



**Anpassung der Schuldenbremsen
im Zusammenhang mit den Aus-
schüttungen der Schweizerischen
Nationalbank**

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

Zusammenfassung

Mit der vorliegenden Botschaft wird eine Änderung des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen beantragt. Um bei einem Rückgang oder Ausfall der Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank eine Verletzung der Vorgaben zum Umgang mit den Schuldenbremsen in der Finanzplanung zu verhindern, sollen diese angepasst und so dem Kanton mehr Zeit für die Kompensation dieses Ertragsausfalls eingeräumt werden.

Die Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank haben sich in den letzten Jahren wieder zu einer wesentlichen Einnahmequelle für den Kanton Luzern entwickelt. Die Erfahrungen der Vergangenheit, aber auch die aktuelle weltwirtschaftliche Situation haben gezeigt, dass diese Einnahmequelle mit grossen Unsicherheiten behaftet ist. Im Finanzleitbild 2022 hat sich der Regierungsrat intensiv mit den Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank befasst. Er hat aufgezeigt, mit welchen Massnahmen der Abhängigkeit von unsicheren Erträgen entgegengewirkt werden soll.

Fallen die Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank geringer aus als budgetiert, fehlen in der Erfolgsrechnung Ende Jahr massgebliche Erträge. Das Risiko ist hoch, dass daraus ein Aufwandüberschuss resultiert, weil der Ausfall kurzfristig nicht kompensiert werden kann. Aufgrund der geltenden Vorgaben der finanzpolitischen Steuerung zum Umgang mit den Schuldenbremsen zieht dies in der Finanzplanung in aller Regel einen unmittelbaren Handlungsbedarf nach sich. Damit Rückgänge oder Ausfälle von solchen Ausschüttungen nicht bereits im nachfolgenden Voranschlag kompensiert werden müssen, schlägt der Regierungsrat eine entsprechende Gesetzesänderung vor. Diese bezweckt auch, die dazu notwendigen Reserven zu bewahren. Damit wird das Anliegen im Postulat P 776 von Armin Hartmann über den Vorschlag von SVP, Die Mitte und FDP zur Erhöhung der Reaktionszeit auf unerwartete Veränderungen bei der Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank aufgenommen.

Weiter sollen die Rechtsformänderungen der kantonalen Spitalunternehmen in den Bestimmungen zur konsolidierten Rechnung des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen nachvollzogen werden.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen betreffend die Anpassung der Schuldenbremsen im Zusammenhang mit den Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank.

1 Ausgangslage

1.1 Finanzpolitische Steuerung

Im Kanton Luzern müssen die Schulden den gesetzlichen Rahmen der Schuldenbremsen einhalten. Der Spielraum bei den Schulden ist folglich eingeschränkt. Somit muss die weiter gehende Steuerung der Finanzen über die Ausgaben und die Einnahmen erfolgen. Seit dem Jahr 2018 werden die ordentlichen Ergebnisse der Erfolgsrechnung in einem statistischen Ausgleichskonto kumuliert. Das Ausgleichskonto darf keinen Aufwandüberschuss aufweisen.

Die Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank (SNB) werden in die Finanzplanung miteinbezogen. Dabei wird jeweils nicht die maximal mögliche Ausschüttung, sondern ein möglichst realistischer Ertrag eingerechnet. Fallen die Ausschüttungen der SNB geringer aus als budgetiert, fehlen in der Erfolgsrechnung Ende Jahr massgeblich Erträge. Das Risiko ist hoch, dass daraus ein Aufwandüberschuss resultiert, weil der Ausfall kurzfristig nicht kompensiert werden kann. Auf dem Ausgleichskonto müssen die Schwankungen der Jahresergebnisse, wie beispielsweise ein plötzlicher Rückgang oder Ausfall der SNB-Ausschüttungen aufgefangen werden können.

Aufgrund der geltenden Vorgaben der finanzpolitischen Steuerung zieht ein Ausfall der SNB-Ausschüttungen daher in aller Regel im nächsten oder spätestens im darauffolgenden Aufgaben- und Finanzplan (AFP) sowie im Voranschlag einen unmittelbaren Handlungsbedarf nach sich, damit eine Verletzung der Vorgaben zum Umgang mit den Schuldenbremsen in der Finanzplanung verhindert werden kann.

1.2 Postulat P 776

Ihr Rat hat das [Postulat P 776](#) von Armin Hartmann über den Vorschlag von SVP, Die Mitte und FDP zur Erhöhung der Reaktionszeit auf unerwartete Veränderungen bei der Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank am 22. März 2022 erheblich erklärt. Damit wird unser Rat aufgefordert, die Erträge aus der Gewinnausschüttung der SNB in Zukunft zweijährig zu planen und für den Voranschlag jeweils den Planwert gemäss AFP des Vorjahres einzusetzen. Abweichungen in der Auszahlung seien im ausserordentlichen Ergebnis zu verbuchen. Die Begründung im Postulat lautet unter anderem: «Mit dem Anstieg der Ausschüttungsreserve der SNB und der neuen Ausschüttungsvereinbarung sind die zu erwartenden jährlichen Gewinnausschüttungen für den Kanton Luzern stark angestiegen. Diese Erträge sind grundsätzlich unsicher. Gleichzeitig bedeutet das grosse Volumen von bis zu 192

