



L  
U  
Z  
E  
R  
N



# **Demografieabhängige Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen**

*Entwurf Kantonsratsbeschluss  
über die Kenntnisnahme*

## **Zusammenfassung**

**Der Regierungsrat legt dem Kantonsrat einen Planungsbericht über die demografieabhängigen Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen vor. Der erste Teil des Berichts, erarbeitet von der Lustat Statistik Luzern, zeigt mögliche Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung, zu ausgewählten Aufgabengebieten und für die öffentlichen Finanzen insgesamt auf. Im zweiten Teil erläutert der Regierungsrat, welche Schlüsse er daraus zieht. Er zeigt auf, wie die staatlichen Leistungen vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung erfolgreich erbracht werden können.**

Die Szenarien beruhen grundsätzlich auf der heutigen Gesetzgebung und dem heutigen Leistungsniveau. Im Basisszenario können die demografieabhängigen Aufwandsteigerungen des Kantons durch das demografieabhängige Wachstum der Erträge bis 2030 finanziert werden. Im Alternativszenario werden nebst rein demografischen Auswirkungen teilweise auch weitere Aspekte berücksichtigt, die zu höheren Kosten oder tieferen Erträgen führen könnten. Ohne Gegenmassnahmen würde dieses Szenario zu einer Finanzierungslücke führen.

Bei den Gemeinden fällt das demografiebedingte Ausgabenwachstum insgesamt geringer aus als beim Kanton. Die Ergebnisse der Gemeinden bleiben auch im Alternativszenario in der ganzen Periode des Szenarios bis 2030 im positiven Bereich. Die Aufgaben- und Finanzreform 18 (AFR18) bewirkt eine gewisse Annäherung der Ausgabenentwicklung der beiden Staatsebenen. Das kantonale Ausgabenwachstum wird leicht gedämpft, liegt aber nach wie vor über jenem der Gemeinden.

Um für die demografischen Herausforderungen gerüstet zu sein, sieht der Regierungsrat eine Reihe von Massnahmen vor. Mit einem ausgeglichenen Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2019–2022 wurde eine gute Ausgangslage geschaffen. Diese muss genutzt und die Planung in die Tat umgesetzt werden. Teil dieser Umsetzung sind auch die kantonale Steuergesetzrevision 2020 sowie die AFR18.

Die Effizienz der Verwaltung und der externen Leistungserbringer muss im Sinn einer Daueraufgabe stetig verbessert werden. Dazu sollen neue Technologien und eine effiziente Infrastruktur eingesetzt werden. Geht in gewissen Aufgabenbereichen der Mittelbedarf demografiebedingt zurück, sollen diese Chancen gezielt genützt und die nicht mehr benötigten Mittel zur Neupriorisierung in die Gesamtplanung einfließen. Die kantonalen Leistungen sollen fortlaufend priorisiert werden, und auf neue, nicht zwingend notwendige Leistungen soll verzichtet werden.

Die Steuervorlage 17 (SV17) des Bundes sowie die kantonale Steuergesetzrevision 2020 sind einnahmenseitig zentrale Pfeiler der regierungsrätlichen Strategie zur finanziellen Bewältigung der demografischen Herausforderung. Mit der im Rahmen der SV17 vorgesehenen geringeren Gewichtung der Gewinne der juristischen Personen im nationalen Finanzausgleich (NFA) kann der Kanton Luzern zudem ab 2024 höhere Ressourcenausgleichszahlungen erwarten. Mit diesen Einnahmen soll die Finanzierung des demografischen Alternativszenarios unterstützt werden. Zur Überbrückung temporärer demografiebedingter Defizite will der Regierungsrat im Rahmen der Schuldenbremse gezielt Reserven schaffen.

# **Inhaltsverzeichnis**

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>2</b>
<b>1 Ausgangslage und Zielsetzung</b> .....	<b>4</b>
<b>2 Demografische Entwicklung</b> .....	<b>5</b>
2.1 Bevölkerungswachstum .....	5
2.2 Altersstruktur .....	6
2.3 Migration .....	6
<b>3 Aufgabengebiete</b> .....	<b>7</b>
3.1 Bildung.....	8
3.2 Gesundheit .....	10
3.3 Langzeitpflege.....	12
3.4 Existenzsicherung.....	13
3.5 Fiskalerträge .....	14
3.6 Übrige Aufwände und Erträge .....	17
<b>4 Szenarien für die öffentlichen Finanzen</b> .....	<b>18</b>
4.1 Ausgabenwachstum.....	18
4.2 Finanzierung .....	19
4.3 Zwischenfazit Szenarien .....	21
<b>5 Schlussfolgerungen für unsere Finanzpolitik</b> .....	<b>22</b>
5.1 Ausgaben und Leistungen.....	23
5.2 Einnahmen.....	27
5.3 Schulden.....	29
<b>6 Fazit</b> .....	<b>30</b>
<b>7 Antrag</b> .....	<b>31</b>
<b>Entwurf</b> .....	<b>32</b>
<b>Beilagen</b> .....	<b>33</b>

# **Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat**

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen einen Planungsbericht über die demografieabhängigen Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen.

## **1 Ausgangslage und Zielsetzung**

Der demografische Wandel ist einer der zentralen Megatrends unserer Zeit. Die demografische Entwicklung wird unsere Gesellschaft und Wirtschaft tiefgreifend prägen. Vor dem Hintergrund der dadurch ausgelösten Dynamiken (Bevölkerungswachstum, Veränderung der Altersstruktur) sind die zu erbringenden Leistungen und deren Finanzierung nachhaltig zu planen.

Die Motion M 237 von Michèle Graber über die langfristige Finanzierung des demografieabhängigen Ausgabenwachstums (M 237) vom 13. Dezember 2016 nimmt diesen Gedanken auf. Ihr Rat hat die Motion am 16. Mai 2017 erheblich erklärt und uns aufgefordert, eine langfristige Strategie zur Finanzierung der steigenden demografieabhängigen Ausgaben des Kantons zu entwickeln. Die Motion verlangt die Beantwortung der folgenden fünf Fragen:

1. Wie hoch ist gemäss der Prognose des Regierungsrates bis im Jahr 2030 die jährliche Wachstumsrate der demografieabhängigen Ausgaben des Kantons (Alterssicherung, Gesundheit, Langzeitpflege und Bildung) unter der Annahme der heutigen Gesetzgebung und des heutigen Leistungsniveaus (sogenannte No-Policy-Change-Annahme)?
2. Wie hoch ist gemäss der Prognose des Regierungsrates bis im Jahr 2030 die jährliche Wachstumsrate der Einnahmen des Kantons unter der Annahme einer konstanten Steuerbelastung (gemäss heutigem Steuerfuss und heutiger Steuergesetzgebung)?
3. Wie stark verändert sich das Verhältnis zwischen demografieabhängigen Ausgaben und den gesamten Einnahmen des Kantons unter den in den Punkten 1 und 2 getroffenen Annahmen?
4. Wie gedenkt der Regierungsrat, die zusätzlichen demografieabhängigen Ausgaben zu finanzieren?
5. Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass die steigenden demografieabhängigen Ausgaben nicht zu einer Verdrängung der Ausgaben für andere Aufgabenbereiche führen?

Mit dem vorliegenden Planungsbericht setzen wir die Motion M 237 um. Mit der Kantonsstrategie, dem Finanzleitbild 2017 und dem Aufgaben- und Finanzplan 2019–2022 existieren bereits kurz- bis langfristige Planungen und Strategien, in denen auch verschiedene grosse Trends berücksichtigt sind. Ausserdem erstellen wir regelmässig Langfristperspektiven für bestimmte Aufgabenbereiche (z.B. Bildungsszenarien, Versorgungsplanung Langzeitpflege). Auch in die Aufgaben- und Finanzreform 18 (AFR18) wurde eine längerfristige Perspektive eingebracht.

Der vorliegende Planungsbericht ergänzt das existierende Instrumentarium um eine Gesamtsicht mit spezifischem Fokus auf die Demografie und die öffentlichen Finanzen. Der Bericht hat einen Horizont bis 2030 und berücksichtigt auch die Aufgaben und Perspektiven der Luzerner Gemeinden. Unser Bericht lehnt sich methodisch und inhaltlich an die Vorarbeiten des Eidgenössischen Finanzdepartements im Bericht «Langfristperspektiven 2016» an (vgl. [www.efd.admin.ch](http://www.efd.admin.ch)).

Im ersten Teil zeigen wir mögliche Szenarien auf: zur Bevölkerungsentwicklung (Kap. 2), zu ausgewählten Aufgabengebieten (Kap. 3) und für die finanzielle Lage insgesamt (Kap. 4). Die Szenarien sind von einer Vielzahl von Annahmen abhängig, beispielsweise zur künftigen demografischen Entwicklung und zum Wirtschaftswachstum. Ausserdem gelten die heutige Gesetzgebung und die heutigen Leistungsniveaus als gegebene Rahmenbedingung (No-Policy-Change-Annahme). Im Anhang werden das Modell, die verwendeten Annahmen und die Datengrundlage ausführlicher erläutert. Da die Lustat Statistik Luzern über das entsprechende fachliche und methodische Know-how verfügt, wurde dieser erste Teil durch die Lustat erarbeitet. Er beantwortet insbesondere die Fragen 1 bis 3 der Motion (Kap. 2 bis 4).

Im zweiten Teil (Kap. 5 und 6) integrieren wir die gewonnenen Erkenntnisse in die Gesamtstrategie und zeigen auf, welche Entwicklungen wir mit geeigneten Massnahmen herbeiführen wollen. Der zweite Teil beantwortet somit unter anderem die Fragen 4 und 5 der Motion.

## **2 Demografische Entwicklung**

In Bezug auf die kantonale und kommunale Finanzlage sind einerseits das Wachstum der Bevölkerung insgesamt und andererseits die Verschiebungen in der Altersstruktur von grösster Bedeutung.

### **2.1 Bevölkerungswachstum**

Ende 2016 lebten 403'400 Personen im Kanton Luzern. In Bevölkerungsszenarien schätzt Lustat Statistik Luzern jeweils die zukünftige Entwicklung der Wohnbevölkerung. Das mittlere Szenario der Luzerner Bevölkerungsszenarien vom Oktober 2016 geht davon aus, dass sich die Einwohnerzahl bis 2030 auf 457'500 erhöhen könnte. Dies entspricht einem Wachstum um 13,4 Prozent oder 54'100 Personen. Im interkantonalen Vergleich steht Luzern damit im Mittelfeld: Das Bevölkerungsszenario des Bundes rechnet für die Schweiz insgesamt mit einem fast gleichlaufenden Wachstum. Dabei muss beachtet werden, dass Bevölkerungsszenarien keine sicheren Prognosen sind. Szenarien basieren auf Annahmen und berücksichtigen heutige Rahmenbedingungen. Es ist darum sehr wahrscheinlich, dass die tatsächliche demografische Entwicklung mehr oder weniger stark von den heutigen Szenarien abweichen wird.

Trotzdem ist das mittlere Bevölkerungsszenario ein geeignetes Instrument, um bedeutende Trends aufzuzeigen. Ein Bevölkerungswachstum von 13,4 Prozent bis 2030 scheint ein plausibles Szenario zu sein, wenn man es mit den tatsächlichen Entwicklungen von 2002 bis 2016 vergleicht. In diesem gleich langen Zeitraum nahm die Luzerner Bevölkerung um 14,7 Prozent zu, im Mittel rund 1 Prozent pro Jahr. Treiber des Bevölkerungswachstums sind die gestiegene Lebenserwartung – und damit eine tiefe Zahl von Todesfällen im Vergleich zu den Geburten – sowie die Zuwanderung in den Kanton Luzern aus dem Ausland und aus anderen Kantonen.

Die Erwartung liegt nahe, dass dieses Bevölkerungswachstum in gewisser Masse auch zu einer Ausdehnung der öffentlichen Haushalte führen wird: Direkt, wenn Leistungen von mehr Menschen nachgefragt werden, oder indirekt, wenn die wachsende Luzerner Wirtschaftskraft über die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen, die Kaufkraft oder die Unternehmen ihren Einfluss ausübt. In Kapitel 3 werden die diesbezüglichen Annahmen für verschiedene Aufgabengebiete einzeln dargestellt.

## **2.2 Altersstruktur**

Die Altersstruktur ist für die öffentlichen Finanzen von mehrfacher Bedeutung: Erstens ist die Bildung das finanziell bedeutendste Aufgabengebiet von Kanton und Gemeinden und kommt mehrheitlich Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen zugute. Die Aufwände sind damit bei gleichbleibendem Leistungs- und Preisniveau direkt von der Grösse dieser Altersgruppen abhängig. Eine zweite bedeutende Gruppe sind die Personen im Rentenalter, speziell im höheren Alter, die wirtschaftlich häufig nicht unabhängig und manchmal auf intensive Pflege angewiesen sind. Drittens sind auch die mittleren Altersgruppen relevant – nicht zuletzt, weil die Erwerbstätigen für einen Grossteil der Steuererträge aufkommen.

Der Kanton Luzern ist heute ein Kanton mit einer vergleichsweise jungen Bevölkerung. 20,5 Prozent der Luzerner Bevölkerung waren Ende 2016 unter 20 Jahre alt, ein etwas grösserer Anteil als im Schweizer Mittel (20,1 %). 17,2 Prozent der Einwohnerinnen und Einwohner waren mindestens 65 Jahre alt, 0,9 Prozent weniger als im Schweizer Durchschnitt (18,1 %). Der Anteil der Kinder und Jugendlichen unter 20 Jahren nahm in Luzern seit dem Jahr 2000 von 25,1 auf 20,5 Prozent deutlich ab. Bis 2030 wird diese Bevölkerungsgruppe gemäss dem mittleren Bevölkerungsszenario zwar wachsen, jedoch weniger stark als die Gesamtbevölkerung, sodass ihr prozentualer Anteil weiter geringfügig abnimmt bis auf 20,1 Prozent.

Andererseits beschleunigt sich das Wachstum der Personengruppe im Rentenalter. Machten sie im Jahr 2000 noch 14,7 Prozent der Gesamtbevölkerung aus, waren es 2016 bereits 17,2 Prozent, und im Jahr 2030 werden es gemäss dem mittleren Bevölkerungsszenario 22,2 Prozent sein. Die Alterung der Gesellschaft ist also nicht primär die Folge eines sinkenden Anteils an Kindern und Jugendlichen, sondern ist auf den abnehmenden Anteil Personen im erwerbsfähigen Alter (hier: 20- bis 64-Jährige) zurückzuführen: Er geht von 62,3 auf 57,7 Prozent zurück. Auch mit dieser Entwicklung steht Luzern im schweizerischen Vergleich nicht alleine da.

## **2.3 Migration**

Der zukünftige Umfang älterer Bevölkerungsgruppen kann vergleichsweise gut abgeschätzt werden. Die Menschen, die im Jahr 2030 gegen 70 oder 80 Jahre alt sein werden, leben heute bereits, tauchen in den statistischen Grundlagen auf und wohnen, wegen der geringeren Mobilität älterer Personen, auch zu grossen Teilen bereits im Kanton Luzern. Bei den jüngeren Jahrgängen ist die Unsicherheit grösser: Die Kinder von 2030 sind noch nicht geboren und junge Erwachsene sind besonders mobil. Dennoch können auch zu den Geburtenzahlen und zur innerschweizerischen Mobilität plausible Annahmen mit vergleichsweise hoher Sicherheit formuliert werden.

Besonders grossen Einfluss auf das Bevölkerungswachstum hat aber die internationale Migration, und diese ist zugleich mit der grössten Unsicherheit behaftet. Konjunkturelle Einflüsse auf die Nachfrage des Schweizer Arbeitsmarktes nach ausländischen Fachkräften, humanitäre Katastrophen im Ausland oder Veränderungen der

europapolitischen Rahmenbedingungen können rasch starke Auswirkungen auf die Zu- und Abwanderung haben. Im mittleren Bevölkerungsszenario wächst die Zahl der im Kanton Luzern wohnhaften Personen mit ausländischer Nationalität bis 2030 um 21'000, während jene der Schweizerinnen und Schweizer um 33'000 Personen zunimmt. Der Ausländeranteil an der gesamten ständigen Wohnbevölkerung im Kanton Luzern steigt damit auf 20,6 Prozent (2016: 18,4 %).

Ausgehend von den Auswirkungen, die die demografische Entwicklung im mittleren Szenario auf die öffentlichen Finanzen hat, können die allgemeinen Effekte abgeschätzt werden, die eine stärkere oder schwächere Migration haben dürften. Wenn vor allem Personen im erwerbsfähigen Alter in die Schweiz ein- und aus ihr auswandern, gilt: Je tiefer die Nettozuwanderung, desto höher wird der Bevölkerungsanteil der Kinder und Jugendlichen sein und desto stärker ausgeprägt werden die demografische Alterung und die damit einhergehenden Effekte ausfallen.

