

LUZERN



Anpassung der finanzpolitischen Steuerung des Kantons

*Entwurf Änderung des Gesetzes über die
Steuerung der Finanzen und Leistungen*

Zusammenfassung

Das Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG) und dessen Umsetzung wurden einer Evaluation unterzogen. Mit der vorliegenden Botschaft präsentiert der Regierungsrat die Ergebnisse dieser Evaluation, erläutert den Handlungsbedarf und beantragt die notwendigen Änderungen des FLG.

Das Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG; SRL Nr. 600) ist seit dem 1. Januar 2011 in Kraft. In der Botschaft zum Entwurf dieses Gesetzes hat der Regierungsrat angekündigt, einige Jahre nach der Einführung des Gesetzes die Wirkung verschiedener Instrumente zu prüfen.

Der Regierungsrat hat 2015 eine Evaluation des FLG und von dessen Umsetzung vornehmen lassen. In weiten Teilen wurde kein oder nur geringer Handlungsbedarf festgestellt. Der festgestellte Handlungsbedarf besteht teilweise im Kompetenzbereich des Regierungsrates oder in jenem des Finanzdepartementes, da lediglich eine Anpassung der Verordnung zum FLG oder des Handbuches zu diesem Gesetz erforderlich ist. Über die Anpassungen, welche eine Gesetzesänderung erfordern und somit in der Kompetenz des Kantonsrates liegen, wurde im Frühjahr 2016 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Änderungen sind insbesondere im Bereich der finanzpolitischen Steuerung vorgesehen.

Die duale Schuldenbremse mit dem Schutz des Eigenkapitals und der Steuerung der Verschuldung hat sich bewährt und soll beibehalten werden. Die Schuldenbremse soll weiterhin auf die Kernverwaltung beschränkt bleiben. Die Steuerung der Organisationen mit kantonaler Beteiligung soll weiter im Rahmen der Public Corporate Governance erfolgen, wobei die risikobasierte Steuerung verstärkt werden soll.

Im Bereich der Investitionen soll die Schuldenbremse flexibler werden, indem neu nicht mehr die generelle Vermeidung neuer Schulden angestrebt wird, sondern ein tragbares Schuldenniveau. Deshalb soll auf die finanzpolitische Steuerung via Geldflussrechnung verzichtet werden. Stattdessen sollen die zulässigen Nettoschulden auf maximal 90 Prozent des durchschnittlichen Bruttoertrages einer Einheit der Staatssteuern der vergangenen fünf Jahre begrenzt werden.

Der Ausgleich der Erfolgsrechnung soll neu fortwährend und nicht mehr rollend über fünf Jahre sichergestellt werden. Dazu werden die Jahresergebnisse der Erfolgsrechnung einem statistischen Ausgleichskonto (Schwankungsreserve) zugewiesen. Sie dürfen in der Summe keinen Aufwandüberschuss aufweisen. Der Anfangssaldo des Ausgleichskontos soll auf 100 Millionen Franken festgesetzt werden.

Korrekturmassnahmen zur Einhaltung der Schuldenbremse sollen sowohl proaktiv bei der Gestaltung des Aufgaben- und Finanzplans (AFP) sowie des Voranschlags als auch reaktiv bei der Kenntnisnahme vom Ergebnis der Jahresrechnung ausgelöst werden. In erster Priorität soll die Einhaltung der Schuldenbremse durch eine vorausschauende Steuerung im AFP und im Voranschlag erreicht werden. Falls rückblickend eine Verletzung der Schuldenbremse festgestellt wird, soll in zweiter Priorität ein Sanierungsprogramm ausgelöst werden, welches die Wiedereinhaltung der Schuldenbremse sicherstellt. Die Sanierung des Finanzhaushaltes soll grundsätzlich durch ein vom Regierungsrat zu erarbeitendes Massnahmenpaket erfolgen. Als unterstützende Massnahme sollen bis zum Beschluss eines Voranschlages, welcher die Wiedereinhaltung der Schuldenbremse sicherstellt, ausschliesslich die für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlichen Ausgaben getätigt werden dürfen.

Weitere kleinere Gesetzesanpassungen ausserhalb der finanzpolitischen Steuerung werden bei der mehrjährigen Leistungsplanung, der Ausgestaltung des Voranschlagskredits der Investitionsrechnung, den Eigenerstrategien sowie den Anhängen zur Jahresrechnung vorgeschlagen. Die Änderungen sollen erstmals im Jahr 2017 für die Erarbeitung des AFP 2018–2021 wirksam werden.

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	6
1.1 Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen.....	6
1.2 Parlamentarische Vorstösse	6
1.3 Projekt Evaluation/Teilrevision FLG.....	7
2 Evaluation	8
2.1 Finanzpolitische Steuerung (Schuldenbremse) und Konsolidierung	8
2.1.1 Kernfragen.....	8
2.1.2 Evaluationsergebnis	9
2.1.3 Handlungsbedarf.....	13
2.2 Rechnungslegung.....	17
2.2.1 Kernfragen.....	17
2.2.2 Evaluationsergebnis	18
2.2.3 Handlungsbedarf.....	20
2.3 Voranschlag-/AFP-Prozess	23
2.3.1 Kernfragen.....	23
2.3.2 Evaluationsergebnis	23
2.3.3 Handlungsbedarf.....	25
2.4 Weitere Themenbereiche mit Handlungsbedarf	26
2.4.1 Erstellung mehrjährige Leistungsplanung	27
2.4.2 Globalbudget in der Investitionsrechnung	27
2.4.3 Weitere kreditrechtliche Themen.....	28
3 Grundzüge der Teilrevision	29
3.1 Anpassung der finanzpolitischen Steuerung.....	29
3.1.1 Zielsetzung der finanzpolitischen Steuerung.....	29
3.1.2 Steuerung von Organisationen mit kantonaler Beteiligung.....	30
3.1.3 Steuerung Erhalt Eigenkapital.....	30
3.1.4 Steuerung der Verschuldung.....	31
3.1.5 Korrekturmassnahmen.....	32
3.2 Ausweis des Beteiligungsspiegels	33
3.3 Erstellung mehrjährige Leistungsplanung.....	33
3.4 Globalbudget in der Investitionsrechnung.....	34
4 Ergebnis der Vernehmlassung	34
4.1 Allgemeine Stellungnahmen	34
4.2 Stellungnahmen zur Schuldenbremse und deren Würdigung.....	35
4.2.1 Zielsetzung der finanzpolitischen Steuerung.....	35
4.2.2 Geltungsbereich der finanzpolitischen Steuerung	35
4.2.3 Steuerung Erhalt Eigenkapital.....	36
4.2.4 Steuerung der Verschuldung.....	37
4.2.5 Korrekturmassnahmen.....	38

4.2.6 Investitionskredite für die Land- und Forstwirtschaft	39
4.3 Weitere Themen	41
4.4 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungsbotschaft - definitive Botschaft	41
5 Die Gesetzesänderungen im Einzelnen	42
6 Auswirkungen der Gesetzesänderungen.....	47
6.1 Auswirkungen auf den kantonalen Finanzhaushalt	47
6.1.1 Finanzpolitische Steuerung im Allgemeinen.....	47
6.1.2 Auswirkung auf die Erfolgsrechnung (Schuldenbremse Erfolgsrechnung)	47
6.1.3 Auswirkungen auf die Verschuldung (Schuldenbremse Nettoschulden).....	50
6.1.4 Übrige Gesetzesänderungen	54
6.1.5 Auswirkungen auf die konsolidierten Einheiten	54
6.2 Auswirkungen auf weitere Anspruchsgruppen.....	55
7 Kosten und Finanzierung.....	55
8 Antrag	55
Entwurf	56

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 einer Änderung des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen.

1 Ausgangslage

1.1 Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen

Das Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 13. September 2010 (FLG; SRL Nr. 600) ist seit dem 1. Januar 2011 in Kraft. In der Botschaft zum Entwurf dieses Gesetzes (B 145 vom 5. Februar 2010) hat unser Rat angekündigt, einige Jahre nach der Einführung des Gesetzes die Wirkung einiger Instrumente zu prüfen. Wir sahen insbesondere drei Themen für eine Evaluation vor: die finanzpolitische Steuerung, die Auswirkungen der neuen Rechnungslegung und die Konsolidierung.

Mit dem Gesetz über die Public Corporate Governance des Kantons Luzern vom 10. September 2012 (Mantelerlass PCG; B 33 vom 28. Februar 2012) wurde das FLG per 1. Januar 2013 mit Regelungen zur Public Corporate Governance (PCG) ergänzt (vgl. Gesetzessammlung des Kantons Luzern 2012, S. 247).

Ihr Rat, unser Rat und die Verwaltung konnten seit der Einführung des FLG mit den neuen Bestimmungen Erfahrungen sammeln. Zahlreiche parlamentarische Vorstösse haben sich mit dem Thema FLG befasst. In der Botschaft B 120 zu Leistungen und Strukturen II vom 11. September 2014 hat unser Rat die Evaluation/Teilrevision des FLG angekündigt sowie die Schwerpunkte und den Terminplan kommuniziert.

1.2 Parlamentarische Vorstösse

Ihr Rat hat die folgenden Vorstösse zu Themenbereichen des FLG erheblich erklärt. In unseren Stellungnahmen zu den Vorstössen haben wir ausgeführt, dass wir mit der Evaluation des FLG gewisse Elemente auf ihre Wirkung hin überprüfen werden.

- M 129: Schmid Bruno namens der CVP-Fraktion über die Reduktion der Abhängigkeit der SNB-Ausschüttungspolitik in der Finanzpolitik. Eröffnet als Motion am 30. Januar 2012, erheblich erklärt als Postulat am 19. März 2012. Thema: Ausschüttung SNB und Schuldenbremse.

- M 100: Graber Michèle über die Anpassung des Wirkungsmechanismus der Schuldenbremse. Eröffnet als Motion am 13. Dezember 2011, erheblich erklärt als Postulat am 19. März 2012. Themen: Ausschüttung SNB und Schuldenbremse, Zeitraum mittelfristiger Ausgleich, Selbstfinanzierungsgrad unter 80 Prozent.
- M 103: Pardini Giorgio über eine realistische Ausgestaltung der Schuldenbremse. Eröffnet als Motion am 13. Dezember 2011, erheblich erklärt als Postulat am 19. März 2012. Thema: Zeitraum mittelfristiger Ausgleich.
- M 127: Hunkeler Yvonne über die Anpassung der Schuldenbremse. Eröffnet als Motion am 30. Januar 2012, erheblich erklärt als Postulat am 19. März 2012. Thema: Zeitraum mittelfristiger Ausgleich.
- M 289: Graber Christian über eine Änderung des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen. Eröffnet als Motion am 11. Dezember 2012, erheblich erklärt als Postulat am 12. März 2013. Thema: Budgetdebatte im November.
- M 452: Pardini Giorgio über eine Änderung von § 6 des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen. Eröffnet als Motion am 9. Dezember 2013, erheblich erklärt als Postulat am 28. Januar 2014. Thema: Zeitraum mittelfristiger Ausgleich.
- M 613: Peyer Ludwig namens der CVP-Fraktion über eine Finanz- und Aufgabenreform für den Kanton Luzern. Eröffnet als Motion am 1. Dezember 2014, teilweise erheblich erklärt am 23. Juni 2015. Thema: Revision FLG als Teil der Finanz- und Aufgabenreform und nicht optimal wirkende Schuldenbremse.
- P 659: Freitag Charly über die Ermöglichung von sinnvollen und rentablen Investitionen der öffentlichen Hand im Einklang mit der Schuldenbremse. Eröffnet am 16. März 2015, erheblich erklärt am 29. Juni 2015. Thema: Investitionen, welche die Staatskasse entlasten, von der Schuldenbremse ausnehmen.
- A 63: Hunkeler Yvonne über die finanzpolitische Steuerung im Kanton Luzern. Eröffnet am 3. November 2015, vom Kantonsrat behandelt am 3. November 2015. Thema: Budgetierung SNB-Erträge sowie Revision FLG im Rahmen des massiven finanziellen Handlungsbedarfs im Hinblick auf den AFP 2016–2020.
- P 101: Budmiger Marcel über neue Ansätze in der Luzerner Finanzpolitik: Eröffnet am 25. Januar 2016, erheblich erklärt am 26. Januar 2016. Thema: Weiterentwicklung der Schuldenbremse, damit diese Investitionen nicht behindert, Innovation ermöglicht und die Nettoschuld und die Zinsbelastung berücksichtigt werden.

1.3 Projekt Evaluation/Teilrevision FLG

Unser Rat erteilte im Februar 2015 den Projektauftrag zur Evaluation/Teilrevision des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen. Mit dem Projekt Evaluation/Teilrevision FLG wurden als Erstes einzelne Bereiche evaluiert und die eingetretenen Wirkungen analysiert. Anschliessend wurden daraus die notwendigen

Massnahmen abgeleitet und, wo erforderlich, Vorschläge für Gesetzesänderungen ausgearbeitet. Im Frühjahr 2016 haben wir dazu ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Die Ergebnisse der Vernehmlassung sind in die vorliegende Teilrevision des FLG eingeflossen. Die Anpassungen sollen erstmals im Jahr 2017 für die Erarbeitung des Aufgaben- und Finanzplanes (AFP) 2018–2021 wirksam werden. Um diesen Termin einhalten zu können, verzichten wir auf eine zeitlich getrennte Behandlung der Evaluation (Wirkungsbericht) und der Gesetzesrevision und unterbreiten Ihrem Rat die beiden Themenbereiche in einer gemeinsamen Botschaft.

2 Evaluation

Aufgrund der Ausführungen in den Botschaften B 145 vom 5. Februar 2010 (FLG) und B 120 vom 11. September 2014 (Leistungen und Strukturen II), der parlamentarischen Vorstösse und der Erfahrungen wurden folgende Schwerpunkte evaluiert:

- finanzpolitische Steuerung (Schuldenbremse) und Konsolidierung,
- Rechnungslegung,
- Voranschlag-/AFP-Prozess.

Zu jedem Schwerpunkt wurden für die Evaluation Kernfragen formuliert. In den nachfolgenden Kapiteln werden die Evaluationsergebnisse ausgehend von diesen Kernfragen erläutert. In einem zweiten Schritt wird der Handlungsbedarf aufgezeigt.

Die Evaluation wurde teils intern, teils extern durchgeführt. Aufgrund der grossen politischen Bedeutung hat unser Rat die Teilbereiche finanzpolitische Steuerung (Schuldenbremse) und Konsolidierung von einem Expertenteam der Universität St. Gallen unter der Leitung von Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger in einem Gutachten (im Folgenden «externes Gutachten» genannt) evaluieren lassen. Im Weiteren wurden zu Beginn der Evaluation, im März 2015, bei den Fraktionen der Planungs- und Finanzkommission (PFK) sowie bei der Finanzkontrolle, der Staatskanzlei, den Departementen und dem Kantonsgericht Befragungen durchgeführt.

2.1 Finanzpolitische Steuerung (Schuldenbremse) und Konsolidierung

2.1.1 Kernfragen

Zur finanzpolitischen Steuerung (Schuldenbremse) hat unser Rat folgende Kernfragen evaluieren lassen:

- Werden die Ziele der finanzpolitischen Steuerung, das heisst der Erhalt des Eigenkapitals und die Vermeidung neuer Schulden, erreicht?
- Ist der Gegenstand der finanzpolitischen Steuerung (Steuerungsgrössen: Erfolgsrechnung und Geldflussrechnung) zweckmässig?
- Ist die Zeitdauer des mittelfristigen Ausgleichs von fünf Jahren sinnvoll?

- Sind die jährlichen Vorgaben zielführend; Wird trotz der jährlichen Flexibilität der mittelfristige Ausgleich erreicht? Kann die jährliche Flexibilität bei der Finanzierung von Investitionen erweitert werden? Wie sind Grossprojekte realisierbar?
- Trägt die finanzpolitische Steuerung über den Geltungsbereich der Jahresrechnung den Risiken des Kantons genügend Rechnung? Soll die Steuerung auf die konsolidierte Rechnung/Planung ausgedehnt werden? Wie sind diese Fragen unter Berücksichtigung der am 1. Januar 2013 in Kraft getretenen §§ 20a bis 20h zur Steuerung von Organisationen mit kantonaler Beteiligung zu beantworten?

Zur Konsolidierung haben wir folgende Kernfragen evaluieren lassen:

- Stehen der Aufwand für die konsolidierte Planung und Rechnung und die daraus gewonnenen Zusatzinformationen in einem guten Verhältnis?
- Kann mit dem aktuellen Konsolidierungskreis das Ziel des Gesamtüberblicks erreicht werden, oder ist eine Erweiterung sinnvoll?

2.1.2 Evaluationsergebnis

2.1.2.1 Ergebnisse der Befragung

Die Fraktionen der PFK sind mit dem Ziel der finanzpolitischen Steuerung, dem Erhalt des Eigenkapitals und der Vermeidung neuer Schulden grossmehrheitlich einverstanden. Mehrere Fraktionen regen jedoch an, den Schuldenbegriff, insbesondere im Zusammenhang mit Investitionen und Wachstum, zu überprüfen. Über die optimale Dauer des mittelfristigen Ausgleichs bestehen in den einzelnen Fraktionen unterschiedliche Ansichten.

Der Informationsgewinn aus der konsolidierten Rechnung und der konsolidierten Planung wird von den Fraktionen der PFK als genügend bis hoch eingeschätzt. Heute umfasst der Konsolidierungskreis nebst der Kernverwaltung die Universität Luzern, die Lustat Statistik Luzern, das Luzerner Kantonsspital, die Luzerner Psychiatrie, den Verkehrsverbund und die Pädagogische Hochschule Luzern (vgl. § 42 Abs. 1 FLG). Lediglich zwei Fraktionen fassen eine Erweiterung des Konsolidierungskreises ins Auge. Die übrigen Fraktionen sehen keinen Anpassungsbedarf.

2.1.2.2 Ergebnis der externen Evaluation

Das Gutachten des externen Expertenteams von Professor Schaltegger vom 8. Mai 2015 enthält eine umfassende Analyse und Entwicklungsvorschläge zur finanzpolitischen Steuerung (Schuldenbremse) und zur Konsolidierung. Das Gutachten kommt zu den nachfolgend aufgeführten Schlussfolgerungen und Empfehlungen (das vollständige Gutachten ist auf der Website des Finanzdepartementes einsehbar¹):

«Für das vorliegende Gutachten sind die *finanzpolitische Steuerung* sowie die *Konsolidierung resp. der Anwendungskreis der Schuldenbremse* im Kanton Luzern relevant.

¹ www.lu.ch/verwaltung/FD/fd_vernehmlassungen_stellungnahmen/fd_vernehmlassungen

Die Kantonsverfassung (und auch das Gemeindegesetz) im Kanton Luzern sehen für die finanzpolitische Steuerung einen ausgeglichenen Rechnungsabschluss resp. Finanzhaushalt vor. Allfällige Fehlbeträge sind abzutragen (§ 76 Kantonsverfassung, § 79 Gemeindegesetz). Mit der finanzpolitischen Steuerung werden zwei Ziele verfolgt: einerseits soll das Eigenkapital erhalten, andererseits sollen neue Schulden verhindert werden. Dies soll mit einem mittelfristig ausgeglichenen Haushalt erreicht werden. Der bisherige Lösungsansatz der finanziellen Steuerung sieht eine Schuldenbremse vor, welche auf jährlichen Vorgaben und einem mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung und der Geldflussrechnung (Steuerungsgrössen) basiert. Werden die mittelfristigen Ziele nicht eingehalten und fruchten Sanierungsmassnahmen nicht, sollen Steuererhöhungen geprüft werden.

Betrachtet man zunächst die *finanzpolitisch relevanten Kennziffern* seit 1990, lässt sich tendenziell eine Verbesserung erkennen. Die Verschuldung von Kanton und Gemeinden konnte markant reduziert werden, der Aufwand wie auch die Erträge entwickeln sich seit einigen Jahren relativ stabil. Während der Kanton Luzern in den 1990er-Jahren noch hohe Defizite ausweisen musste, hat sich die Lage in den 2000er-Jahren stark verbessert. In den jüngsten Jahren ist eine erneute Anspannung der Haushaltslage zu erkennen, und die Finanzpläne zeigen einen gewissen Handlungsbedarf für die kommenden Jahre auf. Unterscheidet man zwischen konjunkturellem und strukturellem Saldo, wird dieses Bild im Grundsatz bestätigt. Inwiefern diese grundsätzliche Verbesserung der finanzpolitischen Ausgangslage auf die Einführung der Schuldenbremse zurückzuführen ist, muss offen bleiben. Zu kurz ist der Beobachtungszeitraum für eine solide empirische Überprüfung. Neben der Schuldenbremse können verschiedene weitere Faktoren zur Verbesserung der Haushaltslage beigetragen haben. Zu nennen wäre die allgemein gute konjunkturelle Verfassung, die Ausschüttung von Goldreserven sowie die allgemeinen Gewinnausschüttungen durch die Schweizerische Nationalbank, der Börsengang und die Aktienplatzierungen im Publikum der Luzerner Kantonalbank wie auch die allgemeine Gewinnzunahme im Unternehmenssektor.