Millionen Franken für den Kanton Luzern eine Abhängigkeit. Brechen die Gewinnausschüttungen kurzfristig weg, muss der Kanton Luzern rasch reagieren. Da Abweichungen zur Planung erst im Januar bekannt werden, beträgt die Reaktionszeit auf einen Einbruch nur wenige Monate. Dann muss der neue AFP-Entwurf bereits in seinen wesentlichen Zügen stehen. Die Erfahrung zeigt, dass sowohl Steuerfusserhöhungen als auch Leistungskürzungen kurzfristig hoch umstritten sind. Im aktuellen System dürfte es Regierungsrat und Kantonsrat schwerfallen, wesentliche Einbrüche in der zur Verfügung stehenden Zeit zu kompensieren. Es ist deshalb zu erwarten, dass ein plötzliches Wegbrechen von SNB-Geldern das Ausgleichskonto in zwei aufeinanderfolgenden Jahren belastet. Im 1. Jahr, weil die budgetierten Erträge nicht eintreffen und im 2. Jahr, weil der wegfallende Ertrag im Budget nicht ausgeglichen werden kann und ein Defizit entsteht, das nicht durch Steuerfusserhöhungen oder Leistungskürzungen kompensiert werden kann.»

Wir haben in unserer Antwort zum [Postulat P 776](#) ausgeführt, dass wir im Rahmen des Finanzleitbildes 2022 das erhöhte Schwankungsrisiko der SNB-Erträge beleuchten und einen entsprechenden Lösungsvorschlag aufzeigen werden.

1.3 Finanzleitbild

Im [Finanzleitbild 2022](#) (B 113 vom 10. Mai 2022) hat sich unser Rat intensiv mit den Ausschüttungen der SNB befasst (vgl. dort Kap. 4.2.4). Wir haben aufgezeigt, mit welchen Massnahmen wir der Abhängigkeit von unsicheren Erträgen entgegenwirken wollen. Diese Massnahmen wurden im Umsetzungspunkt 4 zum Grundsatz 4 des [Finanzleitbildes 2022](#) wie folgt zusammengefasst: «Wir reduzieren unsere Abhängigkeit von den Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank (SNB). Wir planen SNB-Erträge vorsichtig ein. Gehen höhere Erträge ein als geplant, erhöhen wir damit unsere Reserve, welche wir bei einem Rückgang der SNB-Ausschüttung einsetzen. Wir erhalten den Spielraum beim Steuerfuss bis zur Referendumsgrenze, um ihn bei einem Rückgang der SNB-Ausschüttung erhöhen zu können». Weiter griff unser Rat das Anliegen des [Postulats P 776](#) auf und beleuchtete drei Varianten, um die Reaktionszeit bei einem Rückgang oder Ausfall der SNB-Erträge zu verlängern:

- Variante 1: Situative Anpassung des im Voranschlag zulässigen Verlustes, falls ein Rückgang oder Ausfall der SNB-Erträge eintritt (§ 7a Abs. 2 Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen [FLG] vom 13. September 2010, SRL Nr. [600](#)),
- Variante 2: Dauerhafte Anpassung des im Voranschlag zulässigen Verlustes von 4 Prozent auf beispielsweise 8 Prozent des Bruttoertrages einer Einheit der Staatssteuern (§ 7a Abs. 2 [FLG](#)),
- Variante 3: Umsetzung [Postulat P 776](#).

Unser Rat bevorzugte die Variante 1 und lehnte die Variante 3 klar ab. Die Leiterin der Finanzkontrolle hatte sich klar gegen die Variante 3 ausgesprochen und die Planungs- und Finanzkommission (PFK) darauf hingewiesen, dass sie bei einer planmässigen Verbuchung von wesentlichen Budget-Abweichungen in das ausserordentliche Ergebnis der Kantonsrechnung ihr Prüfungsurteil diesbezüglich einschränken müsste.

Ihr Rat hat den Planungsbericht zum [Finanzleitbild 2022](#) am 20. Juni 2022 beraten und zustimmend zur Kenntnis genommen. Auf Antrag der PFK hat Ihr Rat unter anderem folgende Bemerkung überwiesen:

«Um den notwendigen Spielraum im Voranschlagsjahr bei sich ändernden SNB-Zahlungen zu erhalten, soll in Zukunft die Lösung von Postulat P 776 (Variante 3) umgesetzt werden».

Zugunsten der Variante 3 und gegen die Variante 1 wurden dabei von Mitgliedern Ihres Rates insbesondere folgende Punkte ins Feld geführt:

- Die von unserem Rat als Pluspunkt eingebrachte breitere Anwendungsmöglichkeit der Variante 1 wird negativ beurteilt. Eine beliebige Anwendung wird abgelehnt und eine explizite Lex-SNB gewünscht.
- Es soll keine Lockerung der Schuldenbremse geben.
- Der zeitliche Aspekt zur Umsetzung der Variante 1 wird als heikel betrachtet, insbesondere im Fall eines Referendums gegen das Spezialgesetz, mit welchem im konkreten Fall der zulässige Verlust angepasst würde.
- Es gibt im Moment keine bessere Lösung als die Variante 3.

Zugunsten der Varianten 1 oder 2 und gegen die Variante 3 wird wie folgt argumentiert:

- Die Variante 3 widerspreche dem Rechnungslegungsgrundsatz von «true and fair».
- Die Variante 3 umgehe die Schuldenbremse.
- Die Variante 3 stelle eine Verkomplizierung und ein zusätzliches Steuerungsgefäss dar.
- Die Variante 3 verlange die Budgetierung veralteter Zahlen.

Bei der Beratung des Finanzleitbildes 2022 hat Ihr Rat eine klare Offenheit für eine weitere, optimierte Variante signalisiert (vgl. [Kantonsratsprotokoll](#) vom 20. Juni 2022).

