

Perspektiven und Konsolidierung der Kantonsfinanzen (KP17)

*Entwurf Kantonsratsbeschluss über die
Kenntnisnahme*

Zusammenfassung

Mit dem Konsolidierungsprogramm 2017 (KP17) will der Regierungsrat eine massive Neuverschuldung des Kantons Luzern verhindern. Im Aufgaben- und Finanzplan 2016–2019 hatte sich eine Neuverschuldung von rund 330 Millionen Franken bis 2019 abgezeichnet. Der Regierungsrat legt nun einen Zwischenstand der Massnahmen zur Sanierung des Staatshaushalts vor und zeigt Möglichkeiten auf, die danach noch bestehende Lücke zu schliessen. Mit der Beratung dieses Planungsberichtes im Juni 2016 erhält der Kantonsrat die Möglichkeit, vor der eigentlichen Beratung der Botschaft zum Konsolidierungsprogramm 2017 und zum AFP 2017–2020 lenkend auf das KP17 einzuwirken.

Am 30. November 2015 hat der Kantonsrat die Motion M 82 von Marcel Omlin namens der Planungs- und Finanzkommission über einen Planungsbericht zur finanziellen Entwicklung des Kantons und zum Konsolidierungspaket 2017 erheblich erklärt. Mit dem vorliegenden Planungsbericht setzt der Regierungsrat diese Motion um.

Der Regierungsrat zeigt in den Finanzperspektiven auf, dass sich der Handlungsbedarf in der Summe unverändert bei rund 330 Millionen Franken bewegt. Zusätzlich weist er auf wesentliche Risiken hin. Diese bestehen insbesondere in möglichen Schwankungen beim nationalen Finanzausgleich (NFA) und bei den Steuereinnahmen sowie beim Deckungsgrad der Luzerner Pensionskasse als Folge des wirtschaftlichen Umfelds. Auf der Ausgabenseite besteht nach wie vor das Risiko steigender Leistungsmengen und Kosten.

Der Regierungsrat trifft Grundsatzentscheidungen zur Finanzpolitik. Er sieht beispielsweise eine umfassende Steuergesetzrevision in zwei Teilen vor. Während der erste Teil im Rahmen des KP17 umgesetzt und für eine Entlastung des Staatshaushaltes sorgen soll, wird der zweite Teil die Anschlussgesetzgebung zur nationalen Unternehmenssteuerreform III beinhalten. Beim NFA geht der Regierungsrat davon aus, dass der Ressourcenausgleich künftig mit weniger Mitteln ausgestattet sein wird. Er will deshalb durch eigene Ressourcenstärke unabhängiger von den NFA-Zahlungen werden.

Der Regierungsrat hat der Öffentlichkeit am 16. März 2016 strategische Massnahmen zur Sanierung des Finanzhaushaltes vorgestellt. Jetzt werden die dazu erarbeiteten Detailmassnahmen gemäss dem aktuellen Planungsstand präsentiert. Diese Massnahmen ergeben für die Jahre 2017–2019 ein Verbesserungsvolumen von derzeit rund 240 Millionen Franken. Diese Verbesserung setzt sich aus Minderausgaben von rund 200 Millionen Franken (83 %) und aus Mehreinnahmen von rund 40 Millionen Franken (17 %) zusammen. Darin enthalten sind unter anderem ein umfassendes Organisationsentwicklungsprojekt sowie mehrere Massnahmen im Personalbereich. Auch sollen Aufgaben vom Kanton auf die Gemeinden übertragen werden. Im Gegenzug sollen die Gemeinden mit gewissen Massnahmen entlastet werden, sodass eine Nettobelastung der Gemeinden von ungefähr 10 Millionen Franken resultiert.

Unter Berücksichtigung aller Massnahmen verbleibt für die Jahre 2017–2019 eine Finanzierungslücke von rund 90 Millionen Franken. Um diese zu schliessen, zieht der Regierungsrat drei Möglichkeiten in Betracht. Die Lücke könnte innerhalb der Periode 2017–2019 zeitlich flexibler geschlossen werden, wenn erstens die jährlichen Vorgaben der Schuldenbremse für das Jahr 2017 ausgesetzt würden. Zweitens wird eine temporäre Senkung der Transferaufwände in Erwägung gezogen. Drittens könnte der Steuerfuss erhöht werden. Welche dieser Optionen in welcher Kombination und Gewichtung dem Kantonsrat beantragt wird, wird der Regierungsrat anlässlich der Erarbeitung der Botschaft zum KP17 sowie des AFP 2017–2020 entscheiden. Der Regierungsrat erwartet dazu eine politische Stellungnahme des Kantonsrates anlässlich der Beratung des vorliegenden Planungsberichtes.

Mit Blick auf den sehr grossen Handlungsbedarf, besonders in den Jahren 2017 und 2018, erwartet der Regierungsrat von allen Seiten Kompromissbereitschaft, damit der Finanzhaushalt des Kantons nachhaltig wieder ins Lot gebracht werden kann.

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	4
2 Finanzperspektiven	4
2.1 Beratungsergebnis AFP 2016–2019 und Voranschlag 2016.....	4
2.1.1 Beschlüsse zum Voranschlag 2016.....	4
2.1.2 Bemerkungen zum AFP 2016–2019.....	5
2.1.3 Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für faire Unternehmenssteuern».....	6
2.2 Jahresergebnis 2015	7
2.3 Neue Erkenntnisse seit dem AFP 2016–2019	7
2.4 Chancen und Risiken	8
2.4.1 Ausschüttung der Schweizerischen Nationalbank	8
2.4.2 Nationaler Finanzausgleich	9
2.4.3 Anteil Bundessteuern	9
2.4.4 Staatssteuererträge	9
2.4.5 Sanierungsbeitrag an die Luzerner Pensionskasse	10
2.4.6 Stabilisierungsprogramm 2017–2019 des Bundes.....	10
2.5 Fazit Finanzperspektiven und Verbesserungsbedarf	10
3 Nachhaltige Konsolidierung des Finanzhaushaltes	12
3.1 Projekt Konsolidierungsprogramm 2017	12
3.2 Strategische Grundsatzentscheidungen	13
3.2.1 Finanzpolitische Stellschrauben	13
3.2.2 Positionierung des Kantons Luzern und Strategie NFA	14
3.2.3 Unternehmenssteuerreform III und kantonale Anschlussgesetzgebung.....	17
3.2.4 Schuldenbremse	17
3.3 Aktueller Stand der Massnahmen.....	18
3.3.1 Provisorische Massnahmenliste	18
3.3.2 Massnahmen mit Auswirkungen auf die Gemeinden	32
3.3.3 Organisationsentwicklung.....	32
3.3.4 Massnahmen im Personalbereich.....	33
3.4 Zwischenergebnis und Handlungsoptionen	34
3.4.1 Aktualisierter Ausblick auf den AFP 2017–2020	34
3.4.2 Weitere kurzfristige Handlungsoptionen	35
4 Würdigung.....	38
5 Antrag	38
Entwurf	39
Anhang	40

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen einen Planungsbericht über die Perspektiven und die Konsolidierung der Kantonsfinanzen (KP17).

1 Ausgangslage

Im Aufgaben- und Finanzplan 2016–2019 (AFP 2016–2019, B 18 vom 20. Oktober 2015) konnte der mittelfristige Ausgleich gemäss § 6 des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 13. September 2010 (FLG; SRL Nr. 600) nicht eingehalten werden. Zudem sah die Ausgangslage für den AFP 2017–2020 sehr schlecht aus. In der Erfolgsrechnung wurde der mittelfristige Ausgleich um 297,3 Millionen Franken verfehlt. Die Geldflussrechnung der relevanten Jahre ergab gar einen Mittelabfluss von 329,7 Millionen Franken.

Wir wollen den Finanzhaushalt des Kantons Luzern nachhaltig sanieren, um Ihrem Rat künftig einen AFP vorlegen zu können, der den Vorgaben des mittelfristigen Ausgleichs entspricht. Unser Rat hat deshalb im Oktober 2015 beschlossen, ein Konsolidierungsprogramm 2017 (KP17) zu erarbeiten. Aufgrund der drohenden Neuverschuldung von rund 330 Millionen Franken in den Jahren 2017–2019 gingen wir von einem jährlichen Verbesserungsbedarf von rund 110 Millionen Franken aus.

Am 30. November 2015 hat Ihr Rat die Motion M 82 von Marcel Omlin namens der Planungs- und Finanzkommission (PFK) über einen Planungsbericht zur finanziellen Entwicklung des Kantons und zum Konsolidierungspaket 2017 erheblich erklärt. Mit dem vorliegenden Planungsbericht "Perspektiven und Konsolidierung der Kantonsfinanzen (KP17)" setzen wir diese Motion um. Wir zeigen einerseits im Teil Finanzperspektiven die finanziellen Entwicklungen bis 2019 auf (Kap. 2). Andererseits legen wir Ihnen die geplanten Massnahmen zur nachhaltigen Konsolidierung des Finanzhaushaltes vor (Kap. 3). Mit der Beratung dieses Planungsberichts im Juni 2016 erhält Ihr Rat die Möglichkeit, zum Konsolidierungsprogramm 2017 vor der eigentlichen Beratung der Botschaft zum Konsolidierungsprogramm 2017 und zum AFP 2017–2020 lenkend einzuwirken.

Ihr Rat hat am 10. Dezember 2012 die Motion M 264 von Ludwig Peyer namens der CVP-Fraktion über die Erarbeitung eines neuen Finanzleitbildes erheblich erklärt. Die Motion verlangte unter anderem Aussagen zum Umgang mit der Ausschüttung der Schweizerischen Nationalbank (SNB), zum nationalen Finanzausgleich (NFA) sowie zur Steuerpolitik. Diese Grundsatzfragen der Finanzpolitik behandeln wir im Kapitel 3.2 des vorliegenden Planungsberichts.

2 Finanzperspektiven

Die finanzielle Situation hat sich gegenüber dem AFP 2016–2019 weiterentwickelt. In diesem Kapitel werden die Finanzperspektiven für den Kanton Luzern bis 2019 aufgezeigt.

2.1 Beratungsergebnis AFP 2016–2019 und Voranschlag 2016

2.1.1 Beschlüsse zum Voranschlag 2016

Ihr Rat hat den AFP 2016–2019 und den Voranschlag 2016 am 30. November und am 1. sowie am 7. Dezember 2015 beraten. Sie haben 33 Anträge zum Voranschlag 2016 gutgeheissen und in der Folge den Voranschlag 2016 mit einem Aufwandüberschuss in der Er-

folgsrechnung von 21,2 Millionen Franken und mit Nettoinvestitionen von 143,2 Millionen Franken beschlossen.

Das bedeutete gegenüber dem Entwurf unseres Rates eine Verschlechterung in der Erfolgsrechnung von 1,4 Millionen Franken und eine Verbesserung in der Investitionsrechnung von 1,8 Millionen Franken. Die Geldflussrechnung hat sich um 0,4 Millionen Franken verbessert.

Wir haben für die Finanzperspektiven neun Beschlüsse Ihres Rates zum Voranschlag 2016 auch in den Jahren ab 2017 finanziell berücksichtigt:

- Aufgabenbereich 6620 Polizeiliche Leistungen: Verzicht auf Reduktion der Patrouillen (Antrag 14) und Verzicht auf Streichung der Bewachung von Kantonsrat und Gerichten (Antrag 16),
- Aufgabenbereich 3200 Volksschulbildung: Verzicht auf Erhöhung der Unterrichtsverpflichtung an den Sonderschulen (Antrag 19),
- Aufgabenbereich 3300 Gymnasiale Bildung: Verzicht auf Erhöhung der Elternbeiträge in der postobligatorischen Schulzeit (Antrag 22), Verzicht auf Anpassung der Subventionierung des freiwilligen Instrumentalunterrichts (Antrag 24) und Verzicht auf Erhöhung der Unterrichtsverpflichtung der Lehrpersonen (Antrag 25),
- Aufgabenbereich 3400 Berufs- und Weiterbildung: Verzicht auf Schliessung der Fachklasse Grafik (Antrag 28), Verzicht auf Erhöhung der Unterrichtsverpflichtung der Lehrpersonen (Antrag 30) und Verzicht auf Erhöhung des Schulgeldes im vollschulischen Angebot (Antrag 33).

Aus diesen nachhaltig eingerechneten Beschlüssen Ihres Rates zum Voranschlag 2016 resultiert gegenüber dem AFP 2016–2019 in der Erfolgs- und in der Geldflussrechnung in den Jahren 2017–2019 insgesamt eine Verschlechterung von 28,9 Millionen Franken. Die finanziellen Auswirkungen der einzelnen Beschlüsse auf die Jahre 2017–2019 sind im Anhang aufgeführt.

2.1.2 Bemerkungen zum AFP 2016–2019

Ihr Rat hat zum AFP 2016–2019 folgende Bemerkungen an den Regierungsrat überwiesen:

Allgemein

1. Im Rahmen des AFP und des Konsolidierungsprogramms sind Einsparmöglichkeiten im Personalversicherungsbereich (Pensionskasse, Unfallversicherungsgesetz, Krankentaggeldgesetz), im Sinn der Gleichbehandlung und analog zu den Arbeitnehmern in der Privatwirtschaft, aufzuzeigen.

Personalaufwand

2. Es ist eine Erhöhung der Arbeitszeit auf 42,5 Stunden zu prüfen. Alternativ könnte auch die Abschaffung der bezahlten Pausen (15 Minuten pro Halbtage) geprüft werden.
3. Die budgetwirksame Steigerung des Personalaufwands ab 2018–2019 bleibt auf 0,5 Prozent.

Informatik

4. Das IT-Projektportfolio ist auf Effizienzgewinne zu überprüfen und entsprechend zu priorisieren.

Konsolidierungsprogramm

5. Das Konsolidierungsprogramm 17 soll eine Gesamtschau über die Einnahmen, die Ausgaben und die Schuldenbremse enthalten.

H0-1010 Staatskanzlei

6. Die Erhöhung des Personaletats beim Datenschutzbeauftragten ist noch einmal zu überprüfen.

H1-6620 JSD - Polizeiliche Leistungen

7. Auf weitere Kürzungen in den Jahren 2017–2019 bei den polizeilichen Leistungen ist zu verzichten.

H2 BKD allgemein

8. Auf eine Pensenreduktion infolge Verkürzung des Schuljahres um eine Woche soll in den Jahren 2017–2019 verzichtet werden.

H2-3200 BKD - Volksschulbildung

9. Die Schulsozialarbeit soll künftig an der Primar- und Sekundarstufe nicht mehr zum verbindlichen Angebot gehören, sondern sie wird von den Schulen bei Bedarf angeboten.
10. Ein Systemwechsel auf Pro-Kopf-Beiträge ist zu überprüfen.
11. Eine Erhöhung der Unterrichtsverpflichtungen soll im Rahmen des KP 17 bei allen Schulen (inkl. Volksschulen) unter Berücksichtigung eines kantonalen Benchmarks geprüft werden.

H2-3300 BKD - Gymnasiale Bildung

12. Auf eine Erhöhung des Schulgeldes bei der gymnasialen Bildung in den Jahren 2017–2019 ist zu verzichten.
13. Auf die Anpassung der Subventionierung des freiwilligen Instrumentalunterrichts in den Jahren 2017–2019 ist zu verzichten.
14. Eine Erhöhung der Unterrichtsverpflichtungen soll im Rahmen des KP 17 bei allen Schulen (inkl. Volksschulen) unter Berücksichtigung eines kantonalen Benchmarks geprüft werden.

H2-3400 BKD - Berufs und Weiterbildung

15. Eine Erhöhung der Unterrichtsverpflichtungen soll im Rahmen des KP 17 bei allen Schulen (inkl. Volksschulen) unter Berücksichtigung eines kantonalen Benchmarks geprüft werden.
16. Alternativen zur Ausbildung in der Fachklasse Grafik sollen im Rahmen des KP 17 in enger Zusammenarbeit mit dem Berufsverband geprüft werden.
17. Auf eine Erhöhung des Schulgeldes in den vollschulischen Angeboten in den Jahren 2017–2019 ist zu verzichten.
18. Auf eine Erhöhung des Schulgeldes in der postobligatorischen Schulzeit in den Jahren 2017–2019 ist zu verzichten.

H6-2052 BUWD - Öffentlicher Verkehr

19. Um das bestehende Angebot aufrechtzuerhalten, braucht es ab 2018 die geplanten Budgeterhöhungen, da bis dahin das Eigenkapital des VVL aufgebraucht ist.

Die Bemerkungen 7, 12, 13, 17 und 18 haben wir im Zusammenhang mit den analogen Beschlüssen Ihres Rats zum Voranschlag 2016 auch in der Finanzperspektive ab 2017 finanziell berücksichtigt (vgl. Kap 2.1.1). Alle Bemerkungen werden im Rahmen der Erarbeitung der Massnahmen des KP17 und des AFP 2017–2020 weiterbearbeitet. Abschliessend werden wir Ihren Rat in der Botschaft zum Konsolidierungsprogramm 2017 über deren Umsetzung informieren.

