

Luzern, 22. September 2026

ANTWORT AUF ANFRAGE**A 745**

Nummer: A 745
Protokoll-Nr.: 1121
Eröffnet: 30.03.2026 / Finanzdepartement

Anfrage Fleischlin Priska und Mit. über die Optimierung der Budgetierung im AFP und im Voranschlag

Zu Frage 1: Wird ein standardisiertes Prognosemodell verwendet? Falls ja, bitten wir um eine Beschreibung der berücksichtigten Einflussfaktoren.

Der Kanton prognostiziert die Steuererträge differenziert nach den einzelnen Ertragsbestandteilen der Staatssteuern sowie den Anteilen an den Bundessteuern. Für die Einkommens-, Vermögens-, Gewinn- und Kapitalsteuern werden jährliche Wachstumsparameter festgelegt. Für die direkte Bundessteuer werden die Parameter der Einkommens- und Gewinnsteuern unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Fälligkeitssysteme übernommen.

Veränderungen des Steuerfusses sowie die finanziellen Auswirkungen beschlossener, geplanter oder absehbarer Gesetzesanpassungen auf Bundes- oder Kantonsebene werden anhand der verfügbaren Datengrundlagen berücksichtigt. Ebenso fliessen Sondereffekte und erwartete Schwankungen bei den Erträgen von Unternehmen im obersten Segment (A-Kunden) in die Prognosen ein.

Die erwarteten Nachträge bei den Staatssteuern werden gemäss § 52 der Verordnung zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLV, SRL Nr. [600a](#)) regelbasiert nach dem Quotenmodell (siehe Frage 2) abgegrenzt. Die übrigen Steuerarten – insbesondere Quellen-, Personal-, Kapitalauszahlungs-, Nach- und Straf-, Grundstückgewinn-, Handänderungs- und Erbschaftssteuern – werden separat prognostiziert. Die Anteile an der Verrechnungssteuer und der OECD-Mindestbesteuerung werden ebenfalls separat geschätzt.

Aus den prognostizierten Steuererträgen werden weitere Positionen wie Steuerabschreibungen und Entschädigungen an die Gemeinden abgeleitet.

Zu Frage 2: Welche Kennzahlen werden für eine Prognose der Steuererträge beigezogen?

Grundlage der Steuerertragsprognosen bilden die jährlichen Wachstumsraten der Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen sowie der Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen. Als Basis dienen die Erfahrungswerte aus den Vorjahren. Mögliche positive oder negative Einflüsse in den Planjahren werden anhand verschiedener Konjunkturindikatoren wie BIP-Prognosen, Lohnentwicklung, Beschäftigungsgrad, Bevölkerungsentwicklung, Börsenentwicklung und Zinsumfeld gesamthaft beurteilt.

Die Prognosen werden von einer interdisziplinären Fachgruppe mit Vertretungen der Dienststelle Steuern, der Dienststelle Finanzen, LUSTAT Statistik Luzern und des Stabs des Finanzdepartements (FDDS) erarbeitet. Die periodengerechten Abgrenzungen der Staatssteuererträge erfolgen regelbasiert gemäss den Vorgaben der Verordnung zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLV, § 52 Abs. 2 lit. b–e sowie Abs. 3). Das Quotenmodell sieht vor, dass ab 2025 die Abgrenzungen mittels relativer Zuschlagsquoten, d. h. in Prozenten der im aktuellen Jahr in Rechnung gestellten Steuern berechnet werden. Damit bildet die neuste Ertragssituation die Basis für die Abgrenzungen (siehe auch [B 94 b](#), Jahresbericht 2025 – Teil II, Aufgabenbereich H9-4061 Steuern, Bemerkungen zur Erfolgsrechnung, Seite 224). Dieses Abgrenzungsmodell wurde in Absprache mit der Finanzkontrolle entwickelt.

Zu Frage 3: Auf welcher Datengrundlage werden die prognostizierten Steuererträge und -nachträge erstellt?

Die Ertragsschätzungen des Budgetjahres werden auf den Basiswerten der Hochrechnung 1 des laufenden Jahres weiterentwickelt. Diese erste Hochrechnung basiert auf aufbereiteten Daten aus dem Lu Tax-System der Dienststelle Steuern. Zum Prognosezeitpunkt wird der Versand der Akontorechnungen des laufenden Jahres simuliert und um die erwarteten Rechnungsanpassungen für die Monate Juni bis Dezember ergänzt. Diese im Verhältnis zum Gesamtvolumen geringen Fakturaveränderungen werden anhand der Erfahrungswerte aus den Vorjahren geschätzt.

Die Erträge der folgenden Planjahre werden auf der Basis des jeweiligen Vorjahres abgeleitet. Der Kanton Luzern verbucht die Steuererträge periodengerecht. Wie in der Antwort zu Frage 1 ausgeführt, werden die erwarteten Nachträge einer Steuerperiode gemäss § 52 FLV regelbasiert mittels Quotenmodell als Zuschlag auf den fakturierten Steuerertrag berechnet und dem Ertrag des laufenden Jahres zugerechnet.