### **3 Aufgabengebiete**

Kurzfristige Planungen bedürfen einer höheren Genauigkeit als langfristige Strategien. Für die Langfristperspektiven der demografisch bedingten Entwicklung der öffentlichen Finanzen betrachten wir deshalb diejenigen Aufgabengebiete speziell, die finanziell bedeutend und stark von der Demografie abhängig sind. Ein zu hoher Detaillierungsgrad würde den Eindruck einer Scheingenauigkeit erwecken: Der Einfluss, den kleinere Aufgabengebiete auf das Gesamtbild hätten, wird überlagert von der Unsicherheit der Annahmen zu den grossen Aufgabengebieten.

Für diese Ersterstellung der Luzerner Langfristperspektiven wurden die Aufgabengebiete Bildung (alle Stufen), Gesundheit (Spitalfinanzierung und IPV), Langzeitpflege (stationär und ambulant), Existenzsicherung (EL und WSH) sowie die Steuererträge von natürlichen Personen für eine spezifisch demografieabhängige Modellierung ausgewählt. Diese Aufgabengebiete decken 57 Prozent des Aufwands und 56 Prozent des Ertrags von Kanton und Gemeinden ab (zur Datenbasis vgl. Anhang).

In diesem Kapitel sind die Aufgabengebiete einzeln beschrieben mit ihren heutigen Aufwänden und Erträgen, der Abhängigkeit von der Demografie und den Resultaten der Fortschreibung. Zu einigen Aufgabengebieten werden mehrere Szenarien verglichen, die unterschiedliche Perspektiven abbilden.

Das Basisszenario stellt meist primär demografisch getriebene Entwicklungen dar und ist allgemein nahe an einer streng interpretierten No-Policy-Change-Vorgabe. Das Basisszenario ist bezüglich der finanziellen Aspekte die optimistischere Perspektive. In einigen Aufgabengebieten werden auch Alternativszenarien mit zusätzlichen Annahmen beschrieben, häufig zu Mengen- oder Preissteigerungen, die über die demografische Komponente hinausgehen.

Im nachfolgenden Kapitel 4 werden die verschiedenen Aufgabengebiete in eine Gesamtsicht integriert.

### 3.1 Bildung

Das Bildungswesen ist finanziell das bedeutendste Aufgabengebiet von Kanton und Gemeinden im Kanton Luzern. Fast ein Drittel des Aufwands fällt im Bildungsbe-  
reich an. Der Kanton steuert 54 Prozent zu den Gesamtkosten von 1,3 Milliarden  
Franken bei (2016).

Das Aufgabengebiet umfasst die Volksschule mit Kindergarten, Primar- und Sekun-  
darstufe I, die mehrheitlich von den Gemeinden finanziert und angeboten wird. Die  
Sonderschulung ist eine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden mit je hälfti-  
ger Finanzierung. Bei der gymnasialen Bildung ist der Kanton federführend, die Ge-  
meinden leisten Beiträge während der obligatorischen Schulzeit. Für die Bereiche  
Berufs- und Weiterbildung sowie Hochschulen ist der Kanton zuständig.

Bedeutendster Kostenfaktor im Bildungswesen ist der Personalaufwand, vor allem  
die Löhne der Lehrerinnen und Lehrer. Daneben verursachen aber auch die Investi-  
tionen in Schulhäuser einen beträchtlichen Abschreibungsaufwand. Die Kosten hän-  
gen stark von der Demografie ab. Auch wenn bei näherer Betrachtung die Personal-  
kosten überwiegend pro Klasse und die Investitionen pro Schulhaus anfallen, hän-  
gen die Gesamtkosten über den ganzen Kanton betrachtet doch sehr direkt mit der  
Zahl der Lernenden zusammen.

Unter der Annahme, dass die Kosten pro Lernenden und Lernende für jede der ge-  
nannten Bildungsstufen stabil bleiben, zeigen unsere demografieabhängigen Szena-  
rien bis 2030 einen Anstieg der Bildungskosten um 11 Prozent. Das Aufgabengebiet  
wächst damit ungefähr im Gleichschritt mit der Gesamtbevölkerung im mittleren Be-  
völkerungsszenario (+13 %), aber langsamer als die gesamtwirtschaftliche Wert-  
schöpfung. In Anlehnung an die Referenzstudie «Langfristperspektiven 2016» des  
Bundes rechnen unsere Szenarien mit einem Anstieg des kantonalen BIP um 21  
Prozent bis 2030. Somit könnte das Bildungswesen, auch wenn seine Kosten mit  
den Lernendenzahlen steigen, doch mit einer stabilen Staatsquote finanziert wer-  
den.

Die vergleichsweise moderate Aufwandsentwicklung im Bildungswesen ist durch  
das Bevölkerungsszenario bestimmt, das im nächsten Jahrzehnt einen stabilen An-  
teil der Kinder und Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung erwarten lässt (s. Kap.  
2.2). Dabei zeigen sich aber deutliche Unterschiede zwischen den Schulstufen, die  
von der Stärke einzelner Jahrgänge abhängig sind. Im Kanton Luzern sanken die  
Geburtenzahlen in den 1990er-Jahren stark und erreichten 2003 mit 3369 Lebend-  
geburten ihr Minimum. Danach wurden wieder mehr Geburten registriert, bereits  
2011 waren es wieder über 4000.

Diese Wellenbewegung (Abb. 1) erreicht die verschiedenen Stufen des Bildungssys-  
tems mit Verzögerung: Die geburtenschwachen Jahrgänge um 2003 sind heute be-  
reits auf der Sekundarstufe zu finden; entsprechend waren die Lernendenzahlen auf  
der Sekundarstufe in den letzten Jahren rückläufig. In den kommenden Jahren wird  
das Wellental die Tertiärstufe erreichen, während auf der Sekundarstufe der Gebur-  
tenanstieg ab 2006 spürbar werden sollte. In den Kindergärten ist die Zahl der Kin-  
der in den letzten Jahren bereits stark gestiegen, hier ist gemäss Bevölkerungssze-  
nario mit einem weiteren, moderaten Wachstum zu rechnen.

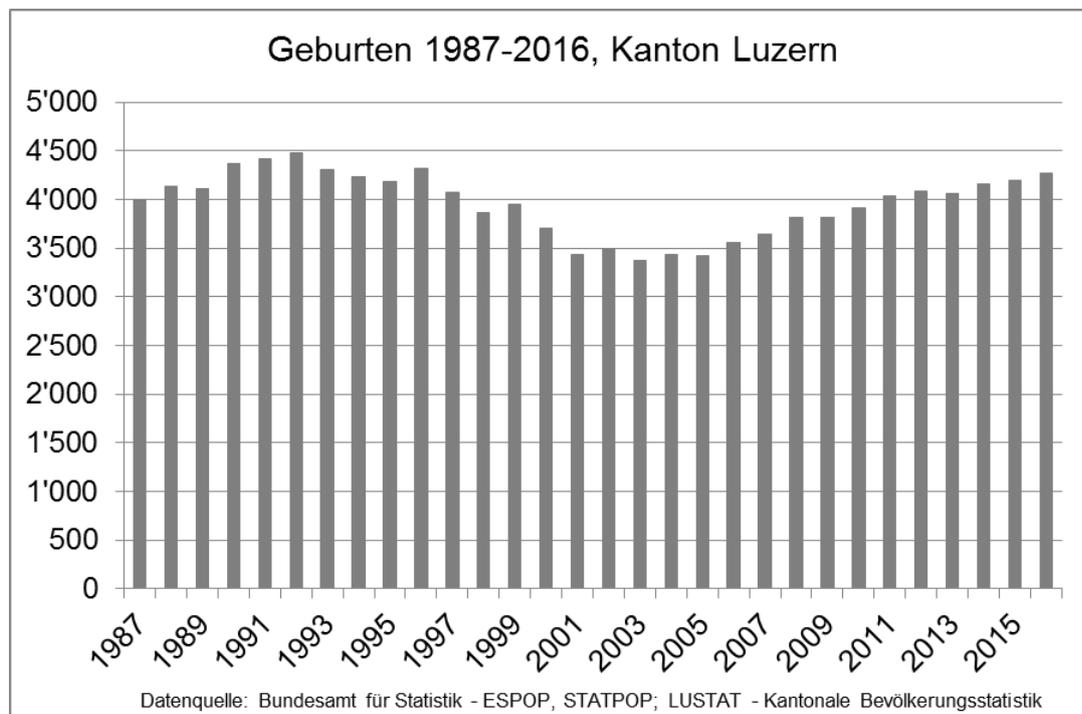


Abb. 1: Geburten 1987–2016, Kanton Luzern

Für die Kosten des Bildungswesens im Jahr 2030 bedeutet dies in unserem rein demografieabhängigen Szenario höhere Aufwände im Vergleich zu heute vor allem auf der Sekundarstufe (+19 %), gefolgt von der Primarstufe und den Sonderschulen (je +16 %). Bei den Gymnasien (+13 %) und den Kindergärten (+11 %) wachsen die Kosten etwa im Gleichschritt mit der Gesamtbevölkerung. Unterdurchschnittliche Wachstumsraten könnten, aufgrund der stark rückläufigen Geburtenzahlen zu Beginn des Jahrtausends, im Bereich Berufs- und Weiterbildung (+2 %) sowie bei den Hochschulen mit Universitäten, Fachhochschulen und PH (-5 %) zu erwarten sein. Der Erneuerungsbedarf bei den Immobilien ist in den demografisch getriebenen Szenarien zum Bildungswesen nicht enthalten – nach groben Schätzungen könnte beispielsweise der Mehraufwand für die Hochschulen netto rund 10 Millionen Franken pro Jahr betragen, das sind 6 Prozent des heutigen Aufwands. Auch die Immobilienstrategie Gymnasiale Bildung kann Auswirkungen haben.

Die Wachstumsraten im Basisszenario ergeben sich, wenn ausschliesslich die demografischen Effekte berücksichtigt werden. In den vergangenen Jahren ist jedoch die Bildungsbeteiligung laufend gestiegen – ermöglicht und gefördert unter anderem durch die verbesserte Durchlässigkeit, das heisst durch die Möglichkeit, ein Bildungsziel über verschiedene Wege zu erreichen. Für die Tertiärstufe haben wir deshalb ein Alternativszenario berechnet, in dem sich die Bildungsexpansion zwar abschwächt, aber noch einige Jahre fortsetzt. Wir erhalten in diesem Szenario ein höheres Aufwandswachstum vor allem für den Hochschulbereich (+7 %), aber auch für die Berufs- und Weiterbildung (+4 %), wo neben der beruflichen Grundbildung und weiteren Angeboten auch die höheren Fachschulen angesiedelt sind. Die Bildungsexpansion kann darüber hinaus positive oder negative indirekte Effekte auf die öffentlichen Finanzen haben, die hier nicht modelliert sind.

Weiter stellt sich für das Bildungswesen mit dem hohen Personalkostenanteil die Frage, welche Auswirkungen die Reallohnentwicklung haben wird. Das Basisszenario geht in Anlehnung an die Langfristperspektiven des Bundes von unveränderten

Kosten pro Lernenden aus – in der allgemeinen Annahme, dass Produktivitätsfortschritt und Reallohnentwicklung langfristig übereinstimmen. Solche Produktivitätsfortschritte könnten sich im Bildungswesen zum Beispiel im Zusammenhang mit der Digitalisierung oder mit neuen Schulmodellen realisieren lassen. Auch die höheren Unterrichtsverpflichtungen für die Lehrpersonen ab dem Schuljahr 2017/2018 sind im engen ökonomischen Sinn eine Produktivitätssteigerung, da gleich viele Lehrpersonen eine höhere Anzahl Lektionen unterrichten.

Werden Produktivitätsfortschritte aber wegen der hohen persönlichen Betreuungsdensität des Bildungswesens nicht im Ausmass der Reallohnentwicklung erreicht (sogenannter Baumol-Effekt), werden die Kosten des Bildungswesens schneller steigen als seine demografische Basis. Im Alternativszenario ist für die Volksschule und die Gymnasien ein leicht verlangsamter Produktivitätsfortschritt hinterlegt (80 % des Reallohnwachstums). Dies erhöht das Kostenwachstum auf allen Stufen um je gut 3 Prozentpunkte.

Die Gemeinden und der Kanton sind von den Entwicklungen nicht gleichermassen betroffen, weil sie an den verschiedenen Schulstufen finanziell unterschiedlich stark exponiert sind. Der kantonale Bildungsaufwand, von dem mehr als die Hälfte auf die Bereiche Hochschulen und Berufs- und Weiterbildung entfällt, geht im Basisszenario zu Beginn zurück, um dann bis 2030 um insgesamt 6 Prozent zuzunehmen (+12 % im Alternativszenario). Bei den Gemeinden ist die Entwicklung hingegen von der Primarstufe geprägt, die Fortschreibung zeigt bis 2030 ein fast gleichmässiges Kostenwachstum um 16 Prozent (+20 % im Alternativszenario). Der Anteil des Kantons am gesamten Bildungsaufwand sinkt damit in beiden Szenarien um zwei Prozentpunkte auf 52 Prozent.

Zusammenfassend stellen wir fest, dass die Bildungsausgaben auch bis 2030 weiter steigen werden. Aufgrund der unterschiedlichen Engagements je nach Bildungsstufe könnte das Kostenwachstum für die Gemeinden höher ausfallen als für den Kanton. Im rein demografischen Szenario könnte die Aufwandentwicklung des Bildungswesens hinter demjenigen anderer Aufgabengebiete zurückbleiben, weil die Altersgruppe der Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen etwas weniger stark wächst als die Gesamtbevölkerung. Sowohl bezüglich der Mengenentwicklung (Bildungsexpansion) als auch bezüglich der Preisentwicklung (steigende Kosten pro Lernende/n) sind aber auch Alternativszenarien plausibel, die ein stärkeres Aufwandwachstum ergeben.

### **3.2 Gesundheit**

Die öffentliche Finanzierung des Gesundheitswesens – ohne die Langzeitpflege, die im Kapitel 3.3 behandelt wird – betrifft im Kanton Luzern vor allem die Spitalfinanzierung. Sie richtet sich nach der im Jahr 2012 eingeführten Regelung, wonach der Kanton ab 2017 55 Prozent der stationären Spitalleistungen finanziert. Dies verursachte 2017 einen Aufwand von 354 Millionen Franken im Staatshaushalt. Hinzu kommen weitere kantonale Aufwendungen in der Hauptaufgabe Gesundheit von 41 Millionen Franken.

Die Durchschnittskosten der stationären Kurativbehandlung und Rehabilitation pro Einwohner und Einwohnerin sind stark vom Alter abhängig, wie die folgende Abbildung zeigt. Da die höchsten Gesundheitskosten in den letzten Lebensjahren anfallen, wird in der Forschung diskutiert, ob eher das Sterben oder auch das Älterwerden an sich zu den hohen Gesundheitskosten der Hochbetagten führt. Klar ist aber,

dass eine grössere Anzahl älterer Menschen und ein steigendes Wohlstandsniveau zu einer steigenden Nachfrage nach Gesundheitsleistungen und damit zu höheren Gesundheitskosten führen werden.

