



Kantonsrat

Sitzung vom: 3. November 2015, nachmittags

Protokoll-Nr. 415

Nr. 415

Anfrage Hunkeler Yvonne und Mit. über die finanzpolitische Steuerung im Kanton Luzern (A 63). Schriftliche Beantwortung

Die schriftliche Antwort des Regierungsrates auf die am 3. November 2015 eröffnete Anfrage von Yvonne Hunkeler über die finanzpolitische Steuerung im Kanton Luzern lautet wie folgt:

"Zu Frage 1: Weshalb hat die Regierung im Mai 2015 nicht umgehend ein Ausgabenmoratorium beschlossen, als bekannt wurde, wie einschneidend die Auswirkungen der Fehleinschätzung der NFA-Zahlungen auf die zukünftigen Einnahmen sind?"

Der nationale Finanzausgleich (NFA) für das Jahr 2016 zwischen Bund und Kantonen basiert erstens auf der Festlegung der Grundbeiträge für die Periode 2016–2019 durch die Bundesversammlung im Juni 2015. Die Kürzung der Dotation des Ressourcenausgleichs um 165 Millionen Franken, was für den Kanton Luzern zu einem zusätzlichen Ausfall von jährlich weiteren 12,5 Millionen Franken führte, hat die Bundesversammlung erst mit der Festlegung der Grundbeiträge im Juni 2015 entschieden. Zu Beginn der längeren politischen Diskussion war sich unser Rat bewusst, dass das maximale Ausfallrisiko bei 30 Millionen Franken lag.

Zweitens werden die Entwicklungen des Ressourcenpotenzials für den Ressourcenausgleich beziehungsweise der Teuerung für den Lastenausgleich berücksichtigt. Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) hat am 23. Juni 2015 mit Sperrfrist 7. Juli 2015 den Bericht "Finanzausgleich 2016 zwischen Bund und Kantonen" zugestellt. Die konkreten Ausfallzahlen waren unserem Rat vor dem 23. Juni 2015 nicht bekannt. Das zuständige Departement hat den Trend gekannt, jedoch nicht die konkreten Zahlen. Abgestützt auf die Trendmeldung hat es mehrmals auf ein grösseres Ausfallrisiko hingewiesen, unter anderem auch in der zuständigen Kommission.

Diese massiven Mindereinnahmen aus der NFA ab dem Jahr 2016 waren eine grosse Herausforderung für den AFP 2016–2019. Unser Rat hat noch vor der Sommerpause die Vorgaben für die Erarbeitung des Budgets 2016 angepasst beziehungsweise verschärft.

Die für das Jahr 2015 beschlossenen Globalbudgets der Aufgabenbereiche sind sehr eng, eine Kreditsperre wäre nicht zielführend.

Zu Frage 2: Wie sind die rund CHF 60 Mio. aus der SNB-Ausschüttung im Jahr 2015 verwendet worden und wieso wird aufgrund dieser nicht budgetierten Ausschüttung nicht mit einem signifikant oberhalb der Budgetvorgabe liegendem Jahresergebnis 2015 gerechnet?

Wir haben die Mehreinnahmen aus der ordentlichen und der zusätzlichen Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank (SNB) aus dem Geschäftsjahr 2014 in die Hochrechnung 2015 eingerechnet. Dieser Verbesserung in der Hauptaufgabe Finanzen und Steuern (H9) von insgesamt 64 Millionen Franken steht in der gleichen Hauptaufgabe aber ein zusätzlicher Minderertrag durch die Wertberichtigung der erwarteten Steuernachträge aus Vorjahren von 31 Millionen Franken gegenüber. Ausserdem erwarten wir weitere Verschlechterungen von insgesamt 38,5 Millionen Franken gegenüber dem von Ihrem Rat festgesetzten

Budget 2015. Es sind dies beispielsweise eine Verschlechterung von 16,7 Millionen Franken in der Hauptaufgabe Gesundheit (Hauptgrund Mengen- und Preisabweichungen bei der Spitalfinanzierung) oder eine Verschlechterung von 15,0 Millionen Franken in der Hauptaufgabe Soziale Sicherheit (höherer Bedarf an Platzierungs- und Betreuungsangeboten bei den sozialen Einrichtungen, Mehrkosten Asyl- und Flüchtlingswesen). Dies ergibt insgesamt die in der am 22. Oktober 2015 kommunizierten Hochrechnung 2015 erwartete Verschlechterung um rund 5,5 Millionen Franken gegenüber dem von Ihrem Rat verabschiedeten Vorschlag.