2.1.3 Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für faire Unternehmenssteuern»

Mit der Botschaft B 10 vom 22. September 2015 haben wir Ihrem Rat die Ablehnung der Volksinitiative "Für faire Unternehmenssteuern" beantragt und ihm gleichzeitig eine Änderung des Steuergesetzes als Gegenentwurf vorgeschlagen. Die Änderung des Steuergesetzes beinhaltete einerseits die Einführung einer Minimalsteuer für Kapitalgesellschaften und für Genossenschaften und andererseits eine Erhöhung des Teilbesteuerungssatzes zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung der Unternehmen und der daran beteiligten Personen. Die aus diesem Gegenentwurf erwarteten Mehreinnahmen von jährlich insgesamt rund 8 Millionen Franken hatten wir im AFP 2016–2019 ab dem Planjahr 2017 eingerechnet.

In der Novembersession 2015 hat Ihr Rat die Initiative antragsgemäss abgelehnt, jedoch darauf verzichtet, ihr einen Gegenentwurf gegenüberzustellen. Dieser Verzicht hat gegenüber dem AFP 2016–2019 in den Jahren 2017–2019 insgesamt eine Verschlechterung von 25 Millionen Franken in der Erfolgs- und in der Geldflussrechnung zur Folge.

2.2 Jahresergebnis 2015

Am 23. März 2016 hat das Finanzdepartement über das Jahresergebnis 2015 informiert. Der Voranschlag 2015 sah noch einen Aufwandüberschuss von 24,3 Millionen Franken sowie einen Geldabfluss von 9,7 Millionen Franken vor. Die Erfolgsrechnung schliesst nun mit einem Ertragsüberschuss von 23,3 Millionen Franken und einem Geldzufluss von 165,4 Millionen Franken ab. Somit wird der mittelfristige Ausgleich in der Erfolgsrechnung um 47,6 Millionen Franken und jener der Geldflussrechnung zusätzlich um 127,6 Millionen Franken entlastet. Nebst dem guten Ergebnis der Erfolgsrechnung hat sich die Entwicklung der Bilanzpositionen positiv auf den Geldfluss ausgewirkt.

Die Analyse des Jahresergebnisses 2015 hat gezeigt, dass die nicht budgetierten Mehreinnahmen aus der ordentlichen und der zusätzlichen Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank (je 32 Mio. Fr.) aus dem Geschäftsjahr 2014 als einmaliges Ereignis zu betrachten sind. Die stark steigenden Leistungsmengen insbesondere im Asyl- und Flüchtlingswesen sowie in Gesundheit und Bildung werden die Ausgabenseite auch künftig belasten. Eine gewisse Entlastung war beim Personalaufwand sowie beim Sach- und übrigen Betriebsaufwand zu verzeichnen. Wir haben wesentliche Verbesserungen und Verschlechterungen aus dem Jahresabschluss 2015, welche auch die folgenden Jahre betreffen, in den Finanzperspektiven berücksichtigt (vgl. Kap. 2.3).

2.3 Neue Erkenntnisse seit dem AFP 2016–2019

Um eine fundierte Ausgangslage für das Konsolidierungsprogramm 2017 zu erhalten, haben wir weitere wesentliche Erkenntnisse über Veränderungen gegenüber dem AFP 2016–2019 in die Finanzperspektiven eingerechnet. Wir haben dabei sowohl Entlastungen als auch zwingend notwendige Belastungen berücksichtigt. Unter anderem haben wir dazu neue Erkenntnisse aus dem Jahresabschluss 2015 einfließen lassen.

Für die Jahre 2017–2019 resultiert insgesamt eine Verschlechterung in der Erfolgsrechnung im Umfang von netto 21,5 Millionen Franken. Die Hauptaufgaben sind wie folgt von den Veränderungen betroffen:

(in Mio. Fr.)	Auswirkungen auf die Finanzperspektiven			
	2017	2018	2019	Total
Verbesserungen übergeordnet	-14,0	-14,0	-14,0	-42,0
H0 - Allgemeine Verwaltung	-2,8	–	–	-2,8
H1 - Öffentliche Ordnung und Sicherheit	2,3	0,4	0,4	3,1
H2 - Bildung	5,6	5,2	5,7	16,6
H4 - Gesundheit	11,3	11,5	11,8	34,6
H5 - Soziale Sicherheit	14,1	14,5	15,4	44,0
H7 - Umweltschutz und Raumordnung	-0,5	–	1,5	1,1
H8- Volkswirtschaft	0,4	0,4	0,4	1,2
H9 - Finanzen und Steuern	–	–	-34,3	-34,3
Total	16,5	18,1	-13,1	21,5

- = Entlastung / + = Belastung

Die Jahresrechnung 2015 schloss beim Personal- sowie im Sach- und übrigen Betriebsaufwand wesentlich besser ab als budgetiert. Ein Teil des Minderaufwandes war im Zeitpunkt der Erstellung des AFP 2016–2019 bekannt und wurde somit bereits in der Planung berücksichtigt. Ein weiterer Teil der Verbesserungen ist auf Projektverzögerungen und Einmaleffekte zurückzuführen und deshalb nicht nachhaltig. Wir gehen davon aus, dass rund 14 Millionen Franken als nachhaltiges Verbesserungspotenzial ab 2017 realisiert werden können. Wir rechnen deshalb 2017–2019 übergeordnet über alle Hauptaufgaben hinweg mit einer Verbesserung von 42 Millionen Franken.

Die Verschlechterung in der Hauptaufgabe H2-Bildung von 16,6 Millionen Franken setzt sich wie folgt zusammen: In der Volksschulbildung ergibt sich einerseits ein Mehrbedarf von 10,5 Millionen Franken bei Schulangeboten im Asylbereich, für fremdsprachige Lernende und bei der integrativen Sonderschulung. Andererseits kann aufgrund der Erkenntnisse aus dem Jahresabschluss 2015 der Personalaufwand um 3 Millionen Franken gesenkt werden. In der Berufsbildung wird mit einem Nettomehraufwand von 6,3 Millionen Franken gerechnet. Die Ursachen sind geringere Beiträge vom Bund und von anderen Kantonen sowie mehr Studierende in der höheren Berufsbildung. Ein Teil der Mehrkosten kann durch geringeren Sachaufwand kompensiert werden. In der Gymnasialbildung (0,9 Mio. Fr.) und der Hochschulbildung (1,9 Mio. Fr.) sind aufgrund der neuen Mengenplanung netto Mehrkosten zu erwarten.

In der Hauptaufgabe H4-Gesundheit erwarten wir um 34,6 Millionen Franken höhere stationäre Gesundheitskosten. Aufgrund der Erkenntnisse aus dem Jahr 2015 gehen wir davon aus, dass sowohl Fallzahlen als auch die Fallgewichte bisher zu tief eingeschätzt wurden.

In der Hauptaufgabe H5-Soziale Sicherheit erwarten wir eine Kostensteigerung um 44 Millionen Franken. Die hohe Zuwanderung verursacht im Asyl- und Flüchtlingswesen Mehrkosten von rund 35 Millionen Franken. Bei den sozialen Einrichtungen (SEG) gehen wir von Mehrkosten von zirka 9 Millionen Franken aus.

In der Hauptaufgabe H9-Finanzien und Steuern rechnen wir ab 2019 mit Mehreinnahmen von 34,3 Millionen Franken. Im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III (USR III) stellt die Erhöhung der Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer eine Möglichkeit dar, Steuerausfälle der Kantone zu kompensieren. Das Bundesparlament hat die Vorlage aber noch nicht schlussbereinigt. Die Erhöhung des Anteils an der direkten Bundessteuer von heute 17 auf 21,2 Prozent haben wir in unsere Finanzperspektiven eingerechnet, da die Eintretenswahrscheinlichkeit auf über 50 Prozent geschätzt wird. Im Umkehrschluss weisen wir bei den Risiken auch die Möglichkeit aus, dass bloss eine Erhöhung auf 20,5 Prozent erfolgt (vgl. Kap 2.4.3).

Die erwarteten Veränderungen in den übrigen Hauptaufgaben sind gemessen am Gesamtaufwand und der eher groben Schätzung geringfügig. Die detaillierte Planung in allen Aufgabenbereichen erfolgt im ordentlichen Prozess zur Erstellung des AFP 2017–2020.

2.4 Chancen und Risiken

Im AFP planen wir jeweils so realistisch wie möglich. Das heisst, wir gehen in jedem Bereich vom jeweils wahrscheinlichsten Szenario aus (Eintrittswahrscheinlichkeit > 50 %). Dabei bestehen immer gewisse Chancen und Risiken, dass ein anderes, finanziell besseres oder schlechteres Szenario eintritt.

Um die Finanzperspektiven des Kantons Luzern zu beurteilen, ist es notwendig, auch diese Szenarien zu kennen, sofern sie eine gewisse Wahrscheinlichkeit und einen starken finanziellen Effekt aufweisen. Nachfolgend führen wir finanzielle Risiken mit geringer bis mittlerer Eintrittswahrscheinlichkeit (20–50 %) und einer finanziellen Auswirkung ab 10 Millionen Franken pro Jahr auf. Bei kleineren Chancen und Risiken gehen wir davon aus, dass eine gewisse Kompensation von positiven und negativen Abweichungen stattfindet und dass deren Bewältigung im ordentlichen AFP-Prozess möglich ist. Auf der Ausgabenseite besteht nach wie vor ein gewisses Risiko steigender Leistungsmengen und Kosten.

2.4.1 Ausschüttung der Schweizerischen Nationalbank

Die jährlichen Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank (SNB) stellen einen Unsicherheitsfaktor dar. Die geltende Vereinbarung zwischen dem Bund und der SNB sieht zwar jährlich eine Ausschüttung von 1 Milliarde Franken vor. In Abhängigkeit vom Geschäftsgang der SNB kann dieser Betrag jedoch tiefer oder höher liegen.

Die Vereinbarung zwischen dem Eidgenössischen Finanzdepartement und der SNB über die Gewinnausschüttung wird 2016 neu verhandelt. Wir gehen von einer Verstetigung der Gewinnausschüttung bei weiterhin 1 Milliarde Franken aus. Es ist nach unserer Einschätzung unwahrscheinlich, dass die Gewinnausschüttung erhöht wird. Für die AFP-Periode 2017–2020 rechnen wir mit einer stabilen Gewinnausschüttung von jährlich 32 Millionen Franken.

Es besteht ein gewisses Risiko, dass in einzelnen Jahren aufgrund des Geschäftsgangs der SNB die Gewinnausschüttung ganz ausfallen könnte. Ein nachhaltiger Ausfall ist jedoch nicht zu erwarten.

Chance/Risiko (in Mio. Fr.)

	Wahrscheinlichkeit	2016	2017	2018	2019	2020
Risiko	ca. 33 % in einem der Jahre	0	32	32	32	32

2.4.2 Nationaler Finanzausgleich

Im AFP 2016–2019 haben wir die Prognosen aus der Simulation der BAK Basel Economics AG (BAK Basel) verwendet. Zurzeit bestehen keine neueren Prognosen. Die Prognosen aus dem AFP 2016–2019 werden immer noch als realistisch eingeschätzt. Positive Abweichungen in grösserem Ausmass sind nicht zu erwarten. Wie die Erfahrung lehrt, besteht jedoch ein gewisses Risiko, dass der Ressourcenausgleich tiefer ausfällt als von der BAK Basel eingeschätzt. Wir gehen von einem generellen Risiko von rund 10 Prozent des Ressourcenausgleichs aus. Ab 2019 sind auf der Basis der Prognosen der BAK Basel höhere Werte (+28,9 Mio. Fr.) in die Planung eingeflossen. Wir können diese Werte nicht im Detail nachvollziehen und gehen deshalb von einem erhöhten Risiko aus. Wir beziffern das Risiko ab 2019 auf rund 43 Millionen Franken, was einen Ausfall von 20 Prozent des geplanten Ressourcenausgleichs abdeckt. Die nächste Trendmeldung der BAK Basel ist im Frühsommer 2016 zu erwarten. Für weitere Ausführungen zu unserer Strategie bezüglich nationalem Finanzausgleich (NFA) verweisen wir auf das Kapitel 3.2.2.

Chance/Risiko (in Mio. Fr.)

	Wahrscheinlichkeit	2016	2017	2018	2019	2020
Risiko	ca. 25 %	0	20	19	43	43

2.4.3 Anteil Bundessteuern

Im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III stellt die Erhöhung der Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer eine Möglichkeit dar, Steuerausfälle der Kantone zu kompensieren. Das Bundesparlament hat die Vorlage aber noch nicht schlussbereinigt. Die Erhöhung des Anteils an der direkten Bundessteuer von heute 17 auf 21,2 Prozent wurde in die Finanzperspektiven eingerechnet, da die Wahrscheinlichkeit auf über 50 Prozent geschätzt wird. Es besteht das Risiko, dass bloss eine Erhöhung auf 20,5 Prozent erfolgt. Die finanziellen Auswirkungen würden bei knapp 6 Millionen Franken ab 2019 liegen.

2.4.4 Staatssteuererträge

Aufgrund des Jahresabschlusses 2015 haben wir eine Analyse der Staatssteuererträge vorgenommen. Die im AFP 2016–2019 eingeplanten Staatssteuererträge sind, nach der Berücksichtigung der Auswirkungen des Verzichts auf einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Für faire Unternehmenssteuern", nach wie vor realistisch. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass sowohl positive als auch negative Planabweichungen von rund 2 Prozent möglich sind.

Chance/Risiko (in Mio. Fr.)

	Wahrscheinlichkeit	2016	2017	2018	2019	2020
Chance	ca. 20 %	-20	-21	-21	-22	-22
Risiko	ca. 20 %	20	21	21	22	22

2.4.5 Sanierungsbeitrag an die Luzerner Pensionskasse

Die Luzerner Pensionskasse (LUPK) weist per 31. Dezember 2015 einen Deckungsgrad von rund 103 Prozent aus. Der Zieldeckungsgrad liegt bei zirka 115 Prozent (inkl. Wertschwankungsreserven). Die tiefen beziehungsweise negativen Zinsen, die volatilen Aktienmärkte und erste Anzeichen für korrigierende Immobilienmärkte zwingen die LUPK generell, ihre Ertragsprognosen für die Zukunft weiter nach unten zu korrigieren. Seit 1. Januar 2016 haben die Börsenplätze weltweit massiv an Terrain verloren. Der Deckungsgrad der LUPK ist bis März 2016 aufgrund dieser Verwerfungen auf 101,3 Prozent gesunken. Globale Konjunktursorgen, ungelöste Konflikte und der tiefe Ölpreis weisen nicht auf eine rasche Gegenbewegung hin. Sollten die Kurse anhaltend sinken, könnte eine Unterdeckung resultieren, welche die Sanierung der LUPK erzwingen würde. Massgebend für den Entscheid über mögliche Sanierungsbeiträge im Folgejahr ist jeweils der Deckungsgrad per 30. Juni. Bei einem Deckungsgrad zwischen 95 und 100 Prozent wären jährliche Sanierungsleistungen der Kernverwaltung von 6,5 Millionen Franken erforderlich. Der Gesamtbetrag von 13 Millionen Franken deckt zwei Jahre ab und würde in jenem Jahr die Erfolgsrechnung belasten, in welchem der Sanierungsbedarf entsteht und somit vollständig rückgestellt werden muss.

Chance/Risiko (in Mio. Fr.)

	Wahrscheinlichkeit	2016	2017	2018	2019	2020
Risiko	ca. 25 % in einem der Jahre	13	13	13	13	13

2.4.6 Stabilisierungsprogramm 2017–2019 des Bundes

Im Zuge der Aufhebung des Euro-Mindestkurses haben sich die finanziellen Aussichten des Bundes stark verschlechtert. Die Prognosen für das Wirtschaftswachstum und die Teuerung mussten deutlich nach unten korrigiert werden. In der Folge mussten auch die Einnahmenschätzungen um bis zu 5 Milliarden Franken reduziert werden. Nur ein Teil dieser Einnahmenausfälle konnte durch automatische Effekte aufgefangen werden. Der Bundesrat hat daher bereits im Voranschlag 2016 Entlastungen von über einer Milliarde Franken umgesetzt. Mit dem Stabilisierungsprogramm 2017–2019 soll der Haushalt ab 2017 um eine weitere Milliarde entlastet werden, damit die Vorgaben der Schuldenbremse auch in der kommenden Legislatur eingehalten werden können.

Das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 soll im Wesentlichen auf der Ausgabenseite ansetzen. Der Bundesrat hat gemäss seinen Ausführungen in der Vernehmlassungsvorlage darauf geachtet, dass das Programm keine markanten negativen Auswirkungen auf die Erfüllung der Kernaufgaben des Bundes hat. Ebenso sollen reine Lastenabwälzungen auf die Kantone vermieden werden. Wo einzelne Massnahmen den Verbundbereich betreffen, sollen sie so ausgestaltet werden, dass für die Kantone eine möglichst grosse Wahlfreiheit bei der Umsetzung besteht und sie sich nach Möglichkeit selber entlasten können.

Die Senkung oder Streichung von Finanzen und Leistungen des Bundes wird nur dann keine Auswirkungen auf die Kantone haben, wenn die Kantone die entsprechenden finanziellen Leistungen und Qualitätsstandards ebenfalls reduzieren. Dieser Umstand soll bei der Umsetzung des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 auf kantonaler Ebene entsprechend berücksichtigt werden. Somit haben wir in den Finanzperspektiven kein finanzielles Risiko ausgewiesen.