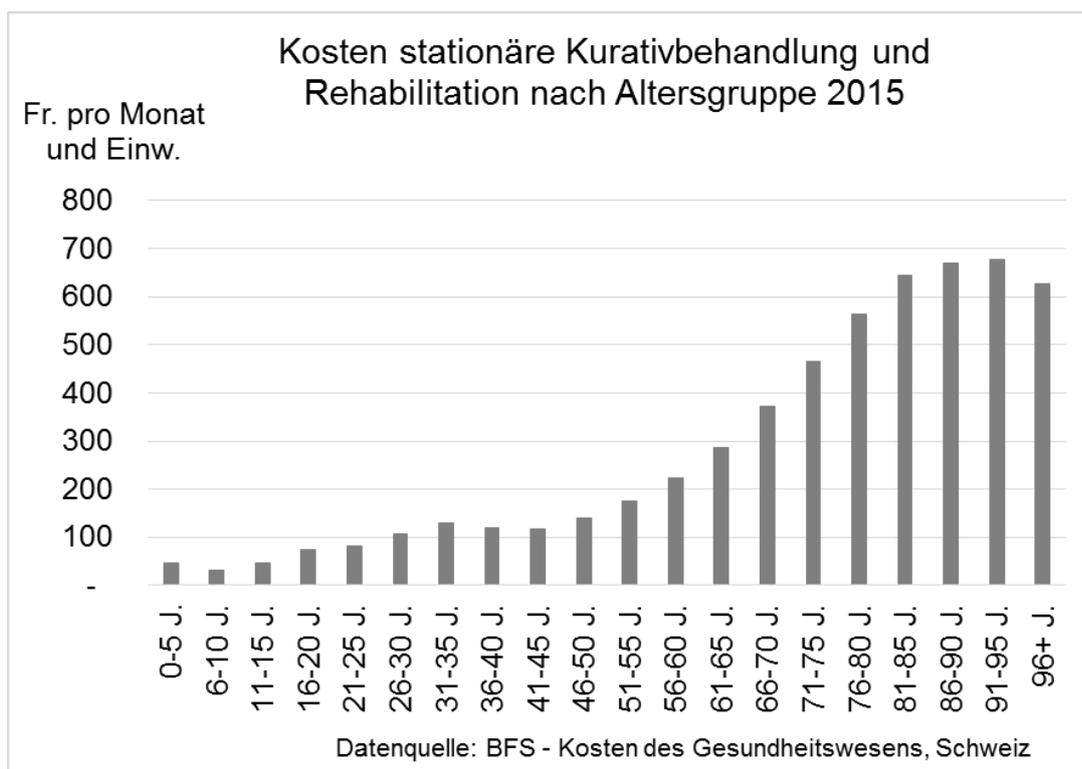


Abb. 2: Kosten stationäre Kurativbehandlung und Rehabilitation nach Altersgruppe 2015

In der Annahme, dass dieses altersspezifische Muster der Kosten und der kantonale Anteil an der Spitalfinanzierung stabil bleiben, kann der zukünftige Aufwand hochgerechnet werden. Die steigende Lebenserwartung dürfte das Auftreten von gesundheitlichen Problemen jedoch hinauszögern. Wir gehen davon aus, dass die gewonnenen Lebensjahre zur Hälfte gesunde Lebensjahre sind (Morbiditätseffekt). Zusätzlich nehmen wir an, dass der zunehmende Wohlstand und die medizinische Entwicklung zu einem leicht überproportionalen Wachstum der Nachfrage nach Spitalleistungen führen werden (Einkommenseffekt). Alle diese Annahmen entsprechen dem Referenzszenario des Bundes in der Studie «Langfristperspektiven 2016». Der Einkommenseffekt erhöht die jährlichen Wachstumsraten der Gesundheitskosten in unserem Modell um rund 0,6 Prozentpunkte, der Morbiditätseffekt senkt sie um rund 0,2 Prozentpunkte. Weiter nehmen wir an – ebenfalls in Anlehnung an ein Szenario des Bundes – dass der Produktivitätsfortschritt in der Spitalpflege nicht vollständig mit dem Reallohnwachstum Schritt halten kann, was das jährliche Wachstum um rund 0,5 Prozentpunkte erhöhen wird (Baumol-Effekt).

Die Berechnungen ergeben unter diesen Annahmen einen Anstieg der Spitalfinanzierung um 44 Prozent im Zeitraum von 2016 bis 2030, davon sind 26 Prozentpunkte rein demografisch bedingt, dies im Vergleich zu 13 Prozent Bevölkerungswachstum insgesamt. Der Rest (18 Prozentpunkte) entsteht durch die weiteren modellierten Effekte. Die übrigen kantonalen Aufwendungen für die Gesundheit wachsen im Szenario mit dem BIP, womit für das Aufgabengebiet Gesundheit bis 2030 insgesamt ein Wachstum um 42 Prozent resultiert.

Das Gesundheitswesen (ohne Langzeitpflege) gehört damit im Quervergleich zu den Aufgabengebieten mit den stärksten demografischen Wachstumstreibern. Bedeutenden Einfluss auf die künftigen Aufwände haben aber nicht nur die Demografie, sondern auch die medizinischen Leistungen, deren Preise und das regulatorische und betriebliche Umfeld (Forderungen nach Beteiligungen des Kantons, Investitionen in Infrastruktur usw.). Im Basisszenario, das sich stark an die Referenzstudie des Bundes anlehnt, liegen die Wachstumsraten der Spitalkosten etwas tiefer als in der Vergangenheit häufig zu beobachten war. In einem Alternativszenario mit einem Wachstum der Spitalfinanzierung um rund 4 Prozent pro Jahr (was ungefähr dem Wachstum der Kosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung im Baumol-Szenario des Bundes entspricht) würde der kantonale Aufwand im Gesundheitswesen bis 2030 um zwei Drittel statt um 42 Prozent zunehmen.

Weiter ist für den Gesundheitsbereich die individuelle Prämienverbilligung (IPV) von Bedeutung. Sie ist in den obigen Ausführungen nicht enthalten. 2016 belief sich der Aufwand von Kanton und Gemeinden für die IPV brutto auf 167 Millionen Franken. Davon wurden 118 Millionen Franken durch den Bundesbeitrag finanziert. Den Nettoaufwand von 49 Millionen Franken tragen der Kanton und die Gemeinden je hälftig.

Demografieabhängige Szenarien zur IPV sind nur sehr schwer zu erstellen, weil die zugehörige kantonale Verordnung jährlich den aktuellen Rahmenbedingungen angepasst wird. Wird die «No-Policy-Change»-Annahme als sozialpolitische Stabilitätsvorgabe interpretiert, bedeutet eine demografieabhängige Entwicklung der IPV, dass sich die Leistungen an Beziehende von wirtschaftlicher Sozialhilfe (WSH) und Ergänzungsleistungen (EL) sowie an übrige Personen (Kinder, Jugendliche, Erwachsene) mit der jeweiligen Grösse dieser Personengruppen entwickeln. Zusätzlich wurde ein fiktives Prämienwachstum berücksichtigt, da die IPV zur EL durch Bundesrecht an die Durchschnittsprämien und diejenige zur WSH und an übrige Personen durch kantonales Recht an die Richtprämien gebunden sind.

Unter diesen Annahmen wächst der Aufwand für die IPV im Zeitraum vom 2016 bis 2030 stark um 72 Prozent. Der Bundesbeitrag steigt um 57 Prozent, womit sich die Nettobelastung von Kanton und Gemeinden überproportional erhöhen würde. Die Hälfte dieser Entwicklung ist allein auf die Annahme zurückzuführen, dass die IPV-Leistungen mit der Prämienentwicklung Schritt halten. Ein starker Treiber ist weiter die Mengenentwicklung der EL-Berechtigten im AHV-Alter (s. Kap. 3.4 Existenzsicherung).

### **3.3 Langzeitpflege**

Die Finanzierung der Langzeitpflege liegt im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden. 2016 wendeten sie dafür 268 Millionen Franken auf, wobei rund die Hälfte des Aufwands durch Erträge aus Heimtaxen gedeckt war. Der Betrag umfasst die Gemeindebeiträge an Pflege und übrige Leistungen der Alters- und Pflegeheime sowie an die ambulanten Leistungen für Pflege, Hauswirtschaft und Sozialbetreuung (v.a. Spitex). Der Aufwand für die Pflegeleistungen im engeren Sinn – das heisst die Restfinanzierung, die stark von der Demografie beeinflusst und hier näher betrachtet wird – betrug 114 Millionen Franken, wovon vier Fünftel für Heime und ein Fünftel für die ambulanten Angebote eingesetzt wurden.

Im Bericht «Versorgungsplanung Langzeitpflege 2018–2025» wird bereits eine verbindliche mittelfristige Perspektive für den Kanton Luzern dargestellt. Die Planung

ist am 1. Januar 2018 in Kraft getreten und gründet auf Bedarfsmodellen, die von der Dienststelle Soziales und Gesellschaft in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Gesundheitsobservatorium erarbeitet wurden. Nach dem sogenannten «analytischen Modell» werden im Gegensatz zu den früheren Planungsgrundlagen nicht mehr konstante Abdeckungsraten unterstellt, sondern es wird ein dynamischer Ansatz gewählt. Die Versorgungsplanung basiert auf demografischen Entwicklungen, daher sind die dort ermittelten Wachstumsraten auch als Basis der Szenarien zur Langzeitpflege in diesem Bericht geeignet.

Aufgrund des überdurchschnittlich starken Wachstums derjenigen Altersgruppen, die Pflegeleistungen vorwiegend in Anspruch nehmen, ist ein überproportionaler Anstieg des Aufwands für die Langzeitpflege zu erwarten. Nach Abzug von Erträgen aus Heimtaxen ergibt sich netto im Basisszenario ein Aufwandswachstum von 33 Prozent bis 2030 – das ist höher als das angenommene Bevölkerungswachstum (+13 %) oder das Wachstum des BIP (+21 %) im gleichen Zeitraum, aber tiefer als in anderen, stark altersabhängigen Aufgabengebieten.

Die Entwicklung des Aufgabengebiets Langzeitpflege setzt sich zusammen aus einem relativ geringen Wachstum für die Restfinanzierung der Heime (+20 %) und einer Verdoppelung der Restfinanzierung von ambulanten Leistungen (+98 %). Dies entspricht für beide Sparten einer Zunahme der jährlichen Kosten bis ins Jahr 2030 um je rund 20 Millionen Franken im Vergleich zum heutigen Volumen. Die prozentual ungleichmässige Entwicklung ist darauf zurückzuführen, dass die Versorgungsplanung mit einer wesentlichen Leistungsverschiebung vom grösseren stationären Bereich in den kleineren ambulanten Bereich rechnet. Der Bettenbedarf in Heimen nimmt dadurch langsamer zu, während die Planung bei den ambulanten Leistungen mit einem Wachstum von bis zu 8 Prozent pro Jahr rechnet.

Ohne die Verlagerung von stationären zu ambulanten Angeboten wäre im Alternativszenario mit einem insgesamt höheren Aufwandswachstum zu rechnen. Ebenso ist in Anlehnung an die Referenzstudie des Bundes ein Alternativszenario mit einem stärkeren Aufwandswachstum in Betracht zu ziehen, falls der Produktivitätsfortschritt im personalintensiven Pflegebereich nicht mit dem gesamtwirtschaftlichen Reallohnwachstum Schritt halten könnte (+38 % Restfinanzierung Heime und +127 % Restfinanzierung ambulante Leistungen in einem Szenario ohne Produktivitätssteigerungen).

### **3.4 Existenzsicherung**

Unter dem Begriff Existenzsicherung fassen wir hier die für Kanton und Gemeinden bedeutenden und demografieabhängigen Ergänzungsleistungen (EL) und die wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH, inkl. Mutterschaftsbeihilfe) zusammen.

Die EL beliefen sich 2016 auf 226 Millionen Franken. Rund 60 Prozent der Leistungen gehen an AHV-Beziehende und 40 Prozent an IV-Beziehende. Der Bund leistete einen Beitrag von 70 Millionen Franken an die EL. Vom restlichen Betrag finanzieren die Gemeinden im Allgemeinen 70 Prozent und der Kanton 30 Prozent. Eine Ausnahme sind die Jahre 2018 und 2019, in denen die Gemeinden die EL zur AHV im Rahmen des Konsolidierungsprogramms 2017 voll übernehmen.

Für die zukünftige Entwicklung der EL stützen wir uns für den Zeitraum 2020–2030 auf Modelle des Bundes, die als Grundlage zur EL-Reform erarbeitet wurden. Der Bund geht im Szenario ohne Reform davon aus, dass die EL schweizweit inert

zehn Jahren um 26 Prozent zunehmen werden. Für die Jahre bis 2019 verwenden wir effektive Werte und Planzahlen. Der Bundesbeitrag wächst im Szenario mit den Leistungen.

Im Ergebnis zeigt das Szenario ein starkes Wachstum des EL-Aufwands: Unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung und im Vergleich zu 2016 beträgt die Zunahme für den Kanton und die Gemeinden gleichermassen 41 Prozent. Das Wachstum des Aufwands ist damit stärker als in anderen Aufgabengebieten. Ursache dieser Entwicklung ist, dass EL zu einem grossen Teil an Personen im Rentenalter ausbezahlt werden. Diese Bevölkerungsgruppe wächst stark überproportional. Die EL an AHV-Beziehende nehmen im Szenario bis 2030 um 66 Prozent zu. Bei den EL an IV-Beziehende ergibt sich hingegen fast kein Aufwandwachstum. Diese unterschiedlichen Perspektiven sind massgeblich geprägt durch die unterschiedliche demografische Entwicklung der AHV- und IV-beziehenden Bevölkerungsgruppen.

Bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe ist eine gewisse Kompensation des EL-Wachstums zu erwarten. Die WSH umfasst einerseits die Leistungen der Gemeinden von netto 79 Millionen Franken im Jahr 2016 (124 Mio. Fr. abzüglich Rückerstattungen, z.B. von Sozialversicherungen). Andererseits sind darin die Leistungen des Kantons im Asyl- und Flüchtlingsbereich und für vorläufig aufgenommene Personen bis zum 10. Aufenthaltsjahr enthalten (netto 9 Mio. Fr.). Bis längstens zum 7. Aufenthaltsjahr, teilweise bis zum 5., finanziert der Bund diese Leistungen über Pauschalbeiträge. Ab dem 11. Jahr sind die Gemeinden zuständig und die Kosten sind bei ihnen enthalten.

Das Szenario zeigt bis 2030 einen Anstieg des WSH-Nettoaufwands um 9 Prozent. Das Aufwandwachstum liegt somit etwas tiefer als das erwartete Bevölkerungswachstum von 13 Prozent und deutlich tiefer als bei den EL.

Die Sozialhilfequote ist stark altersabhängig. 2016 wurden beispielsweise 3,9 Prozent der Kinder und Jugendlichen mit Sozialhilfe unterstützt, bei den Personen im Alter von 46 bis 64 Jahren waren es 2,1 Prozent. Im wachsenden Bevölkerungssegment ab 65 Jahren ist die WSH dagegen nur von kleiner Bedeutung, weil hier die EL greifen. Diese Muster sind relativ stabil, und der Aufwand pro unterstützte Person hat sich seit 2011 kaum verändert. In der Annahme einer insgesamt stabilen Konjunkturlage ist es darum möglich, im Szenario die altersstrukturabhängige Veränderung der WSH-Ausgaben aufzuzeigen. Wir nehmen dabei an, dass sich die Rückerstattungen proportional zu den Leistungen entwickeln.

Zusammenfassend zeigt das Szenario im Aufgabengebiet Existenzsicherung ein starkes, demografisch getriebenes Aufwandwachstum. Insgesamt sind die Gemeinden deutlich stärker exponiert als der Kanton (2016: 77 % des Nettoaufwands). Allerdings zeigt das Szenario netto bis 2030 in der relativen Perspektive für den Kanton ein Aufwandwachstum von 36 Prozent und für die Gemeinden von 28 Prozent. Der Unterschied ist darauf zurückzuführen, dass die langsamer wachsende WSH fast vollständig von den Gemeinden finanziert wird, während der kantonale Anteil bei den schneller wachsenden EL grösser ist als bei der WSH.

### **3.5 Fiskalerträge**

Die Fiskalerträge von Kanton und Luzerner Gemeinden beliefen sich 2016 gesamthaft auf 2,7 Milliarden Franken. Davon sind 2,1 Milliarden Franken direkt von demo-

grafischen Einflüssen abhängig. Der Rest sind Sondersteuern, Erträge von juristischen Personen und Besitz- und Aufwandsteuern, die stärker von anderen Faktoren beeinflusst werden.

Von den demografisch modellierten Erträgen wiederum stammen 89 Prozent aus der Einkommens- und Vermögenssteuer von natürlichen Personen, der Rest aus dem Kantonsanteil an der Bundessteuer der natürlichen Personen, aus Quellen- und Personalsteuern, Sondersteuern auf Kapitalauszahlungen, Nachsteuern und Steuerstrafen sowie aus der Erbschaftssteuer.

Das Steueraufkommen der natürlichen Personen ist sehr stark von ihrem Alter abhängig: In jungen Jahren sind Einkommen und Vermögen typischerweise gering. Danach steigen zuerst die Haushaltseinkommen an, sie erreichen in der Altersgruppe um 50 Jahre ihre höchsten Durchschnittswerte (s. Abb. 3). Ab 65 Jahren nehmen die Einkommen sprunghaft ab, gleichzeitig kommt es durch Erbschaften und Kapitalbezüge zur Vermögensbildung. Weitere Informationen zu den Einkommen und Vermögen der Privathaushalte finden sich in der Publikation «Wohlstand und Armut im Kanton Luzern» sowie in den Steuerstatistiken der Lustat Statistik Luzern.

