

**Evaluation des Gesetzes über die Steuerung  
der Finanzen und Leistungen des Kantons  
Luzern**

**Gutachten zu den Teilbereichen  
„Finanzpolitische Steuerung /  
Schuldenbremse“ und „Konsolidierung“**

**Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger**  
Universität St.Gallen und Universität Luzern

**Dr. Terenzio Angelini**  
Universität St.Gallen

**Beatrice Mäder**  
Universität St.Gallen

**Roland Hofmann**  
Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften

**St.Gallen, 8. Mai 2015**

# Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>2</b>
<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Ausgangslage</b> .....	<b>9</b>
1.1 Gutachten .....	9
1.1.1 Auftrag und Zielsetzung .....	9
1.1.2 Arbeits- und Vorgehensweise .....	9
1.1.3 Fragestellungen an das Gutachterteam .....	10
1.1.4 Vorgehen und zu liefernde Ergebnisse .....	11
1.1.5 Abgrenzung .....	11
1.1.6 Grundlagen und Dokumente .....	12
<b>2 Finanzpolitische Ziele im Kanton Luzern</b> .....	<b>13</b>
2.1 Leitfragen .....	13
2.2 Regelungen .....	13
2.3 Beurteilung.....	15
<b>3 Instrumente / Massnahmen zur Schulden- resp. Defizitbegrenzung</b> .....	<b>21</b>
3.1 Leitfragen .....	21
3.2 Regelungen .....	21
3.3 Beurteilung.....	22
<b>4 Finanzpolitischen Entwicklungen unter dem Regime der Schuldenbremse</b>	<b>31</b>
4.1 Leitfragen .....	31
4.2 Autonomie.....	31
4.3 Finanzielle Entwicklung .....	32
4.3.1 Wirtschaftliche Entwicklung .....	33
4.3.2 Steuerbelastung .....	35
4.3.3 Verschuldung .....	38
4.3.4 Erfolgsrechnung.....	42
4.3.5 Investitionen.....	46
<b>5 „Flucht aus dem Budget“ - Scheinlösungen und Umgehungsmöglichkeiten</b>	<b>51</b>
5.1 Leitfragen .....	51
5.2 Regelungen .....	51
5.3 Beurteilung.....	52
<b>6 Ausgestaltung der Schuldenbremse: Durchsetzung und Sanktionen</b> .....	<b>60</b>

---

6.1	Leitfragen .....	60
6.2	Regelungen .....	60
6.3	Beurteilung.....	61
<b>7</b>	<b>Entwicklungsvorschläge .....</b>	<b>64</b>
7.1	Leitfragen .....	64
7.2	Entwicklungsvorschläge .....	64
<b>8</b>	<b>Anhang 1: Finanzielle Entwicklung im Kanton Luzern .....</b>	<b>66</b>
8.1	Steuerbelastung .....	66
8.2	Verschuldung .....	68
8.3	Zinsbelastung .....	69
8.4	Erfolgsrechnung.....	70
<b>9</b>	<b>Anhang 2: Finanzrechtlicher Rahmen im Kanton Luzern .....</b>	<b>72</b>
<b>10</b>	<b>Anhang 3: Polit-ökonomischer Hintergrund.....</b>	<b>81</b>
10.1	Autonomie, Selbstverantwortung, Verschuldungsursachen .....	81
10.2	Paradigma der Insolvenzunfähigkeit und das Funktionserhaltungsinteresse.....	82
10.3	Haushaltregeln aus ökonomischer Sicht .....	84
10.3.1	Handlungsbedarf .....	84
10.3.2	Idealtypische Fiskalregel .....	85
	<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>90</b>

## Zusammenfassung

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

Die Kantonsverfassung (und auch das Gemeindegesetz) im Kanton Luzern sehen für die finanzpolitische Steuerung einen ausgeglichenen Rechnungsabschluss resp. Finanzhaushalt vor. Allfällige Fehlbeträge sind abzutragen (§76 Kantonsverfassung, §79 Gemeindegesetz).

Mit der finanzpolitischen Steuerung werden zwei Ziele verfolgt: einerseits soll das Eigenkapital erhalten, andererseits sollen neue Schulden verhindert werden. Dies soll mit einem mittelfristig ausgeglichenen Haushalt erreicht werden. Der bisherige Lösungsansatz der finanziellen Steuerung sieht eine Schuldenbremse vor, welche auf jährlichen Vorgaben und einem mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung und der Geldflussrechnung (Steuerungsgrössen) basiert. Werden die mittelfristigen Ziele nicht eingehalten und fruchten Sanierungsmassnahmen nicht, sollen Steuererhöhungen geprüft werden.

Betrachtet man zunächst die *finanzpolitisch relevanten Kennziffern* seit 1990, lässt sich tendenziell eine *Verbesserung* erkennen. Die Verschuldung von Kanton und Gemeinden konnte markant reduziert werden, der Aufwand wie auch die Erträge entwickeln sich seit einigen Jahren relativ stabil. Während der Kanton Luzern in den 1990er Jahren noch hohe Defizite ausweisen musste, hat sich die Lage in den 2000er Jahren stark verbessert. In den jüngsten Jahren ist eine erneute Anspannung der Haushaltslage zu erkennen und die Finanzpläne zeigen einen gewissen Handlungsbedarf für die kommenden Jahre auf. Unterscheidet man zwischen konjunkturellem und strukturellem Saldo, wird dieses Bild im Grundsatz bestätigt. Inwiefern diese grundsätzliche Verbesserung der finanzpolitischen Ausgangslage auf die Einführung der Schuldenbremse zurückzuführen ist, muss offen bleiben. Zu kurz ist der Beobachtungszeitraum für eine solide empirische Überprüfung. Neben der Schuldenbremse können verschiedene weitere Faktoren zur Verbesserung der Haushaltslage beigetragen haben. Zu nennen wäre die allgemein gute konjunkturelle Verfassung, die Ausschüttung von Goldreserven sowie die allgemeinen Gewinnausschüttungen durch die Schweizerische Nationalbank, der Börsengang und die Aktienplatzierungen im Publikum der Luzerner Kantonalbank wie auch die allgemeine Gewinnzunahme im Unternehmenssektor.

Betrachtet man in einem zweiten Schritt die *Architektur der Schuldenbremse* im Kanton Luzern, so fällt auf, dass der Regelmechanismus im Vergleich der Kantone als relativ solide bezeichnet werden kann. Als positiv zu werten ist, dass die Steuerungsgrössen einen Ausgleich der Erfolgsrechnung und der Geldflussrechnung über einen klar abgegrenzten Zeitraum von fünf Jahren fordern. Ebenfalls positiv ist, dass der Mechanismus eine Handlungsrichtlinie für den Fall der Regelverletzung vorsieht. Der Regierungsrat beantragt bei Verletzung der Steuerungsgrössen eine Steuererhöhung.

Im Konkreten scheint uns der Regelmechanismus allerdings in folgenden Punkten als entwicklungsfähig:

- 1) *Grundregel*: das mit der Schuldenbremse angepeilte finanzpolitische Ziel ist unseres Erachtens zu vage. Es wäre sinnvoll, in Ergänzung zu den bereits bestehenden Regelungen für Defizite, konkrete Ziele und einen Schwellenwert auch für die Schulden zu verankern. Diese Regelungen sollten zudem von der Gesetzes- auf die Verfassungsstufe überführt werden.<sup>1</sup>
- 2) *Steuerungsgrössen*: Die kurzfristigen Vorgaben dienen dazu, die jährlichen Defizite und die Neuverschuldung so zu begrenzen, dass der mittelfristige Ausgleich nicht übermässig erschwert wird. Weil nur Vorgaben bestehen, fehlt eine explizite Abstimmung der kurz- und mittelfristigen Ziele aufeinander und die Pfadabhängigkeit der vergangenen Entwicklung wird nicht berücksichtigt. Das kurzfristige Ziel sollte sich am Fünfjahres-Korridor für den mittelfristigen Ausgleich orientieren und soll verhindern, dass kurzfristige Defizite geschaffen werden, die zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr ausgeglichen werden können.<sup>2</sup> Problematisch ist, dass bei Nichteinhaltung von Vorgaben keine automatischen Korrekturmassnahmen erfolgen.<sup>3</sup> Zudem scheint uns der Schutz des Eigenkapitals, welcher über eine ausgeglichene Geldflussrechnung erfolgen soll, nicht ideal gelöst zu sein. Die Grösse „Eigenkapital“ ist politisch durch Bewertungen des Verwaltungsvermögens, trotz einer True and Fair-

---

<sup>1</sup> Die Zieldiskussion könnte wesentlich umfassender ausfallen. Man könnte versuchen folgende Fragen zu beantworten: Warum ist eine Schuldenbremse überhaupt notwendig? Was will man letztlich mit der Schuldenbegrenzung erreichen (z.B. keine Überwälzung zusätzlicher Schulden auf nachfolgende Generationen, keine Ausweitung der Staats- und Fiskalquote, keine Abwälzung von Lasten auf andere öffentlichen Haushalte, keine Belastung der Zukunft durch Verzicht auf notwendigen Unterhalt und notwendige Investitionen). Je umfassender die Ziele festgelegt werden, die man über eine Begrenzung der Schulden erreichen will, umso mehr schränkt man das Potential an tauglichen Massnahmen ein, um die Schuldenbremse zu umgehen.

<sup>2</sup> Die Festlegung, Abstimmung und Umsetzung von kurzfristigen und mittelfristigen Zielen erlauben es, sehr rasch greifende Korrekturen vorzuschreiben und auch den automatischen Konjunkturstabilisator Rechnung zu tragen. Wie die Erfahrungen in der Vergangenheit zeigen, fährt man mit der Berücksichtigung sowohl kurz- als auch mittelfristiger Ziele besser, als wenn man nur einen der beiden Aspekte regelt. Wichtig ist aber, dass beide Ziele aufeinander abgestimmt sind und gleich wirken.

<sup>3</sup> Das Finanzdepartement betont, dass die kurzfristigen Vorgaben absolut gelten würden und eine Verletzung unzulässig wäre. Das Problem liege eher darin, dass die Sanktionen im mittelfristigen Ausgleich nicht konsequent greifen würden. Der AFP 2015-2018 B 127 erfülle den mittelfristigen Ausgleich nicht, trotzdem wurde keine Steuererhöhung beantragt. Dieses Beispiel zeigt, wie wichtig es ist, bei Zielabweichungen automatische Sanktionen und Korrekturmassnahmen auszulösen.

Rechnungslegung, relativ einfach beeinflussbar.<sup>4</sup> Unser Vorschlag ist, als Steuerungsgrösse auf die Nettoschuld 1 zu basieren.<sup>5</sup>

- 3) *Budgetabdeckung resp. Konsolidierungskreis*: Die Schuldenbremse im Kanton Luzern sieht einen relativ engen Anwendungsbereich vor. Grosse Infrastrukturinvestitionen fallen nicht unter die Schuldenbremse. Es sollte bedacht werden, dass gerade Grossinvestitionen aus Risikosicht eine besondere Beachtung für die Finanzpolitik verdienen und deshalb in das Regelwerk der Schuldenbremse integriert werden sollten. Grundsätzlich ist ein weiterer Konsolidierungskreis resp. Anwendungskreis der Schuldenbremse anzustreben.<sup>6</sup> Es ist aber auch klar, dass verschiedene finanzpolitische Risiken nicht durch die Schuldenbremse abgedeckt werden können. Hier empfiehlt sich die Entwicklung von Notfallplänen.
- 4) *Plan- und Ist-Werte*: Eine Schuldenbremse wirkt letztlich nur, wenn sie ex-post bezogen auf Ist-Werte erfüllt ist. Vereinfacht gesagt: Soll-, Plan- und Budgetwerte dienen der vorausschauenden Planung und geben frühzeitig die notwendigen Handlungshinweise. Insofern sind Planwerte als Orientierungs- und „Navigationshilfe“ wichtig und zweckmässig. Ist-Werte bilden die Basis für die Zielüberprüfung und für eine allfällige Einleitung von Sanktionen, wenn die Ziele verfehlt werden.<sup>7</sup>
- 5) *Sanktionen*: Der Sanktionsmechanismus ist relativ vage formuliert und politisch für das Parlament und das Volk nicht bindend.

Unter Berücksichtigung dieser Punkte schlagen wir vor, sich folgende Entwicklungsschritte zu überlegen:

- 1) *Grundregel präzisieren*: Es sollte einerseits der Ausgleich der Gesamtrechnung<sup>8</sup> über den Zeitraum der vergangenen fünf Jahre gefordert werden, d.h. sowohl Erfolgsrechnung als

---

<sup>4</sup> Im Rahmen der Umstellung der öffentlichen Rechnung im Kanton Luzern auf HRM2 wurden die Vermögenswerte in einem Restatement neu bewertet. Als Folge der neuen True and Fair View in HRM2 wurden solche Neubewertungen notwendig, was das Eigenkapital veränderte. Obwohl solche Standards i.d.R. den Anspruch haben, klare Bewertungsrichtlinien zu erlassen, ergeben sich trotzdem sowohl exogene Handlungsspielräume durch die Wahl eines Standards (IPSAS oder HRM2 bei öffentlichen Rechnungswesen, Swiss GAAP FER, IFRS oder US-GAAP bei privaten Rechnungswesen usw.) als auch endogene Handlungsspielräume innerhalb der Standards (z.B. Wahl einer Bewertungsmethode). Rechnungslegungsstandards unterliegen zudem gewissen Modeströmungen und sind daher nicht starr.

<sup>5</sup> Definition Nettoschuld 1 = 20 Fremdkapital – 2068 passivierte Investitionsbeiträge – 10 Finanzvermögen oder 14 Verwaltungsvermögen – 2068 passivierte Investitionsbeiträge – 29 Eigenkapitel (siehe Schweizerisches Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor SRS-CSPCP)

<sup>6</sup> Die Konsolidierung bringt eine Informationsverbesserung. Eine sachliche Verbesserung setzt voraus, dass man die Einhaltung der Schuldenbegrenzung verbindlich für „selbständige Anstalten, die mit dem Kanton verbunden sind, vorschreibt und durchsetzt.

<sup>7</sup> Die rollende Fünfjahresperiode hat den Vorteil, dass der Handlungsbedarf frühzeitig angezeigt wird. Bereits in der Budget- und Finanzplanung sollte sich der Handlungsbedarf erkennen lassen. Wünschenswert wäre, wenn zusätzlich ex-post eine Zielüberprüfung stattfindet, z.B. durch die Finanzkontrolle, ob der Ausgleich in jeder Fünfjahresperiode basierend auf Ist-Werten tatsächlich erfüllt ist, und falls nicht, dadurch Massnahmen ausgelöst werden.

<sup>8</sup> Definition: unter „Gesamtrechnung“ verstehen wir die laufende Rechnung (Erfolgsrechnung) und die Investitionsrechnung im Sinne der Finanzierungsrechnung (Ausgleich der Investitionsrechnung mit

auch Finanzierungsrechnung sollen ausgeglichen sein. Andererseits sollte eine Stabilisierung der Verschuldung (resp. des heute vorhandenen Eigenkapitals) über die gleiche Zeitperiode gesetzlich verankert sein.<sup>9</sup> Im Fall von Luzern, erlaubt die Grösse des Staatshaushalts und die zeitliche Stetigkeit des Investitionsvolumens eine Angleichung des Ausgleichshorizonts von Erfolgs- und Finanzierungsrechnung.

- 2) *Steuerungsmechanismus präzisieren:* Zur Umsetzung der Grundregel schlagen wir folgende Steuerungsmechanismen zur Evaluierung vor: Zur Steuerung des Rechnungsausgleichs in der Erfolgsrechnung und in der Finanzierungsrechnung über fünf Jahre erachten wir eine Vorgabe zur Kompensation innerhalb dieser fünfjährigen rollenden Ausgleichsphase für sinnvoll. Beispielsweise über eine Regelung, dass allfällige Fehlbeträge, welche sich aus dem Steuerungsmechanismus ergeben, innerhalb der Fünfjahresperiode zu kompensieren sind (in der Erfolgsrechnung durch entsprechende Ausgaben- und/oder Einnahmenkorrekturen, in der Finanzierungsrechnung durch eine durchschnittliche Vorgabe zur Selbstfinanzierung von 100%). Sofern über diese fünfjährige Beobachtungsperiode kein Ausgleich stattfindet, ist dies als Hinweis zu verstehen, dass strukturelle Defizite bestehen. Diese möchte man mit einer Schuldenbremse verhindern. Strukturelle Defizite und auch Überschüsse, die in der jährlichen Gesamtrechnung auftreten, sind umgehend zu korrigieren und der Ausgleich ist über die Fünfjahresperiode einzuplanen. Eine diesbezügliche Zielverfehlung muss automatisch greifende Sanktionen auslösen. Wird die mittelfristige Schuldenbegrenzung nicht eingehalten, sind ebenfalls umgehend Sanktionen vorzusehen, welche zur Zielerreichung beitragen.
- 3) *Anwendungskreis ausdehnen:* Der Konsolidierungskreis der Schuldenbremse (Budgetabdeckung) sollte unseres Erachtens erweitert werden, so dass grosse Investitionsprojekte (Verkehrsinfrastruktur, Gesundheitsinfrastruktur, Sportanlagen, usw.) ebenfalls einer finanzpolitischen Steuerung zugeführt werden können. Es soll nicht das „Stammhaus“, sondern der „Gesamtkonzern“ gesteuert werden. Alle staatlichen Tätigkeiten, in welcher Form sie auch immer erbracht werden, sollten dem Mechanismus der Schuldenbremse unterstellt werden. Eine Unterstellung allein genügt jedoch nicht. Der Kanton muss die Einhaltung der Vorschriften auch durchsetzen können.
- 4) *Notfallpläne entwickeln:* Für finanzpolitische Risiken, die sinnvollerweise nicht in den Konsolidierungskreis der Schuldenbremse integriert werden können, sollten Notfallpläne entwickelt werden. Dies gilt insbesondere für systemrelevante Institutionen wie die Luzerner Pensionskasse, die Luzerner Kantonalbank oder Grossgemeinden wie die Stadt Luzern. Der Sanierungsplan der Luzerner Pensionskasse oder das Bundesgesetz über die Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts SchGG können als Orientierungshilfe dienen.

---

einem Selbstfinanzierungsgrad von 100%). Mit diesem Begriff soll die umfassende Optik der Regelung ausgedrückt werden.

<sup>9</sup> Falls der Schutz des Eigenkapitals weiterhin Zielvariable bleiben soll, wäre zudem wünschenswert, dass das Ergebnis vor Eigenkapitalbezug relevant ist.

- 5) *Sanktions- und Korrekturmechanismen stärken*: Das Sanktionsinstrumentarium sollte durch Einbindung einer externen Instanz gestärkt werden. Beispielsweise könnte die Planungs- und Finanzkommission, die Finanzkontrolle oder ein Gericht beauftragt werden, die Einhaltung der Grundsätze der Schuldenbremse und insbesondere die Einhaltung der Zielsetzung aus den Steuerungsregeln festzustellen. Eine weitere Möglichkeit wäre, ein so genanntes Sanierungsreferendum zu evaluieren, das Korrekturen bei den Ausgaben oder bei den Einnahmen zur Volksabstimmung bringt, die Sanierung als solche aber verbindlich vorschreibt. Sanktionen sollten *automatisch* bei Zielverletzungen in Kraft treten. Wenn man sich damit zufrieden gibt, dass Regierung und oder Parlament Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten hat, so ändert sich am aktuellen Zustand wenig.

