

11. März 2016

Steuerung der Finanzen und Leistungen

*Vernehmlassungsbotschaft
zum Entwurf einer Änderung des Gesetzes über
die Steuerung der Finanzen und Leistungen
(FLG)*



Zusammenfassung

Das Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG) und dessen Umsetzung wurden einer Evaluation unterzogen. Mit dem vorliegenden Bericht werden die Ergebnisse präsentiert, der Handlungsbedarf erläutert sowie die Inhalte einer Teilrevision des FLG zur Vernehmlassung unterbereitet.

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 (B 145 vom 5. Februar 2010) hat der Regierungsrat angekündigt, einige Jahre nach der Einführung des Gesetzes, die Wirkung einiger Instrumente zu prüfen.

Der Regierungsrat hat im Jahr 2015 eine Evaluation vornehmen lassen. In weiten Teilen wurde kein oder nur geringer Handlungsbedarf festgestellt. Der festgestellte Handlungsbedarf liegt teilweise in der Kompetenz des Regierungsrates oder des Finanzdepartementes, da lediglich eine Anpassung der Verordnung zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 17. Dezember 2010 (FLV, SRL Nr. 600a) oder des Handbuchs zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLH) erforderlich ist. Anpassungen, welche eine Gesetzesänderung erfordern und somit in der Kompetenz des Kantonsrates liegen, 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 sich neu nicht mehr auf die Kernverwaltung beschränken, sondern die konsolidierte Rechnung umfassen.

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 und stattdessen die zulässigen Nettoschulden auf maximal 130 Prozent des Bruttoertrages einer Einheit der Staatsteuer begrenzt werden.

Der Ausgleich der Erfolgsrechnung soll neu fortwährend und nicht mehr rollend über fünf Jahre sichergestellt werden. Dazu werden die Jahresergebnisse der konsolidierten Erfolgsrechnung einem statistischen Ausgleichskonto (Schwankungsreserve) zugewiesen. Sie dürfen in der Summe keinen Aufwandüberschuss aufweisen. Der im Voranschlagsjahr maximal zulässige Aufwandüberschuss soll von heute 4 Prozent auf 5 Prozent des Bruttoertrages einer Einheit der Staatssteuer angehoben werden. Damit wird dem durch den Einbezug der konsolidierten Einheiten vergrösserten Finanzhaushalt Rechnung getragen.

Korrekturmassnahmen zur Einhaltung der Schuldenbremse sollen sowohl proaktiv durch den Aufgaben- und Finanzplan (AFP) als auch reaktiv durch das Ergebnis der Jahresrechnung ausgelöst werden können. In erster Priorität soll die Einhaltung der Schuldenbremse durch eine vorausschauende Steuerung im AFP 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 zur Genehmigung eines AFP, welcher im Voranschlagsjahr 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, 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	4
1.1 Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen.....	4
1.2 Parlamentarische Vorstösse	4
1.3 Projekt Evaluation / Teilrevision FLG	5
2 Evaluation	6
2.1 Finanzpolitische Steuerung (Schuldenbremse) und Konsolidierung.....	6
2.1.1 Kernfragen	6
2.1.2 Evaluationsergebnis.....	6
2.1.3 Handlungsbedarf.....	9
2.2 Rechnungslegung	12
2.2.1 Kernfragen	12
2.2.2 Evaluationsergebnis.....	12
2.2.3 Handlungsbedarf.....	14
2.3 Voranschlag/AFP-Prozess	16
2.3.1 Kernfragen	16
2.3.2 Evaluationsergebnis.....	16
2.3.3 Handlungsbedarf.....	18
2.4 Weitere Themenbereiche mit Handlungsbedarf.....	18
2.4.1 Erstellung Mehrjährige Leistungsplanung	18
2.4.2 Globalbudget in der Investitionsrechnung.....	19
2.4.3 Weitere kreditrechtliche Themen	19
3 Vorgesehene Teilrevision des FLG	20
3.1 Anpassung der finanzpolitischen Steuerung.....	20
3.1.1 Zielsetzung der finanzpolitischen Steuerung	20
3.1.2 Geltungsbereich der Finanzpolitischen Steuerung	20
3.1.3 Steuerung Erhalt Eigenkapital	21
3.1.4 Steuerung der Verschuldung	22
3.1.5 Korrekturmassnahmen.....	23
3.2 Ausweis des Beteiligungsspiegels	23
3.3 Erstellung Mehrjährige Leistungsplanung (MJLP)	23
3.4 Globalbudget in der Investitionsrechnung.....	24
4 Die Gesetzesänderungen im Einzelnen	24
5 Auswirkungen der Gesetzesänderungen	28
5.1 Auswirkungen auf den kantonalen Finanzhaushalt.....	28
5.1.1 Finanzpolitische Steuerung im Allgemeinen	28
5.1.2 Beispiel Ausgleich der konsolidierten Erfolgsrechnung	29
5.1.3 Projektion der Nettoschulden und der Schuldengrenze.....	29
5.1.4 Übrige Gesetzesänderungen	31
5.2 Auswirkungen auf die konsolidierten Einheiten.....	31
5.3 Auswirkungen auf übrige Anspruchsgruppen	32
6 Kosten und Finanzierung	32

1 Ausgangslage

1.1 Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen

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 (B 145 vom 5. Februar 2010) hat der Regierungsrat angekündigt, einige Jahre nach der Einführung des Gesetzes, die Wirkung einiger Instrumente zu prüfen. Der Regierungsrat sah 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 (Mantelerlass PCG, B 33 vom 28. Februar 2012) wurde das FLG per 1. Januar 2013 mit Regelungen zur Public Corporate Governance (PCG) ergänzt.

Der Kantonsrat, der Regierungsrat 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 der Regierungsrat die Evaluation/Teilrevision des FLG angekündigt sowie die Schwerpunkte und den Terminplan kommuniziert.

1.2 Parlamentarische Vorstösse

Der Kantonsrat hat folgende Vorstösse zu Themenbereichen des FLG überwiesen. Bei deren Beantwortung hat der Regierungsrat ausgeführt, dass er mit der Evaluation des FLG gewisse Elemente auf ihre Wirkung hin überprüfen werde.

- M 129: Schmid Bruno namens der CVP-Fraktion über die Reduktion der Abhängigkeit der SNB Ausschüttungspolitik in der Finanzpolitik. Eröffnet als Motion am 30.01.2012, erheblich erklärt als Postulat am 19.03.2012. Thema: Ausschüttung SNB und Schuldenbremse.
- M 100: Graber Michèle und Mit. über die Anpassung des Wirkungsmechanismus der Schuldenbremse. Eröffnet als Motion am 13.12.2011, erheblich erklärt als Postulat am 19.03.2012. Themen: Ausschüttung SNB und Schuldenbremse, Zeitraum mittelfristiger Ausgleich, Selbstfinanzierungsgrad unter 80%.
- M 103: Pardini Giorgio und Mit. über eine realistische Ausgestaltung der Schuldenbremse. Eröffnet als Motion am 13.12.2011, erheblich erklärt als Postulat am 19.03.2012. Thema: Zeitraum mittelfristiger Ausgleich.
- M 127: Hunkeler Yvonne und Mit. über die Anpassung der Schuldenbremse. Eröffnet als Motion am 30.01.2012, erheblich als Postulat am 19.03.2012. Thema: Zeitraum mittelfristiger Ausgleich.
- M 289: Graber Christian und Mit. über eine Änderung des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen. Eröffnet als Motion am 11.12.2012, erheblich erklärt als Postulat am 12.03.2013. Thema: Budgetdebatte im November.
- M 452: Pardini Giorgio und Mit. über eine Änderung von § 6 des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen. Eröffnet als Motion am 09.12.2013, erheblich erklärt als Postulat am 28.01.2014. 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 1.12.2014, teilweise erheblich erklärt am 22.06.2015. Thema: Revision FLG als Teil der Finanz- und Aufgabenreform und nicht optimal wirkende Schuldenbremse.

- P 659: Freitag Charly und Mit. über die Ermöglichung von sinnvollen und rentablen Investitionen der öffentlichen Hand im Einklang mit der Schuldenbremse. Eröffnet am 16. März 2015, erheblich erklärt am 29.06.2015. Thema: Investitionen welche die Staatskasse entlasten von der Schuldenbremse ausnehmen.

1.3 Projekt Evaluation / Teilrevision FLG

Der Regierungsrat erteilte im Februar 2015 den Projektauftrag zur Evaluation/Teilrevision des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG). 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 notwendig, Gesetzesänderungen vorbereitet. Diese werden in der vorliegenden Vernehmlassungsbotschaft vorgestellt. 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 soll auf eine zeitlich getrennte Behandlung der Evaluation (Wirkungsbericht) und der Gesetzesrevision verzichtet werden. Die beiden Themenbereiche sollen in einer gemeinsamen Botschaft dem Kantonsrat unterbreitet werden.

Auf Grund der Ausführungen in den Botschaften B 145 (FLG) und B 120 (Leistungen und Strukturen II), der parlamentarischen Vorstösse und den Erfahrungen wurden folgende Schwerpunkte evaluiert:

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

Zu jedem Schwerpunkt wurden für die Evaluation Kernfragen formuliert. Im nachfolgenden Kapitel 2 werden ausgehend von diesen Kernfragen die Evaluationsergebnisse erläutert. In einem zweiten Schritt wird der Handlungsbedarf aufgezeigt.

Die Evaluation erfolgte teils intern, teils extern. Auf Grund der hohen politischen Bedeutung haben wir die Teilbereiche finanzpolitische Steuerung (Schuldenbremse) und Konsolidierung von einem Expertenteam der Universität St. Gallen unter der Leitung von Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger durch ein Gutachten extern evaluieren lassen. Im Weiteren wurde zu Beginn der Evaluation bei den Fraktionen der Planungs- und Finanzkommission (PFK) sowie bei der Finanzkontrolle, der Staatskanzlei, den Departementen und dem Kantonsgericht Befragungen durchgeführt.