2.5 Fazit Finanzperspektiven und Verbesserungsbedarf

Zusammenfassend hat sich die Ausgangslage für den AFP 2017–2020 gegenüber dem AFP 2016–2019 (B 18 vom 20. Oktober 2015) wie folgt verändert.

Auswirkungen auf Erfolgsrechnung (in Mio. Fr.)	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Beschlüsse zum Voranschlag 2016 (vgl. Kap. 2.1.1)	-	1,4	9,1	9,6	10,2	30,2
Ablehnung Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für faire Unternehmenssteuern» (vgl. Kap. 2.1.3)			8,0	8,4	8,6	25,0
Jahresergebnis 2015 (vgl. Kap. 2.2)	-47,6					-47,6
neue Erkenntnisse seit dem AFP 2016–2019 (vgl. Kap. 2.3)			16,5	18,1	-13,1	21,5
Total	-47,6	1,4	33,6	36,0	5,7	29,1

- = Entlastung / + = Belastung

Die Finanzperspektiven für den AFP 2017–2020 stellen sich neu wie folgt dar:

(in Mio. Fr.)	Rechnung	Voranschlag	aktualisierte Ausgangslage		
	2015	2016	2017	2018	2019
Ergebnis Erfolgsrechnung*	-23,3	21,2	113,9	137,9	76,8
mittelfristiger Ausgleich über 5 Jahre			326,4		
Geldzufluss- (+) / Geldabfluss (-)	165,4	-28,4	-112,6	-138,5	-116,0
mittelfristiger Ausgleich über 5 Jahre			-230,1		

* + = Aufwandüberschuss / - = Ertragsüberschuss

Der Fehlbetrag zum mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung hat sich um 29,1 Millionen Franken auf 326,4 Millionen Franken erhöht. Durch den hohen Geldzufluss von 165,4 Millionen Franken im Jahr 2015 ergab sich im mittelfristigen Ausgleich der Geldflussrechnung eine einmalige Entlastung. Der Fehlbetrag zum mittelfristigen Ausgleich der Geldflussrechnung beträgt noch 230,1 Millionen Franken. Damit hat sich der Engpass von der Geldflussrechnung auf die Erfolgsrechnung verlagert.

Der unmittelbare Handlungsbedarf in den Jahren 2017–2019 zur Konsolidierung des Staatshaushaltes beträgt, gegenüber der im AFP 2016–2019 vorgenommenen Schätzung, unverändert 330 Millionen Franken.

Im oben beschriebenen unmittelbaren Handlungsbedarf sind die Chancen und Risiken gemäss Kapitel 2.4 nicht eingerechnet.

Chancen (in Mio. Fr.)	Mögliche Auswirkungen auf einzelne Planjahre		
	2017	2018	2019
Planabweichung Staatsteuererträge (vgl. Kap. 2.4.4)	-21	-21	-22
Total Chancen	-21	-21	-22

Risiken (in Mio. Fr.)	Mögliche Auswirkungen auf einzelne Planjahre		
	2017	2018	2019
Ausfall Gewinnausschüttung SNB (vgl. Kap. 2.4.1)	32	32	32
Geringere Zahlungen aus dem NFA (vgl. Kap. 2.4.2)	20	19	43
Planabweichung Staatsteuererträge (vgl. Kap. 2.4.4)	21	21	22
Sanierung LUPK (vgl. Kap. 2.4.5)	13	13	13
Total Risiken	86	85	110

Die Summe der grossen Risiken steigt bis ins Jahr 2019 auf 110 Millionen Franken, jene der Chancen lediglich auf 22 Millionen Franken an. Auch wenn die Wahrscheinlichkeit sehr gering ist, dass alle Risiken eintreten, ist mindestens mit dem Eintreten eines Teilbetrages zu rechnen. Deshalb sollte das Verbesserungsvolumen der möglichen Massnahmen zur Konsolidierung des Finanzhaushaltes deutlich über dem beschriebenen Handlungsbedarf von 330 Millionen Franken liegen, um auf eintretende Risiken bis zur Verabschiedung des AFP 2017–2020 reagieren zu können.

3 Nachhaltige Konsolidierung des Finanzhaushaltes

3.1 Projekt Konsolidierungsprogramm 2017

Gleichzeitig mit der Verabschiedung des AFP 2016–2019 (B 18 vom 20. Oktober 2015) erteilte unser Rat den Auftrag zum Projekt Konsolidierungsprogramm 2017 (KP17). Das Projekt KP17 soll ab 2017 die Leistungen mit den finanziellen Möglichkeiten des Kantons in Einklang bringen und mittels Leistungs- und Einnahmenüberprüfungen dafür sorgen, dass die Vorgaben der Schuldenbremse ab dem AFP 2017–2020 nachhaltig eingehalten werden können.

Wir haben für das Projekt KP17 eine verwaltungsinterne Projektorganisation eingesetzt. Zusätzlich haben wir die strategischen Massnahmen mit einer 16-köpfigen politischen Begleitkommission vorbesprochen. Dabei haben die im Kantonsrat vertretenen Parteien sowie wichtige Verbände und Organisationen ihre Haltungen sowie eigene Vorschläge eingebracht. Zahlreiche dieser Vorschläge wurden zusammen mit den übrigen Massnahmen weiter bearbeitet.

Das Projekt wurde in vier Phasen gegliedert:

In der ersten Phase hat unser Rat strategische Massnahmen erarbeitet. Für jede strategische Massnahme wurde eine finanzielle Zielgrösse festgelegt. Die strategischen Massnahmen haben wir am 20. Februar 2016 mit der politischen Begleitgruppe diskutiert und deren Vorschläge entgegengenommen. Unser Rat hat anschliessend die überarbeiteten und ergänzten strategischen Massnahmen am 14. März 2016 der politische Begleitgruppe und am 16. März 2016 der Öffentlichkeit vorgestellt.

Ebenfalls in der ersten Phase wurden die Finanzperspektiven neu ermittelt, um den notwendigen Verbesserungsbedarf festzustellen. Zudem wurde ein erster Entwurf des Planungsberichtes erarbeitet. Die politische Begleitgruppe hat uns am 11. April 2016 ihre Rückmeldung zum Entwurf abgegeben. Die Erkenntnisse aus der Beratung des vorliegenden Planungsberichtes durch Ihren Rat, welche in der Junisession 2016 vorgesehen ist, werden in die weiteren Planungsarbeiten einfließen.

Teilweise überlagernd mit der ersten Phase werden in der zweiten Phase von März bis Juni 2016 die strategischen Massnahmen durch die Staatskanzlei, die Departemente und die Gerichte in Detailmassnahmen konkretisiert. Dabei ist der Stand der Arbeiten von Mitte März 2016 in den vorliegenden Planungsbericht eingeflossen. Weitere Konkretisierungen werden im Hinblick auf die Botschaft zum Konsolidierungsprogramm 2017 vorgenommen werden.

Die dritte Phase beinhaltet von Juni bis September 2016 die Erarbeitung der Botschaft unseres Rates zum Konsolidierungsprogramm 2017, welche alle verabschiedeten Massnahmen und die dazu notwendigen Gesetzesänderungen enthalten wird. Parallel dazu erfolgt die Ausarbeitung des AFP 2017–2020.

In der vierten Phase von Oktober 2016 bis Dezember 2016 ist die politische Beratung des KP17 in Ihrem Rat geplant. Die erste Beratung der Vorlage ist in der Novembersession 2016 vorgesehen. Die zweite Beratung soll zusammen mit der Beratung des AFP 2017–2020 in

der Dezembersession 2016 erfolgen. Somit können die Gesetzesänderungen – nach Ablauf der Referendumsfrist – frühestens auf den 1. März 2017 in Kraft treten.

3.2 Strategische Grundsatzentscheidungen

3.2.1 Finanzpolitische Stellschrauben

Die Steuerung der Finanzen bewegt sich im Dreieck Ausgaben, Einnahmen und Schulden. Um den Staatshaushalt in der heute notwendigen Grössenordnung konsolidieren zu können, müssen Korrekturen an allen drei Stellschrauben in Betracht gezogen werden. Anlässlich der Beratung des vorliegenden Planungsberichtes soll über die mögliche Kombination und Gewichtung zuhanden der Botschaft zum KP17 vorentschieden werden.

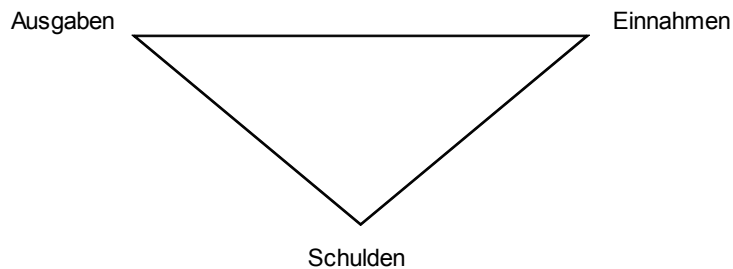


Abb. 1: Finanzpolitisches Dreieck

Für eine nachhaltige Konsolidierung des Finanzhaushaltes sind Grundsatzentscheidungen zu wichtigen, finanzpolitisch relevanten Themen zu fällen. Damit nehmen wir unter anderem Anliegen der von Ihrem Rat am 10. Dezember 2012 erheblich erklärte Motion M 264 von Ludwig Peyer namens der CVP-Fraktion über die Erarbeitung eines neuen Finanzleitbildes auf. Die Motion verlangte unter anderem allgemein gültige Aussagen zu folgenden Themen:

- SNB-Gelder: Werden diese Gelder (auch aufs Risiko hin, dass sie gar nicht gesprochen werden) weiterhin in einem reduzierten Rahmen ins Budget einfließen oder in einen separaten Topf geleitet?
- NFA: Wie verhält sich die Regierung, wenn die nationale NFA auf Druck der Geberkantone eine Änderung erfährt? Rechnet die Regierung auch längerfristig mit NFA-Einnahmen im bisherigen Rahmen?
- Steuerpolitik: Wie sieht die Steuerpolitik für die nächsten Jahre aus? Sind weitere Steuergesetzesrevisionen geplant? Wenn ja, welche Anpassungen werden vom Regierungsrat priorisiert?
- Stadt/Land: Mit welchen Massnahmen beabsichtigt die Regierung, den unterschiedlichen Ansprüchen gerecht zu werden, sodass der Kanton als Ganzes gefördert wird?

Im AFP planen wir jeweils so realistisch wie möglich. Das heisst, wir gehen in jedem Bereich vom jeweils wahrscheinlichsten Szenario aus (Eintrittswahrscheinlichkeit > 50 %). Deshalb werden wir die Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank (SNB) weiterhin budgetieren, wenn wir die Wahrscheinlichkeit einer Ausschüttung grösser als 50 Prozent einschätzen. Die vorgesehenen langfristigen Anpassungen der Schuldenbremse führen zu einer zeitlichen Flexibilisierung. Überschüsse können zeitlich unbeschränkt wieder verwendet werden. Fehlbeträge müssen konsequent kompensiert werden. Dies erleichtert auch den Umgang mit Planungsunsicherheiten, beispielsweise bei den Ausschüttungen der SNB, weil sämtliche Gewinne und Verluste in der Schwankungsreserve berücksichtigt werden (vgl. Kap. 3.2.4.3).

Die Prognosen zum nationalen Finanzausgleich (NFA) im AFP 2016–2019 werden grundsätzlich als realistisch eingeschätzt. Darüber hinausgehende Risiken für den AFP 2017–2020 haben wir im Kapitel 2.4.2. berücksichtigt. Es ist absehbar, dass der Ressourcenausgleich künftig mit weniger Mitteln ausgestattet sein wird. Aus diesem Grund lohnt sich die

Strategie unseres Rates, durch eigene Ressourcenstärke unabhängiger von den NFA-Zahlungen zu werden (vgl. Kap 3.2.2).

In der Steuerpolitik nehmen wir eine umfassende Steuergesetzrevision in Angriff. Erläuterungen dazu finden Sie im Kapitel 3.2.3.

Für das Thema Stadt - Land verweisen wir auf den Wirkungsbericht 2013 zum Finanzausgleich (B 97 vom 26. November 2013). Der nächste Wirkungsbericht ist im Jahr 2019 vorgesehen.

3.2.2 Positionierung des Kantons Luzern und Strategie NFA

Unser Rat hat das Zusammenwirken des nationalen Finanzausgleichs (NFA) und der Steuern von der Lustat Statistik Luzern untersuchen lassen. Der Kanton Luzern hat sich im Ressourcenindex seit der Einführung des NFA stark verbessert und weist im Finanzausgleich 2016 eine Grenzabschöpfungsquote (GAQ)¹ von rund 16 Prozent bei einem Ressourcenindex von 83,5 auf. Der Ressourcenausgleich 2016 basiert auf den Steuerjahren 2010–2012. Dies hat zur Folge, dass zusätzliches Ressourcenpotenzial bei den natürlichen Personen für beide Staatsebenen (Kanton und Gemeinden) einerseits zu mehr Steuereinnahmen, aber auch zu weniger Ressourcenausgleich führt. Für beide Staatsebenen zusammen ergibt sich netto bei den natürlichen Personen ein positiver Effekt. Beide Staatsebenen profitieren von den zusätzlichen Steuereinnahmen. Der Kanton erhält zusätzliche Erträge aus der Bundessteuer, muss aber die Kürzung des NFA tragen. Dies hat zur Folge, dass der Kanton netto Finanzmittel verliert, die Gemeindeebene jedoch zusätzliche Einnahmen erhält.

Der Nettoeffekt des NFA bei den natürlichen Personen am Beispiel einer alleinstehenden Person mit einem steuerbaren Einkommen von 55'000 Franken (= Durchschnitt) und 47'000 Franken Reinvermögen (= Median bei diesem Einkommen) errechnet sich wie folgt:

(in Fr.)	Kanton	Gemeinde
Ertrag Staatssteuer (Tarif x 1,6 Einheiten)	+3'126	
Kantonsanteil Bundessteuer (Tarif x 17 %)	+98	
Ertrag Gemeindesteuer (Tarif x 1,9 Einheiten)		+3'713
Grenzabschöpfung NFA (ca. 16 % des Ressourcenpotenzials)	–4'113	
Nettoeffekt	–888	+3'713

+ = Steuer-Mehrertrag / – = Steuer-Minderertrag

Die Effekte, welche aus zusätzlichen Ressourcen bei den juristischen Personen entstehen, unterliegen demselben Mechanismus. In der Folge gewinnt die Gemeindeebene dank zusätzlichen Steuern an Finanzmitteln, der Kanton hingegen verliert Finanzmittel. Anders als bei den natürlichen Personen verlieren die beiden Staatsebenen zusammengerechnet unter dem Strich an Finanzmitteln.

Der Nettoeffekt des NFA bei den juristischen Personen am Beispiel einer normal besteuerten juristischen Person bei einer Million steuerbarem Gewinn errechnet sich wie folgt:

(in Fr.)	Kanton	Gemeinde
Ertrag Staatssteuer (1,5 % x 1,6 Einheiten)	+24'000	
Kantonsanteil Bundessteuer (8,5 % x 17 %)	+14'450	
Ertrag Gemeindesteuer (1,5 % x 1,9 Einheiten)		+28'500
Grenzabschöpfung NFA (ca. 16 % des Ressourcenpotenzials)	–162'810	
Nettoeffekt	– 124'360	+28'500

+ = Steuer-Mehrertrag / – = Steuer-Minderertrag

¹ Die Grenzabschöpfungsquote sagt aus, um wie viele Rappen der Zuschuss aus dem NFA-Ressourcenausgleich gekürzt wird, wenn das Ressourcenpotenzial des Kantons Luzern um einen Franken steigt.

Die Grenzabschöpfungsquote ist keine fixe Grösse. Sie ist vom Ressourcenindex abhängig. Bei einer Grenzabschöpfungsquote von 9 Prozent kippt das System ins Positive. Bei den natürlichen Personen resultierten dann für beide Staatsebenen einzeln, aber auch aggregiert, Mehreinnahmen. Bei den juristischen Personen ergibt sich für den Kanton ein negativer und für die Gemeinden ein positiver Effekt. Aggregiert zeigte sich das Resultat ausgeglichen. Im Jahr 2015 stammten rund 90 Prozent der Steuereinnahmen von natürlichen und 10 Prozent von juristischen Personen. Dadurch könnte bei einer Grenzabschöpfungsquote von 9 Prozent gesamthaft von einem positiven Effekt ausgegangen werden. Der Break-even wird vermutlich schon bei einer Grenzabschöpfungsquote von leicht höher als 9 Prozent erreicht.