Betrachtet man in einem zweiten Schritt die *Architektur der Schuldenbremse* im Kanton Luzern, so fällt auf, dass der Regelmechanismus im Vergleich der Kantone als relativ solide bezeichnet werden kann. Als positiv zu werten ist, dass die Steuerungsgrössen einen Ausgleich der Erfolgsrechnung und der Geldflussrechnung über einen klar abgegrenzten Zeitraum von fünf Jahren fordern. Ebenfalls positiv ist, dass der Mechanismus eine Handlungsrichtlinie für den Fall der Regelverletzung vorsieht. Der Regierungsrat beantragt bei Verletzung der Steuerungsgrössen eine Steuererhöhung.

Im Konkreten scheint uns der Regelmechanismus allerdings in folgenden Punkten als unfähig zu gelten:

1. *Grundregel*: Das mit der Schuldenbremse angepeilte finanzpolitische Ziel ist unseres Erachtens zu vage. Es wäre sinnvoll, in Ergänzung zu den bereits bestehenden Regelungen für Defizite, konkrete Ziele und einen Schwellenwert auch für die Schulden zu verankern. Diese Regelungen sollten zudem von der Gesetzes- auf die Verfassungsebene überführt werden.

2. *Steuerungsgrössen*: Die kurzfristigen Vorgaben dienen dazu, die jährlichen Defizite und die Neuverschuldung so zu begrenzen, dass der mittelfristige Ausgleich nicht übermässig erschwert wird. Weil nur Vorgaben bestehen, fehlt eine explizite Abstimmung der kurz- und mittelfristigen Ziele aufeinander, und die Pfadabhängigkeit der vergangenen Entwicklung wird nicht berücksichtigt. Das kurzfristige Ziel sollte sich am Fünfjahreskorridor für den mittelfristigen Ausgleich orientieren und soll verhindern, dass kurzfristige Defizite geschaffen werden, die zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr ausgeglichen werden können. Problematisch ist, dass bei Nichteinhaltung von Vorgaben keine automatische Korrekturmassnahmen erfolgen. Zudem scheint uns der Schutz des Eigenkapitals, welcher über eine ausgeglichene Geldflussrechnung erfolgen soll, nicht ideal gelöst zu sein. Die Grösse «Eigenkapital» ist politisch durch Bewertungen des Verwaltungsvermögens, trotz einer True-and-fair-Rechnungslegung, relativ einfach beeinflussbar. Unser Vorschlag ist, als Steuerungsgrösse auf die Nettoschuld 1 zu basieren.
3. *Budgetabdeckung resp. Konsolidierungskreis*: Die Schuldenbremse im Kanton Luzern sieht einen relativ engen Anwendungsbereich vor. Grosse Infrastrukturinvestitionen fallen nicht unter die Schuldenbremse. Es sollte bedacht werden, dass gerade Grossinvestitionen aus Risikosicht eine besondere Beachtung für die Finanzpolitik verdienen und deshalb in das Regelwerk der Schuldenbremse integriert werden sollten. Grundsätzlich ist ein weiterer Konsolidierungskreis resp. Anwendungskreis der Schuldenbremse anzustreben. Es ist aber auch klar, dass verschiedene finanzpolitische Risiken nicht durch die Schuldenbremse abgedeckt werden können. Hier empfiehlt sich die Entwicklung von Notfallplänen.
4. *Plan- und Ist-Werte*: Eine Schuldenbremse wirkt letztlich nur, wenn sie ex-post bezogen auf Ist-Werte erfüllt ist. Vereinfacht gesagt: Soll-, Plan- und Budgetwerte dienen der vorausschauenden Planung und geben frühzeitig die notwendigen Handlungshinweise. Insofern sind Planwerte als Orientierungs- und «Navigationshilfe» wichtig und zweckmässig. Ist-Werte bilden die Basis für die Zielüberprüfung und für eine allfällige Einleitung von Sanktionen, wenn die Ziele verfehlt werden.
5. *Sanktionen*: Der Sanktionsmechanismus ist relativ vage formuliert und politisch für das Parlament und das Volk nicht bindend.

Unter Berücksichtigung dieser Punkte schlagen wir vor, sich folgende Entwicklungsschritte zu überlegen:

1. *Grundregel präzisieren*: Es sollte einerseits der Ausgleich der Gesamtrechnung über den Zeitraum der vergangenen fünf Jahre gefordert werden, das heisst, sowohl Erfolgsrechnung als auch Finanzierungsrechnung sollen ausgeglichen sein. Andererseits sollte eine Stabilisierung der Verschuldung (bzw. des heute vorhandenen Eigenkapitals) über die gleiche Zeitperiode gesetzlich verankert sein. Im Fall von Luzern erlaubt die Grösse des Staatshaushalts und die zeitliche Stetigkeit des Investitionsvolumens eine Angleichung des Ausgleichshorizonts von Erfolgs- und Finanzierungsrechnung.

2. *Steuerungsmechanismus präzisieren:* Zur Umsetzung der Grundregel schlagen wir folgende Steuerungsmechanismen zur Evaluierung vor: Zur Steuerung des Rechnungsausgleichs in der Erfolgsrechnung und in der Finanzierungsrechnung über fünf Jahre erachten wir eine Vorgabe zur Kompensation innerhalb dieser fünfjährigen rollenden Ausgleichsphase für sinnvoll. Beispielsweise über eine Regelung, dass allfällige Fehlbeträge, welche sich aus dem Steuerungsmechanismus ergeben, innerhalb der Fünfjahresperiode zu kompensieren sind (in der Erfolgsrechnung durch entsprechende Ausgaben- und/oder Einnahmenkorrekturen, in der Finanzierungsrechnung durch eine durchschnittliche Vorgabe zur Selbstfinanzierung von 100 %). Sofern über diese fünfjährige Beobachtungsperiode kein Ausgleich stattfindet, ist dies als Hinweis zu verstehen, dass strukturelle Defizite bestehen. Diese möchte man mit einer Schuldenbremse verhindern. Strukturelle Defizite und auch Überschüsse, die in der jährlichen Gesamtrechnung auftreten, sind umgehend zu korrigieren, und der Ausgleich ist über die Fünfjahresperiode einzuplanen. Eine diesbezügliche Zielverfehlung muss automatisch greifende Sanktionen auslösen. Wird die mittelfristige Schuldenbegrenzung nicht eingehalten, sind ebenfalls umgehend Sanktionen vorzusehen, welche zur Zielerreichung beitragen.
3. *Anwendungskreis ausdehnen:* Der Konsolidierungskreis der Schuldenbremse (Budgetabdeckung) sollte unseres Erachtens erweitert werden, sodass grosse Investitionsprojekte (Verkehrsinfrastruktur, Gesundheitsinfrastruktur, Sportanlagen usw.) ebenfalls einer finanzpolitischen Steuerung zugeführt werden können. Es soll nicht das «Stammhaus», sondern der «Gesamtkonzern» gesteuert werden. Alle staatlichen Tätigkeiten, in welcher Form sie auch immer erbracht werden, sollten dem Mechanismus der Schuldenbremse unterstellt werden. Eine Unterstellung allein genügt jedoch nicht. Der Kanton muss die Einhaltung der Vorschriften auch durchsetzen können.
4. *Notfallpläne entwickeln:* Für finanzpolitische Risiken, die sinnvollerweise nicht in den Konsolidierungskreis der Schuldenbremse integriert werden können, sollten Notfallpläne entwickelt werden. Dies gilt insbesondere für systemrelevante Institutionen wie die Luzerner Pensionskasse, die Luzerner Kantonalbank oder Grossgemeinden wie die Stadt Luzern. Der Sanierungsplan der Luzerner Pensionskasse oder das Bundesgesetz über die Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts (SchGG) können als Orientierungshilfe dienen.
5. *Sanktions- und Korrekturmechanismen stärken:* Das Sanktionsinstrumentarium sollte durch Einbindung einer externen Instanz gestärkt werden. Beispielsweise könnte die Planungs- und Finanzkommission, die Finanzkontrolle oder ein Gericht beauftragt werden, die Einhaltung der Grundsätze der Schuldenbremse und insbesondere die Einhaltung der Zielsetzung aus den Steuerungsregeln festzustellen. Eine weitere Möglichkeit wäre, ein sogenanntes Sanierungsreferendum zu evaluieren, das Korrekturen bei den Ausgaben oder bei den Einnahmen zur Volksabstimmung bringt, die Sanierung als solche aber verbindlich vorschreibt. Sanktionen sollten *automatisch* bei Zielverletzungen in Kraft treten. Wenn man sich damit zufrieden gibt, dass Regierung und/oder Parlament Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten hat, so ändert sich am aktuellen Zustand wenig.

Nicht explizit Teil dieses Gutachtens sind die föderalistische Aufgabenteilung und das Steuersystem. Für die finanzielle Situation von subnationalen Gebietskörperschaften ist in föderalistisch strukturierten Ländern wie der Schweiz auch die *Aufgabenteilung* zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) relevant. Einer Schuldenbremse vorgelagert ist daher regelmässig eine zweckmässige Delegation von Aufgaben auf die einzelnen föderalen Ebenen. Wir empfehlen, das fiskalische Äquivalenzprinzip (Nutzer, Entscheider und Zahler einer Aufgabe sind identisch) konsequent einzuhalten und wenn möglich auf Querschnitts- und Verbundaufgaben zu verzichten. Die Auslagerung von staatlichen Aufgaben in rechtlich eigenständige Institutionen läuft der fiskalischen Äquivalenz ebenfalls entgegen.

Neben der Aufgabenteilung ist aus Sicht eines gesunden Finanzhaushaltes auch die Struktur relevant, wie die einzelnen staatlichen Ebenen zu ihren Einnahmen gelangen. Wichtigste Einkommenskategorie für die öffentliche Hand sind regelmässig die Steuern. Eine Schuldenbremse kann nur im Zusammenhang mit der Entwicklung der Einnahmen (*Steuersystem*) und der Ausgaben beurteilt werden. Insofern ist die Schuldenbremse nicht unabhängig von der Aufgabenteilung und vom Steuersystem zu konzipieren. Es empfiehlt sich, diesen Aspekten mit einer umfassenderen Formulierung der Ziele, die mit der Schuldenbremse erreicht werden sollen, Rechnung zu tragen.»

2.1.3 Handlungsbedarf

Grundsätzlich hat sich die duale Schuldenbremse des Kantons Luzern mit der Steuerung von Erfolgsrechnung und Verschuldung bewährt. Es gibt aber durchaus Optimierungspotenzial. Aufgrund der überwiesenen Vorstösse, der Rückmeldungen aus der Befragung der Fraktionen der PFK, der Erkenntnisse aus dem externen Gutachten und der Erfahrungen der letzten Jahre hat unser Rat bei der finanzpolitischen Steuerung folgenden Handlungsbedarf identifiziert. Die dazu erarbeiteten Lösungen werden als vorgesehene Anpassungen der Schuldenbremse im Kapitel 3.1 detaillierter erläutert.

2.1.3.1 Zielsetzung der finanzpolitischen Steuerung

Laut der Verfassung des Kantons Luzern (KV; SRL Nr. 1) muss das Gesetz sicherstellen, dass der Finanzhaushalt des Kantons ausgeglichen ist und Fehlbeträge innert einer angemessenen Frist abgetragen werden (§ 76 Abs. 2 KV). Dieser Bestimmung ist bei der Anpassung der Schuldenbremse Rechnung zu tragen.

Ziel der finanzpolitischen Steuerung gemäss § 6 FLG ist der Erhalt des Eigenkapitals und die Vermeidung neuer Schulden.

Das Ziel, das Eigenkapital zu erhalten, ist seit seiner Einführung 2011 grossmehrheitlich unbestritten. Es soll unverändert weiterverfolgt werden. Damit bleibt die finanzielle Substanz erhalten, und der Kanton Luzern lebt nicht über seine Verhältnisse.

Fragen stellten sich in der Vergangenheit vor allem zum zweiten Ziel, der Vermeidung neuer Schulden. Hier ist zwischen Schulden aus dem Konsum (Erfolgsrechnung) und Schulden aus der Investitionstätigkeit (Investitionsrechnung) zu unterscheiden. Die Vermeidung von Konsumschulden ist mit dem Erreichen des ersten Ziels, dem Erhalt des Eigenkapitals, gegeben. Es stellt sich somit noch die Frage, wie mit Schulden aus Investitionen umgegangen werden soll und ob diese generell zu «vermeiden» sind. Mehrere Fraktionen der PFK regten in der Befragung an, den Schuldenbegriff insbesondere im Zusammenhang mit den Investitionen und dem Wachstum zu überprüfen. Das Postulat P 659 von Charly Freitag vom 16. März 2015 verlangt die Ermöglichung von sinnvollen und rentablen Investitionen der öffentlichen Hand im Einklang mit der Schuldenbremse. Das Postulat P 101 von Marcel Budmiger vom 25. Januar 2016 fordert die Weiterentwicklung der Schuldenbremse, damit diese Investitionen nicht behindert, Innovation ermöglicht und die Nettoschuld und die Zinsbelastung berücksichtigt werden.

Eine absolute Vermeidung neuer Schulden im Investitionsbereich – wie sie heute im Gesetz vorgesehen ist – hat zur Folge, dass das Gesamtvolumen der staatlichen Infrastruktur nur wachsen kann, wenn dieses zeitnah durch Ertragsüberschüsse finanziert wird. Das externe Gutachten Schaltegger kommt zum Schluss, dass für Luzern aufgrund der Grösse des Staatshaushalts und der zeitlichen Stetigkeit des Investitionsvolumens ein mittelfristiger Ausgleich der Investitionen (Selbstfinanzierungsgrad 100 %) analog der Erfolgsrechnung möglich sei. Diese Argumentation ist mit Blick auf die Vergangenheit nachvollziehbar. Mit Blick in die Zukunft ist aber festzustellen, dass beispielsweise im Wasserbau ein Investitionsbedarf besteht, der innert nützlicher Frist nicht ohne Fremdfinanzierung realisiert werden kann. Im Weiteren ist festzustellen, dass betriebswirtschaftlich rentable Investitionen wegen der heutigen Begrenzung der Schulden nicht rechtzeitig realisiert werden können und daher eine entsprechende Entlastung der Erfolgsrechnung verunmöglicht wird. Für die Finanzierung grösserer neuer Vorhaben müssten Abstriche bei der Substanzerhaltung der bestehenden Infrastruktur gemacht werden, was beispielsweise einer nachhaltigen Immobilienbewirtschaftung zuwider läuft. Weil auch künftige Generationen von Investitionen profitieren, kann Schuldenmachen für eine nachhaltige Infrastruktur statthaft sein. Auf der anderen Seite muss darauf geachtet werden, dass künftige Generationen keine übergrosse Schuldenlast antreten müssen. Voraussetzung dafür ist, dass die gesamte Verschuldung so gesteuert wird, dass sie tragbar ist. Das heutige Ziel «Vermeidung neuer Schulden» soll deshalb durch «tragbare Schulden» ersetzt werden (vgl. Kap 3.1.1).

2.1.3.2 Geltungsbereich der finanzpolitischen Steuerung

Mit dem FLG wurden die konsolidierte Rechnung und der konsolidierte Aufgaben- und Finanzplan eingeführt. Eine der Kernfragen der Evaluation lautete, ob mit dem aktuellen Konsolidierungskreis das Ziel des Gesamtüberblicks erreicht werden könne oder ob eine Erweiterung sinnvoll sei. Heute umfasst der Konsolidierungskreis nebst der Kernverwaltung die Universität Luzern, die Lustat Statistik Luzern,

das Luzerner Kantonsspital, die Luzerner Psychiatrie, den Verkehrsverbund und die Pädagogische Hochschule Luzern. Unser Rat erachtet diesen Konsolidierungskreis zurzeit als angemessen. Falls künftig Teile beziehungsweise Aufgaben der Kernverwaltung ausgelagert werden oder sich der Kanton Luzern an externen Organisationen mehrheitlich beteiligt, werden wir jeweils prüfen, ob die Voraussetzungen zur Erweiterung des Konsolidierungskreises erfüllt sind, und Ihrem Rat entsprechende gesetzliche Anpassungen beantragen.

Heute sind die konsolidierte Rechnung und der konsolidierte Aufgaben- und Finanzplan für die finanzpolitische Steuerung nicht relevant. Die Schuldenbremse umfasst derzeit lediglich die Kernverwaltung. Eine weitere Kernfrage der Evaluation lautete deshalb, ob die finanzpolitische Steuerung auf die konsolidierte Rechnung/Planung ausgedehnt werden soll.

Das externe Gutachten erachtet es als zentral, dass alle relevanten Tätigkeiten des Kantons von der Haushaltregel erfasst werden. Zu steuern sei der «Konzern», nicht das «Stammhaus» (vgl. beide Ziffern 3 des in Kap. 2.1.2.2 zitierten Gutachtens). Weiter empfiehlt das Gutachten für finanzpolitische Risiken, welche sinnvollerweise nicht in die Schuldenbremse integriert werden können (z. B. Luzerner Pensionskasse, Luzerner Kantonalbank, Grossgemeinden), Notfallpläne zu entwickeln. Das Thema Notfallpläne werden wir innerhalb des Risikomanagements der Departemente und unseres Rates weiterverfolgen.

In den ausgelagerten konsolidierten Einheiten wird ein wesentlicher Teil der staatlichen Leistung erbracht, und es sind teilweise erhebliche Investitionen vorgesehen. Diese Einheiten werden mit den Instrumenten des Beteiligungscontrollings gemäss FLG geführt. Eine finanzpolitische Gesamtsteuerung findet aber nicht statt. Mit der Erweiterung der finanzpolitischen Steuerung auf die konsolidierte Rechnung und Planung könnte die Steuerung aus gesamtheitlicher Sicht verbessert werden. Unser Rat schlug deshalb im Vernehmlassungsentwurf vor, die Schuldenbremse auf die konsolidierte Rechnung und Planung zu erweitern.

Die vorgeschlagene umfassende Gesamtsteuerung über die konsolidierte Rechnung und Planung fand in der Vernehmlassung keine Unterstützung. CVP, SVP, SP und GLP lehnten das Vorhaben entschieden ab, ebenso der Grossteil der konsolidierten Einheiten.

Die Notwendigkeit einer (separaten) Steuerung der ausgelagerten Einheiten wurde jedoch in den Vernehmlassungsantworten mehrfach betont. So votiert die CVP, dass es zwingend erforderlich sei, den Risiken betreffend der Finanzlage und der Verschuldung der verselbständigten Unternehmen genügend Rechnung zu tragen. Dies solle aber mit den heutigen Mitteln geschehen: durch Ihren Rat, der bei Bedarf die entsprechenden Gesetze anpassen könne (z. B. Spitalgesetz), oder via unsern Rat, der mittels Eigenstrategie die notwendigen Leitlinien setzen könne. Die SVP findet es richtig, dass die finanzpolitische Steuerung auf Stufe Konzern erfolgt. Ihrer Ansicht nach sollte aber eine differenzierte Schuldenbremse für die Kernverwaltung und die ausgelagerten Bereiche konzipiert werden. Die FDP unterstützt eine Erweiterung der Betrachtungsweise grundsätzlich, da sie die gesamthafte Betrachtung als sinnvoll erachtet, vor allem in Bezug auf das Gesamtrisiko der Verschuldung. Allerdings ist ihrer Meinung nach die Schuldenbremse separat auf die einzelnen Einheiten anzuwenden, damit diese in ihrer Eigenverantwortung unterstützt werden.

Aufgrund dieser Vernehmlassungsergebnisse sieht der vorliegende Änderungsentwurf unseres Rates keine konsolidierte Schuldenbremse mehr vor. Die Schuldenbremse soll sich wie bisher auf die Kernverwaltung beschränken. Die Steuerung der ausgelagerten Einheiten soll weiterhin ausserhalb der Schuldenbremse im Rahmen der Public Corporate Governance (PCG) erfolgen. Um den Risiken vermehrt Rechnung zu tragen, werden wir in die Eignerstrategien von konsolidierten Einheiten mit wesentlicher Investitionstätigkeit künftig zusätzlich Vorgaben zur maximalen Verschuldung aufnehmen (vgl. Kap 3.1.2).

2.1.3.3 Steuerungsmechanismus

Beim Steuerungsmechanismus der Schuldenbremse hat sich Handlungsbedarf primär in drei Themenfeldern abgezeichnet.

Ausgleichszeitraum, Einbezug von Plan- und Ist-Werten

Heute sind gemäss § 6 FLG innert fünf Jahren die Erfolgsrechnung sowie der Geldzufluss aus der betrieblichen Tätigkeit und der Geldabfluss aus der Investitionstätigkeit in das Verwaltungsvermögen auszugleichen.

Über die optimale Dauer des mittelfristigen Ausgleichs bestanden bei den PFK-Fraktionen kontroverse Ansichten. Während mehrere Fraktionen eine Verlängerung des Ausgleichszeitraumes vorschlagen, lehnen andere dies explizit ab. In parlamentarischen Vorstössen von Michèle Graber (M 100) sowie Giorgio Pardini (M 103 und M 452) wurde eine Verlängerung des mittelfristigen Ausgleichs gefordert (vgl. Kap 1.2). Im externen Gutachten zur Schuldenbremse wird der mittelfristige Ausgleich von fünf Jahren als Stärke gewertet, da er etwa die Dauer einer Legislaturperiode und annäherungsweise auch den Konjunkturzyklus abbildet. Mehrere Fraktionen der PFK regten zudem an, zusätzliche Ist-Jahre in die Berechnung der Schuldenbremse einzubeziehen. Die Forderung nach einer stärkeren Berücksichtigung von Ist-Zahlen wurde auch in der Motion M 127 von Yvonne Hunkeler, welche als Postulat erheblich erklärt wurde, geäussert. Das externe Gutachten vertritt die Auffassung, dass Planwerte als Orientierungshilfe wichtig und zweckmässig sind. Gleichzeitig wird aber auch festgehalten, dass für die Zielüberprüfung und für die allfällige Einleitung von Sanktionen Ist-Werte ausschlaggebend sein sollten.