2 Evaluation

2.1 Finanzpolitische Steuerung (Schuldenbremse) und Konsolidierung

2.1.1 Kernfragen

Zur finanzpolitischen Steuerung (Schuldenbremse) haben wir folgende Kernfragen evaluiert:

- 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 der Berücksichtigung der seit 1. Januar 2013 in Kraft gesetzten §§ 20a bis 20h zur Steuerung von Organisationen mit kantonaler Beteiligung zu beantworten?

Zur Konsolidierung haben wir folgende Kernfragen evaluiert:

- Stehen der Aufwand für die konsolidierte Planung und Rechnung und die daraus gewonnen 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. Die Dauer des mittelfristigen Ausgleichs wurde von den einzelnen Fraktionen gegensätzlich eingeschätzt.

Mit dem FLG wurden auch die konsolidierte Rechnung und der konsolidierte Aufgaben- und Finanzplan eingeführt. 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. Lediglich zwei Fraktionen fassen eine Erweiterung des Konsolidierungskreises ins Auge. Die übrigen Fraktionen sehen keinen Anpassungsbedarf.

2.1.2.2 Ergebnis der externe Evaluation

Das Gutachten des externen Expertenteams vom 8. Mai 2015 enthält eine umfassende Analyse und Entwicklungsvorschläge zur finanzpolitischen Steuerung/Schuldenbremse und Konsolidierung. Das Gutachten kommt in seiner Zusammenfassung zu den nachfolgend aufgeführten Schlussfolgerungen und Empfehlungen, wobei das vollständige Gutachten auf der Website des Finanzdepartementes einsehbar ist¹:

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

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

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:

- 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 Fünfjahres-Korridor 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 weiter 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, d.h. sowohl Erfolgsrechnung als auch Finanzierungsrechnung sollen ausgeglichen sein. Andererseits sollte eine Stabilisierung der Verschuldung (resp. 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, so dass 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 Mecha-

nismus 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 so genanntes 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. Auf Grund der überwiesenen Vorstösse, den Rückmeldungen aus der Befragung der Fraktionen der PFK, den Erkenntnissen aus dem externen Gutachten und den Erfahrungen der letzten Jahre wurde folgender Handlungsbedarf bei der finanzpolitischen Steuerung 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

Gemäss Kantonsverfassung muss das Gesetz sicherstellen, dass der Finanzhaushalt des Kantons ausgeglichen ist und Fehlbeträge innert einer angemessenen Frist abgetragen werden (§ 76 Abs. 2 KV).

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 kann zwischen Schulden aus dem Konsum (Erfolgsrechnung) und Schulden aus der Investitionstätigkeit (Investitionsrechnung) unterschieden werden. Die Vermeidung von Konsumschulden ist bereits mit dem Erreichen des ersten Zieles, 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 Freitag Charly verlangt die Ermöglichung von sinnvollen und rentablen Investitionen der öffentlichen Hand im Einklang mit der Schuldenbremse.

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 kommt zum Schluss, dass für Luzern auf Grund 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 Rückblick auf die Vergangenheit nachvollziehbar. Mit Blick in die Zukunft ist aber festzustellen, dass im Bereich der Kernverwaltung, beispielsweise im Wasserbau, ein Investitionsbedarf besteht, der nicht ohne Fremdfinanzierung innert nützlicher Frist realisiert werden kann. Im Weiteren ist festzustellen, dass betriebswirtschaftlich rentable Investitionen auf Grund der Begrenzung nicht zeitnah realisiert werden können und somit keine entsprechende Entlastung der Erfolgsrechnung erfolgen kann. Für die Finanzierung grösserer neuer Vorhaben müssten Zugeständnisse bei der Substanzerhaltung der bestehenden Infrastruktur gemacht werden, was beispielsweise einer nachhaltigen Immobilienbewirtschaftung zuwider läuft. Der Blick über die Kernverwaltung hinaus zeigt, dass hier teilweise ein massiver Investitionsbedarf besteht. Als Beispiele seien hier das Luzerner Kantonsspital (LUKS) und die Luzerner Psychiatrie (lups) genannt. Insgesamt zeichnet sich ein Investitionsbedarf ab, welcher nicht unmittelbar selbst finanziert werden kann.

Weil auch künftige Generationen von Investitionen profitieren, kann Schuldenmachen für diesen Zweck 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 neue 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 auch 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. Wir erachten diesen Konsolidierungskreis im Augenblick als angemessen. Falls künftig Teile bzw. Aufgaben der Kernverwaltung ausgelagert werden oder sich der Kanton Luzern an externen Organisationen mehrheitlich beteiligt, ist jeweils zu prüfen, ob die Voraussetzungen zur Erweiterung des Konsolidierungskreises erfüllen sind.

Heute sind die konsolidierte Rechnung und der konsolidierte Aufgaben- und Finanzplan für die finanzpolitische Steuerung nicht relevant. Die Schuldenbremse umfasst aktuell 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. Kap 5 des 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 soll innerhalb des Risikomanagements der Departemente und des Regierungsrates weiterverfolgt werden.

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. Der Geltungsbereich der Schuldenbremse soll deshalb künftig auf die konsolidierten Einheiten erweitert werden. Diese Änderung erläutern und begründen wir im Kapitel 3.1.2.

2.1.3.3 Steuerungsmechanismus

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

Ausgleichszeitraum, Einbezug von Plan- und Istwerten

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

Die Dauer des mittelfristigen Ausgleichs haben die PFK-Fraktionen kontrovers eingeschätzt. Während mehrere Fraktionen eine Verlängerung des Ausgleichszeitraumes vorschlugen, 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 der Berechnung der Schuldenbremse mit einzubeziehen. Die Forderung nach einer stärkeren Berücksichtigung von Ist-Zahlen wurde auch in der Motion M 127 von Yvonne Hunkeler, welche als Postulat erhebliche 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, das Vorjahresbudget, das aktuelle Budget und zwei weitere Planjahre berücksichtigt. Dieses Modell hat die Stärke, dass es den Fokus auf die (beeinflussbare) Zukunft richtet. Die Schwäche des Modells besteht darin, dass einerseits 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.

Wir schlagen deshalb vor, die Jahresergebnisse laufend einem statistischen Ausgleichskonto zuzuweisen. Sein Saldo 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“ sehen wir vor, auch die dazugehörige Steuerungsgrösse anzupassen.

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 konstant zu halten. Neu soll sich die Verschuldung in einem tragbaren Bereich bewegen können. Wir schlagen im Kapitel 3.1.4 deshalb vor, die Verschuldung direkt über eine Schuldengrenze zu steuern.

Korrekturmassnahmen

In den letzten Jahren wurde bei der Gestaltung des Voranschlags meist der jährliche Spielraum der Schuldenbremse 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 den 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 Sanktionen automatisch bei Zielverletzungen in Kraft treten sollen. Wir schlagen im Kapitel 3.1.5 deshalb vor, die Einhaltung der Schuldenbremse sowohl proaktiv im AFP (Navigation), als auch reaktiv in der Jahresrechnung zu prüfen (Nachweis) und bei einer Nichteinhaltung entsprechende Massnahmen vorzusehen.

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

Der Regierungsrat hat in den Rahmenbedingungen zum Projektauftrag zur Evaluation/Teilrevision des FLG vom 3. Februar 2015 festgehalten, dass am Zweck und den Grundsätzen (§§ 31 - 33 FLG) der Rechnungslegung 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. Der Regierungsrat bezeichnet das anzuwendende Regelwerk und die Abweichungen davon in einer Verordnung (§ 33 FLG). Der Regierungsrat hat gemäss § 37 der Verordnung zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 17. Dezember 2010 (FLV, SRL Nr. 600a) 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 bereit zu stellen. Die finanzpolitische Steuerung darf nicht mittels Rechnungslegung erfolgen, sondern über die Instrumente der finanzpolitischen Steuerung.

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 zur Beurteilung der finanziellen Situation des Kantons wurde 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 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 Gerichte beurteilen die Qualität in ihrem Bereich als unverändert. Die Nutzung der Informationen erfolgt auf Grund teilweise knapper Ressourcen und fehlendem Know-how noch nicht überall optimal.

Unter der Rechnungslegung nach FLG werden heute Finanzen und Leistungen enger verknüpft. Die periodengerechte Rechnungslegung sowie die klaren Regeln zur Aktivierung von Verwaltungsvermögen und zur Passivierung von Verpflichtungen, hat 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. Dies sorgt einerseits dafür, dass der Kanton die tatsächlichen Verpflichtungen in der Bilanz ausweist, andererseits führt dies in puncto Budgetkredit und Schuldenbremse für gleichlange Spiesse unter gleichartigen Vorhaben und Projekten.

Gesamthaft kann festgehalten werden, dass durch die neue Rechnungslegung sowohl für finanzpolitische als auch für betriebswirtschaftliche Entscheidungen verbesserte Grundlagen zur Verfügung stehen.

2.2.2.3 Verbuchungssystematik der Steuernachträge

Nach dem Grundsatz der Periodengerechtigkeit sind Steuern periodengerecht zu verbuchen (vgl. IPSAS 23). Der Regierungsrat hat mit der Einführung des FLG beschlossen, diese Anforderungen sinngemäss zu erfüllen, jedoch gleichzeitig sicherzustellen, dass keine willkürlichen Annahmen getroffen werden. Der Regierungsrat 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 entspricht. Die einzig zulässige Korrektur ist die Reduktion der anzunehmenden Nachträge, falls das Wachstum des nationalen Bruttoinlandprodukts 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.

Schwächen dieses Modells liegen darin, dass auf Grund 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 bereits nach Ablauf zweier Jahre seit dem Steuerjahr die Nachträge schon wesentlich genauer geschätzt werden könnten. Eine Anpassung der Steuerabgrenzung vor Ablauf der vier Jahre sah das Regelwerk aber nicht vor.

Die Genauigkeit der jährlichen Abgrenzung der Nachträge kann durch die Berücksichtigung von Steuergesetz- und Steuerfussänderungen verbessert werden. Zudem sollen vorgenommene Abgrenzungen vor dem Ablauf von vier Jahren korrigiert werden können, wenn sich klare Abweichungen zwischen Abgrenzungsbetrag und Steuereingängen abzeichnen. Nach wie vor soll die Verbuchungssystematik aber regelbasiert bleiben. Die Finanzkontrolle hat bei der Revision der Jahresrechnung 2014 ebenfalls eine Überprüfung und gegebenenfalls eine Anpassungen der Berechnungsmethodik empfohlen. Der Regierungsrat hat per 31. Dezember 2015 eine entsprechende Anpassung der FLV vorgenommen um eine Überbewertung im Jahresabschluss 2015 zu verhindern. Gesetzesänderungen waren dazu nicht erforderlich.