Der Nettoeffekt des NFA bei einer Grenzabschöpfungsquote von 9 Prozent bei den juristischen Personen am Beispiel einer normal besteuerten juristischen Person bei einer Million steuerbarem Gewinn errechnet sich wie folgt:

(in Fr.)	Kanton	Gemeinde
Ertrag Staatssteuer (1,5 % x 1,6 Einheiten)	+24'000	
Kantonsanteil Bundessteuer (8,5 % x 20,5 %)	+17'425	
Ertrag Gemeindesteuer (1,5 % x 1,9 Einheiten)		+28'500
Grenzabschöpfung NFA (9 % des Ressourcenpotenzials)	-90'000	
Annahme Kapitalsteuer auf 10 Mio. Fr. Kapital	+8'000	+9'500
Nettoeffekt	-40'575	+38'000

+ = Steuer-Mehrertrag / - = Steuer-Minderertrag

Im vorangehenden Berechnungsbeispiel ist zusätzlich die anstehende (aber noch unsichere) Erhöhung des Kantonsanteils an der Bundessteuer eingerechnet, welche vollumfänglich dem Kanton zusteht. Weiter wird angenommen, dass auch Kapitalsteuererträge resultieren. Diese fliessen nicht in das Ressourcenpotenzial des NFA ein.

Eine Grenzabschöpfungsquote von 9 Prozent erreicht der Kanton Luzern bei einem Ressourcenindex von rund 95. Dessen Entwicklung hängt einerseits vom eigenen, andererseits vom Verhalten und der Entwicklung der übrigen Kantone ab. Systemänderungen auf Bundesebene, beispielsweise im Zusammenhang mit der Unternehmenssteuerreform III, sind ein weiterer Einflussfaktor. Verliert ein Kanton beim Ressourcenindex, verliert er eigene Steuereinnahmen, gewinnt aber zusätzliche NFA-Gelder. Es ist allerdings absehbar, dass der Ressourcenausgleich bereits mittelfristig mit weniger Mitteln ausgestattet sein wird. Aus diesem Grund lohnt sich die Strategie, einen Ressourcenindex 95 rasch und möglichst aus eigener Kraft zu erreichen und dabei die NFA-Verluste in Kauf zu nehmen.

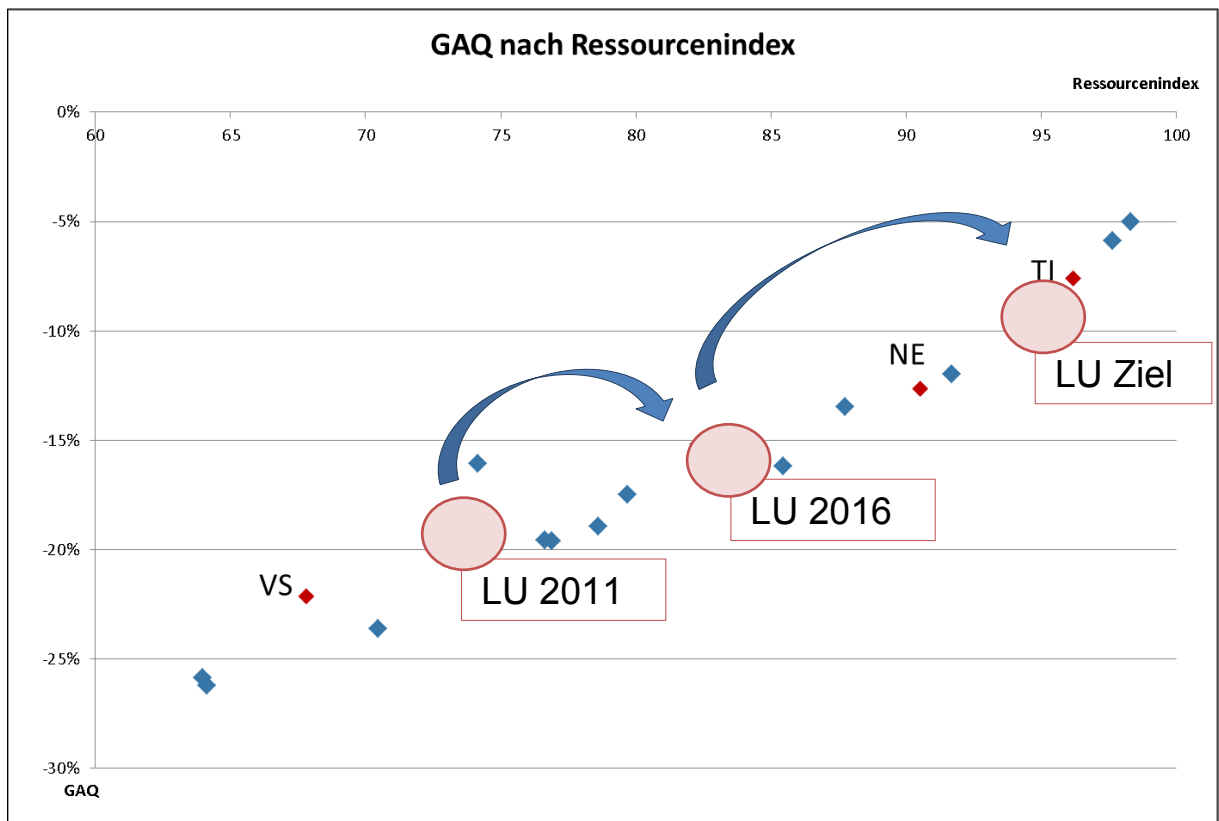


Abb. 2: Grenzabschöpfungsquote nach Ressourcenindex

Die nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung des Ressourcenindex des Kantons Luzern und die Ressourcenausgleichszahlungen an den Kanton Luzern:

Jahr	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ressourcenindex	76,7	76,5	75,5	74,1	76,1	77,0	78,9	79,6	83,5	84,5	86,0	84,6
Ressourcen- ausgleich (in Mio. Fr.)	304,3	298,3	310,8	335,2	338,4	345,5	324,5	307,6	229,8	204,6	185,9	215,7

Die Zahlen der Jahre 2008 bis 2015 stammen aus den entsprechenden Jahresrechnungen des Kantons Luzern. Die Werte für das Jahr 2016 wurden durch das eidgenössische Finanzdepartement berechnet. Die Planzahlen für die Jahre 2017 bis 2019 haben wir von der BAK Basel übernommen.

Der Kanton Tessin weist 2016 einen Ressourcenindex von 96,2 aus. Er erhält 2016 21,3 Millionen Franken. Wir hätten mit dem gleich hohen Ressourcenindex wie der Kanton Tessin, umgerechnet auf unsere Wohnbevölkerung, rund 25 Millionen Franken erhalten.

Wir gehen zum jetzigen Zeitpunkt nicht davon aus, dass sich der Ressourcenindex des Kantons Luzern bis 2019 auf 95 verbessert. Die dazugehörigen Risikoüberlegungen haben wir im Kapitel 2.4.2 ausgeführt. Hinzu kommt, dass der NFA als Folge der Unternehmenssteuerreform III auf 2019 überarbeitet wird. Gleichzeitig steht auch die Dotierung der Ressourcen-Ausgleichstöpfe durch den Bund und durch die finanzstarken Kantone zur Diskussion. Wir gehen davon aus, dass die Dotationen zukünftig tiefer ausfallen werden. Die finanziellen Folgen dieser Anpassungen sind zurzeit noch nicht bekannt.

Wegfallende Ressourcen-Ausgleichszahlungen als Folge eines höheren Ressourcenindexes werden primär durch höhere Staatssteuereinnahmen und durch höhere Anteile an der direk-

ten Bundessteuer finanziert. Wegfallende Ressourcen-Ausgleichszahlungen als Folge von tieferen Dotationen der Ausgleichgefässe sind auf der Aufwand- und/oder der Ertragsseite zu kompensieren.

3.2.3 Unternehmenssteuerreform III und kantonale Anschlussgesetzgebung

Im Rahmen des KP17 wird, wie mit der Erheblicherklärung der Motion M 614 von Ludwig Peyer von Ihrem Rat gefordert, eine umfassende Steuergesetzrevision an die Hand genommen. Ein erster Teil mit Inkrafttreten am 1. Januar 2018 wird zur Entlastung des Staatshaushaltes beitragen. Dabei sind folgende Massnahmen vorgesehen:

- Eigenbetreuungsabzug von 2000 Franken streichen und dafür den Fremdbetreuungsabzug um 2000 Franken erhöhen.
- Der Betreuungsabzug wird analog der direkten Bundessteuer nur noch bis und mit dem 14. Altersjahr gewährt.
- Der Fahrkostenabzug wird neu auf 6000 Franken begrenzt.
- Für die juristischen Personen wird eine Minimalsteuer von 500 beziehungsweise 200 Franken eingeführt.

Dieser Teil der Revision ist in der Massnahmenliste im Kapitel 3.3.1 unter der strategischen Massnahme "Steuergesetzrevision: Inkrafttreten 2018" enthalten.

Ein zweiter Teil wird die Anschlussgesetzgebung zur Unternehmenssteuerreform III beinhalten und voraussichtlich am 1. Januar 2019 in Kraft treten. Der erste Teil der Steuergesetzrevision kann im Rahmen des KP17 ausformuliert und beraten werden. Für die Ausformulierung des zweiten Teils liegen die Entscheide auf Bundesebene und die Kenntnisse über das strategische Verhalten der übrigen Kantone noch nicht vor. Um dem Anliegen einer umfassenden Steuergesetzrevision trotzdem möglichst nachzukommen, soll im Rahmen des KP17 mindestens deren Stossrichtung diskutiert werden.

Aufgrund des heutigen Standes der Beratungen der Unternehmenssteuerreform III im Bundesparlament werden folgende Entscheide zu fällen sein, um sich steuerstrategisch gut zu positionieren:

- Entscheid über die Höhe der maximalen Entlastung bei der Patentbox,
- Entscheid über die Höhe der maximal zu gewährenden Abzüge bei Forschung und Entwicklung,
- Grundsatzentscheid über die Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer,
- Grundsatzentscheid über die Einführung einer Tonnage Tax,
- Entscheid über die Höhe der Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung beim Einkommen,
- Entscheid über die Senkung der Kapitalsteuer.

Ebenfalls im zweiten Teil der Steuergesetzrevision sehen wir die Nachvollzüge aufgrund des gesellschaftlichen Wandels vor, so zum Beispiel die Abschaffung der Handänderungssteuer für Schwiegerkinder oder Anpassungen bei der Erbschaftssteuer für Konkubinatspaare.

3.2.4 Schuldenbremse

3.2.4.1 Der Handlungsspielraum im Rahmen der Schuldenbremse

Die finanzpolitische Steuerung (Schuldenbremse) ist im FLG normiert. Während im AFP 2017–2020 der mittelfristige Ausgleich der Erfolgsrechnung und der Geldflussrechnung über die Jahre 2015–2019 zwingend erreicht werden muss (§ 6 FLG), bietet die Schuldenbremse bei den jährlichen Vorgaben (§ 7 FLG) einen gewissen Handlungsspielraum. So müssen Erfolgsrechnung und Geldflussrechnung im Voranschlag 2017 nicht zwingend ausgeglichen sein. Vielmehr darf der Voranschlag nach § 7 Absatz 1 FLG in der Erfolgsrechnung einen Aufwandüberschuss von höchstens 4 Prozent des Bruttoertrags einer Einheit der Staatssteuern aufweisen. Das sind derzeit rund 25 Millionen Franken. Der budgetierte Geldzufluss

aus der betrieblichen Tätigkeit muss zudem nach § 7 Absatz 2 FLG mindestens 80 Prozent des budgetierten Geldabflusses aus der Investitionstätigkeit in das Verwaltungsvermögen betragen. Der zulässige Geldabfluss liegt derzeit bei knapp 30 Millionen Franken.

Dieser Spielraum bei den jährlichen Vorgaben kann nur so weit genutzt werden, als der mittelfristige Ausgleich über die Jahre 2015–2019 erreicht wird. Unsere Ausführungen zur konkreten Ausnützung des Spielraums der Schuldenbremse im kommenden AFP finden Sie im Kapitel 3.4.2.1.

3.2.4.2 Kurzfristige Anpassung der Schuldenbremse

Mit dem Konsolidierungsprogramm 2017 soll der mittelfristige Ausgleich ab dem AFP 2017–2020 wieder erreicht werden. Es hat sich nun aber gezeigt, dass viele der vorgesehenen Massnahmen nicht schon im Jahr 2017 Wirkung entfalten können (vgl. Kap.3.3). Gerade bei der Umsetzung von nachhaltigen Massnahmen braucht es eine gewisse Zeit, bis die Entlastung im Finanzhaushalt spürbar wird. Es ist daher äusserst schwierig, mit diesen Massnahmen die jährlichen Vorgaben gemäss § 7 FLG für den Voranschlag 2017 einzuhalten.

Zur Unterstützung des Konsolidierungsprogramms 2017 ist daher die Option zu prüfen, ob die jährlichen Vorgaben für den Voranschlag 2017 ausgesetzt werden können. Damit würde eine nur vorübergehende, auf den Voranschlag 2017 beschränkte Lockerung der Schuldenbremse bewirkt, was die Umsetzung der Massnahmen innerhalb des für den mittelfristigen Ausgleich massgeblichen Zeitraums ermöglichen würde. Mit der Aussetzung von § 7 FLG würde die gesetzlich vorgegebene Beschränkung des Aufwandüberschusses und des Geldfluss-Investitions-Verhältnisses im Voranschlag 2017 entfallen. Der mittelfristige Ausgleich gemäss § 6 FLG müsste indessen trotzdem eingehalten werden.

Die Aussetzung der jährlichen Vorgaben gemäss § 7 FLG für den Voranschlag 2017 könnte mit dem Erlass eines Spezialgesetzes erreicht werden. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist § 76 Absatz 2 der Kantonsverfassung zu beachten. Dieser verlangt, dass das Gesetz sicherstellt, dass die Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden ausgeglichen sind und allfällige Fehlbeträge innert einer angemessenen Frist abgetragen werden. Dem verfassungsmässig statuierten Ausgleichsgebot würde mit dem Spezialgesetz insofern Rechnung getragen, als der mittelfristige Ausgleich trotzdem eingehalten werden müsste. Auch der verfassungsmässigen Forderung nach Tilgung der Fehlbeträge und damit der Entschuldung würde weiterhin nachgekommen, da die Aussetzung der Beachtung der jährlichen Vorgaben keine völlige Aufhebung der Schuldenbremse, sondern nur deren vorübergehende Lockerung bewirken würde. Weitere Ausführungen und unsere Stellungnahme zur Option Aussetzung der jährlichen Vorgaben der Schuldenbremse finden Sie im Kapitel 3.4.2.1

3.2.4.3 Langfristige Anpassung der Schuldenbremse

Das FLG ist seit dem 1. Januar 2011 in Kraft. Wir haben im Jahr 2015 eine Evaluation der Wirkung des FLG vornehmen lassen. Gesetzesanpassungen sehen wir insbesondere im Bereich der Schuldenbremse vor. Der Entwurf einer entsprechenden Änderung des FLG befindet sich bis Ende Mai 2016 in der Vernehmlassung².

Die Botschaft über die Revision des FLG soll Ihrem Rat Anfang 2017 unterbreitet werden. Die Gesetzesänderungen sollen erstmals 2017 für die Erarbeitung des AFP 2018–2021 wirksam werden.

3.3 Aktueller Stand der Massnahmen

3.3.1 Provisorische Massnahmenliste

Im Folgenden werden die vorgesehenen Massnahmen gemäss dem aktuellen Planungsstand aufgeführt. Die strategischen Massnahmen sind grau markiert und mit den Zwischentotalen der darunter aufgeführten dazugehörigen Detailmassnahmen versehen. Die Detail-

² http://www.lu.ch/verwaltung/FD/fd_vernehmlassungen_stellungnahmen/fd_vernehmlassungen

massnahmen weisen noch unterschiedliche Konkretisierungsgrade auf. Die Massnahmen werden laufend weiterbearbeitet, indem die Umsetzung geprüft und die verschiedenen Auswirkungen konkretisiert werden. Alle zusätzlichen Erkenntnisse werden in unsere Botschaft zum Konsolidierungsprogramm 2017 einfließen.

Die Massnahmen ergeben für den Zeitraum 2017–2019, welcher für die Schuldenbremse im AFP 2017–2020 relevant ist, ein Verbesserungsvolumen von total 243,3 Millionen Franken. Davon sind 2,2 Millionen Franken auf Nettoverbesserungen in der Investitionsrechnung (IR) zurückzuführen. Der weitaus grössere Anteil der Massnahmen (241,1 Mio. Fr.) bezieht sich auf die Erfolgsrechnung. Diese Verbesserung setzt sich aus Minderausgaben von rund 200 Millionen Franken (83 %) und aus Mehreinnahmen von rund 40 Millionen Franken (17 %) zusammen.

Einzelne Massnahmen betreffen die Gemeinden, diese sind am rechten Rand der Tabelle markiert. Dabei kennzeichnet "GE+" die für die Gemeinden belastenden Massnahmen während "GE-" für entlastende Massnahmen steht. Weitere Ausführungen dazu finden Sie im Kapitel 3.3.2. Unser Rat hat zusätzlich einen Auftrag zu einer umfassenden Organisationsentwicklung erteilt. Massnahmen, welche diese Organisationsentwicklung betreffen, sind mit "OE" markiert. Weitere Ausführungen dazu finden Sie im Kapitel 3.3.3. Zusätzliche Informationen über die Massnahmen im Personalbereich finden Sie im Kapitel 3.3.4. Massnahmen, die voraussichtlich keine finanziellen Auswirkungen im betrachteten Zeitraum haben, werden mit 0,0 aufgeführt. Massnahmen, deren finanzielle Auswirkungen zurzeit noch nicht beziffert werden können, weisen anstelle eines Betrages einen Stern (*) auf.