Nach heutigem Modell werden das letzte abgeschlossene Rechnungsjahr, der Voranschlag des laufenden Jahres, der Voranschlagsentwurf für das kommende Jahr und zwei weitere Planjahre berücksichtigt (vgl. § 5 der Verordnung zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen [FLV] vom 17. Dezember 2010; SRL Nr. 600a). Dieses Modell hat die Stärke, dass es den Fokus auf die (beeinflussbare) Zukunft richtet. Die Schwäche des Modells besteht einerseits darin, dass negative Ergebnisse, ohne je kompensiert zu werden, aus dem Ausgleichszeitraum ausscheiden können. Andererseits kann auch nur in geringem Ausmass von Überschüssen der Vorjahre profitiert werden, und ein mehrjähriges Ansparen ist nicht möglich.

Unser Rat beantragt deshalb, die Jahresergebnisse laufend einem statistischen Ausgleichskonto zuzuweisen. Der Saldo des Ausgleichskontos soll sowohl für den

Nachweis des Ausgleichs der Erfolgsrechnung in der Vergangenheit als auch planerisch, für die Navigation in die Zukunft, verwendet werden. Diese Änderung erläutern wir im Kapitel 3.1.3.

Steuerungsgrösse tragbare Schulden

Im Zusammenhang mit dem neu vorgeschlagenen Ziel «tragbare Schulden» soll die dazugehörige Steuerungsgrösse angepasst werden. Heute wird die Vermeidung neuer Schulden über den mittelfristigen Ausgleich der Geldflussrechnung gesteuert. Zusätzlich besteht eine jährliche Vorgabe des Geldfluss-Investitions-Verhältnisses von mindestens 80 Prozent. Diese Regelung ist darauf ausgelegt, die Verschuldung nicht zu erhöhen. Neu soll sich die Verschuldung in einem tragbaren Bereich bewegen können. Wir erläutern im Kapitel 3.1.4 deshalb, wie die Verschuldung künftig direkt über eine Schuldengrenze gesteuert werden soll.

Korrekturmassnahmen

In den letzten Jahren wurde bei der Gestaltung des Voranschlags der jährliche Spielraum der Schuldenbremse meist ausgenützt und ein gewisser Aufwandüberschuss budgetiert. Der mittelfristige Ausgleich konnte aber nicht erreicht werden. Damit ist der Erhalt des Eigenkapitals nicht sichergestellt. Das externe Gutachten ortet denn auch einen Handlungsbedarf bei der Abstimmung der kurz- und mittelfristigen Ziele. Die Gutachter weisen darauf hin, dass eine Schuldenbremse letztlich nur wirkt, wenn sie vergangenheitsbezogen in Bezug auf Ist-Werte erfüllt ist. Weiter empfiehlt das Gutachten, dass bei Zielverletzungen Sanktionen automatisch in Kraft treten sollen. Der Änderungsentwurf unseres Rates sieht deshalb vor, dass die Einhaltung der Schuldenbremse sowohl proaktiv im AFP (Navigation) als auch reaktiv in der Jahresrechnung überprüft wird (Nachweis) und bei einer Nichteinhaltung entsprechende Massnahmen ausgelöst werden (vgl. Kap. 3.1.5).

2.2 Rechnungslegung

2.2.1 Kernfragen

Zur Rechnungslegung haben wir folgende Kernfragen evaluiert:

- Welches sind die finanzpolitischen und betriebswirtschaftlichen Auswirkungen der geänderten Bestimmungen zur Rechnungslegung?
- Hat sich die Verbuchungssystematik der Steuernachträge bewährt?
- Führen die neuen Bestimmungen zur Rechnungslegung nach Abschluss der Einführungsphase nachhaltig zu einem höheren Aufwand für die Rechnungslegung?

2.2.2 Evaluationsergebnis

2.2.2.1 Analyse und Beurteilung der Wirkung im Allgemeinen

Unser Rat hat in den Rahmenbedingungen zum Projektauftrag zur Evaluation/Teilrevision des FLG vom 3. Februar 2015 festgehalten, dass am Zweck und an den Grundsätzen der Rechnungslegung (§§ 31–33 FLG) festzuhalten sei. Der Zweck der Rechnungslegung ist laut § 31 FLG die Vermittlung eines umfassenden, die tatsächlichen Verhältnisse wiedergebenden Bildes der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kantons (true and fair view). Die Rechnungslegung folgt den Grundsätzen der Verständlichkeit, der Wesentlichkeit, der Zuverlässigkeit, der Vergleichbarkeit, der Fortführung, der Bruttodarstellung und der Periodengerechtigkeit (§ 32 FLG). Die Rechnungslegung erfolgt nach allgemein anerkannten Normen der Rechnungslegung. Unser Rat bezeichnet das anzuwendende Regelwerk und die Abweichungen davon in einer Verordnung (§ 33 FLG). Wir haben in § 37 FLV die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) als Regelwerk definiert.

Die Fraktionen der PFK unterstützen den Zweck der Rechnungslegung (true and fair view) in der Befragung einstimmig. Die Aufgabe der Rechnungslegung ist es, Transparenz zu schaffen und Informationen bereitzustellen. Die finanzpolitische Steuerung darf nicht mittels Rechnungslegung, sondern muss über deren eigene Instrumente erfolgen.

2.2.2.2 Finanzpolitische und betriebswirtschaftliche Auswirkungen

Die Rechnungslegung nach dem True-and-fair-view-Prinzip bildet eine transparente Basis für finanzpolitische und betriebswirtschaftliche Entscheidungen. Der Informationsgehalt des Jahresberichts und des Aufgaben- und Finanzplans wurde für die Beurteilung der finanziellen Situation des Kantons von den Fraktionen der PFK, den Departementen sowie der Finanzkontrolle und der Staatskanzlei durchwegs als genügend oder hoch bezeichnet. Die Gerichte bemängeln, dass ihnen als dritte Staatsgewalt keine eigene Plattform zur Verfügung stehe. Die Gerichte werden im AFP und im Jahresbericht als eigener Aufgabenbereich dargestellt. Wir beurteilen deshalb die Darstellung der Gerichte im Gesamtüberblick als konsistent und der Grösse ihres Finanzhaushaltes angemessen.

Innerhalb der einzelnen Departemente hat sich die Qualität der Finanzinformationen mit der neuen Rechnungslegung verbessert. Die Staatskanzlei und die Gerichte beurteilen die Qualität in ihrem Bereich als unverändert. Die Nutzung der Informationen erfolgt aufgrund teilweise knapper Ressourcen und fehlenden Know-hows noch nicht überall optimal.

Unter der Rechnungslegung nach FLG werden heute Finanzen und Leistungen enger verknüpft als früher. Die periodengerechte Rechnungslegung sowie die klaren Regeln zur Aktivierung von Verwaltungsvermögen und zur Passivierung von Verpflichtungen haben zur Folge, dass heute die staatlichen Aufwendungen konsequent in jenem Jahr ausgewiesen werden, in dem der Kanton die entsprechende Leistung

für die Öffentlichkeit erbringt. Im Weiteren werden Sachverhalte nach der Substanz des Geschäfts und nicht nach ihrer Form beurteilt. So werden beispielsweise Mietverträge, bei welchen der Kanton durch die Ausgestaltung des Vertrages die wesentlichen Chancen und Risiken des Objektes trägt, wie eigene Investitionen abgebildet (Finanzierungsleasing). Dies sorgt einerseits dafür, dass der Kanton die tatsächlichen Verpflichtungen in der Bilanz ausweist, andererseits führt dies punkto Budgetkredit und Schuldenbremse zu gleich langen Spiessen unter gleichartigen Vorhaben und Projekten.

Gesamthaft kann festgehalten werden, dass dank der neuen Rechnungslegung sowohl für finanzpolitische als auch für betriebswirtschaftliche Entscheidungen bessere Grundlagen zur Verfügung stehen.

2.2.2.3 Verbuchungssystematik der Steuernachträge

Nach dem Grundsatz der Periodengerechtigkeit sind Steuern periodengerecht zu verbuchen (vgl. IPSAS 23). Unser Rat hat mit der Einführung des FLG beschlossen, diese Anforderungen sinngemäss zu erfüllen, jedoch gleichzeitig sicherzustellen, dass keine willkürlichen Annahmen getroffen werden. Unser Rat hat deshalb zur Abgrenzung der Steuererträge in § 52 FLV eine regelbasierte Methode in Kraft gesetzt. Das Kernelement dieser Abgrenzungsmethode besteht darin, dass die für ein Steuerjahr anzunehmenden Nachträge dem Durchschnitt der vergangenen acht Jahre entsprechen. Die einzig zulässige Korrektur ist die Reduktion der anzunehmenden Nachträge, falls das Wachstum des nationalen Bruttoinlandsprodukts im Steuerjahr im Vergleich zu den vergangenen acht Jahren unterdurchschnittlich ist. Jeweils vier Jahre nach dem betroffenen Steuerjahr werden die angenommenen Nachträge den tatsächlich erzielten Nachträgen gegenübergestellt und die Differenz über die Erfolgsrechnung ausgebucht.

Die Evaluation zeigte, dass sich die Abgrenzungsmethode grundsätzlich bewährt hat. Das Modell ist regelbasiert und lässt keine politisch motivierten Abgrenzungsbuchungen zu. Die Analyse der Jahre 2012 bis 2014 ergab, dass die periodengerechte Verbuchung der Steuernachträge zu rund 80 Prozent sichergestellt war.

Die Schwächen dieses Modells liegen darin, dass aufgrund der strikten Regeln konjunkturelle Schwankungen nur in geringem Umfang abgebildet werden können. Im Weiteren kann der Einfluss von Steuergesetz- oder Steuerfussänderungen nicht unmittelbar in der Höhe der Abgrenzung berücksichtigt werden. Eine Analyse zeigte, dass die Nachträge bereits nach Ablauf zweier Jahre seit dem Steuerjahr wesentlich genauer geschätzt werden könnten. Eine Anpassung der Steuerabgrenzung vor Ablauf von vier Jahren sah das Regelwerk aber nicht vor. Die Finanzkontrolle hat anlässlich der Revision der Jahresrechnung 2014 ebenfalls eine Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der Berechnungsmethodik empfohlen.

Die Genauigkeit der jährlichen Abgrenzung der Nachträge kann durch die Berücksichtigung von Steuergesetz- und Steuerfussänderungen verbessert werden. Zudem sollen vorgenommene Abgrenzungen vor Ablauf von vier Jahren korrigiert werden können, wenn sich klare Abweichungen zwischen Abgrenzungsbetrag und

Steuereingängen abzeichnen. Nach wie vor muss die Verbuchungssystematik aber regelbasiert bleiben.

Um eine Überbewertung im Jahresabschluss 2015 zu verhindern, hat unser Rat per 31. Dezember 2015 eine entsprechende Anpassung der FLV vorgenommen und die neue Berechnung erstmals in der Jahresrechnung 2015 angewendet (vgl. B 40b vom 19. April 2016).

2.2.2.4 Aufwand für die Rechnungslegung

Die Bestimmungen des FLG zur Rechnungslegung führen auch nach Abschluss der Einführungsphase zu einem gewissen Mehraufwand. Eine Quantifizierung ist jedoch nicht möglich. Die verwaltungsinterne Befragung hat ergeben, dass eine Abgrenzung des Ressourceneinsatzes für die Rechnungslegung und für die anderen Instrumente des FLG, wie Qualitätsmanagement, Risikomanagement, internes Kontrollsystem, Beteiligungscontrolling sowie Instrumente des Kreditrechtes, schwierig ist. Festgestellt werden konnte jedoch, in welchen Bereichen der Rechnungslegung gegenüber früher Mehraufwand entsteht. Mehraufwand entsteht insbesondere bei der periodengerechten Rechnungslegung (Abgrenzungen), der Anlagebuchhaltung und beim Dokument Jahresbericht, besonders bei der grafischen Aufbereitung der Kommentierung und den Anhangsinformationen. Klar zugenommen haben auch die Anforderungen an die mit der Rechnungslegung betrauten Mitarbeitenden. Als Unterstützung dient das Handbuch FLH, eine Weisung des Finanzdepartementes, welche basierend auf Gesetz, Verordnung und IPSAS eine Anleitung für die Anwenderinnen und Anwender darstellt.

Wir haben die Mitglieder der PFK befragt, ob in den Dokumenten «Jahresbericht (Teile I und II)» und «Aufgaben- und Finanzplan» auf Informationen verzichtet werden könnte. Eine Fraktion schlug den Verzicht auf den Teil I des Jahresberichtes vor, dieser bringe kaum Mehrwert im Verhältnis zum Aufwand. Unser Rat vertritt jedoch die Ansicht, dass auf den Teil I nicht verzichtet werden kann. Dieser stellt einerseits ein wichtiges Instrument in der Kommunikation mit der breiten Öffentlichkeit dar. Andererseits beinhaltet er Informationen, welche für die politische Arbeit zwingend notwendig sind (z. B. den Bericht über die Umsetzung der Kantonsstrategie und den Bericht zu den Hauptaufgaben). Weiter sind ein Hinweis auf gewisse Redundanzen und ein Vorschlag zur Vereinfachung und Reduktion der Anzahl Indikatoren eingegangen. Diese Stellungnahmen werden wir bei der Überarbeitung der Dokumente prüfen. Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass sie zu einer wesentlichen Aufwandreduktion führen werden.

2.2.3 Handlungsbedarf

Der Zweck der Rechnungslegung ist laut § 31 FLG die Vermittlung eines umfassenden, die tatsächlichen Verhältnisse wiedergebenden Bildes der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kantons (true and fair view). Änderungen an der Rechnungslegung müssen sich immer innerhalb dieser Rahmenbedingung bewegen.

2.2.3.1 Reduktion des Aufwands für die Rechnungslegung

Unser Rat beabsichtigt mit gezielten Massnahmen, den administrativen Aufwand in der Rechnungslegung zu reduzieren.

Der Zweck der aktiven und passiven Rechnungsabgrenzungen ist die periodengerechte Rechnungslegung. Alle Aufwände und Erträge sowie Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen sind in derjenigen Periode zu erfassen, in der sie verursacht werden. Bisher liegt die Wesentlichkeitsgrenze bei 5000 Franken pro Fall. Diese Grenze kann auf 10000 Franken angehoben werden, ohne die Aussagekraft der Rechnung zu beeinträchtigen. Das Finanzdepartement wird eine Anpassung der entsprechenden Weisung im Handbuch FLH vornehmen, sodass diese Änderung für den Jahresabschluss 2016 erstmals wirksam wird.

Im Anhang zur Jahresrechnung werden zahlreiche Informationen ausgewiesen. Wir haben geprüft, ob weiterhin alle Informationen notwendig sind. Wir beabsichtigen, folgende Änderungen vorzunehmen und damit den Anhang zur Jahresrechnung zu straffen:

Die Herleitung des ergänzten Voranschlags umfasst heute im Anhang der Jahresrechnung fünf Seiten. Sie soll künftig vereinfacht und nur noch nach Hauptaufgaben und Aufgabenbereichen erfolgen. Dies entspricht der Logik der Festsetzung des Voranschlags durch Ihren Rat. Auf die zusätzliche Herleitung nach Kostenarten und nach Einzelpositionen der Geldflussrechnung soll verzichtet werden. Selbstverständlich wird jedoch der ergänzte Voranschlag nach wie vor als Vergleichsgrösse zur Jahresrechnung durchgängig abgedruckt.

Auf den detaillierten Ausweis der einzelnen Programmvereinbarungen mit dem Bund soll künftig verzichtet werden (vgl. § 55 Abs. 1f FLV). Die Programmvereinbarungen mit dem Bund sind Teil des ordentlichen Geschäfts der betroffenen Aufgabenbereiche und werden innerhalb des Berichts über diese Aufgabenbereiche erläutert, falls sie wesentlich sind. Die Programmvereinbarungen müssen in anderer Form und anderer Periodizität bereits an den Bund rapportiert werden: Die Informationen gehen also nicht verloren und können situativ bei Bedarf zur Verfügung gestellt werden.

Der Beteiligungsspiegel soll nicht mehr Teil des Anhangs der Jahresrechnung sein. Sachrichtig soll er im Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie, welcher seit 2014 im Jahresbericht enthalten ist, abgedruckt werden. Diese Verschiebung bedingt eine Anpassung von § 41 Unterabsatz d FLG (vgl. Kap. 3.2).

Parallel zum Projekt Evaluation/Teilrevision FLG wurde eine vertiefte Analyse über die technischen Instrumente, mit welchen Jahresbericht und AFP erarbeitet werden, erstellt. Dabei hat sich ein deutliches Verbesserungspotenzial gezeigt. Die Instrumente sind weder durchgängig noch integriert und verursachen daher einen grossen administrativen Aufwand. Unser Rat hat deshalb den Auftrag erteilt, ein integriertes Planungs- und Reportingsystem einzuführen (Projekt cLuster). Damit werden die Planungs- und Reportingprozesse künftig in der gesamten Verwaltung effizienter, ressourcenschonender und in einer höheren Qualität abgewickelt werden können.

2.2.3.2 IPSAS-Update

Unser Rat hat bei der Einführung der Rechnungslegung nach FLG in § 37 FLV die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) als Regelwerk definiert. Die für die Rechnungslegung massgeblichen Normen und die Abweichungen davon sind im Anhang 1 zur FLV aufgeführt. Die IPSAS haben sich als Basis für die Rechnungslegung des Kantons Luzern bewährt. Diese Normen tragen entscheidend dazu bei, eine Rechnungslegung nach «true and fair view» sicherzustellen. In der Praxis müssen sich die für die Rechnungsführung verantwortlichen Personen der Verwaltung nicht mit den einzelnen IPSAS-Standards befassen. Ihr Arbeitsinstrument ist das Handbuch FLH, welches durch das Finanzdepartement auf der Grundlage von FLG, FLV und IPSAS erarbeitet wurde.

Gemäss § 38 FLV verfolgt das Finanzdepartement die Entwicklung der IPSAS-Normen und beantragt unserem Rat die nötigen Massnahmen. Die aktuelle Rechnungslegung basiert auf der autorisierten Übersetzung der IPSAS-Standards der KPMG aus dem Jahr 2008. Diese umfasst die Standards 1 bis 26. Die KPMG legte 2011 eine aktualisierte und um die Standards 27 bis 31 erweiterte Ausgabe auf. Zwischenzeitlich sind zudem die Standards 32 bis 38 vom IPSAS-Board verabschiedet worden. Seit 2008 haben alle Standards (meist geringe) Änderungen erfahren oder sind durch neue Standards ersetzt worden. Im Rahmen des Projekts Evaluation/Teilrevision FLG führt das Finanzdepartement eine Überprüfung der neuen und der geänderten IPSAS-Standards durch und wird unserem Rat falls notwendig entsprechende Änderungen der FLV vorschlagen. Dabei soll das Augenmerk auf die Kompatibilität mit dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2) sowie auf einen vertretbaren Aufwand in der operativen Umsetzung gelegt werden. Die Umsetzung soll innerhalb des geltenden FLG erfolgen.

2.2.3.3 Schulung und Information

In der Evaluation haben wir festgestellt, dass mit dem Handbuch FLH zwar die grundlegenden Informationen zur Rechnungslegung zur Verfügung stehen, der Wissenstransfer jedoch nicht über alle Stufen in genügender Weise stattgefunden hat. Daher wird die Schulung im Bereich Rechnungslegung innerhalb der Verwaltung verstärkt. Zusätzlich führt das Finanzdepartement für die Mitglieder Ihres Rates punktuell Informationsveranstaltungen über die finanzpolitischen Instrumente, wie beispielsweise den AFP, durch.

2.3 Voranschlag-/AFP-Prozess

2.3.1 Kernfragen

In der Botschaft zum Entwurf des FLG vom 5. Februar 2010 (B 145) hat unser Rat im Kapitel B.I.3.b. zum Planungsprozess Folgendes ausgeführt: «Wir wollen mit einer Optimierung des Planungsprozesses sicherstellen, dass vermehrt aktuelle Erkenntnisse und Hochrechnungsergebnisse berücksichtigt werden können. Der Planungsprozess muss folgende Bedingungen erfüllen: Der Aufgaben- und Finanzplan muss dem Kantonsrat im vierten Quartal unterbreitet werden, die Beratungen in den Kommissionen und im Kantonsrat sollten vor dem Jahresende abgeschlossen sein, am Jahresende muss ein verbindlicher Voranschlag vorliegen.»

Diese ursprüngliche Intention unseres Rates ist mit folgenden Kernfragen überprüft worden:

- Hat sich die Beratung des AFP und des Voranschlages in der Dezembersession bewährt?
- Wie aktuell sind die Daten?
- Was sind die Auswirkungen auf die politische Beratung?
- Was sind die Auswirkungen auf Folgeprozesse bei Partnern?