2.2.2.4 Aufwand für die Rechnungslegung

Die neuen Bestimmungen zur Rechnungslegung führen auch nach Abschluss der Einführungsphase zu einem gewissen Mehraufwand. Eine Quantifizierung ist jedoch nicht möglich. Die verwaltungsinterne Befragung hat ergeben, dass die Abgrenzung des Ressourceneinsatzes für die Rechnungslegung und die anderen neuen Instrumenten 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 entstand. 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, welches basierend auf Gesetz, Verordnung und IPSAS eine Anleitung für die Anwender darstellt.

Wir haben die Mitglieder der PFK befragt, ob in den Dokumenten "Jahresbericht (Teile I & 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. Wir vertreten jedoch die Ansicht, dass auf den Teil I nicht verzichtet werden kann. Dieser stellt einerseits ein wichtiges Kommunikationsinstrument für die breite Öffentlichkeit dar. Andererseits beinhaltet er Informationen, auf welche nicht verzichtet werden kann (beispielsweise den Bericht über die Umsetzung der Kantonsstrategie und den Bericht zu den Hauptaufgaben). Weiter sind ein Hinweis auf gewisse Redundanzen und der 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 diese zu einer wesentlichen Aufwandreduktion führen.

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

Wir 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 5'000 Franken pro Fall. Diese Grenze kann auf 10'000 Franken angehoben werden, ohne die Aussagekraft der Rechnung zu beeinträchtigen. Das Finanzdepartement wird eine Anpassung der entsprechenden Weisung im FLH vornehmen.

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

Die Herleitung des ergänzten Voranschlags umfasst heute fünf Seiten im Anhang zur Jahresrechnung. Sie soll künftig vereinfacht und nur noch nach Hauptaufgaben und Aufgabenbereichen erfolgen. Dies entspricht auch der Logik der Voranschlagsgenehmigung durch den Kantonsrat. 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 (§ 55 f. FLV). Die Programmvereinbarungen mit dem Bund sind Teil des ordentlichen Geschäfts der betroffenen Aufgabenbereiche und werden innerhalb des Berichts dieser 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 könnten situativ bei Bedarf zur Verfügung gestellt werden.

Der Beteiligungsspiegel soll nicht mehr Teil des Anhangs zur Jahresrechnung sein. Sachrichtig soll er im Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie, welcher seit 2014 auch im Dokument Jahresbericht enthalten ist, abgedruckt werden. Diese Verschiebung benötigt die 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 deutliches Verbesserungspotenzial gezeigt. Die Instrumente sind weder durchgängig noch integriert und verursachen daher einen grossen administrativen Aufwand. Der Regierungsrat hat deshalb einen Projektauftrag für die Erarbeitung eines Pflichtenhefts und die Evaluation eines entsprechenden Instruments zur Optimierung des Planungs- und Reportingsystems im Kanton Luzern erteilt. Damit sollen die Planungs- und Reportingprozesse künftig in der gesamten Verwaltung effizienter, ressourcenschonender und in einer höheren Qualität umgesetzt werden.

2.2.3.2 IPSAS-Update

Der Regierungsrat hat bei der Einführung der Rechnungslegung nach FLG gemäss § 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.

IPSAS hat sich als Basis für die Rechnungslegung des Kantons Luzern bewährt. Diese Normen tragen entscheidend dazu bei, eine Rechnungslegung nach "true and fair view" sicher zu stellen. In der Praxis müssen sich die für die Rechnungsführung verantwortlichen Personen der Verwaltung nicht mit den einzelnen IPSAS-Standards befassen. Ihr Arbeitsinstrument ist das FLH, welches durch das Finanzdepartement auf Basis von FLG, FLV und IPSAS erarbeitet wurde.

Gemäss § 38 FLV verfolgt das Finanzdepartement die Entwicklung der IPSAS-Normen und beantragt dem Regierungsrat 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. KPMG legte 2011 eine aktualisierte Ausgabe mit den Standards 27 bis 31 auf. Bis Ende 2014 sind zudem die Standards 32 bis 38 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 geänderten IPSAS-Standards durch und wird dem Regierungsrat falls notwendig entsprechende Änderungen der FLV vorschlagen. Dabei soll ein hohes Augenmerk auf die Kompatibilität mit HRM2 sowie auf einen vertretbaren Aufwand in der operativen Umsetzung gelegt werden. Aus heutiger Sicht werden keine Gesetzesänderungen notwendig.

2.2.3.3 Schulung und Information

In der Evaluation haben wir festgestellt, dass zwar über das Handbuch FLH die grundlegenden Informationen zur Rechnungslegung zur Verfügung stehen, der Wissenstransfer jedoch nicht über alle Stufen in genügender Weise stattgefunden hat. Daher werden wir im Bereich Rechnungslegung die Schulung innerhalb der Verwaltung verstärken. Zusätzlich sieht das Finanzdepartement, insbesondere am Beginn einer neuen Legislatur, Informationsveranstaltungen über die Instrumente AFP und Jahresbericht für die Mitglieder des Parlamentes vor.

2.3 Voranschlag/AFP-Prozess

2.3.1 Kernfragen

In der Botschaft zum Entwurf des FLG vom 5. Februar 2010 (B 145, S. 13) hat der Regierungsrat 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 des Regierungsrates ist mit folgenden Kernfragen geprüft worden:

- Hat sich die Beratung des AFP und Voranschlages in der Dezember-Session 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 den Regierungsrat und die Verwaltung sind die Planungsgenauigkeit und die Vermeidung eines budgetlosen Zustandes von zentraler Bedeutung. Um eine hohe Planungsgenauigkeit zu erreichen, ist der Voranschlag-/AFP-Prozess zeitlich so festzulegen, dass die erforderlichen Informationen vorliegen und bestmöglich in die Planung einfließen können. Gleichzeitig ist der eigentliche Voranschlag-/AFP-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 dass auch der AFP durch den Kantonsrat genehmigt wird.

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

Mit dem FLG ist der ordentliche Voranschlag-/AFP-Prozess von bisher 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 ver-

waltungsinternen Erarbeitung als auch bei der Vorbereitungszeit für die Parlamentarierinnen und Parlamentarier realisiert worden. Die Beratung im Kantonsrat ist von der November- auf die Dezembersession verschoben worden.

Die Verlegung der Voranschlag- und AFP-Beratung in die Dezembersession wird von den Fraktionen der PFK unterschiedlich beurteilt. Von einer Beratung in der Dezembersession werden aktuellere Daten und folglich eine höhere Planungsgenauigkeit erwartet. Alle sind sich dabei des zeitlichen und politischen Drucks bewusst, in der Dezembersession einen Voranschlag für das kommende Jahr zu beschliessen. Die Auswirkungen eines budgetlosen Zustandes wurden im Jahr 2012 ersichtlich. Damals musste der Regierungsrat dem Kantonsrat einen nachgebesserten Voranschlag 2012 unterbreiten. Dieser wurde in der Märzsession 2012 verabschiedet. In der Zeit des budgetlosen Zustands mussten Ausgaben ohne Voranschlagskredit auf Ausnahmen beschränkt werden. Der Regierungsrat hatte Weisungen zu erlassen, welche Ausgaben für die wirtschaftliche und ordentliche Staatstätigkeit unerlässlich sind. Diese Phase hatte nebst Verunsicherung und verzögerten Projekten auch einen zusätzlichen administrativen Aufwand zur Folge. Aus diesem Grunde haben sich ein Teil der PFK-Fraktionen für eine Voranschlag- und AFP-Beratung in der Novembersession ausgesprochen. So könnte dem Kantonsrat eine allfällige Budgetnachbesserung noch für die Dezembersession 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, d.h. im Kalenderjahr weiter nach hinten geschobenen Voranschlag-/ AFP-Prozesses können in vielen Bereichen aktuellere Erkenntnisse und Hochrechnungsergebnisse bei der Planung mitberücksichtigt werden. Insbesondere liegen zu diesem späteren Zeitpunkt bessere Grundlagendaten für die Steuerprognosen (Planungsvolumen rund 1 Mia. Fr.) und aktuellere Berechnungen zum Nationalen Finanzausgleich (NFA, Planungsvolumen rund 250 Mio. Fr.) vor. Diese beiden Ertragspositionen decken rund 50 Prozent des betrieblichen Ertrags ab. 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 Geschäftsfelder mit schnellem Veränderungsrythmus wie z.B. der Informatik hinzuweisen. Auch hier wird die Planung genauer, wenn sie möglichst spät vorgenommen werden kann. Somit würde sich ein gegenüber heute vorgezogener Voranschlag/AFP-Prozess in wesentlichen Bereichen negativ auf die Budgetgenauigkeit auswirken.

2.3.2.4 Auswirkungen auf Folgeprozesse bei Partnern

Die Auswirkungen des aktuellen Voranschlag/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 (SEG, SRL Nr. 894) oder die Ergänzungsleistungen und Prämienverbilligung. Viele Gemeinden orientieren sich bei ihrer Planung zudem auch an den allgemeinen Wachstumsparametern des Kantons (Wachstumsparameter Personalaufwand, Sachaufwand aber auch Steuerentwicklung). Neben den Gemeinden sind zudem externe Leistungserbringer wie beispielsweise die Institutionen des SEG an möglichst frühen Budgetinformationen durch den Kanton interessiert. Die finanzielle Planung dieser Institutionen ist stark von der finanziellen Planung des Kantons abhängig.

Demgegenüber ist für die zu konsolidierenden Einheiten der aktuelle Voranschlag/AFP-Prozesses zeitlich eher (zu) früh angesetzt. Diese mussten ihren internen Fahrplan vorverlegen um dem Kanton schon im Juli eine erste, aus ihrer Sicht noch grobe Planung liefern zu können. Ihre detaillierte Planung erfolgt jeweils erst im Herbst.