(in Mio. Fr.)

Aufgabenbereich	Massnahme	2017	2018	2019	2020	OE GE- GE+
	Temporärmassnahmen zur kurzfristigen Entlastung des Voranschlag, nur 2017	-5,9	0,0	0,0	0,0	
übergeordnet	Plafonierung Sachaufwand: Striktes Ausgabe-moratorium im Voranschlag 2017	-5,9	0,0	0,0	0,0	
	Überprüfung und Reduktion der Staatsbeiträge	*	*	*	*	
übergeordnet	Staatsbeiträge plafonieren: Die Staatsbeiträge haben in den letzten Jahren einen markanten Kostenschub erfahren. Sie sollen deshalb plafoniert werden, indem die Indexierungen und Teuerungsausgleiche grundsätzlich ausgesetzt werden.	*	*	*	*	GE+
	Diverse Massnahmen aus Verbund- und Querschnittsaufgaben Kanton/Gemeinden	*	-5,1	-15,8	-15,4	
übergeordnet	Aufgaben- und Finanzreform 2018 (AFR18): Überprüfung aller gemeinsamen Gefässe von Kanton und Gemeinden (Zusammenarbeit, Entwicklungen usw.). Als neues Ziel der Aufgabenüberprüfung soll eine positive Haushaltsneutralität z.G. des Kantons resultieren.	0,0	0,0	-10,7	-10,3	GE+
H1-7010 Gerichtswesen	Zusammenführung Betreibungsämter: Zusammenführung der gemeindeeigenen Betreibungsämter zu mehreren grossen Ämtern an wenigen Standorten.	*	*	*	*	GE-

Aufgabenbereich	Massnahme	2017	2018	2019	2020	OE GE- GE+
H9-4021 Finanzausgleich	Kantonaler Finanzausgleich: Reduktion Ressourcenausgleich um den Betrag der auslaufenden Besitzstandswahrungen. Die Mittel aus den auslaufenden Besitzstandswahrungs-Regelungen werden nicht mehr für den Finanzausgleich eingesetzt.	0,0	-3,3	-3,3	-3,3	GE+
H0-6610 Stabsleistungen JSD	Umsetzen des Optimierungspotenzials bei einer Reduktion der KESB-Kreise.	0,0	0,0	0,0	*	GE-
H0-4020 Stabsleistungen FD	AFR18: Reduktion von Beratungsleistungen der Gemeindeaufsichtsbereiche im JSD, GSD und FD.	*	*	*	*	GE+
H1-Öffentliche Ordnung und Sicherheit	Dienststelle Gemeinden, Handelsregister und Staatsarchiv (GHS): Übergabe des Adoptions- und Pflegekinderwesens an die KESB.	0,0	0,0	0,0	*	GE+
H4-5020 Gesundheit	AFR18: Die Schularztuntersuchungen werden um eine Reihenuntersuchung reduziert.	*	*	*	*	GE-
H2-3200 Volksschulbildung	Kantonsbeiträge an Musikschulen: Der kantonale Beitrag an die Gemeinden von durchschnittlich 350 Franken pro Lernenden wird halbiert.	0,0	-1,8	-1,8	-1,8	GE+
übergeordnet	AFR18: Bei Gemeindeaufgaben soll sich der Kanton konsequent auf die Gesetzgebungs- und Aufsichtsaufgabe zurückziehen. Kantonale Abteilungen sind in diesem Bereich weitgehend zurückzufahren oder zu schliessen.	*	*	*	*	GE+
übergeordnet	AFR18: Bei Verbundaufgaben soll sich der Kanton für den Gemeindeteil stärker auf die Gesetzgebungs- und Aufsichtsfunktion zurückziehen. Analog vorhergehender Massnahme, aber in geringerem Mass.	*	*	*	*	GE+
H1-6660 Dienstleistungen für Gemeinden	Dienststelle GHS: Reduktion Informationsanlässe.	0,0	0,0	0,0	0,0	
H3-3200 Volksschulbildung	Abschaffung des Kantonsbeitrages an Gemeinden für die interne Weiterbildung der Lehrpersonen (AFR18).	0,0	*	*	*	GE+
H7-2040 Umwelt und Energie	Altlastensanierung: Übernahme der Ausfallkosten durch die Gemeinden. Aus rechtlicher Sicht noch zu prüfen ist eine allfällige Finanzierung durch die Abfallverbände.	0,0	0,0	0,0	0,0	GE+
	Organisationsentwicklung/Prozessoptimierung/ Querschnittsfunktionen/Strukturbereinigung	-0,2	7,9	-38,6	-39,7	
H0-4060 Dienstleistungen Steuern	Vereinfachung Schatzungswesen: Umsetzung mittels Ansiedlung der Gebäudeschätzungen bei der Dienststelle Steuern und gleichzeitig radikale Vereinfachung des Schatzungswesens (Verzicht auf Schatzungswesen bei der GVL).	0,5	-0,3	-0,3	-0,3	OE

Aufgabenbereich	Massnahme	2017	2018	2019	2020	OE GE- GE+
H0-4050 Informatik und Material	Ausschreibung/Outsourcing des Bereichs Büromaterial: Einsparungen mittels zentraler Sortimentszusammenstellung, externem Lager- und Liefermanagement, Volumenbündelung und tieferen Einkaufspreisen.	0,0	0,0	-0,2	-0,2	OE
H0-4050 Informatik und Material	Ausschreibung/Outsourcing des Bereichs Büromaterial: Vorinvestitionen für die Auslagerung des Bereichs Büromaterial (IR).	0,0	1,0	0,0	0,0	OE
H0-1010 Staatskanzlei	Konzept Interessenvertretung Bund überprüfen: Das 2013 verfasste Konzept des Regierungsrates zur Interessenwahrung beim Bund (mit Schaffung einer neuen Funktion) soll nach Abschluss der Aufbauarbeit ein erstes Mal überprüft werden.	*	*	*	*	OE
H2-3500 Hochschulbildung	Hochschulen: Es ist zu prüfen, ob das Rechnungswesen der Universität in das SAP-System des Kantons übergeführt werden soll.	*	*	*	*	OE
übergeordnet	Einführung elektronische Personalrekrutierungsprozesse und Personaldossiers: Vereinfachung des Rekrutierungsprozesses und gleichzeitige Erfüllung von Datenschutz- und Datensicherheitsanforderungen.	0,0	0,0	-0,1	-0,1	OE
übergeordnet	Einführung elektronische Personalrekrutierungsprozesse und Personaldossiers: Vorinvestitionen für elektronische Personalrekrutierungsprozesse (IR)	0,0	0,8	0,0	0,0	OE
übergeordnet	Einführung eines zentralen Zeiterfassungssystems und Vereinheitlichung der Regelungen/Vorgaben zur Zeiterfassung. Sparpotenzial durch den Wegfall von dezentralen Lösungen und eine transparentere Steuerung mittels effizienten und gezielten Reportings.	0,0	0,0	-0,5	-0,5	OE
übergeordnet	Vorinvestitionen für zentrales Zeiterfassungssystem (IR).	0,0	2,5	0,0	0,0	OE
übergeordnet	E-Rechnungen: Kreditorenrechnungen sollen digital und zentral beim Buchungszentrum eintreffen und weiterverarbeitet werden. Debitorenrechnungen sollen dem Kunden nach Möglichkeit digital zugestellt werden.	0,0	0,0	0,0	-0,3	OE
übergeordnet	E-Rechnungen: Vorinvestitionen für die Einführung von elektronischen Rechnungen (IR).	0,0	0,5	0,0	0,0	OE
H0-4050 Informatik und Material	Einführung Internet-Telefonie: Einführung von UCC (unified communication and collaboration). Ersatz der heutigen Telefonanlagen durch Internet-Telefonie und Reduktion der Betriebskosten.	0,0	0,0	-0,5	-0,5	OE
H0-4050 Informatik und Material	Einführung Internet-Telefonie: Vorinvestitionen für die Einführung der neuen Technologie und Einsparungen von Ersatzinvestitionen in die bisherigen technischen Lösungen (IR).	-0,4	2,5	-0,2	-0,2	OE

Aufgabenbereich	Massnahme	2017	2018	2019	2020	OE GE- GE+
übergeordnet	Flächendeckendes Dokumentenmanagement in der gesamten Verwaltung: Durch die konsequente Digitalisierung des internen und externen Postverkehrs soll die Einsparung von Ressourcen geprüft und verwaltungsweit eine Effizienzsteigerung erzielt werden.	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	OE
übergeordnet	Reduktion Fachstellen: Überprüfung/Abschaffung/Zusammenlegung von Fachstellen	0,0	0,0	0,0	0,0	OE
übergeordnet	Organisationsentwicklung (Platzhalter)	0,0	0,0	-33,2	-34,0	OE
H0-1010 Staatskanzlei	Überprüfung Kommunikationsdienste: Sämtliche Kommunikationsdienste der kantonalen Verwaltung sollen auf ihr Effizienzsteigerungs- und Einsparungspotenzial geprüft werden: Im Fokus der Prüfung steht eine Konzentration der Kommunikationsaktivitäten sowohl in organisatorischer wie auch in inhaltlicher Sicht.	*	*	*	*	OE
H8-2020 Landwirtschaft und Wald	Abbau hoheitlicher Förster: Prüfung Stellenabbau (Flächenprojekt) im Rahmen der Organisationsentwicklungsmassnahmen (Einsparungen unwahrscheinlich).	0,0	0,0	0,0	0,0	OE
H0-1010 Staatskanzlei	Ausserparlamentarische Kommissionen reduzieren: Die vom Regierungsrat gewählten Expertenkommissionen sollen überprüft und reduziert werden. Durch Effizienzgewinne und Wegfall von Doppelspurigkeiten können indirekte Spareffekte erzielt werden.	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	OE
H0-8010 Lustat	Statistiknutzung: Synergie- bzw. Sparpotenzial durch eine konsequentere Nutzung der Infrastruktur und der Informationskanäle der Lustat durch die dem Statistikgesetz unterstellten Verwaltungsorgane.	*	*	*	*	OE
H4-5020 Gesundheit	Massnahmen Gesundheitsprävention überprüfen: Die Programme und die dafür eingesetzten Mittel (brutto und netto) sollen erneut einer kritischen Prüfung unterzogen werden.	0,0	0,0	0,0	0,0	OE
übergeordnet	Service-Center Rechnungswesen: Weitere Standardisierung und Zentralisierung von Aufgaben und Prozessen im Bereich des Rechnungswesens bzw. des Buchungszentrums. Ausbau für alle Dienststellen und – soweit wie möglich – auch für Drittanstalten.	*	*	*	*	OE
übergeordnet	Service-Center Fakturierungen: Zentralisierung von Prozessen und/oder Ausbau des zentralen Dienstleistungsangebotes. Nutzung von Skaleneffekten zur Steigerung der Effizienz.	*	*	*	*	OE
übergeordnet	Zentralisierung Personalverantwortliche: Abbau dezentraler HR-Verantwortlicher in den Dienststellen (HRB). Analyse und Anpassung der Personalprozesse.	*	*	*	*	OE

Aufgabenbereich	Massnahme	2017	2018	2019	2020	OE GE- GE+
H0-3100 Stabsleistungen BKD	Zentralisierung und Optimierungen in den Bereichen Kommunikation, Informatik und Rechnungswesen: Es ist zu prüfen, ob diese Aufgaben, wenn sie in den Schulen erbracht werden, durch den Aufbau von "shared service center" zentralisiert werden können.	-0,2	-0,5	-0,5	-0,5	OE
H0-4071 Immobilien	Mietmodelle für kantonale Liegenschaften: zentralisierter Betrieb aller kantonalen Liegenschaften, d.h. Mietermodell für alle Organisationseinheiten, inkl. Uni, PH u.a. Nutzung von Synergien, tiefere Beschaffungskosten und Reduktion von Verantwortlichkeiten.	0,0	0,0	*	*	OE
übergeordnet	Strategischer Einkauf: punktuelle zentrale Beschaffungen und Verbesserungen des Vertragsmanagements. Bessere Erkennung und Ausnutzung von Skaleneffekten.	0,0	0,0	-1,0	-1,0	OE
übergeordnet	Strategischer Einkauf: Vorinvestitionen für den strategischen Einkauf (IR).	0,0	3,5	0,0	0,0	OE
übergeordnet	Zentraler IT-Investitionspool: Die Zusammenführung einzelner IT-Investitionsbudgets in einem IT-Pool für die kantonale Verwaltung führt zur besseren Allokation der finanziellen Ressourcen (IR).	0,0	-2,0	-2,0	-2,0	OE
übergeordnet	Zentralisierung IT-Personal: Überprüfung der Integration von dezentralen Informatikstellen in die Konzerninformatik und Nutzung von Synergiepotenzial.	*	*	*	*	OE
	Gebäudeversicherung	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	
H0-6610 Stabsleistungen JSD	Einführung einer Monopolabgabe der Gebäudeversicherung (GVL) an den Kanton Luzern.	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	OE
	Personal: Anstellungskonditionen überprüfen	-8,8	-16,0	-16,0	-16,0	
übergeordnet	Nettoarbeitszeit Verwaltungspersonal erhöhen: Überarbeitung Gesamtpaket Sollarbeitszeit, Ferien- und Feiertage. Stellenreduktion um 1,5 Prozent in allen Verwaltungsdienststellen, um die Spareffekte der Mehrarbeitszeit budgetwirksam umzusetzen.	-3,3	-5,0	-5,0	-5,0	
H0-4030 Dienstleistungen Finanzen	Bewirtschaftung MPO-Dossiers durch LUPK: Die Betreuung der Dossiers der Ruhegehälter der Magistraten gemäss altem Recht (9 aktive Magistratspersonen und 31 pensionierte Magistratspersonen per 31.12.2015) werden der LUPK zur Bearbeitung übergeben.	*	*	*	*	OE
übergeordnet	Abschaffung Dienstaltersgeschenke: Es werden keine Dienstaltersgeschenke mehr gewährt. Im Bereich Verwaltung haben nur wegfallende DAG-Auszahlungen finanzielle Auswirkungen. Bei den Lehrpersonen entfallen Stellvertretungen und zusätzliche Auszahlungen.	*	*	*	*	

Aufgabenbereich	Massnahme	2017	2018	2019	2020	OE GE- GE+
übergeordnet	Budget- und Ausgabencontrolling: Stärkung von Kontrollmechanismen im Bereich der Personalbudgets (Planung, Auszahlung von Überstunden, Lohnanpassungen, Zulagen usw.). Präventiver Effekt. Betrag nicht direkt bezifferbar.	*	*	*	*	
übergeordnet	Verdeckte Lohnnebenleistungen verbieten: keine Zahlungen an persönliche/individualisierte Abos, verstärkte Sensibilisierung der Führungskräfte und elektronischer Prozess für Spesenabrechnungen.	*	*	*	*	
H2 - übergeordnet	Erhöhung Unterrichtsverpflichtung der Lehrpersonen auf allen Bildungsstufen: Die Unterrichtsverpflichtung soll auf allen Stufen um eine Lektion erhöht werden.	-2,5	-8,0	-8,0	-8,0	GE-
übergeordnet	Personalkostenbudget: Verzicht auf budgetwirksame Erhöhung des Personalaufwandes 2017. Nur Ausnutzung des Mutationseffektes ermöglichen.	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	GE-
	Gebühren auf Kostendeckung prüfen	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	
übergeordnet	Kostendeckende Gebühren: Departemente, Gerichte und Gemeinden überprüfen ihre Gebühren mittels Kostendeckungsprinzip (Gebühr darf entstandene Kosten nicht übersteigen) und Äquivalenzprinzip (Gebühr steht in vernünftigem Verhältnis zum Wert).	*	*	*	*	
H7-2030 Raum und Wirtschaft	Erhöhung Staatszuschlag auf Nachführungsentschädigungen Geometer: Erhöhung von 15 (= ca. 0,5 Mio. Fr./Jahr) auf rund 20 Prozent (= ca. 0,7 Mio. Fr./Jahr).	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	
	Kantonale Grundstücke rentabilisieren	*	-0,1	-0,2	-0,2	
H0-4071 Immobilien	Deponieeinnahmen erzielen: Überprüfung des Ertragspotenzials bei staatlichen Deponien.	*	*	*	*	
H0-4071 Immobilien	Baurechte prüfen: Prüfung im Einzelfall, ob Baurecht statt Liegenschaftsverkauf möglich ist. Verhinderung von Heimfallentschädigungen bei der Rückgabe der Baurechte.	*	*	*	*	
H0-4050 Informatik und Material	Standort Ruopigen (Konzerninformatik) prüfen: Neuverhandlung Mietpreis mit der Stadt Luzern oder Auflösung des Standortes Ruopigen. Prüfung Integration der Dienststelle Informatik in zentrale Verwaltung am Seetalplatz.	0,0	0,0	0,0	*	GE+
H0-4071 Immobilien	Einnahmen Mobilfunkantennen und Werbeflächen: Erarbeitung Konzept für Mobilfunkbereich und Konzept für Werbeflächen zur Ausschöpfung von brachliegendem Ertragspotenzial.	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	
H0-4071 Immobilien	Mieten für Dritte erhöhen: Überprüfung der Marktmieten für Dritte in kantonalen Liegenschaften.	*	*	*	*	