1.4 Ausschüttungen der SNB – aktuelles Ausfallrisiko

Die Ausschüttungen der SNB sind seit jeher mit Unsicherheiten behaftet. Nachdem die Ausschüttungen der SNB Anfang der 2010er-Jahre zurückgegangen waren und im Jahr 2014 vollständig ausgefallen sind, nahmen sie ab dem Jahr 2017 wieder zu. In den Jahren 2021 und 2022 erfolgte eine Ausschüttung von jeweils 192 Millionen Franken. Damit erreichten die Ausschüttungen der SNB für den Kantonshaushalt wieder eine grosse Bedeutung.

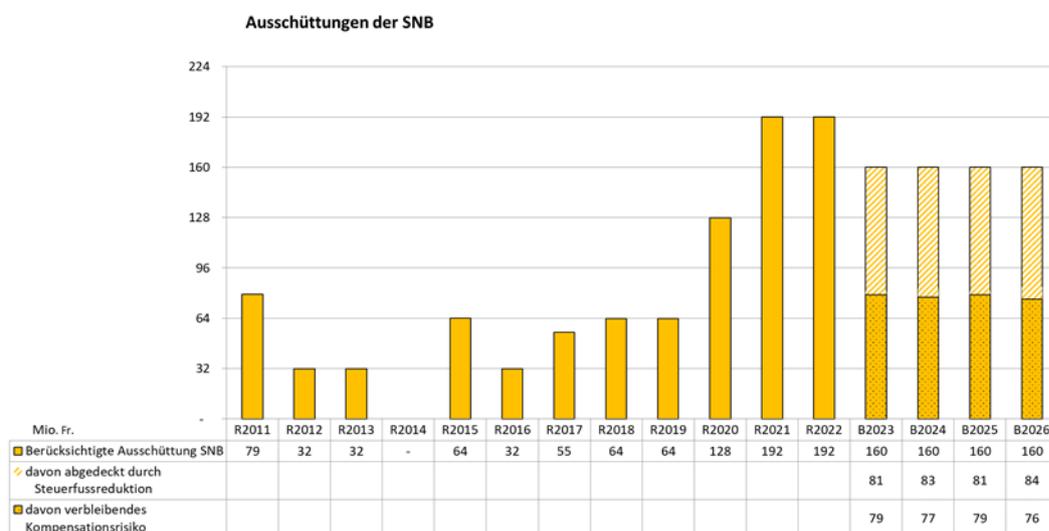


Abb. 1: Entwicklung der Ausschüttungen der SNB und Ausfallrisiko

Die SNB und das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) haben am 29. Januar 2021 eine neue Vereinbarung über die SNB-Gewinnausschüttung abgeschlossen. In den Jahren 2021–2026 schüttet die SNB maximal 6 Milliarden Franken an Bund und Kantone aus. Das entspricht rund 192 Millionen Franken jährlich für den Kanton Luzern. Die Ausschüttungsvereinbarung stellt den Rahmen der maximal möglichen Ausschüttungen dar. Die effektiven Ausschüttungen sind jedoch von den erwirtschafteten Gewinnen der SNB abhängig. In Übereinstimmung mit dem Finanzleitbild 2022 hat unser Rat im AFP 2023–2026 in allen Jahren eine Ausschüttung von jährlich 160 Millionen Franken eingeplant und auf die damit verbundenen Chancen und Risiken hingewiesen. Dabei schätzte unser Rat das Risiko, dass die Ausschüttungen teilweise oder ganz ausfallen könnten, höher ein als noch im AFP 2022–2025.

Die Ausschüttung der SNB erfolgt in Abhängigkeit ihres Bilanzgewinns (Ausschüttungsreserve). Die Gewinnausschüttung von maximal 6 Milliarden Franken pro Jahr besteht aus einem Grundbetrag von 2 Milliarden Franken, der ausgeschüttet wird, sofern ein Bilanzgewinn von mindestens 2 Milliarden Franken vorhanden ist. Hinzu kommen vier mögliche Zusatzausschüttungen von je 1 Milliarde Franken. Diese werden vorgenommen, wenn der Bilanzgewinn 10, 20, 30 respektive 40 Milliarden Franken erreicht.

Die SNB weist für das Geschäftsjahr 2022 nach provisorischen Berechnungen einen Verlust in der Grössenordnung von 132 Milliarden Franken aus. Nach Berücksichtigung der Zuweisung an die Rückstellungen für Währungsreserven von 9,6 Milliarden Franken und der vorhandenen Ausschüttungsreserven von 102,5 Milliarden Franken resultiert ein Bilanzverlust von rund 39 Milliarden Franken. Dieser Bilanzverlust verunmöglicht eine Ausschüttung für das Geschäftsjahr 2022 an Bund und Kantone im Jahr 2023. Bei der SNB sind starke Ergebnis-Schwankungen die Regel, und Rückschlüsse auf kommende Jahresergebnisse sind deshalb nur bedingt möglich. Aufgrund des Verlustes der SNB im Jahr 2022 und der aktuellen Weltlage ist ein Teil- oder Vollaussfall der Ausschüttung im Jahr 2024 ein durchaus realistisches Szenario. Ebenfalls nicht abschätzbar sind zurzeit die Auswirkungen auf die Ausschüttungen der späteren Jahre. Unser Rat wird das definitive Jahresergebnis 2022 der SNB im Hinblick auf den nächsten AFP 2024–2027 analysieren. Sollte sich für das Jahr 2024 ein Vollaussfall oder ein Rückgang der SNB-Ausschüttungen abzeichnen, wäre bereits im Hinblick auf den Voranschlag 2024 eine Lösung zur Erhöhung der Reaktionszeit für die Einleitung von Gegenmassnahmen notwendig.