2.3.3 Handlungsbedarf

Oberstes Ziel aller Beteiligten ist, ein neues Kalenderjahr mit einem festgesetzten Voranschlag von hoher Planungsgenauigkeit starten zu können. Es soll am heutigen Prozess mit der Beratung im Kantonsrat im Dezember festgehalten werden. Gegenüber einer zeitlichen Vorverlegung auf die November Session sprechen die grössere Planungsgenauigkeit (insbesondere was die grossen Einnahmepositionen betrifft) in der Kernverwaltung und bei den konsolidierten Einheiten. Zudem kann der Prozess so zeitlich konzentriert und schlank gehalten werden. Leider sind definitive Informationen zum Voranschlag an nachgelagerte Partner weiterhin relativ spät möglich, dafür ist deren Verlässlichkeit höher.

Der Voranschlag/AFP-Prozess soll nicht auf den Sonderfall einer Budgetrückweisung ausgerichtet werden. Bereits heute ist es gängige Praxis, dass der Kantonsrat gezielte Anpassungen am Voranschlagsentwurf beschliesst. Diese werden jeweils anschliessend im festgesetzten Voranschlag berücksichtigt. Falls der Kantonsrat 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 im Dezember zu kurz. Der Fokus soll aus unserer Sicht somit auf eine ausführliche Budgetdebatte im Dezember gerichtet werden. Im Kantonsrat wird die Beratung des Voranschlags und des AFPs bereits im Jahr 2015 erstmals durch einen dritten Sessionstag im Dezember unterstützt. Ebenfalls im Dezember finden die Budgetberatungen beispielsweise in den Kantonen Basel-Stadt, Basellandschaft, Uri, Schwyz, Glarus, Graubünden und Zürich statt.

2.4 Weitere Themenbereiche mit Handlungsbedarf

Im Rahmen der Evaluation des FLG hat sich ausserhalb der Evaluationsschwerpunkte in folgenden Themenbereichen 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. 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 genutzt.

Aus diesem Grund haben wir bei der Erarbeitung der MJLP 2016 - 2019 eine Korrektur vollzogen: 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 soweit 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 einer grösstmöglichen Effizienz genutzt werden.

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

2.4.2 Globalbudget in der Investitionsrechnung

Mittels Voranschlagskrediten bewilligt (und beschränkt) der Kantonsrat die verfügbaren finanziellen Mittel.

Im Gegensatz zum Globalbudget der Erfolgsrechnung (Saldo 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, d.h. 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 schlussendlich die Nettoinvestitionen, d.h. 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 Falle 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.

Wir schlagen deshalb vor, künftig die Voranschlagskredite der Investitionsrechnung wie jene der Erfolgsrechnung als Globalbudget festzusetzen (vgl. Kap. 3.4).

2.4.3 Weitere kreditrechtliche Themen

Die Ausgabenkompetenzen des Kantonsrates und des Regierungsrates 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 freibestimbare Ausgaben unter 3 Millionen Franken und für gebundene Ausgaben beim Regierungsrat. Gemäss § 23 Absatz 2 FLG kann der Regierungsrat seine Ausgabenbefugnisse in bestimmtem Ausmass an die ihm unterstellten Organisationseinheiten übertragen. Von dieser Kompetenz hat er mit dem Erlass von § 32 FLV Gebrauch gemacht. Danach beschliessen die Departemente und die Staatskanzlei über frei bestimbare Ausgaben bis 500'000 Franken sowie gebundene Ausgaben unter 3'000'000 Franken. Über gebundene Ausgaben ab 3'000'000 Franken beschliessen sie, sofern diese Ausgaben gestützt auf eine der in Anhang 2 zur FLV aufgeführten Bestimmung bewilligt werden (§ 32 Abs. 1 c FLV). Mit der Regelung von § 32 Absatz 1c FLV wird bezweckt, dass in den Fällen, in welchen Ausgaben als "eng" gebunden zu qualifizieren sind, das heisst überhaupt kein Ermessensspielraum besteht, ob und wie oder in welchem Umfang die Ausgabe zu tätigen ist, diese Ausgaben anstelle des Regierungsrates durch das zuständige Departement bewilligt werden können. In 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 ebenfalls in Revisionsberichten bei gewissen Ausgaben die Prüfung der Aufnahme in den Anhang 2 zur FLV empfohlen. Wir haben eine entsprechende Überprüfung vorgenommen. Der Regierungsrat hat in der Folge am 27. November 2015 eine punktuelle Anpassung des Anhang 2 zur FLV vorgenommen.

In der operativen Umsetzung des Kreditrechtes haben sich in den vergangenen Jahren auf der Verwaltungsebene unterschiedliche Fragen ergeben. Diese betrafen beispielsweise die Unterscheidungen von freibestimbaren und gebundenen Ausgaben oder die Voraussetzungen für eine Bewilligung einer Kreditüberschreitung durch den Regierungsrat. Wir werden diesen Informationsbedarf primär durch Schulungen der Mitarbeitenden und allfälligen Präzi-

sierungen im FLH abdecken. Punktuell soll die Ergänzungen der Verordnung geprüft werden.

3 Vorgesehene Teilrevision des FLG

Im Kapitel 2 haben wir die Evaluationsergebnisse erläutert und den Handlungsbedarf insgesamt aufgezeigt. Der festgestellte Handlungsbedarf liegt teilweise in der Kompetenz des Regierungsrates oder 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 in der Kompetenz des Kantonsrates 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 neu jedoch nicht mehr auf die Kernverwaltung beschränken, sondern den gesamten Konsolidierungskreis umfassen. 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 § 6 FLG ist der Erhalt des Eigenkapitals und die Vermeidung neuer Schulden. Während das Ziel des Erhalts des Eigenkapitals unverändert beibehalten werden soll, soll beim Schuldenziel die heutige "Vermeidung neuer Schulden" durch "tragbare Schulden" ersetzt werden. Damit soll eine grössere Flexibilität für Investitionen ermöglicht werden. 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.

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 von Parlament und Regierung. Der Aufbau dringend notwendiger Infrastruktur wird unterstützt. Gewisse Verbesserungen in der Erfolgsrechnung können nur realisiert werden, wenn die Schuldenbremse zulässt, vorgängig die dafür notwendigen Investitionen zu tätigen. Für eine Erweiterung der Schuldenbremse auf die konsolidierte Rechnung ist eine Flexibilisierung der Schuldenbremse bei den Investitionen unerlässlich. Als Beispiele seien hier das Luzerner Kantonsspital (LUKS) und die Luzerner Psychiatrie (lups) genannt. Insgesamt zeichnet sich ein Investitionsbedarf ab, welcher nicht unmittelbar selbst finanziert werden kann. Somit wird es hier zu einer Neuverschuldung kommen. Mit der Erweiterung der Schuldenbremse auf die konsolidierte Rechnung soll sichergestellt werden, dass die konsolidierte Verschuldung des Gesamtkantons tragbar bleibt (vgl. Kap. 3.1.2).

3.1.2 Geltungsbereich der Finanzpolitischen Steuerung

Die finanzpolitische Steuerung soll neu über die konsolidierte Rechnung/Planung erfolgen. Die konsolidierte Rechnung beinhaltet aktuell die Kernverwaltung, die Universität Luzern, die Lustat Statistik Luzern, das Luzerner Kantonsspital, die Luzerner Psychiatrie, den Verkehrsverbund und die Pädagogische Hochschule Luzern.

Der Wert des Aktienpaketes der Luzerner Kantonalbank (LUKB) im Verwaltungsvermögen soll in der konsolidierten Rechnung künftig zum Anschaffungswert berücksichtigt werden, wie dies heute auch im Abschluss der Kernverwaltung der Fall ist. Auf eine Equity-Bewertung,

welche in der Kompetenz des Regierungsrates liegt, soll somit verzichtet werden. Damit soll verhindert werden, dass sämtliche Schwankungen im Eigenkapital der LUKB direkt in die Schuldenbremse des Kantons einfließen. Für die Schuldenbremse bleiben weiterhin die Dividendenausschüttung, die Abgeltung der Staatsgarantie sowie allfällige Kursverluste, falls der Wert der Beteiligung jemals unter den ursprünglichen Anschaffungswert fallen würde, relevant.

Die Steuerung des konsolidierten Staatshaushaltes bedingt eine konsequente, vorausschauende und stufengerechte Führung der ausgelagerten Einheiten durch die zuständigen Departemente und den Regierungsrat. Es ist klar zu trennen zwischen der Verantwortung der strategischen Organe der ausgelagerten Einheiten und der strategischen Verantwortung der Regierung und des Parlaments für den Gesamtkanton. Die zur konsequenten, vorausschauenden und stufengerechten Führung notwendigen gesetzlichen Grundlagen finden sich bereits heute im FLG.

Der Kantonsrat genehmigt sowohl die Beteiligungstrategie als auch den AFP. Der Regierungsrat ist grundsätzlich zuständig für das Controlling der Beteiligungen (§ 4 FLG). Die Steuerung durch den Regierungsrat soll primär mit dem bereits eingeführten Instrument der Eignerstrategie (§ 20e FLG) erfolgen. Der Kanton als Eigner soll in der Eignerstrategie seine langfristigen finanziellen Ziele formulieren. Damit soll erreicht werden, dass der Eigner nicht in das operative Geschäft eingreift und die unternehmerische Freiheit der ausgelagerten Einheiten gewahrt bleibt, solange die Ziele des Eigners erreicht werden. Bereits heute sind in den Eignerstrategien wirtschaftliche Ziele enthalten. Diese beziehen sich heute vor allem auf die Erfolgsrechnung und sollen mit Zielen zur Finanzierung von Investitionen oder der maximalen Verschuldung ergänzt werden. Im Weiteren genehmigt der Regierungsrat die Geschäftsberichte der konsolidierten Einheiten (§ 20h FLG) und wirkt im Rahmen seiner gesetzlichen Möglichkeiten mit bei Wahlen und Beschlussfassungen der Organe der ausgelagerten Einheiten mit (§ 20g FLG).