Nicht explizit Teil dieses Gutachtens sind die föderalistische Aufgabenteilung und das Steuersystem. Für die finanzielle Situation von subnationalen Gebietskörperschaften ist in föderalistisch strukturierten Ländern wie der Schweiz auch die *Aufgabenteilung* zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) relevant. Einer Schuldenbremse vorgelagert ist daher regelmässig eine zweckmässige Delegation von Aufgaben auf die einzelnen föderalen Ebenen. Wir empfehlen, das fiskalische Äquivalenzprinzip (Nutzer, Entscheider und Zahler einer Aufgabe sind nicht identisch) konsequent einzuhalten und wenn möglich auf Querschnitts- und Verbundaufgaben zu verzichten. Die Auslagerung von staatlichen Aufgaben in rechtlich eigenständige Institutionen läuft der fiskalischen Äquivalenz ebenfalls entgegen.

Neben der Aufgabenteilung ist aus Sicht eines gesunden Finanzhaushaltes auch die Struktur relevant, wie die einzelnen staatlichen Ebenen zu ihren Einnahmen gelangen. Wichtigste Einkommenskategorie für die öffentliche Hand sind regelmässig die Steuern. Eine Schuldenbremse kann nur im Zusammenhang mit der Entwicklung der Einnahmen (*Steuersystem*) und der Ausgaben beurteilt werden. Insofern ist die Schuldenbremse nicht unabhängig von der Aufgabenteilung und vom Steuersystem zu konzipieren. Es empfiehlt sich, diesen Aspekten mit einer umfassenden Formulierung der Ziele, die mit der Schuldenbremse erreicht werden sollen, Rechnung zu tragen.

**Schlagwörter:** Kanton Luzern, Haushaltregeln, Schuldenbremse, Konsolidierung



# 1 Ausgangslage

## 1.1 Gutachten

### 1.1.1 Auftrag und Zielsetzung

Der Kanton Luzern kennt seit einigen Jahren eine Schuldenbremse. Die aktuelle Ausgestaltung trat am 1. Januar 2011 in Kraft<sup>10</sup> (Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen, FLG). Der Regierungsrat möchte die bisher gesammelten Erfahrungen mit der Schuldenbremse evaluieren lassen. Konnten die in die Schuldenbremse gesteckten finanzpolitischen Ziele erreicht werden? Gibt es Verbesserungspotenzial? Wie sieht das Regelwerk im Kantonsvergleich aus – wie ist es zu bewerten?

Der Kanton Luzern nimmt daher im Jahr 2015 eine Evaluation des FLG vor. In diesem Zusammenhang möchte das Finanzdepartement die Teilbereiche „Finanzpolitische Steuerung / Schuldenbremse“ und „Konsolidierung“ durch einen externen Auftragnehmer evaluieren lassen. Die beiden Teilbereiche des Gesetzes sollen im Sinne einer Qualitätssicherung in einem Gutachten beurteilt werden. Zusätzlich sollen allenfalls Ergänzungen und Korrekturen vorgeschlagen werden. Die Auftraggeberin erwartet eine unabhängige, externe, fachliche Begutachtung des Vorschlags.

Das Finanzdepartement des Kantons Luzern hat im März 2015 Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger (Universität St.Gallen) und sein Team mit der Erstellung dieses Gutachtens beauftragt. Auftraggeber und Ansprechpartner für das Gutachterteam ist Philipp Stadelmann, Abteilungsleiter Dienststelle Finanzen im Finanzdepartement des Kantons Luzern. Abgabetermin für den Bericht ist der 24. April 2015.

### 1.1.2 Arbeits- und Vorgehensweise

Unsere Arbeits- und Vorgehensweise kann in vier Schritten dargestellt werden:

- Sind zweckmässige, nachvollziehbare *finanzpolitische Zielsetzung* definiert worden? Welche Ziele möchte man mit einer Schuldenbremse erreichen?
- Sind die *Instrumente und Mechanismen* der Schuldenbremse geeignet, einen Beitrag an die Erreichung der finanzpolitischen Zielsetzungen zu leisten? Fördern oder hemmen sie die Zielerreichung?
- Welche *Erfahrungen* hat man mit der bestehenden Regel gemacht? Was sagen uns die finanziellen Daten (Faktencheck)?

---

<sup>10</sup> Der Voranschlag für das Jahr 2012 wurde erstmals nach den neuen Regeln erstellt.

- Ergeben sich aus der Analyse *Empfehlungen oder Massnahmen*, um die Schuldenbremse weiter zu entwickeln?

Startpunkt für die Überlegungen sind jeweils *Leitfragen*, danach werden die bestehende *Regelungen* dargestellt und einer *Beurteilung* zugeführt.

Das Gutachten folgt folgendem Analyseraster: Erstens geht es um die Analyse der Zielsetzung. Darauf basierend um die Frage, ob die Instrumente und Massnahmen theoretisch geeignet sind, die gesetzten Ziele zu erreichen. In einem weiteren Abschnitt wird untersucht, wie sich die finanzielle Lage tatsächlich entwickelt hat und inwiefern dies auf die Schuldenbremse zurückzuführen ist. Abschliessend sollen Empfehlungen aus der Analyse folgen.

### 1.1.3 Fragestellungen an das Gutachterteam

Der Kanton Luzern möchte im konkreten folgende Fragen beantwortet haben:

Zur Finanzpolitische Steuerung / zur Schuldenbremse:

- Wie haben sich die finanzpolitischen Kennzahlen mit der Schuldenbremse (Ausgaben, Einnahmen, Defizite, Verschuldung etc.) im Kanton Luzern entwickelt? Werden die Ziele der finanzpolitischen Steuerung, das heisst der Erhalt des Eigenkapitals und die Vermeidung neuer Schulden erreicht?
- Ist die Architektur der Schuldenbremse adäquat? Ist der Gegenstand der finanzpolitischen Steuerung (Steuerungsgrössen: Erfolgsrechnung und Geldflussrechnung) zweckmässig?
- Ist die Zeitdauer des mittelfristigen Ausgleichs von fünf Jahren sinnvoll? Was sind die Vor- und Nachteile längerer und kürzerer Ausgleichsperioden?
- Sind die jährlichen Vorgaben zielführend: Wird trotz der jährlichen Flexibilität der mittelfristige Ausgleich erreicht? Kann die jährliche Flexibilität bei der Finanzierung von Investitionen erweitert werden? Wie sind Grossprojekte realisierbar?
- Trägt die finanzpolitische Steuerung über den Geltungsbereich der Jahresrechnung den Risiken des Kantons genügend Rechnung? Soll die Steuerung auf die konsolidierte Rechnung/Planung ausgedehnt werden? Wie sind diese Fragen unter der Berücksichtigung der seit 1. Januar 2013 in Kraft gesetzten § 20a bis 20h zur Steuerung von Organisationen mit kantonalen Beteiligung zu beantworten?

Zur Konsolidierung:

- Stehen der Aufwand für die konsolidierte Planung und Rechnung und die daraus gewonnen Zusatzinformationen in einem guten Verhältnis?
- Kann mit dem aktuellen Konsolidierungskreis das Ziel des Gesamtüberblicks erreicht werden oder ist eine Erweiterung sinnvoll?

### 1.1.4 Vorgehen und zu liefernde Ergebnisse

Das Untersuchungskonzept basiert auf einer *Sekundäranalyse*. Es werden bereits vorhandene Daten und Quellen benutzt, um dieses Gutachten zu erstellen. Die Evaluationsdokumentation und die Finanzzahlen wurden von der Auftraggeberin zur Verfügung gestellt.

Das Gutachten liefert folgende Leistungen:

- Analyse und Beurteilung der Wirkung der Finanzpolitischen Steuerung / Schuldenbremse sowie der Konsolidierung laut FLG.
- Beantwortung der Fragestellungen gemäss Ziffer 1.1.3.
- Würdigung der Luzerner Lösungen im interkantonalen Vergleich
- Falls sinnvoll, aufzeigen von Verbesserungsvarianten und Empfehlung
- Dokumentation der Ergebnisse in Berichtsform
- Besprechung der Ergebnisse mit der Projektleitung

### 1.1.5 Abgrenzung

Die Bearbeitung des Auftrages erfolgt aus *polit-ökonomischer Optik*. Sofern notwendig, werden juristische Aspekte ebenfalls berücksichtigt. Dieses Gutachten beschränkt sich auf die *Analyse der Haushaltsregeln (Schuldenbremse, Konsolidierung)* gemäss Evaluationsauftrag. Nicht Teil der Untersuchung sind die *föderalistische Aufgabenteilung* und das *Steuersystem*.

*Aufgabenteilung:* Für die finanzielle Situation von subnationalen Gebietskörperschaften ist in föderalistisch strukturierten Ländern wie der Schweiz auch die *Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen* (Bund, Kantone, Gemeinden) relevant. Die Delegation von Aufgaben von einer höheren auf eine tiefere föderale Ebene (z.B. vom Bund an die Kantone, vom Kanton an die Gemeinden), ohne jedoch die entsprechenden Mittel zuzuweisen, kann die tiefere Ebene finanziell belasten. Neben einem möglichen Verstoss gegen das fiskalische Äquivalenzprinzip (Nutzer, Entscheider und Zahler einer Aufgabe sind nicht identisch) kann auch ein Eingriff in die Kantons- oder Gemeindeautonomie vorliegen (Zwangsaufgaben vermindern bei den subnationalen Einheiten den eigenen Entscheidungsspielraum). In diesem Gutachten wird die Aufgabenteilung zwischen dem Bund, dem Kanton Luzern und seinen Gemeinden nicht beurteilt. Sie ist aber für die finanzielle Entwicklung des Kantons essentiell, insbesondere dann, wenn gegen das fiskalische Äquivalenzprinzip verstossen wird, was bei ausgelagerten Tätigkeiten und Verbundaufgaben möglich sein kann.

*Steuersystem:* Ebenfalls nicht Teil dieses Gutachtens ist das *Steuersystem*. Neben der Aufgabenteilung ist aus Sicht eines gesunden Finanzhaushaltes auch die Struktur relevant, wie die einzelnen staatlichen Ebenen zu ihren Einnahmen gelangen. Wichtigste Einkommenskategorie für die öffentliche Hand sind regelmässig die Steuern. Aus juristischer Sicht sind Steuern „gegenstandslose Abgaben“, weil das Gesetz von den Steuerpflichtigen eine Zahlung verlangt. Aus ökonomischer Sicht hingegen stellt sich die Frage, weshalb Bürger in einem demokratischen System die Erhebung von Steuern überhaupt zulassen sollen. Dies wird nur dann der Fall sein, wenn der

Staat eine Gegenleistung erbringt, welche der Steuerpflichtige resp. der Stimmbürger nicht über den freien Markt beschaffen kann (häufig in Form von sog. öffentlichen Gütern). Es handelt sich dabei nicht um eine spezifische staatliche Gegenleistung, welche einzeln abgerechnet wird (oder einzeln abgerechnet werden könnte).<sup>11</sup> Im Sinne eines „Taschengeldes für den Staat“ sind Steuern aus ökonomischer Sicht eine spezifische Leistung in Franken gegen eine pauschale staatliche Gegenleistung (vgl. dazu Blankart 2011). Finanzielle Schwierigkeiten der öffentlichen Hand können somit auch dadurch entstehen, dass dieses „Tauschpaket“ zwischen Steuerbelastung und öffentlichen Leistungen nicht ausgewogen ist und sich die Steuerpflichtigen (legal oder illegal) der Steuerpflicht entziehen oder sich dafür entscheiden, den Kanton (das Land, die Gemeinde) zu verlassen (sog. „voting by feet“).

Die Schuldenentwicklung kann nur im Zusammenhang mit der Entwicklung der Einnahmen und der Ausgaben beurteilt werden. Das Schuldenmachen tritt umso stärker auf, je mehr die Ausgaben die Einnahmen übersteigen und je grösser das Wachstum der Ausgaben das Wachstum der Einnahmen übersteigt. Insofern ist die Schuldenbremse nicht unabhängig von der Aufgabenteilung und vom Steuersystem zu konzipieren.

### 1.1.6 Grundlagen und Dokumente

Dieses Gutachten basiert auf folgenden Grundlagen und Dokumenten:

- Vorbesprechung Prof. Dr. Schaltegger mit Philipp Stadelmann (Finanzdepartement Kanton Luzern): Projektzielsetzungen als Basis für Offertstellung
- Offerte Prof. Dr. Schaltegger vom 12. Februar 2015 inkl. Bereinigungen / Ergänzungen
- Schriftliches und telefonisches Zwischenfeedback, Philipp Stadelmann an Team Prof. Dr. Schaltegger am 7. April 2015
- Persönliches Treffen und Klärung offener Fragen, Philipp Stadelmann, Hansjörg Kaufmann und Team Prof. Dr. Schaltegger am 20. April 2015.
- Regierungsrat des Kantons Luzern: Entwurf eines Beschlusses „Evaluation/Teilrevision des Gesetztes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG): Projektauftrag“
- Finanzdepartement des Kantons Luzern, Dienststelle Finanzen: Evaluationsauftrag „Finanzpolitische Steuerung / Schuldenbremse und Konsolidierung“ vom 27. Januar 2015
- Finanzdepartement des Kantons Luzern, Dienststelle Finanzen: Umfrageergebnisse zu den Themen Schuldenbremse und Konsolidierung bei der kantonsrätlichen Planungs- und Finanzkommission (PFK) und den Departementen vom März 2015

---

<sup>11</sup> Wo staatliche Leistungen gut individuell nach Nutzung resp. Verbrauch abgerechnet werden können, erfolgt die Finanzierung in vielen Fällen nicht über Steuern, sondern über Gebühren (z.B. Grundbuchgebühren, Elektrizitätspreis, usw.).

## 2 Finanzpolitische Ziele im Kanton Luzern

### 2.1 Leitfragen

- Werden mit der Schuldenbremse übergeordnete finanzpolitische Ziele verfolgt? Geht es beispielsweise um prophylaktische Massnahmen zur Vermeidung einer Insolvenz? Steht eine nachhaltige Finanzpolitik im Zentrum des Interesses indem man eine Verschiebung von zusätzlichen Schuldenlasten auf zukünftige Steuerzahler vermeiden will? Ist die Finanzierung des notwendigen Unterhalts und der Erneuerung von Investitionen dauerhaft gewährleistet? Will man die steuerliche Attraktivität des Standorts Luzern und damit den Wohlstand auf Dauer sichern, indem man eine Ausweitung der Staats- und der Fiskalquote unterbindet? Gibt es andere Ziele, die eine Rolle spielen?
- Sind die Schulden- resp. Defizitziele so klar festgelegt, dass eine Zielverletzung rechtzeitig problemlos erkannt werden kann?
- Wird die Verhinderung struktureller Defizite angesprochen? Wann müssen strukturelle Defizite korrigiert werden?
- Sind die Begriffe Schulden und Defizite klar, zweckmässig und aufeinander abgestimmt?
- Ist die Zielformulierung ausreichend und sinnvoll, um die Wirkung überprüfen zu können? Schuldenbremsen sind üblicherweise Massnahmen zur Zielerreichung und nicht ein Ziel an sich. Welche Schulden sind aus welchem Grund akzeptabel, resp. nicht akzeptabel?
- Die Tauglichkeit von Bremsen sind nur überprüfbar, wenn man bremsen sollte, weil die Geschwindigkeit zu hoch ist, oder weil man plötzlich auftretenden Hindernissen ausweichen muss. Wenn die Geschwindigkeit den Gegebenheiten angepasst ist und man deshalb die Bremsen nicht betätigen muss, lassen sich bezüglich der Tauglichkeit der Bremsen keine Aussagen machen.

### 2.2 Regelungen

*Aufgabenüberprüfung:* Die Verfassung kennt das Instrument der Aufgabenüberprüfung. Staatsaufgaben sind regelmässig auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit zu untersuchen (§ 15 KV LU).<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Einen Überblick über die Aufgabenüberprüfungen in den letzten Jahren findet man in: (1) Antwort auf Anfrage Zopfi-Gassner Felicitas und Mit. Über die Finanzielle Entwicklung des Kantons Luzern, Nummer A 474, vom 28.01.2014. (2) Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat zu den Entwürfen von Gesetzesänderungen und zu anderen Massnahmen im Rahmen des Projekts Leistungen und Strukturen, Nummer B 55, vom 23.10.2012. (3) Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat zu den Entwürfen von Gesetzesänderungen und zu anderen Massnahmen im Rahmen des Projekts Leistungen und Strukturen II, Nummer B 120, vom 11.09.2014.

*Effiziente und effektive Aufgabenerfüllung:* Die Verfassung kennt weiter allgemein gehaltene Bestimmungen zur Haushaltsführung und Aufgabenerfüllung wie Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit (§ 13 Abs. 1 KV LU; § 76 Abs. 1 KV LU i.V.m. § 3 Abs. 1 FLG). Die Aufgaben sind zu priorisieren und Nutzniesser bzw. Verursacher in die Finanzierung einzubeziehen (Botschaft Entwurf KV, 84). Damit greift der Verfassungsgeber teilweise das fiskalische Äquivalenzprinzip auf (Nutzniessung, Finanzierung und Entscheidung sollen deckungsgleich sein).<sup>13</sup>

*Ausgleich Bilanzfehlbeträge:* Die Verfassung des Kantons Luzern kennt ein Gleichgewichtsziel hinsichtlich des Finanzhaushaltes. Bilanzfehlbeträge sind innert angemessener Frist, d.h. über eine mittelfristige Zeitperiode, abzutragen (§ 76 Abs. 2 KV LU). Die Bilanz des Kantons beziffert das Vermögen (Aktiven), die Verbindlichkeiten (Fremdkapital) und das Eigenkapital des Gemeinwesens. Durch Eigenkapital nicht abgedeckte Aufwandüberschüsse der laufenden Rechnung (Erfolgsrechnung) werden als Bilanzfehlbetrag aktiviert. Dieser ist mittelfristig zu bereinigen.<sup>14</sup> Die Verfassung richtet mit dieser Bestimmung einen Auftrag an den Gesetzgeber, entsprechende gesetzliche Regelungen zu erlassen und durchzusetzen, um das Gleichgewichtsziel zu erreichen.

*Finanzpolitische Steuerung:* Die Grundsätze aus der Verfassung (Bereinigung Bilanzfehlbetrag) werden durch die Ziele der *finanzpolitischen Steuerung* präzisiert (§ 5 FLG). Eine Neuverschuldung soll vermieden und das Eigenkapital erhalten werden (§ 5 Abs. 1 FLG). Eine Finanzierung struktureller Defizite mittels aufgebauten Eigenkapitals würde einen Gesetzesverstoss bedeuten. Das FLG geht damit über die Verfassung hinaus, welche nur eine Bereinigung eines Bilanzfehltbetrages verlangt, Defizite aber zulässt, solange noch Eigenkapital verfügbar ist.