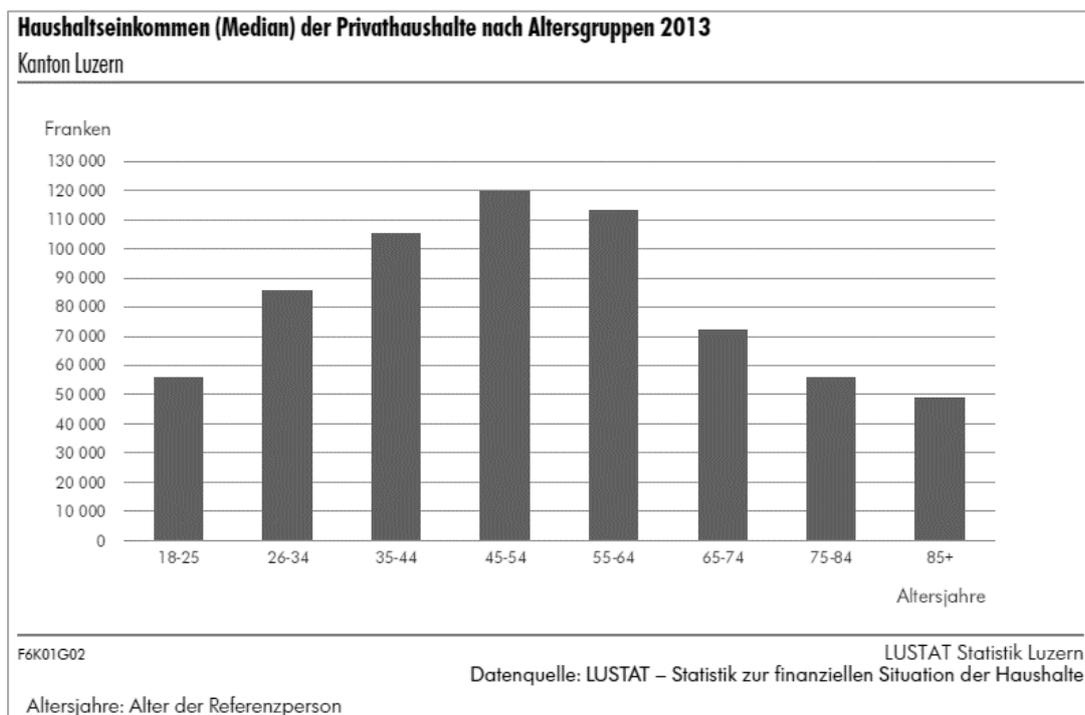


Abb. 3: Haushaltseinkommen (Median) der Privathaushalte nach Altersgruppe 2013

Wir haben deshalb Szenarien zur demografieabhängigen Entwicklung der Steuererträge von natürlichen Personen erstellt. Wir übernehmen dabei in der Grundstruktur einen Ansatz aus der Demografiestrategie des Kantons Schaffhausen: Unter der Annahme stabiler Steuererträge pro steuerpflichtige Person einer bestimmten Altersgruppe werden anhand der Stärke dieser Altersgruppe gemäss Bevölkerungsszenario die zukünftigen Steuererträge hochgerechnet.

Im Ergebnis ergibt sich für Kanton und Gemeinden gleichermassen ein rein demografisch getriebener Anstieg der Steuererträge um 17 Prozent bis 2030. Das Wachstum ist damit um einige Prozentpunkte stärker, als es alleine aufgrund des

Bevölkerungswachstums von 13 Prozent zu erwarten wäre. Bei der Differenz handelt es sich um altersstrukturbedingte Mehrerträge.

Seit 2011 haben jedoch die Steuererträge pro steuerpflichtige Person auch innerhalb der spezifischen Altersgruppen zugenommen, insbesondere bei den älteren Personen. Falls das Wachstum des Bruttoinlandprodukts pro Kopf auch in Zukunft mit einem Wachstum des Steuersubstrats einhergeht, steigen auch die mittleren Steuererträge an. Im Alternativszenario zeigen wir deshalb die Effekte auf, wenn die Steuererträge pro steuerpflichtige Person einer Altersgruppe mit den Reallöhnen wachsen. Das Wachstum der Steuererträge liegt nun mit 25 Prozent leicht über dem angenommenen BIP-Wachstum.

Wegen der Nichtlinearität der Tarife und Abzüge können die Steuererträge gar überproportional auf das Wachstum des realen BIP pro Kopf reagieren (reale Progression). In Studien des Bundes und der Hochschule Luzern wurden Schätzungen gemacht, wonach diese BIP-Elastizität der Steuererträge bis zu Faktor 1,5 und für die Bundessteuer gar bis zu Faktor 2 betragen könnte. In unserem Szenario haben wir mit einem halb so starken Effekt gerechnet, weil die langfristigen Elastizitäten tiefer liegen könnten. Dies führt im Basisszenario zu 2 zusätzlichen Prozentpunkten Wachstum. Insgesamt ergibt sich bis 2030 sowohl für den Kanton als auch für die Gemeinden eine Zunahme der Steuererträge um 27 Prozent.

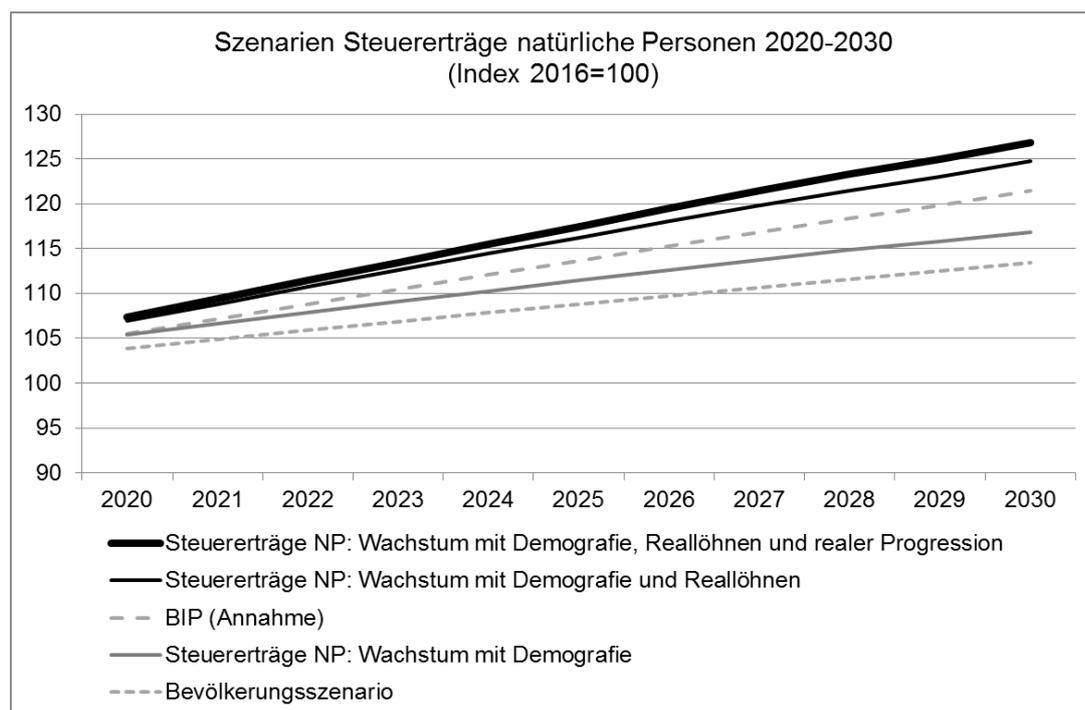


Abb. 4: Szenarien Steuererträge natürliche Personen 2020–2030 (Index 2016=100)

Zusammenfassend könnten die Steuererträge von natürlichen Personen bis 2030 etwas stärker steigen als die übrigen Erträge. Die demografische Alterung könnte sich positiv auf das Steuersubstrat auswirken.

Diese Ergebnisse stimmen im Allgemeinen mit den Schlussfolgerungen überein, die der Kanton Schaffhausen in seiner Demografiestrategie gezogen hat. Bei den Steuererträgen von juristischen Personen und den übrigen Sondersteuern liegt eine Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Entwicklung näher als eine Abhängigkeit von der Demografie. Sie werden darum als übrige Erträge behandelt.

### 3.6 Übrige Aufwände und Erträge

Die in Abhängigkeit von der demografischen Entwicklung modellierten Aufwände – Bildung, Gesundheit, Langzeitpflege und Existenzsicherung – belaufen sich gesamt-haft auf 2,5 Milliarden Franken für den Kanton und die Gemeinden (Stand 2016). 56 Prozent des kantonalen Aufwands und 59 Prozent der Aufwände der Gemeinden sind damit in demografieabhängigen Szenarien abgebildet. Die übrigen Aufwände betragen 1,9 Milliarden Franken. Nicht in diesem Betrag enthalten, sondern bereits vorgängig im Rahmen der Konsolidierung eliminiert, sind verschiedene Doppelzählungen.

Der übrige Aufwand wächst in der Gesamtschau mit den realen Wachstumsraten des Bruttoinlandprodukts des Kantons Luzern. Dieses Vorgehen entspricht der Methode in der Referenzstudie der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Mit einem Wachstum um 21 Prozent bis 2030 entwickelt sich der übrige Aufwand damit dynamischer als das Wachstum der Gesamtbevölkerung im Bevölkerungsszenario (+13 %).

Der übrige Aufwand enthält die Aufgabengebiete, bei denen auf eine eigene Modellierung verzichtet wurde: Teilweise, weil eine durch die Demografie getriebene Entwicklung unwahrscheinlich war, oft aber auch aus Kosten-Nutzen-Abwägungen bei vergleichsweise kleinen Beträgen oder wegen lückenhafter theoretischer Grundlagen. Ein Beispiel für einen in diesem Bericht nicht beleuchteten, aber durchaus von der Bevölkerungsstruktur abhängigen Bereich ist das Themenfeld Behinderung mit potenziell demografisch getriebenen Entwicklungen in der Sonderschulung und bei den Heimen, zu denen bislang erst wenige Erkenntnisse vorliegen.

Der Zinsaufwand – 2016 betrug er 48 Millionen Franken für Kanton und Gemeinden – ist ebenfalls im übrigen Aufwand enthalten. Im Basisszenario gehen wir von einem unveränderten Zinsniveau und einer unveränderten Bruttoverschuldung aus, womit der Zinsaufwand mittelfristig stabil bleibt. Im Alternativszenario nehmen wir an, dass sich die Finanzierungskosten des Kapitals bis 2021 um gut 0,3 Prozentpunkte erhöhen und dass der Zinsaufwand mit einiger Verzögerung proportional zum Zinssatz steigt. Aufgrund des heute sehr tiefen Zinsniveaus sind die Effekte einer Erhöhung gross: Der Zinsaufwand steigt in diesem Szenario um 35 Prozent.

Auf der Ertragsseite sind Fiskalerträge von 2,1 Milliarden Franken modelliert. Für die Bundesbeiträge an die EL, zur IPV und für die Erträge aus Heimtaxen im Bereich der Langzeitpflege, im Total 0,4 Milliarden Franken, ergeben sich die Wachstumsraten aus der Modellierung der jeweiligen Aufgabengebiete.

Es verbleiben übrige Erträge in der Höhe von 2,0 Milliarden Franken, die weder bei den Fiskalerträgen noch in einem Aufgabengebiet demografieabhängig modelliert sind. In Übereinstimmung mit den Langfristperspektiven des Bundes und wie bei den Aufwänden wird angenommen, dass diese Erträge bis 2030 mit dem Bruttoinlandprodukt um 21 Prozent wachsen. In der Studie des Bundes wachsen gar alle Erträge – also auch die Steuererträge – mittelfristig mit dem BIP. Unsere Modellierung ist diesbezüglich detaillierter.

Ein bedeutender Teil der übrigen Erträge sind nicht demografieabhängige Fiskalerträge wie beispielsweise Erträge von juristischen Personen oder Sondersteuererträge, es gehören aber auch Finanzerträge sowie Transfers vom Bund, Gebühren

und andere Entgelte aus nicht spezifisch modellierten Aufgabengebieten dazu. Auch bei den Erträgen sind Doppelzählungen ausgeschlossen.

Aus der Differenz von Aufwand und Ertrag ergibt sich das Rechnungsergebnis. Die Erfolgsrechnung des Kantons schloss 2016, dem Ausgangsjahr der Hochrechnungen, mit einem Aufwandüberschuss von 49 Millionen Franken. Durch die Konsolidierung und die Bereinigung der Erträge um den Konjunkturfaktor verbessert sich das Ergebnis leicht, der Ausgangswert der Fortschreibung liegt bei einem Aufwandüberschuss von 26 Millionen Franken. Der Konjunkturfaktor, gemäss Schuldenbremse des Bundes, dient zur Bereinigung der Modellierung um kurzfristige konjunkturelle Effekte.

Die Gemeinden erzielten 2016 in der Laufenden Rechnung einen Überschuss von 140 Millionen Franken (vor Abschlussbuchungen). Ausgangswert für die Fortschreibung ist ein Ertragsüberschuss von 56 Millionen Franken. Die Differenz ergibt sich vor allem durch die Berücksichtigung der Investitionsrechnung, durch einige Effekte der Konsolidierung und ebenfalls durch die Bereinigung der Erträge um den Konjunkturfaktor.

#### **4 Szenarien für die öffentlichen Finanzen**

Die in Kapitel 3 dargestellten Elemente fassen wir in zwei Gesamtszenarien zusammen: Einerseits sind da die bei den verschiedenen Aufgabengebieten als «Basis-szenario» bezeichneten Modelle – sie stellen meist primär demografisch getriebene Entwicklungen dar und sind allgemein nahe an einer streng interpretierten No-Policy-Change-Vorgabe. Das Basisszenario ist bezüglich der finanziellen Aspekte die optimistischere Perspektive. Andererseits wird in einigen Aufgabengebieten auch ein Alternativszenario mit zusätzlichen Annahmen beschrieben, häufig zu Mengen- oder Preissteigerungen, die über die demografische Komponente hinausgehen. Auf der Ertragsseite werden ebenfalls zwei Szenarien abgebildet, wobei das Alternativszenario das Potenzial der realen Progression ausblendet. Im Anhang 2 auf Seite 36 zeigt eine Tabelle die Elemente des Basis- und Alternativszenarios im Vergleich.

Anhand der beiden Szenarien soll ein Fächer von plausiblen Entwicklungen geöffnet und sichtbar gemacht werden, dass leicht veränderte Annahmen zu stark unterschiedlichen Ergebnissen führen können.

##### **4.1 Ausgabenwachstum**

Die Aussage aus dem Text der Motion M 237, wonach auf den Kanton Luzern demografiebedingt ein Ausgabenwachstum zukommt, wird durch die vorliegenden Szenarien bestätigt.

Das demografieabhängige Ausgabenwachstum ist im Basisszenario insgesamt allerdings nicht sehr hoch: Der Gesamtaufwand wächst bis 2030 um 22,7 Prozent und damit nur 1 Prozentpunkt stärker als die Referenzgrösse, das angenommene Wachstum des Bruttoinlandprodukts (+21,5 %). Angesichts der vielen Annahmen, die zur Modellierung getroffen werden müssen, liegt diese Entwicklung im Unschärfbereich des Szenarios.

Diese Ergebnisse sind möglich trotz starkem Wachstum in Aufgabengebieten, die viele Leistungen für Personen ab 65 Jahren erbringen (Spitalfinanzierung, EL zur AHV, Langzeitpflege und IPV zur EL). In der Gesamtsicht werden die Effekte der

demografischen Alterung fast durch die unterdurchschnittliche Aufwandentwicklung im grossen Aufgabengebiet Bildung kompensiert.

	Betrag 2016 in Mio. Fr. (konsolidiert)	Basisszenario, Wachstum bis 2030	Alternativszenario, Wachstum bis 2030
Bildung	1'332	+11 %	+15 %
Gesundheit inkl. IPV (netto)	426	+50 %	+71 %
Langzeitpflege (netto)	138	+33 %	+43 %
Existenzsicherung (netto)	244	+30 %	+30 % (= Basisszenario)
Übriger Aufwand inkl. Zinsaufwand	1'874	+21 %	+22 %
Aufwand Total (brutto)	4'380	+23 %	+27 %
davon Kanton	2'450	+24 %	+29 %
davon Gemeinden	1'929	+21 %	+24 %

Tab. 1: Wachstum Aufwand

Anders sieht das Bild im Alternativszenario aus. Obwohl die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate hier nur geringfügig höher liegt (1,7 % im Vergleich zu 1,5 % im Basisszenario), überwiegen hier die kostensteigernden Effekte deutlicher, und das Aufwandwachstum bis 2030 beträgt 27 Prozent.

Als Konsequenz der unterschiedlichen Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden zeigen die Szenarien verschiedene demografiebedingte Mehrbelastungen für Kanton und Gemeinden. Beispielsweise tragen die Gemeinden im Volksschulbereich – mit einer unterdurchschnittlichen Dynamik – nach heutiger Aufgabenteilung meist drei Viertel der Kosten. Die Spitalfinanzierung mit höherem Aufwandwachstum liegt dagegen in der Zuständigkeit des Kantons. In der Summe aller Aufgabengebiete liegen die demografischen Mehrbelastungen deshalb im Basisszenario ausschliesslich beim Kanton. Erst im Alternativszenario mit zusätzlichen Kostensteigerungen sind auch die Gemeinden betroffen.

## 4.2 Finanzierung

Auf der Ertragsseite wurden ebenfalls demografieabhängige Szenarien zur Entwicklung der Steuererträge von natürlichen Personen berechnet. Ein Anstieg der Steuererträge ist aus drei Gründen zu erwarten: Erstens wächst die Bevölkerung, zweitens haben ältere Menschen im Durchschnitt ein höheres Steueraufkommen als junge Personen in Ausbildung oder am Anfang ihrer Berufslaufbahn und drittens führt das Wirtschaftswachstum direkt und über die reale Progression zu Mehrerträgen. Das Szenario berücksichtigt damit Effekte der Demografie und des allgemeinen Wirtschaftswachstums – gemäss Auftrag der Motion M 237 und in Übereinstimmung mit der Modellierung der Aufwandseite, aber natürlich fern von einer umfassenden Prognose der Steuererträge.

