

Luzern, 26. Mai 2020

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 234

Nummer: A 234
Protokoll-Nr.: 554
Eröffnet: 18.05.2020 / Finanzdepartement

Anfrage Graber Michèle und Mit. über die Auswirkungen von Covid-19 auf die Schuldenbremse

Vorbemerkungen:

Die Corona-Pandemie stellt den Kanton Luzern vor grosse Herausforderungen, gesundheitspolitisch, wirtschaftspolitisch aber auch finanziell. Die finanziellen Auswirkungen können heute nicht verlässlich eingeschätzt werden.

Unser Rat informiert die Planungs- und Finanzkommission Ihres Rates regelmässig über die Kosten für die Sofortmassnahmen des Kantons zur Bekämpfung der Corona-Pandemie sowie über jene Massnahmen des Bundes, welche durch den Kanton mitfinanziert werden. Die genauen finanziellen Auswirkungen dieser Massnahmen können noch nicht beziffert werden. Bei den kantonalen Massnahmen ist teilweise noch offen, wie stark diese in Anspruch genommen werden. Bei den Massnahmen des Bundes trifft dies ebenfalls zu. Zudem sind nationale Lösungen teilweise noch in Arbeit und Regelungen zur Kostentragung, wie beispielsweise bei den Spitätern, sind noch offen. Ebenfalls noch ungewiss ist der Umfang der Ertragsausfälle, insbesondere bei den Steuern, welche die Corona-Pandemie verursachen wird.

Wir werden als Grundlage für den Aufgaben- und Finanzplan 2021-2024 (AFP 2021-2024) eine erste Prognose für das Jahresergebnis 2020 vornehmen (Hochrechnung I/2020). Nebst den erwarteten Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Ausgaben und Einnahmen werden wir auch alle übrigen erwarteten Abweichungen in der Hochrechnung berücksichtigen, um ein erstes finanzielles Gesamtbild für das Jahr 2020 zu erhalten. In diesem Zusammenhang werden wir auch prüfen, ob gewisse Aufwände oder Erträge als ausserordentliche Positionen, ausserhalb der Schuldenbremse zu verbuchen sind. Entgegen früherer Jahre wird die Hochrechnung I/2020 eine massiv höhere Unsicherheit aufweisen, so dass wir von einer erheblichen Bandbreite möglicher Ergebnisse ausgehen müssen. Wir sehen vor, die aus der Hochrechnung I/2020 gewonnenen Erkenntnisse noch vor den Sommerferien 2020 zu kommunizieren.

Basierend auf der ersten Hochrechnung 2020 wird unser Rat über den Sommer den AFP 2020-2024 mit Voranschlagsentwurf 2021 erstellen. Vor der Beratung dieser Geschäfte durch Ihren Rat in der Oktober-Session 2020 werden wir die Ausgangslage mit einer zweiten Hochrechnung für das Jahr 2020 nochmals verifizieren. Der AFP 2021-2024 wird aber mit wesentlichen Unsicherheiten behaftet bleiben.

Zu Frage 1: Wie hoch ist im Kanton Luzern die Korrelation zwischen den Einnahmen der Steuern von natürlichen und juristischen Personen und der Entwicklung des Bruttoinlandprodukts (BIP)?

Die kantonalen Steuerträge werden stark von der wirtschaftlichen Entwicklung im Kanton Luzern beeinflusst. Die Steuererträge können aber nicht direkt in Relation zum BIP gesetzt werden. Beispielsweise sind auch Arbeitslosenzahlen, Kurzarbeit oder auch Entwicklungen in einzelnen Branchen Einflussfaktoren auf den kantonalen Steuertrag. Die Besonderheit und die Dynamik der aktuellen Situation macht eine Prognose der finanziellen Auswirkungen besonders anspruchsvoll. Unser Rat wird, wie eingangs erwähnt, in der ersten Hochrechnung 2020 eine erste umfassende Schätzung der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Steuereinnahmen vornehmen.

Zu Frage 2: Wie hoch dürfen die Einnahmenausfälle maximal sein, damit für das Budget 2021 die Schuldenbremse aufgrund der verschiedenen Parameter ohne zusätzliche Sparmassnahmen oder Steuererhöhungen eingehalten werden kann, dies auf der Basis des letzten AFPs und unter Einbezug der bis jetzt gesprochenen Beiträge zur Minderung der Auswirkung der Covid 19 Krise?