2 Vorgesehene Lösung

2.1 Ziele der optimierten Variante

Der grundsätzliche Umgang mit den Unsicherheiten hinsichtlich der Ausschüttung der SNB wurde im [Finanzleitbild 2022](#) geklärt. Offen geblieben ist dabei die Frage, wie für den Fall eines Rückgangs oder gar Ausfalls der SNB-Erträge eine genügend lange Reaktionszeit zur Einleitung von Gegenmassnahmen geschaffen werden soll. Die heute geltende Regelung lässt im Voranschlag einen Aufwandüberschuss von höchstens 4 Prozent des Bruttoertrages einer Einheit der Staatssteuern (rund 30 Millionen Franken) zu (§ 7a Abs. 2 [FLG](#)). Ein Vollaussfall der heute in der Planung eingerechneten SNB-Ausschüttungen wird – bei gleichbleibenden Ausgaben und sonstigen Erträgen – einen Aufwandüberschuss von 160 Millionen Franken verursachen. Kompensationen in dieser Grössenordnung sind kurzfristig nicht realisierbar, weshalb eine Verletzung der Vorgaben zum Umgang mit den Schuldenbremsen in der Finanzplanung resultieren würde. Die vorgesehene Lösung bezweckt deshalb,

bei einem Rückgang oder Ausfall der SNB-Ausschüttungen den unmittelbaren Handlungsdruck im nächsten Voranschlag und AFP zu reduzieren.

Aufgrund der Beratungsergebnisse zum [Finanzleitbild 2022](#) in Ihrem Rat wurde eine optimierte Variante erarbeitet. Dabei wurde darauf geachtet, die Vorteile der im [Finanzleitbild 2022](#) vorgestellten Varianten zu kombinieren und gleichzeitig die erwähnten Nachteile zu verhindern. Deshalb war es wichtig, die zwei zentralen Anforderungen, die von der Mehrheit Ihres Rates in der Beratung geäussert wurden, in die optimierte Variante aufzunehmen:

- Die neue Lösung soll eine explizite «Lex-SNB» sein.
- Die neue Lösung soll einen Automatismus aufweisen und deshalb, im Gegensatz zur Variante 1, keine eilige, eventuell zeitkritische Gesetzesanpassung im Eintretensfall erfordern.

Ebenso wichtig war es, zwei sehr kritische Punkte aus der Variante 3 beziehungsweise aus dem [Postulat P 776](#) zu entschärfen:

- Mit der neuen Lösung soll auf die zweijährige Planung der SNB-Erträge und die zwingende Übernahme des 2. Planjahres aus dem Vorjahres-AFP in den Voranschlag verzichtet werden.
- Mit der neuen Lösung soll auf die Verbuchung sämtlicher Budget-Ist-Abweichungen bei der SNB-Ausschüttung ins ausserordentliche Ergebnis und die damit verbundene Umgehung der Schuldenbremse verzichtet werden. Im Gegenzug soll sie sicherstellen, dass der notwendige Spielraum zur Verbuchung von SNB-Ausfällen innerhalb der Schuldenbremse erhalten bleibt.

3 Ergebnis der Vernehmlassung

3.1 Vernehmlassungsverfahren

Das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 27. Oktober bis zum 27. November 2022. Zur Vernehmlassung eingeladen waren die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, das Kantonsgericht, die Departemente, die Finanzkontrolle, der Datenschutzbeauftragte und die Staatskanzlei. Es gingen elf inhaltliche Stellungnahmen von folgenden Vernehmlassungsteilnehmenden ein:

- 6 Parteien (Die Mitte, FDP, Grüne/Junge Grüne, GLP, SP, SVP),
- 1 Gemeinde (Zell),
- 1 Personalverband (Luzerner Gewerkschaftsbund),
- 2 Departemente (Gesundheits- und Sozialdepartement, Justiz- und Sicherheitsdepartement),
- Finanzkontrolle.

Fünf Eingeladene haben auf eine Stellungnahme verzichtet.

3.2 Stellungnahmen und deren Würdigung

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer hat die Vorlage im Grundsatz positiv beurteilt. Für die Mitte wird mit dieser geplanten Gesetzesänderung das mit dem [Postulat P 776](#) geforderte Kernanliegen, bei einem Rückgang oder Totalausfall der SNB-Ausschüttungen eine grössere Reaktionszeit zu erhalten, gut umgesetzt. Die FDP weist darauf hin, dass sie bereits mit ihren Voten zum [Postulat P 776](#) eine «Lex SNB» gefordert habe. Sie habe auch mehrfach auf die Notwendigkeit eines Automatismus für den Fall eines plötzlichen Ausbleibens oder Rückgangs der SNB-Ausschüttungen hingewiesen. Die Grünen/Jungen Grünen sind

