



---

Kantonsrat

Sitzung vom: 29. Juni 2015, vormittags

Protokoll-Nr. 267

Nr. 267

Postulat Freitag Charly und Mit. über die Ermöglichung von sinnvollen und rentablen Investitionen der öffentlichen Hand im Einklang mit der Schuldenbremse (P 659). Erheblicherklärung

Im Namen des Regierungsrates ist Finanzdirektor Marcel Schwerzmann bereit, das 16. März 2015 eröffnete Postulat von Charly Freitag über die Ermöglichung von sinnvollen und rentablen Investitionen der öffentlichen Hand im Einklang mit der Schuldenbremse entgegenzunehmen. Die schriftliche Begründung lautet wie folgt:

"Das Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG, SRL Nr. 600) ist seit dem 1. Januar 2011 in Kraft. In diesem Gesetz ist auch die Schuldenbremse normiert (§§ 5-7, FLG). Ziel der Schuldenbremse ist der Erhalt des Eigenkapitals und die Vermeidung neuer Schulden.

Unser Rat hat bereits in der Botschaft zum Entwurf zu diesem Gesetz (B 145 vom 5. Februar 2010) angekündigt, einige Jahre nach der Einführung des FLG die Wirkung einiger Instrumente zu prüfen. Anfang dieses Jahres haben wir dem Finanzdepartement den Auftrag erteilt, das Projekt Evaluation/Teilrevision FLG durchzuführen.

Ein Schwerpunkt der Evaluation ist die Schuldenbremse. Hier stellen sich im Investitionsbereich beispielsweise folgende Fragen:

- Kann die jährliche Flexibilität bei der Finanzierung von Investitionen erweitert werden?
- Wie sind Grossprojekte realisierbar?

Die Evaluation haben wir im Frühjahr 2015 durchgeführt. Zurzeit werden die Evaluationsergebnisse ausgewertet. Anschliessend wird die Vernehmlassungsbotschaft erstellt. Die Vernehmlassung ist im 1. Quartal 2016 geplant.

Die im Postulat aufgeführte Problemstellung wird im Projekt Evaluation/Teilrevision FLG bearbeitet.

Aus diesem Grund beantragen wir Ihnen die Erheblicherklärung des Postulats."

Armin Hartmann lehnt im Namen der gesamten SVP-Fraktion das Postulat ab. Das Postulat fordere klar eine Lockerung der Schuldenbremse, was von der SVP konsequent abgelehnt werde. Die Schuldenbremse habe sich in den vergangenen Jahren bewährt und stelle zusammen mit der Steuerstrategie das Rückgrat der Luzerner Finanzpolitik dar. Eine Schwächung dieser beiden Elemente habe eine fatale Wirkung, welche durch ihre Signalwirkung weit über die direkten Folgen hinausgehen würde. Die Schuldenpolitik sei vor einigen Jahren bereits einmal gelockert worden. Denn in der Zeit vor der Schuldenbremse sei die Politik nach dem alten Finanzleitbild gemacht worden, worin festgeschrieben gewesen sei, dass der Kanton Luzern keine neuen Schulden machen dürfe. Von einem solchen Prinzip sei man derzeit weit entfernt. Der vorgeschlagene neue Mechanismus habe eine weitere Lockerung zur Folge. Mit dem vorliegenden Postulat werde die Geldflussrechnung ins Visier genom-

