Sie finde in Kantonen oder bei Standorten mit hohen Steuern oder einem grossen Forschungsanteil Anwendung. Deshalb sei es nicht erstaunlich, dass der Kanton Basel-Stadt dieses Lizenzbox-Modell prüfe. Der Kanton Luzern weise grundsätzlich eine tiefe Besteuerung auf. Weitere Punkte oder Details noch tiefer zu besteuern würde nicht in ein Gesamtkonzept passen. Prioritär sei der Steuerdialog Schweiz-EU. Danach könne allenfalls eine Neuausrichtung erfolgen. Möglicherweise müsse das schweizerische Steuerrecht so angepasst werden, dass es in der EU zu keinen Widerständen mehr führen würde. Der Kantonsrat sollte jetzt nicht vorpreschen. Die Gewinnbesteuerung sei sehr tief, und es bestehe derzeit kein Handlungsbedarf. Einzelvorstösse im Bereich der Unternehmenssteuerreform III seien für den Steuerdialog nicht sachdienlich.

Der Rat erklärt das Postulat mit 54 zu 51 Stimmen erheblich.