	Betrag 2016 in Mio. Fr. (konsolidiert)	Basisszenario, Wachstum bis 2030	Alternativszenario, Wachstum bis 2030
Steuererträge natürliche Personen	2'080	+27 %	+25 %
Übriger Ertrag	1'961	+21 %	+21 %
Ertrag Total (brutto)	4'410	+25 %	+24 %
davon Kanton	2'424	+26 %	+25 %
davon Gemeinden	1'986	+24 %	+23 %

Tab. 2: Wachstum Ertrag

Die Erträge insgesamt wachsen im Basisszenario um 25 Prozent und damit, wie auch der Aufwand, stärker als das angenommene Wachstum des Bruttoinlandprodukts. Treiber ist die Zunahme der Steuererträge um 27 Prozent, während die übrigen Erträge um 21 Prozent zunehmen. Vom Wachstum der Steuererträge profitieren Kanton und Gemeinden gleichermassen. Im Alternativszenario wird die reale Progression nicht berücksichtigt, weil für den Kanton Luzern dazu erst wenig gesicherte Forschung vorliegt. Die Erträge wachsen entsprechend weniger dynamisch. Der Gesamtertrag nimmt beim Kanton stärker zu als bei den Gemeinden, weil Bundesbeiträge an stark wachsende Aufgabengebiete (IPV, EL) in der Bruttoperspektive beim Kanton eingehen – auch wenn sie indirekt über die Aufteilung der Restkosten auch den Gemeinden zugute kommen. Diese Beiträge kompensieren im Basisszenario zu einem wesentlichen Teil das im vorhergehenden Kapitel festgestellte stärkere Aufwandwachstum beim Kanton. Im Alternativszenario sind diese zusätzlichen Erträge nicht ausreichend, um die höheren Aufwände zu decken.

Das demografiegetriebene Wachstum auf der Ertragsseite erlaubt im Basisszenario, die demografieabhängigen Aufwandsteigerungen bis 2030 zu finanzieren. Die Rechnungsabschlüsse würden sich sowohl für den Kanton als auch für die Gemeinden deutlich verbessern, und die Nettoschulden wären im Jahr 2030 vollständig abgebaut.

Im Alternativszenario bleiben die Ergebnisse der Gemeinden über die ganze Periode des Szenarios ziemlich konstant im positiven Bereich. Für den Kanton beginnt sich der bereits negative Saldo etwa ab 2022 mit zunehmender Geschwindigkeit zu verschlechtern. Um die Nettoschulden konstant zu halten, fehlen dem Kanton in diesem Szenario 870 Millionen Franken bis 2030, während die Gemeinden ihre Verschuldung abbauen können.

In beiden Szenarien bringt die Entwicklung auch eine Ausweitung der Staatsquote mit sich, verstanden als das Verhältnis zwischen dem Aufwand der öffentlichen Hand (Kanton und Gemeinden) und dem Bruttoinlandprodukt. Weil Aufwand und Ertrag der demografieabhängigen Aufgabengebiete stärker wachsen als das BIP, wächst der Staatssektor in diesen bedeutenden Bereichen rascher als die übrige Wirtschaft. Wenn die Staatsquote insgesamt nicht wachsen sollte, müssten diese demografiegetriebenen Aufwand- und Ertragssteigerungen irgendwie kompensiert werden. In unseren Szenarien, in denen sich der übrige Aufwand und Ertrag mit dem BIP entwickeln, steigt der Anteil des demografieabhängigen Aufwands am Gesamtaufwand im Basisszenario um etwa 0,6 Prozentpunkte, im Alternativszenario um 1,8 Prozentpunkte.

### 4.3 Zwischenfazit Szenarien

Die Bevölkerung des Kantons Luzern wird bis 2030 um insgesamt 13 Prozent zunehmen – dies gemäss mittlerem kantonalem Bevölkerungsszenario. Die demografische Entwicklung führt dazu, dass der Anteil der Personen im Rentenalter an der Gesamtbevölkerung stark zunimmt und der Anteil der Personen von 20 bis 64 Jahren abnimmt. Der Anteil der Kinder und Jugendlichen bleibt fast konstant, während ihre absolute Zahl weiter wächst.

Die Szenarien zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen zeigen, dass die demografischen Veränderungen bei heutiger Gesetzgebung und heutigem Leistungsangebot zu stark steigenden Aufwendungen für Aufgabengebiete führen, die schwerpunktmässig Leistungen für ältere Menschen anbieten; insbesondere Spitäler, die stationäre und ambulante Langzeitpflege und die Ergänzungsleistungen.

Das Basisszenario zeigt aber auch, dass die Demografie nicht nur ein Risiko, sondern auch eine Chance ist. Auf der Aufwandseite ist eine leichte Entlastung im Bildungsbereich möglich, die aufgrund der Grösse des Bildungswesens stark ins Gewicht fällt. Ausserdem könnten Verschiebungen der Altersstruktur im Zusammenspiel mit einem Reallohnwachstum auf der Ertragsseite zu einer positiven Entwicklung führen. Entsprechend könnte das demografisch bedingte Ausgabenwachstum finanziert werden, ohne die Schulden zu erhöhen – allerdings um den Preis einer steigenden Staatquote oder einer Kompensation bei anderen Aufgaben.

Neben dem Basisszenario bestehen aber auch bedeutende Risiken. Eine zentrale Annahme im Basisszenario ist – in Anlehnung an die Referenzstudie des Bundes – dass Produktivitätsfortschritte auch bei personalintensiven Dienstleistungen möglich sind und das Reallohnwachstum ganz oder teilweise kompensieren. Entwickeln sich die Kosten pro Leistungseinheit in den stark wachsenden oder grossen Aufgabengebieten Gesundheits-, Sozial- und Bildungswesen nur geringfügig unvorteilhaft, oder kommt es zu einer Mengenausweitung, verdüstern sich die Aussichten sehr rasch, wie das Alternativszenario zeigt.

Der kantonale Haushalt ist mit der geltenden Aufgabenteilung, über die unterschiedliche heutige Ausgangslage hinausgehend, demografiebedingt den grösseren Risiken ausgesetzt als die Gemeinden. Diese Erkenntnis deckt sich mit denjenigen der Expertinnen und Experten des Bundes (Die Volkswirtschaft 5/2016 S. 43). Die Entwicklungen verlaufen zudem nicht linear: Während sich die Rechnungsergebnisse zu Beginn des Untersuchungszeitraums von Jahr zu Jahr noch mehrheitlich verbessern, weisen sie gegen 2030 in den meisten Fällen eine negative Tendenz auf. Die demografischen Risiken könnten also nach 2030 eher zunehmen.

Die Szenarien im vorliegenden Planungsbericht dürfen nicht als Planungen oder Prognosen missverstanden werden. Die komplexe Wirklichkeit wird für diese Modelle auf nicht viel mehr als demografische Einflussfaktoren und eine vergleichbare Datenbasis reduziert. Die Szenarien basieren auf einer Vielzahl von Annahmen und – im Gegensatz zu anderen Instrumenten – auf der heutigen Gesetzgebung und den heutigen Leistungsniveaus.

Trotzdem sind die Szenarien hilfreich, denn sie zeigen: Rein demografische Mengeneffekte sind für den Kanton Luzern und die Luzerner Gemeinden bis 2030 in der Gesamtsicht verkraftbar, wenn in gewissen Bereichen auch mit einem starken Kos-

tenwachstum verbunden. Entscheidend ist, dass Innovation und Produktivitätsfortschritte auch in den stark wachsenden Aufgabengebieten realisiert werden können – andernfalls wartet in der Kombination von demografisch getriebenem Wachstum und Kostensteigerungen eine grosse Herausforderung.

## **5 Schlussfolgerungen für unsere Finanzpolitik**

In diesem Kapitel werden die Schlüsse, die wir für unsere Finanzpolitik aus den Erkenntnissen der demografieabhängigen Langfristperspektiven ziehen, erläutert. Zu beachten ist dabei insbesondere, dass es sich bei den Langfristperspektiven nicht um umfassende Prognosen handelt. Sie berücksichtigen primär starke demografische Einflussfaktoren in finanziell sehr bedeutenden Aufgabengebieten und basieren auf der heutigen Gesetzgebung und den heutigen Leistungsniveaus. Damit haben wir wertvolle Erkenntnisse über die finanziellen Auswirkungen der Demografie auf den Gesamthaushalt des Kantons und über Entwicklungstendenzen in einzelnen Aufgabengebieten erhalten.

Die Langfristperspektiven dürfen nicht als finanzielle Planung der einzelnen Aufgabenbereiche verstanden werden. Sie können aber als Grundlagen für die Finanzplanung herangezogen werden. Dabei ist zu beachten, dass es nebst der Demografie selbstverständlich noch viele andere Faktoren für die Kostenentwicklung gibt. So kann beispielsweise eine Veränderung der geopolitischen Lage die Situation im Asyl- und Flüchtlingswesen beeinflussen. Weiter ist festzuhalten, dass auch die andern, in den Szenarien nicht explizit modellierten Aufgabengebiete ein gewisses demografieabhängiges Wachstum aufweisen können. So kann das generelle Bevölkerungswachstum beispielweise zu einer höheren Leistungsnachfrage bei der öffentlichen Sicherheit und den Verkehrsinfrastrukturen führen. Der Fokus des vorliegenden Planungsberichtes liegt somit nicht auf der detaillierten und umfassenden Darstellung der Entwicklung der einzelnen Aufgabengebiete, sondern auf den Auswirkungen der Demografie auf den Gesamthaushalt.

Das Basisszenario der demografieabhängigen Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen zeigt, dass das demografisch bedingte Aufgabenwachstum durch demografisch beeinflusstes Ertragswachstum finanziert werden kann. Im vorliegenden Kapitel geht es uns darum aufzuzeigen, wie die bestehende Finanzstrategie, das Finanzleitbild 2017 und geplanten Vorhaben umzusetzen sind, um dieses Ziel zu erreichen. Im Weiteren zeigen wir auf, welche Chancen wir nutzen können und müssen, um auch das Alternativszenario abzudecken.

Ihr Rat hat am 19. Juni 2017 vom Planungsbericht B 79 vom 9. Mai 2017 über das Finanzleitbild 2017 Kenntnis genommen. Unser Rat definierte darin die finanzpolitischen Handlungsmaximen für die kommenden Jahre. Es handelt sich um fünf strategische Grundsätze und Aussagen zu ihrer Umsetzung im finanzpolitischen Dreieck Ausgaben, Einnahmen und Schulden. Wir haben das Finanzleitbild 2017 mit den Erkenntnissen aus den demografieabhängigen Langfristperspektiven abgeglichen. Dabei hat sich gezeigt, dass die Grundsätze und Umsetzungspunkte des Finanzleitbildes 2017 ihre Gültigkeit behalten. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung kommt diesen Leitplanken allerdings teilweise eine verstärkte Bedeutung zu, wie wir nachfolgend erläutern.

## 5.1 Ausgaben und Leistungen

### 5.1.1 Grundsatz 1: Der Kanton Luzern priorisiert seine Leistungen und schafft damit Spielraum für Entwicklungsschwerpunkte

**Umsetzungspunkte 2 und 3 (Finanzleitbild 2017, S. 18):** *«Wir lassen in der Erfolgsrechnung insgesamt höchstens ein Aufwandwachstum im Umfang des Ertragswachstums zu. Wir konzentrieren uns auf die Kernaufgaben des Kantons, priorisieren unsere Leistungen und setzen uns für eine effiziente Aufgabenerfüllung durch den Kanton, die Gemeinden und beauftragte Dritte ein. Wir verzichten auf neue, nicht zwingend notwendige Leistungen, solange der kantonale Finanzhaushalt nicht im Gleichgewicht ist.»*

**Erläuterung Langfristperspektiven:** Die vorliegenden Langfristperspektiven stützen sich mehrheitlich auf den Aufwänden und Erträgen des Jahres 2016 ab. Im Jahr 2016 (vgl. Kap 3.6) sowie im Jahr 2017 hat die kantonale Rechnung mit einem Aufwandüberschuss abgeschlossen. Die Grundvoraussetzung, um die künftigen demografischen Entwicklungen finanziell erfolgreich zu meistern, ist eine finanziell ausgeglichene Ausgangslage.

Uns ist es gelungen, im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2019–2022 (vgl. B 135 vom 21. August 2018) die staatlichen Leistungen auf die zur Verfügung stehenden Mittel abzustimmen. Wir setzen nun den AFP 2019–2022 konsequent um und profitieren damit von einer guten Ausgangslage.

Während wir im Jahr 2019 noch mit einem Aufwandüberschuss von 26,3 Millionen Franken rechnen, erwarten wir ab 2020 schwarze Zahlen. Im Jahr 2022 soll das statistische Ausgleichskonto den gesetzlich geforderten Minimalsaldo von 100 Millionen Franken erreichen. Diese Perspektiven waren nur möglich mit einer konsequenten Priorisierung der Leistungen, wie wir sie Finanzleitbild 2017 vorgesehen und im AFP 2019–2022 umgesetzt haben. Im AFP 2019–2022 haben wir die finanziellen Auswirkungen der Aufgaben- und Finanzreform 2018 (AFR18) sowie der Steuergesetzrevision 2020 berücksichtigt. Diese beiden Vorlagen sind zentral, um den Haushalt ins Gleichgewicht zu bringen.

Die Szenarien zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen zeigen, dass die künftigen demografischen Veränderungen bei heutiger Gesetzgebung und heutigem Leistungsangebot zu höheren Aufwendungen führen werden. Die Verschiebungen der Altersstruktur im Zusammenspiel mit einem Reallohnwachstum haben jedoch auch auf der Ertragsseite ein Wachstum zur Folge. Entsprechend bleibt das Aufwandwachstum leicht unter dem Ertragswachstum, sodass die demografische Entwicklung im Basisszenario grundsätzlich per Saldo zu keiner Belastung des kantonalen Finanzhaushalts führt.

Eine stetig effizientere Aufgabenerfüllung ist eine weitere Voraussetzung, damit die demografische Entwicklung finanzierbar bleibt. So geht das Basisszenario weitgehend davon aus, dass Reallohnentwicklung und Produktivität langfristig übereinstimmen. Welche Schlüsse wir daraus ziehen, erläutern wir im Kapitel 5.1.3 (Grundsatz 3 zum Personal).

Im Alternativszenario wachsen die kantonalen Ausgaben deutlich schneller als die Einnahmen. Dabei werden nebst rein demografischen Auswirkungen auch weitere mögliche Einflüsse berücksichtigt. Im Bildungsbereich wird von steigenden Kosten

pro Lernenden ausgegangen, weil die Produktivitätssteigerung nicht mit der Realloohnerhöhung Schritt halten kann. In der tertiären Bildung wird mit einer weiteren Bildungsexpansion gerechnet. Bei der Spitalfinanzierung wird alternativ in Erwägung gezogen, dass sich der jährliche Kostenanstieg der Vergangenheit von rund 4 Prozent auch künftig fortsetzt. Beim Zinsaufwand wird ein Anstieg des Zinsniveaus berücksichtigt. Um dem Alternativszenario zu begegnen, sieht unser Rat drei Stossrichtungen:

- Wir nutzen die Chancen für eine Entlastung des Staatshaushalts, welche uns die Demografie bietet, konsequent. Finanzielle Mehrbelastungen durch die Demografie erscheinen zuverlässig auf dem politischen Radar. Sie lösen automatisch die Diskussion über Effizienzsteigerungen, Leistungsanpassungen oder Budgeterhöhungen aus. Besondere Aufmerksamkeit müssen wir jedoch den durch die Demografie bedingten Entlastungen schenken. Überschüssige Mittel in einem Aufgabenbereich dürfen nicht dort verbleiben und automatisch in einen Leistungsausbau in diesem Aufgabenbereich investiert werden. Diese Mittel müssen in die Gesamtplanung einfließen, und ein allfälliger Leistungsausbau muss sich nach den politisch gesetzten Prioritäten richten. Die Bildung wird beispielsweise insgesamt unterdurchschnittlich wachsen. Dabei zeigen sich aber deutliche Unterschiede zwischen den Schulstufen, die von der Stärke einzelner Jahrgänge abhängig sind. Diese Wellenbewegungen haben wir in der Finanzplanung berücksichtigt (vgl. Kap 3.1 und AFP 2019–2022, S. 175–202).
- Wir priorisieren unsere Leistungen fortlaufend und verzichten auf neue, nicht zwingend notwendige Leistungen. Wie bereits im Finanzleitbild 2017 ausgeführt, richten sich die möglichen Ausgaben und Leistungen nach den zur Verfügung stehenden Einnahmen. Wir verzichten auf neue, nicht zwingend notwendige Leistungen. Ein Leistungsausbau, der über die demografische Entwicklung hinausgeht, wie zum Beispiel höhere Kosten im Gesundheitswesen oder eine Expansion der tertiären Bildung, können somit nur finanziert werden, wenn entweder die Einnahmen entsprechend steigen oder andere Leistungen im selben Umfang reduziert werden. Um im Aufgaben- und Finanzplan 2019–2022 einen ausgeglichenen Finanzhaushalt zu erreichen, haben wir die Mittel so zurückhaltend wie möglich zugeteilt und sind dabei an die Grenzen des Realisierbaren gegangen. Somit besteht kein Handlungsspielraum, um allfällige weiter gehende Leistungsansprüche der Öffentlichkeit und der Politik ohne entsprechende Mehreinnahmen (Gebühren, Steuern) zu finanzieren. Mit Beginn der Legislatur 2019–2023 werden wir die Kantonsstrategie überprüfen und ihre Leitsätze und Schwerpunkte anhand des Finanzleitbildes und unter Berücksichtigung des vorliegenden Planungsberichtes priorisieren.
- Wir nutzen die Chancen der Steuervorlage 17, um längerfristig von zusätzlichen Erträgen zu profitieren. Primär hilft die kantonale Anschlussgesetzgebung an die Steuervorlage 17, die kantonale Steuergesetzrevision 2020, bestehende strukturelle Finanzierungslücken zu schliessen und somit das Basisszenario zu finanzieren. Zusätzlich unterstützt die Anpassung des nationalen Finanzausgleichs (NFA) die Finanzierung des Alternativszenarios ab 2024 (vgl. Kap. 5.2.1).