Mit der Erweiterung der finanzpolitischen Steuerung auf die konsolidierte Rechnung und Planung soll die Steuerung aus gesamtheitlicher Sicht verbessert werden. Die finanzpolitische Steuerung soll unabhängig davon wirken ob eine Aufgabe in der Kernverwaltung erfüllt wird oder in eine zu konsolidierte Einheit ausgelagert wird. Risiken werden damit umfassender gesteuert. Negative finanzielle Entwicklungen lösen frühzeitig Korrekturmassnahmen aus. Die Optimierung des Gesamthaushaltes erhält gegenüber der Suboptimierung einzelner Einheiten Priorität.

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, das Budget des laufenden Jahres, das Budget des nächsten Jahres und zwei weitere Planjahre berücksichtigt.

Neu soll die konsolidierte Erfolgsrechnung über ein statistisches Ausgleichskonto analog einem Gewinnvortrag gesteuert werden. Dieses Ausgleichskonto dient als Schwankungsreserve und darf keinen Aufwandüberschuss (Verlustvortrag) ausweisen. Der Saldo des Ausgleichskonto ergibt sich aus den kumulierten Jahresergebnissen der konsolidierten Rechnungen seit dem Jahr 2012. Ab diesem Zeitpunkt wurde nach dem Restatement (Neubewertung und Bilanzanpassung) die Rechnungslegung nach HRM2 und FLG angewendet und die Konsolidierung eingeführt.

Der Vorteil gegenüber dem rollenden fünfjährigen Ausgleich besteht darin, dass über das Ausgleichskonto alle Jahresergebnisse im Betrachtungszeitraum 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 Ist-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 solange nicht verletzt wie das Ausgleichskonto einen Ertragsüberschuss ausweist. 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)

Nach der geltenden Schuldenbremse darf der Voranschlag der Kernverwaltung in der Erfolgsrechnung einen Aufwandüberschuss von höchstens 4 Prozent des Bruttoertrages einer Einheit der Staatsteuer aufweisen. Mit der Erweiterung der Schuldenbremse auf die konsolidierte Rechnung steigt das Volumen von operativem Aufwand und operativem Ertrag etwa um einen Faktor von 1,3. Es wird deshalb vorgeschlagen, das maximal zulässige Defizit im Voranschlagsjahr auf 5 Prozent einer Einheit der Staatsteuer (rund 30 Mio. Fr.) festzulegen.

3.1.4 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 konstant zu halten. Gemäss der vorgeschlagenen Anpassung der Zielsetzung der finanzpolitischen Steuerung (vgl. Kap. 3.1.1) soll sich die Verschuldung neu in einem tragbaren Bereich bewegen können. Deshalb soll die Verschuldung über eine direkte Begrenzung der Nettoschulden der konsolidierten Bilanz gesteuert werden.

Die Nettoschulden sind das Fremdkapital ohne die passivierten Investitionsbeiträge, welche der Kanton zur Finanzierung konkreter Investitionen (z.B. vom Bund) erhält, abzüglich dem Finanzvermögen. 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 Staathaushaltes 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. Schulden sind grundsätzlich tragbar, wenn die Folgekosten durch die Erfolgsrechnung finanzierbar sind und langfristig nicht schneller wachsen als die Wirtschaft des Kantons. Für die Schuldengrenze soll deshalb der Bruttoertrag einer Einheit der Staatssteuer als Bezugsgrösse definiert werden. So steigt beispielsweise die Schuldengrenze, wenn sich die Steuerkraft Luzerns verbessert. Sie sinkt jedoch, wenn sich die Steuerkraft verschlechtert. Mit der Anbindung an den Ertrag einer Einheit der Staatsteuer wird in der Schuldengrenze zudem indirekt die Teuerungsentwicklung berücksichtigt.

Wir gehen davon aus, dass mit einer Nettoschuld von maximal 130 Prozent des Bruttoertrags einer Einheit der Staatsteuer einerseits die notwendigen Investitionen langfristig finanziert werden können und andererseits die Verschuldung tragbar bleibt. Auf Grund des Realisierungszeitplanes der Grossinvestitionen soll die Schuldengrenze gestuft von 90 Prozent im Jahr 2018 auf die maximalen 130 Prozent ab 2022 festgelegt werden. Für weitere Ausführungen zur Festlegung dieser Schuldengrenze und zu den finanziellen Auswirkungen verweisen wir auf Kapitel 5.1.3.

Die vorgesehene Regelung führt zu einer Flexibilisierung der Investitionstätigkeit in der finanzpolitischen Steuerung. Heute muss der jährliche Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit mindestens 80 Prozent der Investitionen abdecken. Neu soll diese jährliche Einschränkung bei den Investitionen entfallen. Durch die Pflicht zum Ausgleich der Geldflussrechnung innert

fünf Jahren sind heute grössere Investitionen schwierig zu realisieren, weil diese nicht innerhalb dieser kurzen Frist durch den Kanton selber finanziert werden können. Die Limitierung der fremdfinanzierten Investitionen in der Schuldenbremse soll künftig alleine durch die Schuldengrenze erfolgen. Insbesondere in zeitlicher Hinsicht entsteht dadurch ein grösserer Handlungsspielraum, da beispielsweise Investitionen mit Finanzierungsüberschüssen aus mehreren Vorjahren finanziert werden können.

3.1.5 Korrekturmassnahmen

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

In erster Priorität soll die Einhaltung der Schuldenbremse durch eine vorausschauende Steuerung im AFP erreicht werden (Navigation), so dass es gar nicht erst zu einer Verletzung der Schuldenbremse in der konsolidierten Rechnung kommt. Im Voranschlagsjahr des Aufgaben- und Finanzplans müssen die Vorgaben der Schuldenbremse zwingend eingehalten werden. Nach Ablauf dieses Rechnungsjahres würde die Schuldenbremse sonst bereits verletzt. Wenn sich im AFP abzeichnet, dass die Schuldenbremse in späteren Jahren nicht eingehalten werden kann, hat der Regierungsrat wie bereits unter der heute geltenden Regelung, Massnahmen zu erarbeiten und diese in den nächsten AFP zu integrieren.

In zweiter Priorität soll jeweils im Jahresbericht ein Nachweis über die Einhaltung der Schuldenbremse erfolgen. 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 vom Regierungsrat zu erarbeitendes Massnahmenpaket erfolgen, welches in den nächsten AFP zu integrieren ist. Als unterstützende Massnahme sollen bis zur Genehmigung eines AFP, welcher im Voranschlagsjahr die Wiedereinhaltung der Schuldenbremse sicherstellt, ausschliesslich die für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlichen Ausgaben getätigt werden dürfen.

3.2 Ausweis des Beteiligungsspiegels

Nach heutiger Regelung gemäss § 41 Unterabsatz d FLG enthält der Anhang zur Jahresrechnung insbesondere einen Beteiligungsspiegel. Dieser Beteiligungsspiegel besteht in einer Übersicht aller Beteiligungen im Verwaltungsvermögen.

Für das Jahr 2014 wurde erstmals der Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie erstellt. Dieser Bericht enthält detaillierte Informationen zu den Beteiligungen und wurde nebst der Jahresrechnung in das Dokument Jahresbericht integriert.

Der Beteiligungsspiegel soll nach wie vor im Jahresbericht enthalten sein. Neu soll dieser aber sachrichtig im Berichtsteil über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie, und nicht mehr im Anhang der Jahresrechnung ausgewiesen werden.

Diese Verschiebung setzt eine Anpassung von § 41 Unterabsatz d durch den Kantonsrat voraus.

3.3 Erstellung Mehrjährige Leistungsplanung (MJLP)

Zur Stärkung der Strategie- und Wirkungsorientierung ist im neuen FLG vor vier Jahren das Instrument der MJLP geschaffen worden. Die MJLP erstreckt sich auf je einen Aufgabenbereich und ist für diesen Aufgabenbereich in der Regel vier Jahr 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 soweit als möglich in den AFP integriert werden (vgl. Evaluation in Kap. 2.4.1). Damit kann auf nahezu zeitgleich zu erarbeitende Doubletten verzichtet und die Effizienz gesteigert werden. Die Erarbeitung der mehrjährigen Leistungsplanung soll als separater Prozessschritt in den

ersten AFP-Prozess einer neuen Legislatur integriert werden. § 19 Absatz 1 FLG ist daher entsprechend zu ergänzen.

3.4 Globalbudget in der Investitionsrechnung

Mittels Voranschlagskrediten bewilligt (und beschränkt) der Kantonsrat 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). Die Investitionseinnahmen werden separat ausgewiesen. Für die Planung aus Sicht des Kantons sind zwar schlussendlich die Nettoinvestitionen, d.h. die vom Kanton eingesetzten Mittel, entscheidend, dennoch wird die Investitionsrechnung über die Investitionsausgaben gesteuert.

In der Botschaft des Regierungsrates zum Entwurf des neuen FLG wurde festgehalten, dass eine Saldobetrachtung im Investitionsbereich zu erheblichen Umsetzungsschwierigkeiten (zum Beispiel bei Projektverzögerungen) führen würde, wenn beispielsweise Bundesbeiträge in anderen Jahren ausgerichtet werden, als sie geplant wurden (Botschaft des Regierungsrates zum Entwurf des neuen FLG, B 145 vom 5. Februar 2010, S. 13). Aus heutiger Sicht ist diese Argumentation nicht mehr gegeben. Wenn Bundesbeiträge direkt an eine Investition gebunden sind und ein rechtlicher Anspruch darauf besteht, werden sie entsprechend dem Fortschritt des Vorhabens buchhalterisch abgegrenzt, auch wenn die Zahlung durch den Bund nicht zeitgleich erfolgt (z.B. Bundesbeiträge Universität Luzern). Die Umsetzung des Vorhabens wird nicht behindert. Wenn die Bundesbeiträge demgegenüber nicht direkt an ein Vorhaben gebunden sind oder allenfalls gar kein rechtlicher Anspruch auf diese besteht, ist es nur folgerichtig, dass ihr Ausbleiben höhere Ausgaben zur Folge hat als ursprünglich über den Betrag der Nettoinvestitionen budgetiert worden ist.