2.3.2 Evaluationsergebnis

2.3.2.1 Analyse und Beurteilung der Wirkung im Allgemeinen

Sowohl für die Fraktionen der PFK als auch für unseren Rat und die Verwaltung sind die Planungsgenauigkeit und die Vermeidung eines budgetlosen Zustandes von zentraler Bedeutung. Um eine hohe Planungsgenauigkeit zu erreichen, ist der Voranschlags-/AFP-Prozess zeitlich so festzulegen, dass die erforderlichen Informationen vorliegen und bestmöglich in die Planung einfließen können. Gleichzeitig ist der Prozess möglichst schlank zu führen, sowohl was den Ressourceneinsatz als auch was die Zeitdauer betrifft. Es muss alles daran gesetzt werden, dass jeweils am 1. Januar ein festgesetzter Voranschlag vorliegt und der AFP durch Ihren Rat genehmigt wird.

2.3.2.2 Zeitpunkt der Voranschlags- und AFP-Beratung im Kantonsrat und Auswirkungen

Mit dem FLG ist der ordentliche Voranschlags-/AFP-Prozess von vorher rund sieben Monaten (April bis November) auf rund sechs Monate (Juni bis Dezember) verkürzt und im Kalenderjahr weiter nach hinten geschoben worden. Die zeitliche Verkürzung ist sowohl bei der verwaltungsinternen Erarbeitung als auch bei der Vorbereitungszeit für die Parlamentarierinnen und Parlamentarier realisiert worden. Die Beratung Ihres Rates ist von der November- auf die Dezember-Session verschoben worden.

Die Verlegung der Voranschlags- und AFP-Beratung in die Dezember-Session wird von den Fraktionen der PFK unterschiedlich beurteilt. Von einer Beratung in der Dezember-Session werden aktuellere Daten und folglich eine höhere Planungsgenauigkeit erwartet. Alle sind sich dabei des zeitlichen und politischen Drucks bewusst, in der Dezember-Session einen Voranschlag für das kommende Jahr zu beschliessen. Die Auswirkungen eines budgetlosen Zustandes wurden im Jahr 2012 sichtbar. Damals musste unser Rat Ihrem Rat einen nachgebesserten Voranschlag 2012 unterbreiten. Dieser wurde in der März-Session verabschiedet. In der Zeit des budgetlosen Zustands mussten die Ausgaben auf jene Ausnahmen beschränkt werden, welche für die wirtschaftliche und ordentliche Staatstätigkeit unerlässlich waren (vgl. § 14 Abs. 2 FLG). Diese Phase hatte nebst Verunsicherung und verzögerten Projekten auch einen zusätzlichen administrativen Aufwand zur Folge. Aus diesem Grund hat sich ein Teil der PFK-Fraktionen für eine Voranschlags- und AFP-Beratung in der November-Session ausgesprochen. So könnte eine allfällige Budgetnachbesserung Ihrem Rat noch in der Dezember-Session vorgelegt werden, was im Jahr 2008 der Fall war (Ergänzungsbotschaft zum Voranschlag 2009). Demgegenüber wurde in der PFK aber auch betont, dass man den Prozess nicht auf den hoffentlich seltenen Sonderfall einer Budgetrückweisung ausrichten sollte.

2.3.2.3 Aktualität der Planung

Dank des gleichzeitig mit der Einführung des FLG optimierten, das heisst im Kalenderjahr weiter nach hinten geschobenen Voranschlags-/AFP-Prozesses können bei der Planung in vielen Bereichen aktuellere Erkenntnisse und Hochrechnungsergebnisse berücksichtigt werden. Insbesondere liegen zu diesem späteren Zeitpunkt bessere Grundlagendaten für die Steuerprognosen (Planungsvolumen jährlich über 1,3 Mia. Fr. inkl. direkter Bundessteuer) und aktuellere Berechnungen zum nationalen Finanzausgleich (NFA; Planungsvolumen jährlich rund 150 Mio. Fr.) vor. Diese Ertragspositionen decken rund 50 Prozent des gesamten betrieblichen Ertrags ab. Das Beispiel des grossen Ertragsausfalls beim NFA im AFP-Prozess 2017–2020 spricht für einen späten AFP-Prozess. Aber auch im Bildungsbereich (insb. Hochschulbildung und Sonderschulung) und im Gesundheits- und Sozialbereich liegen zu einem späteren Zeitpunkt genauere Daten vor, welche sich positiv auf die Budgetgenauigkeit auswirken. Weiter ist auf Bereiche mit schnellem Veränderungsrhythmus, wie zum Beispiel der Informatik, hinzuweisen. Auch hier wird die Planung genauer, wenn sie möglichst spät vorgenommen werden kann. Somit würde sich ein gegenüber heute vorgezogener Voranschlags-/AFP-Prozess in wesentlichen Bereichen negativ auf die Budgetgenauigkeit auswirken. Auch könnte die Würdigung der letzten Jahresrechnung durch Ihren Rat nicht mehr in die neue Planung einfließen.

2.3.2.4 Auswirkungen auf Folgeprozesse bei Partnern

Die Auswirkungen des geltenden Voranschlags-/AFP-Prozesses auf die verschiedenen Partner sind unterschiedlich. An möglichst frühen Budgetinformationen sind insbesondere die Gemeinden interessiert. Das betrifft hauptsächlich die für die Gemeinden gewichtigen Finanzinformationen wie die Beiträge nach dem Gesetz über soziale Einrichtungen vom 19. März 2007 (SEG; SRL Nr. 894) oder die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und die Prämienverbilligung. Viele Gemeinden orientieren sich bei ihrer Planung zudem auch an den allgemeinen Wachstumsparametern des Kantons (Personalaufwand, Sachaufwand, aber auch Steuerentwicklung). Neben den Gemeinden sind zudem externe Leistungserbringer, wie beispielsweise die Institutionen gemäss SEG, an möglichst frühen Budgetinformationen durch den Kanton interessiert. Die finanzielle Planung dieser Institutionen ist stark von der Planung des Kantons abhängig. Es muss aber bedacht werden, dass auch eine zeitlich frühere Budgetinformation immer nur vorbehaltlich des Budgetbeschlusses Ihres Rates gilt. Denn erst das von Ihrem Rat festgesetzte Budget ist verbindlich. Das Risiko, dass externe Partner an ungenauen, weil zu einem frühen Zeitpunkt erhobenen Planwerten des Kantons anknüpfen, steigt. Ungenaue Budgetinformationen könnten grosse Auswirkungen auf die Planungsgenauigkeit der Partner haben.

Demgegenüber ist für die zu konsolidierenden Einheiten der gegenwärtige Voranschlags-/AFP-Prozess zeitlich eher zu früh angesetzt. Sie mussten ihren internen Fahrplan vorverlegen, um dem Kanton schon Ende Sommer eine grobe Planung liefern zu können. Die detaillierte Planung der zu konsolidierenden Einheiten erfolgt jeweils erst im Herbst.

2.3.3 Handlungsbedarf

Gestützt auf die obigen Ausführungen lassen sich die Vor- und Nachteile der beiden Lösungen wie folgt zusammenfassen:

Beurteilung des heutigen Prozesses (Start im Juni und parlamentarische Beratung im Dezember)

- + grössere Planungsgenauigkeit, insbesondere auch was die zentralen Einnahmepositionen betrifft
- + zeitlich konzentrierter, schlanker AFP-Prozess
- + verlässliche Planung der zu konsolidierenden Einheiten
- + Würdigung der letzten Jahresrechnung durch das Parlament kann in die Planung einbezogen werden
- relativ späte Budgetinformationen an die Partner (Gemeinden, externe Leistungserbringer)
- beschränkter zeitlicher Handlungsspielraum, um das Budget vor Jahresende nachbessern zu können
- Belastung der Sommerferien für die an der Erarbeitung des AFP beteiligten Mitarbeitenden innerhalb der Verwaltung

Beurteilung eines gegenüber heute vorverlegten Prozesses (Start im April und parlamentarische Beratung im November)

- + grösserer zeitlicher Handlungsspielraum, um das Budget bis zur Dezember-Session nachbessern zu können
- + frühere Budgetinformationen an die Partner (Gemeinden, externe Leistungserbringer)
- + Entlastung der Sommerferien für die an der Erarbeitung des AFP beteiligten Mitarbeitenden innerhalb der Verwaltung
- beeinträchtigte Planungsgenauigkeit (Budgetnachbesserungen wie z.B. jeweils im Kanton Zürich)
- verlängerter AFP-Prozess
- unsichere Planung seitens der zu konsolidierenden Einheiten

Oberstes Ziel aller Beteiligten ist es, ein neues Kalenderjahr mit einem festgesetzten Voranschlag von hoher Planungsgenauigkeit beginnen zu können. Unser Rat hält deshalb am heutigen Prozess mit der Beratung in Ihrem Rat im Dezember fest. Gegen eine zeitliche Vorverlegung auf die November-Session spricht die damit verbundene geringere Planungsgenauigkeit sowohl in der Kernverwaltung als auch bei den konsolidierten Einheiten. Unser Rat kann beim derzeitigen Prozess aktuelle Erkenntnisse jeweils bis Anfang September in die laufende AFP-Planung aufnehmen. Zudem kann der Prozess so zeitlich konzentriert und schlank gehalten werden. Leider sind definitive Informationen zum Voranschlag an nachgelagerte Partner weiterhin erst relativ spät möglich, dafür ist deren Verlässlichkeit höher. Wir bedienen die Gemeinden aber schon jetzt an fest im Voranschlags-/AFP-Prozess integrierten Terminen mit vorliegenden Informationen.

Der Voranschlags-/AFP-Prozess soll nicht auf den Sonderfall einer Budgetrückweisung ausgerichtet werden. Bereits heute ist es gängige Praxis, dass Ihr Rat gezielte Anpassungen am Voranschlagsentwurf beschliesst. Diese werden in den festgesetzten Voranschlag eingerechnet. Falls Ihr Rat nicht genau bezeichnete Anpassungen in grösserem Ausmass verlangen würde, wäre auch bei einer Beratung im November das Zeitfenster für fundierte Nachbesserungen am Voranschlag bis zur erneuten Beratung in der Dezember-Session zu kurz. Das Hauptaugenmerk soll aus unserer Sicht somit auf eine ausführliche Budgetdebatte im Dezember gerichtet werden. Dafür hat Ihr Rat seit 2015 einen dritten Sessionstag im Dezember zur Beratung des Voranschlags und des AFP unterstützt. Ebenfalls im Dezember finden beispielsweise die Budgetberatungen in den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Glarus, Graubünden, Schwyz, Uri und Zürich statt.

2.4 Weitere Themenbereiche mit Handlungsbedarf

Im Rahmen der Evaluation des FLG hat sich ausserhalb der Evaluationsschwerpunkte insbesondere in den Themenbereichen mehrjährige Leistungsplanung, Globalbudget in der Investitionsrechnung und dem Kreditrecht Handlungsbedarf abgezeichnet.

2.4.1 Erstellung mehrjährige Leistungsplanung

Mit dem FLG ist neu das Instrument der mehrjährigen, in der Regel vierjährigen Leistungsplanung (MJLP) pro Aufgabenbereich geschaffen worden (vgl. § 19 FLG). Dieses Instrument ist auf der Ebene der betrieblichen Steuerung angesiedelt und soll die Strategie- und Wirkungsorientierung stärken, indem die Ziele und Massnahmen aus der Kantonsstrategie und dem Legislaturprogramm konkretisiert und Vorgaben für die Darstellung des Aufgabenbereichs im AFP definiert werden. Bei der erstmaligen Umsetzung wurde die MJLP 2012–2015 in einem gesonderten Dokument erstellt. Es zeigte sich aber, dass die Inhalte dieser MJLP pro Aufgabenbereich und die Darstellung der Aufgabenbereiche im AFP 2012–2015 zum grössten Teil identisch waren und so das gesonderte Dokument MJLP 2012–2015 wenig Mehrwert gebracht hat. Das Dokument MJLP 2012–2015 wurde nach der Erarbeitung nicht weiter benutzt.

Aus diesem Grund hat unser Rat bei der Erarbeitung der MJLP 2016–2019 eine Korrektur vorgenommen: Weil im ersten Jahr einer neuen Legislatur die Inhalte je Aufgabenbereich im AFP und in der MJLP sachlich zwingend identisch sein müssen und die bisherigen Doppelspurigkeiten vermieden werden sollen, wurde die MJLP 2016–2019 so weit als möglich in den AFP 2016–2019 integriert. Als Grundlage für die MJLP der einzelnen Aufgabenbereiche wurden lediglich noch Wirkungsmodelle sowie Stärken-Schwächen-Analysen separat erarbeitet. So konnten die Synergien zwischen MJLP und AFP im Interesse der grösstmöglichen Effizienz genutzt werden.

Der erste AFP der neuen Legislatur ist daher ein besonderer AFP. Die in diesem Dokument dargestellten Aufgabenbereiche stellen gleichzeitig die Konkretisierung des Legislaturprogramms auf Stufe Aufgabenbereich und auch die mehrjährige Leistungsplanung für die nächsten vier Jahre dar. Falls sich in den nachfolgenden AFP einer Legislatur Veränderungen gegenüber dem Legislaturprogramm oder der MJLP ergeben, ist immer auf diesen ersten AFP der Legislatur zu referenzieren. Zur Verdeutlichung dieser Praxis beantragt unser Rat eine Ergänzung von § 19 Absatz 1 FLG (vgl. Kap. 3.3).

2.4.2 Globalbudget in der Investitionsrechnung

Mittels Voranschlagskrediten bewilligt (und beschränkt) Ihr Rat die verfügbaren finanziellen Mittel. Im Gegensatz zum Globalbudget der Erfolgsrechnung (Saldo von Aufwand und Ertrag) umfasst der Voranschlagskredit der Investitionsrechnung nur die Investitionsausgaben (Brutto-Investitionen). Die Investitionseinnahmen werden separat ausgewiesen. Die Steuerung erfolgt in der Investitionsrechnung nicht über die Nettoinvestitionen, das heisst nicht über die effektiv vom Kanton Luzern eingesetzten Mittel.

Im Wasserbau werden beispielsweise die Investitionen durch den Bund, die Gemeinden und Dritte mitfinanziert. Für die Planung aus Sicht des Kantons sind zwar

die Nettoinvestitionen, das heisst die vom Kanton eingesetzten Mittel, entscheidend, dennoch wird die Investitionsrechnung über die Investitionsausgaben gesteuert. Sollten für bestimmte Investitionen höhere Einnahmen eingehen, können diese bei einer Steuerung über die Investitionsausgaben nicht für höhere Ausgaben als geplant genutzt werden, da sich der festgesetzte Ausgabenkredit nicht verändert hat. Es müsste ein Nachtragskredit beantragt werden, obwohl die Nettoinvestitionen unverändert bleiben. Demgegenüber dürfen im Fall von tieferen Einnahmen als ursprünglich geplant die Ausgaben gestützt auf den festgesetzten Ausgabenkredit weiterhin hoch gehalten werden. Dies obwohl sich dadurch die Nettoinvestitionen erhöhen. Derselbe Effekt kann auch bei einer Veränderung der durchlaufenden Mittel eintreten, wenn diese tiefer ausfallen als ursprünglich geplant.

Unser Rat beantragt deshalb, die Voranschlagskredite der Investitionsrechnung künftig wie jene der Erfolgsrechnung als Globalbudget festzusetzen (vgl. Kap. 3.4).

2.4.3 Weitere kreditrechtliche Themen

Die Ausgabenkompetenzen Ihres Rates und unseres Rates werden in der Kantonsverfassung und im Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen klar geregelt. Nach § 23 Absatz 1b FLG liegt die Ausgabenkompetenz für freibestimmbare Ausgaben unter 3 Millionen Franken und für gebundene Ausgaben bei unserem Rat. Gemäss § 23 Absatz 2 FLG können wir unsere Ausgabenbefugnisse in bestimmtem Ausmass an die uns unterstellten Organisationseinheiten übertragen. Von dieser Kompetenz hat unser Rat mit dem Erlass von § 32 FLV Gebrauch gemacht. Danach beschliessen die Departemente und die Staatskanzlei über freibestimmbare Ausgaben bis 500000 Franken sowie gebundene Ausgaben unter 3000000 Franken. Über gebundene Ausgaben ab 3000000 Franken beschliessen sie, sofern diese Ausgaben gestützt auf eine der in Anhang 2 zur FLV aufgeführten Bestimmung bewilligt werden (§ 32 Abs. 1c FLV). Mit der Regelung von § 32 Absatz 1c FLV wird bezweckt, dass in den Fällen, in welchen Ausgaben als «eng» gebunden zu qualifizieren sind (d. h. überhaupt kein Ermessensspielraum besteht, ob und wie und in welchem Umfang die Ausgabe zu tätigen ist) diese Ausgaben anstelle unseres Rates durch das zuständige Departement bewilligt werden können. Bei den in Anhang 2 aufgenommenen Sachverhalten liegt die Ausgabenkompetenz also abschliessend bei den Departementen.

Bei der Evaluation haben wir festgestellt, dass dieser Anhang 2 fünf Jahre nach der Inkraftsetzung nicht mehr aktuell ist. Die Finanzkontrolle hat zudem in Revisionsberichten bei gewissen Ausgaben die Prüfung von deren Aufnahme in den Anhang 2 zur FLV empfohlen. Unser Rat hat eine entsprechende Überprüfung und in deren Folge am 27. November 2015 eine punktuelle Anpassung des Anhangs 2 zur FLV vorgenommen.

In der operativen Umsetzung des Kreditrechtes haben sich in den vergangenen Jahren auf Verwaltungsebene unterschiedliche Fragen gestellt. Diese betrafen beispielsweise die Unterscheidung von freibestimbaren und gebundenen Ausgaben oder die Voraussetzungen für die Bewilligung einer Kreditüberschreitung durch un-

seren Rat. Wir werden diesen Informationsbedarf primär durch Schulungen der Mitarbeitenden und allfällige Präzisierungen im FLH abdecken. Punktuell wird unser Rat Ergänzungen der FLV prüfen.

3 Grundzüge der Teilrevision

Im Kapitel 2 wurden die Evaluationsergebnisse erläutert und der Handlungsbedarf insgesamt aufgezeigt. Der festgestellte Handlungsbedarf besteht teilweise im Kompetenzbereich unseres Rates oder jenem des Finanzdepartementes, da lediglich eine Anpassung der Verordnung (FLV) oder des Handbuchs (FLH) erforderlich ist. Im vorliegenden Kapitel erläutern wir jene Anpassungen, welche eine Gesetzesänderung benötigen und somit im Kompetenzbereich Ihres Rates liegen.

3.1 Anpassung der finanzpolitischen Steuerung

Die duale Schuldenbremse mit dem Schutz des Eigenkapitals und der Steuerung der Verschuldung hat sich bewährt und soll grundsätzlich beibehalten werden. Die Schuldenbremse soll sich dabei weiterhin auf die Kernverwaltung beschränken. Der Verschuldung der konsolidierten Einheiten soll ausserhalb der Schuldenbremse, im Rahmen der Public Corporate Governance (PCG), die notwendige Aufmerksamkeit geschenkt werden. Im Bereich der Investitionen soll die Schuldenbremse flexibler werden, indem neu nicht mehr die generelle Vermeidung neuer Schulden angestrebt wird, sondern ein tragbares Schuldenniveau. Der Ausgleich der Erfolgsrechnung soll neu fortwährend und nicht mehr rollend über fünf Jahre sichergestellt werden. Korrekturmassnahmen zur Einhaltung der Schuldenbremse sollen sowohl proaktiv durch den AFP als auch reaktiv durch das Ergebnis der Jahresrechnung ausgelöst werden können.

3.1.1 Zielsetzung der finanzpolitischen Steuerung

Das Ziel der finanzpolitischen Steuerung gemäss geltendem § 6 FLG ist der Erhalt des Eigenkapitals und die Vermeidung neuer Schulden. Während das Ziel des Erhalts des Eigenkapitals unverändert beibehalten werden soll, beantragt unser Rat beim Schuldenziel, die heutige «Vermeidung neuer Schulden» durch «tragbare Schulden» zu ersetzen. Damit wird eine grössere Flexibilität für Investitionen geschaffen. Neue Schulden sollen nicht mehr explizit ausgeschlossen werden. Die Verschuldung muss jedoch tragbar sein. Ein Verzehr des Eigenkapitals oder eine überbordende Verschuldung würde die Finanzierung der staatlichen Leistungen und Infrastrukturen gefährden und die Handlungsfähigkeit des Kantons Luzern einschränken, weil ein immer grösserer Teil der Staatseinnahmen für Schuldzinsen aufgewendet werden müsste.

Mit dem Ziel, das Eigenkapital zu erhalten, wird eine Verschuldung über die Erfolgsrechnung durch nicht finanzierte Konsumausgaben weiterhin verhindert. Eine Flexibilisierung bei der Begrenzung der Verschuldung erhöht die proaktive Handlungsfähigkeit Ihres und unseres Rates. Der Aufbau dringend notwendiger Infrastrukturen wird unterstützt. Gewisse Einsparungen in der Erfolgsrechnung können nur realisiert werden, wenn die Schuldenbremse zulässt, dass vorgängig die dafür notwendigen Investitionen getätigt werden können.

3.1.2 Steuerung von Organisationen mit kantonaler Beteiligung

Die Schuldenbremse soll sich wie bisher auf die Kernverwaltung beschränken. Eine konsolidierte Schuldenbremse wurde in der Vernehmlassung deutlich abgelehnt. Die Notwendigkeit einer (separaten) Steuerung der ausgelagerten Einheiten wurde jedoch mehrfach betont.