## 5.1.2 Grundsatz 2: Die Luzerner Gemeinden sind eigenständig, handlungsfähig und selbstverantwortlich

**Umsetzungspunkte 1 und 3 (Finanzleitbild 2017, S. 21):** *«Wir überprüfen die öffentlichen Aufgaben und ihre Zuordnung an die jeweilige Staatsebene. Die Aufgabenerfüllung wird wo nötig und möglich optimiert, entflochten oder neu normiert. Wir teilen die Aufgaben möglichst konsequent nach dem AKV-, dem Äquivalenz- und dem Subsidiaritätsprinzip. Wir gleichen die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit der Luzerner Gemeinden über den kantonalen Finanzausgleich aus. Wir erarbeiten einen Wirkungsbericht über den kantonalen Finanzausgleich und nehmen falls notwendig Korrekturen vor. Wir passen den kantonalen Finanzausgleich so an, dass die Gemeinden den Abbau von Disparitäten künftig vermehrt selber finanzieren.»*

**Erläuterung Langfristperspektiven:** Wir beantragen Ihrem Rat mit Botschaft B 145 vom 16. Oktober 2018, dem Entwurf eines Mantelerlasses zur Aufgaben- und Finanzreform 18 (AFR18) zuzustimmen. Kanton und Gemeindevertreterinnen und -vertreter haben in der Aufgaben- und Finanzreform 18 rund 270 Aufgaben beider Staatsebenen auf Handlungsbedarf hin untersucht. Im Vordergrund stehen die neue Aufgaben- und Finanzierungsregelung im Wasserbau und ein ausgewogener Kostenteiler im Volksschulbereich.

Eine Verschiebung von Aufwand oder Ertrag von einer Staatsebene auf eine andere hat ab dem ersten Jahr direkte finanzielle Auswirkungen: Was eine Ebene abgibt, übernimmt die andere. Die AFR18 sieht diesbezüglich eine Entlastung des Kantons von netto rund 20 Millionen Franken vor. Die AFR18 ist somit ein zentrales Element, um den Kantonshaushalt ab 2020 ins Gleichgewicht zu bringen.

Mit jeder neuen Aufgabe übernimmt eine Körperschaft aber zugleich auch alle Vor- und Nachteile, die in Zukunft mit dieser Aufgabe verbunden sind. Eine Verschiebung von Aufwand oder Ertrag kann damit mittel- und langfristig auch indirekte finanzielle Mehr- oder Minderbelastungen auslösen. Solche langfristigen Entwicklungen sind mit vielen Unsicherheiten behaftet, denn sie sind von gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, politischen, technologischen, rechtlichen oder ökologischen Einflüssen abhängig, die zurzeit – wenn überhaupt – nur vage abgeschätzt werden können. Mit der AFR18 sollen zwischen Kanton und Gemeinden Aufgaben getauscht werden. Mittel- und langfristig verursacht ein Aufgabengebiet eine Mehrbelastung in der dynamischen Perspektive, wenn der Aufwand dafür stärker wächst als der Aufwand für andere Aufgaben. Dies gilt umgekehrt auch für ein unterproportionales Aufwandswachstum, das zu einer Minderbelastung führt. In der Botschaft B 145 (Kap. 5.4) wurde diese dynamische Entwicklung beleuchtet. Die Massnahmen «Neuer Kostenteiler Volksschulbildung», «Ergänzungsleistungen» und «Individuelle Prämienverbiligung zur wirtschaftliche Sozialhilfe» wurden näher untersucht, weil sie besonders stark von demografischen Einflüssen abhängig sind. Im Total dieser untersuchten Massnahmen erwarten wir im Jahr 2030 je nach Szenario einen dynamischen Effekt zwischen 18 und 24 Millionen Franken zugunsten des Kantons.

In den vorliegenden Langfristperspektiven gemäss den Kapiteln 2 bis 4 wird die AFR18 noch nicht berücksichtigt (No-Policy-Change). Die Langfristperspektiven zeigen im Basisszenario in der Summe aller Aufgabengebiete demografische Mehrausgaben des Kantons. Das heisst, dass die kantonalen Ausgaben stärker wachsen als

das Bruttoinlandprodukt, welches bis 2030 um 21,5 Prozent ansteigt. Erst im Alternativszenario mit zusätzlichen Kostensteigerungen sind auch die Gemeinden betroffen. Die Ergebnisse der Gemeinden bleiben im Alternativszenario dennoch in der ganzen Periode bis 2030 im positiven Bereich. Der kantonale Finanzhaushalt hingegen wird von dieser Entwicklung stärker belastet (vgl. Kap. 3.6). Um die Nettoschulden konstant zu halten, fehlen dem Kanton in diesem Szenario von 2016 bis 2030 total 870 Millionen Franken, während die Gemeinden ihre Verschuldung abbauen können.

Wir haben abgeschätzt, in welcher Grössenordnung sich die besonders stark demografieabhängigen Massnahmen der AFR18 auf die vorliegenden Langfristperspektiven auswirken könnten. Dazu haben wir ihren dynamischen Effekt gemäss Botschaft B 145 von 18 bis 24 Millionen Franken netto als Mehraufwand der Gemeinden beziehungsweise als Minderaufwand des Kantons berücksichtigt. Aus der folgenden Tabelle ist ersichtlich, dass dadurch das Aufwandwachstum des Kantons bis 2030 um zirka 1 Prozentpunkt gedämpft würde (rund 23 statt 24 % im Basisszenario). Im Gegenzug würde sich das Aufwandwachstum der Gemeinden um zirka 1 Prozentpunkt erhöhen (rund 22 statt 21 % im Basisszenario).

	Basisszenario, Wachstum bis 2030	Alternativszenario, Wachstum bis 2030
<b>Aufwand Total (brutto)</b>	<b>+23 %</b>	<b>+27 %</b>
davon Kanton (ohne AFR18)	+24 %	+29 %
davon Kanton mit AFR18*	+23 %	+28 %
davon Gemeinden (ohne AFR18)	+21 %	+24 %
davon Gemeinden mit AFR18*	+22 %	+25 %

\*mit dynamischer Entwicklung der Massnahmen «Neuer Kostenteiler Volksschulbildung», «Ergänzungsleistungen» und «Individuelle Prämienverbilligung zur wirtschaftlichen Sozialhilfe» bis 2030 im Umfang von 18–24 Mio. Fr.

Tab. 3: Wachstum Aufwand mit dynamischer Entwicklung der AFR18

Der dynamische Effekt der AFR18 von 18 bis 24 Millionen Franken (im Jahr 2030) zugunsten des Kantons führt zu einer leichten Dämpfung des kantonalen Kostenwachstums. Auch wenn der Effekt in Anbetracht des Zeitraums bis 2030 relativ gering ist, bewirkt er doch eine gewisse Annäherung der Ausgabenentwicklung der beiden Staatsebenen.

Die AFR18 ist somit einerseits ein zentrales Element, um den Kantonshaushalt ab 2020 ins Gleichgewicht zu bringen. Ihre dynamische Komponente ist andererseits wichtig, um den Kantonshaushalt anschliessend im Lot zu halten.

### 5.1.3 Grundsatz 3: Der Kanton Luzern bietet konkurrenzfähige Anstellungsbedingungen und stärkt seine Position auf dem Arbeitsmarkt

**Umsetzungspunkte 1 und 2 (Finanzleitbild 2017, S. 21):** «Wir halten den Personalaufwand eng und führen den Stellenabbau dort weiter, wo wir einen Effektivitätsgewinn durch Konzentration des Angebotes und einen Effizienzgewinn durch schlanke Arbeitsprozesse und Digitalisierung erreichen. So gewinnen wir stellenmässigen und finanziellen Handlungsspielraum. Wir verhindern eine weitere Verschlechterung der Anstellungsbedingungen und streben einzelne Verbesserungen an, weil wir für die Umsetzung unserer Vorhaben auf kompetente Mitarbeitende angewiesen sind.»

**Erläuterung Langfristperspektiven:** Die Langfristperspektiven zeigen, dass es entscheidend ist, dass Innovationen und Produktivitätsfortschritte auch in den stark wachsenden Aufgabengebieten realisiert werden. Nur so lassen sich die demografischen Herausforderungen bewältigen. Diese Effizienzsteigerungen lassen andererseits auch eine marktkonforme Reallohnentwicklung zu, damit wir weiterhin auf kompetente Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zählen können. In der konkreten Umsetzung heisst das für unseren Rat, dass wir die Effizienz laufend weiter verbessern.

Unsere wichtigsten Ansatzpunkte und Vorhaben sind dabei:

- Digitalisierung der Prozesse und Dienstleistungen,
- Zentralisierung gleichartiger Leistungen und Nutzung von Synergieeffekten,
- weitere Umsetzung der Organisationsentwicklung 2017 (OE17),
- Zentralisierung des Rechnungswesens,
- Realisierung des zentralen Verwaltungsgebäudes am Seetalplatz,
- Schaffung eines Sozialversicherungszentrums,
- gemeinsame Lösung für die Raumbedürfnisse der Hochschule Luzern – Technik und Architektur und für die Pädagogische Hochschule Luzern auf einem Campus Luzern-Horw.

Die Erfüllung der kantonalen Aufgaben ist zu einem wesentlichen Teil ausgelagert und wird über den Transferaufwand des Kantons finanziert. Deshalb erwarten wir nebst der Kernverwaltung auch von ausgelagerten Leistungserbringern entsprechende Produktivitätsfortschritte.

## 5.2 Einnahmen

### 5.2.1 Grundsatz 4: Der Kanton Luzern stärkt die eigene Finanzkraft und damit seine finanzielle Unabhängigkeit weiter

**Umsetzungspunkte 1 bis 3 (Finanzleitbild 2017, S. 22):** *«Wir werden unabhängig vom NFA. Wir streben deshalb langfristig einen Ressourcenindex von mindestens 95 an. Wir fordern auf Bundesebene ein Anreizsystem, damit Kantone, die sich aktiv verbessern, belohnt statt bestraft werden. Wir setzen uns deshalb unter anderem für eine tiefere Gewichtung der Gewinne der juristischen Personen bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials ein. Wir bleiben steuerlich attraktiv. Bei der Steuerbelastung der Einkommenssteuer der natürlichen Personen positionieren wir uns unter dem schweizerischen Durchschnitt, bei der Vermögenssteuer liegen wir deutlich unter dem schweizerischen Durchschnitt. Bei der Gewinnsteuer der juristischen Personen halten wir einen Spitzenplatz. Bei den Kapitalsteuern streben wir im Kantonsvergleich eine unterdurchschnittliche Belastung an. Wir setzen uns für eine rasche Umsetzung der Steuervorlage 17 ein. Dabei unterstützen wir möglichst einheitliche Konditionen für alle juristischen Personen ohne Privilegien für internationale Konzerne.»*

**Erläuterung Langfristperspektiven:** Die Grundvoraussetzung, um die künftigen demografischen Entwicklungen finanziell erfolgreich zu meistern, ist eine finanzielle ausgeglichene Ausgangslage, wie sie im AFP 2019–2022 vorgesehen ist. Eine zentrale Massnahme dazu ist auf der Einnahmenseite die kantonale Steuergesetzrevision 2020. Die kantonale Steuergesetzrevision 2020 ist namentlich die Anschlussgesetzgebung an den Entwurf des Bundesgesetzes über die Steuervorlage 17 (vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über die Steuervorlage 17 (SV17) vom 21. März 2018, 18.031, in: Bundesblatt 2018 S. 2527). Die SV17 wurde von den eidgenössischen Räten im September 2018 mit deutlichem Mehr beschlossen. Allerdings wurde das

Referendum dagegen angekündigt. Die allfällige Volksabstimmung würde am 19. Mai 2019 stattfinden. Der Kanton Luzern hat sich mit den vergangenen Steuergesetzrevisionen eine hervorragende Ausgangslage zur Umsetzung der SV17 erarbeitet. Für den Kanton Luzern besteht kein Bedarf, aufgrund der Abschaffung des besonderen Steuerstatus für bestimmte juristische Personen die bereits heute sehr attraktiven Gewinnsteuern weiter zu senken. Die in der kantonalen Steuergesetzrevision 2020 vorgeschlagenen Anpassungen bei den Tarifen und Abzügen zielen in ihrer Gesamtheit darauf ab, die Steuerbelastungen der verschiedenen Kategorien von Steuerpflichtigen sowie die Steuererträge ausgewogen zu justieren, aber auch darauf, das strukturelle Defizit zu beseitigen.

Die Langfristperspektiven zeigen einen Anstieg der Fiskalerträge und somit eine deutliche Erhöhung der Finanzkraft des Kantons Luzerns (vgl. Kap 3.5). Während bis ins Jahr 2030 von einem Bevölkerungswachstum von rund 13 Prozent ausgegangen wird, wird bei den Steuererträgen der natürlichen Personen im gleichen Zeitraum von einem Wachstum von 25 (Alternativszenario) bis 27 Prozent ausgegangen.

Das Wachstum aller Erträge des Kantons beläuft sich in den Szenarien auf 25 bis 26 Prozent. Dieses Wachstum reicht gerade, um das Ausgabenwachstum des Basisszenarios abzudecken. Findet punktuell ein höheres Ausgabenwachstum statt, wie dies das Alternativszenario vorsieht, und wird dieses durch Priorisierung in anderen Aufgabebereichen nicht vollständig aufgefangen, müssen weitere Einnahmen generiert werden.

Wir haben im Finanzleitbild 2017 festgelegt, dass wir uns bei der Revision des nationalen Finanzausgleichs (NFA) für eine tiefere Gewichtung der Gewinne der juristischen Personen einsetzen werden. Die Botschaft zur SV17 sieht für den NFA ein neues Konzept für die Gewichtung der Gewinne der juristischen Personen vor. So sollen Zeta-Faktoren eingeführt werden, welche die im Vergleich zu den Einkommen der natürlichen Personen tiefere steuerliche Ausschöpfung der Unternehmensgewinne widerspiegeln. Die bisherigen Beta-Faktoren, welche die massgebenden Gewinne der juristischen Personen mit besonderem Steuerstatus reduziert in die Berechnung des Ressourcenpotenzials einfliessen lassen, sollen im Gegenzug abgeschafft werden. Der Kanton Luzern weist im nationalen Vergleich einen höheren Anteil an massgebenden Gewinnen von juristischen Personen ohne besonderen Steuerstatus und einen tieferen Anteil an massgebenden Gewinnen von juristischen Personen mit besonderem Steuerstatus aus.

Wird die SV17 so beschlossen und tritt sie 2020 in Kraft, kann der Kanton Luzern ab 2024 schrittweise mit Mehrerträgen aus dem NFA rechnen. Ab 2024 werden in einer Übergangsphase bis 2030 die Berechnungsgrundlagen für das Ressourcenpotenzial vom heutigen System in das neue System übergeführt. Wir sind der Meinung, dass diese lange Übergangsfrist falsche Anreize setzt. Deshalb setzen wir uns für eine schnelle Einführung der Zetafaktoren ohne Übergangsregelung ein.

Die Schätzungen der finanziellen Auswirkungen dieses Systemwechsels, wie sie in der Botschaft zum Bundesgesetz über die Steuervorlage 17 ausgewiesen wurden, basieren auf veralteten Daten und sind deshalb mit Vorsicht zu interpretieren. Sie lassen lediglich eine grobe Abschätzung der Auswirkungen auf den Kanton Luzern zu. Der Kanton Luzern wird schrittweise von der neuen Regelung profitieren. Die

Anpassung des NFA an die SV17 kann bis 2030 zu einer weiteren Ertragssteigerung von bis zu 3 Prozentpunkten führen. Damit erscheint auch die Finanzierung des Alternativszenarios realistisch. Wir erwarten vom Bund nach der Verabschiedung der SV17 neue Berechnungen zu den finanziellen Auswirkungen des Systemwechsels.