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

4 Die Gesetzesänderungen im Einzelnen

§ 5 Ziel und Gegenstand (Finanzpolitische Steuerung)

Absatz 1

Der Erhalt des Eigenkapitals soll wie bereits heute ein Ziel der finanzpolitischen Steuerung sein. 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

Neu soll sich die finanzpolitische Steuerung nicht mehr ausschliesslich auf die Kernverwaltung beziehen, sondern die konsolidierte Rechnung und Planung umfassen. Die Steuerung über die konsolidierte Erfolgsrechnung dient dem Erhalt des Eigenkapitals. Die Steuerung über die konsolidierten Nettoschulden dient der Tragbarkeit der Schulden. Wie bereits unter der heute geltenden Regelung soll das ausserordentliche Ergebnis nach § 37 Abs. 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

Heute müssen der Geldzufluss aus betrieblicher Tätigkeit und der Geldabfluss für Investition ins Verwaltungsvermögen (Geldflussrechnung) innert fünf Jahren ausgeglichen sein (§ 6 Absatz 1 b). Zusätzlich werden die jährlichen Investitionen durch die Vorgabe eines minimalen Geldfluss-Investitions-Verhältnisses von 80 Prozent begrenzt (§ 7 Absatz 2 FLG). Unter dieser Voraussetzung war in § 5 Absatz 3 FLG eine Ausnahmeregelung für Investitionen in sehr grosse Infrastrukturprojekte geschaffen worden.

Diese Ausnahme von der Schuldenbremse 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 (§ 6a FLG) begrenzt werden. Sämtliche Investitionen ins Verwaltungsvermögen sollen in der Folge innerhalb dieser Schuldengrenze realisiert werden, auch sehr grosse Infrastrukturprojekte.

Im neuen 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 Staathaushaltes durch Zinsen und Amortisationen gut ab, weil sie nebst dem Fremdkapital das Finanzvermögen entlastend berücksichtigen.

§ 6 Ausgleich der konsolidierten Erfolgsrechnung

Heute wird die Erfolgsrechnung via jährliche Vorgabe sowie über einen rollenden fünfjährigen Ausgleich gesteuert. Neu soll die konsolidierte Erfolgsrechnung über ein statistisches Ausgleichskonto, analog einem Gewinnvortrag gesteuert werden. Dieses Ausgleichskonto dient als Schwankungsreserve und darf keinen Aufwandüberschuss (Verlustvortrag) ausweisen. Dabei sollen die ordentlichen Ergebnisse der konsolidierten Rechnungen zurück bis ins Jahr 2012 berücksichtigt werden. Ab diesem Zeitpunkt wurde nach dem Restatement (Neubewertung/Bilanzanpassung) die Rechnungslegung nach HRM2 und FLG angewendet und die Konsolidierung eingeführt. Der Vorteil der neuen Regelung gegenüber dem rollenden fünfjährigen Ausgleich besteht darin, dass über das Ausgleichskonto alle Jahresergebnisse im Betrachtungszeitraum enthalten bleiben. Somit können Ertragsüberschüsse längerfristig in den Folgejahren wieder genutzt werden. Aufwandüberschüsse müssen konsequent kompensiert werden.

§ 6a Schuldengrenze (neu)

Heute erfolgt die Steuerung der Verschuldung über die jährlichen Vorgaben und einen rollenden fünfjährigen Ausgleich der Geldflussrechnung. Neu soll die Verschuldung über die Begrenzung der Nettoschulden in der konsolidierten 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 Staatssteuer definiert werden. So steigt beispielsweise die Schuldengrenze, wenn sich die Steuerkraft Luzerns verbessert. Sie sinkt jedoch, wenn sich die Steuerkraft verschlechtert.

Wir gehen davon aus, dass mit einer Nettoschuld von maximal 130 Prozent vom Ertrag einer Einheit der Staatsteuer einerseits die notwendigen Investitionen langfristig finanziert werden können und andererseits die Verschuldung tragbar bleibt. Auf Grund des Zeitplanes der Grossinvestitionen soll die Schuldengrenze gestuft von 90 Prozent im Jahr 2018 auf die maximalen 130 Prozent festgelegt werden. Für weitere Ausführungen zur Festlegung dieser Schuldengrenze und zu den finanziellen Auswirkungen verweisen wir auf Kapitel 5.1.3. .

§ 7 Wirkung im konsolidierten Aufgaben- und Finanzplan

Absatz 1

Der Regierungsrat erstellt jährlich einen AFP und legt ihn dem Kantonsrat zur Genehmigung vor. Die konsolidierten Planrechnungen sind Teil des AFP. Mit § 7 soll die vorausschauende Steuerung des Finanzhaushaltes (Navigation) im AFP geregelt werden, damit der Ausgleich der konsolidierten Erfolgsrechnung (gemäss § 6 Abs 2) und die Schuldengrenze (gemäss § 6a) mittelfristig eingehalten werden. § 7 Absatz 1 soll verhindern, dass es im folgenden Jahr (dem Voranschlagsjahr) zu einer Verletzung der Schuldenbremse kommt.

Absatz 2

Ein minimales jährliches Geldfluss-Investitions-Verhältnis (heute gemäss § 7 Abs. 2 FLG 80 Prozent) soll nicht mehr vorgeschrieben werden. Die Investitions- und die Erfolgsrechnung müssen jedoch so gestaltet werden, dass die Nettoschulden die Schuldengrenze (vgl. dazu § 6a oben) nie übersteigen.

Grundsätzlich soll ein Ertragsüberschuss auf dem statistischen Ausgleichskonto zur Kompensation von Aufwandüberschüssen in künftigen Jahren (z.B. konjunktureller Schwankungen) verwendet werden können, wenn die Schuldengrenze dies zulässt. Der jährlich zulässige Aufwandüberschuss soll aber beschränkt werden. Mit einer Limite werden zu hohe strukturelle Defizite in der konsolidierten Erfolgsrechnung verhindert, welche sich in den Folgejahren nur schwer und eventuell zu spät wieder reduzieren lassen. Heute gilt gemäss § 7 Abs. 1 FLG eine Grenze von 4 Prozent des Bruttoertrages einer Einheit der Staatssteuer (rund 24 Millionen Franken). Mit der Erweiterung der Schuldenbremse auf die konsolidierte Rechnung steigt das Volumen von operativem Aufwand und operativem Ertrag etwa um einen Faktor von 1,3. Es wird deshalb vorgeschlagen, das zulässige Defizit im Voranschlagsjahr auf 5 Prozent einer Einheit der Staatsteuer (rund 30 Mio. Fr.) festzulegen.

Absatz 3 (neu)

Falls sich in den weiteren Planjahren des AFP abzeichnet, dass die Schuldenbremse nicht eingehalten wird, sind durch den Regierungsrat Gegenmassnahmen zu treffen und im nächsten AFP zu integrieren. Diese Regelung ist weitgehend identisch mit der heutigen Regelung im Absatz 2. Im Gegensatz zu heute soll aber auf den zwingenden Antrag zur Steuerfusserhöhung verzichtet werden. Sanierungsmassnahmen sollen situationsgerecht zusammengestellt und beschlossen werden können.

§ 7a Wirkung in der konsolidierten Rechnung (neu)

§ 7 bezweckt die vorausschauende Steuerung des Finanzhaushaltes (Navigation) über den konsolidierten AFP. Mit § 7a soll über die Einhaltung der Schuldenbremse im Jahresbericht durch die konsolidierte Rechnung Rechenschaft abgelegt werden (Nachweis). Wird dabei rückwirkend betrachtet eine Verletzung der Schuldenbremse festgestellt, muss der Regierungsrat unverzüglich das vorgesehene Sanierungsprogramm für den Finanzhaushalt einleiten. Da in diesem Fall die Verletzung der Schuldenbremse bereits erfolgt ist, ist der Sanierung des Kantonshaushaltes hohe Priorität beizumessen.

§ 7b Sanierungsprogramm (neu)

Mit der Sanierung des Finanzhaushalts soll eine im Jahresbericht festgestellte Verletzung der Schuldenbremse spätestens im kommenden Jahr korrigiert werden. Das Sanierungsprogramm beruht dabei auf zwei Elementen. Zum einen tritt eine sofortige Ausgabenbegrenzung ein (vgl. Absatz 1) und zum andern hat der Regierungsrat unverzüglich für den nächsten AFP Massnahmen zu erarbeiten, mit welchen die Schuldenbremse wieder eingehalten wird (Absatz 2).

Absatz 1

Wird eine Verletzung der Schuldenbremse festgestellt, soll eine sofortige Ausgabenbremse wirken und bereits im laufenden Jahr für eine Entlastung sorgen. Bis zur Genehmigung des nächsten AFP dürfen die Voranschlagskredite der Aufgabenbereiche der Kernverwaltung nur soweit 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 unerlässliche Ausgaben orientiert sich dabei an den Vorgaben für den budgetlosen Zustand gemäss §14 Absatz 2 FLG.

Absatz 2

Zur eigentlichen Sanierung des Staathaushaltes soll der Regierungsrat ein Massnahmenpaket für den nächsten AFP schnüren. Um die Nachhaltigkeit des Massnahmenpakets sicher zu stellen, muss dieser AFP die Schuldenbremse in allen Jahren einhalten. Der Regierungsrat soll die konsolidierten Einheiten angemessen mit einbeziehen. Dieser Einbezug der konsolidierten Einheiten wird insbesondere erforderlich sein, wenn diese die in der Eignerstrategie des Kantons Luzern formulierten Ziele nicht einhalten.

Absatz 3

Die Beschränkung auf die für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlichen Ausgaben gemäss Absatz 1 soll erst aufgehoben werden, wenn davon ausgegangen werden kann, dass spätestens im kommenden Jahr das Ausgleichskonto wieder ausgeglichen und die Schuldengrenze eingehalten wird. Deshalb muss zur Aufhebung ein vom Kantonsrat genehmigter AFP vorliegen, welcher mindestens die Anforderungen gemäss § 7 Absatz 1 erfüllt.