*Finanzreferenden:* Die Luzerner Verfassung sieht für freibestimmbare Ausgaben für Vorhaben im Gesamtbetrag von mehr als 25 Mio. CHF ein obligatorisches Referendum vor (§ 23 Bst. b KV LU). Bei Beschlüssen des Kantonsrates, welche Ausgaben im Gesamtumfang von 3 bis 25 Mio. CHF betreffen, ist ein fakultatives Finanzreferendum in der Kantonsverfassung verankert (§ 24 Bst. b KV LU). Erforderlich ist hierfür, dass 3'000 Stimmberechtigte eine Volksabstimmung verlangen (§ 25 Abs. 1 KV LU).

---

<sup>13</sup> Einen Überblick findet man in: Planungsbericht des Regierungsrates an den Kantonsrat über die Wirkung und die Zielerreichung der Finanzreform 08, Nummer B 44, vom 29. Mai 2012. Gemäss Auskunft des Finanzdepartements werde zurzeit ein neues Projekt „Aufgaben- und Finanzreform 2018“ in Angriff genommen.

<sup>14</sup> Der Kanton Luzern verfügt derzeit über Eigenkapital. Im Restatement im Rahmen der Umstellung auf HRM2 im Jahr 2011 wurde das EK von 0,6 auf 3,8 Mia. Fr. erhöht (siehe Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat, Bericht über die Anpassung der Bilanz des Kantons per 1. Januar 2011 (Restatement 1), Dekretsentwürfe über die Übertragung von Liegenschaften vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen, Nummer B 21, vom 25. Oktober 2011). Die Regelungen zur Abtragung des Bilanzfehlbetrages stammen noch aus früheren Zeiten. Eine Schuldenbremse sollte grundsätzlich verhindern, dass es überhaupt zu einem Bilanzfehlbetrag kommt. Trotzdem erachten wir eine solche Verfassungsbestimmung als zweckmässig, weil man nie ausschliessen kann, dass die Schuldenbremse ihre Wirkung nicht entfaltet.

*Steuerfussreferendum:* Der Kantonsrat legt jährlich den Steuerfuss fest (§ 47 Bst. a KV LU; § 2 Abs. 2 StG). Dabei besteht ein gesetzlich vorgesehenes fakultatives «Steuerfussreferendum», sobald der Kantonsrat beschliesst, eine Staatssteuer von mehr als 1,60 Einheiten zu beziehen (§ 2 Abs. 3 StG i.V.m. § 24 Bst. e KV LU).

*Finanzkontrolle:* Der kantonalen Finanzkontrolle obliegt die Prüfung zentraler Grundsätze der Haushaltsführung (Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit, Sparsamkeit) (§ 10 FKG). Sie ist zuständig für die Prüfung des gesamten Finanzhaushaltes, insbesondere der Jahresrechnung und der separaten Rechnungen der einzelnen Verwaltungseinheiten und Gerichte (§ 12 Abs. 1 Bst. a FLG).<sup>15</sup>

*Finanzleitbild 2013:* Das Finanzdepartement des Kantons Luzern hat im Auftrag des Regierungsrates ein Leitbild erarbeitet, woran sich der Kanton finanziell orientieren soll (Planungsbericht des Regierungsrates an den Kantonsrat über das Finanzleitbild 2013 vom 25. Juni 2013, B81).<sup>16</sup>

- *Fokus Schulden:* 1) Wir finanzieren das Verwaltungsvermögen durch unser Eigenkapital und durch zweckgebundene Investitionsmittel von Dritten (goldene Bilanzregel). 2) Wir nehmen jeweils nur ein einziges Infrastrukturprojekt von der Schuldenbremse aus und bauen die Schulden schnellstmöglich wieder ab.
- *Fokus Ausgaben und Leistungen:* 3) Wir bremsen das Ausgabenwachstum durch Priorisierung der 10 Hauptaufgaben und der 45 Aufgabenbereiche. 4) Wir wollen leistungsfähige, autonome Gemeinden.
- *Fokus Einnahmen:* 5) Wir planen realistisch, setzen Mehreinnahmen nachhaltig ein und kompensieren Mindereinnahmen. 6) Wir halten bei der Steuerbelastung mindestens die erreichte Position im Steuerausschöpfungsindex. 7) Wir planen punktuell weitere Steuermassnahmen, sofern wir diese solide gegenfinanzieren können.

## 2.3 Beurteilung

*Ricardianische Äquivalenz:* Grundsätzlich kann ein Staat seine Ausgaben durch Einnahmen oder durch Schulden finanzieren. Die am häufigsten verwendete Definition des sog. *Ricardianischen Äquivalenztheorems* hält fest, dass die Steuerpflichtigen Konsum- und Sparsentscheidungen unabhängig davon treffen, ob eine Regierung die Finanzierung ihres Staatshaushaltes auf Steuern oder auf Schulden basiert (Meissner & Rostam-Afschar, 2014). Dieses Theorem geht davon aus, dass die Konsumenten für die Zukunft eine Erwartungshaltung bilden, dass eine heutige Erhöhung der Verschuldung durch zukünftig erhöhte Steuern zurückbezahlt werden muss. Entspre-

---

<sup>15</sup> Nach Einschätzung des Finanzdepartements haben solche Anregungen in der letzten Zeit zugenommen. Diese werden im Rahmen der Revisionsberichte der Finanzkontrolle eingebracht (z.B. vorzeitige Rückzahlung Leasing, vermehrter Fokus auf den Forderungsbestand, usw.)

<sup>16</sup> Zum Planungsbericht des Regierungsrates: Der Kantonsrat hat an seiner Session vom 27./28. Januar 2014 die Rückweisung beschlossen.

chend reagieren sie auf höhere Staatsschulden mit einer Verminderung ihres Konsums resp. mit einer Erhöhung ihres Sparens, um die zukünftige Steuerlast tragen zu können. Staatverschuldung und Steuerzahlung sind im ricardianischen Sinne daher äquivalent resp. eine Verschiebung von zusätzlichen Schuldenlasten auf zukünftige Steuerzahler ist gar nicht möglich. Empirisch ist der Effekt der Ricardianischen Äquivalenz allerdings umstritten und nicht immer vollständig erkennbar (Meissner & Rostam-Afschar, 2014).

*Generelle Überlegungen zur finanzpolitischen Zielsetzung in der Verfassung:* Die Schuldenbremse ist ökonomisch gesehen nicht ein Ziel an sich, sondern ein Instrument, um ökonomische Ziele zu verfolgen. Die Schuldenbremse kann beispielsweise dazu dienen, keine Zusatzlasten auf zukünftige Generationen zu verschieben oder der Gefahr einer Insolvenz präventiv zu begegnen. Bei der Schuldenbremse Luzerns fehlt auf Verfassungsstufe eine Begründung oder Erläuterung, welche *Ziele* mit einer Schuldenbremse erreicht werden sollen.<sup>17</sup>

In § 76 (Finanzhaushalt) enthält die *Verfassung* des Kantons Luzern unter anderem Bestimmungen, wonach die öffentlichen Mittel wirtschaftlich und wirksam verwendet werden und dass die Finanzhaushalte ausgeglichen sein sollen. Allfällige Fehlbeträge sind zudem abzutragen.

Die Steuerung erfolgt auf *Gesetzesstufe* (FLG § 5 Abs. 2) heute einerseits über die Erfolgsrechnung, andererseits über die Geldflussrechnung, mit dem Ziel, chronische, strukturelle Defizite zu vermeiden bzw. das Eigenkapital zu schützen und eine Verschuldung zu vermeiden.

Die Verfassungsbestimmung bezüglich der ausgeglichenen Haushalte orientiert nicht über die dahinterliegenden Zielsetzungen, die mit dieser Vorgabe erreicht werden sollen. Geht es um die Verhinderung von Schuldenverschiebungen auf zukünftige Generationen? Geht es um die Eindämmung der Insolvenzgefahr? Diese Zielsetzung könnte präziser ausformuliert werden, beispielsweise dass die Finanzierung der Investitionen sichergestellt werden soll oder dass eine Begrenzung der Staatsquote angestrebt wird.

Auch die Konkretisierung im Gesetz orientiert nicht über die grundlegenden Zielsetzungen, *warum* Defizite und Verschuldung überhaupt zu vermeiden sind.<sup>18</sup> Die gesetzlichen Bestimmungen sind stark buchhalterische-instrumental ausgestaltet, geben aber keine Auskunft über die Motive der Regelungen.

Häufig werden solche finanzpolitische Zielsetzungen im Rahmen von „Leitbildern“, „Mission Statements“, „Handlungsrichtlinien“ und dergleichen festgehalten. Da die Rechtskraft und Verbindlichkeit solcher Dokumente umstritten ist und damit die Bindungswirkung leidet, sollten die darin festgehaltenen Ziele in die Verfassung (allenfalls in das Gesetz) überführt werden. Auf

---

<sup>17</sup> Einerseits ist es wichtig, dass die grundlegenden Bestimmungen zur Schuldenbremse gesetzeshierarchisch möglichst hoch angesiedelt werden, am besten auf Verfassungsstufe. Damit erhalten diese Bestimmungen ein höheres Gewicht und lassen sich weniger einfach ignorieren oder abändern. Andererseits dient eine ausformulierte Zielsetzung dazu, den „Sinn und Geist“ einer Norm offenzulegen (warum machen wir das eigentlich?).

<sup>18</sup> Solche Präambeln helfen ebenfalls, den „Sinn und Geist“ einer Norm offenzulegen.



solche Dokumente ist wenn immer möglich zu verzichten, weil sie unverbindlich sind und damit einen diskretionären Entscheidungsspielraum offen lassen.

Insgesamt sollte auf Verfassungsstufe klar zwischen Zielsetzung und Instrumenten resp. Mechanismen unterschieden werden, beide Aspekte sollten aber in der Verfassung definiert werden.

*Aufgabenüberprüfung:* Die Verfassung des Kantons Luzern kennt das Instrument einer regelmässige Aufgabenüberprüfung. Dies ist grundsätzlich zu begrüessen, weil damit der Fokus auf strategische Fragen der Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Diensten gerichtet wird, die in der operativen Hektik des Alltags manchmal zu kurz kommen können. Unseres Erachtens wäre es zweckmässig, bereits auf Verfassungsstufe diese „Regelmässigkeit“ weiter zu präzisieren, indem beispielsweise festgehalten wird, dass eine solche umfassende Aufgabenüberprüfung alle zehn Jahre durchgeführt wird. Wichtig ist auch eine gesetzliche Verankerung, dass diese Überprüfung ohne weiteres Zutun der Regierung oder des Parlaments im definierten Zeitintervall ausgelöst wird.<sup>19</sup> Ein wesentlicher Fokus solcher Aufgabenüberprüfungen sollte auch immer die Einhaltung der fiskalischen Äquivalenz sein.

Man könnte durchaus auch wesentlich weitergehen und Gesetze mit erheblichen finanziellen Konsequenzen zeitlich befristen und deren Weiterführung von einer Zustimmung des Parlaments im Rahmen des Budgetprozesses abhängig machen (z.B. sunset legislation).

*Effiziente und effektive Aufgabenerfüllung:* Eine Motion verlangt (Motion Peyer M 613), dass eine umfassende Aufgaben- und Finanzreform einzuleiten sei. Insbesondere seien die Finanz- und Aufgabenströme zwischen dem Kanton und den Gemeinden zu entflechten und das Aufgaben/Kompetenzen/Verantwortung-Prinzip wiederherzustellen. Dies ist zu begrüessen. Das fiskalische Äquivalenzprinzip (Nutzniessung, Finanzierung und Entscheidung sollen deckungsgleich sein) ist Kern einer föderalen Staatsstruktur und sollte bei allen Entscheidungen, Aufgaben und Tätigkeiten des Kantons eingehalten werden. Es ist idealerweise zusätzlich zu den bestehenden Bestimmungen ein Verfassungsmechanismus vorzusehen, damit ein Verstoss gegen das fiskalische Äquivalenzprinzip festgestellt werden kann (z.B. Feststellungsklage vor dem höchsten kantonalen Gericht oder bei der Finanzkontrolle) und, sofern ein Verstoss vorliegt, entsprechende Beschlüsse dazu erschwert werden (qualifizierte Mehrheit im Parlament notwendig, obligatorisches Referendum usw.). Daraus folgt auch, dass Verbund- und Querschnittsaufgaben wenn immer möglich zu entflechten resp. wenn möglich zu verhindern sind.

Die Möglichkeit der unabhängigen Überprüfung der Einhaltung von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen könnte auf weitere Sachverhalte ausgedehnt werden (z.B. Mechanismus der Schuldenbremse, Überprüfung der Schuldengrenzen, der Staats- und Fiskalquote, des Investitionsanteils an den Staatsausgaben etc.).<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Gemäss Einschätzung des Finanzdepartements sind solche Aufgabenüberprüfungen in der jüngeren Vergangenheit auch ohne Regeln in kürzeren Intervallen durchgeführt worden. Wir bevorzugen trotzdem eine explizite Regelung.

<sup>20</sup> Dies ist insbesondere wichtig beim Sanktionsmechanismus, siehe Abschnitt 6.3.

*Finanzkontrolle und Planungs- und Finanzkommission:* Die Rolle der *Finanzkontrolle* und der parlamentarischen *Planungs- und Finanzkommission* sollte gestärkt werden. Die Literatur zeigt (vgl. dazu Schelker 2007), dass solche Kommissionen, wenn sie mit den richtigen Instrumenten ausgestattet werden (z.B. Informationsrechte im Budgetprozess und vor Volksabstimmungen / Referenden), die finanzielle Lage in subnationalen Gebietskörperschaften verbessern können. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass ein klarer Mechanismus zur automatischen Durchsetzung von allenfalls notwendigen Korrekturmassnahmen notwendig ist, sofern die Schuldenbremse verletzt wird. Es ist zudem zu prüfen, ob die Rolle der Finanzkontrolle verstärkt auch auf betriebswirtschaftliche Beratungen ausgedehnt werden soll, um die Verwaltung bei der effizienten und effektiven Aufgabenerfüllung zu unterstützen.<sup>21</sup>

*Ausgleich Bilanzfehlbeträge / finanzpolitische Steuerung:* Die Verfassungsbestimmung und die Umsetzung im Gesetz (FLG) sind (vor Bezug des Eigenkapitals) nicht deckungsgleich. Die gesetzlichen Bestimmungen sind im Sinne der Fiskalregel restriktiver. Die Verfassung sieht ebenfalls einen Ausgleich der Rechnung vor, aber zusätzlich noch eine Abtragung von Bilanzfehlbeträgen, welche im Gesetz nicht mehr erwähnt sind. Es ist zu überlegen, ob die Verfassungs- resp. die Gesetzesbestimmungen entsprechend umformuliert werden können.

Die gesetzliche Bestimmung, dass als Zielsetzung der Haushaltregel eine Zunahme der Verschuldung vermieden werden muss, erfordert eine ausgeglichene Staatsrechnung und verhindert strukturelle Ausgabenüberschüsse. Diese Zielsetzung ist weit verbreitet und bildet häufig die Grundlage für eine Fiskalregel. Sie ist in der Praxis und in der Literatur anerkannt. Die ergänzende Zielsetzung, dass ebenso das Eigenkapital geschützt werden soll, ist hingegen seltener anzutreffen, wenn auch die Verhinderung von Defiziten grundsätzlich das Eigenkapital schützt (sofern ein solches überhaupt vorhanden ist, sonst „schützt“ die Defizitverhinderung einen Bilanzfehlbetrag). Aus wissenschaftlicher Sicht ist auch umstritten, wie hoch ein angemessenes Eigenkapital ist resp. wie hoch eine maximale Verschuldensquote sein darf, bis sich negative Auswirkungen zeigen. Entsprechend zielen Haushaltregeln fast immer auf die Stabilisierung der Schuldenquote (oder das Eigenkapital) und die Verhinderung von Defiziten ab. Trotzdem ist der Startpunkt resp. das aktuelle Schulden- oder Eigenkapitalniveau relevant und müssen in die Überlegungen einbezogen werden (siehe Abschnitt 3.3).

Bei privaten Unternehmen ist der Schutz von Eigenkapital wichtig. Bei fehlendem Eigenkapital muss die Bilanz deponiert werden. Beim öffentlichen Haushalt ergibt sich ein positives Eigenkapital, sofern die Summe des Finanzvermögens und des Verwaltungsvermögens das Schuldenvolumen übersteigt. Das Verwaltungsvermögen ist – trotz einer Rechnungslegung nach True and Fair View – bis zu einem gewissen Grade beeinflussbar (v.a. über die Bewertung) und steht zur

---

<sup>21</sup> Das Finanzdepartement plädiert für eine Trennung von Aufsicht und Beratung, eine Tendenz, die sich auch in der Privatwirtschaft erkennen lässt (Trennung von Wirtschaftsprüfung und Wirtschaftsberatung). Auch aus unserer Sicht eine solche Trennung diskutierbar, wohl aber in der öffentlichen Verwaltung weniger relevant, weil Fehlanreize aus der Prüfungstätigkeit heraus weit weniger stark in die Beratungstätigkeit hinein wirken.

Deckung von Schulden nicht zur Verfügung. Die Sicherung des Eigenkapitals macht unter diesen Aspekten wenig Sinn, ausser man geht davon aus, dass das Eigenkapital ausschliesslich der Finanzierung des Verwaltungsvermögens dient.

Der Bilanzfehlbetrag deckt nur die Konsumschulden ab, nicht jedoch die Schulden für das aktivierte Verwaltungsvermögen. Der Begriff Verwaltungsvermögen ist zudem dehnbar. Im Kanton St.Gallen wurde beispielsweise die Ausfinanzierung der Pensionskasse über die Finanzierungsrechnung verbucht, um die laufende Rechnung zu entlasten. Zudem können die Schulden für das Verwaltungsvermögen durch die Verlängerung von Abschreibungsfristen erhöht werden. Der Begriff „mittelfristig“ ist insgesamt sehr vage. Für die Nichteinhaltung des Abbaus des Bilanzfehlbetrages sind zudem keine Zwangsmassnahmen vorgesehen.<sup>22</sup>

*Finanzreferendum / Steuerfussreferendum:* Aus der Asymmetrie zwischen der Einnahmen- und der Ausgabenverantwortung in demokratischen Systemen folgt eine latente Neigung zu Defiziten und zu Verschuldung, welche mittels Fiskalregeln eingedämmt werden sollten. Auf Verfassungsebene sollte daher grundsätzlich sichergestellt werden, dass die Anpassung der Einnahmenstruktur (z.B. Steuererhöhungen) nicht wesentlich schwieriger ist als Ausgabenbeschlüsse. Das Steuerfussreferendum sollte etwa dieselben finanziellen Auswirkungen haben wie das Finanzreferendum. Oder anders ausgedrückt: das Ausmass und der Umfang der autonomen Ausgabenkompetenz des Parlamentes oder der Regierung sollte sich in einer gleichwertigen autonomen Einnahmenkompetenz spiegeln.