Wie in unseren Vorbemerkungen erwähnt, können die Mehraufwände zur Bewältigung der Corona-Pandemie heute nicht genau beziffert werden. Deshalb kann der für Einnahmeausfälle verbleibende Spielraum der Schuldenbremse nicht separat ausgewiesen werden. Wir informieren Sie nachfolgend deshalb über den Gesamtspielraum.

Im Voranschlag muss das Ausgleichskonto mindestens ausgeglichen sein und die Schuldengrenze eingehalten werden (§ 7a Abs. 1 Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen [FLG]; SRL Nr. 600).

Der Saldo des statistischen Ausgleichskontos der Erfolgsrechnung beträgt Ende 2019 271,6 Millionen Franken. Der Spielraum bei den Nettoschulden beträgt Ende 2019 499 Millionen Franken. Der AFP 2020-2023 sieht im Jahr 2020 einen Ertragsüberschuss von 19,0 Millionen Franken vor. Für das Jahr 2021 wurde mit einem Aufwandüberschuss von 8,0 Millionen Franken gerechnet. Somit könnten in den Jahren 2020 und 2021 Verschlechterungen von insgesamt 282,6 Millionen Franken (271,6+19,0-8,0) mit den bestehenden Reserven abgedeckt werden.

Ein Aufwandüberschuss im Voranschlag darf höchstens 4 Prozent des Bruttoertrages einer Einheit der Staatssteuern betragen (§ 7a Abs. 2 FLG).

Der zulässige Verlust darf für den Voranschlag 2021 somit maximal ca. 30 Millionen Franken betragen. Da im AFP 2020-2023 für das Jahr 2021 bereits ein Verlust von 8,0 Millionen Franken eingeplant war, besteht im Voranschlag noch ein Spielraum für zusätzliche Verschlechterungen von rund 22 Millionen Franken. Ob dieser Spielraum ausreicht, um die Steuerausfälle abzudecken, wird sich bei der Erarbeitung des AFP 2021-2024 zeigen.

Unser Rat ist klar der Meinung, dass für das Jahr 2021 weder eine Steuererhöhung noch ein Sparpaket verantwortet werden können, um die von der Corona-Pandemie verursachten Steuerausfälle zu kompensieren. Damit würden die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie massiv verstärkt; mit verheerenden sozialen Folgen. Zum gegebenen Zeitpunkt sind jedoch Ausgaben und Einnahmen wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Zudem sind die zusätzlich verursachten Schulden wieder abzubauen.

Zu Frage 3: Zum Ausmass und zum Verlauf der Rezession gibt es verschiedene Theorien und Modelle. Wie gedenkt die Regierung den geforderten mittelfristigen Ausgleich in Abhängigkeit zur wirtschaftlichen Entwicklung zu gewährleisten.

Zeichnet sich im Aufgaben- und Finanzplan eine Überschreitung der Schuldengrenze ab oder liegt der Ertragsüberschuss des Ausgleichskontos im letzten Planjahr unter 100 Millionen Franken, leitet der Regierungsrat Massnahmen ein und integriert sie in den nächsten Aufgaben- und Finanzplan (§ 7 FLG).

Es ist heute weder das Ausmass des wirtschaftlichen Einbruchs, noch die Dauer bis zur Erholung abschätzbar. Um eine wirtschaftliche Erholung nicht zu gefährden, will unser Rat wie in der Antwort auf die Frage 2 bereits ausgeführt, auf ein kurzfristiges Sparpaket oder eine Steuererhöhung verzichten. Die mittel- und längerfristigen Auswirkungen wird unser Rat mit dem AFP 2021-2024 neu beurteilen und dann das weitere Vorgehen festlegen. Auf Grund der hohen Unsicherheiten werden wir dabei mit verschiedenen Szenarien arbeiten.

Zu Frage 4: Sieht die Regierung in Betracht, die Schuldenbremse zu lockern oder neu zu gestalten? Wenn ja, wann und in welchen Bereichen erachtet sie dies als notwendig und längerfristig zielführend.

Ziele der finanzpolitischen Steuerung (Schuldenbremse) sind der Erhalt des Eigenkapitals und tragbare Schulden. Damit sollen die langfristige Handlungsfähigkeit des Kantons und eine sichere Finanzierung der staatlichen Leistungen und Infrastrukturen gewährleistet werden (§ 5 Abs. 1 FLG).