## 5.3 Schulden

### 5.3.1 Grundsatz 5: Der Kanton Luzern steuert seine Schulden vorausschauend und bewahrt eine Notreserve für unerwartete Ereignisse

**Umsetzungspunkte 1 und 2 (Finanzleitbild 2017, S. 23):** *«Wir lassen Aufwandüberschüsse im Voranschlag höchstens dann zu, wenn das Ausgleichskonto danach noch einen Ertragsüberschuss von mindestens 100 Millionen Franken aufweist und die Schuldengrenze um mindestens 100 Millionen Franken unterschritten wird. Wir erarbeiten langfristig einen Ertragsüberschuss auf dem Ausgleichskonto von über 100 Millionen Franken. Diesen Spielraum setzen wir in finanziell schwierigen Jahren ein, wenn wir ausnahmsweise Ausgabenüberschüsse budgetieren.»*

**Erläuterung Langfristperspektiven:** Die Ausgaben und die Einnahmen müssen so gestaltet werden, dass die gesetzlichen Schuldenbremsen eingehalten werden. Mit den erstmals auf das Rechnungsjahr 2018 wirksam angepassten Schuldenbremsen (vgl. unsere Botschaft B 64 über die Anpassung der finanzpolitischen Steuerung des Kantons vom 2. November 2016) entsteht in zeitlicher Hinsicht eine höhere Flexibilität. Erzielte Ertragsüberschüsse können bei Bedarf in späteren Jahren durch Aufwandüberschüsse kompensiert werden (statistisches Ausgleichskonto).

Wir sind überzeugt, dass unsere Räte mit dieser durch das statistische Ausgleichskonto gewonnenen Flexibilität noch bewusster umgehen müssen. In den letzten Jahren wurde im Voranschlag der Spielraum der Schuldenbremse meist ausgenutzt und es wurden im gesetzlich zulässigen Rahmen Aufwandüberschüsse budgetiert. Damit haben wir uns ständig am finanzpolitischen Limit bewegt. Um künftig flexibler zu werden, müssen wir in der Regel mindestens ausgeglichene Ergebnisse budgetieren, wie wir dies bereits im AFP 2019–2022 ab 2020 vorgesehen haben. Schliessen die Jahresrechnungen besser ab als budgetiert, werden diese Verbesserungen dem statistischen Ausgleichskonto der Schuldenbremse gutgeschrieben. So können wir uns eine Reserve erarbeiten, welche wir in den Folgejahren gezielt einsetzen können. Diese Flexibilität hilft uns auch bei der Bewältigung des demografischen Wachstums.

Das demografieabhängige Wachstum bis ins Jahr 2030 erfolgt nicht kontinuierlich. Während der Ertrag nahezu linear ansteigen könnte, zeichnet sich beim Aufwand, insbesondere beim Alternativszenario, ein progressives Wachstum ab. Die kantonalen Rechnungsergebnisse beginnen sich ab dem Jahr 2022 mit zunehmender Geschwindigkeit zu verschlechtern. Ab dem Jahr 2024 könnte der Kanton Luzern im Gegenzug von der neuen Regelung beim NFA profitieren (vgl. Kap 5.2.1) und so die Ergebnislücke schrittweise wieder schliessen. Wir schaffen deshalb Reserven, um temporäre, durch die Demografie bedingte Defizite zu überbrücken. Dazu belassen wir eventuelle Verbesserungen der Jahresrechnungen gegenüber den Budgets auf dem statistischen Ausgleichskonto der Schuldenbremse und setzen diese Mittel erst in der Übergangsphase ab 2022 zur Entlastung ein.

## 6 Fazit

Wir wollen die staatlichen Leistungen auch in Anbetracht der demografischen Entwicklung nachhaltig sicherstellen. Im Basisszenario der vorliegenden Langfristperspektiven erlaubt es das demografieabhängige Wachstum der Erträge, die demografieabhängigen Aufwandsteigerungen des Kantons bis 2030 zu finanzieren. Somit bleibt aus demografischer Sicht grundsätzlich auch unser heutiges Leistungsniveau finanzierbar. Damit dies wirklich gelingt, sind jedoch Massnahmen notwendig.

Im Alternativszenario werden nebst rein demografischen Auswirkungen weitere mögliche Einflüsse berücksichtigt, die zu höheren Kosten oder tieferen Erträgen führen könnten. Ohne Massnahmen würden sich im Alternativszenario die Jahresergebnisse mit zunehmender Geschwindigkeit verschlechtern. Deshalb würden die Nettoschulden von 2016–2030 um 870 Millionen Franken zunehmen. Das Basisszenario und das Alternativszenario beruhen auf dem Grundsatz der No-Policy-Change und beinhalten zahlreiche Variablen und Unsicherheiten, die eine weitere Streuung verursachen könnten.

Um sowohl auf das Basisszenario als auch auf das anspruchsvollere Alternativszenario vorbereitet zu sein, sieht unser Rat folgende Massnahmen vor:

1. **Wir setzen den AFP 2019–2022 konsequent um und profitieren damit von einer guten Ausgangslage:** Die Grundvoraussetzung, um die künftigen demografischen Entwicklungen finanziell erfolgreich zu meistern, ist eine finanziell ausgeglichene Ausgangslage. Im AFP 2019–2022 ist es uns gelungen, die staatlichen Leistungen und deren Finanzierung in Einklang zu bringen. Diese Planung muss in den nächsten Jahren konsequent umgesetzt werden. Dazu gehören auch die kantonale Steuergesetzrevision 2020 sowie die AFR18.
2. **Wir erachten die Effizienzsteigerung als Daueraufgabe:** Wir werden die Effizienz stetig weiter verbessern und dies auch von unseren externen Leistungserbringern einfordern. Wir setzen dazu neue Technologien und eine effiziente Infrastruktur ein.
3. **Wir nutzen die Chancen, welche uns die Demografie bietet, konsequent:** Geht demografiebedingt in gewissen Aufgabenbereichen der Mittelbedarf zurück, werden die Mittel für diese Aufgaben reduziert und die nicht mehr benötigten Mittel zur Neupriorisierung in die Gesamtplanung eingebracht.
4. **Wir priorisieren unsere Leistungen fortlaufend und verzichten auf neue, nicht zwingend notwendige Leistungen:** Ein Leistungsausbau, der über die demografische Entwicklung hinausgeht, kann nur finanziert werden, wenn entweder die Einnahmen entsprechend steigen oder andere Leistungen im selben Umfang reduziert werden. Der AFP 2019–2022 zeigt deutlich, dass kein finanzieller Handlungsspielraum besteht um allfällige weiter gehende Leistungsansprüche der Öffentlichkeit und der Politik ohne entsprechende Mehreinnahmen (Gebühren, Steuern) zu finanzieren. Mit Beginn der Legislatur 2019–2023 werden wir die Kantonsstrategie erneut überprüfen und sie anhand des Finanzleitbildes und unter Berücksichtigung des vorliegenden Planungsberichtes priorisieren.
5. **Die AFR18 soll, wie von unserem Rat mit B 145 vom 16. Oktober 2018 beantragt, beschlossen und umgesetzt werden:** Die AFR18 ist einerseits ein

zentrales Element, um den Kantonshaushalt ab 2020 ins Gleichgewicht zu bringen. Ihre dynamische Komponente ist andererseits wichtig, um den Kantonshaushalt anschliessend im Lot zu behalten. Sie trägt zu einer gleichmässigeren Verteilung des künftigen demografiebedingten Ausgabenwachstums auf Kanton und Gemeinden bei. Das durch die Demografie verursachte kantonale Ausgabenwachstum wird leicht gedämpft, liegt aber nach wie vor über jenem der Gemeinden.

6. **Wir nutzen die Chancen der SV17 zur Finanzierung des demografischen Wachstums:** Die kantonale Anschlussgesetzgebung der SV17, die kantonale Steuergesetzrevision 2020, ist notwendig, um ab 2020 ausgeglichene Rechnungen zu erzielen und das Basisszenario zu finanzieren. Zusätzlich wird ab 2024 mit der in der SV17 vorgesehenen Anpassung des NFA die Finanzierung des Alternativszenarios unterstützt.
7. **Wir schaffen Reserven, um temporäre, demografiebedingte Defizite zu überbrücken:** Wir belassen allfällige Verbesserungen der Jahresrechnungen gegenüber den Budgets auf dem statistischen Ausgleichskonto der Schuldenbremse und setzen diese Mittel erst in der Übergangsphase ab 2022 zur Entlastung ein.

Die demografieabhängigen Langfristperspektiven behandeln selbstredend schwerwichtig die demografischen Einflussfaktoren. Sie beleuchten damit einen wesentlichen Aspekt der künftigen Entwicklung der Kantonsfinanzen. **Die finanziellen Herausforderungen aus der demografischen Entwicklung können erfolgreich gemeistert und die staatlichen Leistungen gesichert werden, wenn wir die genannten Massnahmen konsequent umsetzen.**

Weitere Aspekte, wie beispielsweise eine veränderte Gesetzgebung oder eine Anpassung des Leistungsniveaus, bleiben im vorliegenden Planungsbericht weitgehend unberücksichtigt. Sie stellen zusätzliche Chancen und Risiken dar. Es ist jeweils die Aufgabe und Funktion unserer Planungsinstrumente Kantonsstrategie und Legislaturprogramm und vor allem des Aufgaben- und Finanzplans, alle Aspekte innerhalb einer Planungsperiode integriert zu berücksichtigen.

## **7 Antrag**

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, von unserem Planungsbericht «Demografieabhängige Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen» in zustimmendem Sinn Kenntnis zu nehmen.

Luzern, 6. November 2018

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Robert Küng

Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

**Kantonsratsbeschluss  
über den Planungsbericht «Demografieabhängige  
Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen»**

vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

nach Einsicht in den Bericht des Regierungsrates vom 6. November 2018,

*beschliesst:*

1. Vom Planungsbericht «Demografieabhängige Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen» wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber:

**Verzeichnis der Beilagen**

Anhang 1    Literatur

Anhang 2    Modell, Daten und Annahmen

**Literatur**

- Brändle, Thomas / Colombier, Carsten (2016): What drives public health care expenditure growth? Evidence from Swiss cantons, 1970-2012. In: Health Policy 120: 1051-1060.
- Brändle, Thomas / Colombier, Carsten / Philipona, Arabela (2016): „Zunehmende Alterung trifft Kantone am stärksten“, in: Die Volkswirtschaft 5/2016: 43.
- Eidgenössisches Finanzdepartement (2017): Ausgabenprojektionen für das Gesundheitswesen bis 2045. Working Paper Nr. 21. [www.efd.admin.ch](http://www.efd.admin.ch)
- Hauser, Christoph / Lötscher, Alex (2013): Steuertarifreformmodelle für den Kanton Luzern. Hochschule Luzern, Arbeitsbericht IBR 004/2013
- Kanton Luzern (2017): Bericht Versorgungsplanung Langzeitpflege Kanton Luzern 2018-2025
- Kanton Schaffhausen (2017): Demografiestrategie. [www.sh.ch](http://www.sh.ch)
- LUSTAT Statistik Luzern (2017): Wohlstand und Armut im Kanton Luzern. [www.lustat.ch](http://www.lustat.ch)
- LUSTAT Statistik Luzern (2017): Methodenbericht – LUSTAT Bevölkerungsszenarien 2016-2045. [www.lustat.ch](http://www.lustat.ch)
- Morger, Mario (2017): Kalte und reale Progression über den Zeitraum 1996-2015. Eidgenössische Steuerverwaltung

### **Modell, Daten und Annahmen**

Die Szenarien wurden mittels der Fortschreibungsmethode erzeugt: Die Zeitreihen 2016–2030 gehen von einem bekannten Anfangszustand aus, meist von effektiven Daten des Jahres 2016, teilweise auch 2017. Dieser Anfangswert wird mit verschiedenen Wachstumsraten multipliziert, um für die jeweils darauffolgenden Jahre bis 2030 Schritt für Schritt zu berechnen.

Die Wachstumsraten ihrerseits sind begründete Annahmen, das heisst es handelt sich nicht um ein Trendszenario, bei dem Entwicklungen aus der Vergangenheit weitergeschrieben werden. Vielmehr werden alle Annahmen aus demografischen Entwicklungen und weiteren, erhärteten Einflussfaktoren hergeleitet. Wo es nicht explizit anders erwähnt ist, basieren alle Annahmen auf dem geltenden Recht, den aktuellen politischen Programmen und den gesellschaftlichen Verhaltensmustern zum Zeitpunkt der Berechnung. Zukünftige Reformen und Investitionsvorhaben wurden nicht antizipiert, ausser in wenigen Fällen, wo bereits beschlossene und finanziell quantifizierte Vorhaben unmittelbar anstehen (siehe unten, Datenkorrekturen).

Als Datenbasis dienen im Kern folgende Quellen:

- Demografie: Kantonales Bevölkerungsszenario von der Lustat Statistik Luzern, Stand Oktober 2016, mittleres Szenario sowie die Bevölkerungsstatistik,
- Gemeindefinanzen: Daten des Rechnungsjahres 2016 der laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung aus der Lustat Gemeindefinanzstatistik,
- Rechnungen Kanton: Daten des Rechnungsjahres 2016 gemäss Jahresbericht, teilweise ergänzt um Vorabzüge des Rechnungsjahres 2017 und detaillierte Angaben zu einzelnen Aufgabengebieten von den zuständigen Dienststellen und der Ausgleichskasse Luzern,
- Thematische Statistiken der Lustat und vom Bundesamt für Statistik je nach Aufgabengebiet, unter anderem die Sozialhilfestatistik, die Statistik der Gesundheitskosten, die Statistik der Lernenden und die Steuerstatistik,
- Angaben aus den Modellen zur Referenzstudie «Langfristperspektiven 2016» des Bundes, vor allem zu makroökonomischen Rahmenbedingungen, dank freundlicher Unterstützung der Eidg. Finanzverwaltung.

Die Rechnungsdaten wurden konsolidiert, indem Doppelzählungen ausgeschlossen wurden. Durchlaufende Beiträge und Einlagen/Entnahmen in Fonds wurden nicht berücksichtigt. Interne Verrechnungen sowie Transfers von den Gemeinden zum Kanton, vom Kanton zu den Gemeinden und zwischen Gemeinden wurden durch Abzug beim Empfänger eliminiert.

Beim Kanton sind die Investitionsausgaben über die Abschreibungen berücksichtigt. Bei den Gemeinden können die Abschreibungen den Aufgabengebieten nicht zugeordnet werden, stattdessen wurden die Nettoinvestitionen im Dreijahresmittel (2014–2016) angerechnet.

An einigen Stellen wurden in Absprache mit den Fachpersonen der Departemente Bereinigungen der Ausgangs- oder Fortschreibungswerte vorgenommen, um ausserordentliche Effekte im jeweiligen Rechnungsjahr zu eliminieren oder zu berücksichtigen; so bei den Steuererträgen (Mittelwerte über mehrere Jahre bei stark schwankenden Positionen), bei der Langzeitpflege (Bundesgerichtsurteil zur Mittel- und Gegenstände-Liste, MiGeL) und im Bildungswesen (Anpassung Abgrenzungspraxis 2017, Ausweitung Studierendenzahlen Medizin, Finanzierung Berufsprüfungen und Höhere Fachprüfungen nach neuem Recht usw.).

Folgende Rechnungspositionen wurden für die demografieabhängige Modellierung verwendet (meist nach Aufgabenbereichen beim Kanton und nach der funktionalen Gliederung bei den Gemeinden, jedoch nach Kontenarten bei den Fiskalerträgen und beim Zinsaufwand):

- Bildung: Volksschulbildung, Gymnasiale Bildung, Berufs- und Weiterbildung und Hochschulbildung beim Kanton (BKD); Kindergarten, Volksschule, Sonderschule und Kantonsschule bei den Gemeinden,
- Gesundheit: Gesundheit und Teil IPV aus Sozialversicherungen beim Kanton (GSD); Krankenversicherung bei den Gemeinden,
- Existenzsicherung: Teil AHV/EL aus Sozialversicherungen sowie Angaben zur WSH im Bereich Asyl/Flüchtlinge/VA beim Kanton (GSD); sonstige Sozialversicherungen und gesetzliche Fürsorge bei den Gemeinden,
- Langzeitpflege: Kranken- und Pflegeheime, ambulante Krankenpflege und Altersheime bei den Gemeinden,
- Fiskalerträge: Einkommens- und Vermögenssteuer, Sondersteuern auf Kapitalauszahlungen, Quellen-, Personal- und Erbschaftssteuer sowie Nachsteuern und Steuerstrafen bei Kanton und Gemeinden, zudem der Anteil der natürlichen Personen am Kantonsanteil Bundessteuer beim Kanton,
- Zinsaufwand: Passivzinsen (Gemeinden) bzw. Zinsaufwand (Kanton).