Volksrechte für Ausgabenbeschlüsse können auf die Ausgabenentwicklung und damit auf die Schuldenentwicklung dämpfend wirken. Durch eine Verknüpfung von Ausgaben- und Finanzierungsbeschlüssen könnte die Wirkung noch verbessert werden. Konsequenter wäre es, bei einer Verletzung der Schulden- und Defizitgrenzen Beschlüsse über eine Steigerung der Ausgaben, resp. eine Senkung von Einnahmen für alle Entscheidungsebenen (Volks, Regierung, Parlament und Verwaltung) zu untersagen.<sup>23</sup>

Das Grundproblem liegt unseres Erachtens darin, dass Parlament, Regierung und Verwaltung ihre eigenen Interessen wahrnehmen und dem Volk mehr Leistungen zukommen lassen wollen, als dieses zu finanzieren bereit ist. Die Lösung kann also darin bestehen, dass das Volk in der Verfassung die Einnahmen und das Schuldenvolumen präzise festlegt und das Parlament, die Regierung und Verwaltung bei der Festlegung der Ausgaben diese Rahmenbedingungen einzuhalten haben. Bei Verletzung dieser Rahmenbedingungen müssen die verfassungsrechtlichen

---

<sup>22</sup> Obwohl eine Schuldenbremse verhindern sollte, dass sich Bilanzfehlbeträge überhaupt bilden, ist eine Regelung vorzusehen, dass diese abzutragen sind, sollten sie sich – aus welchen Gründe auch immer – einmal ergeben. Die Luzerner Verfassung kennt eine entsprechende Regelung.

<sup>23</sup> Solche Regelungen müssen auch Mengenausweitungen berücksichtigen, indem z.B. im Gesundheitswesen konsequent rationiert oder beim Hochschulzugang ein „*numerus clausus*“ eingeführt wird. Schuldenbremsen erzeugen Druck, die gesetzlichen Grundlagen bei „Ausgaben ohne Entscheidungsspielraum“ immer wieder zu hinterfragen, ob eben nicht trotzdem ein Entscheidungsspielraum besteht.

Bestimmungen durch unabhängige Instanzen überprüft werden können. Ebenso sind automatisch greifende Korrekturmassnahmen vorzusehen.

*Fazit:*

Finanzpolitische Ziele der Schuldenbremse	
<p>Vorteile, Stärken:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Grundarchitektur Schuldenbremse rechtlich verankert</li><li>▪ Steuerungsgrössen definiert, Sanktionsmöglichkeit gegeben</li><li>▪ Ausgleichshorizont vorgegeben</li></ul>	<p>Nachteile, Schwächen:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Finanzpolitische Ziele politisch beeinflussbar</li><li>▪ Ausgleichsziele basieren teilweise auf Soll- bzw. Planwerten (es fehlt eine Zielüberprüfung auf Ist-Werten)</li><li>▪ Abdeckungs- und Wirkungsbereich relativ eng</li></ul>

## 3 Instrumente / Massnahmen zur Schulden- resp. Defizitbegrenzung

### 3.1 Leitfragen

- Welche Massnahmen sind zur Korrektur von Zielverletzungen konkret vorgesehen?
- Sind diese Massnahmen zur Zielerreichung geeignet?
- Wer ist für den Beschluss der Massnahmen zuständig? Gibt es automatisch wirkende Korrekturen?
- Welche Massnahmen wurden konkret von welchen Instanzen ergriffen?
- Wird der Erfolg der Massnahme überprüft? Falls ja, wer ist dafür zuständig? Gestützt auf welche Daten wird der Erfolg beurteilt? Ist das diesbezüglich gewählte Vorgehen zweckmässig und erfolgversprechend?

### 3.2 Regelungen

*Grundregeln:* Die finanzpolitische Steuerung erfolgt nach dem «Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG)» im Kanton Luzern einerseits über die *Erfolgsrechnung*, andererseits über die *Geldflussrechnung* (§ 5 Abs. 2 FLG).

- Der mittelfristige Ausgleich der laufenden Rechnung bzw. der Erfolgsrechnung dient der chronischen Defizitvermeidung resp. dem Eigenkapitalschutz.
- Die Begrenzung der Verschuldung über die Finanzierungsrechnung bzw. die Geldflussrechnung dient der Verschuldungsvermeidung.

*Steuerungsregel Erfolgsrechnung:* die Steuerung der Erfolgsrechnung erfolgt in zwei Phasen, einerseits durch jährliche Vorgaben, andererseits durch einen mittelfristigen Ausgleich.

- Der Voranschlag darf in der jährlichen Steuerung in der Erfolgsrechnung einen Aufwandüberschuss von höchstens 4 Prozent des Bruttoertrags einer Einheit der Staatssteuern aufweisen (§ 7 Abs. 1 FLG).
- Über eine Frist von 5 Jahren muss die laufende Rechnung bzw. die Erfolgsrechnung ausgeglichen sein (§ 6 Abs. 1 FLG).

*Steuerungsregel Geldflussrechnung:* die Steuerung des Geldfluss-Investitions-Verhältnisses erfolgt ebenfalls in zwei Phasen (sog. duale Steuerung), einerseits durch jährliche Vorgaben, andererseits durch einen mittelfristigen Ausgleich.

- Der jährliche Ausgleich (§ 7 Abs. 2 FLG) verlangt, dass der budgetierte Geldzufluss aus der betrieblichen Tätigkeit mindestens 80 Prozent des budgetierten Geldabflusses aus der Investitionstätigkeit in das Verwaltungsvermögen beträgt.

- Der mittelfristige Ausgleich (§ 6 Abs. 1 FLG) verlangt, dass die Teilsaldi „Cash Flow aus betrieblicher Tätigkeit“ und „Cash Flow aus Investitionstätigkeit“ wiederum über fünf Jahre vollständig ausgeglichen werden. Dieses Instrument zeigt, in welchem Ausmass Investitionen aus eigener Kraft finanziert werden können und hat die früheren Anforderungen an minimale Selbstfinanzierungsgrade abgelöst.

Insgesamt setzt der Kanton Luzern eine zweifach duale Steuerung ein (mittelfristiger und jährlicher Ausgleich, Steuerung der Erfolgs- und Geldflussrechnung).

*Sanktionsregel:* Die Sanktionsregeln werden im Abschnitt 6 besprochen.

*Lockerungsbestimmungen:* Die Lockerungsbestimmungen werden im Abschnitt 5 besprochen.

### 3.3 Beurteilung

*Aktuelles Schulden- resp. Eigenkapitalniveau:* Die bestehenden Regeln zielen darauf ab, den Staatshaushalt zu stabilisieren und damit neue Schulden zu vermeiden. Sie haben aber keinen Bezug zur aktuellen expliziten und impliziten Schuldenlage im Kanton Luzern. Der Bezugs- resp. Startpunkt ist unklar. Ob das aktuelle Schulden- resp. Eigenkapitalniveau tragbar ist resp. unter welchen Rahmenbedingungen es tragbar ist, ob es zweckmässig ist usw., wurde nicht weiter ausgeführt oder geklärt. Es ist also unsicher, ob der Versuch einer Stabilisierung des aktuellen Schulden- resp. Eigenkapitalniveau aus Sicht der übergeordneten Ziele (welche noch zu definieren sind, siehe Abschnitt 2.3) vertretbar und ausreichend ist.<sup>24</sup> Es ist denkbar, dass die explizite und vor allem *implizite Verschuldung* des Kantons erfordert, dass das Schulden- resp. Eigenkapitalniveau nicht stabilisiert, sondern in einer ersten Phase verbessert wird, bis ein „nachhaltiges“ Niveau erreicht wird.<sup>25</sup>

*Ausgabendynamik:* Die Schuldenbremse des Kantons Luzern enthält keine gesetzliche Regelung, welche die generelle Ausgabendynamik einschränken würde. Als besonders bedeutend sind dabei u.a. die Mengenausweitungen der öffentlichen Dienste und Güter in den letzten Jahren anzusehen, welche die entsprechende Ausgabenentwicklung mit sich brachten (Gesundheit, soziale

---

<sup>24</sup> Ziel bei der Einführung war „keine Neuverschuldung“. Wo ein nachhaltiges Schulden- resp. Eigenkapitalniveau liegen könnte, ist wissenschaftlich nicht genau zu beantworten, obwohl fast alle Forscher davon ausgehen, dass es so etwas wie eine Grenze resp. eine maximale Verschuldung gibt. Wir vertreten hier die (pragmatische) Auffassung, dass es einerseits nicht Aufgabe des Staates ist, Verschuldung durch strukturelle Defizite aufzubauen, um die zukünftigen Generationen nicht zu belasten. Andererseits ist der Staat aber auch nicht Vermögensverwalter, der strukturelle Überschüsse erzielen und damit Eigenkapital aufbauen soll.

<sup>25</sup> Nach dem Restatement im Rahmen der Umstellung der Rechnungslegung auf HRM2 im Jahr 2011 weist der Kanton Luzern ein Eigenkapital von 3,8 Mia. Fr. auf (siehe Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat, Bericht über die Anpassung der Bilanz des Kantons per 1. Januar 2011 (Restatement 1), Dekretsentwürfe über die Übertragung von Liegenschaften vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen, Nummer B 21, vom 25. Oktober 2011). Es handelt sich dabei um *explizites* Eigenkapital. Allfällige *implizite Verpflichtungen* sind darin nicht enthalten. Solche impliziten Verpflichtungen können sich z.B. aus einer versicherungstechnisch nicht vollständig ausfinanzierten Pensionskasse ergeben.

Wohlfahrt, Bildung). Das auf Verfassungsstufe vorgesehene Instrument der Aufgabenüberprüfung sollte daher wie vorgeschlagen weiter entwickelt werden. Die explizite Einschränkung der generellen Ausgabendynamik wird durch die bestehende Asymmetrie in der Sanktionsregel der Schuldenbremse, welche den Vorschlag von Steuererhöhungen vorsieht, zumindest teilweise unterlaufen (siehe dazu Abschnitt 6, mit weitergehenden Erläuterungen).

*Liquidität:* Der gesetzliche Rahmen orientiert sich grundsätzlich an einer Eigenmitteloptik (Kapitalisierung, Eigenmittelausstattung, Verschuldungsvermeidung) und an der Verhinderung von chronischen, strukturellen Defiziten. Diese betriebswirtschaftliche Sicht der Solvenz ist zwar für das langfristige Gedeihen der öffentlichen Finanzen wichtig, aber aus volkswirtschaftlicher Sicht ist die *Liquiditätsoptik* (Zahlungsfähigkeit) wichtiger. Man geht implizit davon aus, dass die Liquidität beim Staat immer gewährleistet sei.<sup>26</sup> Laut FLG ist der mittelfristige Ausgleich der Geldflussrechnung notwendig. Dies steckt zumindest den strategischen Rahmen ab, in welchem die operative Liquiditätssteuerung erfolgt.<sup>27</sup>

*Grundsätzliche Beurteilung der Schuldenbremse:* Eine Stärke der Luzerner Schuldenbremse besteht darin, dass die Staatsrechnung mittelfristig mit einer fixen Zeitvorgabe von fünf Jahren ausgeglichen sein muss, welche etwa im Einklang mit der Legislaturperiode steht (aufgrund der rollenden Planung zumindest am Anfang der Legislaturperiode) und annäherungsweise den Konjunkturzyklus abbildet. Die Schuldenbremse kennt jedoch keine explizite Berücksichtigung der Konjunkturschwankungen, was auf Kantonsebene auch nicht zwingend notwendig ist. Implizit wird die Konjunktorentwicklung über diesen mittelfristigen Ausgleich aufgefangen. Der zurzeit gültige Mechanismus der Schuldenbremse erfolgt unter Einbezug der Jahresrechnung des Vorjahres (ex-post Ist-Werte), was als gute Ergänzung zu Plan- und Budgetzahlen zu werten ist. Die Berücksichtigung von Ist-Zahlen sollte allerdings noch weiter entwickelt werden: Letztlich soll für die Zielüberprüfung und für die Einleitung von Sanktionen bei Zielabweichungen nicht auf Planwerte, sondern vollständig auf Ist-Werte abgestellt werden.

Die Schuldenbremse hat an verschiedenen Stellen allerdings auch Handlungs- und Entwicklungsbedarf. Es fällt auf, dass eine klare *Definition an der richtigen Stelle in der Normenhierarchie* zu den Zielen und Grenzwerten fehlt. Um eine Schuldenbremse operationalisierbar zu machen, müssen die Kernbegriffe zweifelsfrei definiert und jedem diskretionären Interpretationsspielraum entzogen werden. Die Orientierung an der Nomenklatur eines internationalen Rechnungslegungsstandard (z.B. IPSAS) kann zweckmässig sein. Gleichzeitig ist für die Operationalisierung eine klare Festlegung von diesbezüglichen *Grenzwerten* notwendig, die nicht über-

---

<sup>26</sup> Man geht davon aus, dass die Kreditaufnahme bei Banken oder auf dem Kapitalmarkt jederzeit möglich ist oder dass evtl. ein Liquiditätsmanagement und eine Überbrückungshilfe durch den Bund erfolgt.

<sup>27</sup> Gemäss Auffassung des Finanzdepartements sei die Liquiditätssteuerung eine operative Aufgabe. Mit der Vermeidung der Verschuldung und des Eigenkapitalverzehr sollte der Rahmen gegeben sein, die Liquidität auf operativer Ebene zu steuern. Wir können dem zustimmen, sind aber trotzdem der Auffassung, dass ergänzend dazu die Liquiditätssicherung – auch aufgrund der jüngsten Erfahrungen (Griechenland, Zusammenbruch Interbankenmarkt ab 2007) – eine ungemein strategische Frage ist.

schritten werden dürfen resp. deren Überschreitung automatische Korrekturmassnahmen auslöst. Zudem ist die Einführung eines *maximal zulässigen Schuldengrenzwertes* zu prüfen.<sup>28</sup> Es kann insgesamt sinnvoll sein, die Definitionen, Ziele und Grenzwerte auf der Verfassungsstufe festzulegen.

Die vorgeschlagenen Massnahmen "Abschreibung des Bilanzfehlbetrages", "Sicherung des Eigenkapitals" und die Regeln bezüglich der Investitionsfinanzierung sind insgesamt noch zu wenig präzise ausgearbeitet, um die erstrebenswerten Ziele der Defizitvermeidung und der Schuldenbegrenzung zu sichern. Man kann jedes Jahr im Budget den Fehlbetrag in einem bestimmten Betrag abschreiben, wenn die Gesamtrechnung jedoch die Finanzierung der Abschreibung nicht erlaubt, entstehen neue Defizite, die den Fehlbetrag wiederum erhöhen. Die Regeln zur Sicherung des Eigenkapitals können zudem durch die Erstreckung von Abschreibungsfristen „gedehnt“ werden. Die Finanzierung von Grossprojekten über Schulden ausserhalb der Schuldenbremse untergräbt das Vorhaben einer klaren Schuldenbegrenzung. Wenn man einen gewissen Spielraum haben möchte, dann sollten sich solche *escape clauses* auf unplanbare, ausserordentliche Lagen und Ereignisse (Krieg, Naturkatastrophen, Epidemien) beschränken. Dies ist bei Infrastrukturprojekten mit ihren teilweise jahrzehntelangen Planungs- und Realisierungsphasen sicherlich nicht der Fall.

Es fehlt eine Abstimmung zwischen Schulden- und Defizitbremsen. Nur ein *Verbot struktureller Defizite* würde kurzfristige Korrekturmassnahmen notwendig machen und damit wesentlich zum Erfolg einer Schuldenbremse beitragen.<sup>29</sup>

Wirksame automatische *Sanktionen* fehlen. Regeln ohne Sanktionen und den klaren Willen, diese auch durchzusetzen, werden wirkungslos bleiben (siehe dazu Abschnitt 6).

Die rechtliche Ausgestaltung der Schuldenbremse vermag ebenfalls nicht ganz zu befriedigen. *Zielverletzungen* sollten durch unabhängige Instanzen (Finanzkontrolle, Gericht) festgestellt und überprüft werden können. Die Feststellung von Zielverletzungen sollte automatische Sanktionen und Massnahmen ohne Zutun von Volk, Parlament und Regierung auslösen. Eng damit verbunden ist der *Wirksamkeitsbericht*, der jährlich erstellt werden müsste. Die diesbezügliche Instanz sollte wiederum möglichst unabhängig agieren können. Sie sollte verpflichtet werden, Zielabweichungen festzustellen und zu melden. Im Wirksamkeitsbericht sollten laufend neue Erkenntnisse und Erfahrungen berücksichtigt werden.

---

<sup>28</sup> Welche Grössen will man bremsen? Bruttoschuld, Nettoschuld, Gesamtdefizit, Teildefizit? Wo ist der Bremsstopp (Grenzwert), resp. was ist die angemessene Geschwindigkeit?

<sup>29</sup> Durch eine fünfjährige Ausgleichsperiode wird annäherungsweise ein Konjunkturzyklus abgebildet resp. Konjunkturschwankungen berücksichtigt. Der Mechanismus der Schuldenbremse erlaubt es, während der fünfjährigen Periode „konjunkturelle“ Defizite und Überschüsse in der Gesamtrechnung aufzuweisen, welche am Ende der Periode in der Summe allerdings wieder ausgeglichen sein müssen. Sofern sich am Ende der Ausgleichsperiode kein Ausgleich ergibt, liegen „strukturelle“ Defizite oder Überschüsse vor.



Wir nehmen an, dass man mit der Festlegung eines Zeitraumes von fünf Jahren konjunkturellen Schwankungen Rechnung tragen möchte. Die Dauer konjunktureller Schwankungen kann jedoch unterschiedlich, d.h. länger oder kürzer, ausfallen. Uns scheint wichtig, dass man einerseits das maximale Ausmass der Schulden verbindlich festlegt und andererseits auftretende strukturelle Defizite (diese deuten sich bereits in der Budgetplanung an) sofort korrigiert. Insgesamt würden wir befürworten, dass lieber zu früh als zu spät auf strukturelle Herausforderungen reagiert wird.<sup>30</sup>

Aus unserer Sicht genügen die Regelungen im Kanton Luzern bisher noch nicht, um als wirksame Schuldenbremse deklariert zu werden, auch wenn der Kanton Luzern im interkantonalen Vergleich durchaus nicht das Schlusslicht darstellt. Die derzeitige Ausgestaltung erlaubt es dem Parlament, der Regierung und der Verwaltung nach wie vor in hohem Masse, ihre eigenen Interessen auf Kosten der Allgemeinheit zu verfolgen. Insgesamt erscheint uns die Regelung etwas zahn- und mutlos zu sein. Wir würden eine deutlich „griffigere“ Variante bevorzugen.

Nachfolgend sollen nun einige wichtige Entwicklungsaspekte der Luzerner Schuldenbremse im Detail besprochen werden:

*Grundsätzliche Beurteilung der Berücksichtigung der Investitionen in der Schuldenbremse:* Das FLG sieht heute vor, dass der Geldabfluss aus der Investitionstätigkeit mittelfristig nicht grösser als der Geldzufluss aus der betrieblichen Tätigkeit sein darf (§6 FLG). Mittelfristig liegt ein Geldflussinvestitionsverhältnis resp. ein «Selbstfinanzierungsgrad» von 100% vor. Ziel dieser Regelung ist die Einhaltung der «goldenen Bilanzregel»: die Finanzierung des Vermögens soll durch Eigenkapital und Investitionsmittel von Dritten sichergestellt werden, d.h. es sollten keine neuen Schulden aufgebaut werden. Die jährliche Vorgabe hingegen führt zu einem Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 80%.<sup>31</sup>

Eine Motion verlangt (Motion Graber M 100), dass die jährlichen Vorgaben der Schuldenbremse zur Geldflussrechnung, die einen minimalen Selbstfinanzierungsgrad von 80 Prozent vorsehen, gesenkt werden. Gegen eine gewisse Flexibilisierung bei den jährlichen Vorgaben zum Ausgleich ist nichts einzuwenden (im Sinne von konjunkturellen Schwankungen), solange diese Regel den mittelfristigen Ausgleich nicht gefährdet. Insofern sind der Flexibilisierung Grenzen ge-

---

<sup>30</sup> Wir denken, dass auf Kantonsbasis die Schätzung eines Konjunkturfaktors wenig Sinn macht. Zudem sind solche Schätzungen mit Unsicherheiten behaftet und bieten auch Spielraum für „positive Interpretationen“ der Angaben. Die Vorgabe einer starren Fünfjahresperiode scheint einfacher und zielführender zu sein. Zudem denken wir, dass es wenig Sinn macht, einzig einen Schuldenplafond festzusetzen, bis dieser erreicht ist, wäre der Kanton ja dann frei, nach Belieben strukturelle Defizite zu akkumulieren. Dies erfordert eine kombinierte Lösung mit Schulden- und Defizitregeln.