Zu Frage 3: Was gibt dem Kanton Luzern die Sicherheit, dass in den Jahren 2017 – 2019 weiterhin jährlich CHF 32 Mio. an SNB-Ausschüttungen zu erwarten sind?

Planungen sind immer mit Unsicherheiten verbunden. Somit gibt es auch keine uneingeschränkte Sicherheit, dass die getroffene Annahme in der Realität eintrifft. Unser Rat ist unter Abwägung aller Faktoren davon ausgegangen, dass die Wahrscheinlichkeit einer nachhaltigen Gewinnausschüttung durch die Schweizerische Nationalbank von 1 Milliarde Franken für Bund und Kantone in den kommenden Jahren bei über 50 Prozent liegt und somit realistisch ist. Gestützt auf diese Beurteilung haben wir in der AFP-Periode 2016–2019 eine jährliche Gewinnausschüttung von 32 Millionen Franken eingerechnet. Die Erfolgsrechnung und somit die Bilanz der SNB unterliegen bis am letzten Handelstag der Börsen massiven Schwankungen. Die Kantone und der Bund haben keinen Einblick in die Handelsstrategien der SNB zu ihren Aktien-, Gold- und Fremdwährungsbeständen.

Zu Frage 4: Wie viel mussten die Steuererträge seit 2012 jährlich und im Total (absolut in TCHF und in %) nach unten korrigiert werden? Weshalb kommt es seit längerer Zeit zu einer massiven Überschätzung der Steuererwartungen?

Die Fiskalerträge (Kostenart 40) setzen sich zusammen aus den Staatssteuererträgen, den übrigen direkten Steuern (Liegenschafts-, Grundstückgewinn-, Handänderungs-, Erbschafts- und Automatensteuer), den Besitz- und Aufwandsteuern (Verkehrsabgaben, Schifffahrtssteuer, Beherbergungsabgaben) sowie der Personalsteuer.

Bei den Fiskalerträgen ist die Abweichung in der Jahresrechnung gegenüber dem jeweiligen Budget wie folgt:

	2012	2013	2014
Festgesetztes Budget	-1'060,5	-1'123,2	-1'158,9
Ist	-1'048,7	-1'107,6	-1'165,7
IST ggü. Budget absolut	11,8	15,6	-6,8
IST ggü. Budget in %	-1,1 %	-1,4 %	0,6 %

Wenn nichts anderes erwähnt in Mio. Fr.

Vergleiche zwischen den Planungsständen desselben Jahres in den verschiedenen Aufgaben- und Finanzplänen (z. B. Jahr 2015 im AFP 2012–2015, AFP 2013–2016, AFP 2014–2017, AFP 2015–2018) sind nicht möglich. Denn in den verschiedenen Aufgaben- und Finanzplänen ist bei den Staatssteuern teilweise von verschiedenen Staatssteuereinheiten ausgegangen worden. Und auch die Abschaffung der Liegenschaftssteuer ab dem Jahr 2015 ist erst in der Volksabstimmung vom Februar 2014 beschlossen worden.

Wie schon beim gesamten Fiskalertrag lässt sich die Abweichung des Bruttoertrags der Staatssteuern in der Jahresrechnung gegenüber dem jeweiligen Budget in den folgenden Jahren darstellen:

	2012	2013	2014
Festgesetztes Budget	-863,2	-917,5	-948,6
Ist	-839,3	-898,3	-946,8
IST ggü. Budget absolut	23,9	19,2	1,8
IST ggü. Budget in %	-2,8 %	-2,1 %	-0,2 %

Wenn nichts anderes erwähnt in Mio. Fr.

