

Lockerung der Schuldenbremse für den Voranschlag 2017

Entwurf Spezialgesetz

LUZERN



Zusammenfassung

Zur Unterstützung des Konsolidierungsprogrammes 2017 sollen die jährlichen Vorgaben gemäss § 7 FLG für den Voranschlag 2017 ausgesetzt werden. Damit wird die Schuldenbremse kurzfristig, auf den Voranschlag 2017 beschränkt, gelockert, was für eine Umsetzung der nachhaltigen Massnahmen aus dem Konsolidierungsprogramm im angestrebten Zeitraum notwendig ist.

Mit den konkretisierten Massnahmen des eingeleiteten Konsolidierungsprogrammes 2017 soll der mittelfristige Ausgleich ab dem Aufgaben- und Finanzplan 2017–2020 wieder erreicht werden. Es hat sich aber gezeigt, dass viele Massnahmen nicht bereits im Jahr 2017 Wirkung entfalten können. Gerade bei der Umsetzung von nachhaltigen Massnahmen braucht es eine gewisse Zeit, bis die Entlastungen im Finanzhaushalt spürbar werden. Aus diesem Grund ist es äusserst schwierig, die jährlichen Vorgaben gemäss § 7 des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG) für den Voranschlag 2017 einzuhalten. Zur Unterstützung des Konsolidierungsprogrammes sollen diese daher für den Voranschlag 2017 ausgesetzt werden. Mit der Aussetzung von § 7 FLG entfallen für den Voranschlag 2017 die gesetzlich vorgegebene Beschränkung des Aufwandüberschusses auf 4 Prozent des Bruttoertrags einer Einheit der Staatssteuern und das vorgegebene minimale Geldfluss-Investitions-Verhältnis von 80 Prozent. Da der mittelfristige Ausgleich gemäss § 6 FLG aber weiterhin eingehalten werden muss, bleiben die beiden Vorgaben indirekt dennoch wirksam, auch wenn für das Jahr 2017 keine fixen Limiten mehr vorgegeben werden. In welchem Ausmass dieser erweiterte Handlungsspielraum effektiv genutzt wird, entscheidet der Kantonsrat mit der Festsetzung des Voranschlags für das Jahr 2017.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Spezialgesetzes zur Aussetzung der jährlichen Vorgaben gemäss § 7 des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen für den Voranschlag 2017.

1 Ausgangslage

Das Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 13. September 2010 (FLG; SRL Nr. 600) sieht im Rahmen der finanzpolitischen Steuerung eine Schuldenbremse mit zwei Elementen vor. So werden in § 7 FLG einerseits in Bezug auf den Voranschlag jährliche Vorgaben gemacht. Diese umfassen die Beschränkung des Aufwandüberschusses der Erfolgsrechnung auf 4 Prozent des Bruttoertrags einer Einheit der Staatssteuern und eine Beschränkung der Neuverschuldung, indem der budgetierte Geldzufluss aus der betrieblichen Tätigkeit mindestens 80 Prozent des budgetierten Geldabflusses aus der Investitionstätigkeit in das Verwaltungsvermögen betragen muss. Diese jährlichen Vorgaben werden ergänzt um die Verpflichtung zu einem mittelfristigen Ausgleich gemäss § 6 FLG. Danach muss jeweils über fünf Jahre die Erfolgsrechnung ausgeglichen sein, und die Geldzuflüsse aus der betrieblichen Tätigkeit müssen über diesen Zeitraum mindestens den Geldabflüssen aus der Investitionstätigkeit in das Verwaltungsvermögen entsprechen. Massgebend sind beim mittelfristigen Ausgleich dabei jeweils

- der Voranschlagsentwurf (n),
- der für das laufende Jahr festgesetzte Voranschlag (n–1),
- die Jahresrechnung des vorausgegangenen Jahres (n–2),
- die Planrechnungen der zwei folgenden Jahre gemäss Aufgaben- und Finanzplan (n+1, n+2),

(vgl. dazu § 5 Verordnung zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 17. Dezember 2010, FLV; SRL Nr. 600a).

Wird eine der Vorgaben des mittelfristigen Ausgleichs verletzt, so ist der Regierungsrat verpflichtet, Massnahmen einzuleiten und diese in den nächsten Aufgaben- und Finanzplan (AFP) zu integrieren. Reichen diese nicht aus, um beide Vorgaben zum mittelfristigen Ausgleich zu erfüllen, beantragt der Regierungsrat für das Voranschlagsjahr eine Erhöhung des Steuerfusses (vgl. § 6 Abs. 2 FLG). Im Gegensatz zum mittelfristigen Ausgleich sieht das FLG bei Nichteinhaltung der jährlichen Vorgaben keine Massnahmen vor. Vielmehr sind diese Vorgaben zwingend jedes Jahr einzuhalten.

2 Aussetzung der jährlichen Vorgaben

Weil im AFP 2016–2019 der mittelfristige Ausgleich gemäss § 6 nicht eingehalten werden konnte, hat unser Rat das Projekt Konsolidierungsprogramm 2017 (KP17) gestartet. Mit diesem Projekt sollen für den kantonalen Finanzhaushalt ab 2017 die Leistungen mit den finanziellen Möglichkeiten des Kantons in Einklang gebracht werden. Mittels Leistungs- und Einnahmenüberprüfung wollen wir dafür sorgen, dass die Vorgaben der Schuldenbremse ab dem AFP 2017–2020 nachhaltig eingehalten werden können. In einer ersten Phase hat unser Rat dazu strategische Massnahmen mit einer finanziellen Zielgrösse festgelegt. Diese werden nun in einer zweiten Phase durch die Staatskanzlei, die Departemente und die Gerichte konkretisiert. Mit diesen konkretisierten Massnahmen des eingeleiteten Konsolidierungsprogrammes soll der mittelfristige Ausgleich ab dem AFP 2017–2020 wieder erreicht werden. Es hat sich aber gezeigt, dass viele Massnahmen nicht bereits im Jahr 2017 Wirkung entfalten können. Gerade bei der Umsetzung von nachhaltigen Massnahmen braucht es eine gewisse Zeit, bis die Entlastung im Finanzhaushalt spürbar wird. Es ist daher äusserst schwierig, mit diesen Massnahmen die jährlichen Vorgaben gemäss § 7 FLG für den Voranschlag 2017 einzuhalten.