<sup>31</sup> Bei dieser jährlichen Vorgabe zu den Investitionen besteht wie auch bei der jährlichen Vorgabe für die Erfolgsrechnung eine Pfadabhängigkeit. Wenn man in den ersten vier Jahren immer 80% Selbstfinanzierungsgrad aufweist, so müssen im fünften Jahr für den mittelfristigen Ausgleich 4 x 20% korrigiert werden, d.h. der Selbstfinanzierungsgrad muss auf 180% steigen. Die jährliche Vorgabe kann zwar als Orientierung dienen, entbindet aber letztlich nicht von einer langfristigen Planung der Investitionen, damit das mittelfristige Ziel erreicht werden kann. Unterdeckungen in „schlechten“ Zeiten erfordern über die mittlere Frist zwingend Überdeckungen in „guten“ Zeiten.

setzt. Man müsste in den jährlichen Vorgaben z.B. festhalten, dass in „guten“ Jahren entsprechend der Selbstfinanzierungsgrad auch wesentlich über 100% liegen muss, um das mittelfristige Ausgleichsziel nicht zu gefährden.

Das FLG sieht Ausnahmen in der Schuldenbremse für grosse Infrastrukturprojekte vor. Insgesamt führt das FLG über den mittelfristigen Ausgleich zu einer recht strikten Selbstfinanzierungsregel bei den Investitionen, welche aber Ausnahmen und damit Umgehungsmöglichkeiten kennt. Die Gefahr ist gross, dass man in schlechten Jahren Defizite toleriert, die in guten Jahren nicht ausgeglichen werden (können). Solche Regeln sind wenig zielführend.

Grosse Infrastrukturprojekte werden nicht in einem Jahr realisiert und haben zudem eine möglicherweise jahrzehntelange Nutzungsdauer.<sup>32 33</sup> Ein Kanton von der Grösse Luzerns sollte keine speziellen Regeln vorsehen müssen, um Grossprojekte zu finanzieren. Wer Schulden begrenzen will, sollte keine Regeln erlassen, die dieses Ziel wieder in Frage stellen. Um dem Prinzip der Nachhaltigkeit Rechnung zu tragen, sollte vorgesehen werden, dass der Anteil der Investitionsausgaben an den Staatsausgaben langfristig etwa stabil gehalten werden kann.<sup>34</sup> Um weiterhin Investitionen zu tätigen, ist z.B. gesetzlich eine gewisse Investitionsquote festzulegen.

Für einen Kanton der Grösse des Kantons Luzern ist eine Verstetigung der Investitionen anzustreben und auch möglich. Die Daten zeigen auch, dass der Investitionsfluss in den letzten Jahren ziemlich kontinuierlich war und keine eigentlichen Spitzen erkennbar sind. Daraus ergibt sich, dass einerseits für die Erfolgsrechnung und für die Finanzierungsrechnung die gleiche mittelfris-

---

<sup>32</sup> Eine interessante Fallstudie dazu ist die Zürcher S-Bahn. Nach ersten Überlegungen zu einer S- oder einer U-Bahn im Raum Zürich in den 1950er und 60er Jahren wurde 1978 ein Verkehrsfonds eingerichtet und im Kantonsrat die Linienführung beschlossen. In diesen Fonds wurden jährlich 40 Millionen Franken eingezahlt. Die Volksabstimmung über den Bau der S-Bahn erfolgte 1981. Am 27. Mai 1990 wurde die S-Bahn in Betrieb genommen. Das Beispiel zeigt, dass bereits die Planungs- und Bauphase für das „Jahrhundertprojekt S-Bahn Zürich“ zwölf Jahre beanspruchte. Interessant ist auch die Vorfinanzierung bereits vor der Volksabstimmung und vor Baubeginn.

<sup>33</sup> Seit der Einführung von HRM2 wird i.d.R. auf Spezialkonti, Sonderfonds usw. verzichtet. Aus Sicht der Diskussion um die „Flucht aus dem Budget“ ist dies zu begrüßen. Davon nicht betroffen sind jedoch Vorfinanzierungen, die sich aus vorgängigen Finanzierungsüberschüssen im Rahmen des mittelfristigen Ausgleichs der Finanzierungsrechnung ergeben. Denkbar ist auch eine Regelung, die es ermöglicht, in der Finanzierungsrechnung über längere Zeit hinweg strukturelle Überschüsse zu erwirtschaften, die für zukünftige Grossprojekte reserviert werden.

<sup>34</sup> Die aktuelle Hürde von 3/10 Einheiten einer Staatssteuer (ca. 180 Mio. Franken) ist gemäss Auffassung des Finanzdepartements entsprechend hoch angesetzt und wurde bis heute nicht in Anspruch genommen. Ohne eine solche Regelung sei eine Investition wie das „Jahrhundert Projekt“ Tiefbahnhof nicht möglich. Wir vertreten demgegenüber die Auffassung, dass man auch solche Grossprojekte wenn immer möglich etappieren und verstetigen sollte. Sofern das nicht möglich ist, muss man sich überlegen, auf solche Investitionen eben zu verzichten. Und wenn man solche Projekte trotzdem realisieren möchte, sind die Mehrbelastungen eben über entsprechende Massnahmen (Steuererhöhungen, Ausgabensenkungen in anderen Gebieten) zu kompensieren. Grossprojekte sollte man auf keinen Fall aus der Schuldenbremse herausnehmen, nur weil sie „gross“ sind. Genau das möchte man ja verhindern.

tige Ausgleichsperiode festgelegt (Betrachtung der Gesamtrechnung) und dass andererseits auf eine Sonderregelung für Grossprojekte verzichtet werden kann.<sup>35</sup>

*Ausgleich Erfolgsrechnung und der Geldflussrechnung als zentrales Ziel der aktuellen Schuldenbremse:* Das Ziel, das Eigenkapital zu schützen und neue Schulden zu verhindern, soll über einen Ausgleich der Erfolgsrechnung und der Geldflussrechnung erreicht werden. Es geht also darum, die Schulden- resp. Eigenmittelquote nachhaltig zu stabilisieren (vgl. Schaltegger 2004: 2), indem Defizite in der laufenden Rechnung und in der Geldflussrechnung verhindert werden.

Diese doppelte duale Steuerung über die Erfolgs- und die Geldflussrechnung mit kurzfristigen Vorgaben und langfristigen Zielen erachten wir jedoch grundsätzlich als unnötig kompliziert. Eine Entschlackung könnte geprüft werden. Vielmehr ist eine Gesamtbetrachtung notwendig: um eine nachhaltige Finanzpolitik sicherzustellen, ist einerseits eine breite Anwendung der Schuldenbremse (umfassender Konsolidierungs- und Steuerungskreis, keine Ausnahmeregelungen), andererseits ein mittelfristiger Ausgleich der Erfolgs- und der Finanzierungsrechnung notwendig. Kurzfristige, jährliche Vorgaben können als Navigationshilfe unterstützend wirken, um dieses mittelfristige Ziel zu erreichen.

Die *konkrete Regelung der Schuldenbremse* könnte so aussehen: Aus unserer Sicht genügen (1) eine klare Schuldenbegrenzung (Schulden in der Bilanz dürfen ein bestimmtes Ausmass nicht übersteigen) und (2) ein mittelfristiger Ausgleich der Erfolgs- und gleichzeitig Finanzierungsrechnung über fünf Jahre. Einfache Regeln sind komplexen Bestimmungen überlegen, weil sie besser verstanden werden und sich einfacher durchsetzen lassen.

(1) Aus pragmatischer Sicht könnte man bei der „Schuldenbegrenzung“ den Stand des Eigenkapitals resp. den entsprechenden Wert der Nettoschuld 1 nach dem Restatement auf HRM2 „einfrieren“.

(2) Der mittelfristige Ausgleich der Erfolgsrechnung (laufende Rechnung) verhindert strukturelle Defizite. Im Rahmen der Budgetplanung auftauchende strukturelle Defizite sind umgehend festzustellen und zu korrigieren. Gleichzeitig muss die Finanzierungsrechnung mittelfristig ebenfalls ausgeglichen sein, was einen Selbstfinanzierungsgrad auf den Investitionen von 100% (resp. ein Geldfluss-Investitionsverhältnis von 100%) erfordert. Ausnahmen für Grossprojekte würde es nicht geben.

Eine mögliche alternative Behandlung von Investitionen würde vorsehen, dass diese indirekt über die Erfolgsrechnung anstelle der Finanzierungsrechnung gesteuert würden. Eine kurz- und mittelfristige Verschuldung wird zugelassen, soweit Abschreibungen resp. Amortisationen und die Verzinsung in der laufenden Rechnung tragbar sind (siehe altes Finanzhaushaltsgesetz FHG §9). Diese Abschreibungen resp. Amortisationen und die Verzinsung bilden Aufwandpositionen

---

<sup>35</sup> Gemäss Auskunft des Finanzdepartements bestehe heute schon eine Tendenz, grössere Investitionen nicht zu tätigen oder auszulagern (Immobilien AG tertiäre Bildung, Spitäler, Zentrales Verwaltungsgebäude, vermehrte Bürgschaften).

in der Erfolgsrechnung. Diese Erfolgsrechnung wiederum unterliegt der Schuldenbremse und muss mittelfristig ausgeglichen werden. Man würde in einem solchen Vorschlag ausschliesslich die Erfolgsrechnung steuern. Eine direkte Steuerung der Finanzierungsrechnung würde entfallen.

Der Vorteil einer umfassenden Regelung mit Ausgleich der Erfolgs- und Finanzierungsrechnung besteht darin, dass alle Investitionen (auch Grossprojekte, Infrastrukturprojekte) in die Schuldenbremse eingezogen werden und keine Ausnahmen für Grossprojekte bestehen und somit eine „Flucht aus dem Budget“ schwieriger ist. Eine langfristige Investitionstätigkeit kann so möglicherweise sichergestellt werden. Ein weiterer Vorteil einer solchen umfassenden Regelung ist auch die Transparenz, Einfachheit und Nachvollziehbarkeit. Und es ist grundsätzlich weniger einfach, eine solche Regelung zu umgehen.

*Anknüpfungspunkt der Schuldenbremse: Mittelfristiger vs. kurzfristiger Ausgleich:* Das zweite Element des dualen Ansatzes ist der Ausgleich über die kurze *und* über die mittlere Frist. Es stellt sich die Frage, ob kurzfristige Vorgaben notwendig sind, wenn doch ein mittelfristiger Ausgleich als Zielsetzung angestrebt wird.

Die kurzfristigen und die langfristigen Ziele müssen gleich wirken. Der kurzfristige Rahmen soll verhindern, dass derart hohe Defizite aufgebaut werden, welche über die mittlere Frist gar nicht mehr ausgeglichen werden können. Insofern darf die Regel für den kurzfristigen Ausgleich etwas flexibler sein als die Regel für den mittelfristigen Ausgleich (konjunkturelle Einflüsse auf die öffentliche Rechnung sind erlaubt, aber nicht strukturelle Defizite). Sie darf jedoch den mittelfristigen Ausgleich nicht gefährden. Diese Vorgaben allein genügen jedoch nicht. Wichtig ist, dass *Zielverfehlungen jährlich geprüft* und im Rahmen der Budget- und Finanzplanung *sofort korrigiert* werden, solange eine Korrektur realistisch überhaupt noch möglich ist.

Die heutigen kurzfristigen Vorgaben für die Erfolgs- und für die Finanzierungsrechnung berücksichtigen auch die Pfadabhängigkeit der Entwicklung nicht und sind in diesem Sinne nicht vollständig auf das mittelfristige Ziel abgeglichen. Sofern beispielsweise in den ersten Jahren der kurzfristige Spielraum mittels Defizite vollständig ausgeschöpft wurde, besteht gegen Ende der fünfjährigen Ausgleichsperiode keine Möglichkeit mehr, basierend auf den jährlichen Vorgaben Defizite zu realisieren, weil damit das mittelfristige Ausgleichsziel verfehlt wird. Umgekehrt würden „gute“ Jahre in der ersten Phase im Prinzip in den letzten Jahren des mittelfristigen Ausgleichs auch höhere Defizite als die Jahresvorgabe ermöglichen.

Unser Vorschlag präferiert eine klare Konzentration auf den mittelfristigen Ausgleich, und zwar in der Erfolgsrechnung und in der Finanzierungsrechnung.

*Ausgleichsdauer / Tilgungsdauer:* Zwei Motionen verlangen (Motion Graber M 100, Motion Pardini M 103), dass der Zeitraum für den mittelfristigen Ausgleich der Schuldenbremse von zurzeit fünf Jahren generell erhöht resp. auf sieben Jahre erhöht wird. Im Rahmen der Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes wurde im Parlament auch eine Ausgleichsfrist von sieben Jah-

ren diskutiert, aber im Rat letztlich verworfen. Ein Verwaltungsvorschlag nennt neun Jahre als mögliche Tilgungsdauer.<sup>36</sup>

Die Frist für den Ausgleich der Erfolgsrechnung resp. die Tilgungsdauer eines Bilanzfehlbetrags sollte an die Wahlperiode des Parlaments und der Regierung geknüpft werden, damit der Ausgleich resp. die Tilgung nicht auf die nächste "Politikergeneration" abgeschoben werden kann. Wir erachten aus diesen „Synchronitätsgründen“ eine Ausgleichsdauer von sieben Jahren als zu lang. Wenn man an einer Legislaturperiode für das Parlament und für die Regierung von vier Jahren festhalten will, sollte die Ausgleichs- resp. die Tilgungsdauer nicht wesentlich länger als vier Jahre dauern. In jeder Legislaturperiode sollte ein Ausgleich der Staatsrechnung stattfinden und Regierung und Parlament zwingen, allenfalls notwendige Massnahmen zu beschliessen und umzusetzen.<sup>37</sup>

Die Wahl einer mittelfristigen Ausgleichsperiode basiert auch auf dem *Konjunkturargument*. Die Schuldenbremse des Bundes sieht vor, dass der Staatshaushalt über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen sein soll. Es geht also darum, mittelfristig *strukturelle Defizite* zu verhindern, kurzfristig aber konjunkturelle Schwankungen zuzulassen. Die fünfjährige Ausgleichsfrist, wie sie heute vorgesehen ist, ist eine grobe Annäherung an den Konjunkturzyklus.

*Anknüpfungspunkt der Schuldenbremse: Ist-Zahlen vs. Plan- / Budgetzahlen:* Eine weitere Motion verlangt (Motion Hunkeler M 127), dass beim mittelfristigen Ausgleich der Schuldenbremse vergangene Ist-Zahlen mindestens im gleichen Umfang berücksichtigt werden wie Budget- und Finanzplanjahre. Die wissenschaftliche Literatur zeigt, dass eine Schuldenbremse dann gut funktioniert, wenn der geforderte Ausgleich *sowohl* auf Budget- *als auch* auf Ist-Zahlen greift (Bohn und Inman, 1996). Budgetzahlen dienen der Planung und der Navigation, Ist-Zahlen dienen der Zielüberprüfung und der Auslösung von Sanktionen.

Sinn und Zweck einer Schuldenbremse ist es, chronische, strukturelle Ausgabenüberschüsse und damit einen Aufbau von Schulden zu verhindern. Die Wirkung kann nur dann eintreten, wenn der Ausgleich auf den tatsächlich realisierten Zahlen und nicht bloss auf Budget- und Planwerten durchgesetzt wird. Ein fiktiver Ausgleich von Budget- und Planwerten erzielt diese Wirkung nicht. Dass die Schuldenbremse teilweise auch auf Plan- resp. Budgetwerte greift, ist aber trotzdem zweckmässig, weil damit verhindert wird, dass Fehlentwicklungen nicht rechtzeitig erkannt werden und dass nicht in der Angangsphase der Ausgleichsperiode Defizite aufgebaut werden, die realistisch betrachtet nicht mehr ausgeglichen werden können.

Die Luzerner Schuldenbremse sollte insofern erweitert werden, als der Ausgleich über die Ausgleichsperiode von z.B. fünf Jahren auch *rückwirkend vollständig auf Ist-Zahlen basierend* (tat-

---

<sup>36</sup> Die Verwaltung nimmt hier ihre eigenen Interessen wahr. Eine Tilgungsdauer von 100 Jahren wäre aus ihrer Sicht noch besser.

<sup>37</sup> Im idealtypischen Fall entspricht die Ausgleichsperiode genau der Legislaturperiode. Jede Politikergeneration hat einen mittelfristig ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Durch die rollende Planung wie im Kanton Luzern (fünf Jahre) ist ungefähr sichergestellt, dass in der Legislaturperiode ein solcher Ausgleich stattfinden muss. Entsprechen schliessen sich die beiden Konzepte nicht aus.

sächliche Rechnungsergebnisse der Erfolgs- und der Finanzierungsrechnung) erfüllt sein muss. Ist dies nicht erfüllt, sind die Fehlbeträge innert kurzer Frist (z.B. innert maximal vier Jahren) zu kompensieren. Eine lineare Abschreibung/Tilgung von vergangenen Bilanzfehlbeträgen - im alten FHG über 4 Jahre (25% p.a.) - stellt die Kompensation für vergangene Fehlbeträge sicher (Verfassungsvorgabe §76). Man kann dies erreichen, in dem in den Folgejahren entsprechende Überschüsse budgetiert werden (die dann auch realisiert werden müssen).

Die Korrektur von Rechnungsergebnissen erfolgt üblicherweise erst zwei Jahre später und es liegt ein *time lag* vor. Das Rechnungsergebnis 2014 liegt zurzeit vor. Allfällig notwendige Korrekturen können jedoch erst im Budget 2016 eingeplant werden. Das Budget 2015 ist bereits beschlossen. Die Einleitung von Korrekturmassnahmen braucht aufgrund des Budgetierungs- und Planungsprozesses Zeit, woraus man schliessen kann, dass notwendige Korrekturen unverzüglich umgesetzt werden müssen.