Die Steuerung der Organisationen mit kantonaler Beteiligung soll weiterhin im Rahmen der Public Corporate Governance (PCG) erfolgen. Die Instrumente Eignerstrategie, Beteiligungsstrategie sowie Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie haben sich grundsätzlich bewährt. Unser Rat möchte jedoch bei den Eignerstrategien die risikobasierte Steuerung verstärken und somit die Ressourcen zielgerichteter einsetzen.

Gemäss § 20e Absatz 2 FLG enthalten die Eignerstrategien die unternehmerischen, wirtschaftlichen, politischen, ökologischen und sozialen Ziele des Kantons als Eigner sowie Vorgaben zur Führung, Kontrolle, Effizienz und Transparenz. Um den Risiken vermehrt Rechnung zu tragen, wollen wir die Eignerstrategien von konsolidierten Einheiten mit bedeutender Investitionstätigkeit künftig zusätzlich mit Vorgaben zur maximalen Verschuldung versehen.

Der Kanton hält zurzeit 17 Mehrheitsbeteiligungen und 30 Minderheitsbeteiligungen. Bei den Minderheitsbeteiligungen werden derzeit 25 Beteiligungen der Risikokategorie C (tief) zugewiesen. Bei diesen Minderheitsbeteiligungen mit tiefem Risiko handelt es sich mehrheitlich um Stiftungen sowie Organisationen, an denen der Kanton eine sehr geringe Beteiligung hält. Unser Rat möchte künftig bei diesen Beteiligungen aus Effizienzgründen auf die Erstellung einer Eignerstrategie verzichten.

3.1.3 Steuerung Erhalt Eigenkapital

Der Erhalt des Eigenkapitals wird durch eine ausgeglichene Erfolgsrechnung sichergestellt. Heute wird die Erfolgsrechnung via jährliche Vorgaben sowie über einen rollenden fünfjährigen Ausgleich gesteuert. Dabei werden das Rechnungsergebnis des Vorjahres, der Voranschlag des laufenden Jahres, der Voranschlagsentwurf für das kommende Jahr und zwei weitere Planjahre berücksichtigt (vgl. § 5 FLV).

Neu soll die Erfolgsrechnung über ein statistisches Ausgleichskonto analog einem Gewinnvortrag gesteuert werden. Dieses Ausgleichskonto dient als Schwankungsreserve und darf keinen Aufwandüberschuss (Verlustvortrag) aufweisen. Der Saldo

des Ausgleichskontos ergibt sich aus einem Anfangssaldo, welcher auf 100 Millionen Franken festgesetzt werden soll, sowie den ordentlichen Ergebnissen der Erfolgsrechnung ab dem Jahr 2018. Der Anfangssaldo von 100 Millionen Franken dient als Reserve, um notfalls einen Aufwandüberschuss abzufedern, ohne dass die Schuldenbremse verletzt wird. Für weitere Ausführungen zu diesem Thema verweisen wir auf das Kapitel 6.1.2.2.

Der Vorteil gegenüber dem rollenden fünfjährigen Ausgleich besteht darin, dass über das Ausgleichskonto alle Jahresergebnisse ab 2018 enthalten bleiben. Somit können Ertragsüberschüsse längerfristig in den Folgejahren wieder genutzt werden. Aufwandüberschüsse müssen konsequent kompensiert werden. Der Ausgleich konjunktureller Schwankungen wird erleichtert, da mehr als nur ein abgeschlossenes Jahr im Ausgleich berücksichtigt wird. Damit werden auch die Auswirkungen von Planungsunsicherheiten, wie beispielsweise die Ausschüttung der schweizerischen Nationalbank (SNB), entschärft. Wird ein Ertrag als eher unwahrscheinlich eingeschätzt, wird er nicht budgetiert. Geht der Ertrag trotzdem ein, fliesst das verbesserte Jahresergebnis in das Ausgleichskonto und kann zur Deckung von Verlusten in Folgejahren verwendet werden. Falls im Gegenzug ein geplanter Ertrag nicht eingeht, schmälert dies die Reserve auf dem Ausgleichskonto. Die Schuldenbremse wird so lange nicht verletzt, wie das Ausgleichskonto einen Ertragsüberschuss aufweist. Das statistische Ausgleichskonto ermöglicht sowohl die vorausschauende Steuerung im AFP als auch rückblickend den Nachweis über die Einhaltung der Schuldenbremse (vgl. Kap 3.1.5).

3.1.4 Steuerung der Verschuldung

Heute wird die Verschuldung indirekt über die jährlichen Vorgaben und einen rollenden fünfjährigen Ausgleich der Geldflussrechnung gesteuert. Diese Regelung ist darauf ausgerichtet, die Verschuldung nicht zu erhöhen. Mit der Anpassung der Zielsetzung der finanzpolitischen Steuerung (vgl. Kap. 3.1.1) soll sich die Verschuldung neu in einem tragbaren Bereich bewegen können. Deshalb will unser Rat die Verschuldung künftig über eine direkte Begrenzung der Nettoschulden der Bilanz steuern.

Unter Nettoschulden werden dabei das Fremdkapital ohne die passivierten Investitionsbeiträge, welche der Kanton zur Finanzierung konkreter Investitionen (z. B. vom Bund) erhält, abzüglich des Finanzvermögens verstanden. Damit soll die etablierte Kennzahl «Nettoschuld I» aus dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2) verwendet werden. Die Nettoschulden bilden die Basis für die künftige Belastung des Staatshaushaltes durch Zinsen und Amortisationen gut ab, weil sie nebst dem Fremdkapital das Finanzvermögen entlastend berücksichtigen.

Die zulässigen Nettoschulden sollen nicht absolut festgelegt werden. Im Sinn der Zielsetzungen «tragbare Schulden» und «sichere Finanzierung der staatlichen Leistungen und Infrastrukturen» soll sich die Schuldengrenze dem veränderten Umfeld in einem gewissen Rahmen anpassen können. Schulden sind grundsätzlich tragbar, wenn die Folgekosten durch die Erfolgsrechnung finanzierbar sind und sie langfristig

nicht schneller wachsen als die Wirtschaft des Kantons. Für die Schuldengrenze soll deshalb der Bruttoertrag einer Einheit der Staatssteuern als Bezugsgrösse definiert werden. Damit steigt beispielsweise die Schuldengrenze, wenn sich die Steuerkraft des Kantons verbessert. Sie sinkt jedoch, wenn sich die Steuerkraft verschlechtert. Mit der Anbindung an den Ertrag einer Einheit der Staatssteuern wird mit der Schuldengrenze zudem indirekt die Teuerungsentwicklung berücksichtigt. Im Vernehmlassungsverfahren wurden primär aus konjunkturpolitischen Gründen Vorbehalte zur Bezugsgrösse «Bruttoertrag einer Einheit der Staatssteuern» geäussert. Unser Rat hat diese Bedenken aufgenommen und sieht im Änderungsentwurf nun mit der Berücksichtigung der durchschnittlichen Erträge der letzten fünf Jahre eine Glättung der Schuldengrenze vor. Detaillierte Ausführungen zu diesem Thema finden Sie im Kapitel 4.2.4.

Unser Rat sieht eine Schuldengrenze von 90 Prozent des Bruttoertrags einer Einheit der Staatssteuern vor. Für weitere Ausführungen zur Festlegung dieser Schuldengrenze und zu den finanziellen Auswirkungen verweisen wir auf Kapitel 6.1.3.2.

Die vorgesehene Regelung führt in der finanzpolitischen Steuerung zu einer Flexibilisierung bei der Investitionstätigkeit. Heute muss der jährliche Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit mindestens 80 Prozent der Investitionen abdecken (vgl. § 7 Abs. 2 FLG). Neu soll diese jährliche Einschränkung bei den Investitionen entfallen. Wegen der Pflicht zum Ausgleich der Geldflussrechnung innert fünf Jahren (vgl. § 6 Abs. 1 FLG) sind heute grössere Investitionen schwierig zu realisieren, weil diese durch den Kanton nicht innerhalb dieser kurzen Frist selber finanziert werden können. Fremdfinanzierte Investitionen sollen in der Schuldenbremse künftig allein durch die Schuldengrenze limitiert werden. Insbesondere in zeitlicher Hinsicht entsteht dadurch ein grösserer Handlungsspielraum, da Investitionen beispielsweise mit Finanzierungsüberschüssen aus mehreren Vorjahren finanziert werden können.

Die Schuldengrenze bildet den Rahmen für die maximale Verschuldung. Innerhalb dieser Schuldengrenze soll die langfristige Planung und Steuerung der Verschuldung über die Schuldenziele im Legislaturprogramm und über den AFP erfolgen.

3.1.5 Korrekturmassnahmen

Die finanzpolitische Steuerung (Schuldenbremse) verlangt, dass sowohl das statistische Ausgleichskonto der Erfolgsrechnung keinen Aufwandüberschuss aufweist als auch die Nettoschulden die Schuldengrenze nicht überschreiten.

In erster Priorität soll die Einhaltung der Schuldenbremse durch eine vorausschauende Steuerung im AFP und im Voranschlag erreicht werden (Navigation), sodass es gar nicht erst zu einer Verletzung der Schuldenbremse in der Jahresrechnung kommt. Im Voranschlag müssen die Vorgaben der Schuldenbremse zwingend eingehalten werden. Nach Ablauf des betroffenen Rechnungsjahres würde die Schuldenbremse sonst bereits verletzt. Wenn sich im AFP abzeichnet, dass die Schuldenbremse in späteren Jahren nicht eingehalten werden kann, hat unser Rat, wie bereits unter der heute geltenden Regelung (vgl. § 6 Abs. 2 FLG), Massnahmen zu erarbeiten und diese in den nächsten AFP zu integrieren.

In zweiter Priorität soll jeweils in der Jahresrechnung der Nachweis über die Einhaltung der Schuldenbremse erbracht werden. Wenn rückblickend eine Verletzung der Schuldenbremse festgestellt wird, soll ein Sanierungsprogramm ausgelöst werden, welches die Wiedereinhaltung der Schuldenbremse sicherstellt. Die Sanierung des Finanzhaushaltes soll grundsätzlich durch ein von unserem Rat zu erarbeitendes Massnahmenpaket erfolgen, welches in den nächsten AFP zu integrieren ist. Als unterstützende Massnahme sollen bis zum Beschluss eines Voranschlages, der die Wiedereinhaltung der Schuldenbremse sicherstellt, ausschliesslich die für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlichen Ausgaben getätigt werden dürfen.

3.2 Ausweis des Beteiligungsspiegels

Nach § 41 Unterabsatz d FLG enthält der Anhang zur Jahresrechnung einen Beteiligungsspiegel und einen Bericht über die Eventualverpflichtungen. Der Beteiligungsspiegel besteht aus einer Übersicht über alle Beteiligungen im Verwaltungsvermögen.

Gestützt auf § 20d Absatz 2 FLG haben wir Ihrem Rat seit 1. Januar 2013 jährlich den Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie zur Genehmigung vorzulegen. Dieser Bericht enthält detaillierte Informationen zu den einzelnen Beteiligungen und wird jeweils neben der Jahresrechnung in den Jahresbericht integriert.

Der Beteiligungsspiegel soll nach wie vor im Jahresbericht enthalten sein. Neu soll er aber sachrichtig in den Berichtsteil über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie und nicht mehr in den Anhang der Jahresrechnung eingefügt werden. Diese Verschiebung setzt eine Anpassung von § 41 Unterabsatz d FLG durch Ihren Rat voraus.

3.3 Erstellung mehrjährige Leistungsplanung

Zur Stärkung der Strategie- und Wirkungsorientierung ist mit dem neuen FLG das Instrument der mehrjährigen Leistungsplanung (MJLP) geschaffen worden (vgl. § 19 FLG). Die MJLP erstreckt sich auf je einen Aufgabenbereich und ist für diesen Aufgabenbereich in der Regel vier Jahre gültig. Weil im ersten Jahr einer neuen Legislatur die Inhalte je Aufgabenbereich im AFP und in der mehrjährigen Leistungsplanung sachlich zwingend identisch sein müssen und höchstens ein unterschiedlicher Detaillierungsgrad möglich ist, soll die Darstellung der mehrjährigen Leistungsplanung so weit als möglich in den AFP integriert werden (vgl. Evaluation in Kap. 2.4.1). Damit kann auf eines von zwei bisher nahezu gleichzeitig zu erarbeitenden Dokumente verzichtet und die Effizienz gesteigert werden. Die Erarbeitung der mehrjährigen Leistungsplanung soll als separater Prozessschritt jeweils in den ersten AFP-Prozess einer neuen Legislatur integriert werden. Unser Rat beantragt deshalb, § 19 Absatz 1 FLG entsprechend zu ergänzen.

3.4 Globalbudget in der Investitionsrechnung

Mittels Voranschlagskrediten bewilligt (und beschränkt) Ihr Rat die verfügbaren finanziellen Mittel. Im Gegensatz zum Globalbudget der Erfolgsrechnung (Saldo Aufwand und Ertrag) umfasst der Voranschlagskredit der Investitionsrechnung nach der heute gültigen Regelung nur die Investitionsausgaben (Brutto-Investitionen; vgl. § 12 FLG). Die Investitionseinnahmen werden separat ausgewiesen. Für die Planung sind aus Sicht des Kantons zwar am Ende die Nettoinvestitionen, das heisst die vom Kanton eingesetzten Mittel, entscheidend. Dennoch wird die Investitionsrechnung über die Investitionsausgaben gesteuert.

In der Botschaft unseres Rates zum Entwurf des FLG wurde festgehalten, dass eine Saldobetrachtung im Investitionsbereich zu erheblichen Umsetzungsschwierigkeiten (z.B. bei Projektverzögerungen) führen würde, wenn beispielsweise Bundesbeiträge in anderen Jahren ausgerichtet werden, als sie geplant wurden (B 145, Kap. B. I. 3b). Aus heutiger Sicht ist diese Argumentation nicht mehr stichhaltig. Wenn Bundesbeiträge direkt an eine Investition gebunden sind und ein rechtlicher Anspruch darauf besteht, werden sie entsprechend dem Fortschritt des Vorhabens buchhalterisch berücksichtigt, auch wenn die Zahlung durch den Bund nicht zeitgleich erfolgt (z.B. Abgrenzung der Bundesbeiträge an die Universität Luzern). Somit stehen genügend Mittel zur Verfügung, und die Umsetzung des Vorhabens wird nicht behindert. Wenn die Bundesbeiträge hingegen nicht direkt an ein Vorhaben gebunden sind oder allenfalls gar kein rechtlicher Anspruch auf diese besteht, ist es nur folgerichtig, dass bei ihrem Ausbleiben die Investitionsausgaben angepasst werden müssen, um den Budgetkredit nicht zu überschreiten.

§ 12 Absatz 3 FLG soll deshalb dahingehend angepasst werden, dass auch in der Investitionsrechnung die Voranschlagskredite als Globalbudget festgesetzt werden.

4 Ergebnis der Vernehmlassung

Wir führten vom 16. März bis 31. Mai 2016 ein Vernehmlassungsverfahren durch. Es gingen 17 Vernehmlassungsantworten ein. Neben Departementen liessen sich folgende Adressaten vernehmen:

- 6 Parteien (CVP, SVP, FDP, SP, Grüne, Grünliberale),
- 5 konsolidierte Einheiten (Universität Luzern, Lustat Statistik Luzern, Luzerner Kantonsspital, Luzerner Psychiatrie, Verkehrsverbund Luzern),
- 2 weitere Organisationen (Landwirtschaftliche Kreditkasse des Kantons Luzern, Luzerner Bäuerinnen- und Bauernverband).

4.1 Allgemeine Stellungnahmen

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer hat die Vorlage grundsätzlich positiv beurteilt. Die CVP begrüsst die Marschrichtung. Die FDP sieht in der Vorlage eine Grundlage, die aber noch Feinanpassungen erfordere. Die SP

findet, dass ihre Kritik an der bisherigen kantonalen Schuldenbremse im Grundsatz Gehör gefunden habe. Die GLP begrüsst ausdrücklich, dass unser Rat eine Vorlage zur Revision der Schuldenbremse erarbeitet. Die SVP erachtet den Zeitpunkt für eine Anpassung des FLG als sehr ungünstig. Die Folge sei, dass in Krisenzeiten nicht das Problem der zu hohen Ausgaben angegangen werde, sondern dass das Problem mittels Gesetzesänderung wegdefiniert werde. Die Arbeiten an der Gesetzesrevision seien deshalb einzustellen, bis die Finanzen wieder im Lot seien.

Wir halten trotz der Stellungnahme der SVP an der Gesetzesrevision fest. Von den anderen Parteien wurde die Revision explizit begrüsst. Die revidierte Schuldenbremse soll erstmals für den AFP 2018–2021 in Kraft treten und für eine gewisse Entlastung sorgen. Unser Rat erachtet es deshalb nicht als zielführend, das Vorhaben abzubrechen.

4.2 Stellungnahmen zur Schuldenbremse und deren Würdigung

4.2.1 Zielsetzung der finanzpolitischen Steuerung

Das Ziel der finanzpolitischen Steuerung gemäss geltendem § 6 FLG ist der Erhalt des Eigenkapitals und die Vermeidung neuer Schulden. Während das Ziel des Erhalts des Eigenkapitals unverändert beibehalten werden soll, beantragt unser Rat beim Schuldenziel die heutige «Vermeidung neuer Schulden» durch «tragbare Schulden» zu ersetzen. Diese neue Zielsetzung wurde in der Vernehmlassung grossmehrheitlich unterstützt. Lediglich die SVP lehnt die Zielsetzung der «tragbaren Schulden» klar ab, da damit die Schuldenbremse weiter gelockert werde.

Eine Flexibilisierung bei der Begrenzung der Verschuldung erhöht die proaktive Handlungsfähigkeit Ihres und unseres Rates. Der Aufbau dringend notwendiger Infrastruktur wird unterstützt. Gewisse Einsparungen in der Erfolgsrechnung können nur realisiert werden, wenn die Schuldenbremse zulässt, vorgängig die dafür notwendigen Investitionen zu tätigen. Unser Rat hält deshalb an der vorgeschlagenen Zielsetzung «tragbare Schulden» fest.

4.2.2 Geltungsbereich der finanzpolitischen Steuerung

Die ursprünglich vorgeschlagene umfassende Gesamtsteuerung über die konsolidierte Rechnung und Planung fand in der Vernehmlassung keine Unterstützung. CVP, SVP, SP und GLP lehnten das Vorhaben entschieden ab, ebenso der Grossteil der konsolidierten Einheiten.

Die Notwendigkeit einer (separaten) Steuerung der ausgelagerten Einheiten wurde jedoch von den Vernehmlassungsadressaten mehrfach betont. So votiert die CVP, dass es zwingend erforderlich sei, den Risiken betreffend Finanzlage und Verschuldung der verselbständigten Unternehmen genügend Rechnung zu tragen. Dies solle aber mit den heutigen Mitteln geschehen: Durch Ihren Rat, der bei Bedarf die

entsprechenden Gesetze anpassen könne (z.B. Spitalgesetz), oder via unseren Rat, der mittels Eignerstrategie die notwendigen Leitlinien setzen könne. Die SVP findet es richtig, dass die finanzpolitische Steuerung auf Stufe Konzern erfolgt. Ihrer Ansicht nach sollte aber eine differenzierte Schuldenbremse für die Kernverwaltung und ausgelagerte Bereiche konzipiert werden. Die FDP unterstützt die erweiterte Betrachtung grundsätzlich, da sie die Gesamtbetrachtung als sinnvoll erachtet, vor allem in Bezug auf das Gesamtrisiko der Verschuldung. Allerdings ist ihrer Meinung nach die Schuldenbremse auf die einzelnen Einheiten separat anzuwenden, damit diese in ihrer Eigenverantwortung unterstützt würden.

Unser Rat hat aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse entschieden, auf eine konsolidierte Schuldenbremse zu verzichten. Die Schuldenbremse soll sich wie bisher auf die Kernverwaltung beschränken. Wir haben deshalb das in der Vernehmlassungsvorlage vorgestellte konsolidierte Modell auf die Kernverwaltung adaptiert und entsprechende Anpassungen an den Parametern vorgenommen. Wir verweisen dazu auf die folgenden Kapitel.

Die Steuerung der ausgelagerten Einheiten erfolgt weiterhin ausserhalb der Schuldenbremse im Rahmen der Public Corporate Governance (PCG). Um den Risiken der ausgelagerten Einheiten vermehrt Rechnung zu tragen, wollen wir die Eignerstrategien von konsolidierten Einheiten mit wesentlicher Investitionstätigkeit künftig zusätzlich mit Vorgaben zur maximalen Verschuldung versehen.

4.2.3 Steuerung Erhalt Eigenkapital

Der Erhalt des Eigenkapitals wird durch eine ausgeglichene Erfolgsrechnung sichergestellt. Heute wird die Erfolgsrechnung über jährliche Vorgaben sowie über einen rollenden fünfjährigen Ausgleich gesteuert. Neu soll die Erfolgsrechnung über ein statistisches Ausgleichskonto analog einem Gewinnvortrag gesteuert werden. Dieses Ausgleichskonto dient als Schwankungsreserve und darf keinen Aufwandüberschuss (Verlustvortrag) aufweisen.

Dieser Lösungsvorschlag stiess in der Vernehmlassung auf sehr breite Zustimmung.

Unser Rat hält am vorgesehenen statistischen Ausgleichskonto fest. Wir beantragen jedoch, im Gegensatz zur Vernehmlassungsvorlage, im Ausgleichskonto die Ergebnisse der Kernverwaltung ab 2018 zu berücksichtigen und für das Ausgleichskonto einen Anfangssaldo von 100 Millionen Franken festzusetzen.