men. Der Kanton Luzern solle neu die Möglichkeit bekommen, sich ausserhalb der bestehenden Ausnahmeregelungen zusätzlich für Einzelprojekte zu verschulden. Über die so zusätzlich zu Schaffenden Ausnahmen müsste jeweils im Einzelfall entschieden werden. Dies würde einem finanzpolitischen Schlendrian Vorschub leisten, indem bei auftretenden Finanzierungsengpässen jeweils sofort Ausnahmen konstruiert und eingefordert würden und somit insgesamt höhere Ausgaben getätigt würden. Die SVP setze sich für eine regelgebundene Finanzpolitik ein. Die Schuldenbremse stelle dabei eine einfache und wirksame Regel dar. Das im Vorstoss angeführte Beispiel sei nicht zu Ende gedacht. So hätten, wie korrekt dargestellt, viele Investitionen einen Einfluss auf die Erfolgsrechnung. Auf der andern Seite hätten Investitionen auch Auswirkungen. So würden beispielsweise Mieten wegfallen, jedoch würde somit der Unterhalt erhöht. Solche Folgen zu bemessen und zu beurteilen sei nahezu unmöglich. Insbesondere bei der Korrektur der Vorteile aus der Erfolgsrechnung werde kaum eine Einigkeit zu erzielen sein. Somit bestehe die Gefahr, Wertflüsse doppelt zu berücksichtigen. Generell beurteile die SVP diesen Vorstoss als finanzpolitisch gefährlich und kompliziert und halte ihn somit für nicht prüfenswert.

Charly Freitag spricht für die Erheblichkeitserklärung des Postulates. Er finde den Ablehnungsantrag zum Postulat und dessen Begründung überraschend. Der Kern des Anliegens scheine nicht verstanden worden zu sein. Es gehe nicht um eine konkrete Umsetzung, sondern um eine Grundhaltung und eine Prüfung, wie der Finanzhaushalt des Kantons Luzern effizient zu organisieren sei. Dabei stehe die Devise, wonach ein Haushalt nicht mehr ausgeben solle, als dass er einnehme, zuvorderst. Gleichzeitig sei es aber auch wichtig, investitionsfähig zu bleiben. Genau diese Frage sei Gegenstand des Postulats, nicht mehr und vor allem auch nicht weniger. Investitionen seien notwendig, um vorwärts zu kommen. So investierten etwa Firmen in Produktionsanlagen, um ihre Effizienz und Grösse zu steigern. Auch der Staat sei angehalten Investitionen zu tätigen. Es sei ungeschickt und dumm auf Investitionen zu verzichten, welche mittel- bis langfristig Entlastung böten und Einsparungen oder gar zusätzliche Erträge ermöglichten. Investitionen stärkten so den Kanton, belebten die Wirtschaft, ermöglichten vorwärtsbringende Infrastrukturen und wurden - bei richtiger Auswahl - den Steuerzahler entlasten. Gerade in Zeiten mit knappem kantonalem Finanzhaushalt sei es wichtig zu investieren und damit diesen möglichst rasch wieder ins Lot zu bringen. Es sei stossend, wenn Infrastrukturen und Geräte angemietet oder geleast würden, anstelle - falls dies insgesamt günstiger wäre- diese zu kaufen. Die derzeitige Schuldenbremse mit einem Betrachtungszeitraum von fünf Jahren, wovon zwei Jahre nach vorne gerichtet seien, bewähre sich als gutes und passendes Mittel, welches zwingend beizubehalten sei. Stelle sie doch sicher, dass die laufenden Einnahmen und Ausgaben im Lot blieben. Einzig beim Aspekt der Investitionen weise diese Schuldenbremse eine Schwäche auf. Daher sei deren Prüfung notwendig, um sinnvolle und rentable Investitionen mit ihr in Einklang zu realisieren zu können. Wenn nun die Regierung in ihrer Antwort schreibe, diese Frage solle im Rahmen der Evaluation und der Teilrevision des FLG behandelt und entsprechend mit der Botschaft im ersten Quartal 2016 in die Vernehmlassung gehe, sei dies der richtige Weg. Der Kantonsrat habe zusammen mit der Regierung und dem Finanzdirektor in den letzten Jahren bewiesen, dass auch schwierige Finanzlagen gemeistert werden könnten. Dazu brauche es passende gesetzliche Grundlagen, welche durch die Regierung nun geklärt werden sollen. Es brauche eine starke Schuldenbremse und darauf aufbauend ergänzende Wege für Investitionen, welche sich selbst amortisierten und mittelfristig die Staatsrechnung entlasten würden und somit den Staat investitionsfähig erhielten.