Zu Frage 4: Wie können potenzielle Einnahmen der Schweizerischen Nationalbank (SNB) künftig angemessen im Budget berücksichtigt werden? Welche alternativen Ansätze verfolgen andere Kantone im Vergleich zur heutigen Luzerner Praxis, diese Einnahmen nicht zu berücksichtigen?

Bei der Budgetierung von Erträgen wird grundsätzlich deren Eintrittswahrscheinlichkeit berücksichtigt. Erträge sollen nur dann in den Voranschlag aufgenommen werden, wenn zum Zeitpunkt der Budgetierung mit hinreichender Sicherheit davon ausgegangen werden kann, dass sie tatsächlich vereinnahmt werden können. Die Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank (SNB) haben sich in den vergangenen Jahren als volatil erwiesen. Sowohl die Höhe einer Ausschüttung als auch die Frage, ob überhaupt eine Ausschüttung erfolgt, können deutlich schwanken. Unser Rat festigt gemäss Finanzleitbild 2026 die Unabhängigkeit von den Ausschüttungen der SNB und plant deshalb die SNB-Erträge im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) sehr zurückhaltend ein. Diese werden auch nicht für wiederkehrende Ausgaben eingesetzt. Damit wird verhindert, wiederkehrende staatliche Ausgaben mit unsicheren und schwankenden Erträgen zu finanzieren. Dieses Vorgehen hat eine grosse Mehrheit der Fraktionen im Rahmen der Anhörung des Entwurfs des Finanzleitbildes 2026 gutgeheissen.

Fallen nicht budgetierte Ausschüttungen an, führen diese zu einer Verbesserung des Rechnungsergebnisses und des Nettovermögens respektive der Nettoschulden. Positive Rechnungsabschlüsse und damit die Verbesserung der Vermögenssituation haben zur Folge, dass die Investitionsfähigkeit des Kantons Luzern gestärkt wird.

Andere Kantone legen ihre Budgetierungspraxis im Rahmen ihrer jeweiligen finanzpolitischen Ausgangslage eigenständig fest. Entsprechend bestehen unterschiedliche Ansätze im Umgang mit möglichen SNB-Ausschüttungen respektive deren Budgetierung.

Zu Frage 5: Volatile Einnahmen werden in der Regel systematisch unterschätzt. Mit welcher Methode werden diese Einnahmen budgetiert? Welche alternativen Methoden gibt es?

Volatile Steuererträge sind sowohl in Wachstums- als auch in Rückgangsphasen anspruchsvoll zu prognostizieren. In den vergangenen Jahren war der starke Anstieg der Steuererträge bei einzelnen grossen juristischen Personen (A-Kunden) jedoch weniger auf Volatilität als auf den Aufbau neuen Steuersubstrats zurückzuführen. Die Prognosen wurden dabei insbesondere durch fehlende Erfahrungswerte sowie Verzögerungen zwischen Unternehmensansiedlung, Steuerdeklaration und Steuerbezug erschwert. Diese Wachstumsphase hat sich inzwischen weitgehend konsolidiert.

Zu Frage 6: Wie gewährleistet die Regierung, dass grössere Abweichungen von Budget und Rechnung vermieden werden?

Der Regierungsrat und die Verwaltung sind dem Grundsatz der Budgettreue verpflichtet. Auf der Ausgabenseite bestehen klare Vorgaben und Kontrollmechanismen. Gemäss § 22 des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG, SRL Nr. [600](#)) setzt jede Ausgabe kumulativ eine Rechtsgrundlage, einen Voranschlagskredit und eine Ausgabenbewilligung voraus. Damit ist gewährleistet, dass Ausgaben nur getätigt werden können, wenn sowohl die rechtlichen als auch die finanziellen und kompetenzrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Zusätzlich erstellt das Finanzdepartement gemäss § 50 Absatz 1c FLG zu Vorlagen an den Regierungsrat mit finanziellen Auswirkungen einen Mitbericht. Dadurch werden die finanziellen Auswirkungen entsprechender Geschäfte vor dem Entscheid des Regierungsrates zusätzlich geprüft.

Auf der Ertragsseite sind die Einflussmöglichkeiten des Kantons naturgemäss geringer. Wie in der Antwort zu Frage 4 ausgeführt, werden Erträge unter Berücksichtigung der Eintrittswahrscheinlichkeit geplant. Die tatsächliche Entwicklung lässt sich jedoch nur beschränkt steuern. Dies gilt insbesondere für grosse Finanzströme wie die Steuereinnahmen oder Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank. Konjunkturelle Entwicklungen, übergeordnete Entscheide oder andere Ereignisse können dazu führen, dass die tatsächlichen Erträge anders ausfallen als zum Zeitpunkt der Erarbeitung des AFP angenommen. Grössere Abweichungen zwischen Budget und Rechnung lassen sich deshalb nicht vollständig ausschliessen. Unser Rat begegnet diesem Risiko mit einer möglichst realistischen Budgetierung auf Basis der zum jeweiligen Budgetzeitpunkt verfügbaren Informationen und Erkenntnisse.

