



Luzern, 03. November 2015

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 63

Nummer: A 63
Protokoll-Nr.: 1267
Eröffnet: 03.11.2015 / Finanzdepartement

Anfrage Hunkeler Yvonne und Mit. über die finanzpolitische Steuerung im Kanton Luzern

A. Wortlaut der Anfrage

In der letzten Legislatur wurde kein einziger Aufgaben- und Finanzplan vom Kantonsrat genehmigt. Dieses Jahr präsentiert der Kanton Luzern ein Budget, das trotz medial umstrittenen Sparmassnahmen nur knapp den gesetzlichen Vorgaben entspricht. Dabei werden bereits in Vorjahren politisch verworfene Sparmassnahmen erneut integriert. Die Hochrechnung für das Jahr 2015 präsentiert sich auf Budgetpfad, obwohl eine nicht budgetierte Sonderausschüttung der Schweizerischen Nationalbank in der Höhe von rund CHF 60 Mio. erfolgt ist. Für die Jahre 2017 bis 2019 wird gemäss AFP mit weiteren Ausschüttungen der SNB von CHF 32 Mio. jährlich gerechnet, obwohl diese vom Geschäftsgang der SNB abhängt.

Gemäss Medienorientierung des Finanzdirektors resultiert im Jahr 2017 eine Finanzierungslücke von CHF 27 Mio. und im Jahr 2018 eine von CHF 52 Mio., weil die Steuerprognosen bisher zu optimistisch waren. Zudem hat man falsch eingeschätzt, wie sich die Entwicklung der Steuererträge auf die NFA-Zahlungen auswirkt.

Der Kanton sieht ein Konsolidierungsprogramm 17 von CHF 330 Mio. für die Jahre 2017 – 2019 vor. Welche Strategie der Regierungsrat in diesem Konsolidierungsprogramm fährt, ist nicht bekannt (Finanzpolitisches Dreieck: Sparprogramm, Steuerfuss/Steuergesetzesrevision, Schuldenbremse).

Aufgrund dieser Ausgangslage stellen sich folgende dringlichen Fragen, welche vor der Budgetberatung beantwortet sein müssen:

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?
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?
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?
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?
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?

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?

Hunkeler Yvonne
Lichtsteiner-Achermann Inge
Grüter Thomas
Marti Urs
Roos Willi Marlis
Helfenstein Gianmarco
Bernasconi Claudia
Piazza Daniel
Krummenacher-Feer Marlis
Lipp Hans
Roos Guido
Dissler Josef
Kaufmann Pius
Galliker Priska
Bucheli Hanspeter

Zurbriggen Roger
Wismer-Felder Priska
Jung Gerda
Kottmann Raphael
Oehen Thomas
Meyer Jürg
Bucher Franz
Nussbaum Adrian
Wyss Josef
Bühler Adrian
Gehrig Markus
Schmassmann Norbert
Gasser Daniel
Arnold Erwin

B. Antwort Regierungsrat

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 eintritt. 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 am 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 Ressourcenbeziehungweise 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.