Yvonne Hunkeler erklärt, obwohl es sich inhaltlich um ein heikles Begehren handle, unterstütze die CVP-Fraktion die Erheblichkeitserklärung als Postulat. Heikel sei es insofern, weil es sich inhaltlich unbestritten um eine Lockerung der Schuldenbremse handle. Die CVP sei wie die SVP ebenfalls der Ansicht, man müsse sorgsam mit diesem Thema umgehen. Die CVP-Fraktion unterstütze das Anliegen in der Formulierung des Postulanten nicht. Trotzdem sei es unangebracht, die Diskussion um die Lockerung der Schuldenbremse stets zu verweigern. Auch in anderen Belangen sei ein Anpassungsbedarf ausgemacht worden, etwa in technischer Hinsicht. Die Schuldenbremse sei unzweifelhaft ein wichtiges Werkzeug für die Finanzpolitik des Kantons Luzern, jedoch solle geprüft werden, ob Anpassungen zu deren Verbesserung beitragen könnten. Entsprechend sei es richtig, das Postulat nun erheblich zu

erklären. Das Finanzdepartement sei gegenwärtig an der Evaluation des FLGs, worin genau solche Themen und Anregungen überprüft werden könnten und somit in die Beratung einfließen könnten. Ebenso sei bei früheren Forderungen zur Anpassung der Schuldenbremse verfahren worden.

Giorgio Pardini unterstützt im Namen der SP-Fraktion das Postulat. Es weise in die richtige Richtung und es sei angebracht die Gesetze von Zeit zu Zeit auf deren Tauglichkeit zu überprüfen. Das Postulat betreffe die Schuldenbremse eigentlich nicht, denn es gehe hier um Investitionstätigkeiten. So gebe es bereits jetzt in § 5 Abs. 3 des FLG die Möglichkeit für grosse Projekte ausserordentliche Beiträge zu sprechen. Dieser Absatz über Infrastrukturprojekte sei damals absichtlich im Hinblick auf den Tiefbahnhof aufgenommen worden. Der Kantonsrat müsse sich überlegen, welche Infrastrukturprojekte getätigt werden sollen und wie dies geschehen solle. In den letzten Jahren habe man sich zu stark auf die Schuldenbremse fokussiert. So habe man primär gespart und dabei ausser Acht gelassen, wie der Kanton mittels Investitionen weitergebracht werden könne. Durch den so entstandenen Nachholbedarf an Investitionen, sei die Notwendigkeit dieser Diskussion nun gegeben. Es dürfe nicht sein, dass ein zu enges Gesetzeskorsett diese Diskussionen nicht zulasse.