Zur Schätzung der zu erwartenden Staatssteuererträge ziehen wir einerseits die Grundlagen des aktuellen Steuerjahres als auch die Analyse der Steuererträge des Vorjahres heran. Andererseits dienen uns die statistischen Daten zu Nominallohnentwicklung, die Bevölkerungsentwicklung und Wanderungssalden sowie verschiedene Wirtschafts- und Konjunkturprognosen als Entscheidungsgrundlagen. Das Beispiel der Aufhebung des Euro-Mindestkurses durch die Schweizerische Nationalbank (SNB) im Januar 2015 verdeutlicht, wie stark und unerwartet sich die Entscheidungsgrundlagen von Jahr zu Jahr ändern können. In der Folge können sich die angenommenen Steuererträge wie im Beispiel der Planung zu den Staatssteuern im AFP 2016–2019 gegenüber dem Vorjahr verändern. Wir publizieren die angenommenen Wachstumsraten zur Steuerentwicklung in jedem AFP im Kapitel Ausgangslage.

Die Anteile an der direkten Bundessteuer sind nicht Teil des Fiskalertrags. Sie sind Teil des Transferertrags (Kostenart 46). Bei den Anteilen an der direkten Bundessteuer ist die Abweichung in der Jahresrechnung gegenüber dem jeweiligen Budget wie folgt:

	2012	2013	2014
Festgesetztes Budget	-105,1	-103,9	-100,8
Ist	-95,5	-116,7	-121,6
IST ggü. Budget absolut	9,6	-12,8	-20,8
IST ggü. Budget in %	-9,1 %	13,2 %	20,6 %

Wenn nichts anderes erwähnt in Mio. Fr.

Zu Frage 5: Weshalb stützt man sich im Kanton Luzern unverändert auf die Einschätzung der NFA-Erwartungen auf BAK Basel? Wann gedenkt das Finanzdepartement (wie andere Kantone dies schon länger machen) eine Evaluation der Wirkung des NFA vorzunehmen, um einerseits Fehlanreize zu erkennen und andererseits Gegenmassnahmen einleiten zu können?

Die Kernelemente des nationalen Finanzausgleichs sind der Ressourcen- und der Lastenausgleich. Der Ressourcenausgleich basiert auf einem Index der kantonalen Ressourcenbeziehungsweise Steuerpotenziale. Aus den 26 kantonalen Ressourcenpotenzialen wird der Ressourcenindex je Kanton gerechnet (Ressourcenpotenzial pro Einwohner im Verhältnis zum entsprechenden schweizerischen Mittel). Daher verändert sich der Ressourcenindex eines Kantons sowohl wenn sich das eigene Potenzial verändert als auch wenn sich das Potenzial der anderen Kantone verändert. Wir stützen uns bei unseren Annahmen zur NFA-Entwicklung jeweils auf die im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der Kantone von BAK Basel erstellte Analyse, weil BAK Basel über die breitesten Grundlagendaten verfügt. Wir haben die Datenanalyse von BAK Basel in den vergangenen Jahren aber jeweils immer noch durch LUSTAT Statistik Luzern verifizieren lassen.

Eine andere Fragestellung befasst sich mit den Effekten, welche die Strategie (Tarife und Abzüge) im Bereich der Einkommens-, Vermögens- und Gewinnsteuer auf die Entwicklung der NFA-Zahlungen hat. Um diese Frage zu beantworten, hat unser Rat eine verwaltungsinterne Studie in Auftrag gegeben. Die Resultate liegen noch nicht vor.

Zu Frage 6: Wie sollen wir Kantonsratsmitglieder genügend Vertrauen in das Konsolidierungsprogramm 17 bekommen, wenn dazu keine strategischen Aussagen gemacht werden? Wird im Rahmen des massiven finanziellen Handlungsbedarfs im Hinblick auf den AFP 2016–2020 eine umgehende Steuergesetzesrevision oder eine Revision des FLG in Erwägung gezogen?