*Fazit:*

Finanzpolitische Instrumente der Schuldenbremse	
<p>Vorteile, Stärken:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Duale Steuerung mit klaren finanzpolitischen Vorgaben für Erfolgsrechnung und Mittelflussrechnung</li> <li>▪ Kurz- und mittelfristige Vorgaben stärken Verbindlichkeit der Schuldenbremse</li> </ul>	<p>Nachteile, Schwächen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eigenkapital trotz True and Fair View durch Bewertung politisch teilweise beeinflussbar</li> <li>▪ Kurz- und mittelfristige Instrumente zu wenig konkret aufeinander abgestimmt (Pfadabhängigkeit)</li> </ul>

## 4 Finanzpolitischen Entwicklungen unter dem Regime der Schuldenbremse

### 4.1 Leitfragen

- Wie haben sich Schulden und Defizite in der relevanten Periode entwickelt?
- Wie hat sich das BIP oder eine vergleichbare Grösse verändert?
- Wie haben sich Investitionen und Unterhalt in der relevanten Periode verändert? Gibt es relevante Veränderungen im Vergleich zu früher?
- Wie hat sich Staatsquote und die Fiskalquote entwickelt?
- Stimmen diese Entwicklungen mit den Zielvorgaben überein?
- Wurden Rückstellungen für konjunkturelle Rückschläge gebildet? Reichen diese aus?
- Ist die Zieleinhaltung das Ergebnis der Schuldenbremse oder das Ergebnis glücklicher Rahmenbedingungen?<sup>38</sup>

### 4.2 Autonomie

Die finanzielle Lage eines Kantons ist unter anderem abhängig von seinen Tätigkeiten, von der Aufgabenteilung im Föderalismus zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden, von der Konstruktion des Finanzausgleichs und nicht zuletzt vom Potenzial, Einnahmen generieren zu können (vgl. Buchser 2010: 19). Der Leistungskatalog an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen in einem Kanton ist wiederum eine Realisierung der demokratischen Willensäusserung der Stimmberechtigten, zumindest teilweise aber auch von der übergeordneten föderalen Ebene bestimmt (sog. Vollzugsföderalismus zu Gunsten des Bundes).

Wie bereits besprochen (siehe Abschnitt 3.3) zeichnen sich die öffentlichen Haushalte durch eine gewisse *Ausgabendynamik* aus. Neue Aufgaben und Verantwortlichkeiten kommen hinzu, bisherige Aktivitäten bleiben bestehen. Insgesamt scheint es demokratischen Systemen inhärent zu

---

<sup>38</sup> Man kann sich folgende Fragen stellen: Welche Ziele verfolgt der Regierungsrat mit der Schuldenbremse? Welche Massnahmen zur Zielrealisierung wurden in der zu beurteilenden Periode getroffen resp. waren notwendig? Vielleicht konnten die finanzpolitischen Ziele auch ohne spezielle Bremsmanöver eingehalten werden (aufgrund „glücklicher Umstände“). Gemäss Auskunft des Finanzdepartements sind die finanzpolitischen Ziele im „Finanzleitbild 2013 B81“ festgehalten. Die Schuldenbremse verlangt vorausschauend regelmässige Ausgabenpriorisierungen in den jeweiligen Budgets und Aufgaben- und Finanzplänen (siehe z.B. Sparpakete "Leistungen und Strukturen 1 +2"). Ohne das Erfordernis des mittelfristigen Ausgleichs der Schuldenbremse wären die Sparpakete vermutlich nicht oder nicht in diesem Umfang oder nicht bereits zu diesem Zeitpunkt erfolgt, die Steuererhöhung 2014 ebenfalls nicht, beurteilt das Finanzdepartement. Die Funktionsweise der Schuldenbremse und ihren Einfluss auf die Finanzplanung lasse sich gut in den jeweiligen Aufgaben- und Finanzplänen erkennen (z.B. AFP 2015-2018 B 127).

sein, schneller neue Aufgaben zu übernehmen als alte Aufgaben wieder abzuschaffen oder einzustellen. Umgangssprachlich ausgedrückt: was man einmal hat, wird man nicht mehr los. Daran ändern in der Regel auch Instrumente wie Ausgabenüberprüfungen langfristig nichts. Dies führt zu einem „Wachstumsdruck“ mit den entsprechenden Auswirkungen auf den Einnahmebedarf.

Die Einnahmen eines Kantons setzen sich zusammen aus den Steuern, den Kostenentgelten (z.B. Entgelte der Versicherungsträger und Patienten für Leistungen des Kantonsspitals), den Übertragungen und Gewinnausschüttungen (Schweizerische Nationalbank, Kantonbank) sowie aus den Finanzausgleichszahlungen (vgl. Buchser 2010: 31). Die Kantone sind bei der Festlegung der Höhe der Steuereinnahmen allerdings nicht völlig frei und teilweise an die bundesrechtliche Steuergesetzgebung gebunden (z.B. Steuerharmonisierungsgesetz). Auch bei den anderen Einnahmen sind die Kantone in der Gestaltungsfreiheit eingeschränkt oder von anderen Entscheidungsgremien abhängig (z.B. Ausschüttung SNB).

Diese Autonomie der Kantone (und auch der Gemeinden) in inhaltlicher und finanzieller Art ist somit durch vielfältige föderale Rahmenbedingungen der übergeordneten Staatsebenen limitiert (vgl. Buchser 2010: 19). Die Kantone sind zwar autonom, aber in ihren Entscheiden und in ihren finanziellen Möglichkeiten in ein föderales System eingebunden.

### 4.3 Finanzielle Entwicklung

In diesem Kapitel soll in einem ersten Schritt die Entwicklung makroökonomischer Rahmenbedingungen sowie die steuerliche Attraktivität des Kantons Luzern dargelegt werden. In einem zweiten Schritt wird die finanzpolitische Entwicklung des Kantons Luzern aufgezeigt. Der Fokus liegt dabei sowohl auf den Vorgaben der Schuldenbremse wie auch auf den finanzpolitischen Indikatoren, welche der Kanton Luzern für die Beurteilung der Finanzlage als wichtig erachtet.<sup>39</sup> Die Entwicklung des jeweiligen Indikators im Kanton Luzern wird dabei, sofern möglich, einerseits immer mit dem Durchschnittswert aller Schweizer Kantone und andererseits mit der Entwicklung in den Schweizer und Luzerner Gemeinden verglichen. Letzteres ermöglicht eine Gesamtsicht auf die finanzielle Entwicklung des Kantons. Anzumerken gilt jedoch, dass finanzpolitische Daten aktuell einzig bis ins Jahr 2013 verfügbar sind. Aus diesem Grund werden im Hinblick auf die Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse ebenfalls die finanzpolitischen Daten der Aufgaben- und Finanzpläne 2012 bis 2015 berücksichtigt.

In allen Grafiken wird, sofern es die Datenlage erlaubt, der Zeitraum von 1990 bis 2013 betrachtet, womit auch allfällige Auswirkungen der Einführung der Erfordernis eines minimalen Selbstfinanzierungsgrades im Jahre 1996 sowie der Beschränkung der zulässigen Aufwandüberschus-

---

<sup>39</sup> Vgl. § 6 Verordnung zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 17. Dezember 2010.

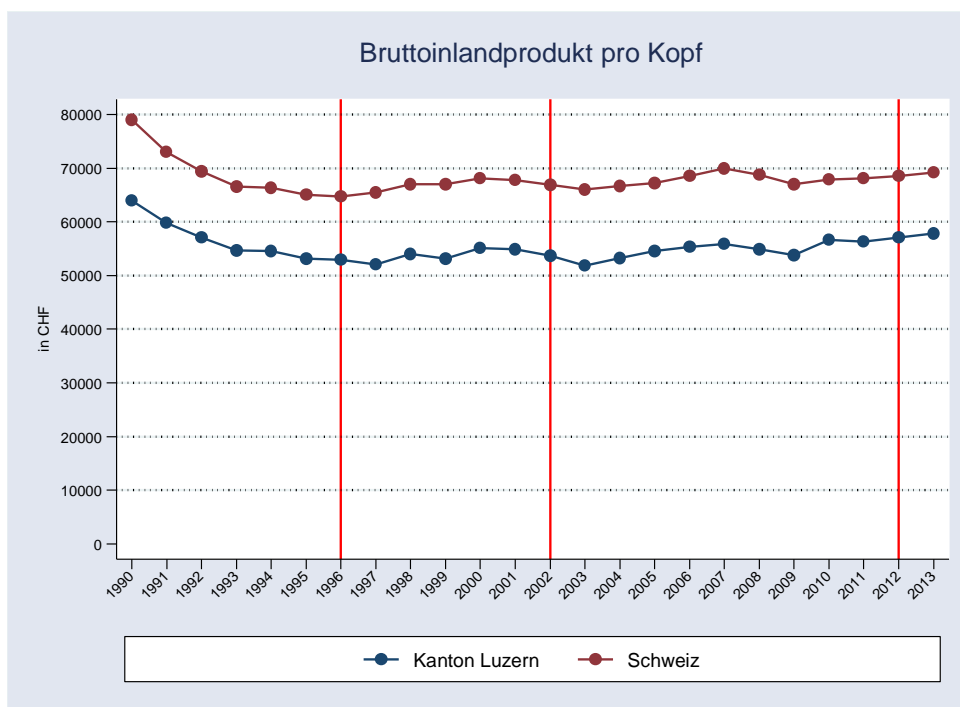


ses im Voranschlag auf 4 % einer Einheit der Staatssteuer im Jahre 2002 beobachtet werden können.<sup>40</sup>

### 4.3.1 Wirtschaftliche Entwicklung

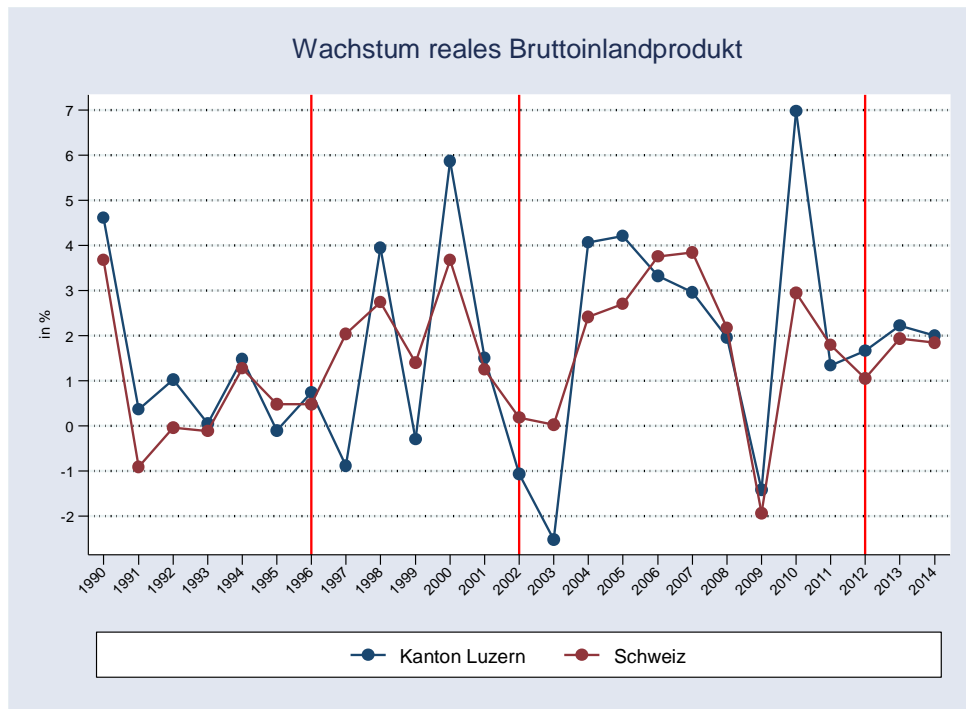
Sowohl die Entwicklung des Bruttoinlandproduktes pro Kopf, des Wirtschaftswachstums wie auch der Arbeitslosenquote des Kantons Luzern folgen in etwa der gesamtschweizerischen Entwicklung (vgl. Abbildungen 1 bis 3). Im Hinblick auf das Wirtschaftswachstum kann allerdings im Kanton Luzern eine stärkere Fluktuation festgestellt werden als in der Gesamtschweiz. Das Bruttoinlandprodukt pro Kopf wie auch die Arbeitslosenquote des Kantons Luzern liegen konstant unter dem Schweizer Durchschnitt, wobei im Falle der Arbeitslosenquote die Differenz im Verlauf der letzten Jahre grösser geworden ist.

Abbildung 1: Reales Bruttoinlandprodukt pro Kopf



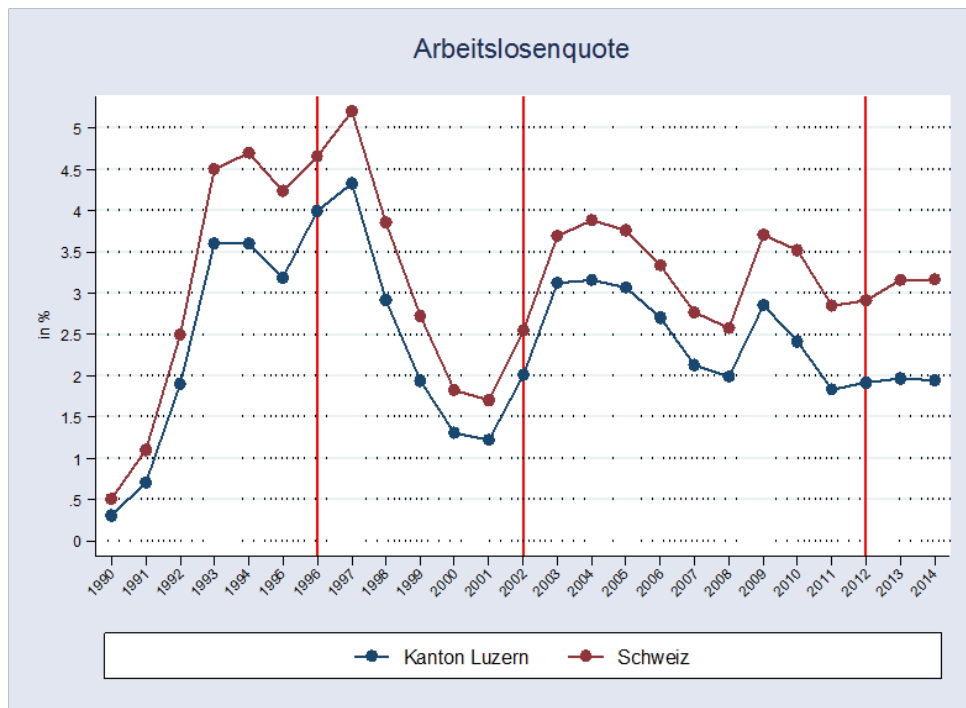
<sup>40</sup> Vgl. im Hinblick auf die Vorgaben zur Erreichung eines minimalen Selbstfinanzierungsgrades § 9a Abs. 1 und für die Beschränkung des zulässigen Aufwandüberschusses im Voranschlag § 9 Abs. 2 des Finanzhaushaltgesetzes vom 13. September 1977.

Abbildung 2: Wachstum reales Bruttoinlandprodukt 1990 - 2014



Quelle: BAK Basel (2015)

Abbildung 3: Entwicklung Arbeitslosenquote 1990 - 2014

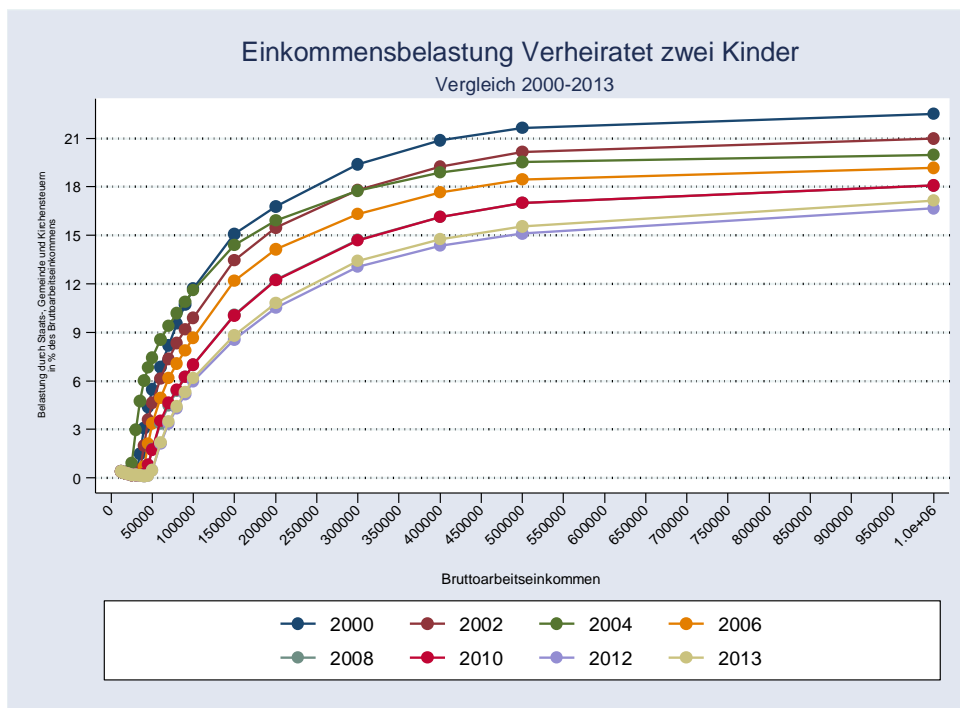


Quelle: BFS (2015)

### 4.3.2 Steuerbelastung

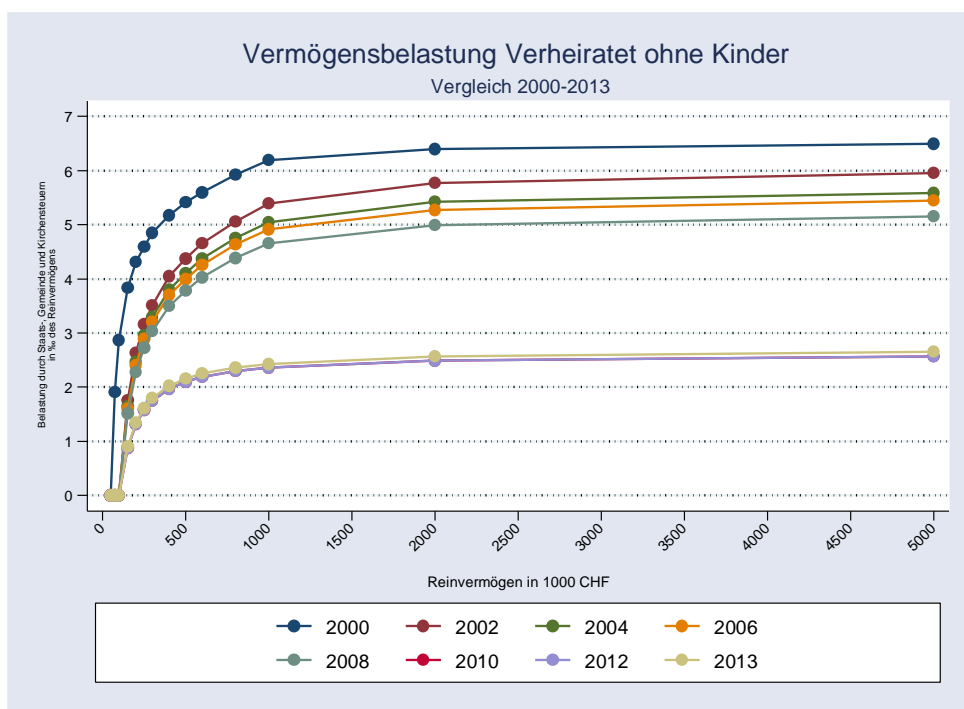
Die Abbildungen 4 und 5 sowie die Abbildungen 23 und 24 im Anhang geben einen Eindruck der Entwicklung der Steuerbelastung bei den natürlichen Personen im Kanton Luzern seit dem Jahre 2000. Bei der Einkommensteuerbelastung werden Ledige, Verheiratete ohne Kinder sowie Verheiratete mit zwei Kindern und bei der Vermögenssteuerbelastung Verheiratete ohne Kinder betrachtet. Die Einkommensteuerbelastung und vor allem auch die Vermögenssteuerbelastung konnte im Beobachtungszeitraum stark gesenkt werden, wobei die Senkung bei der Einkommensteuer sukzessive erfolgte, während bei der Vermögensteuer einerseits zwischen 2000 und 2001 und andererseits zwischen 2008 und 2009 eine starke Senkung der Steuerbelastung vorgenommen wurde. Im Hinblick auf die steuerliche Attraktivität des Kantons Luzern im Vergleich zu den anderen Schweizer Kantonen zeigt sich, dass der Kanton Luzern zwischen 2009 und 2013 vor allem bei den hohen Einkommen und Vermögen seine Position verbessern konnte (vgl. die Abbildungen 6 und 7 sowie die Abbildungen 25 und 26 im Anhang).