mit der geplanten Gesetzesanpassung einverstanden. Die GLP erachtet die vorgeschlagene Anpassung der Schuldenbremse kurzfristig als unumgänglich und unterstützt daher die Gesetzesänderung im Sinn einer vorübergehenden Notlösung. Zudem empfiehlt sie, mittelfristig den in ihren Augen bewährten Mechanismus der Schuldenbremse des Bundes zu übernehmen. Die SP ist einverstanden, dass der Mechanismus in der Schuldenbremse gedämpft wird. Allerdings ist aus ihrer Sicht auch eine Flexibilität in der Dimension des zulässigen Defizits im Budgetjahr zu schaffen. Die SP steht dem Konstrukt der Schuldenbremse kritisch gegenüber, da es eine technische Beschränkung sei, die oft nicht für die Anwendung in der Realität geeignet sei. Für die SVP erfüllt die vorgeschlagene Gesetzesänderung die im [Postulat P 776](#) gestellten Anforderungen. Sie funktioniere auch in Szenarien, in denen die Reserven aufgebraucht sind. Ausserdem sei auch der Fall gut abgedeckt, wenn die SNB-Ausschüttung wieder strukturell zurückgehen sollte. Die Gemeinde Zell ist mit der geplanten Gesetzesanpassung einverstanden. Der Luzerner Gewerkschaftsbund begrüsst jeglichen Schritt zur Lockerung und schrittweisen Abschaffung der Schuldenbremsen.

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden ist damit einverstanden, einen erhöhten Aufwandüberschuss im Voranschlag zuzulassen, falls im Voranschlag mit tieferen SNB-Ausschüttungen gerechnet werden muss, als im vorangehenden Aufgaben- und Finanzplan vorgesehen waren.

Ebenso ist eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden damit einverstanden, bei den Schuldenbremsen (auf dem Ausgleichskonto und bei den Nettoschulden) künftig einen risikogerechten Spielraum zu bewahren, der neben einem allgemeinen Schwankungsrisiko auch die jeweils im Aufgaben- und Finanzplan eingeplanten SNB-Ausschüttungen mitberücksichtigt.

3.3 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungsbotschaft - definitive Botschaft

In der definitiven Botschaft sollen zusätzlich die Rechtsformänderungen der kantonalen Spitalunternehmen in den Bestimmungen zur konsolidierten Rechnung des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen nachvollzogen werden (vgl. Kap. 4). Im Übrigen ergeben sich aufgrund der positiven Rückmeldungen mit Ausnahme von redaktionellen Anpassungen keine Änderungen zur Vernehmlassungsbotschaft.

4 Der Änderungsentwurf im Einzelnen

§ 7 Auswirkung der Schuldenbremsen auf den Aufgaben- und Finanzplan

In § 7 Absatz 1 [FLG](#) wird der mindestens anzustrebende dauerhafte Saldo des Ausgleichskontos und der Handlungsspielraum bei den Nettoschulden für die Einhaltung der Schuldengrenze definiert, indem der im [Finanzleitbild 2022](#) festgelegte Mindestbetrag als Zielwert ins Gesetz aufgenommen wird. Dieser ist abhängig von den im AFP eingeplanten SNB-Ausschüttungen und damit von deren Ausfallrisiko. Im AFP 2023–2026 sind beispielsweise in den Jahren 2023 bis 2026 je 160 Millionen Franken eingeplant. Durchschnittlich sind somit 160 Millionen Franken eingeplant. Der mindestens anzustrebende Spielraum beträgt folglich 420 Millionen Franken (100 Mio. Fr. für allgemeine Risiken + 2 x 160 Mio. Fr. für das SNB-Risiko). Per 31. Dezember 2021 beträgt der effektiv vorhandene Spielraum 686,3 Millionen Franken auf dem Ausgleichskonto sowie 980,5 Millionen Franken bei den Nettoschulden.

Um sicherzustellen, dass bei einem Ausfall der SNB-Ausschüttung der notwendige Spielraum auf dem Ausgleichskonto und bei den Nettoschulden erhalten bleibt, soll § 7 Absatz 1 [FLG](#) angepasst und mit einem Absatz 1^{bis} ergänzt werden.

Der anzustrebende Mindestspielraum kann temporär unterschritten werden, insbesondere wenn ein Risiko wie der Ausfall der SNB-Ausschüttung eintritt und deshalb Aufwandüberschüsse vorübergehend nicht verhindert werden können. § 7 Absatz 1^{bis} [FLG](#) bezweckt, den Mindestspielraum längerfristig zu erhalten beziehungsweise diesen wieder herzustellen, indem vorausschauend Massnahmen ergriffen werden, wenn sich eine Unterschreitung abzeichnet oder eine solche bereits eingetroffen ist.

§ 7a Auswirkung der Schuldenbremsen auf den Voranschlag

Um bei einem Ausfall oder Rückgang der SNB-Zahlungen den notwendigen Spielraum für den zulässigen Aufwandüberschuss im Voranschlagsjahr zu schaffen, soll die Bestimmung in § 7a [FLG](#) mit einem neuen Absatz 3 ergänzt werden.

Die SNB gibt jeweils Anfang Januar das Geschäftsergebnis des vergangenen Jahres und die damit verbundene Ausschüttung im laufenden Jahr bekannt. Diese Informationen fließen in die Einschätzung unseres Rates über die künftigen Ausschüttungen der SNB mit ein. Mit dem neuen Absatz 3 wird erreicht, dass bei einem erwarteten Rückgang der SNB-Ausschüttungen im darauffolgenden Voranschlag keine unmittelbare Kompensation erfolgen muss. Im AFP 2023–2026 sind beispielsweise für das Jahr 2024 SNB-Ausschüttungen von 160 Millionen Franken eingeplant. Müsste bei der Erstellung des AFP 2024–2027 davon ausgegangen werden, dass im Jahr 2024 keine Ausschüttung der SNB erfolgt, würde keine Ausschüttung in den Voranschlag 2024 eingeplant. Der dadurch resultierende Aufwandüberschuss im Voranschlag 2024 von 160 Millionen Franken wäre gemäss dem neuen § 7a Absatz 3 [FLG](#) zulässig, wenn das Ausgleichskonto mindestens ausgeglichen bleibt, das heisst keinen Aufwandüberschuss ausweist und die Schuldengrenze eingehalten wird (vgl. §§ 6, 6a und 7a Abs. 1 [FLG](#)).