Aufgabenbereich	Massnahme	2017	2018	2019	2020	OE GE- GE+
	Priorisierung Infrastrukturprojekte	-1,0	*	*	3,0	
H0-4071 Immobilien	Zentrale Verwaltung Seetalplatz: Realisierung des Projektes einer zentralen Verwaltung zur zukünftigen Reduktion von Zumietungen und Nutzung von möglichen Synergiegewinnen.	0,0	0,0	0,0	0,0	
H0-4071 Immobilien	Generieren von Ertragspotenzial auf staatlichen Grundstücken: z.B. Bewirtschaftung Zeughaus Luzern und optimale Nutzung. Vorinvestition (IR)	*	*	*	3,0	
H0-4071 Immobilien	Campus Horw: Realisierung des Campus Horw (tertiäre Bildungsstätte) durch Übertragung an externe Immobilien AG. Bessere Allokation kantonaler Investitionsgelder für Hochbauprojekte mit Entlastungspotenzial für die Erfolgsrechnung (z.B. zentrale Verwaltung).	0,0	0,0	0,0	0,0	
H0-4071 Immobilien	Priorisierung Investitionen (IR): Priorisierung aller Projekte (inkl. Qualitätskontrolle)	0,0	0,0	0,0	0,0	
H0-4071 Immobilien	Senkung Baustandards Hochbau: Senkung Qualitätsstandards (Gebäudegestaltung, Abwendung von Vorbildfunktion Kanton). Definition von kostensenkenden Massnahmen über den Gesamtlebenszyklus der Objekte (IR).	0,0	0,0	0,0	0,0	
H0-4071 Immobilien	Reduktion Hochbauinvestitionen: Hochbauinvestitionen temporär um 1 Millionen Franken reduzieren (IR).	-1,0	0,0	0,0	0,0	
	Luzerner Polizei: Organisationsentwicklung	-0,6	-1,2	-1,8	0,0	
H1-6620 Polizeiliche Leistungen	Planungsbericht B 114 über die Leistungen und Ressourcen der Luzerner Polizei (Planungsbericht 2014): zeitliche Erstreckung der Personalaufstockung gemäss B 114 ab 2017 auf 8 statt 4 Jahre.	-0,6	-1,2	-1,8	0,0	OE
H1-6620 Polizeiliche Leistungen	Luzerner Polizei: Anpassung des Stationierungskonzepts der Luzerner Polizei.	0,0	0,0	0,0	0,0	OE
H1-6620 Polizeiliche Leistungen	Luzerner Polizei: Anpassung der Aufbauorganisation der Luzerner Polizei.	0,0	0,0	0,0	0,0	OE
	Militär, Zivilschutz und Justizvollzug	0,0	-0,4	2,5	1,8	
H1-6630 Militär, Zivilschutz und Justizvollzug	Organisationsentwicklung Justizvollzug: Anpassung der Struktur der Gefängnisse, enge Zusammenarbeit sowie Anpassung der Gefängnisse auf eine betriebswirtschaftlich optimale Grösse.	0,0	0,0	0,0	-1,0	OE
H1-6630 Militär, Zivilschutz und Justizvollzug	Organisationsentwicklung Justizvollzug: Anpassung von Dienstleistungen und Querschnittaufgaben in beiden Gefängnissen.	0,0	-0,3	-0,3	0,0	OE

Aufgabenbereich	Massnahme	2017	2018	2019	2020	OE GE- GE+
H1-6630 Militär, Zivilschutz und Justizvollzug	Organisationsentwicklung Justizvollzug: engere Kooperation im Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz im Hinblick auf die betriebswirtschaftliche Optimierung.	0,0	0,0	*	*	OE
H1-6630 Militär, Zivilschutz und Justizvollzug	Organisationsentwicklung Zivilschutz: Reduktion der 6 Zivilschutzorganisationen im Hinblick auf organisatorische Optimierungen.	0,0	*	*	*	OE/ GE-
H1-6630 Militär, Zivilschutz und Justizvollzug	Organisationsentwicklung Zivilschutz: Kantonalisierung der Zivilschutzorganisationen.	0,0	0,0	2,8	2,8	OE/ GE-
H1-6630 Militär, Zivilschutz und Justizvollzug	Organisationsentwicklung Zivilschutz: Abbau priorisierter Züge sowie Anpassung der Strukturen und des Leistungskatalogs der Abteilung Zivilschutz. Betriebswirtschaftlich optimierte Nutzung des Ausbildungszentrums Sempach.	0,0	-0,1	-0,1	0,0	OE
H1-6630 Militär, Zivilschutz und Justizvollzug	Organisationsentwicklung Zivilschutz: engere Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und dem Bund in der Aus- und Weiterbildungen sowie Umsetzung von Synergiepotenzialen innerhalb der Dienststelle Militär, Zivilschutz und Justizvollzug und des JSD sowie der übrigen Verwaltung.	0,0	0,0	*	*	OE
	Strassenverkehrsamt	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	
H1-6640 Strassen- und Schifffahrtswesen	Strassenverkehrsamt: Erhöhung der Motorfahrzeugsteuer für alternative Antriebe (Elektro-, Gas-, Wasserstoff-, Brennstoffzellen- oder Hybridantrieb).	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	
H1-6640 Strassen- und Schifffahrtswesen	Strassenverkehrsamt: Erhöhung der Motorfahrzeugsteuer für Fahrzeuge mit konventionellem Antrieb.	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0	
	Gerichte	0,0	-0,2	-0,1	-0,2	
H1-7010 Gerichtswesen	Zusammenlegung Grundbuchamt Luzern Ost: Das Grundbuchamt Luzern Ost ist auf die Standorte Kriens und Hochdorf aufgeteilt. Diese beiden Standorte sind an einem zentralen Standort zusammenzuführen.	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	OE
H1-7010 Gerichtswesen	Erweiterung Einzelrichterkompetenz: Überprüfung, ob der massgebliche Streitwert für eine Dreierbesetzung des Gerichts von 10'000 auf 20'000 Franken erhöht werden soll.	0,0	0,0	0,0	0,0	OE
H1-7010 Gerichtswesen	Zusammenführung der Konkursämter: Zusammenführung der vier Konkursämter zu einem Amt an einem zentralen Standort. Abschaffung des Sportelsystems im Konkursamt Luzern West.	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	OE

Aufgabenbereich	Massnahme	2017	2018	2019	2020	OE GE- GE+
H1-7010 Gerichtswesen	Zusammenführung der Konkursämter: Zusammenführung der vier Konkursämter zu einem Amt an einem zentralen Standort. Abschaffung des Sportelsystems im Konkursamt Luzern West (IR).	0,0	0,0	0,1	0,0	OE
H1-7010 Gerichtswesen	Erweiterung Einzelrichterkompetenz im Strafrecht: Da eine Verlagerung der Strafbefehlsverfahren zu den Strafgerichten stattfindet, wird die Erweiterung der Einzelrichterkompetenz geprüft bei Massnahmen und Strafen bis zu 1 oder 2 Jahren.	0,0	0,0	0,0	0,0	OE
	Kürzung Trägerschaftsbeitrag an Hochschulen	-2,5	-6,0	-6,0	-6,0	
H2-3500 Hochschulbildung	Trägerschaftsbeiträge Hochschulen kürzen: Die Massnahme der Erhöhung der Arbeitszeit beim Verwaltungspersonal und bei den Lehrpersonen wird bei den Hochschulen sinngemäss durch eine Kürzung des Trägerschaftsbeitrags in entsprechender Höhe umgesetzt.	-2,5	-6,0	-6,0	-6,0	
H2-3500 Hochschulbildung	Erhöhung der Studiengebühren: Die Erhöhung der Studiengebühren ist unter Berücksichtigung der Studiengebühren an anderen Hochschulen zu prüfen.	*	*	*	*	
	Umstellung Pro-Kopf-Beiträge Volksschulbildung auf Standardkosten	0,0	-0,5	-1,0	-1,0	
H2-3200 Volksschulbildung	Pro-Kopf-Beiträge in der Volksschulbildung als Standardkosten: Es ist vorgesehen, das heutige Berechnungsmodell der Normkosten ab dem Jahr 2018 in Standardkosten zu ändern.	0,0	-0,5	-1,0	-1,0	GE-
	Reduktion Sekundar-Schulkreise	0,0	0,0	-0,3	-0,3	
H2-3200 Volksschulbildung	Reduktion Sekundar-Schulkreise weiterverfolgen: Die 44 teilweise gemeindeübergreifenden Schulkreise sollen wesentlich reduziert werden. Dadurch können Klassen eingespart werden.	0,0	0,0	-0,3	-0,3	GE-
	Überprüfung der Strukturen der gymnasialen Bildung	0,0	0,0	*	*	
H2-3300 Gymnasiale Bildung	Überprüfung der Strukturen des Gymnasialangebots: Die Strukturen des Gymnasialangebots sollen überprüft werden. Folgende Aspekte stehen im Fokus: Abschaffung des Langzeitgymnasiums, Optimierungen in den Wahlfächern, Überprüfung der Führungsstruktur.	0,0	0,0	*	*	
	Überprüfung/Optimierung der Fachmittelschulen	0,0	*	*	*	
H2-3399 Berufs- und Weiterbildung	Überprüfung der Fachmittelschulen mit den Profilen Pädagogik, Soziales und Musik: Kosten und Nutzen sowie das Angebot der Profile sind zu überprüfen.	0,0	*	*	*	

Aufgabenbereich	Massnahme	2017	2018	2019	2020	OE GE- GE+
H2-3400 Berufs- und Weiterbildung	Die schulisch organisierte Grundbildung ist wegen Bundessubventionen für den Kanton finanziell attraktiv. Sie soll auf das Marktbedürfnis ausgerichtet werden. Innerhalb des Plafonds der Wirtschaftsmittelschulen wird die Errichtung einer Informatikmittelschule geprüft.	0,0	0,0	0,0	0,0	
	Reorganisation Spitäler	0,0	0,0	0,0	0,0	
H4-5020 Gesundheit	Engere Zusammenarbeit des LUKS mit dem Schweizer Paraplegiker Zentrum Nottwil (SPZ): Die bestehende Zusammenarbeit zwischen SPZ und dem LUKS soll noch enger weitergeführt werden.	0,0	0,0	0,0	0,0	
H4-5020 Gesundheit	Lups-ON: Durch den Betrieb der Psychiatrie in den Kantonen Obwalden und Nidwalden soll die Lups Grössenvorteile erzielen und dadurch ihr Gewinnpotenzial erhöhen.	0,0	0,0	0,0	0,0	
H4-5020 Gesundheit	Neuorganisation LUKS: Kooperationen unter den Leistungserbringern sind immer wichtiger. Für diese Entwicklung ist die heutige Struktur des LUKS nicht geeignet. Zur besseren Führbarkeit und erhöhten Transparenz braucht es eine Holdingstruktur.	0,0	0,0	0,0	0,0	
	Optimierung Gesundheitswesens inkl. Prämienverbilligung	-4,8	-4,3	-4,7	-4,7	
H4-5020 Gesundheit	Kürzung der Beiträge für gemeinwirtschaftliche Leistungen (GWL-Beiträge) für Sanitätsnotrufzentrale: Es soll mit verschiedenen Alternativen geprüft werden, ob eine kostengünstigere Variante für die Einsatzleitzentrale zur Verfügung steht.	*	*	*	*	
H4-5020 Gesundheit	Überprüfung des Angebots der Sozial-Beratungszentren im Bereich Sucht: Die einzelnen Leistungen und deren Entschädigung sollen im Rahmen der Verhandlungen über die Leistungsvereinbarungen 2017-2020 kritisch überprüft werden.	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	GE+
H4-5020 Gesundheit	Interkantonale Vereinbarung über die Beiträge an die Spitäler zur Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung und den interkantonalen Ausgleich: Um die Ärzteausbildung sicherzustellen, ist der interkantonalen Vereinbarung beizutreten, jedoch ein Jahr später als vorgesehen.	-1,0	0,0	0,0	0,0	
H4-5020 Gesundheit	Weiterverrechnung Sozialpsychiatrie: Der Kanton entschädigt die Lups via GWL-Beiträge für Leistungen der Sozialpsychiatrie. Der Teil der Aufgaben in der Zuständigkeit der Gemeinden (z.B. persönl. Sozialhilfe) soll von diesen bezahlt werden.	-1,0	-1,5	-2,0	-2,0	GE+
H5-5011 Sozialversicherungen	Berücksichtigung der zu erwartenden Rückerstattungen der Versicherer (individuelle Prämienverbilligung): Die planerische Berücksichtigung der Rückerstattungen der Krankenversicherer ermöglicht eine Kürzung der Bruttomittel um 5 Millionen Franken (50 % je Kanton und Gemeinden)	-2,4	-2,4	-2,3	-2,3	GE-

Aufgabenbereich	Massnahme	2017	2018	2019	2020	OE GE- GE+
	Reorganisation Institutionen und weitere Optimierung im SEG-Bereich	-4,0	-3,0	-3,5	-4,5	
H5-5040 Soziales und Gesellschaft	Versorgungskette "präventiv-ambulant-stationär" fördern: Der SEG-Geltungsbereich soll geöffnet werden (gemäss Planungsbericht SEG). Nach anfänglichen Mehrkosten durch die Finanzierung bisheriger Gemeindemassnahmen resultieren mittelfristig Einsparungen.	0,0	1,0	0,5	-0,5	GE-
H5-5040 Soziales und Gesellschaft	Markante Reduktion der 33 SEG-Institutionen durch Förderung von Zusammenschlüssen: Institutionen ab einer gewissen Grösse sollen zwecks Erhöhung des unternehmerischen Spielraums 4-jährige Leistungsvereinbarungen (mit Budgetvorbehalt) erhalten.	0,0	0,0	0,0	0,0	
H5-5040 Soziales und Gesellschaft	Leistungskatalog fokussieren und Qualität definieren: Durch 1–2 Qualitätsvorgaben (z.B. Senkung des Mindeststandards Fachquote) soll eine vom Kanton vorgegebene vertretbare Reduktion bzw. Vereinheitlichung der Qualität erreicht werden.	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	GE-
H5-5040 Soziales und Gesellschaft	Innerkantonale Kostenbeteiligung erhöhen: Die bisherige innerkantonale Kostenbeteiligung wird angehoben und mit den anrechenbaren Tages- taxen gemäss ELV und ELV harmonisiert. Einsparung des Kantons durch Differenz Kostenteiler EL (30/70) und SEG (50/50).	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	GE+
H5-5040 Soziales und Gesellschaft	Elternbeiträge Internat in Sonderschulheimen prüfen: Der bisherige Elternbeitrag für Internatskosten von monatlich 120 soll auf neu 300 Franken erhöht werden.	*	*	*	*	GE-
H5-5040 Soziales und Gesellschaft	SEG-Gebäude analog Gemeindehochbauten auf 40 Jahre abschreiben: Nutzungsdauer soll von bisher 33 auf neu 40 Jahre erhöht werden.	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	GE-
	Reorganisation und Standardsenkung Asyl- und Flüchtlingswesen	-1,2	-2,4	-2,6	-3,0	
H5-5040 Soziales und Gesellschaft	Senkung des Grundbedarfs Asylsuchende: Im interkantonalen Vergleich ist eine weitere Senkung bei den Asylsuchenden vertretbar.	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	OE
H5-5040 Soziales und Gesellschaft	Zentrenstrategie forcieren: betriebswirtschaftliche Optimierung durch Verdichten und Erweitern der bestehenden Zentren sowie weitere Massnahmen zur Optimierung der Unterbringung.	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	OE
H5-5040 Soziales und Gesellschaft	Sozialhilfedossiers von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen nach 8 Jahren an die Gemeinden (bisher 10 Jahre). Die Hälfte der Einsparung beim Kanton soll in ein grösseres finanzielles Engagement des Kantons in die berufliche Integration investiert werden.	0,0	-1,3	-1,5	-1,9	GE+