Abbildung 4: Einkommensbelastung Stadt Luzern Verheiratet zwei Kinder



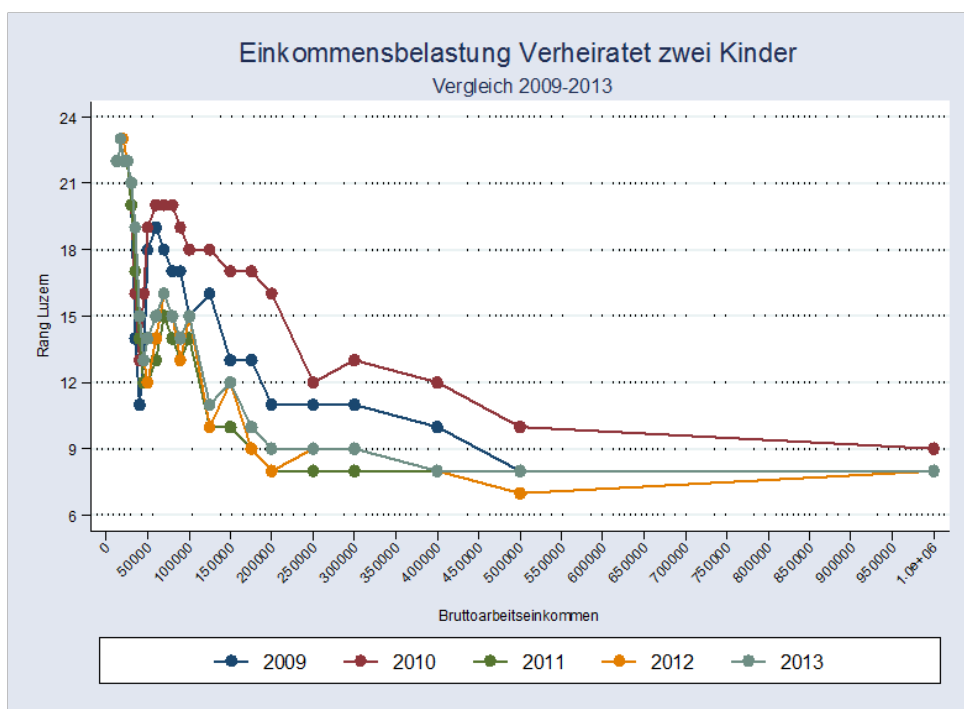
Quelle: EStV (2015)

Abbildung 5: Vermögensbelastung Stadt Luzern Verheiratet ohne Kinder



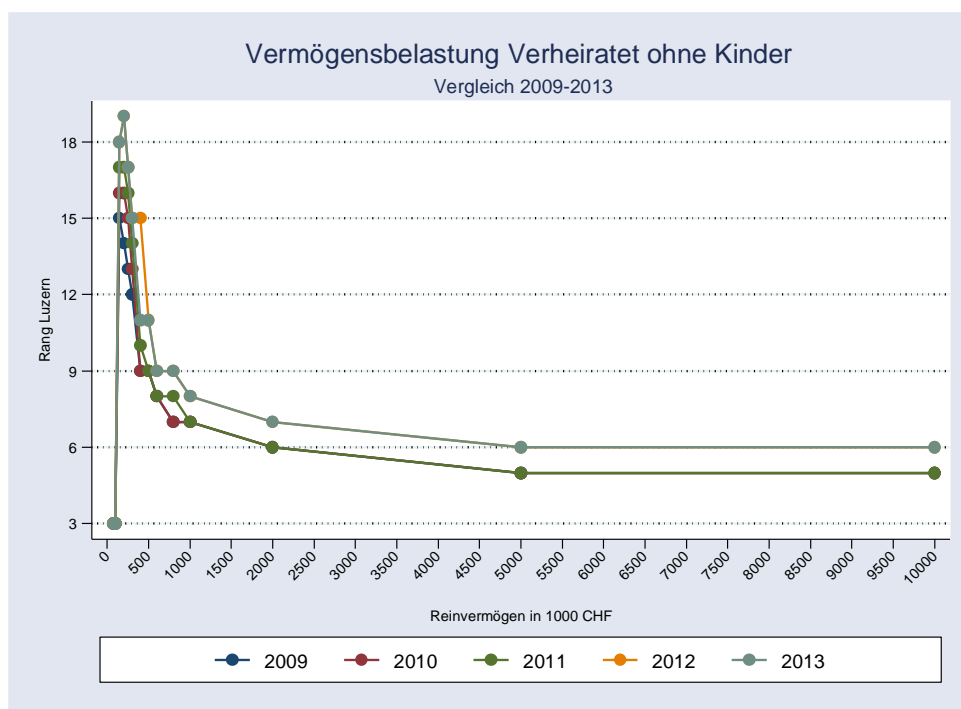
Quelle: EStV (2015)

Abbildung 6: Einkommenssteuerbelastung – Position im Steuerwettbewerb



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis EStV (2015)

Abbildung 7: Vermögenssteuerbelastung – Position im Steuerwettbewerb

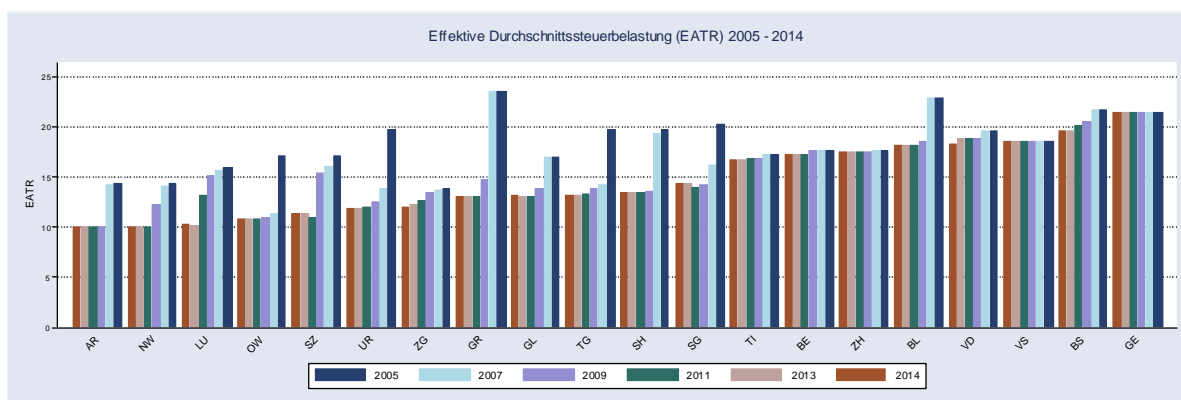


Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis EStV (2015)

Die Betrachtung der Unternehmenssteuerbelastung erfolgt anhand des Konzepts der effektiven Grenz- und Durchschnittssteuerbelastung, welches erlaubt, nicht nur tarifliche Steuersätze sondern auch den Zugriff auf die Steuerbasis zu berücksichtigen (Devreux & Griffith 2003). Die effektive Durchschnittssteuerbelastung ist für die Standortwahl von Bedeutung, während die effektive Grenzsteuerbelastung die Investitionstätigkeit beeinflusst. Der BAK Taxation Index berechnet die durchschnittliche Steuerbelastung einer rentablen Investition – angenommen wird eine Vorsteuerrendite von 20 % - und nimmt dabei die Perspektive eines ansiedlungswilligen Unternehmens ein. Es wird dabei von einer Kapitalgesellschaft des verarbeitenden Gewerbes ausgegangen, welche ihre Investitionen zu gleichen Teilen in fünf verschiedene Wirtschaftsgüter tätigt: Firmengebäude, Immaterialgüter, Maschinen, Finanzanlagen und Vorräte. Die Finanzierung erfolgt zu 55 Prozent aus einbehaltenen Gewinnen, zu 10 Prozent aus neuem Eigenkapital und zu 35 Prozent aus Fremdkapital. Abbildung 8 veranschaulicht, dass der Kanton Luzern die effektive Durchschnittssteuerbelastung vor allem zwischen 2011 und 2013 stark gesenkt hat und heute von den erfassten Kantonen die drittiefste Steuerbelastung kennt.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Nicht erfasst werden die Kantone Aargau, Appenzell-Innerrhoden, Fribourg, Jura, Neuenburg und Solothurn.

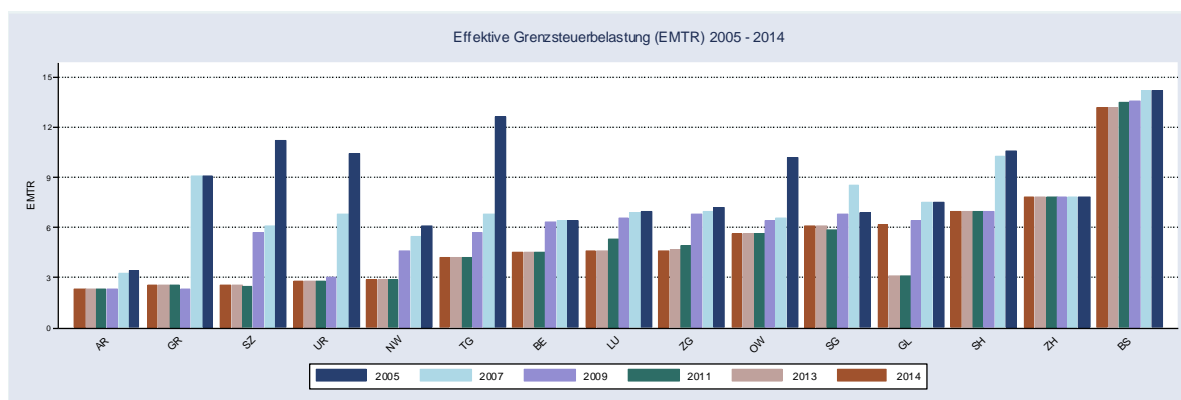
Abbildung 8: Effektive Durchschnittsteuerbelastung 2005 - 2014



Quelle: BAK Basel/ZEW (2014)

Die effektive Grenzsteuerbelastung hingegen betrachtet ein bereits angesiedeltes Unternehmen und zeigt die Steuerbelastung einer zusätzlichen Investition. Dabei sind nicht so sehr die Höhe der Kapital- und Gewinnsteuersätze von Bedeutung, sondern primär die Steuerbemessungsgrundlage aufgrund von Abschreibungsmöglichkeiten und einer allfälligen Anrechnung der Kapitalsteuer an die Gewinnsteuer. Bei der effektiven Grenzsteuerbelastung schneidet der Kanton Luzern etwas schlechter ab und befindet sich im Mittelfeld der erfassten Kantone (vgl. Abbildung 9).<sup>42</sup> Die Belastung wurde aber auch hier zwischen 2009 und 2012 stark reduziert.

Abbildung 9: Effektive Grenzsteuerbelastung 2005 - 2014



Quelle: BAK Basel/ZEW (2014)

### 4.3.3 Verschuldung

Unter den Zielen der finanzpolitischen Steuerung nennt der Kanton Luzern den Erhalt des Eigenkapitals sowie die Vermeidung neuer Schulden, wobei der Begriff Schulden die kurz- und

<sup>42</sup> Nicht erfasst werden die Kantone Aargau, Appenzell-Innerrhoden, Basel-Landschaft, Fribourg, Jura, Neuenburg, Obwalden, Solothurn, Tessin, Uri, Waadt und Wallis.

langfristigen Finanzverbindlichkeiten ohne die passivierten Investitionsbeiträge bezeichnet.<sup>43</sup> Die Entwicklung der Finanzverbindlichkeiten wird in den Abbildungen 10 und 11 veranschaulicht, einerseits auf Basis der Aufgaben- und Finanzpläne 2012 bis 2015, andererseits auf Basis der Rechnungsdaten für die Jahre 1990 bis 2013.<sup>44</sup>

Abbildung 10: Kurz- und langfristige Finanzverbindlichkeiten nach Aufgaben und Finanzplan in Mio. Fr.

AFP 2012-2015					
2010	2011	2012	2013	2014	2015
1'267	1'282	1'280	1'343	1'411	1'512
AFP 2013-2016					
2011	2012	2013	2014	2015	2016
1'224	1'309	1'265	1'260	1'244	1'242
AFP 2014-2017					
2012	2013	2014	2015	2016	2017
1'212	1'266	1'238	1'252	1'300	1'289
AFP 2015-2018					
2013	2014	2015	2016	2017	2018
1'235	1'238	1'258	1'243	1'226	1'223

Es zeigt sich, dass ab 1996 – zeitgleich mit der Einführung der Vorgabe eines minimalen Selbstfinanzierungsgrades – ein Rückgang der Verschuldung erfolgt, während in der Gesamtschweiz die Verschuldung in diesem Zeitraum weiterhin leicht ansteigt. Eine weitere Rückführung der Verschuldung kann ab 2005 beobachtet werden, wohl mehrheitlich auf Grund der Erträge aus dem Verkauf der überschüssigen Goldreserven der Schweizer Nationalbank, welche im Kanton Luzern vollumfänglich für den Schuldenabbau verwendet wurden (Eidgenössische Finanzverwaltung 2007). Zwischen 2011 und 2013 resultiert ein leichter Anstieg der Verschuldung, welcher mehrheitlich mit der Umstellung auf HMR2 verbunden ist, welche zusätzliche Finanzverbindlichkeiten von rund 0.7 Mrd. CHF zur Folge hatte (siehe Regierungsrat 2011).

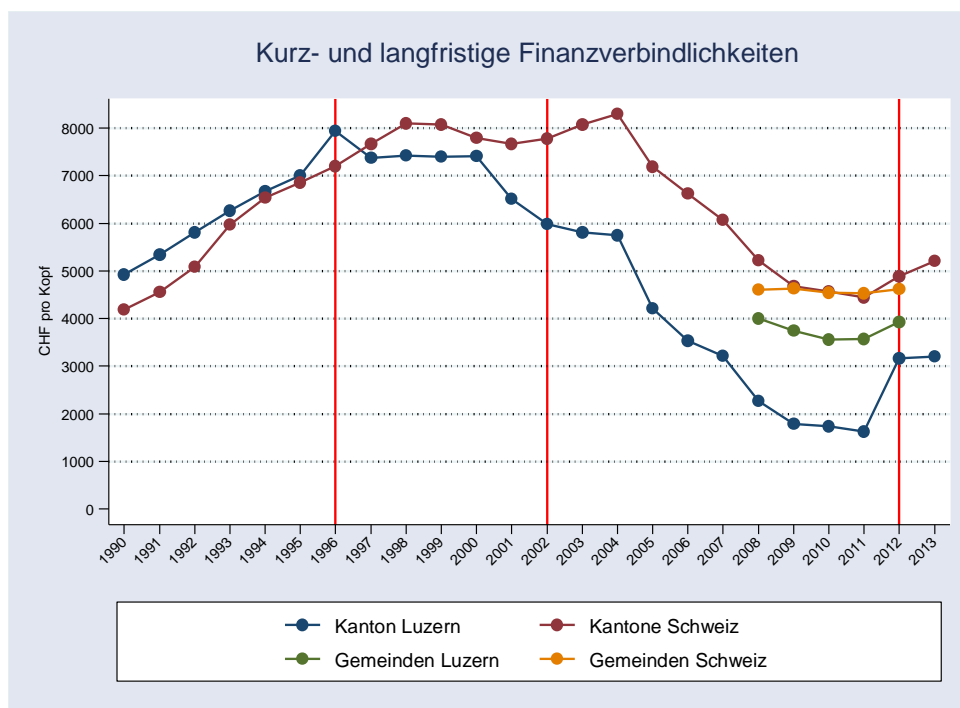
Im Aufgaben- und Finanzplan 2012-2015 wurde von einem Anstieg der Verschuldung ausgegangen, tatsächlich konnte die Verschuldung aber weitestgehend stabil gehalten werden. Grundsätzlich liegt die Verschuldung im Kanton Luzern wie auch in seinen Gemeinden unter dem Schweizer Durchschnitt. Die Entwicklung des Eigenkapitals (vgl. Abbildung 12) zeigt teilweise

<sup>43</sup> § 5 Abs. 1 Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 13. September 2010 in Verbindung mit § 3 Abs. 1 Verordnung zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 17. Dezember 2010.

<sup>44</sup> Für die Gemeinden sind Bilanzdaten erst ab 2008 erhältlich.

ein ähnliches Bild, eine Rückführung des Bilanzfehlbetrages konnte aber erst 2005 mittels der Erträge aus den überschüssigen Goldreserven erreicht werden. Seitdem konnte ein Bilanzüberschuss ausgebaut werden, welcher seit 2010 um die 2000 CHF pro Kopf beträgt. Durch die Umstellung auf HRM2 im Jahre 2012 ist das Eigenkapital aufgrund der Neubewertung des Finanz- und Verwaltungsvermögens stark angestiegen.