In der Vernehmlassungsvorlage hatten wir die Berücksichtigung der konsolidierten Ergebnisse ab 2012 vorgeschlagen, dies unter anderem, weil seit 2012 eine konsolidierte Rechnung erstellt wird. Im vorliegenden Änderungsentwurf beantragen wir, die Schuldenbremse weiterhin auf die Kernverwaltung zu beschränken und somit auf eine konsolidierte Schuldenbremse zu verzichten. Deshalb soll das Ausgleichskonto gleichzeitig mit dem Inkrafttreten

der Gesetzesänderung für das Jahr 2018 starten. Der Anfangssaldo von 100 Millionen Franken dient als Reserve, um im Notfall einen Aufwandüberschuss abfedern zu können, ohne die Schuldenbremse zu verletzen. Weitere Ausführungen zum Ausgleichskonto, zur Höhe des Anfangssaldos und zu den finanziellen Auswirkungen finden sich im Kapitel 6.1.2.2.

4.2.4 Steuerung der Verschuldung

Heute erfolgt die Steuerung der Verschuldung indirekt über die jährlichen Vorgaben und einen rollenden fünfjährigen Ausgleich der Geldflussrechnung. Diese Regelung ist darauf ausgerichtet, die Verschuldung nicht zu erhöhen. Mit der Anpassung der Zielsetzung der finanzpolitischen Steuerung soll sich die Verschuldung neu in einem tragbaren Bereich bewegen können. Deshalb haben wir in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagen, die Verschuldung künftig über eine direkte Begrenzung der Nettoschulden der Bilanz zu steuern. Die Begrenzung der Nettoschulden im Verhältnis zum Bruttoertrag einer Einheit der Staatssteuern wurde von den Parteien unterschiedlich beurteilt:

Die CVP ist mit dieser Bestimmung im Grundsatz einverstanden. Sie erachtet den Wechsel von der Geldflussrechnung zur Nettoschuld als notwendig. Sie beurteilt jedoch den Bezug zum Staatssteuerertrag je Einheit aus konjunkturpolitischen Gründen als kritisch. Es bestehe das Risiko, dass bei sinkenden Steuereinnahmen Schulden abgebaut werden müssten, was volkswirtschaftlich nicht sinnvoll sei. SP, Grüne und GLP teilen diese Bedenken. Die SVP lehnt die neue Regelung ab, weil sich Steuertarif- und Steuerfussänderungen asymmetrisch auf die Schuldengrenze auswirkten und weil sie neue Schulden generell ablehne. Die GLP hält eine Schuldengrenze grundsätzlich für nicht notwendig. Die FDP findet die Steuerungsgrösse grundsätzlich interessant. Sie stellt jedoch die Frage, ob ein konstanter Anstieg der Verschuldung in Kauf genommen werden soll, und erwartet eine klare Strategie zum Schuldenabbau.

Die Höhe der Schuldengrenze wurde unterschiedlich beurteilt. Nach dem Verzicht auf eine konsolidierte Schuldenbremse muss dieser Prozentwert nun aber für die Kernverwaltung ohnehin neu festgelegt werden. Im Zusammenhang mit der Festlegung der zulässigen Schuldenhöhe erwägt die CVP eine Unterscheidung von Projekten nach deren Tragbarkeit.

Wir halten nach eingehender Prüfung an der Begrenzung der Nettoschuld im Bezug zum Staatssteuerertrag einer Einheit fest. Wir berücksichtigen aber im vorliegenden Änderungsentwurf die konjunkturellen Bedenken aus der Vernehmlassung.

Unser Rat will bei der Festlegung der Schuldengrenze auf eine Beurteilung einzelner Projekte verzichten. Nach unserem Verständnis gibt eine Schuldenbremse den maximalen Rahmen vor, in dem sich die Finanzpolitik bewegen muss. Innerhalb dieses Rahmens erfolgt die gesamtheitliche langfristige Planung und Steuerung der Verschuldung über die Schuldenziele im Legislaturprogramm und über den AFP. Ob und wie einzelne Investitionsvorhaben in

den Rahmen der Schuldenbremse passen, muss sowohl bei der jeweiligen Finanzplanung als auch bei der Ausgabenbewilligung beurteilt werden. Mit diesen Instrumenten muss sichergestellt werden, dass Investitionen innerhalb der Schuldengrenze realisiert werden und die Folgekosten in der Erfolgsrechnung tragbar sind.

Im Sinn der Zielsetzung «tragbare Schulden» soll sich die Schuldengrenze dem veränderten Umfeld in einem gewissen Rahmen anpassen. Schulden sind grundsätzlich tragbar, wenn die Folgekosten durch die Erfolgsrechnung finanzierbar sind und langfristig nicht schneller wachsen als die Wirtschaft des Kantons. Mit dem Bruttoertrag einer Einheit der Staatssteuern wird die Wirtschaftskraft des Kantons und damit die Schuldentragfähigkeit gut abgebildet. Wir haben weitere Bezugsgrößen geprüft, aber verworfen. Beim BIP des Kantons Luzern beispielsweise wären wir auf Fremddaten angewiesen, welche erst verzögert verfügbar wären. Den Einbezug weiterer Erträge wie der Verkehrssteuer oder der Transfererträge haben wir verworfen, weil deren Entwicklung nicht primär der Wirtschaftsentwicklung folgt.

Wir haben den Bruttoertrag der Staatssteuern je Einheit gewählt, damit sich Steuerfussänderungen nicht auf die Schuldengrenze auswirken. Der Steuerfuss wird durch Ihren Rat jährlich zusammen mit dem Voranschlag festgelegt. Der Steuerfuss ermöglicht die kurzfristige Anpassung der Einnahmen an die finanziellen Bedürfnisse des Gemeinwesens. Die Schuldengrenze soll nicht von kurzfristigen Anpassungen beeinflusst werden. Steuertarifänderungen hingegen benötigen Gesetzesänderungen und sind langfristiger Natur. Deshalb ist es konsequent, dass diese in der Schuldengrenze mitberücksichtigt werden.

Unser Rat nimmt die konjunkturellen Bedenken aus der Vernehmlassung auf. In der Schuldengrenze soll sich die langfristige Entwicklung der Wirtschaftskraft widerspiegeln, nicht kurzfristige konjunkturelle Schwankungen. In Anlehnung an die Stellungnahme der SP und in Abweichung vom Vernehmlassungsentwurf beantragen wir deshalb, nicht den Bruttoertrag einer Einheit der Staatssteuern eines Jahres, sondern den rollenden Durchschnitt der letzten 5 Jahre zu verwenden. Damit wird die Konjunkturverträglichkeit weiter gestärkt. Einen fünfjährigen Durchschnitt halten wir für angemessen. Eine zu kurze Zeitspanne würde die gewünschte Glättung verhindern. Eine zu lange Frist würde dazu führen, dass die Schuldengrenze der wirtschaftlichen Entwicklung zu stark verzögert folgt.

4.2.5 Korrekturmassnahmen

Der Vernehmlassungsentwurf sah abgestufte Korrekturmassnahmen vor, welche die Wirkung der Schuldenbremse im konsolidierten Aufgaben- und Finanzplan und in der konsolidierten Jahresrechnung sowie in einem Sanierungsprogramm definieren. Die CVP und die FDP lehnen diese Korrekturmassnahmen ab, weil sich der Vernehmlassungsentwurf auf eine konsolidierte Schuldenbremse bezog. Die SVP mo-

nierte, dass automatische Sanktionsregeln fehlen würden. Sie fordert als effizientes Mittel Kreditsperren im Sanierungsprogramm. SP, Grüne und GLP bemängelten hingegen, dass im Sanierungsprogramm nur noch die für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlichen Ausgaben getätigt werden können. Die SP würde es begrüßen, wenn unser Rat weiterhin eine Steuererhöhung beantragen müsste, falls kein ausgeglichenes Budget präsentiert werden kann. Die GLP möchte Fehlbeträge über mehrere Jahre abtragen können. Zudem beantragt sie, wie auch die Grünen, aufgrund des Ausgleichskontos der Erfolgsrechnung auf eine jährliche Begrenzung des Aufwandüberschusses zu verzichten.

Die Schuldenbremse soll sich entgegen dem Vernehmlassungsentwurf auf die Kernverwaltung beschränken. Wir haben deshalb im vorliegenden Änderungsentwurf dahingehende Anpassungen vorgenommen. Im Übrigen halten wir an den abgestuften Korrekturmassnahmen fest.

In erster Priorität wird die Einhaltung der Schuldenbremse durch eine vorausschauende Steuerung im AFP und im Voranschlag erreicht (Navigation), sodass es gar nicht erst zu einer Verletzung der Schuldenbremse in der Jahresrechnung kommt. Gemäss dem neuen § 7a Absatz 1 FLG muss der Voranschlag die Schuldenbremse immer einhalten. Eine zusätzliche Regelung, dass unser Rat eine Steuererhöhung beantragen muss, falls er keinen schuldenbremsekonformen Voranschlag präsentieren kann, ist somit obsolet. Hingegen erachten wir eine Beschränkung des jährlichen Aufwandüberschusses im Voranschlag als zentral. Mit dieser Limite werden zu hohe strukturelle Defizite in der Erfolgsrechnung verhindert, welche sich in den Folgejahren nur schwer und eventuell zu spät wieder reduzieren lassen.

In zweiter Priorität muss jeweils in der Jahresrechnung die Einhaltung der Schuldenbremse überprüft werden (Nachweis). Wenn rückblickend eine Verletzung der Schuldenbremse festgestellt wird, hat die vorausschauende Steuerung versagt. Deshalb muss ein Sanierungsprogramm umgehend die Wiedereinhaltung der Schuldenbremse sicherstellen. Aus diesem Grund lehnen wir eine Abtragung eines Fehlbetrages über mehrere Jahre ab. Unser Rat ist überzeugt, dass für eine umgehende Sanierung die Kombination von automatischen und individuellen Massnahmen notwendig ist. Mit der sofortigen, automatischen Beschränkung der Ausgaben wird bereits im laufenden Jahr für eine Entlastung gesorgt und der Druck zur raschen Sanierung des Staatshaushaltes erhöht. Das Massnahmenpaket zur Sanierung soll individuell und mehrheitsfähig zusammengestellt werden. Es kann je nach Situation auf der Seite der Ausgaben und/oder auf der Seite der Einnahmen Massnahmen enthalten.

4.2.6 Investitionskredite für die Land- und Forstwirtschaft

Der Kanton Luzern kann beim Bund für gewisse Bereiche zinsfrei Darlehen aufnehmen und an Dritte weitergeben. Dies insbesondere im Bereich der Landwirtschaft und der neuen Regionalpolitik (NRP).

Die Landwirtschaftliche Kreditkasse des Kantons Luzern (LKK) sowie der Luzerner Bäuerinnen- und Bauernverband haben in ihrer Stellungnahme verlangt, Investitionskredite für die Land- und Forstwirtschaft, welche der Kanton vom Bund zinslos erhält und an die Landwirtschaftliche Kreditkasse weitergibt, nicht der Schuldenbremse zu unterstellen.

Die Rechnungslegung des Kantons Luzern vermittelt ein umfassendes, die tatsächlichen Verhältnisse wiedergebendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kantons. Dieses in § 31 FLG normierte Prinzip will unser Rat hochhalten. Es wurde in der Evaluation von den Fraktionen der PFK einstimmig unterstützt (vgl. Kap. 2.2.2.1). Ein Verzicht auf die Bilanzierung der Aktivdarlehen gegenüber der LKK und der Passivdarlehen gegenüber dem Bund steht damit nicht zur Diskussion. Falls der politische Wille besteht, diese Darlehen der Schuldenbremse zu entziehen, darf dies somit nicht über eine Anpassung der Rechnungslegung erfolgen. Eine entsprechende Regelung müsste deshalb direkt in der Schuldenbremse erfolgen, indem die genannten Passivdarlehen gegenüber dem Bund explizit von der Schuldenbremse ausgeschlossen würden.

Unser Rat spricht sich klar gegen eine solche Ausnahme von der Schuldenbremse aus. Gemäss Bundesgesetzgebung ist der Kanton für die gesprochenen Investitionskredite verantwortlich. Er haftet per Gesetz gegenüber dem Gläubiger (Bund). In dieser Hinsicht unterscheiden sich die Bundesdarlehen nicht von anderen Darlehen, welche der Kanton zur Finanzierung seiner Aktiven aufnimmt und welche selbstverständlich der Schuldenbremse unterliegen. Die Schuldenbremse verlangt tragbare Schulden. Das «Zinsgeschenk» des Bundes ist nicht nur in Zeiten von Negativzinsen kein echtes Argument für die Ausnahme von der Schuldenbremse. In jedem Fall würde der Ausfall von Darlehen der LKK den Kanton Luzern voll belasten, da er auch ohne Rückfluss seitens der LKK das Bundesdarlehen tilgen müsste. Es ist aus unserer Sicht unerlässlich, die Verschuldung gegenüber dem Bund gleich wie die restliche Verschuldung zu steuern. Damit ist sichergestellt, dass die einzelnen Investitionsbedürfnisse und Anspruchsgruppen gleich behandelt werden. Seit der Einführung der neuen Rechnungslegung nach FLG Anfang 2012 bis zum aktuellen Jahresabschluss 2015 haben sich die Bundesdarlehen, welche der Kanton Luzern zugunsten der Land- und Forstwirtschaft aufgenommen hat, von 275,8 Millionen Franken auf 284,2 Millionen Franken erhöht. Die Regelungen des FLG haben also weder die Darlehen reduziert noch eingefroren. Unser Rat lehnt deshalb eine Spezialregelung für die Investitionskredite der Land- und Forstwirtschaft ab. Mit der vorgesehenen Revision wird jedoch eine Flexibilisierung im Bereich der Investitionen im Allgemeinen angestrebt (vgl. Kap 3.1.4).

4.3 Weitere Themen

Die übrigen Gesetzesänderungen ausserhalb der finanzpolitischen Steuerung stiessen in der Vernehmlassung auf grösste Zustimmung.

Wir wollen diese Regelungen deshalb unverändert belassen.

Die Grünen beantragten, dass unser Rat den Zeitplan des Budgetprozesses nochmals überdenke. Die SP schlägt vor, dass sich die PFK künftig bereits nach der Jahresrechnung mit dem Budget beschäftigen solle, um die politische Mitverantwortung zu stärken und Zeit zu gewinnen.

Unser Rat hat den Voranschlag-/AFP-Prozess nochmals überdacht. Wie im Kapitel 2.3.3 dargelegt, halten wir nach eingehender Prüfung am bestehenden Prozess fest. Wir machen bei der Präsentation der Jahresrechnung immer auch einen Ausblick auf den nächsten AFP. Wir sehen vor, die PFK künftig situativ einzubeziehen, wenn sich eine ausserordentliche Ausgangslage für den nächsten AFP abzeichnet.

4.4 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungsbotschaft - definitive Botschaft

Thema	geänderte Bestimmungen und Kapitel (in vorliegender Botschaft gegenüber Vernehmlassungsbotschaft)
Verzicht auf eine konsolidierte Schuldenbremse	§ 5 Abs. 2 und Folgeanpassungen bei weiteren §§ sowie Kap. 3.1.2 und 4.2.2
Verstärkte Risikoorientierung bei den Eignerstrategien	§ 20e Abs. 3 und 4 sowie Kap. 3.1.2 und 4.2.2
Berücksichtigung der Rechnungsergebnisse im Ausgleichskonto der Erfolgsrechnung ab 2018 sowie Festlegung eines Anfangssaldos	§ 6 Abs. 1 und 2 sowie Kap. 3.1.3, 4.2.3 und 6.1.2.2
Erhöhung der Konjunkturverträglichkeit (Glättung der Schuldengrenze über 5 Jahre)	§ 6a sowie Kap. 3.1.4, 4.2.4 und 6.1.3.2

5 Die Gesetzesänderungen im Einzelnen

§ 5 Ziele und Gegenstand

Absatz 1

Der Erhalt des Eigenkapitals soll wie bereits heute ein Ziel der finanzpolitischen Steuerung sein. Bei diesem ersten Ziel ist keine Änderung vorgesehen. Heute ist als zweites Ziel die Vermeidung neuer Schulden definiert. Neu soll hier eine grössere Flexibilität für Investitionen möglich sein. Neue Schulden sollen nicht explizit ausgeschlossen werden. Die Verschuldung muss jedoch tragbar sein. Ein Verzehr des Eigenkapitals oder eine überbordende Verschuldung würde die Finanzierung der staatlichen Leistungen und Infrastrukturen gefährden und die Handlungsfähigkeit des Kantons Luzern einschränken, weil ein immer grösserer Teil der Staatseinnahmen für Schuldzinsen aufgewendet werden müsste.

Absatz 2

Die finanzpolitische Steuerung soll sich wie bisher auf die Kernverwaltung beziehen. Die heutige duale Steuerung soll beibehalten werden, indem die Steuerung an die beiden Ziele von Absatz 1 anknüpft. Der Erhalt des Eigenkapitals soll über die Erfolgsrechnung, die Tragbarkeit der Schulden über die Nettoschulden gesteuert werden.

Wie bereits unter der heute geltenden Regelung soll das ausserordentliche Ergebnis nach § 37 Absatz 4 FLG die Steuerung nicht beeinflussen und deshalb ausgenommen bleiben. Dabei handelt es sich um nicht vorhersehbare und somit nicht budgetierte Ereignisse mit grosser Tragweite wie Jahrhundertunwetter oder Erdbeben.

Absatz 3

Nach dem geltenden Recht müssen der Geldzufluss aus der betrieblichen Tätigkeit und der Geldabfluss für Investitionen in das Verwaltungsvermögen (Geldflussrechnung) innert fünf Jahren ausgeglichen sein (§ 6 Abs. 1b FLG). Zusätzlich werden die jährlichen Investitionen durch die Vorgabe eines minimalen Geldfluss-Investitions-Verhältnisses von 80 Prozent begrenzt (§ 7 Abs. 2 FLG). Für Investitionen in sehr grosse Infrastrukturprojekte besteht in § 5 Absatz 3 FLG eine Ausnahmeregelung. Diese Ausnahmeregelung, die es ermöglicht, entsprechende Investitionen von dieser Schuldenbremse auszunehmen, soll gestrichen werden. Sie ist nicht mehr notwendig, da neu die jährliche Vorgabe zum Geldfluss-Investitions-Verhältnis sowie die Pflicht zum mittelfristigen Ausgleich der Geldflussrechnung entfallen. Insbesondere in zeitlicher Hinsicht entsteht ein grösserer Handlungsspielraum, da nur noch die Nettoschulden in der Bilanz begrenzt werden (neuer § 6a). Sämtliche Investitionen ins Verwaltungsvermögen sollen innerhalb dieser Schuldengrenze realisiert werden, auch sehr grosse Infrastrukturprojekte.

Im geänderten Absatz 3 wird der Begriff Nettoschulden definiert. Die Definition der Nettoschulden entspricht der Nettoschuld I der Fachempfehlungen der Schweizerischen Finanzdirektorenkonferenz zum Harmonisierten Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2). Die Nettoschulden bilden die Basis für die künftige Belastung des Staatshaushaltes durch Zinsen und Amortisationen gut ab, weil sie nebst dem Fremdkapital das Finanzvermögen entlastend berücksichtigen.

§ 6 Ausgleich der Erfolgsrechnung (Schuldenbremse Erfolgsrechnung)

Laut der Verfassung des Kantons Luzern (KV; SRL Nr. 1) muss das Gesetz sicherstellen, dass der Finanzhaushalt des Kantons ausgeglichen ist und Fehlbeträge innert einer angemessenen Frist abgetragen werden (§ 76 Abs. 2 KV). Heute wird der Ausgleich der Erfolgsrechnung via jährliche Vorgabe sowie über einen rollenden fünfjährigen Ausgleich gesteuert. Neu soll die Erfolgsrechnung über ein Ausgleichskonto analog einem Gewinnvortrag gesteuert werden. Dabei handelt es sich um ein statistisches Konto, welches ausschliesslich für die finanzpolitische Steuerung relevant ist. Dieses Ausgleichskonto dient als finanzpolitische Schwankungsreserve und darf keinen Aufwandüberschuss (Verlustvortrag) aufweisen. Der Vorteil der neuen Regelung gegenüber dem rollenden fünfjährigen Ausgleich besteht darin, dass das Ausgleichskonto künftig alle Jahresergebnisse ab 2018 fortwährend berücksichtigt. Somit können Ertragsüberschüsse längerfristig in den Folgejahren wieder genutzt werden. Aufwandüberschüsse müssen konsequent kompensiert werden.

Die neuen Bestimmungen sollen erstmals für den AFP 2018–2021 gelten. Deshalb sollen im Ausgleichskonto alle Rechnungsergebnisse ab dem Jahr 2018 berücksichtigt werden. Um die Handlungsfähigkeit des Kantons sicherzustellen, soll für das Ausgleichskonto ein Anfangssaldo von 100 Millionen Franken festgesetzt werden. Dieser Anfangssaldo dient als Reserve, um im Notfall einen Aufwandüberschuss abfedern zu können, ohne die Schuldenbremse zu verletzen. Für weitere Ausführungen zur Festlegung dieses Anfangssaldos und zu den finanziellen Auswirkungen verweisen wir auf Kapitel 6.1.2.2.