Aufgabenbereich	Massnahme	2017	2018	2019	2020	OE GE- GE+
H5-5040 Soziales und Gesellschaft	Organisationsentwicklung Asyl- und Flüchtlingswesen: Der Projektauftrag zur Integration des Sozialdienstes Flüchtlinge von der Caritas Luzern in die kantonale Verwaltung ist mit einer Sparvorgabe von mindestens 680'000 Franken zu versehen.	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	
	Mittelverteilung zweckgebundene Einnahmen Verkehrsabgaben, Mineralölsteuer und LSVA (Gemeinden und OE)	-10,5	-11,5	-11,5	-13,5	
H6-2050 Strassen	Mittelverteilung für Strassen und öV aus zweckgebundenen Einnahmen: öV-Projekte werden neu durch den VVL bearbeitet, Verteilschlüssel für die Verkehrsabgaben und die LSVA wird vereinfacht. Der Gemeindeanteil von 10 Prozent entfällt.	-10,5	-10,5	-10,5	-10,5	GE+
H6-2052 Öffentlicher Verkehr	Erhöhung Kostendeckungsgrad (KDG) bei öV-Linien: Erhöhung des Mindest-KDG pro Linie prüfen. Einnahmenerhöhung (Billett-Preise, zusätzl. Beiträge Verkehrsverursacher usw.), Kostensenkung.	0,0	-1,0	-1,0	-1,0	GE-
H6-2052 Öffentlicher Verkehr	Verzicht auf Kantonsbeiträge für Trolleybus-Fahrleitungsbau (IR): Verzicht auf künftige Elektrifizierung (ausg. Verlängerung Linie 1).	0,0	0,0	0,0	-2,0	GE-
	Energieförderprogramm	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3	
H7-2040 Umwelt und Energie	Reduktion Mittel für Energieförderung: Die Förderprogramme des Bundes und des Kantons werden zusammengelegt. Ab 2018 stehen dem Kanton mit 1,5 Millionen Franken Kantons- und 3 Millionen Franken Bundesbeitrag sowie 4,5 Millionen Franken Bundessockelbeitrag noch 9 Millionen Franken zur Verfügung.	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3	
	Revision Gewässergesetz, Einbezug Gebäudeversicherung	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	
H7-2053 Naturgefahren	Objektschutzbeiträge Gebäudeversicherung Luzern (GVL): Mitfinanzierung von Hochwasserschutzmassnahmen durch die GVL (jährl. rund 4,5 Mio. Fr.) mit Hebeleffekt bei Bundesbeitrag, dadurch teilweise Entlastung der IR.	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	GE-
	Landwirtschaftliche Kreditkasse (LK)	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	
H8-2020 Landwirtschaft und Wald	Darlehen LK einfrieren: heutiger Stand des Fonds de Roulement (Investitionskredite Bund und Agrarkredit Kanton) = rund 300 Millionen Franken, eine weitere Öffnung ist nicht erforderlich (IR).	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	
	Reduktion Staatsbeiträge Landwirtschaft prüfen	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	
H8-2020 Landwirtschaft und Wald	Prüfung Verzicht auf Staatsbeiträge im Bereich Landwirtschaft: Die Transferaufwände betragen im Jahr 2017 rund 2,5 Millionen Franken und erhöhen sich ab 2018 auf gut 3 Millionen Franken. Mit der Reduktion dieser Beiträge werden auch die Bundesbeiträge reduziert.	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	

Aufgabenbereich	Massnahme	2017	2018	2019	2020	OE GE- GE+
	Steuergesetzrevision: Inkrafttreten 2018	*	-13,8	-13,8	-13,8	
H9-4061 Steuern	Minimalsteuer juristische Personen: Einführung einer Minimalsteuer für juristische Personen (Pendant zur Personalsteuer der natürlichen Personen).	0,0	-1,0	-1,0	-1,0	GE-
H9-4061 Steuern	Begrenzung Pendlerabzug: Begrenzung Pendlerabzug auf maximal 6'000 Franken. Annäherung an Bundessteuerregelung und Vorgehen der umliegenden Kantone.	0,0	-5,9	-5,9	-5,9	GE-
H9-4061 Steuern	Abschaffung Eigenbetreuungsabzug: Streichung kantonalen Eigenbetreuungsabzug von 2'000 Franken und gleichzeitige Erhöhung Fremdbetreuungsabzug von 4'700 auf 6'700 Franken. Betreuungsabzug Kinder unter 14 Jahren: Beim Bund sind Betreuungsabzüge nur für Kinder unter 14 Jahren zulässig, beim Kanton Luzern bis unter 15 Jahre. Aufgrund des Steuerharmonisierungsgesetzes wird in der Steuerpraxis die Bundesregelung angewandt.	0,0	-6,9	-6,9	-6,9	GE-
H9-4061 Steuern	Anpassung Ausgleichszins ab 2017: Der Kanton Luzern kennt positive und negative Ausgleichszinsen. Die Höhe des Zinssatzes wird überprüft.	*	*	*	*	GE-
	Einsatz zusätzlicher Steuerexperten	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	
H9-4061 Steuern	Steuerexperten: Durch eine risikoorientierte Selektion der Steuerdossiers wird die gesetzliche Veranlagungstätigkeit noch besser wahrgenommen und die Wirksamkeit der Kontrollen erhöht.	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	GE-
	Prüfung Konzessionen	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	
H7-2040 Umwelt und Energie	Einführung Kiesabbau- und -deponie-Gebühren: Einführung kantonalen Gebühr (zusätzl. zu jener der Gemeinden) wird geprüft.	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	
	Regionale Bauämter einführen	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	
H7-2030 Raum und Wirtschaft	Regionalisierung und Professionalisierung Bauämter: Übertragung kantonalen Aufgaben prüfen. Aufgabenportfolio und Abgrenzung/Grösse der Bauämter noch zu definieren/klären.	*	*	*	*	GE-
H7-2030 Raum und Wirtschaft	Regionalisierung und Professionalisierung Bauämter/Betriebskosten eBAGEplus: Überwälzung eBAGEplus-Betriebskostenanteil des Kantons auf die Gemeinden als Kompensation für die Aufwandreduktion dank Regionalisierung der Bauämter.	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	GE+
Total		-50,8	-67,8	-124,7	-124,7	
Jahre 2017–2020		-368,0				
Jahre 2017–2019 (für Schuldenbremse im AFP 2017–2020)		-243,3				

3.3.2 Massnahmen mit Auswirkungen auf die Gemeinden

Ein Teil des Spareffekts beim Kanton entsteht dadurch, dass Aufgaben vom Kanton an die Gemeinden übergehen. Diese Massnahmen entlasten den Kanton 2017–2019 um total 70,5 Millionen Franken. Ziel ist es, den Kanton ab 2019 nachhaltig um rund 30 Millionen Franken pro Jahr zu entlasten, indem die Gemeinden zusätzliche Aufgaben vom Kanton oder deren Finanzierung übernehmen. In der Massnahme "AFR18: Überprüfung aller Gefässe zwischen Kanton und Gemeinden" ist in den Jahren 2019 und 2020 ein Platzhalter zur Erreichung dieser Zielgrösse eingestellt. Die Detailmassnahmen dazu werden in der Aufgaben- und Finanzreform 18 (AFR18) erarbeitet.

Die Massnahmen, welche die Gemeinden absehbar finanziell belasten, sind am rechten Rand der Tabelle mit "GE+" gekennzeichnet. Die aufgeführten Beträge bezeichnen die Entlastung beim Kanton. Die Belastung der Gemeinden kann von diesen Beträgen abweichen.

(in Mio. Fr.)	2017	2018	2019	2020
Total Massnahmen "GE+"	-15,1	-22,0	-33,4	-33,4

Die Gemeinden sind auch von Massnahmen betroffen, welche sie entlasten. So bringen beispielsweise reduzierte Abzüge bei den Steuern auch den Gemeinden Mehreinnahmen, oder kostensenkende Massnahmen auf Seite Kanton bei Verbundaufgaben entlasten die Gemeinden ebenfalls. Über das konkrete Entlastungsvolumen für die Gemeinden kann im Augenblick noch keine Aussage gemacht werden. Das Ziel unseres Rates ist es, die Gemeinden netto nicht mehr als mit 10 Millionen Franken jährlich zusätzlich zu belasten.

(in Mio. Fr.)	2017	2018	2019	2020
Zielgrösse Nettobelastung der Gemeinden	10,0	10,0	10,0	10,0

Die finanziellen Auswirkungen der Massnahmen aus dem KP17 mit Aufgabenverschiebungscharakter werden in der Globalbilanz der AFR18 ausgewiesen. Es ist nicht das Ziel der AFR18, den kantonalen Spareffekt aus dem KP17 von 30 Millionen Franken wieder auszugleichen. Diese zusätzliche Belastung für die Gemeinden wird in der Globalbilanz ausgewiesen und nicht kompensiert.

Die Nettobelastung soll, wie oben erwähnt, für die Gemeinden durch indirekte Effekte aus dem KP17 auf jährlich maximal 10 Millionen Franken reduziert werden. Die finanziellen Auswirkungen des KP17 auf die Gemeinden werden in den weiteren Projektarbeiten erhoben und in der Botschaft zum KP17 ausgewiesen.

3.3.3 Organisationsentwicklung

Einige der vorgesehenen Massnahmen betreffen ein durch unseren Rat eingeleitetes, umfassendes Organisationsentwicklungsprojekt (am rechten Rand der Tabelle mit "OE" markiert). Diese Massnahmen entlasten den Kanton 2017–2019 um total 38,6 Millionen Franken.

(in Mio. Fr.)	2017	2018	2019	2020
Total Massnahmen "OE"	-2,8	4,2	-40,0	-40,0

In den Jahren 2017 und 2018 sind die entsprechenden Massnahmen einzuleiten, und es sind die dazu notwendigen Vorinvestitionen zu tätigen. Unser Ziel ist es, den Kanton durch die Organisationsentwicklung ab 2019 nachhaltig um 40 Millionen Franken zu entlasten. In der Massnahme "Organisationsentwicklung (Platzhalter)" ist in den Jahren 2019 und 2020 der Restbetrag zur Erreichung dieser Zielgrösse eingestellt.

Mit dem Organisationsentwicklungsprojekt will unser Rat folgende Ziele erreichen:

- fünf Prozent Einsparung bei den Gemeinkosten ab 2019 (Personalaufwand und Sachaufwand) gegenüber dem festgesetzten Voranschlag 2016 über alle Aufgabenbereiche,

- Überprüfung aller politischen Leistungsaufträge (Effektivität; machen wir das Richtige?),
- Prozessoptimierung / Optimierung der Ablauforganisation (Effizienz; machen wir es richtig?),
- Optimierung der Aufbauorganisation,
- Anpassung der Infrastruktur und der Arbeitsinstrumente,
- Anpassung der Normierungen (Gesetze, Verordnungen, Weisungen),

Das Projekt gliedert sich in vier Hauptstossrichtungen:

- Organisationsentwicklung gesamte Verwaltung,
- Organisationsentwicklung je Departement / Staatskanzlei / Kantonsgericht,
- Organisationsentwicklung je Dienststelle und Überprüfung der zugewiesenen politischen Leistungsaufträge,
- Organisationsentwicklung bei den kantonalen Querschnittsaufgaben der Staatskanzlei und des Finanzdepartementes.

Alle Organisationsentwicklungsmassnahmen werden in einem eigenständigen Projekt mit einer eigenen Projektorganisation umgesetzt. Die Grobkonzeptphase wird bis Ende 2016 abgeschlossen sein. Danach folgen die Detailarbeiten. Unser Rat lässt sich periodisch über den Projektstatus informieren und gibt laufend Massnahmen, welche in unserer Kompetenz liegen, zur Umsetzung frei. Massnahmen, die einer Gesetzesänderung bedürfen, werden wir Ihrem Rat vorlegen. Die letzten Massnahmen dieses Projekts sollen bis spätestens 1. Januar 2019 umgesetzt sein.

3.3.4 Massnahmen im Personalbereich

3.3.4.1 Überblick Massnahmen

Mit der strategischen Massnahme "Personal: Anstellungskonditionen überprüfen" wollen wir den Kantonshaushalt 2017–2019 um 40,8 Millionen Franken entlasten. Zudem werden weitere Massnahmen, unter anderem im Bereich der Organisationentwicklung, Veränderungen in Personalbelangen zur Folge haben.

Für die Lehrpersonen werden wir die Arbeitszeit um eine Lektion pro Woche erhöhen. Parallel dazu wird für das Verwaltungspersonal die Nettoarbeitszeit um 1,25 Stunden pro Woche erhöht. Damit kann rund 1,5 Prozent des Personals abgebaut werden. Dieser Abbau lässt sich voraussichtlich durch natürliche Fluktuation umsetzen. In einigen Jahren soll die Höhe der Arbeitszeiten wieder überprüft werden.

Die Dienstaltersgeschenke werden ersatzlos gestrichen. Diese erfüllen seit der Einführung der flexiblen Arbeitszeitmodelle und der damit verbundenen Kompensationsmöglichkeiten ihren ursprünglichen Zweck kaum mehr. Zudem führen sie zu organisatorischem Mehraufwand.

Weiter werden drei bezahlte, aber nicht gesetzlich vorgeschriebene Feiertage gestrichen. Darunter fallen die zwei Fasnachtshalbtage, die Nachmittage an Heiligabend und Silvester sowie der lokale kirchliche Feiertag.

Im Gegenzug wird einem Grossteil des Verwaltungspersonals eine zusätzliche Ferienwoche gewährt. Mitarbeitende, die bis anhin vier Wochen Ferien beziehen konnten, erhalten nun fünf Wochen. Mitarbeitende, die bis anhin fünf Wochen Ferien beziehen konnten, erhalten nun sechs Wochen. Mitarbeitende mit bis anhin sechs Wochen Ferien erhalten drei zusätzliche Ferientage als Kompensation für die gestrichenen Feiertage.

Im Rahmen der Gestaltung des Finanzplans sehen wir vor, die budgetrelevante Lohnsumme nicht ansteigen zu lassen. Den Mutationseffekt von rund 0,5 Prozent werden wir gewähren, um die Lohnbänder noch minimal bearbeiten zu können.

Die Auswirkungen des KP17 auf das Personal werden in den weiteren Projektarbeiten erhoben und in die Botschaft zum Konsolidierungsprogramm 2017 einfließen.

3.3.4.2 Unterrichtsverpflichtung Lehrpersonen

Ihr Rat hat anlässlich der Beratung des AFP 2016–2019 die Bemerkung überwiesen, eine generelle Erhöhung des Unterrichtspensums der Lehrpersonen unter Einbezug eines kantonalen Benchmarks zu prüfen. Eine solche Überprüfung wurde unter den Kantonen der Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz (D-EDK) vorgenommen. Folgende Tabelle illustriert die Situation des Kantons Luzern heute:

	Kinder- garten	Primar- stufe	Sekundar- stufe	Unter- gymnasium	Gymnasi- en MAR	Berufs- maturitäts- schulen	Berufs- fach- schulen
Unterrichts- verpflichtung							

Tabelle 1: Anstellungsbedingungen der Luzerner Lehrpersonen heute

* (im Vergleich zur Sek I)

Die Unterrichtsverpflichtung der Luzerner Lehrpersonen ist im interkantonalen Vergleich im Kindergarten, auf der Primarschulstufe und in den Berufsfachschulen tief. Auf den restlichen Stufen ist sie mittel: Gymnasialstufe, Sekundarstufe sowie Berufsmaturitätsschulen. Im Untergymnasium ist sie im Vergleich zur Sekundarschule tief, mittel bis eher hoch im Vergleich zu den Untergymnasien anderer Kantone.

Bei einer generellen Erhöhung der Unterrichtsverpflichtung um eine Lektion würde sich folgende Situation ergeben:

	Kinder- garten	Primar- stufe	Sekundar- stufe	Unter- gymnasium	Gymnasien MAR	Berufs- maturitäts- schulen	Berufs- fach- schulen
Unterrichts- verpflichtung							

Tabelle 2: Unterrichtsverpflichtung bei genereller Erhöhung um eine Lektion

Im interkantonalen Vergleich erweist sich eine generelle Erhöhung um eine Lektion primär in der Gymnasialstufe MAR als problematisch, weil die Unterrichtsverpflichtung dort dann zu den höchsten zählen würde. Ebenfalls analysiert wurden die Altersentlastung und die Saläre. Die meisten Kantone sehen für Lehrpersonen vor, das Arbeitspensum ab dem 50. Lebensjahr teilweise mittels "Altersentlastung" zu reduzieren. Der Kanton Luzern weist im Vergleich zu den meisten Kantonen der D-EDK eine der niedrigsten Altersentlastung auf. Die Löhne der Luzerner Lehrpersonen liegen mit Ausnahme der Berufsfachschulen unter dem nationalen Durchschnitt.

3.4 Zwischenergebnis und Handlungsoptionen

3.4.1 Aktualisierter Ausblick auf den AFP 2017–2020

Mit den in Kapitel 3.3 aufgeführten Massnahmen stellt sich die Ausgangslage für den AFP 2017–2020 wie folgt dar:

	Rechnung	Voranschlag	aktualisierte Ausgangslage		
(in Mio. Fr.)	2015	2016	2017	2018	2019
Ergebnis Erfolgsrechnung*	-23,3	21,2	67,0	63,8	-43,3
mittelfristiger Ausgleich über 5 Jahre	85,4				
Geldzufluss- (+) / Geldabfluss (-)	165,4	-28,4	-61,9	-70,7	8,7
mittelfristiger Ausgleich über 5 Jahre	13,2				

* + = Aufwandüberschuss / - = Ertragsüberschuss

Der Fehlbetrag beim mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung über die Jahre 2015–2019 beträgt 85,4 Millionen Franken. Dank des hohen Geldzuflusses von 165,4 Millionen Franken im Jahr 2015 kann der mittelfristige Ausgleich der Geldflussrechnung (+13,2 Mio. Fr.) erreicht werden.

Der verbleibende Handlungsbedarf beläuft sich somit noch auf mindestens 85,4 Millionen Franken. Dabei besteht dieser primär in den Jahren 2017 und 2018. Im Jahr 2019 wird das Ergebnis ins Positive kippen. Dabei ist zu beachten, dass die in Kapitel 3.3 vorgeschlagenen Massnahmen noch nicht abschliessend ausgearbeitet sind und somit vielfach noch Unsicherheiten über die Realisierung und die genauen finanziellen Auswirkungen bestehen.