Michèle Graber spricht sich im Namen der GLP-Fraktion im Sinne von notwendigen Prüfungen zur Integration zusätzlicher Aspekte in die Schuldenbremse für die Unterstützung des Postulates aus. Endlich seien auch die Bürgerlichen bereit, die Schwächen in der Schuldenbremse im Investitionsbereich anzugehen. Es sei aus Sicht der GLP nicht zweckmässig, Investitionen nur nach der Geldflussrechnung ausrichten. Sinnvollerweise müssten auch andere Faktoren mit einbezogen werden. Die GLP stehe dabei klar hinter einer starken Schuldenbremse. Jede Entwicklung brauche Investitionen, bevor sie Gewinn abwerfe. Gewinn sei dabei nicht nur in finanzieller Hinsicht zu verstehen, sondern auch bezüglich Effizienz und Exzellenz. Solches könne in der aktuellen, wie auch in der fünfjährigen Geldflussrechnung nicht adäquat abgebildet werden und führe somit zu Fehlentwicklungen bei Investitionen. So sei es nicht sinnvoll, wenn Investitionen, welche die laufende Rechnung schon nach kurzer Zeit entlasten würden, an der Schuldenbremse scheitern würden. Das gelte gleichermassen für Neuinvestitionen, wie auch für Ersatz- oder Erhaltungsinvestitionen, wie etwa das vor kurzem behandelte Gebäude der Heilpädagogischen Schule Willisau. Weiter sei es nicht sinnvoll wenn Gebäude zu klein dimensioniert geplant und gebaut würden und sich schon nach kurzer Zeit eine grössere Einheit als zielführender herausstelle. Zielführender bedeute hier etwa kostensparender, oder auch entlastend für die laufende Rechnung, wenn beispielsweise der Kanton so eine Aufgabe selbst habe erfüllen könne. Das Beispiel dazu sei das Gefängnis Grosshof, welches aufgrund des Investitionsbudgets nicht hätte grösser geplant werden können. Einsparungen könnten dazu führen, dass in der laufenden Rechnung mehr Geld zur Verfügung stehe. Die GLP erachte es zudem als notwendig, dass höhere Kosten, welche aufgrund von unterlassenen oder aufgeschobenen Ersatz- und Unterhaltsinvestitionen entstünden, dokumentiert werden könnten. Diese stellten schliesslich auch Schulden dar, welche in den Folgejahren oder folgenden Generationen als zusätzliche Kosten anfielen. Es stelle sich also die Frage, wie auch solche Schulden in der Schuldenbremse abgebildet werden könnten. Die GLP erachte es aber nicht als zweckmässig, nur für mittlere und grössere Investitionen Ausnahmen vorzusehen. In der Prüfung müssten Lösungen für alle Investitionsprojekte gesucht werden, welche wenigstens einen längerfristigen finanziellen Nutzen, mögliche Einsparungen und vor allem auch Zusatzkosten bei Unterlassungen abgebildet werden könnten.

Michael Töngi erklärt im Namen der Grünen Fraktion den Vorstoss ebenfalls zu unterstützen. Die Schuldenbremse sei seitens der Grünen schon immer kritisiert worden. Dabei gebe es eine grundsätzliche parteispaltende Kritik, hinsichtlich der Enge des verabreichten Korsetts. Hier gehe es aber schwerem Gewicht um den Bereich Investitionen, was ein besonderes Problem darstelle. Das erwähnte Beispiel der Heilpädagogischen Schule Willisau zeige exemplarisch, wie ein Gebäude gemietet werden müsse, obwohl das Parlament es für günstiger eingeschätzt habe, es zu kaufen. Ebenso eigenartig sei die Diskussion um neue Modelle, wie etwa bei der Hochschule in Horw. Dabei werde diskutiert, eine AG zu gründen, von der das Gebäude dann wieder gemietet werden könne - nur um die Schuldenbremse zu umgehen. Solche juristischen Konstrukte seien unsinnig, wenn eine Investition doch notwen-

dig sei, aber nicht in einem zu engen Korsett Platz habe. Es sei sinnvoller, wenn der Staat selber bauen respektive kaufen könne, so es denn angebracht sei. Solches zeige einen klaren Konstruktionsfehler in der derzeitigen Schuldenbremse.

Armin Hartmann sagt, er weise auf drei Punkte hin. Es sei nicht richtig dargestellt, wenn der Eindruck aufkomme, die Schuldenbremse lasse Investitionen nicht zu. Investitionen dürften unter der Schuldenbremse unbeschränkt getätigt werden, solange dies nicht zu weiteren Schulden führe. Das Signal, welches der Vorstoss aussende, sei vom Postulanten nicht begriffen worden: Die heute bestehende regelgebundene Finanzpolitik würde durch diesen Vorstoss zu einer einzelfallgeführten. Es dürfe nicht sein, dass in jedem Einzelfall nach irgendwelchen Vorteilen und Konstruktionen gesucht und gefeilscht werde. Die Entscheide des Kantonsrates müssten eine gewisse Kohärenz aufweisen. Solche Fehlkonstruktionen verführten aber dazu, gesamthaft mehr auszugeben, als vorgesehen sei. Für die SVP sei indes ganz klar, dass Verschuldung nicht nachhaltig sei und werde dies stets bekämpfen. Giorgio Pardini ergänzt bezüglich Investitionen, dass die Schuldenbremse für alle ordentlichen Investitionsgeschäfte gelte, indem nicht mehr ausgegeben werden dürfe als eingenommen werde. Da sein man sich vermutlich einig. Potentiell gebe es aber Investitionstätigkeiten, welche über das übliche Mass hinausgehen könnten. Es wäre eventuell klug dafür eine gewisse Bandbreite zu haben, welche auch im Gesetz vorgesehen sei. Es gehe hier um die Diskussion, ob es nicht sinnvoll sei, in Zeiten, in denen Zinsen nahe Null sind, Grossinvestitionen zu tätigen, welche einen Mehrwert erzeugen könnten. Es könne durchaus sinnvoll sein, wenn der Staat für Investitionen zusätzliche Schulden mache, welche Mehrwert für die Gesellschaft generierten, die Wertschöpfungskette verbesserten, und insofern nachhaltig sein könnten. Solche seien sinnvolle Investitionen, welche schliesslich im Kantonsrat beschlossen werden könnten.