Der Kantonsrat beschliesst den Voranschlag der Kernverwaltung, er kann dabei Änderungen gegenüber dem Entwurf des Regierungsrates vornehmen. Falls der beschlossene Voranschlag (auf Grund der Änderungen) dazu führt, dass die Schuldenbremse im konsolidierten AFP am Ende des Voranschlagsjahres nicht eingehalten wird, ist die Sanierung des Finanzaushaltes im aktuellen Planungsprozess gescheitert. Deshalb sollen weiterhin nur die für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlichen Ausgaben getätigt werden können. Dieser Zustand soll erst mit dem nächsten schuldenbremskonformen AFP aufgehoben werden.

Die gleiche Regelung soll analog auch bei der Ablehnung einer im Voranschlagsjahr vorgesehenen Steuerfusserhöhung durch das Volk (Steuerfussreferendum) gelten. Mit diesen Regelungen soll der Sanierung des Staathaushaltes Priorität verschafft werden und die verschiedenen politischen Instanzen in die Verantwortung eingebunden werden.

§ 12 Absatz 3 (Globalbudget Investitionsrechnung)

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). Die Investitionseinnahmen werden separat ausgewiesen. Für die Planung aus Sicht des Kantons sind jedoch die Nettoinvestitionen, d.h. die vom Kanton eingesetzten Mittel, entscheidend. Deshalb sollen künftig auch in der Investitionsrechnung die Voranschlagskredite als Globalbudget festgesetzt werden.

§ 16 Absatz 1 (Bewilligte Kreditüberschreitung)

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 auf Grund von durchlaufenden Beiträgen nicht mehr zu Kreditüberschreitungen kommen. Der Buchstabe c. ist somit obsolet.

§ 19 Absatz 1 (Betriebliche Steuerung)

Zur Stärkung der Strategie- und Wirkungsorientierung ist im neuen FLG vor vier Jahren das Instrument der mehrjährigen Leistungsplanung geschaffen worden. Die mehrjährige Leis-

tungsplanung 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 nahezu zeitgleich zu erarbeitende Doubletten verzichtet und die Effizienz gesteigert werden. Die Erarbeitung der mehrjährigen Leistungsplanung soll als separater Prozessschritt in den ersten AFP-Prozess einer neuen Legislatur integriert werden.

§ 41 Unterabsatz d (Anhang zur Jahresrechnung)

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

§ 53a Übergangsbestimmungen zur Änderung vom [Datum des Beschlusses über die Revision des FLGs]

Absatz 1

Gemäss § 44 Absatz 4 FLG kann der Regierungsrat für die Bewertung von Anteilen an Organisationen, auf die ein massgeblicher Einfluss besteht, die gemeinschaftlich geführt werden oder die gemäss § 42 Abs. 2 FLG von der Konsolidierung ausgenommen sind, vorschreiben, dass das anteilige Eigenkapital und der anteilige Erfolg von Beteiligungen in der konsolidierten Rechnung abzubilden sind (Equity-Methode). In § 57 Absatz 3 FLV hat der Regierungsrat festgelegt, dass die Anteile an der Luzerner Kantonalbank im Verwaltungsvermögen nach der Equity-Methode konsolidiert werden. Auf diese Verordnungsbestimmung soll künftig verzichtet werden.

Der Wert des LUKB-Aktienpaketes im Verwaltungsvermögen soll in der konsolidierten Rechnung künftig zum Anschaffungswert berücksichtigt werden, wie das heute auch im Abschluss der Kernverwaltung der Fall ist (vgl. Kap 3.1.2).

Mit der vorliegenden Übergangsbestimmung soll sichergestellt werden, dass auch die vor dem Inkrafttreten der Revision genehmigten Jahresergebnisse um die Equity-Bewertung bereinigt in das Ausgleichskonto einfließen.

Absatz 2

Grundsätzlich sollen die vorstehenden Änderungen des FLGs 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 konsolidierten Erfolgsrechnung und die Einhaltung der Schuldengrenze gemäss §7a FLG im Jahresbericht 2018 erfolgen. Entsprechend hat die Berichterstattung 2017 nach den Bestimmungen des FLGs vor dem Inkrafttreten der Änderungen gemäss dieser Botschaft zu erfolgen.

5 Auswirkungen der Gesetzesänderungen

5.1 Auswirkungen auf den kantonalen Finanzhaushalt

5.1.1 Finanzpolitische Steuerung im Allgemeinen

Die vorgeschlagenen Anpassungen der finanzpolitischen Steuerung bewirken, dass die Schuldenbremse neu den gesamten Konsolidierungskreis umfasst. Im Bereich der Investitionen kommt es zu einer Flexibilisierung, in dem neu nicht mehr die generelle Vermeidung neuer Schulden angestrebt wird, sondern ein tragbares Schuldenniveau. Da neu die Höhe der Nettoschuld begrenzt werden soll, entfällt die jährliche Einschränkung durch ein minimales Geldfluss-Investitionsverhältnis. Durch die Abhängigkeit der Schuldengrenze vom Brutto-

ertrag je Einheit der Staatsteuer, passt sich die Schuldengrenze der Wirtschaftskraft des Kantons an.

Der Ausgleich der Erfolgsrechnung soll neu ab dem Jahr 2012 über ein Ausgleichskonto fortwährend und nicht mehr rollend über fünf Jahre sichergestellt werden. Damit können Ertragsüberschüsse zeitlich unbeschränkt in den Folgejahren wieder genutzt werden. Aufwandüberschüsse müssen konsequent kompensiert werden.

5.1.2 Beispiel Ausgleich der konsolidierten Erfolgsrechnung

Das folgende Beispiel zeigt den Ausgleich der Erfolgsrechnung. Es wurden dabei die Werte der konsolidierten Jahresrechnungen 2012-2014, des Voranschlagsjahres 2015 sowie des AFP 2016-2019 eingesetzt.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnisse konsolidiert	-15.0	63.5	48.0	-29.8	-16.7	-75.4	-94.1	-61.1
Saldo Ausgleichkonto	-15.0	48.5	96.5	66.7	49.9	-25.5	-119.6	-180.8

+ = Ertragsüberschuss / - = Aufwandüberschuss

Im vorliegenden Beispiel kann der Nachweis der Einhaltung der Schuldenbremse im Jahresbericht 2014 erbracht werden. Die kumulierten Ertragsüberschüsse im Ausgleichkonto betragen 96,5 Millionen Franken, somit wird kein Sanierungsprogramm ausgelöst.

Im AFP 2016-2019 bleibt das Voranschlagsjahr noch im schuldenbremskonformen Bereich. Es resultiert zwar ein Aufwandüberschuss von 16,7 Millionen Franken. Dieser liegt aber im Rahmen des jährlich maximal zulässigen Defizits von 5 Prozent des Bruttoertrages einer Einheit der Staatssteuern und ist zulässig, weil auch das Ausgleichskonto mit 49,9 Millionen Franken in der Gewinnzone bleibt. Für die folgenden Jahre müsste der Regierungsrat Massnahmen ergreifen und in den nächsten AFP integrieren, damit das Ausgleichskonto ab 2017 nicht in die Verlustzone fällt.

5.1.3 Projektion der Nettoschulden und der Schuldengrenze

Zur Festlegung und Plausibilisierung der Schuldengrenze haben wir eine Projektion der Entwicklung der konsolidierten Nettoschulden und der Schuldengrenze vorgenommen.

Wir sind dabei von den Daten des AFP 2016-2019 ausgegangen. Wir haben zusätzlich berücksichtigt, dass im Rahmen des Konsolidierungspaketes 2017 (KP17) Verbesserungen von rund 330 Millionen Franken erreicht werden sollen.

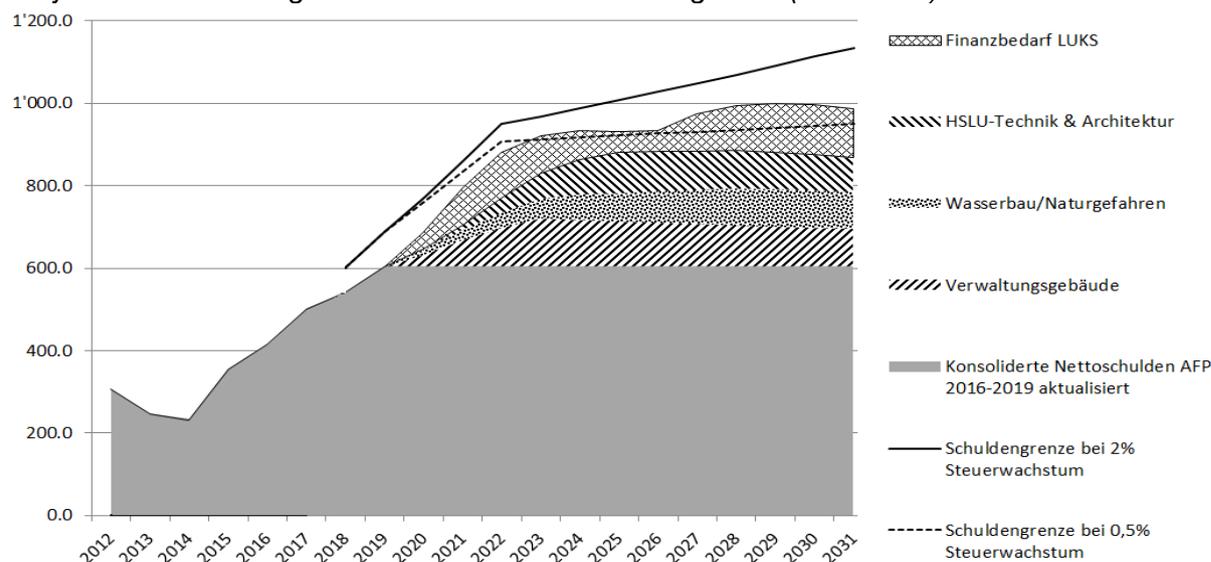
Im Bereich der Kernverwaltung lassen sich bei einem ausgeglichenen Ergebnis der Erfolgsrechnung auf Grund der Abschreibungen jährlich rund 140 Millionen Nettoinvestitionen finanzieren, ohne dass eine zusätzliche Verschuldung notwendig ist. Der AFP 2016-2019 sieht bis 2017 Nettoinvestitionen etwa in dieser Grössenordnung vor. Im 2018 steigen die Investitionen auf rund 153 Millionen Franken und im 2019 auf 185 Millionen Franken. Ein Blick auf die langfristige Investitionsplanung zeigt einen weiteren Anstieg des Investitionsbedarfs ab 2020 bis 2030. Die Spitze liegt dabei bei etwas über 200 Millionen Franken in den Jahren 2020-2022. Haupttreiber dieser Entwicklung sind die Investitionen in grosse Projekte im Bereich Wasserbau/Naturgefahren (kleine Emme, Reuss, Vitznau, total ca. 125 Mio. Fr. netto) und das neue Verwaltungsgebäude (rund 150 Mio. Fr.). Im Weiteren sind heute Investitionen für Immobilien der HSLU-Technik & Architektur von 100 Millionen Franken vorgesehen, aber im AFP 2016-2019 nicht berücksichtigt, da geplant ist, diese über eine neu zu gründende Immobiliengesellschaft zu finanzieren. Diese würden in der neuen, konsolidierten Schuldenbremse mit einbezogen. Wir haben deshalb den zusätzlichen Investitionsbedarf für das neue Verwaltungsgebäude, die grossen Projekte im Bereich Wasserbau/Naturgefahren und die Immobilien HSLU-Technik & Architektur bei der Projektion der Nettoschulden berücksichtigt.