Die strategischen Führungsinstrumente des Kantons Luzern sind die Kantonsstrategie und das Legislaturprogramm. Zu Beginn der neuen Legislatur hat unser Rat in einem ersten Schritt die langfristigen Leitsätze und Schwerpunkte unserer Politik in der Kantonsstrategie überprüft und teilweise neu formuliert. Anschliessend haben wir das Legislaturprogramm 2015–2019 neu erarbeitet und Ihrem Rat in Form eines Planungsberichtes zukommen lassen (B 6 vom 8. September 2015). Das Konsolidierungsprogramm 2017 (KP17) hat sich auf diese beiden übergeordneten Instrumente auszurichten. Es soll ab 2017 die Leistungen mit den finanziellen Möglichkeiten des Kantons in Einklang bringen und mittels Leistungs- und Einnahmenüberprüfungen dafür sorgen, dass die Vorgaben der Schuldenbremse ab AFP 2017–2020 nachhaltig eingehalten werden können. Unser Rat hat das Projekt am 20. Oktober 2015 beschlossen und gestartet. Derzeit wird das genaue Vorgehen festgelegt.

Derzeit ist auch das Projekt Evaluation / Teilrevision des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen im Gang. Ziel des Projekts ist es, ausgewählte Bereiche des Gesetzes zu evaluieren und die eingetretenen Wirkungen zu analysieren. In der Evaluationsphase haben wir auch eine Erhebung beim Parlament, vertreten durch die Mitglieder der Planungs- und Finanzkommission, durchgeführt. Die Vernehmlassung ist im Frühjahr 2016, die Behandlung der Botschaft im Kantonsrat ist auf anfangs 2017 vorgesehen.

Parallel dazu wird unser Rat eine Botschaft für eine umfassende Steuergesetzesrevision ausarbeiten. Diese kann gestartet werden, sobald die konkrete Ausgestaltung der Unternehmenssteuerreform III bekannt ist. Die Vorlage befindet sich derzeit kurz vor der Beratung im Ständerat."

Yvonne Hunkeler erklärt, die CVP-Fraktion habe sich nach der finanzpolitischen Steuerung im Kanton Luzern erkundigt. Besonders interessiert habe dabei die Frage, wieso der Kanton vom Einbruch der NFA-Zahlungen derart überrascht worden sei. In seiner Antwort schreibe der Regierungsrat, dass mehrmals auf das grössere Ausfallrisiko hingewiesen worden sei, unter anderem auch anlässlich der Kommissionssitzungen. Bis Ende Juni sei aber nie davon die Rede gewesen, dass ein Viertel der NFA-Zahlungen wegfallen würde. Zu diesem Zeitpunkt hätte ihrer Meinung nach aber umgehend ein Ausgabenmoratorium ins Auge gefasst werden müssen. Im Jahr 2015 habe der Kanton 60 Millionen Franken mehr als budgetiert an SNB-Ausschüttungen erhalten. Diese 60 Millionen finde man nicht in der Rechnung 2015. Gemäss Antwort hätten 30 Millionen Franken davon für Steuerwertberichtigungen verwendet werden müssen. Diese Tatsache hinterlasse im Hinblick auf die zukünftige Budgetberatung ein ungutes Gefühl. Weiter habe die CVP wissen wollen, was dem Kanton Luzern die Sicherheit gebe, dass für die Jahre 2016–2019 jährlich 32 Millionen Franken an SNB-Ausschüttungen zu erwarten seien. Mit diesen Ausschüttungen rechnen zu können, beruhe ihrer Meinung nach auf dem Prinzip Hoffnung, denn letzte Woche habe die SNB ihre Resultate der ersten drei Quartale publiziert. Der Euro müsste noch deutlich zulegen, damit der Verlust aufgefangen werden könnte. Andere Kantone hätten diesbezüglich bereits reagiert und dafür gesorgt, dass die SNB-Ausschüttungen in einem gewissen Mass verstetigt werden könnten. Weiter habe man wissen wollen, wieviel die Steuererträge seit 2012 jährlich nach unten hätten korrigiert werden müssen. Es sei eine Tatsache, dass seit dem Jahr 2012 gerade einmal die Staatssteuererträge erreicht worden seien. In allen anderen Jahren hätte jede Prognose im Folgejahr nach unten korrigiert werden müssen, wie man es der Tabelle zu Frage vier entnehmen könne. Die zusätzlichen 30 Millionen Franken, die im 2015 nach unten korrigiert werden müssten, seien darin nicht enthalten. Auch diese Einschätzung habe nicht realistisch erhoben werden können und damit zu einer massiven Wertkorrektur geführt. Bei der Frage zum Konsolidierungsprogramm 2017 stütze sich der Regierungsrat unter anderem