Charly Freitag präzisiert, es gehe beim Vorstoss darum, in welcher Form die Grundlagen für Grossprojekte und -Investitionen geschaffen werden könnten. Somit stünden nicht Einzelentscheide, sondern eben die Prüfung und die Diskussion von Grundlagen zur Debatte. Vor allem aber gehe es nicht um die Schuldenbremse - zu welcher auch er stehe - sondern darum, dass man sich nicht die Möglichkeit verbieten solle, Investitionen zu tätigen, welche den Kanton Luzern vorwärts bringen und sich auszahlen würden.

Räto B. Camenisch führt aus, der Kanton Luzern habe 1995 über ein Budget mit 108 Millionen Franken Defizit verfügt und es habe ein allgemeines Missbehagen darüber bestanden. Daraufhin habe man die Schuldenbremse nach dem Vorbild des Kantons St. Gallen vorgeschlagen, welche damals aber keine Mehrheit gefunden habe. Zwei Jahre später habe Regierungsrat Kurt Meyer diese aufgegriffen und erfolgreich zu Einführung gebracht. Die Luzerner Schuldenbremse sei im Verlaufe der Zeit noch mehrmals modifiziert worden. Er betone, eine Schuldenbremse sei gemäss ihrem Zweck kein Gummischlüpfer sondern ein Korsett und dürfe daher nicht zu ersterem gemacht werden. Es sei eben so, dass in schwierigen Zeiten ein solches Korsett mehr drücke. Wenn man da durchhalte, stehe man anschliessend besser da. So habe etwa der Kanton St. Gallen vor kurzem 1,2 Milliarden Franken für sein Gesundheitssystem aufbringen können.

Im Namen des Regierungsrates spricht sich Finanzdirektor Marcel Schwerzmann für die Erheblicherklärung aus. Er sei mit der Korsett-Metapher durchaus einverstanden. Bei der Einführung der Totalrevision des FLGs habe man zusammen beschlossen, eine Evaluation zu machen. Diese werde nun durchgeführt. Ein Teil davon beziehe sich auf die Schuldenbremse. Dazu sei ein Expertenbericht in Auftrag gegeben worden, welchen die Regierung bereits das erste Mal habe zur Kenntnis nehmen können. Es würde nun versucht, die entsprechenden Schlussfolgerungen aus Sicht des Departementes und der Regierung darin einzuarbeiten. Dies werde dann der Regierung wieder vorgelegt. Die Sache mit der Schuldenbremse respektive den Investitionen sei nicht ganz so einfach. Es gebe bei der Schuldenbremse Engpasseinheiten: Einmal seinen dies die Investitionen, ein andermal die Erfolgsrechnung. Dieser Mechanismus, was durch was beeinflusst werde, müsse in der Evaluation schon sehr genau geprüft werden. Die Regierung stehe aber hinter der Schuldenbremse. Sie sei trotzdem der Ansicht, es sei sinnvoll, diese sehr genau anzuschauen und sie allenfalls anzupassen. Eine Aufhebung stehe aber klar nicht zur Diskussion.

Der Rat erklärt das Postulat mit 80 zu 29 Stimmen erheblich.