Beim Finanzbedarf des Luzerner Kantonsspitals (LUKS) gehen wir von den aktuellsten Angaben des LUKS aus. Dabei wird mit einem Investitionsvolumen von rund 1,9 Milliarden Franken und einer maximalen Fremdfinanzierung von 400 Millionen Franken gerechnet. Der Restbetrag wird durch das LUKS aus den laufenden Abschreibungen sowie dem Gewinn finanziert, soweit dieser nicht vom Kanton abgeschöpft wird.

Die Investitionsspitzen und deren Finanzbedarf der Luzerner Psychiatrie (lups) fallen im Zeitraum des AFP 2016-2019 an. Ab 2014 bis 2019 rechnet lups mit einem Anstieg der Nettoschulden von rund 50 Millionen Franken. Die übrigen konsolidierten Einheiten weisen keine Investitionsspitzen in relevanter Grössenordnung aus und wurden deshalb nicht gesondert für die Entwicklung der künftigen Nettoschulden berücksichtigt.

Die Schuldengrenze soll in Prozent zum Bruttoertrag einer Einheit der Staatsteuer festgelegt werden (§ 6a FLG). Für die Projektion des Bruttoertrages einer Einheit der Staatsteuer haben wir grundsätzlich die Erträge gemäss AFP 2016-2019 verwendet. Ab 2020 haben wir ein durchschnittliches Wachstum von jährlich 2% 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 der Investitionen ab 2020 auch beim Steuerertrag keine Teuerung berücksichtigt. Wir haben zusätzlich die Sensitivität anhand eines pessimistischen Szenarios geprüft und ab 2020 ein jährliches Wachstum von lediglich 0,5 Prozent angenommen. Grundlage dazu wäre die Annahme, dass sich die Steuererträge lediglich parallel zur Bevölkerung entwickeln (Bevölkerungsszenario gem. LUST-AT: 2020-2030 rund 5%).

Projektion Entwicklung Nettoschulden und Schuldengrenze (in Mio. Fr.)



Die Schuldengrenze sollen von 90 Prozent im Jahr 2018 schrittweise auf 130 Prozent des Bruttoertrages einer Einheit der Staatssteuer im Jahr 2022 angehoben werden. Unter dem realistischen Szenario eines Steuerwachstums von 2 Prozent besteht ein gewisser Spielraum, um temporäre Ergebnisschwankungen aufzufangen. Ein Spielraum ist künftig zu bewahren, da eine Überschreitung der Schuldengrenze in der konsolidierten Jahresrechnung sofortige Sanktionen nach sich zieht. Würde unter dem pessimistischen Szenario das Steuerwachstum dauerhaft auf 0,5 Prozent sinken, könnten nicht alle Investitionen realisiert werden. Eine Priorisierung bzw. Verschiebung der Vorhaben würde notwendig. 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.

Der Faktor 130 Prozent lässt bei einem Steuerwachstum von jährlich 2% einen Anstieg der Verschuldung von rund 900 Millionen Franken von 2014 bis 2031 zu. Daraus resultiert eine jährliche Zinslast von 36 Millionen Franken (Annahme langfristiger durchschnittlicher Zinssatz 4%). Die zusätzlichen Investitionen der Kernverwaltung generieren Mehrabschreibungen von rund 8 Millionen Franken, jene der Spitäler 47 Millionen Franken. Die jährlichen unmittelbaren Mehrkosten summieren sich bis 2031 somit auf rund 90 Millionen Franken.

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. Durch eine Investition können aber auch bisherige Kosten wegfallen, wie beispielsweise beim zentralen Verwaltungsgebäude, welches unter den Strich gar eine Einsparung von jährlich 5-6 Millionen Franken bringt. Somit ist bei einer konkreten Investitionsentscheidung immer zuerst die zu erbringende staatliche Leistung zu definieren. Danach ist eine individuelle Gesamtbetrachtung für die Abschätzung notwendig, ob die Folgekosten in der Erfolgsrechnung aufgefangen werden können und die Investition somit tragbar ist.

Als Kennzahl für die Verschuldung wird in HRM2 unter anderem der Nettoverschuldungsquotient verwendet. Dieser stellt die Nettoschuld den gesamten Fiskalerträgen gegenüber. Ein Wert unter 100 Prozent wird in der entsprechenden Fachempfehlung als gut erachtet. Mit den vorgeschlagenen Schuldengrenze von 130 Prozent vom Bruttoertrag einer Einheit der Staatsteuer würde die Schuldengrenze des Kantons Luzern bei einem Nettoverschuldungsquotient von rund 70 Prozent liegen, also noch im Bereich "gut".

Würde die Schuldengrenze auf über 130 Prozent erhöht, steigen pro 10 Prozentpunkte die Schulden um rund 90 Millionen Franken. Alleine durch zusätzliche Zinsen und Abschreibungen würde dadurch die Erfolgsrechnung jährlich um weitere 6 Millionen Franken belastet. Diese Mittel stünden dann nicht für die Erfüllung anderer Staatsaufgaben zur Verfügung.

Heute ist die Verschuldung des konsolidierten Kantonshaushaltes zwar in der konsolidierten Rechnung ersichtlich, die Verschuldung der ausgelagerten Einheiten unterliegt aber nicht der finanzpolitischen Steuerung. Mit den vorgeschlagenen Änderungen soll die Verschuldung künftig umfassend gesteuert werden.

Die Höhe der Schuldengrenze soll im Zeitpunkt der Erarbeitung der Gesetzesbotschaft auf Grund aktualisierter Werte nochmals überprüft werden.

5.1.4 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.

5.2 Auswirkungen auf die konsolidierten Einheiten

Neu soll die finanzpolitische Steuerung über die konsolidierte Rechnung/Planung erfolgen. Eine konsolidierte Planung und eine konsolidierte Rechnung werden bereits heute erstellt. Diese operativen Prozesse sind sowohl bei der Kernverwaltung als auch bei den konsolidierten Einheiten etabliert.

Die Steuerung des konsolidierten Staatshaushaltes bedingt eine konsequente, vorausschauende und stufengerechte Führung der ausgelagerten Einheiten durch die zuständigen Departemente und den Regierungsrat. Es ist klar zu trennen zwischen der Verantwortung der strategischen Organe der ausgelagerten Einheiten und der strategischen Verantwortung der Regierung und des Parlaments für den Gesamtkanton. Die dazu notwendigen gesetzlichen Grundlagen finden sich bereits heute im FLG.

Die Steuerung durch den Regierungsrat soll primär mit dem bereits eingeführten Instrument der Eignerstrategie erfolgen. Der Kanton als Eigner soll in der Eignerstrategie seine langfristigen finanziellen Ziele formulieren. Damit soll erreicht werden, dass der Eigner nicht in das operative Geschäft eingreift und die unternehmerische Freiheit der ausgelagerten Einheiten gewahrt bleibt, solange die Ziele des Eigners erreicht werden. Bereits heute sind in den Eignerstrategien wirtschaftliche Ziele enthalten. Diese beziehen sich vor allem auf die Erfolgsrechnung und sollen mit Zielen zur Finanzierung von Investitionen oder der maximalen Verschuldung ergänzt werden. In diesem Sinne wird sich die Einflussnahme des Regierungsrates auf die konsolidierten Einheiten stufengerecht verstärken.

Für die konsolidierten Einheiten ist die neu im Rahmen eines Sanierungsprogramms vorgesehene Beschränkung der Ausgaben auf die für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlichen Ausgaben gemäss § 7b Absatz 1 nicht direkt anwendbar. Der Regierungsrat wird die konsolidierten Einheiten jedoch angemessen in die Erarbeitung eines Sanierungspaktes mit einbeziehen, insbesondere wenn diese die in der Eignerstrategie des Kantons Luzern formulierten Ziele nicht einhalten.

Es ist davon auszugehen, dass das politische Interesse an der konsolidierten Rechnung und damit auch an der wirtschaftlichen Lage der konsolidierten Einheiten steigen wird.

5.3 Auswirkungen auf übrige Anspruchsgruppen

Wenn rückblickend im Jahresbericht eine Verletzung der Schuldenbremse festgestellt wird, soll künftig ein Sanierungsprogramm ausgelöst werden, welches die Wiedereinhaltung der Schuldenbremse sicherstellt. Dabei sollen unter anderem bis zur Genehmigung eines AFP, welcher im Voranschlagsjahr 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 oder die Anbieter von Investitionsgütern kommen. Der Regierungsrat hat in der Verordnung (§ 12 FLV) Ausführungen zu den unerlässlichen Ausgaben gemacht.

Personalausgaben für die bestehenden Anstellungen und für die Wiederbesetzung vakanter Stellen sind gewährleistet, nicht aber die Schaffung neuer Stellen und Lohnerhöhungen. Die Ausrichtung von Staatsbeiträgen ist beispielsweise gewährleistet, 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

6 Kosten und Finanzierung

Aus der Umsetzung der Gesetzesänderungen entstehen keine Mehrkosten.



Staatskanzlei
Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

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