Alle übrigen Positionen fliessen in die übrigen Aufwände bzw. Erträge ein.

Die Modellierung der einzelnen Aufgabengebiete basiert auf folgenden zentralen Annahmen:

- Vorgabe «No-Policy-Change» gemäss Auftrag in der Motion M 237, dort beschrieben als «unter der Annahme der heutigen Gesetzgebung und des heutigen Leistungsniveaus». Abweichungen von diesem Grundsatz sind gekennzeichnet (z.B. Alternativszenario mit Bildungsexpansion Tertiärstufe). Das «heutige Leistungsniveau» kann unterschiedlich interpretiert werden: Einerseits als stabiler Input, das heisst unveränderte Kosten pro Leistungseinheit. Dies ist der Leitgedanke des Basisszenarios. Andererseits bedeutet heutige Leistung im Sinne eines stabilen Outputs, dass nötigenfalls mit Anpassungen an die Kostenentwicklung pro Leistungseinheit zu rechnen ist. In diese Richtung geht das Alternativszenario.
- Keine Teuerung, alle Werte zu Preisen von 2016. Wo nötig wurden die Werte anhand des Landesindex der Konsumentenpreise bzw. der LIK-Prognose des Seco auf die Basis 2016 umgerechnet.
- Das Reallohnwachstum entspricht dem Produktivitätsfortschritt. Die Grössen entsprechen bis 2019 dem realen BIP-Wachstum p.c., ab 2020 betragen sie 1,2 Prozent (analog Studie Bund). Der Mischindex (AHV/EL) entspricht teuerungsbereinigt dem halben Reallohnwachstum.
- BIP-Wachstum Schweiz bis 2019 gemäss Seco-Konjunkturprognosen vom Dezember 2017. Der Anteil des Kantons Luzern am schweizerischen BIP bleibt in dieser Periode stabil. Ab 2020 wächst das reale BIP mit dem Produktivitätsfortschritt und der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (18- bis 64-Jährige) gemäss Luzerner Bevölkerungsszenarien. Da die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter langsamer zunimmt als die Gesamtbevölkerung, liegt das reale BIP-Wachstum pro Kopf tiefer als der Produktivitätsfortschritt, die Werte bewegen sich zwischen 0,4 und 0,7 Prozent pro Jahr.
- Der Konjunkturfaktor wird aus der Finanzplanung des Bundes (Schuldenbremse) übernommen, ab 2020 beträgt er 1. Alle Erträge werden um diesen Faktor korrigiert.

- Erläuterungen zu den Annahmen, die dem Luzerner Bevölkerungsszenario (mittleres Szenario) zugrunde liegen, finden sich im Methodenbericht von der Lustat Statistik Luzern (2017).
- Alle übrigen Aufwände und Erträge, die nicht demografisch modelliert wurden, wachsen nach dem Muster der Referenzstudie der Eidgenössischen Finanzverwaltung mit dem BIP. Wenn Aufwände und Erträge mit dem BIP wachsen, wird der Anteil der Staatsausgaben von Kanton und Gemeinden am BIP konstant gehalten; das Wachstum der übrigen Aufwände und Erträge mit dem BIP entspricht damit der «No-Policy-Change»-Vorgabe.
- Der Zinsaufwand ist Teil des übrigen Aufwands, wächst im Basisszenario aber nicht mit dem BIP, sondern ist konstant (Annahme: unveränderte Bruttoverschuldung, unveränderte Refinanzierungskosten). Im Alternativszenario steigt das Verhältnis von Bruttozinsaufwand zu Bruttoverschuldung innert fünf Jahren schrittweise von 0,95 Prozent (2016) auf 1,28 Prozent (in Anlehnung an die Referenzstudie Bund). Dies entspricht einem Wachstum der Refinanzierungskosten um 35 Prozent. Jährlich sei ein Fünftel der Finanzierungen zu erneuern.

Zusätzlich kommen speziell im Bildungsbereich folgende Annahmen zum Zuge:

- Die Bildungsbeteiligung der für die verschiedenen Bildungsstufen relevanten Altersgruppen bleibt im Basisszenario auf allen Stufen unverändert bis 2030, das heisst die Lernendenzahlen entwickeln sich proportional zur jeweiligen Altersgruppe gemäss Bevölkerungsszenario. Die ebenfalls existierenden kantonalen Bildungsszenarien wurden nicht verwendet, da sie nicht mit der geforderten No-Policy-Change-Annahme kompatibel sind und eine bedeutende Aktualisierung ansteht.
- Im Alternativszenario «Bildungsexpansion» wird für die Tertiärstufe (Hochschulen, höhere Fachschulen) der seit 2005 beobachtete Expansionspfad vorerst fortgesetzt (2 Prozentpunkte jährlich zur demografischen Entwicklung addiert), um sich dann von 2021 bis 2030 auf das Niveau des Basisszenarios abzusenken.
- Im Basisszenario werden die Kosten pro Lernenden oder Lernende real konstant gesetzt.
- Im Alternativszenario mit Baumol-Effekt beträgt der Produktivitätsfortschritt im Bildungswesen auf der Primar- und Sekundarstufe (ohne Berufs- und Weiterbildung) nur 80 Prozent des Reallohnwachstums, das heisst die Kosten pro Lernenden oder Lernende steigen um gut 0,2 Prozent pro Jahr.
- Allfällige Veränderungen der Finanzierungsstruktur (z.B. Gebührenfinanzierung an Gymnasien), der Angebote (z.B. Betreuungsstätten und Tagesschulen) oder der Unterrichtsverpflichtungen fliessen nicht in die Szenarien ein, ebenso wurden keine Infrastrukturinvestitionen und keine Veränderungen am Muster der Fächerwahl im Tertiärbereich modelliert (Ausnahme: beschlossene Expansion der Studienplätze Medizin). Anpassungen an der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUUV) und an den Tarifen der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (FHV) könnten finanzielle Auswirkungen haben und sind ebenfalls unberücksichtigt.
- Berücksichtigt wurden hingegen die Neuregelung der Finanzierung von Berufsprüfungen und höheren Fachprüfungen ab 2017 sowie verschiedene kleinere Bereinigungen der Ausgangswerte um einmalige Effekte.
- Im Hochschulbereich wird knapp ein Drittel des Aufwands als nicht demografieabhängig betrachtet (v.a. Globalbeiträge und Bibliothek) – es scheint nicht plausibel, dass diese Beträge demografiebedingt sinken.

Die Gesundheit (ohne Langzeitpflege) wurde wie folgt modelliert:

- Die Kostenstruktur nach Alter (aber nicht das Niveau) entspricht im Kanton Luzern derjenigen in der Schweiz (geschätzt vom Bundesamt für Statistik).
- Morbiditätseffekt: Ein Anstieg der Lebenserwartung führt zu einem späteren Eintritt der Gesundheitskosten. Wie in der Referenzstudie des Bundes wird die Hälfte der gewonnenen Lebensjahre in gutem Gesundheitszustand verbracht.
- Einkommenseffekt: Die Pro-Kopf-Gesundheitsausgaben steigen mit dem BIP pro Kopf, multipliziert mit einer Elastizität von 1,1.
- Baumol-Effekt: Der Produktivitätsfortschritt im Gesundheitswesen ohne Langzeitpflege beträgt nur 60 Prozent des Reallohnwachstums.
- Im Alternativszenario mit stärkerem Kostenwachstum werden der demografische Effekt abzüglich Morbiditätseffekt für das Mengenwachstum und das Wachstum der OKP-Kosten pro Kopf (siehe unten IPV) als Preiseffekt berücksichtigt.
- Zukünftige Änderungen der Verordnung über den Risikoausgleich in der Krankenversicherung, die derzeit in Diskussion sind, sind nicht berücksichtigt, da die Auswirkungen noch nicht quantifizierbar sind.
- Die übrigen Kosten (Kosten exkl. Spitalfinanzierung) im Gesundheitsbereich wachsen mit dem BIP (übriger Aufwand).

Für die individuelle Prämienverbilligung gilt:

- Die IPV wächst mit der Durchschnitts- beziehungsweise Richtprämie (Preiseffekt) und der Anzahl der IPV-Beziehenden (Mengeneffekt). Die No-Policy-Change-Vorgabe wird somit bezüglich der sozialpolitischen Wirkung interpretiert, nicht bezüglich unveränderter Parameter in der Verordnung oder unveränderter eingesetzter Mittel.
- Das Verhältnis von kantonaler Richtprämie zu Durchschnittsprämie bleibt stabil.
- Die Prämien wachsen mit den OKP-Kosten pro Kopf.
- Das Wachstum der OKP-Kosten ist aus den «Langfristperspektiven 2016» des Bundes übernommen. Eine allfällige zukünftige Anpassung des Anteils der OKP-Kosten, die der Bund einschiesst, ist im Gegensatz zur Referenzstudie des Bundes nicht modelliert.
- Die Mengen entwickeln sich mit den EL-Beziehenden für die IPV zur EL, mit den WSH-Beziehenden für die IPV zur WSH und mit der Gesamtbevölkerung für die übrige IPV.
- Der Bundesbeitrag zur IPV wächst mit den OKP-Kosten.
- Uneinbringliche KV-Prämien und Verwaltungskosten wurden nicht speziell modelliert (d.h. übriger Aufwand).

Die Szenarien zur Existenzsicherung gründen auf folgenden Annahmen:

- Die EL an AHV-Beziehende und die EL an IV-Beziehende entwickeln sich gemäss den jeweiligen Wachstumsraten im Szenario des Bundes gemäss Botschaft zur EL-Reform (S. 94, Szenario zur Kostenentwicklung ohne Revision), korrigiert um die leicht andere Bevölkerungsentwicklung im Kanton Luzern im Vergleich zur Schweiz insgesamt. Das Szenario nimmt also an, dass die Entwicklung der durchschnittlichen Leistungen pro Kopf gleichlaufend (aber nicht auf dem gleichen Niveau) mit der schweizerischen Entwicklung sein wird.
- Bei den EL stammen die Wachstumsraten der Jahre 2018–2019, abweichend von anderen Aufgabengebieten, aus dem AFP 2018–2021. Infolge des Konsolidierungsprogramms 2017 sind die Kosten in diesen Jahren anders verteilt. Ab 2020 können die EL-Szenarien des Bundes verwendet werden.
- Die Annahmen beinhalten keine Massnahmen aus der im Zeitpunkt der Berechnung nicht beschlossenen EL-Revision des Bundes. Die allfällige Erhöhung der Mietzinsmaxima, die im AFP eingeplant ist, wurde nicht berücksichtigt.
- Die Verwaltungskosten EL entwickeln sich mit dem BIP.

- Bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) werden die altersspezifischen Sozialhilfequoten 2016 als stabil angenommen.
- Die WSH-Rückerstattungen und der kantonale Aufwand im Bereich Asyl/Flüchtlinge/VA wachsen im Gleichschritt mit den Aufwänden der Gemeinden. Effekte, die die starke Zuwanderung 2015 im Asylbereich in einigen Jahren auf die kantonalen, später auch kommunalen Aufwendungen haben könnte, wurden nicht berücksichtigt.

Im Bereich der Langzeitpflege ist das Szenario folgendermassen aufgebaut:

- Es wird unterschieden zwischen der Restfinanzierung (demografisch modelliert) und den übrigen Leistungen (nicht demografisch modelliert, wächst wie übriger Aufwand mit dem BIP). Die Erträge aus Heimtaxen wachsen mit dem Total von der Restfinanzierung und den übrigen Leistungen.
- Im stationären Bereich werden Annahmen gemäss Bedarfsmodellen des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums verwendet (Szenario I, Variante 5), die auch der kantonalen Versorgungsplanung Langzeitpflege 2018–2025 zugrunde liegen. Ein Anstieg der Lebenserwartung führt in diesem Szenario vollständig zu einem späteren Eintritt der Pflegebedürftigkeit (in Abweichung von der Referenzstudie des Bundes, wo nur die Hälfte der gewonnenen Lebensjahre in gutem Gesundheitszustand verbracht wird).
- Die Restfinanzierung der stationären Angebote entwickelt sich grundsätzlich mit dem in der Versorgungsplanung ermittelten Bedarf, sinkt aber in der kurzen Frist nicht (im Unterschied zu diesen Bedarfsmodellen), weil einmal existierende Kapazitäten nur schwer kurzfristig abgebaut werden können.
- Die Versorgungsplanung Langzeitpflege enthält eine Umlagerung zwischen den Angeboten: 10 Prozent der stationären Pflege verlagert sich bis 2020 zur ambulanten Pflege.
- Im ambulanten Bereich wachsen die Kosten für die ersten fünf Jahre gemäss der Versorgungsplanung Langzeitpflege (rund 8 % pro Jahr), sinken danach und entsprechen ab 2025 dem rein demografisch getriebenen Wachstum. Das demografieabhängige Wachstum wird über die Spitexquoten 2016 ermittelt, geht dann aber vom höheren Niveau nach Abschluss der Leistungsverlagerung von stationär zu ambulant aus.
- Im Basisszenario ist kein Einkommenseffekt und kein Baumol-Effekt modelliert (z.T. abweichend von der Referenzstudie des Bundes): Reallohnsteigerungen können demnach durch Produktivitätssteigerungen, Professionalisierung und Mutationsgewinne kompensiert werden. Im Alternativszenario wirkt der Baumol-Effekt bei der Restfinanzierung vollständig (d.h. keine Produktivitätsfortschritte).

Zu den Fiskalerträgen wurden folgende Annahmen hinterlegt:

- Das heute beobachtete Muster der Erträge aus der Einkommens- und Vermögenssteuer nach Altersgruppe hat bis 2030 Bestand, das heisst es gibt keinen Kohorten-Effekt. Die altersabhängigen Muster gelten für alle Generationen gleichermassen.
- Das Verhältnis von Unternehmensgewinnen und Löhnen am BIP bleibt konstant, das heisst die Einkommen steigen mit dem BIP pro Kopf.
- Die durchschnittliche Anzahl Personen pro Steuerpflichtigen (kann eine Einzelperson oder ein Ehepaar sein) bleibt je Altersgruppe konstant.
- Die Anteile an der Bundessteuer von natürlichen Personen und die Quellensteuererträge wachsen mit denselben Raten wie die kantonale und kommunale Einkommenssteuer. Die Personalsteuer wächst mit der Bevölkerung ab 18 Jahren. Die Sondersteuern auf Kapitalauszahlungen wachsen mit der Bevölkerung von

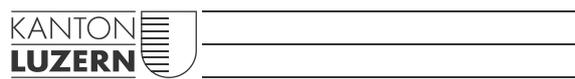
41 bis 65 Jahren, wobei die Altersjahre 61–65 vierfach gewichtet sind. Die Erbschaftssteuer entwickelt sich proportional zur Anzahl Todesfälle im Bevölkerungsszenario. Die Nachsteuern und Steuerstrafen und die Eingänge abgeschriebener Steuern wachsen mit denselben Raten wie die Einkommens- und Vermögenssteuererträge.

- Ein Wachstum des Bruttoinlandprodukts pro Kopf wirkt sich positiv auf die steuerbaren Einkommen aus: In der Basisvariante überproportional mit Faktor 1,25 (Kanton und Gemeinden) und Faktor 1,5 (Bundessteuer) aufgrund der realen Progression, in einem Alternativszenario proportional (Faktor 1).
- Die Annahmen beinhalten keine Elemente der Steuervorlage 17 (Bund), und der Steuergesetzrevision 2020 (Kanton) sowie keine Änderungen an den Steuerfüssen und -tarifen.

Basisszenario und Alternativszenario in der Synthese der Aufgabengebiete unterscheiden sich wie folgt:

	Basisszenario	Alternativszenario
Bildung ohne Tertiär	Abhängig von der Demografie	Zusätzlich Baumol-Effekt (steigende Kosten pro Lernende/n)
Bildung Tertiär	Abhängig von der Demografie	Zusätzlich abgeschwächte Fortsetzung Bildungsexpansion
Gesundheit	Abhängig von der Demografie mit Kostenwachstum	Abhängig von der Demografie und dem Prämienwachstum
Langzeitpflege	Abhängig von der Demografie mit Verschiebung stationär-ambulant	Zusätzlich Baumol-Effekt (steigende Kosten pro Leistung)
Existenzsicherung	Nach Modell Bund (EL) und Demografie (WSH)	(wie Basisszenario)
IPV	Abhängig von der Demografie	(wie Basisszenario)
Zinsaufwand	Heutiges Zinsniveau	Zinsniveau steigt an
Steuererträge	Abhängig von der Demografie, dem Reallohnwachstum und der realen Progression	Ohne reale Progression (ebenfalls erwähnt: nur demografieabhängiges Szenario)
Übrige Aufwände und Erträge	Abhängig vom BIP	(wie Basisszenario)

Tab. 4: Vergleich der Szenarien



**Staatskanzlei**

Bahnhofstrasse 15  
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33  
[staatskanzlei@lu.ch](mailto:staatskanzlei@lu.ch)  
[www.lu.ch](http://www.lu.ch)