§ 6a Schuldengrenze (Schuldenbremse Nettoschulden)

Heute erfolgt die Steuerung der Verschuldung über die jährlichen Vorgaben und einen rollenden fünfjährigen Ausgleich der Geldflussrechnung. Neu soll die Verschuldung über eine Begrenzung der Nettoschulden in der Bilanz gesteuert werden. Der Betrag der Nettoschulden soll nicht absolut festgelegt werden. Im Sinn der Zielsetzungen «tragbare Schulden» und «sichere Finanzierung der staatlichen Leistungen und Infrastrukturen» soll sich die Schuldengrenze dem veränderten Umfeld in einem gewissen Rahmen anpassen. Schulden sind grundsätzlich tragbar, wenn die Folgekosten durch die Erfolgsrechnung finanzierbar sind und langfristig nicht schneller wachsen als die Wirtschaft des Kantons. Als Bezugsgrösse soll deshalb der Bruttoertrag einer Einheit der Staatssteuern definiert werden. So steigt beispielsweise die Schuldengrenze, wenn sich die Steuerkraft des Kantons verbessert. Sie sinkt jedoch, wenn sich die Steuerkraft verschlechtert. In der Schuldengrenze soll sich die langfristige Entwicklung der Wirtschaftskraft widerspiegeln, nicht kurzfristige konjunkturelle Schwankungen. Deshalb soll rollend auf den Durchschnitt der Steuererträge der letzten fünf Jahre abgestellt werden.

Unser Rat sieht eine Schuldengrenze von 90 Prozent des Bruttoertrags einer Einheit der Staatssteuern vor. Für weitere Ausführungen zur Festlegung dieser Schuldengrenze und zu den finanziellen Auswirkungen verweisen wir auf Kapitel 6.1.3.2.

§ 7 Auswirkung der Schuldenbremsen auf den Aufgaben- und Finanzplan

Unser Rat erstellt jährlich einen Aufgaben- und Finanzplan (AFP) und legt ihn Ihrem Rat zur Genehmigung vor. Der AFP dient der vorausschauende Steuerung des Finanzhaushaltes (Navigation) mit dem Ziel, fortlaufend den Ausgleich der Erfolgsrechnung sicherzustellen (gemäss neuem § 6 Abs. 3) und die Schuldengrenze (gemäss neuem § 6a) einzuhalten. Falls sich im AFP abzeichnet, dass eine oder beide Schuldenbremsen künftig nicht eingehalten werden, sind durch unseren Rat Gegenmassnahmen zu treffen und in den nächsten AFP zu integrieren.

§ 7a Auswirkung der Schuldenbremsen auf den Voranschlag

Absatz 1

Für das Voranschlagsjahr müssen strengere Voraussetzungen gelten als für die weiteren Planjahre des AFP. Der Voranschlag muss die Vorgaben der Schuldenbremse zwingend einhalten. Mit einem Verzicht auf dieses Erfordernis würde in Kauf genommen, dass nach Ablauf des betroffenen Rechnungsjahres die Schuldenbremsen in der Jahresrechnung verletzt würden (vgl. § 7c).

Absatz 2

Grundsätzlich sollen erwirtschaftete Ertragsüberschüsse auf dem statistischen Ausgleichskonto zur Kompensation von Aufwandüberschüssen in künftigen Jahren (z. B. aufgrund konjunktureller Schwankungen) verwendet werden können, sofern die Schuldengrenze dies zulässt. Der jährlich zulässige Aufwandüberschuss soll aber wie bereits heute beschränkt bleiben. Mit einer Limite werden zu hohe strukturelle Defizite in der Erfolgsrechnung verhindert, welche sich in den Folgejahren nur schwer und eventuell zu spät wieder reduzieren liessen.

§ 7b Auswirkung der Schuldenbremsen auf die Jahresrechnung

Die §§ 7 und 7a bezwecken die vorausschauende Steuerung des Finanzhaushaltes (Navigation) im AFP und im Voranschlag. Mit dem neuen § 7b soll über die Einhaltung der Schuldenbremsen in der Jahresrechnung Rechenschaft abgelegt werden (Nachweis).

§ 7c Verletzung der Schuldenbremsen in der Jahresrechnung

Verletzt die Jahresrechnung eine oder beide Schuldenbremsen, wird die Möglichkeit, Ausgaben zu tätigen, von Gesetzes wegen stark eingeschränkt (vgl. Abs. 1). Zudem wird der Regierungsrat angehalten, für den nächsten AFP unverzüglich Massnahmen zu erarbeiten, mit denen die Schuldenbremsen wieder eingehalten werden (Abs. 2).

Absatz 1

Sind bei Rechnungsabschluss eine oder beide Schuldenbremsen verletzt, soll eine sofortige Ausgabenbremse einsetzen und bereits im laufenden Jahr für eine Entlastung sorgen. Bis zur Genehmigung des nächsten AFP dürfen die Voranschlagskredite der Aufgabenbereiche nur so weit ausgeschöpft werden, als es sich um für die ordentliche

und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässliche Ausgaben handelt. Die Beschränkung auf die für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlichen Ausgaben orientiert sich an den Vorgaben für den budgetlosen Zustand gemäss § 14 Absatz 2 FLG. Unser Rat lässt sich jeweils unmittelbar nach dem buchhalterischen Rechnungsabschluss über das Ergebnis der Jahresrechnung informieren. Künftig werden wir dabei auch die Einhaltung der Schuldenbremsen prüfen und, falls eine Verletzung vorliegt, die gesetzlich vorgeschriebene Ausgabenbeschränkung unverzüglich durchsetzen.

Absatz 2

Zur eigentlichen Sanierung des Staathaushaltes muss unser Rat ein Massnahmenpaket für den nächsten AFP schnüren. Um die Nachhaltigkeit des Massnahmenpakets sicherzustellen, müssen mit diesem AFP die Schuldenbremsen nicht nur zwingend im Voranschlagsjahr, sondern in allen Planjahren eingehalten werden.

Absatz 3

Die Beschränkung auf die für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlichen Ausgaben gemäss dem neuen § 7c Absatz 1 soll erst aufgehoben werden, wenn davon ausgegangen werden kann, dass spätestens im kommenden Jahr das Ausgleichskonto wieder ausgeglichen ist und die Schuldengrenze eingehalten wird. Deshalb muss zur Aufhebung ein von Ihrem Rat beschlossener Voranschlag mit gültig festgesetztem Steuerfuss vorliegen, welcher die Anforderungen der Schuldenbremsen gemäss § 7a Absatz 1 einhält. Die Steuereinnahmen sind ein zentraler Teil des Voranschlags. Falls Ihr Rat einen Steuerfuss von über 1,60 Einheiten beschliesst, unterliegt dieser Beschluss laut Steuergesetz dem fakultativen Referendum (StG; SRL Nr. 620, § 2 Abs. 3). In diesem Fall soll die Beschränkung der Ausgaben erst nach dem unbenützten Ablauf der Referendumsfrist oder nach der Bestätigung des von Ihrem Rat festgesetzten Steuerfusses durch das Luzerner Stimmvolk dahinfliegen. Wird der Steuerfusses in der Volksabstimmung abgelehnt, ist ein neuer, schuldenbremskonformer Voranschlag zu erstellen. Mit Absatz 3 wird der Sanierung des Staatshaushaltes Priorität eingeräumt, und die verschiedenen politischen Instanzen werden in die Verantwortung eingebunden.

§ 12 Inhalt [Voranschlag]

Absatz 3

Im Gegensatz zum Globalbudget der Erfolgsrechnung (Saldo von Aufwand und Ertrag) umfasst der Voranschlagskredit der Investitionsrechnung nach der heute gültigen Regelung nur die Investitionsausgaben (Brutto-Investitionen). Die Investitionseinnahmen werden separat ausgewiesen. Für die Planung aus Sicht des Kantons sind jedoch die Nettoinvestitionen, das heisst die vom Kanton eingesetzten Mittel, entscheidend. Deshalb sollen künftig auch in der Investitionsrechnung die Voranschlagskredite als Globalbudget festgesetzt werden.

§ 16 Bewilligte Kreditüberschreitung

Absatz 1

Einnahmen und Ausgaben von durchlaufenden Beiträgen sind per se gleich hoch. Weil künftig die Voranschlagskredite der Investitionsrechnung als Saldo der Investitionsausgaben und der Investitionseinnahmen (Globalbudget) festgesetzt werden, kann es aufgrund von durchlaufenden Beiträgen nicht mehr zu Kreditüberschreitungen kommen. § 16 Absatz 1c ist somit obsolet.

§ 19 Betriebliche Steuerung

Absatz 1

Zur Stärkung der Strategie- und Wirkungsorientierung ist mit dem FLG das Instrument der mehrjährigen Leistungsplanung geschaffen worden. Die mehrjährige Leistungsplanung wird je Aufgabenbereich erstellt und ist in der Regel vier Jahr gültig. Weil im ersten Jahr einer neuen Legislatur die Inhalte je Aufgabenbereich im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) und in der mehrjährigen Leistungsplanung sachlich zwingend identisch sein müssen und höchstens ein unterschiedlicher Detaillierungsgrad möglich ist, soll die Darstellung der mehrjährigen Leistungsplanung soweit als möglich in den AFP integriert werden. Damit kann auf eines von zwei nahezu gleichzeitig zu erarbeitenden Dokumenten verzichtet und die Effizienz gesteigert werden. Die Erarbeitung der mehrjährigen Leistungsplanung soll als separater Prozessschritt jeweils in den ersten AFP-Prozess einer neuen Legislatur integriert werden.

§ 20e Eignerstrategie

Absätze 3 und 4

Bei den Organisationen mit kantonaler Beteiligung soll die risikobasierte Steuerung verstärkt werden. Die Ressourcen sollen zielgerichteter eingesetzt werden. Um den Risiken vermehrt Rechnung zu tragen, wollen wir einerseits die Eignerstrategien von konsolidierten Einheiten mit wesentlicher Investitionstätigkeit zusätzlich mit Vorgaben zur maximalen Verschuldung versehen (neuer Abs. 3). Andererseits soll aus Effizienzgründen künftig bei Minderheitsbeteiligungen mit tiefem Risiko auf die Erstellung einer Eignerstrategie verzichtet werden (neuer Abs. 4).

§ 41 Anhang [zur Jahresrechnung]

Unterabsatz d

Der Beteiligungsspiegel soll nicht mehr Teil des Anhangs zur Jahresrechnung sein. Sachrichtig soll er im Bericht über die Umsetzung dereteiligungsstrategie gemäss § 20d FLG, welcher seit 2014 ebenfalls im Dokument Jahresbericht enthalten ist, ausgewiesen werden. In § 41 Unterabsatz d soll der Beteiligungsspiegel deshalb gestrichen werden.

§ 53a Übergangsbestimmungen der Änderung vom [Datum des Beschlusses über die Revision des FLG]

Grundsätzlich sollen die hier vorgeschlagenen Änderungen des FLG im Jahr 2017 für den AFP 2018–2021 in Kraft treten. Für den Jahresbericht 2017, welcher Anfang 2018 erstellt und beraten wird, sollen aber noch die alten Regelungen gelten. Damit muss der erstmalige rückblickende Nachweis über den Ausgleich der Erfolgsrechnung und die Einhaltung der Schuldengrenze gemäss § 7b FLG-Entwurf im Jahresbericht 2018 erfolgen.

6 Auswirkungen der Gesetzesänderungen

6.1 Auswirkungen auf den kantonalen Finanzhaushalt

6.1.1 Finanzpolitische Steuerung im Allgemeinen

Im Bereich der Investitionen wird die Schuldenbremse flexibler, da neu nicht mehr die generelle Vermeidung neuer Schulden angestrebt wird, sondern ein tragbares Schuldenniveau. Weil neu die Höhe der Nettoschuld begrenzt werden soll, entfällt die jährliche Einschränkung durch ein minimales Geldfluss-Investitions-Verhältnis. Durch die Abhängigkeit der Schuldengrenze vom durchschnittlichen Bruttoertrag je Einheit der Staatssteuern passt sich die Schuldengrenze der Wirtschaftskraft des Kantons an.

Der Ausgleich der Erfolgsrechnung soll neu ab dem Jahr 2018 über ein statistisches Ausgleichskonto fortwährend und nicht mehr wie bisher rollend über fünf Jahre sichergestellt werden. Damit können Ertragsüberschüsse ab 2018 zeitlich unbeschränkt in den Folgejahren wieder genutzt werden. Aufwandüberschüsse müssen konsequent kompensiert werden.

6.1.2 Auswirkung auf die Erfolgsrechnung (Schuldenbremse Erfolgsrechnung)

Die finanziellen Auswirkungen der vorgesehen Gesetzesänderungen berechnen wir anhand der Planwerte des AFP 2017–2020 (Botschaft B 63 vom 18. Oktober 2016). Laut Hochrechnung ist im Jahr 2016 gegenüber dem von Ihrem Rat festgesetzten Voranschlag mit einer Verschlechterung zu rechnen. Deshalb würde sich für den mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung im AFP 2018–2021 unter der heute geltenden Schuldenbremse, zusätzlich zum Konsolidierungsprogramm 2017 (KP17, Botschaft B 55 vom 6. September 2016), ein weiterer Verbesserungsbedarf von rund 40 Millionen Franken abzeichnen. Die angepasste Schuldenbremse der Erfolgsrechnung hingegen wird eingehalten, wenn die aktuellen Planwerte des AFP 2017–2020 erreicht und somit das KP17 konsequent umgesetzt wird. Nachfolgend erläutern wir die Einzelheiten dazu.

6.1.2.1 Ausgleich der Erfolgsrechnung nach geltendem Recht

Der AFP 2017–2020 zeigt für die Schuldenbremse nach heute geltendem Recht im kommenden AFP 2018–2021 folgenden Ausblick.

in Mio. Fr.	B 2016	B 2017	2018	2019	2020
Ergebnis Erfolgsrechnung ¹⁾	21,2	14,6	9,7	-22,5	-33,9
Mittelfristiger Ausgleich Erfolgsrechnung AFP 2018–2021 gemäss heute geltendem Recht	-11,0				

¹⁾ + = Aufwandüberschuss; - = Ertragsüberschuss

Der mittelfristige Ausgleich wird eingehalten (Ertragsüberschuss von 11 Mio. Fr.). Aufgrund der Hochrechnung für das Jahr 2016 muss jedoch davon ausgegangen werden, dass die Erfolgsrechnung 2016 über 50 Millionen Franken schlechter abschliessen wird als budgetiert. Somit würden unter der heute geltenden Schuldenbremse nebst der konsequenten Umsetzung des KP17 weitere Verbesserungen in der Erfolgsrechnung im Umfang von rund 40 Millionen Franken notwendig.

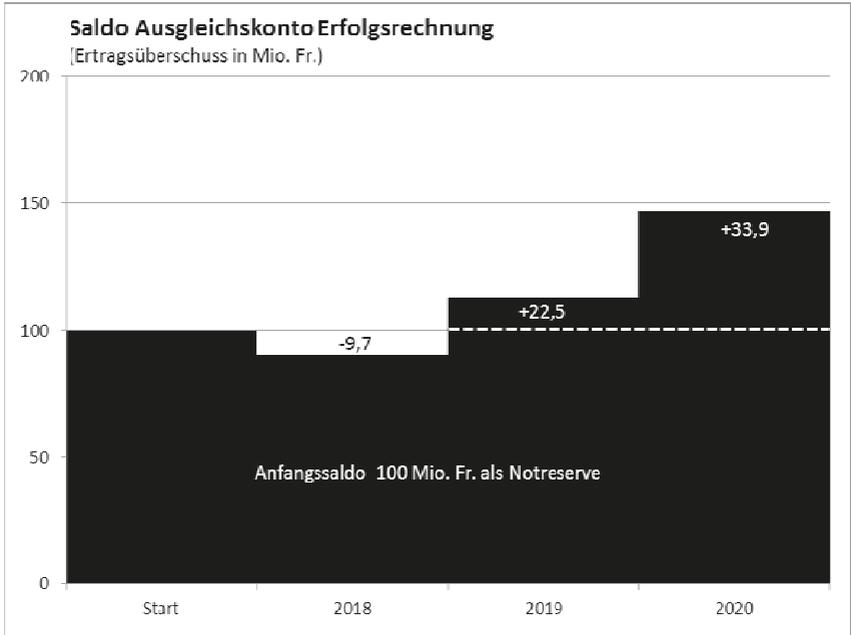
6.1.2.2 Neue Schuldenbremse Erfolgsrechnung

Neu soll die Erfolgsrechnung über ein statistisches Ausgleichskonto analog einem Gewinnvortrag gesteuert werden. Diesem Ausgleichskonto werden die ordentlichen Jahresergebnisse ab 2018 kumulativ zugewiesen. Es dient als Schwankungsreserve und darf keinen Aufwandüberschuss (Verlustvortrag) aufweisen. Die Verletzung dieser Regel in der Jahresrechnung löst ein Sanierungsprogramm aus, welches neben von uns einzuleitenden Massnahmen eine gesetzliche Ausgabenbeschränkung beinhaltet. Unser Rat beantragt, für das Ausgleichskonto einen Anfangssaldo festzusetzen. Ohne Anfangssaldo würde bei einem Aufwandüberschuss die Schuldenbremse verletzt und somit ein Sanierungsprogramm mit Ausgabenbeschränkung ausgelöst.

Der AFP 2017–2020 sieht für das Jahr 2018 einen Aufwandüberschuss von 9,7 Millionen Franken vor. Somit würde die Schuldenbremse ohne Anfangssaldo bereits 2018 verletzt. Nach der Überbrückung des Jahres 2018 kommt dem Anfangssaldo die Funktion einer Notreserve zu. Eine Analyse der Rechnungsergebnisse der letzten zehn Jahre zeigt, dass Rechnungen tendenziell besser abschliessen als budgetiert. Es waren aber in einzelnen Jahren (Rechnung 2012 und Hochrechnung 2016) auch negative Abweichungen von bis zu rund 50 Millionen Franken zu verzeichnen. Tritt künftig im Laufe eines Rechnungsjahres eine solche ungeplante Verschlechterung ein, kann es sehr schwierig werden, sie bereits im nächsten Jahr wieder aufzufangen. Besonders eng wird es, falls die Verschlechterung erst bekannt wird, wenn das nächste Jahr bereits budgetiert ist. Unser Rat beantragt deshalb, den Anfangssaldo auf 100 Millionen Franken festzusetzen. Damit können überraschende und somit nicht budgetierte Verluste wie beispielsweise ein Ausbleiben der budgetierten Ausschüttung der Schweizerischen Nationalbank, eine Unterdeckung der Pensionskasse oder ein unerwarteter Anstieg der Anzahl Asylsuchender temporär aufgefangen werden.

Wird die Schwankungsreserve durch einen solchen Verlust vermindert, wollen wir sie mittels Ertragsüberschüssen möglichst rasch wieder auf mindestens 100 Millionen Franken anheben. Unser Rat versteht die 100 Millionen Franken als absolute Notreserve, die nach 2018 ausschliesslich zum Auffangen unerwarteter Ereignisse während des jeweils laufenden Rechnungsjahres bestimmt ist. Erst darüber hinausgehende Reserven wollen wir geplant wiederverwenden, indem im Bedarfsfall bewusst ein Verlust budgetiert wird.

Nachfolgend erläutern wir den Ausblick auf die Schuldenbremse der Erfolgsrechnung im AFP 2018–2021.



Erstmals soll die angepasste Schuldenbremse für das Jahr 2018 angewendet werden. Der AFP 2017–2020 sieht für das Jahr 2018 einen Verlust von 9,7 Millionen Franken vor. Dieser Verlust mindert den Anfangssaldo einmalig. Die Massnahmen des KP17 sorgen ab 2019 für positive Ergebnisse und damit für einen Saldo des Ausgleichskontos, der über dem Anfangssaldo von 100 Millionen Franken liegt. Die angepasste Schuldenbremse der Erfolgsrechnung wird über den gesamten Zeitraum eingehalten, da der Saldo des Ausgleichskontos keinen Aufwandüberschuss aufweist und somit positiv bleibt.

6.1.3 Auswirkungen auf die Verschuldung (Schuldenbremse Nettoschulden)

Die finanziellen Auswirkungen der vorgesehenen Gesetzesänderungen berechnen wir anhand der Planwerte des AFP 2017–2020. Laut unserer Hochrechnung ist im Jahr 2016 gegenüber dem von Ihrem Rat festgesetzten Voranschlag mit einer Verschlechterung zu rechnen. Deshalb würde sich für den AFP 2018–2021 unter der geltenden Schuldenbremse zusätzlich zum KP17 ein weiterer Verbesserungsbedarf in der Geldflussrechnung von rund 175 Millionen Franken abzeichnen. Nebst zusätzlich zu erbringenden Einsparungen in der Erfolgsrechnung könnten deshalb geplante, dringend notwendige Investitionen nicht umgesetzt werden. Die laut vorliegendem Änderungsentwurf angepasste Schuldenbremse hingegen wird eingehalten, wenn die aktuellen Planwerte des AFP 2017–2020 erreicht und das KP17 konsequent umgesetzt wird. Nachfolgend erläutern wir die Einzelheiten dazu.