Im Weiteren ist zu berücksichtigen, dass im oben beschriebenen Handlungsbedarf Chancen und Risiken gemäss den Kapiteln 2.4 und 2.5 nicht eingerechnet sind. Die Summe der grossen Risiken steigt bis ins Jahr 2019 auf 110 Millionen Franken, jene der Chancen lediglich auf 22 Millionen Franken an. Auch wenn die Wahrscheinlichkeit sehr gering ist, dass alle Risiken eintreten, ist mindestens mit dem teilweisen Eintreten zu rechnen. Deshalb müssen die weiteren Handlungsoptionen auch einen Anteil der Risiken abdecken.

3.4.2 Weitere kurzfristige Handlungsoptionen

Um auf die noch bestehende Lücke und besonders auf die zeitliche Wirkung der Massnahmen zu reagieren, zieht unser Rat weitere drei Möglichkeiten zur Konsolidierung des Staatshaushaltes in Betracht. Welche der Optionen in welcher Kombination und Gewichtung unser Rat Ihnen beantragen wird, wird erst anlässlich der Erarbeitung der Botschaft zum KP17 und des AFP 2017–2020 entschieden. Trotzdem erwarten wir von Ihrem Rat anlässlich der Beratung des vorliegenden Planungsberichtes dazu eine politische Stellungnahme.

3.4.2.1 Schulden: Schuldenbremse

Wie in Kapitel 3.2.4.1 ausgeführt, kann nach den geltenden gesetzlichen Bestimmungen im Voranschlagsjahr 2017 der jährliche Spielraum der Schuldenbremse ausgenutzt werden. Der Spielraum beträgt rund 25 Millionen Franken in der Erfolgsrechnung und knapp 30 Millionen in der Geldflussrechnung. Das aktuelle Zwischenergebnis aus den geplanten Massnahmen überschreitet mit einem Verlust von 67 Millionen Franken und einem Geldabfluss von 61,9 Millionen Franken den zulässigen Spielraum massiv.

Soll im Voranschlagsjahr ein höherer Verlust oder Geldabfluss toleriert werden, als der oben beschriebene Spielraum zulässt, müssen die entsprechenden gesetzlichen Vorgaben des FLG für den Voranschlag durch den Erlass eines Spezialgesetzes ausgesetzt werden (vgl. Kap. 3.2.4.2). Damit diese Option für den AFP 2017–2020 zur Verfügung steht, muss dieses Spezialgesetz vor der Beschlussfassung Ihres Rates über den Voranschlag 2017 in der Dezembersession 2016 in Kraft treten. Unter Berücksichtigung der Referendumsfrist muss es daher spätestens in der Septembersession 2016 in zweiter Beratung durch Ihren Rat beschlossen werden. Deshalb legen wir Ihrem Rat zusammen mit diesem Planungsbericht eine Botschaft zum Entwurf eines Gesetzes über die Lockerung der Schuldenbremse für den Voranschlag 2017 vor.

Sowohl unter der geltenden Regelung als auch bei einer allfälligen Aussetzung der jährlichen Vorgaben gemäss FLG dürfen Fehlbeträge im Jahr 2017 nur so weit in Kauf genommen werden, als sie bis 2019 wieder kompensiert werden können, da der mittelfristige Ausgleich in jedem Fall eingehalten werden muss. Die Ausnützung des jährlichen Spielraums der Schuldenbremse wie auch die Aussetzung der jährlichen Vorgaben reduzieren somit das gesamthaft nötige Verbesserungsvolumen von 85,4 Millionen Franken nicht. Sie verschaffen uns aber dank zeitlicher Staffelung der Verbesserungsmassnahmen eine grössere Flexibilität. So können zur Sanierung des Staatshaushaltes auch Massnahmen in Betracht gezogen werden, welche ihre Wirkung erst nach 2017 entfalten.

3.4.2.2 Ausgaben: Temporäre Senkung der Transferaufwände

Unser Rat sieht insbesondere mit den Massnahmen zur Überprüfung der Anstellungskonditionen des Personals sowie im Bereich der Organisationsentwicklung umfangreiche Effizienzsteigerungen und finanzielle Verbesserungen in der Kernverwaltung vor. Zur Konsolidierung des Staatshaushaltes sollen auch ausgelagerte Leistungserbringer und Empfänger von Transferleistungen beitragen. Die Analyse des 2017 geplanten Transferaufwands (AFP 2016–2019 nach Beratung durch Ihren Rat) ergibt folgendes Bild.

Total Transferaufwand 2017 (in Mio. Fr.)	1'875,0
durch Bundesrecht vorgeschrieben	-643,9
durch interkantonale Vereinbarung vorgeschrieben	-209,8
durch Lotteriegelder finanziert	-15,2
durch zweckgebundene Mittel finanziert	-7,0
kalkulatorische Werte und übrige	-33,5
Total durch Kanton teilweise steuerbarer Transferaufwand	965,5
Ertrag, der direkt an den Transferaufwand gekoppelt ist	-205,6
Netto durch Kanton teilweise steuerbarer Transferaufwand	760,0

Fast die Hälfte des Transferaufwands ist direkt durch Bundesrecht oder durch interkantonale Vereinbarungen beziehungsweise Konkordate vorgegeben. Der grösste Teil der Bundesvorgaben betreffen die Ergänzungsleistungen (235 Mio. Fr.) und die Abgeltung der Leistungen in der stationären Gesundheitsversorgung (347,3 Mio. Fr.). In der Spitalfinanzierung sind somit nur die gemeinwirtschaftlichen Leistungen sowie die Gewinnrückführung der eigenen Spitäler direkt steuerbar. Die grössten Positionen bei den interkantonalen Vereinbarungen betreffen die Hochschulbildung (116,4 Mio. Fr.), die Berufs- und die Weiterbildung (34,9 Mio. Fr.), die sozialen Einrichtungen (28,2 Mio. Fr.) und den Justizvollzug (19 Mio. Fr.).

Somit resultiert ein teilweise steuerbarer Transferaufwand von rund 966 Millionen Franken. Teilweise steuerbar darum, weil zwar ein gewisser Handlungsspielraum besteht, die Aufwände sich aber auch hier nicht in beliebigem Umfang reduzieren lassen. Obwohl der Bund grundsätzlich nicht den finanziellen Aufwand regelt, gibt er doch vielerorts die Rahmenbedingungen vor, welche nicht verletzt werden dürfen. Beispiele dafür sind der Bildungsbereich, das Asyl- und Flüchtlingswesen wie auch die individuelle Prämienverbilligung.

Gewisse steuerbare Transferaufwände sind unmittelbar mit Transfererträgen gekoppelt. Das heisst, eine Reduktion des Aufwandes bewirkt unmittelbar eine Reduktion des Ertrages. Das Volumen dieser Erträge beträgt zirka 206 Millionen Franken und betrifft insbesondere Verbundaufgaben zwischen Kanton und Gemeinden wie beispielsweise die sozialen Einrichtungen und die Prämienverbilligungen.

Nach Abzug dieser direkt gekoppelten Erträge gehen wir von einem Nettotransferaufwand von zirka 760 Millionen Franken aus. Dieser verteilt sich wie folgt auf die Aufgabenbereiche:

Hauptaufgabe (in Mio. Fr.)	Aufgabenbereich	Netto- Transfer- aufwand	davon an Gemeinden
H0 Allgemeine Verwaltung	4020 Stabsleistungen FD	2,4	0,0
	5010 Stabsleistungen GSD	1,1	0,0
H1 Öffentl. Ordnung und Sicherheit	6640 Strassen- und Schifffahrtswesen	9,9	9,9
H2 Bildung	3200 Volksschulbildung	181,1	156,2
	3300 Gymnasiale Bildung	6,1	2,7
	3400 Berufs- und Weiterbildung	44,7	0,1
	3500 Hochschulbildung	50,0	0,0
H3 Kultur, Sport und Freizeit, Kirche	3502 Kultur und Kirche	13,0	0,0
H4 Gesundheit	5020 Gesundheit	21,4	1,1
H5 Soziale Sicherheit	5011 Sozialversicherungen	90,4	-90,3
	5040 Soziales und Gesellschaft	131,1	-65,7
H6 Verkehr	2052 Öffentlicher Verkehr	39,0	0,0
H7 Umwelt und Raumordnung	2040 Umwelt und Energie	3,2	0,0
	2053 Naturgefahren	0,5	0,5
H8 Volkswirtschaft	2020 Landwirtschaft und Wald	5,6	0,0
H9 Finanzen und Steuern	4021 Finanzausgleich	154,3	154,3
H0 Allgemeine Verwaltung	4061 Steuern	3,9	3,9
Diverse Transferaufwände unter 1 Mio. Fr.		2,2	
Total		760,0	172,8

Mit einer Reduktion dieses Transferaufwandes von 760 Millionen Franken um durchschnittlich 5 Prozent können Einsparungen von 38 Millionen Franken erzielt werden. Dabei ist zu beachten, dass für eine Einsparung von 38 Millionen Franken punktuell Reduktionen über 5 Prozent notwendig sein werden, da einzelne Positionen aus fachlichen oder politischen Gründen keine weitere Kürzung um 5 Prozent zulassen. Weiter ist zu berücksichtigen, dass in die von unserem Rat vorgeschlagenen Massnahmen bereits Reduktionen von Transferaufwänden eingeflossen sind. Eine Reduktion des Transferaufwandes um 38 Millionen Franken ist in jedem Fall nicht ohne Auswirkungen auf die Leistungen zu realisieren.

Von den 760,0 Millionen Franken gehen netto 172,8 Millionen Franken an die Gemeinden. So fliesst beispielsweise bei der Volksschulbildung ein Grossteil der Transferaufwände an die Gemeinden (Abgeltung der Normkosten). Der Aufgabenbereich Finanzausgleich betrifft naturgemäss vollumfänglich die Gemeinden. In den Aufgabenbereichen Sozialversicherungen sowie Soziales und Gesellschaft hingegen beteiligen sich die Gemeinden an den Kosten für die sozialen Einrichtungen und die Prämienvverbilligung. Hier würden Einsparungen auf dem Bruttotransferaufwand auch die Gemeinden mitentlasten. Bei einer linearen Reduktion des Transferaufwandes um beispielsweise 5 Prozent würden die Gemeinden netto zusätzlich mit rund 9 Millionen Franken belastet.

In der Umsetzung dieser Option ist zu prüfen, bei welchen Transferaufwänden für eine Reduktion die blosse Kürzung des Voranschlags ausreicht und wo dazu Gesetzes- oder Verordnungsänderungen notwendig sind. Das Staatsbeitragsgesetz (SRL Nr. 601) sieht ausserdem zur kurzfristigen Sanierung des Staatshaushaltes die Möglichkeit vor, für die maximale Dauer von zwei Jahren die in Gesetzen oder Dekreten festgelegten Beitragssätze mit Dekret bis zu 20 Prozent zu kürzen, soweit es sich um Transferzahlungen im Sinne des Staatsbeitragsgesetzes handelt.

3.4.2.3 Einnahmen: Steuerfuss

Zurzeit liegt der Steuerfuss bei 1,60 Einheiten. Eine Erhöhung des Steuerfusses um eine 1/20-Einheit ergibt einen Mehrertrag von rund 30 Millionen Franken.

Der Beschluss Ihres Rates, eine Staatssteuer von mehr als 1,60 Einheiten zu beziehen, unterliegt gemäss § 2 Absatz 3 des Steuergesetz vom 22. November 1999 (SRL Nr. 620) dem fakultativen Referendum gemäss § 24 Unterabsatz e der Kantonsverfassung vom 17. Juni 2007 (SRL Nr. 1).

4 Würdigung

Der im AFP 2016–2019 diagnostizierte Handlungsbedarf in der Höhe von rund 330 Millionen Franken zur Erreichung des mittelfristigen Ausgleichs der Schuldenbremse im AFP 2017–2020 hat sich in den hier dargelegten Finanzperspektiven bestätigt.

Mit diesem Planungsbericht unterbreiten wir Ihrem Rat Massnahmen im Umfang von rund 240 Millionen Franken. Nebst der Würdigung dieser Massnahmen durch Ihren Rat gilt es nun weiter festzulegen, mit welchen weiteren Schritten (Einnahmenerhöhungen und/oder Ausgabenreduktionen) die restliche Verbesserung von rund 90 Millionen Franken realisiert werden soll. Weiter ist auch den aufgezeigten zusätzlichen Risiken Rechnung zu tragen, und es gilt zu diskutieren, welche Option zu wählen ist, falls Risiken eintreten und sich die Finanzperspektiven weiter verschlechtern.

Im ersten Schritt wollen wir die Finanzierungslücke bei der Weiterbearbeitung des KP17 und im AFP-Prozess 2017–2020 weiter reduzieren. Um den dann noch verbleibenden Handlungsbedarf abzudecken, sieht unser Rat folgende Priorisierung der weiteren Handlungsoptionen vor: Erstens soll mit der Aussetzung der jährlichen Vorgaben der Schuldenbremse im Jahr 2017 eine grössere Flexibilität in der zeitlichen Staffelung der Verbesserungsmassnahmen geschaffen werden. Zweitens soll eine temporäre Kürzung des Transferaufwandes die Ausgabenseite weiter entlasten. Als letzte Massnahme sollen die Einnahmen via Steuerfusserhöhung gesteigert werden. Wie weit jede einzelne Option ausgeschöpft werden kann und muss wird sich im Verlauf des KP17 und des AFP-Prozesses 2017–2020 zeigen.

Mit Blick auf den sehr grossen Handlungsbedarf, besonders in den Jahren 2017 und 2018, erwartet unser Rat von allen Seiten Kompromissbereitschaft, damit der Finanzhaushalt des Kantons nachhaltig wieder ins Lot gebracht werden kann.

5 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, vom vorliegenden Planungsbericht in zustimmendem Sinn Kenntnis zu nehmen.

Luzern, 19. April 2016

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Reto Wyss

Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

**Kantonsratsbeschluss
über den Planungsbericht über Perspektiven und
Konsolidierung der Kantonsfinanzen (KP17)**

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in den Bericht des Regierungsrates vom 19. April 2016,
beschliesst:

1. Vom Planungsbericht über Perspektiven und Konsolidierung der Kantonsfinanzen (KP17) wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

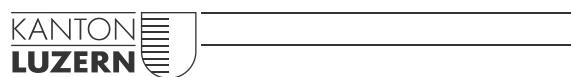
Luzern,

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:
Der Staatsschreiber:

Finanzielle Auswirkungen der Beschlüsse zum Voranschlag 2016 auf die Jahre 2017–2019

Beschlüsse zum Voranschlag 2016 mit nachhaltiger Wirkung (in Mio. Fr.)	Auswirkungen auf die Finanzperspektiven			
	2017	2018	2019	Total
Aufgabenbereich 6620 - Polizeiliche Leistungen: Der Personalaufwand ist zu erhöhen. Auf die Reduktion der Patrouillen ist zu verzichten.	1,4	1,4	1,4	4,2
Aufgabenbereich 6620 - Polizeiliche Leistungen: Das Globalbudget ist zu erhöhen. Auf die Streichung Bewachung Kantonsrat und Gerichte wird verzichtet.	0,1	0,1	0,1	0,4
Aufgabenbereich 3200 - Volksschulbildung: Das Globalbudget Volksschulbildung ist zu erhöhen. Auf die Erhöhung der Unterrichtsverpflichtung an den Sonderschulen soll verzichtet werden.	0,4	0,4	0,4	1,2
Aufgabenbereich 3300 - Gymnasiale Bildung: Das Globalbudget ist zu erhöhen. Auf die Erhöhung der Elternbeiträge in der postobligatorischen Schulzeit von aktuell 465 Franken und 300 Franken soll verzichtet werden.	0,9	0,9	0,9	2,7
Aufgabenbereich 3300 - Gymnasiale Bildung: Das Globalbudget ist zu erhöhen. Auf die Anpassung der Subventionierung des freiwilligen Instrumentalunterrichts wird verzichtet.	1,1	1,1	1,1	3,3
Aufgabenbereich 3300 - Gymnasiale Bildung: Das Globalbudget ist zu erhöhen. Auf die Erhöhung der Unterrichtsverpflichtung der Lehrpersonen soll verzichtet werden.	1,7	1,7	1,7	5,0
Aufgabenbereich 3400 - Berufs- und Weiterbildung: Das Globalbudget ist zu erhöhen. Auf die Schliessung der Fachklasse Grafik soll verzichtet werden.	0,4	1,0	1,5	2,9
Aufgabenbereich 3400 - Berufs- und Weiterbildung: Das Globalbudget ist zu erhöhen. Auf die Erhöhung der Unterrichtsverpflichtung der Lehrpersonen soll verzichtet werden.	2,9	2,9	2,9	8,8
Aufgabenbereich 3400 - Berufs- und Weiterbildung: Das Globalbudget ist zu erhöhen. Auf eine Erhöhung des Schulgeldes im vollsschulischen Angebot wird verzichtet.	0,2	0,2	0,2	0,5
Total	9,1	9,6	10,2	28,9

+ = Belastung



Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

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