Diese Zielsetzung ist nach wie vor richtig und die Schuldenbremse hat sich bewährt. Die 2017 beschlossenen Anpassungen haben es ermöglicht, mit den guten Jahresergebnissen 2018 und 2019 eine Reserve aufzubauen, mit welcher nun gewisse Ergebnisschwankungen aufgefangen werden können. Deshalb kann gerade in der jetzigen Krise von dieser Schuldenbremse profitiert werden. Wir sehen folglich keinen Bedarf zur grundsätzlichen Neugestaltung der Schuldenbremse. Wir prüfen aber, die Begrenzung des zulässigen Verlustes für den Voranschlag 2021 aufzuheben, sollte dies auf Grund eines starken Einbruchs der Steuererträge notwendig werden. Der jetzige Saldo des statistischen Ausgleichskontos ermöglicht es, Steuerausfälle aufzufangen.

Zu Frage 5: Besteht das Risiko, dass bereits mit dem Rechnungsabschluss 2020 die Vorgaben zum Ausgleichskonto oder zur Schuldengrenze verletzt werden? Wie gross ist der vorhandene Spielraum, abzüglich der bereits gesprochenen Gelder.

Die Schuldenbremse wird verletzt, wenn das ordentliche Ergebnis der Erfolgsrechnung 2020 290,6 Millionen Franken schlechter ausfallen würde als budgetiert. Wir erachten ein solches Szenario auf Grund des aktuellen Verlaufs der Pandemie als sehr unwahrscheinlich. Das Risiko würde sich erhöhen, falls es in diesem Jahr nochmals zu einer massiven Einschränkung der Wirtschaft käme.

Zu Frage 6: Ist der Regierungsrat bereit, dem Kantonsrat rechtzeitig gesetzliche Anpassungen vorzuschlagen, damit im Jahr 2021 ein budgetloser Zustand verhindert werden kann?

Wie in der Antwort zur Frage 5 ausgeführt, wird der Jahresabschluss 2020 voraussichtlich zu keiner Verletzung der Schuldenbremse führen und somit können wir von keinem budgetlosen Zustand 2021 wegen dem Jahresergebnis 2020 ausgehen.

In der Antwort zur Frage 4 haben wir dargelegt, dass wir prüfen, die Begrenzung des zulässigen Verlustes für den Voranschlag 2021 aufzuheben, sollte dies auf Grund eines starken Einbruchs der Steuererträge notwendig werden. Mit diesem Vorgehen kann ebenfalls ein budgetloser Zustand im Jahr 2021 verhindert werden. Wir werden mit dem AFP 2021-2024 das weitere Vorgehen festlegen und kommunizieren.

Die Regeln des FLG zu den Schuldenbremsen können wie folgt zusammengefasst werden:

Das Ausgleichskonto darf keinen Aufwandüberschuss aufweisen und die Nettoschulden dürfen 90 Prozent des durchschnittlichen Bruttoertrages einer Einheit der Staatssteuern der vergangenen fünf Jahre nicht überschreiten. Ist bei Rechnungsabschluss eine dieser Vorgaben oder beide verletzt, dürfen nur noch die für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlichen Ausgaben getätigt werden. Zudem hat der Regierungsrat unverzüglich Massnahmen einzuleiten, mit denen im nächsten Aufgaben- und Finanzplan sowohl für das Voranschlagsjahr als auch für die nachfolgenden Planjahre die Anforderungen der Schuldenbremsen erfüllt werden.

Im Voranschlag muss das Ausgleichskonto mindestens ausgeglichen sein und die Schuldengrenze eingehalten werden. Zudem darf ein Aufwandüberschuss im Voranschlag höchstens 4 Prozent des Bruttoertrages einer Einheit der Staatssteuern (rund 30 Mio. Fr.) betragen.

Zeichnet sich im Aufgaben- und Finanzplan eine Überschreitung der Schuldengrenze ab oder liegt der Ertragsüberschuss des Ausgleichskontos im letzten Planjahr unter 100 Millionen Franken, leitet der Regierungsrat Massnahmen ein und integriert sie in den nächsten Aufgaben- und Finanzplan.

Das ausserordentliche Ergebnis ist von der Schuldenbremse ausgenommen.