§ 42 Konsolidierungskreis

Die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten Luzerner Kantonsspital und Luzerner Psychiatrie wurden in je eine gemeinnützige Aktiengesellschaft gemäss den Artikeln 620 ff. des Schweizerischen Obligationenrechts (OR) vom 30. März 1911 (SR [220](#)) umgewandelt. Im Jahresbericht zuhanden Ihres Rates werden die beiden Spitalunternehmen wie bisher als Beteiligungen (wenn auch neu als Mehrheitsbeteiligungen des privaten Rechts) und in der konsolidierten Rechnung aufgeführt (vgl. [Botschaft B 173](#) vom 14. Juni 2019 betreffend Änderung der Rechtsform der kantonalen Spitalunternehmen, S. 43). Dies gilt für die Holdinggesellschaft Luzerner Kantonsspital AG und sämtliche Tochtergesellschaften, mithin für die Luzerner Kantonsspital Gruppe, und für die Luzerner Psychiatrie AG. Entsprechend sind die Begrifflichkeiten in § 42 Absatz 1c und d [FLG](#) anzupassen.

5 Auswirkungen der Änderungen

5.1 Vergleich der vorgesehenen Lösung mit den im Finanzleitbild 2022 vorgestellten Varianten 1 bis 3

Die vorgesehene Lösung verzichtet zum einen auf eine situative Anpassung von § 7a Absatz 2 [FLG](#), wie es die Variante 1 im [Finanzleitbild 2022](#) vorsah. Zum anderen wird das im Voranschlag zulässige Defizit nicht generell erhöht, wie dies Variante 2 vorsah. Die vorgesehene Lösung verfolgt in diesem Bereich den Ansatz der Variante 3. Mit dem neuen § 7a Absatz 3 wird – wie in der Beratung zum [Finanzleitbild 2022](#) gefordert – eine explizite Lex-SNB geschaffen, die bei einem Einbruch der SNB-Ausschüttungen im Voranschlag gegenüber dem vorhergehenden AFP den notwendigen Spielraum im Voranschlagsjahr schafft. Damit entfällt die bemängelte enge zeitliche Komponente der Variante 1.

Im Gegensatz zur ursprünglichen Variante 3 können jedoch wesentliche Optimierungen erreicht werden: Die Budgetierung der SNB-Ausschüttungen kann nach der bestmöglichen Einschätzung erfolgen, da nicht zwingend der Wert des Vorjahres-AFP eingesetzt werden muss. Die vorgesehene Lösung ist rechnungslegungskonform, da ordentliche Budgetabweichungen nicht ausserordentlich verbucht werden. Die Schuldenbremsen Erfolgsrechnung und Nettoschulden bleiben als Gesamtrahmen intakt und können nicht umgangen werden. Es wird lediglich der zulässige Verlust im Voranschlag erhöht und dies nur für den Fall eines Rückgangs der SNB-Zahlungen gegenüber dem letzten AFP und unter der Voraussetzung, dass das Ausgleichskonto mindestens ausgeglichen ist und die Schuldengrenze eingehalten wird. Damit wird ein Missbrauch der SNB-Regelung durch eine andauernd zu optimistische Planung der SNB-Erträge im AFP ausgeschlossen. Der bewusste, verantwortungsvolle Umgang mit dem Schwankungsrisiko der SNB-Ausschüttung und den dafür notwendigen Reserven wird gefördert.

5.2 Beispiel der Wirkungsweise

Nachfolgend zeigen wir die Wirkung der Änderung an einem fiktiven Beispiel auf. Wir fokussieren uns dabei auf die SNB-Ausschüttung und blenden andere mögliche Einflussfaktoren aus:

Szenario: Für die Jahre 2023–2026 ist im AFP 2023–2026 jährlich eine SNB-Ausschüttung von 160 Millionen Franken eingeplant. Der Spielraum bei den Nettoschulden und auf dem Ausgleichskonto beträgt 420 Millionen Franken und entspricht damit dem minimal anzustrebenden Wert (100 Mio. Fr. + 2 x 160 Mio. Fr.). In den Jahren 2023 und 2024 fallen die SNB-Ausschüttungen vollständig aus (je 160 Mio. Fr.). Ab dem Jahr 2025 nimmt die SNB wieder eine reduzierte Ausschüttung von 64 Millionen Franken jährlich vor. Dieses Szenario könnte zu folgenden Auswirkungen führen:

Rechnung 2023: In der Rechnung 2023 würde der Ausfall von 160 Millionen Franken über den Spielraum bei den Schuldenbremsen aufgefangen. Der Spielraum reduziert sich von 420 Millionen Franken auf 260 Millionen Franken.