auf die Kantonsstrategie und das Legislaturprogramm. Sie sei nicht sehr zuversichtlich, dass mit dem Legislaturprogramm die Finanzen und somit auch das Konsolidierungsprogramm 2017 ins Lot gebracht werden könnten. Seit vier Jahren sei kein AFP mehr genehmigt worden, es sei endlich an der Zeit, Finanzpolitik anstelle von Finanzbuchhaltung zu betreiben. Susanne Truttmann sagt, in gewisser Weise sei es schon so, wie es die Regierung in der Antwort drei festhalte: Die Planung sei mit Unsicherheiten verbunden. Fakt und äusserst prekär sei aber, dass die Steuererwartungen seit langem massiv überschätzt worden seien. In den NFA-Zahlungen würden sich Fehleinschätzungen einschneidend auswirken. Der Kanton habe keinen Spielraum mehr, darum wirkten sich solche Fehlkalkulationen verheerend aus. Wie könne sich der Finanzdirektor in Sachen NFA hinter einer Mediensperfrist vom 7. Juli 2015 verstecken? Ihm müsse doch der Trend aus der Runde der Finanzdirektoren bekannt gewesen sein. Sie frage sich nach der Strategie und dem Konzept dieser Finanzpolitik. Die SP-Fraktion erwarte eine verantwortungsvolle, weitsichtige und vertrauensbildende finanzpolitische Steuerung, die falsche Anreize erkenne und korrigiere. Es dürften keine SNB-Fehleinschätzungen und daraus resultierende Sparpakete und Konsolidierungsprogramme vorkommen. Letztendlich schade man dem Image des Kantons Luzern und gefährde damit die Bildung, Innovation und den gesellschaftliche Zusammenhalt. Die Lehren aus den Fehlplanungen bezüglich NFA, SNB und Steuererträge müssten dringend gezogen werden. Ein Konzept sei überfällig.

Michael Töngi findet, es handle sich um interessante Fragen, einige davon seien bereits an der September-Session von Ludwig Peyer gestellt worden. Der Grünen Fraktion sei es klar, dass der Kanton Luzern durch die Einnahmefälle vor grossen Problemen stehe. Zwar seien von der CVP viele Fragen gestellt worden, er vermisse aber, dass sie keine Schlussfolgerungen daraus ziehe. Yvonne Hunkeler habe in ihrem Votum verlangt, dass im Kanton Luzern endlich wieder Finanzpolitik betrieben werde. Als grösste Fraktion mit zwei Regierungsratsmitgliedern habe es die CVP selber in der Hand, alleine mit dem Einreichen von dringlichen Vorstössen sei es nämlich nicht getan. Die Grüne Fraktion sei gerne bereit, über Lösungen zu diskutieren.