6.1.3.1 Ausgleich der Geldflussrechnung nach geltendem Recht

Nach dem geltendem Recht bietet sich folgender Ausblick auf die Schuldenbremse der Geldflussrechnung im kommenden AFP 2018–2021.

in Mio. Fr.	B 2016	B 2017	2018	2019	2020
Geldzufluss- (+) / -abfluss (-)	-28,4	-14,4	-30,7	-45,1	-32,5
Mittelfristiger Ausgleich Geldflussrechnung AFP 2018–2021	-151,2				

Der mittelfristige Ausgleich der Geldflussrechnung wird um 151,2 Millionen Franken verfehlt. Aufgrund der Hochrechnung für das Jahr 2016 muss nebst der Erfolgsrechnung auch in der Geldflussrechnung davon ausgegangen werden, dass die Jahresrechnung 2016 über 50 Millionen Franken schlechter abschliessen wird als budgetiert. Ihr Rat hat am 12. September 2016 den Beitrag an die Projektierungskosten für das neue Theater Luzern / Salle Modulable abgelehnt. Wir gehen deshalb in den folgenden Berechnungen davon aus, dass die im AFP 2017–2020 für dieses Projekt vorgesehenen Investitionsausgaben von 26,3 Millionen Franken nicht getätigt werden. Somit würde sich unter der heute geltenden Schuldenbremse in der Geldflussrechnung für den AFP 2018–2021 ein Handlungsbedarf von rund 175 Millionen Franken abzeichnen.

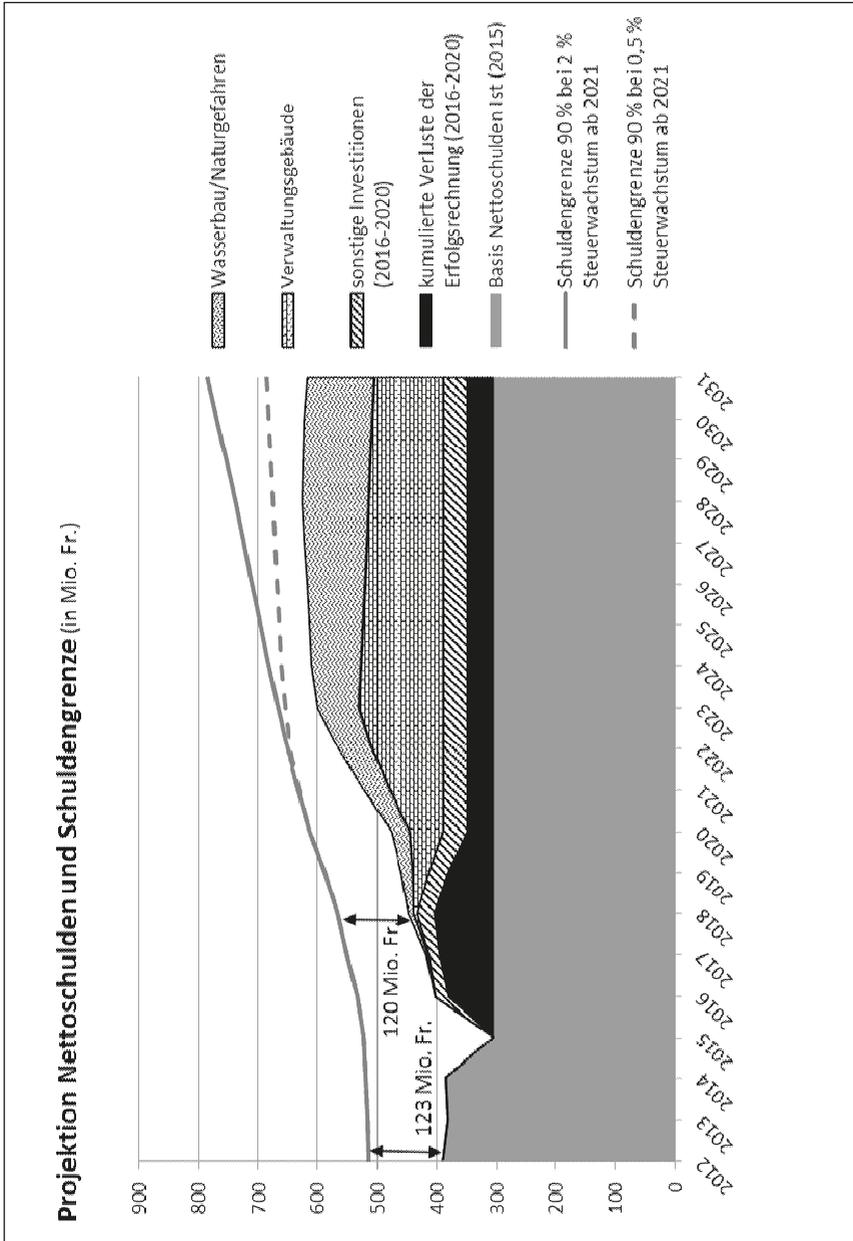
6.1.3.2 Neue Schuldenbremse Nettoschulden

Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen der Schuldenbremse Nettoschulden haben wir sowohl für die Schuldengrenze als auch für die Nettoschulden eine Projektion bis ins Jahr 2031 vorgenommen. Für die Berechnungen gehen wir von den abgeschlossenen Rechnungsjahren bis 2015 aus, berücksichtigen die Hochrechnung für das Jahr 2016 sowie die Planwerte aus dem AFP 2017–2020.

Der Kanton Luzern kann bei einem ausgeglichenen Ergebnis der Erfolgsrechnung jährlich rund 140 Millionen Nettoinvestitionen aus den laufenden Abschreibungen finanzieren. Darüber hinausgehende Investitionen führen zu einer Verschuldung. Für die Projektion der Schulden der Jahre 2021 bis 2031 haben wir deshalb den weiteren Investitionsbedarf für das zentrale Verwaltungsgebäude und die grossen Projekte im Bereich Wasserbau/Naturgefahren berücksichtigt. Diese neuen Grossprojekte können nicht durch die laufenden Abschreibungen finanziert werden und führen zu einer Neuverschuldung.

Die Schuldengrenze soll ab 2018 bei 90 Prozent des durchschnittlichen Bruttoertrags einer Einheit der Staatssteuern der vergangenen fünf Jahre festgelegt werden (§ 6a FLG). Für die Projektion der Schuldengrenze haben wir ab 2021 ein durchschnittliches Steuerwachstum von jährlich 2 Prozent berücksichtigt. Wir gehen dabei von einem realistischen, tendenziell vorsichtigen Szenario aus, welches auf den Erfahrungen der letzten zwanzig Jahre basiert. Wir haben bei der Berechnung analog den Investitionen ab 2021 auch beim Steuerertrag keine Teuerung berücksichtigt. Wir haben zusätzlich die Sensitivität anhand eines pessimistischen Szenarios geprüft und ab 2021 ein jährliches Wachstum von lediglich 0,5 Prozent angenommen. Dieser Prognose liegt die Annahme zugrunde, dass sich die Steuererträge lediglich parallel zur Bevölkerung entwickeln (Bevölkerungsszenario gem. Lustat: 2020–2030 rund 5%).

Daraus ergibt sich folgende Projektion, welche wir nachfolgend erläutern:



Für die Festlegung der Schuldengrenze gehen wir von den bisherigen Schulden aus. Um die Tragbarkeit der Schulden zu gewährleisten, will unser Rat die Nettoschulden langfristig höchstens im Rahmen der Steuerentwicklung und somit der Wirtschaftskraft des Kantons wachsen lassen. Die Ergebnisse der Erfolgsrechnung schlagen sich unmittelbar in der Nettoschuld nieder. Somit muss sich die in der Erfolgsrechnung vorgesehene Notreserve (vgl. 6.1.2.2) in einem entsprechenden Spielraum bei den Nettoschulden widerspiegeln, damit diese notfalls ohne Verletzung der Schuldenbremse eingesetzt werden kann. Zusätzlich zu den Ergebnissen der Erfolgsrechnung müssen innerhalb der Schuldengrenze auch Schwankungen in der Investitionstätigkeit sowie Wertänderungen des Finanzvermögens aufgefangen werden können. Der Spielraum zwischen Nettoschulden und Schuldengrenze ist entsprechend grösser zu bemessen als die Notreserve in der Erfolgsrechnung. Deshalb beantragen wir, die Schuldengrenze bei 90 Prozent des durchschnittlichen Bruttoertrages einer Einheit der Staatssteuern der vergangenen fünf Jahre festzusetzen. Im Jahr 2018, dem ersten Jahr der Anwendung der neuen Schuldenbremse, rechnen wir mit einer Nettoschuld von rund 446 Millionen Franken. Die Schuldengrenze beträgt rund 566 Millionen Franken. Damit besteht ein Handlungsspielraum von rund 120 Millionen Franken. Bis 2023 reduziert sich der Spielraum durch die geplanten Investitionen. In den Engpassjahren 2023 und 2024 bleibt noch ein Handlungsspielraum von rund 70 Millionen Franken bestehen. Die Entwicklung der Schuldengrenze hängt vom Steuerwachstum ab. Unter dem realistischen Szenario eines Steuerwachstums von 2 Prozent erhöht sich der Spielraum ab 2024 wieder. Würde hingegen unter dem pessimistischen Szenario das Steuerwachstum dauerhaft auf 0,5 Prozent sinken, müssten Investitionen priorisiert werden, um den Spielraum von rund 120 Millionen Franken zu erhalten und bei unvorhergesehenen Ereignissen die Schuldengrenze nicht zu überschreiten. Dies ist unter dem Gesichtspunkt der Tragbarkeit der Schulden richtig. Da bei einem rückläufigen Wachstum der Steuereinnahmen der Ausgleich der Erfolgsrechnung zunehmend schwierig würde, müssten Investitionen und damit deren Folgekosten, wie Abschreibungen und Zinsen, reduziert werden.

Bei einem Steuerwachstum von jährlich 2 Prozent lässt der Faktor 90 Prozent einen Anstieg der Verschuldung von 2015 bis 2031 von rund 480 Millionen Franken zu. Daraus resultiert eine jährliche Zinslast von 20 Millionen Franken (Annahme langfristiger durchschnittlicher Zinssatz 4 %). Die zusätzlichen Investitionen generieren Mehrabschreibungen von rund 5 Millionen Franken. Die jährlichen unmittelbaren Mehrkosten können sich bis 2031 somit auf rund 25 Millionen Franken summieren. Zu beachten ist, dass nebst den unmittelbaren Zinsen und Abschreibungen auch Unterhalts- und Betriebskosten anfallen. Weitere Kosten können entstehen, falls es im Rahmen von Investitionsprojekten zu einem generellen Leistungsausbau kommt. Mittels einer Investition können aber auch bisherige Kosten wegfallen, wie beispielsweise beim zentralen Verwaltungsgebäude, welches unter dem Strich eine Einsparung von jährlich 7,7 Millionen Franken bringt. Die Schuldenbremse gibt den maximalen Rahmen vor, in dem sich die Finanzpolitik bewegen muss. Innerhalb dieser Schuldengrenze erfolgt die gesamtheitliche langfristige Planung und Steuerung der Verschuldung über die Schuldenziele im Legislaturprogramm und über den AFP. Ob und wie einzelne Investitionsvorhaben in den Rahmen der Schuldenbremse pas-

sen, muss sowohl bei der jeweiligen Finanzplanung als auch bei der Ausgabebewilligung beurteilt werden. Mit diesen Instrumenten muss sichergestellt werden, dass Investitionen innerhalb der Schuldengrenze realisiert werden und die Folgekosten in der Erfolgsrechnung tragbar sind.

Als Kennzahl für die Verschuldung wird im HRM2 unter anderem der Nettoverschuldungsquotient verwendet. Dieser stellt die Nettoverschuldung den gesamten Fiskalerträgen gegenüber. Ein Wert unter 100 Prozent wird in der entsprechenden Fachempfehlung als gut erachtet. Der Kanton Luzern weist per 31. Dezember 2015 einen Nettoverschuldungsquotienten von 26,9 Prozent aus. Würden die Nettoschulden bei den künftig maximal zulässigen 90 Prozent vom Bruttoertrag einer Einheit der Staatssteuern liegen, würde der Nettoverschuldungsquotient mit rund 51 Prozent immer noch im Bereich «gut» liegen. Für einen interkantonalen Vergleich der Verschuldung stützen wir uns auf die Ergebnisse der Kantonsumfrage zu den Rechnungsergebnissen 2015, welche die Fachgruppe für kantonale Finanzfragen (FkF) durchgeführt hat. Auch wenn die Werte aufgrund gewisser Unterschiede in der Rechnungslegung der Kantone nicht vollständig vergleichbar sind, liefern sie einen ungefähren Anhaltspunkt über die Verschuldung der Kantone. Sieben Kantone verfügen über ein Nettovermögen. Sechs Kantone, darunter Luzern, weisen einen Nettoverschuldungsquotienten zwischen 1 und 50 Prozent aus. Vier Kantone liegen zwischen 51 und 100 Prozent, und weitere vier Kantone liegen über 100 Prozent. Fünf Kantone können nicht in den Vergleich mit einbezogen werden, da sie ihre Rechnung 2015 noch nach dem alten Rechnungsmodell HRM1 abgeschlossen haben. Die vorgesehene Schuldengrenze des Kantons Luzern ist nach unserer Beurteilung auch im interkantonalen Vergleich verantwortbar.

6.1.4 Übrige Gesetzesänderungen

Die übrigen Gesetzesänderungen haben keinen direkten Einfluss auf den kantonalen Finanzhaushalt. Die Straffung des Anhangs zur Jahresrechnung und die Vereinfachungen bei der mehrjährigen Leistungsplanung führen zu einer Reduktion des administrativen Aufwandes in der Verwaltung. Bei den Organisationen mit kantonomer Beteiligung werden die Ressourcen dank der risikobasierten Steuerung bei den Eignerstrategien zielgerichteter eingesetzt.

6.1.5 Auswirkungen auf die konsolidierten Einheiten

Um den Risiken vermehrt Rechnung zu tragen, wollen wir die Eignerstrategien von konsolidierten Einheiten mit wesentlicher Investitionstätigkeit zusätzlich mit Vorgaben zur maximalen Verschuldung versehen. Bereits heute sind in den Eignerstrategien wirtschaftliche Ziele enthalten. Diese beziehen sich vor allem auf die Erfolgsrechnung und sollen punktuell mit Zielen zur maximalen Verschuldung ergänzt werden. In diesem Sinne wird sich die Einflussnahme unseres Rates auf die konsolidierten Einheiten teilweise verstärken.

6.2 Auswirkungen auf weitere Anspruchsgruppen

Wenn rückblickend im Jahresbericht eine Verletzung der Schuldenbremsen festgestellt wird, soll künftig ein Sanierungsprogramm ausgelöst werden, welches die Wiedereinhaltung der Schuldenbremsen sicherstellt. Dabei sollen unter anderem bis zum Beschluss eines Voranschlages, welcher die Wiedereinhaltung der Schuldenbremse gewährleistet, ausschliesslich die für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlichen Ausgaben getätigt werden dürfen.

Diese Beschränkung auf die für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlichen Ausgaben wird heute bereits angewendet, wenn am 1. Januar noch kein Voranschlag festgesetzt ist (budgetloser Zustand). Dadurch kann es insbesondere zu Auswirkungen auf das Personal, die Empfänger von Staatsbeiträgen und die Anbieter von Investitionsgütern kommen. Unser Rat hat die unerlässlichen Ausgaben in der Verordnung (§ 12 FLV) beschrieben. Demnach sind Personalausgaben für die bestehenden Anstellungen und für die Wiederbesetzung vakanter Stellen gewährleistet, nicht aber die Schaffung neuer Stellen und Lohnerhöhungen. Die Ausrichtung von Staatsbeiträgen und andere Ausgaben sind zudem möglich, wenn eine unumgängliche Leistungspflicht besteht oder wenn ohne ihre Tätigkeit gegen den Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung oder den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen würde.

Ansonsten haben die Gesetzesänderungen keine Auswirkungen auf die Wirtschaft, die Gesellschaft, die Gemeinden, das Personal oder die Umwelt.

7 Kosten und Finanzierung

Aus der Umsetzung der Gesetzesänderungen entstehen keine Mehrkosten.

8 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen zuzustimmen.

Luzern, 2. November 2016

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Marcel Schwerzmann
Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Entwurf RR vom 2. November 2016

Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG)

Änderung vom [Datum]

Betroffene SRL-Nummern:

Neu: –
Geändert: 600
Aufgehoben: –

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 2. November 2016,
beschliesst:

I.

Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG) vom 13. September 2010¹ (Stand 1. August 2013) wird wie folgt geändert:

§ 5 Abs. 1 (*geändert*), **Abs. 2** (*geändert*), **Abs. 3** (*geändert*)

Ziele und Gegenstand (*Überschrift geändert*)

¹ Ziele der finanzpolitischen Steuerung 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.

² Gegenstand der finanzpolitischen Steuerung sind die Erfolgsrechnung und die Nettoschulden. Das ausserordentliche Ergebnis nach § 37 Absatz 4 ist ausgenommen.

³ Die Nettoschulden sind das Fremdkapital ohne die passivierten Investitionsbeiträge abzüglich des Finanzvermögens.

¹ SRL Nr. 600

§ 6 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 3** (neu)

Ausgleich der Erfolgsrechnung (Schuldenbremse Erfolgsrechnung) (*Überschrift geändert*)

¹ Die ordentlichen Ergebnisse der Erfolgsrechnung werden ab dem Jahr 2018 in einem statistischen Ausgleichskonto kumuliert.

a. aufgehoben

b. aufgehoben

² Für das statistische Ausgleichskonto wird per 1. Januar 2018 ein Ertragsüberschuss von 100 Millionen Franken als Anfangssaldo festgesetzt.

³ Das Ausgleichskonto darf keinen Aufwandüberschuss aufweisen.

§ 6a (neu)

Schuldengrenze (Schuldenbremse Nettoschulden)

¹ Die Nettoschulden dürfen 90 Prozent des durchschnittlichen Bruttoertrages einer Einheit der Staatssteuern der vergangenen fünf Jahre nicht überschreiten.

§ 7 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (aufgehoben)

Auswirkung der Schuldenbremsen auf den Aufgaben- und Finanzplan (*Überschrift geändert*)

¹ Zeichnet sich im Aufgaben- und Finanzplan ein Aufwandüberschuss auf dem Ausgleichskonto oder eine Überschreitung der Schuldengrenze ab, leitet der Regierungsrat Massnahmen ein und integriert sie in den nächsten Aufgaben- und Finanzplan.

² aufgehoben

§ 7a (neu)

Auswirkung der Schuldenbremsen auf den Voranschlag

¹ Im Voranschlag muss das Ausgleichskonto mindestens ausgeglichen sein und die Schuldengrenze eingehalten werden.

² Ein Aufwandüberschuss in der Erfolgsrechnung darf im Voranschlag nur vorgesehen werden, wenn die Vorgaben von Absatz 1 eingehalten werden. Er darf höchstens 4 Prozent des Bruttoertrages einer Einheit der Staatssteuern betragen.

§ 7b (neu)

Auswirkung der Schuldenbremsen auf die Jahresrechnung

¹ In der Jahresrechnung ist nachzuweisen, dass das Ausgleichskonto keinen Aufwandüberschuss aufweist und die Schuldengrenze eingehalten ist.

§ 7c (neu)

Verletzung der Schuldenbremsen in der Jahresrechnung

¹ Sind bei Rechnungsabschluss die Vorgaben zum Ausgleichskonto oder zur Schulden-
grenze verletzt, dürfen nur noch die für die ordentliche und wirtschaftliche Staatsstätigkeit unerlässlichen Ausgaben getätigt werden.

² 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.

³ Die Beschränkung der Ausgaben auf die für die ordentliche und wirtschaftliche Staats-
tätigkeit unerlässlichen Ausgaben gilt so lange, bis ein vom Kantonsrat beschlossener
Voranschlag mit gültig festgesetzten Einheiten der Staatssteuern vorliegt, der die Anfor-
derungen der Schuldenbremsen einhält.

§ 12 Abs. 3 (geändert)

³ Die Voranschlagskredite der Investitionsrechnung werden als Saldo der Investitions-
ausgaben und der Investitionseinnahmen festgesetzt (Globalbudget). Die Investitions-
ausgaben und die Investitionseinnahmen werden separat ausgewiesen.

§ 16 Abs. 1

¹ Der Regierungsrat und das Kantonsgericht können in folgenden Fällen eine Kredit-
überschreitung bewilligen:

c. *aufgehoben*

§ 19 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Departemente, die Gerichte und die Staatskanzlei erstellen pro Aufgabenbereich
eine mehrjährige, in der Regel vierjährige Leistungsplanung. Diese ist im Rahmen des
ersten Aufgaben- und Finanzplanes einer Legislatur zu erstellen.

§ 20e Abs. 3 (neu), Abs. 4 (neu)

³ Die Eignerstrategien für die konsolidierten Einheiten gemäss § 42 können Vorgaben
zur maximalen Verschuldung enthalten.

⁴ Bei Minderheitsbeteiligungen mit tiefem Risiko kann der Regierungsrat auf die Be-
stimmung einer Eignerstrategie verzichten.

§ 41 Abs. 1

¹ Der Anhang der Jahresrechnung

d. *(geändert)* enthält einen Bericht über die Eventualverpflichtungen,

§ 53a (neu)

Übergangsbestimmung der Änderung vom

¹ Für die Berichterstattung in der Jahresrechnung 2017 bleiben die Bestimmungen dieses Gesetzes vor dem Inkrafttreten der Änderung vom anwendbar.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Die Änderung tritt am 1. Juli 2017 in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:



Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
CH-6002 Luzern

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