AFP 2024–2027 und Voranschlag 2024: Für das Jahr 2024 wird keine Ausschüttung der SNB erwartet und budgetiert. Ohne die vorgesehene Ergänzung des § 7a mit dem neuen Absatz 3 wäre eine weitgehende Kompensation des daraus im Voranschlag 2024 resultierenden Verlustes von 160 Millionen Franken notwendig, jedoch nicht realistisch. Der vorgesehene § 7a Absatz 3 lässt den durch den Ausfall der

SNB-Ausschüttung resultierenden Verlust im Voranschlag von maximal 160 Millionen Franken grundsätzlich zu. Um diesen Verlust zu reduzieren, kann der Steuerfuss bis zur Referendumsgrenze um 1/10 Einheit angehoben werden (+ rund 80 Mio. Fr.). Es erfolgen keine zusätzlichen Kompensationen durch Einsparungen, da eine kurzfristige, wesentliche Verbesserung nicht möglich ist und der im Voranschlag 2024 verbleibende Verlust von 80 Millionen Franken im zulässigen Bereich liegt. In den Planjahren 2025–2027 wird weiter mit dem erhöhten Steuerfuss von 2024 geplant, und es werden jährlich wieder 64 Millionen Franken SNB-Ausschüttung eingestellt. Ab dem Jahr 2025 werden somit noch Aufwandüberschüsse von jährlich 16 Millionen Franken geplant. Der bereits realisierte und die geplanten Aufwandüberschüsse führen dazu, dass der gemäss dem neu vorgesehenen § 7 Absatz 1 anzustrebende Spielraum auf dem Ausgleichskonto und bei der Schuldengrenze im letzten Planjahr des AFP 2024–2027 unterschritten wird. Der geplante Spielraum beträgt im Jahr 2027 132 Millionen Franken, anzustreben sind mindestens 196 Millionen Franken (100 Mio. Fr. + [3 x 64 Mio. Fr.: 4 x 2]). Unser Rat muss somit gemäss dem neuen § 7 Absatz 1^{bis} Massnahmen einleiten und sie in den nächsten AFP integrieren.

	AFP 2024–2027					
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Wegfall ursprünglich geplante SNB-Ausschüttung		-160	-160	-160	-160	-160
Neu geplante SNB-Ausschüttung			0	64	64	64
Zusatzertrag Steuerfusserhöhung			80	80	80	80
Geplanter Aufwandüberschuss		-160	-80	-16	-16	-16
Geplanter Spielraum	420	260	180	164	148	132
Anzustrebender Spielraum						196

Abb. 2: Beispiel erster AFP nach dem Eintreten eines vollständigen Ausfalls der SNB-Ausschüttung

Rechnung 2024: In der Jahresrechnung 2024 wird der Verlust von 80 Millionen Franken über den Spielraum der Schuldenbremse aufgefangen. Der Spielraum reduziert sich auf dem Ausgleichskonto sowie bei der Schuldengrenze von 260 Millionen Franken auf 180 Millionen Franken.

AFP 2025–2028 und Voranschlag 2025: Ab dem Jahr 2025 werden 64 Millionen Franken SNB-Ausschüttungen eingeplant. Die im Jahr 2024 vorgenommene Steuerfusserhöhung bleibt bestehen. Das Risiko der SNB-Ausschüttungen hat sich reduziert, da im AFP 2025–2028 jährlich nur noch eine Ausschüttung von 64 Millionen Franken eingerechnet wurde. Dementsprechend beträgt der anzustrebende minimale Spielraum auf dem Ausgleichskonto und bei der Schuldengrenze neu 228 Millionen Franken [100 Mio. Fr. + 2 x 64 Mio. Fr.]. Um künftig mindestens ausgeglichene Rechnungsergebnisse zu erzielen und im letzten Planjahr des AFP 2025–2028 den notwendigen Spielraum von 228 Millionen Franken auf dem Ausgleichskonto und bei der Schuldengrenze zu erreichen, muss unser Rat ab dem Jahr 2025 nachhaltige Verbesserungsmassnahmen von 28 Millionen Franken in den AFP integrieren.

	AFP 2025–2028					
	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Wegfall ursprünglich geplante SNB-Ausschüttung	-160	-160	-160	-160	-160	-160
Neu geplante SNB-Ausschüttung		0	64	64	64	64
Zusatzertrag Steuerfusserhöhung		80	80	80	80	80
Verbesserungsmassnahmen			28	28	28	28
Geplanter Ertragsüberschuss (ab 2025)	-160	-80	12	12	12	12
Geplanter Spielraum	260	180	192	204	216	228
Anzustrebender Spielraum						228

Abb. 3: Beispiel zweiter AFP nach dem Eintreten eines vollständigen Ausfalls der SNB-Ausschüttung

Das Beispiel zeigt, dass mit der vorgeschlagenen Lösung im neuen § 7a Absatz 3 [FLG](#) zum einen die Reaktionszeit bei einem Rückgang oder Ausfall der SNB-Ausschüttungen verlängert wird. Es besteht keine gesetzliche Pflicht mehr, bereits im folgenden Voranschlagsjahr die Ausfälle zu kompensieren. Damit kann eine der konkreten Situation angemessene Reaktion erfolgen. Zum andern wird mit der Anpassung von § 7 Absatz 1 [FLG](#) und dem neuen Absatz 1^{bis} erreicht, dass längerfristig ein risikogerechter Spielraum erhalten bleibt.