Giorgio Pardini zeigt sich erstaunt über diese Anfragen. Das Thema sei nicht neu, seit 12 Jahren werde von linker Seite moniert, dass man nicht mit ungesicherten Einnahmen budgetieren könne. Sowohl die NFA- wie auch die SNB-Gelder seien noch nie gesichert gewesen. Erst jetzt werde man darauf aufmerksam und wolle die Schuld der Regierung zuschieben. Diese Finanzpolitik werde aber seit 12 Jahren durch den Rat betrieben. So lange die Rechnung aufgegangen sei, hätten alle von einem Erfolgsrezept gesprochen. Die Nagelprobe stehe jedoch in der Dezember-Session mit dem Budget bevor. Er hoffe, dass seitens der CVP entsprechende Anträge gestellt würden, um danach eine wirklich nachhaltige und konsolidierte Finanzpolitik betreiben zu können. In den nächsten Jahren werde sich die wirtschaftliche Lage in der EU unausweichlich auf die SNB auswirken. Er hoffe, der Rat sei bereit über die Schuldenbremse und den Selbstfinanzierungsgrad zu diskutieren. Er sei zwar mit der Politik des Finanzdirektors nicht einverstanden, der Rat müsse aber für seinen Teil der Verantwortung übernehmen.

Armin Hartmann erklärt, er müsse die Regierung in Schutz nehmen. Der Kantonsrat nehme sich viel heraus. Wenn man zehn Jahre zurückschäue, seien keine systematischen Fehlplanungen erkennbar. Wie die Steuern geschätzt würden, sei im FLG festgehalten. Das FLG sei vom Rat verabschiedet worden, deshalb sei der Rat diesbezüglich mitverantwortlich. Eine ungefähre Einschätzung des Finanzausgleiches könne auch von einem Kantonsrat erwartet werden. Auf Stufe Globalbudget werde eine Differenz aufgeführt. Nun interpretiere man Aufwand und Ertrag, was nicht ganz richtig sei. Die Differenz als solches, als Ergebnis der Erfolgsrechnung, habe die Regierung immer sehr gut vorausgesagt. Das müsse auch ästimiert werden. Bei Differenzen trage der Kantonsrat eine Mitverantwortung. Insgesamt befinde sich der Kanton Luzern auf einem guten Weg.

Im Namen des Regierungsrates erklärt Finanzdirektor Marcel Schwerzmann, man habe im Rahmen der Debatte zum FLG ausführlich diskutiert, dass regelbasierte Grundlagen notwendig seien, um Zahlenmaterial zu erhalten, zu budgetieren und abzurechnen. Damit werde schon ein grosser Teil der Fragen beantwortet. Ob man die SNB-Ausschüttung einbuchen solle oder nicht, hänge von der Wahrscheinlichkeit ab. Nur wenn die Wahrscheinlichkeit über 50 Prozent liege, buche man sie ein. Schliesslich müsse im Budgetprozess eine Entscheidung getroffen werden; er vertrete die Ansicht, das sollte möglichst spät geschehen. Diesbezüglich bestünden aber auch andere Meinungen. Die Abweichungen bei Steuerprognosen

würden im Prozentbereich liegen. Bei Steuererträgen von 1 Milliarde Franken und unter Berücksichtigung von konjunkturbedingten Abweichungen handle es sich immer noch um eine sehr präzise Schätzung. Bedingt durch die guten Abschlüssen in den Jahren 2007/2008 habe man ihm vorgeworfen, 2008/2009 absichtlich zu tief zu prognostizieren, um möglichst viele Schulden abbauen zu können. Nun werfe man ihm vor, das Finanzdepartement budgetiere zu hoch, weil es nicht fähig sei, diese Einschätzungen zu machen. Der Trend bezüglich der NFA-Zahlungen sei dem Finanzdepartement bekannt gewesen, das lasse sich unter anderem in den Kommissionsprotokollen oder dem AFP nachlesen. Die genauen Zahlen dazu seien seit dem 23. Juni 2015, mit Sperrfrist bis am 7. Juli 2015, bekannt gewesen. Er halte sich an die Sperrfristen. Bei den NFA-Zahlungen handle es sich um unsichere Einnahmen, auf die man sich nicht verlassen könne, budgetieren müsse man sie aber trotzdem. Deshalb müsse man sich auf verlässliche Einnahmen, wie eigene Steuererträge, konzentrieren.

Die Anfragende ist mit der Antwort des Regierungsrates nicht zufrieden.