Zur Unterstützung des Konsolidierungsprogrammes sollen die jährlichen Vorgaben daher für den Voranschlag 2017 ausgesetzt werden. Damit wird die Schuldenbremse kurzzeitig, auf den Voranschlag 2017 beschränkt, gelockert, was für die Umsetzung der Massnahmen innerhalb des für den mittelfristigen Ausgleich massgeblichen Zeitraums nötig ist.

Mit der Aussetzung von § 7 FLG entfällt für den Voranschlag 2017 zwar die gesetzlich vorgegebene Beschränkung des Aufwandüberschusses und des Geldfluss-Investitions-Verhältnisses. Da der mittelfristige Ausgleich gemäss § 6 FLG aber weiterhin eingehalten werden muss, bleiben die beiden Vorgaben indirekt dennoch wirksam, auch wenn für das Jahr 2017 keine fixen Limiten mehr vorgegeben werden. In welchem Ausmass dieser erweiterte Handlungsspielraum effektiv genutzt wird, entscheidet Ihr Rat mit der Festsetzung des Voranschlags für das Jahr 2017.

3 Rechtliches

Die Aussetzung der jährlichen Vorgaben gemäss § 7 FLG für den Voranschlag 2017 soll mit dem vorliegenden knappen Gesetz ermöglicht werden. Der Wortlaut von § 7 FLG wird damit nicht geändert. Da es sich beim neuen Gesetz um ein Spezialgesetz handelt, gehen seine Regeln aber dem allgemeinen Gesetz vor (*lex specialis derogat legi generali*). Damit § 7 FLG auf den Voranschlag 2017 keine Anwendung findet, muss das vorliegende Spezialgesetz vor der Beschlussfassung Ihres Rates über den Voranschlag 2017 in der Dezember-Session 2016 in Kraft treten. Unter Berücksichtigung der Referendumsfrist muss es daher spätestens in der September-Session 2016 durch Ihren Rat beschlossen werden.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist § 76 Absatz 2 der Kantonsverfassung zu beachten. Dieser verlangt, dass das Gesetz sicherstellt, dass die Finanzhaushalte von

Kanton und Gemeinden ausgeglichen sind und allfällige Fehlbeträge innert einer angemessenen Frist abgetragen werden. Dem verfassungsmässig statuierten Ausgleichsgebot wird mit dem vorliegenden Spezialgesetz insofern Rechnung getragen, als der mittelfristige Ausgleich trotzdem eingehalten werden muss. Auch der verfassungsmässigen Forderung nach Tilgung der Fehlbeträge und damit der Entschuldung wird weiterhin nachgekommen, da die Aussetzung der jährlichen Vorgaben keine völlige Aufhebung der Schuldenbremse, sondern nur deren kurzzeitige Lockerung bewirkt.

4 Die Gesetzesbestimmungen im Einzelnen

§ 1

Dieser Paragraph bewirkt die eigentliche Nichtanwendung der jährlichen Vorgaben gemäss § 7 FLG auf den Voranschlag 2017. Es handelt sich dabei um eine einmalige Aussetzung.

§ 2

In einem weiteren Paragraphen soll bekräftigt werden, dass der mittelfristige Ausgleich gemäss § 6 FLG nicht ausgesetzt wird und dieses Element der Schuldenbremse unverändert weiterhin für den AFP 2017–2020 inklusive Voranschlag 2017 gilt. Explizit soll dabei auf die für den Ausgleich massgebenden Jahre 2015–2019 verwiesen werden.

§ 3

Wie in Kapitel 3 ausgeführt, muss das Spezialgesetz vor der Beschlussfassung über den AFP 2017–2020 inklusive Voranschlag 2017 in Kraft treten. Inhaltlich ist dieses Gesetz auf den Voranschlag 2017 beschränkt. Es soll daher nur befristet Geltung haben und spätestens mit dem Ende des Voranschlagsjahres, für welches das Spezialgesetz bestimmt ist, wieder ausser Kraft treten.

5 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf eines Gesetzes über die Aussetzung der jährlichen Vorgaben gemäss FLG für den Voranschlag 2017 zuzustimmen.

Luzern, 12. April 2016

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Reto Wyss

Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Nr. 600b

**Gesetz
über die Aussetzung der jährlichen Vorgaben
gemäss FLG für den Voranschlag 2017**

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 12. April 2016,

beschliesst:

§ 1 *Aussetzung der jährlichen Vorgaben*

Zur Unterstützung des Konsolidierungsprogrammes 2017 werden die Vorgaben zum Voranschlag gemäss § 7 des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG) vom 13. September 2010 für den Voranschlag des Jahres 2017 ausgesetzt.

§ 2 *Mittelfristiger Ausgleich*

Der mittelfristige Ausgleich über die Jahre 2015 bis 2019 gemäss § 6 FLG muss mit dem Aufgaben- und Finanzplan für die Jahre 2017–2020 eingehalten werden.

§ 3 *Inkrafttreten*

Das Gesetz tritt am 1. Dezember 2016 in Kraft und ist bis zum 31. Dezember 2017 befristet. Es unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

KANTON
LUZERN



Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
CH-6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch