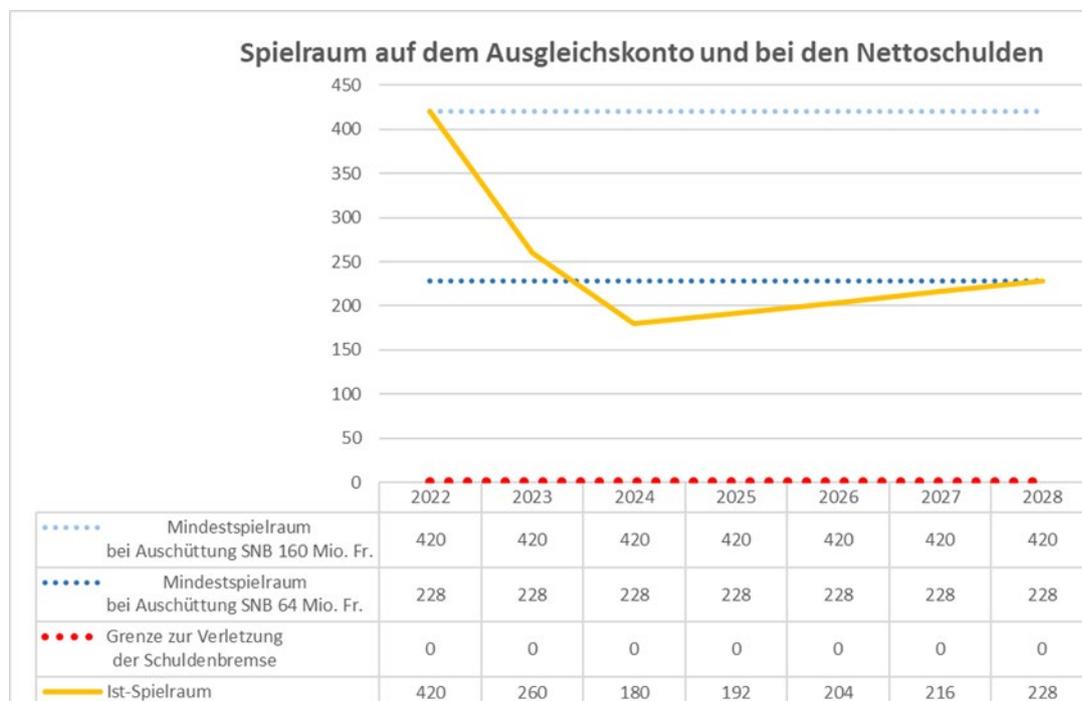


Abb. 4: Beispiel Entwicklung Spielraum auf dem Ausgleichskonto und bei den Nettoschulden

6 Kosten und Finanzierung

Durch die Umsetzung der Gesetzesänderungen entstehen keine Mehrkosten.

7 Inkrafttreten und Befristung des Erlasses

Im [Finanzleitbild 2022](#) hat unser Rat aufgezeigt, mit welchen Massnahmen wir der Abhängigkeit von unsicheren Erträgen entgegenwirken wollen. Die vorgesehenen Gesetzesänderungen ergänzen und konkretisieren diese Massnahmen. Aufgrund der in Kapitel 1.3 beschriebenen aktuellen Situation erachten wir es als zielführend, die Umsetzung zügig vorzunehmen, damit die neue Regelung bei der Beratung des AFP 2024–2027 durch Ihren Rat in Kraft ist. Dies bedingt ein Inkrafttreten per

1. September 2023, weshalb wir für die Beratungen der Gesetzesrevision durch Ihren Rat die März- und die Junisession 2023 vorsehen. Da die geänderten Bestimmungen auf Dauerhaftigkeit ausgelegt sind und den Spielraum bei der Finanzplanung erhöhen, ist eine Befristung des Erlasses nicht vorgesehen.

8 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen betreffend die Anpassung der Schuldenbremsen im Zusammenhang mit den Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank zuzustimmen.

Luzern, 24. Januar 2023

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Guido Graf

Der Staatsschreiber: Vincenz Blaser

Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG)

Änderung vom [Datum]

Betroffene SRL-Nummern:

Neu: –
Geändert: 600
Aufgehoben: –

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 24. Januar 2023,

beschliesst:

I.

Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG) vom 13. September 2010¹ (Stand 1. Dezember 2017) wird wie folgt geändert:

§ 7 Abs. 1 (geändert), Abs. 1^{bis} (neu)

¹ Im Aufgaben- und Finanzplan ist anzustreben, dass der Handlungsspielraum bei den Nettoschulden zur Einhaltung der Schuldengrenze und der Saldo des statistischen Ausgleichskontos mindestens 100 Millionen Franken plus den doppelten Betrag der durchschnittlich eingeplanten jährlichen Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank betragen.

^{1bis} Zeichnet sich im letzten Planjahr des Aufgaben- und Finanzplans ab, dass beim Handlungsspielraum bei den Nettoschulden oder beim Saldo des Ausgleichskontos der Mindestbetrag gemäss Absatz 1 unterschritten wird, leitet der Regierungsrat Massnahmen ein und integriert diese in den nächsten Aufgaben- und Finanzplan.

§ 7a Abs. 3 (neu)

³ Liegt der im Voranschlag berücksichtigte Ertrag aus der Ausschüttung der Schweizerischen Nationalbank unter dem im Aufgaben- und Finanzplan des Vorjahres für das erste Planjahr eingeplanten Wert, erhöht sich der gemäss Absatz 2 zulässige Aufwandüberschuss um diese Differenz.

§ 42 Abs. 1

¹ Die Konsolidierung orientiert sich an der Beherrschung sowie der Wesentlichkeit von Aufwand, Ertrag, Vermögen oder Schulden. Die konsolidierte Rechnung umfasst nebst dem kantonalen Finanzhaushalt

- c. (geändert) die Luzerner Kantonsspital Gruppe,
- d. (geändert) die Luzerner Psychiatrie AG,

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

¹ SRL Nr. [600](#)

IV.

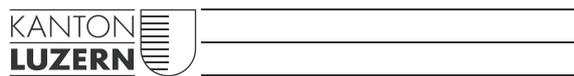
Die Änderung tritt am 1. September 2023 in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:



Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

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