Zu Frage 7: Was plant der Regierungsrat, um im Rahmen des Voranschlages sowie des AFP künftig die Prognosequalität und die Transparenz zu steigern, gerade auch hinsichtlich der zusätzlichen Einnahmen der OECD-Ergänzungssteuer?

Die für den AFP erforderlichen Prognosen werden auf Basis der zum jeweiligen Planungszeitpunkt verfügbaren Informationen und nach dem Grundsatz der bestmöglichen Schätzung erstellt. Dazu werden aktuelle Hochrechnungen sowie bekannte rechtliche und wirtschaftliche Veränderungen sowie verfügbare externe Grundlagen berücksichtigt und die Prognosen überprüft und aktualisiert.

Die internationale Umsetzung der OECD-Mindestbesteuerung sowie mögliche Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen werden laufend beobachtet. Zur Plausibilisierung der Prognosen für die Hochrechnung und das jeweils folgende Budgetjahr steht die Dienststelle Steuern in regelmässigem Austausch mit den entsprechenden Unternehmen.

Zu Frage 8: Wie werden unvorhersehbare Ereignisse wie zum Beispiel Wegzug von Steuerzahlern, Firmenschliessungen, Steuersitzverlegungen, Währungsschwankungen und politische Ereignisse als Risikofaktoren berücksichtigt?

Generell gilt der Grundsatz, dass im Rahmen der Erarbeitung des AFP Sachverhalte eingeplant werden, wenn deren Eintretenswahrscheinlichkeit bei über 50 Prozent liegt. Alle unsicheren Ereignisse und Sachverhalte, die nicht im AFP eingeplant sind, werden im Rahmen des kantonalen Chancen- und Risikomanagements adressiert (vgl. B 94 b, Jahresbericht 2025, Seite 291, Kapitel «6.9 Chancen- und Risikomanagement»). Dieses Vorgehen gilt auch für die in der Frage erwähnten Faktoren.

Zu Frage 9: Inwiefern werden Risiken, die aus unterlassenen oder verzögerten Ausgaben und Investitionen – insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Soziales, Klima und Mobilität – entstehen können, im Rahmen einer gesamtheitlichen Risikomatrix systematisch erfasst und bewertet, und nach welchen Kriterien werden diese gegenüber den finanziellen Risiken abgewogen?

Ausgaben und Investitionen, die im AFP nicht berücksichtigt sind, können bestehende Risiken fortbestehen lassen oder zu neuen Risiken führen. Solche Sachverhalte werden von den Departementen im Rahmen der jährlichen Chancen- und Risikoanalyse berücksichtigt.

Soweit eine monetäre Quantifizierung möglich ist, werden sie als Chancen beziehungsweise Risiken gegenüber dem entsprechenden AFP bewertet und, soweit möglich, Massnahmen für den Umgang damit definiert.

Ist eine monetäre Quantifizierung nicht möglich, wird der Sachverhalt als sogenanntes «nicht quantifizierbares Thema» erfasst. Die möglichen Auswirkungen werden qualitativ entlang der Dimensionen Reputation, Personen/Mitarbeitende und Leistungsauftrag beurteilt. Auch für nicht quantifizierbare Themen werden soweit möglich entsprechende Massnahmen definiert.

Jede Dienststelle verfügt über eine Chancen- und Risikomanagement-Koordinationsstelle, die den Prozess koordiniert und die Fachexpertinnen und Fachexperten der Dienststelle bei der Analyse, Bewertung und Massnahmenplanung unterstützt. Der Chancen- und Risiken-Bericht wird im Rahmen des AFP erstellt und der KDS, Regierung und Kommissionen vorgestellt.

Zu Frage 10: Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass die wiederkehrenden Mehreinnahmen zeitnah und wirksam für Investitionen zugunsten der Bevölkerung sowie des Umwelt- und Klimaschutzes eingesetzt werden?

Wiederkehrende Mehreinnahmen werden im Rahmen der Erarbeitung des AFP identifiziert und aufgenommen. Sie erweitern den finanziellen Handlungsspielraum des Kantons, führen jedoch nicht automatisch zu zusätzlichen Ausgaben in bestimmten Aufgabenbereichen. Über die Verwendung eines allfälligen

zusätzlichen finanziellen Spielraums wird im ordentlichen AFP-Prozess entschieden. Dabei sind die verschiedenen finanzpolitischen und fachlichen Anforderungen gesamthaft zu berücksichtigen. Dazu gehören neben der Kantonsstrategie, dem Legislaturprogramm, dem Finanzleitbild und den Planungsberichten unter anderem auch politische Aufträge aus Vorstössen und Bemerkungen, übergeordnete gesetzliche Bestimmungen sowie Mengen- und Preisentwicklungen in den einzelnen Aufgabenbereichen. Dabei werden die kantonalen Leistungen und deren Finanzierung in ihrer Gesamtheit betrachtet.

Unser Rat unterbreitet Ihrem Rat auf dieser Grundlage den Aufgaben- und Finanzplan mit dem Entwurf des Voranschlags. Gemäss § 11 FLG beschliesst der Kantonsrat mit dem Voranschlag die Leistungen des Kantons und deren Finanzierung für ein Kalenderjahr.