Abbildung 11: Kurz- und langfristige Finanzverbindlichkeiten



Quelle: EFV (2015)

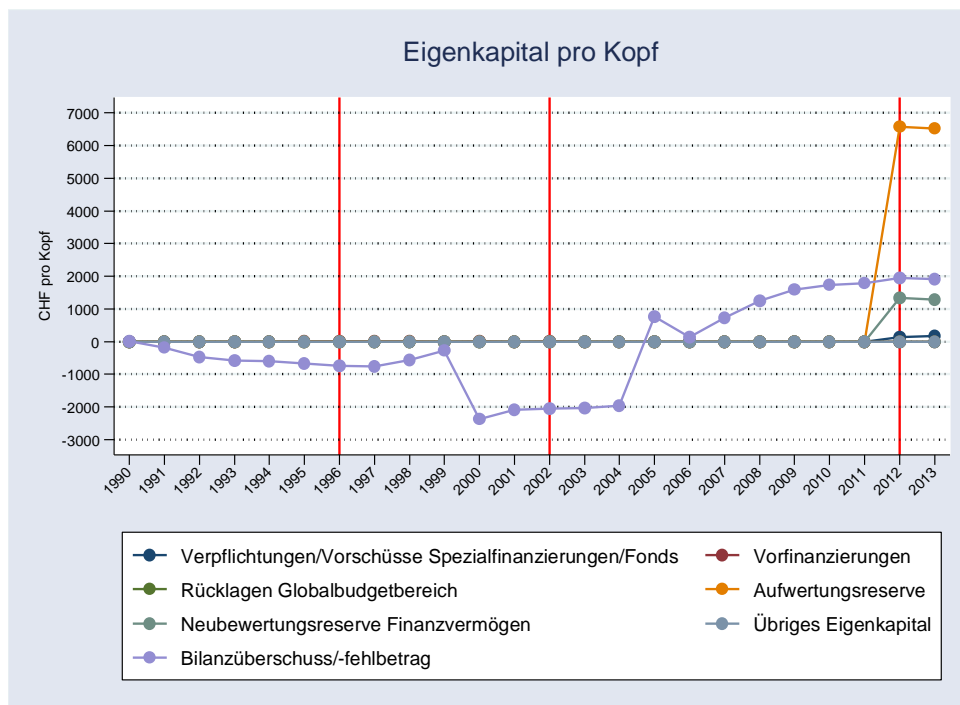
Neben den obengenannten Zielen werden vom Kanton Luzern auch die Netto- und Bruttoschuld als massgebliche Zielgrössen bei der Beurteilung der finanzpolitischen Lage erachtet.<sup>45</sup> Die Bruttoschuld und die Nettoschuld können dabei beide entweder relativ zu der Bevölkerung (vgl. Abbildung 13 und Abbildung 28 im Anhang) oder relativ zum Laufenden Ertrag (vgl. Abbildungen 27 und 29 im Anhang) des Kantons betrachtet werden. Letzteres soll aufzeigen, ob die Verschuldung in einem angemessenen Verhältnis zu den erwirtschafteten Erträgen steht. Grundsätzlich zeigt sich aber generell ein ähnliches Bild wie bei den Finanzverbindlichkeiten, d.h. eine Reduktion der Verschuldung erfolgt mehrheitlich ab dem Jahre 2005. Zudem kann je nach betrachteter Kennzahl seit 2011 ein leichter Anstieg der Verschuldung beobachtet werden, was wiederum massgeblich mit der Umstellung auf HRM2 zusammenhängt (siehe Regierungsrat 2011, 12). In

<sup>45</sup> Die Bruttoschuld besteht aus der Summe der Laufenden Verbindlichkeiten und der kurz- und langfristigen Finanzverbindlichkeiten abzüglich derivativer Finanzinstrumente sowie passivierte Investitionsbeiträge. Die Nettoschuld I misst die Differenz zwischen dem Fremdkapital und dem Finanzvermögen abzüglich der passivierten Investitionsbeiträge (Handbuch HRM2, Empfehlung Nr. 18: Finanzkennzahlen sowie insbesondere Anhang B1 Finanzkennzahlen: Definitionen und Berechnung).



den Gemeinden des Kantons Luzern erfolgt teilweise bereits zu einem früheren Zeitpunkt eine Zunahme der Verschuldung.<sup>46</sup>

Abbildung 12: Eigenkapital pro Kopf 1990 - 2013



Quelle: EFV (2015)

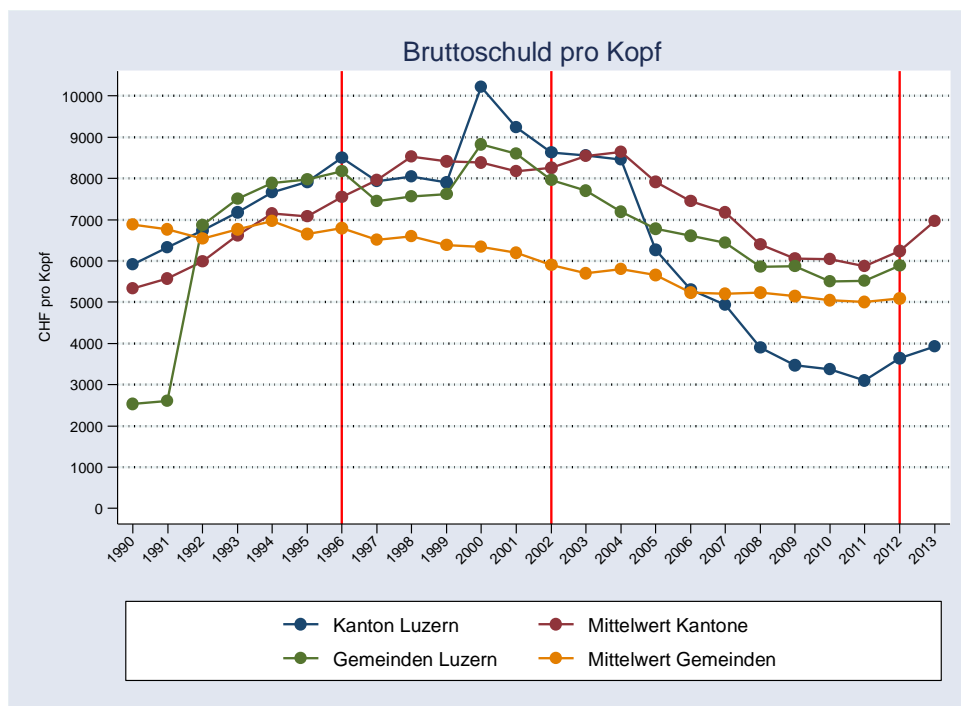
Nach den Richtwerten von HRM2 wird ein Bruttoverschuldungsanteil von unter 50 Prozent als sehr gut, ein Anteil von über 150 Prozent als schlecht betrachtet. Für den Kanton Luzern liegt diese Kennzahl aktuell sehr tief bei um die 50 Prozent für die Gemeinden allerdings bei knapp über 100%. Bei der Nettoschuld I<sup>47</sup> pro Einwohner wird eine Verschuldung unter 1'000 CHF als gering erachtet; hoch ist die Verschuldung wenn sie über 2500 CHF zu liegen kommt. Für den Kanton Luzern liegt die Verschuldung nach dieser Kennzahl mit rund 2000 CHF aktuell am oberen Ende des mittleren Bereichs, für die Gemeinden des Kantons Luzern kann gar eine hohe Verschuldung von über 3000 CHF pro Einwohner festgestellt werden. Die Verschuldung des Kantons wie auch der Gemeinden des Kantons Luzern liegt allerdings unter dem Schweizer Durchschnitt. Der Nettoverschuldungsquotient zeigt das Verhältnis der Nettoschulden zu den laufenden Erträgen, ein Quotient unter 100 Prozent wird als gut erachtet, ein Quotient über 150 Prozent als schlecht. Analog zeigt sich auch hier ein Rückgang der Verschuldung vor allem ab 2015, sodass der Nettoverschuldungsquotient im Kanton Luzern unter 100 Prozent zu liegen kommt, in

<sup>46</sup> Handbuch HRM2, Empfehlung Nr. 18: Finanzkennzahlen sowie insbesondere Anhang B1 Finanzkennzahlen: Definitionen und Berechnung.

<sup>47</sup> Die Kennzahl „Nettoschuld I“ ist abhängig von der Bewertung des Finanzvermögens. Mit der Umstellung auf HRM II wurde das Finanzvermögen im Kanton Luzern zu Verkehrswert bewertet. Bei den Gemeinden erfolgte noch keine Umstellung auf HRM II. Die Werte des Kantons und der Gemeinden sind somit nicht vergleichbar.

den Gemeinden des Kantons Luzern kann seit 2008 hingegen ein Anstieg auf rund 120 Prozent beobachtet werden. Der oben dargelegte Rückgang der Verschuldung führe zudem zu einer starken Reduktion der Zinsbelastung sowohl im Kanton Luzern wie auch in seinen Gemeinden, welche heute als gering betrachtet werden kann (vgl. Abbildungen 30 und 31 im Anhang).

Abbildung 13: Bruttoschuld pro Kopf 1990 - 2013



Quelle: EFV (2015)

#### 4.3.4 Erfolgsrechnung

Gemäss den Vorgaben der Schuldenbremse muss die Erfolgsrechnung einerseits über fünf Jahre ausgeglichen sein und darf andererseits in jeder Periode nur ein begrenztes Defizit, namentlich in Höhe von 4 Prozent des Bruttoertrages einer Einheit des Staatssteuerertrages, aufweisen. Abbildung 14 veranschaulicht die Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse in den Aufgaben- und Finanzplänen 2012 bis 2015, Werte welche mit den Vorgaben der Schuldenbremse nicht vereinbar sind wurden rot markiert.<sup>48</sup> Es zeigt sich, dass die jährlichen Vorgaben im Voranschlag seit der Einführung der Schuldenbremse immer eingehalten wurden, nicht aber das mittelfristige Ausgleichsziel, welches sowohl im Aufgaben- und Finanzplan 2014-2017, wie auch demjenigen von 2015-2018 nicht erreicht wird. Ferner zeigt sich ein grosser Unterschied zwischen Plan- und Ist-Werten. Während beispielsweise im AFP 2012-2015 für das Voranschlagsjahr 2012 mit einem Ertragsüberschuss von 23 Mio. gerechnet wurde, resultierte effektiv ein Aufwandüberschuss von rund 57 Mio. womit für das Jahr 2012 ex-post die jährliche Vorgabe der Schuldenbremse nicht eingehalten wurde. Für die Jahre 2011 und 2013 resultierte hingegen ein höherer Ertragsüberschuss als budgetiert.

<sup>48</sup> Ein positives Ergebnis bedeutet einen Aufwandüberschuss in der Erfolgsrechnung.

Abbildung 14: Einhaltung Vorgaben Schuldenbremse in der Erfolgsrechnung

<b>AFP 2012-2015</b>						
Jährliche Vorgabe: 23 Mio.						
<b>Ohne Sparmassnahmen</b>						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ergebnis Erfolgsrechnung	-82.6	-23.1	-23	41.8	48.8	68.5
Mittelfristiger Ausgleich AFP 2012-2015	-38.1					
Mittelfristiger Ausgleich AFP 2013-2016				113		
<b>Mit Sparmassnahmen</b>						
Ergebnis Erfolgsrechnung	-82.6	-23.1	-23	-8.2	-51.2	-31.5
Mittelfristiger Ausgleich AFP 2012-2015	-188.1					
Mittelfristiger Ausgleich AFP 2013-2016				-137		
<b>AFP 2013-2016</b>						
Jährliche Vorgabe: 24.5 Mio.						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ergebnis Erfolgsrechnung	-49.5	6.7	10.4	-16.9	-18.1	5
Mittelfristiger Ausgleich AFP 2013-2016	-67.5					
Mittelfristiger Ausgleich AFP 2014-2017				-13		
<b>AFP 2014-2017</b>						
Jährliche Vorgabe: 23.7 Mio.						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ergebnis Erfolgsrechnung	57.4	11.1	-11.6	-6.9	24.2	88.1
Mittelfristiger Ausgleich AFP 2014-2017	74.2					
Mittelfristiger Ausgleich AFP 2015-2018				104.9		
<b>AFP 2015-2018</b>						
Jährliche Vorgabe: 24.3 Mio.						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ergebnis Erfolgsrechnung	-5.2	-8	23.9	-7.6	6.5	-2.2
Mittelfristiger Ausgleich AFP 2015-2018	9.6					
Mittelfristiger Ausgleich AFP 2016-2019				12.6		

Die Abbildungen 15 und 16 illustrieren wie sich der Aufwand sowie der Ertrag pro Kopf im Kanton Luzern entwickelt haben. Sowohl der Aufwand wie auch der Ertrag pro Kopf und somit auch die Staatsquote liegen unter dem Schweizer Durchschnitt, folgen aber dem schweizweit zu beobachtenden positiven Trend. Deutlich zeigt sich auch ein Einbruch sowohl der Erträge wie auch des Aufwands anfangs der Finanzkrise im Jahre 2007. Die Erträge pro Kopf sind seitdem auf einem dauerhaft tieferen Niveau verharrt, weisen im Kanton Luzern zwischen 2012 und 2013 aber einen leicht positiven Trend auf. Eine Betrachtung der Entwicklung der Komponenten des betrieblichen Aufwands und Ertrags (vgl. die Abbildungen 32 und 33 im Anhang) zeigt, dass über den Beobachtungszeitraum vor allem die Transferaufwand sowie der Transferertrag einen

positiven Trend aufweisen. Zudem lässt sich beobachten, dass der Rückgang des Aufwands zwischen 2007 und 2008 mehrheitlich einem geringeren Personalaufwand – aufgrund von Auslagerungen - geschuldet ist, während der zeitgleiche Rückgang der Erträge vor allem auf Mindereinnahmen bei den Entgelten – ebenfalls eine Folge der Auslagerungen - zurückzuführen ist.

Abbildung 15: Entwicklung Aufwand pro Kopf 1990 - 2013

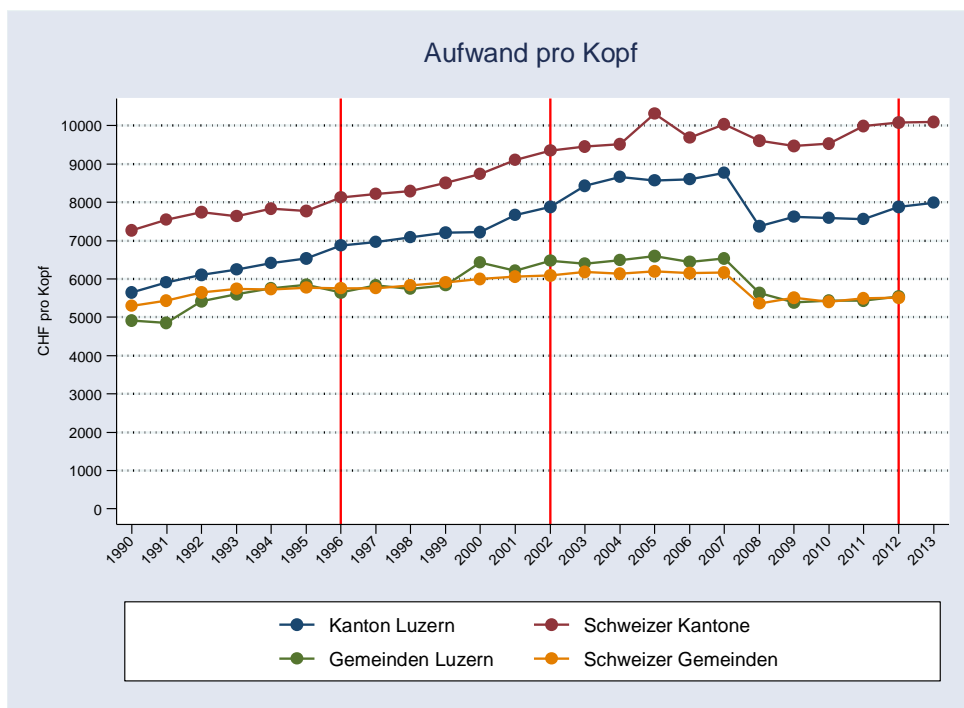
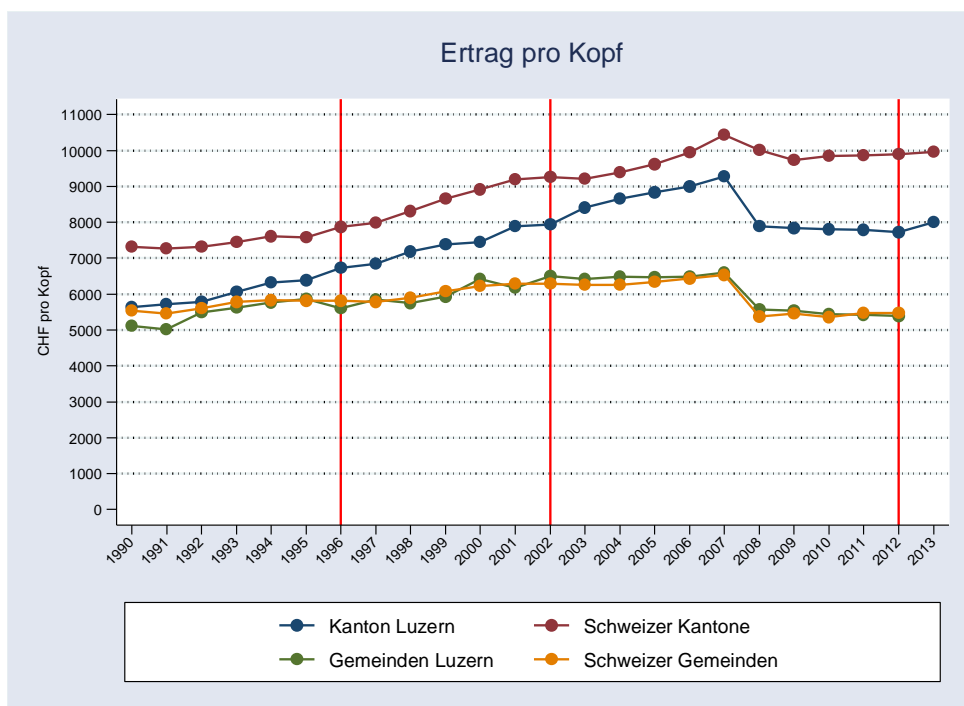
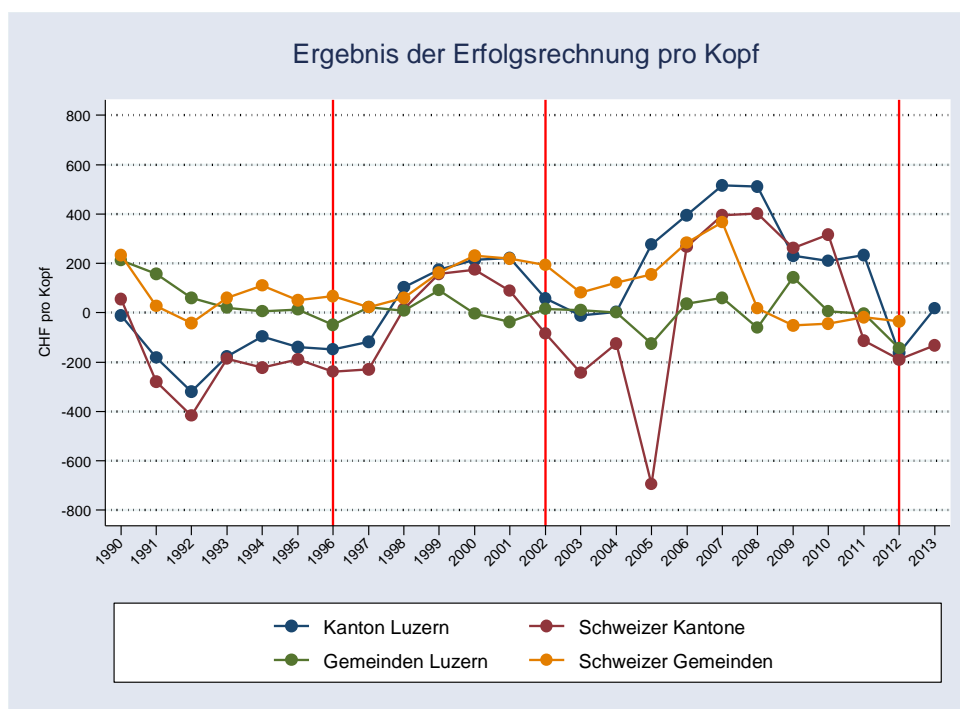


Abbildung 16: Entwicklung Ertrag pro Kopf 1990 - 2014



Quelle: EFV (2015)

Abbildung 17: Ergebnis Erfolgsrechnung pro Kopf 1990 - 2013



Quelle: EFV (2015)

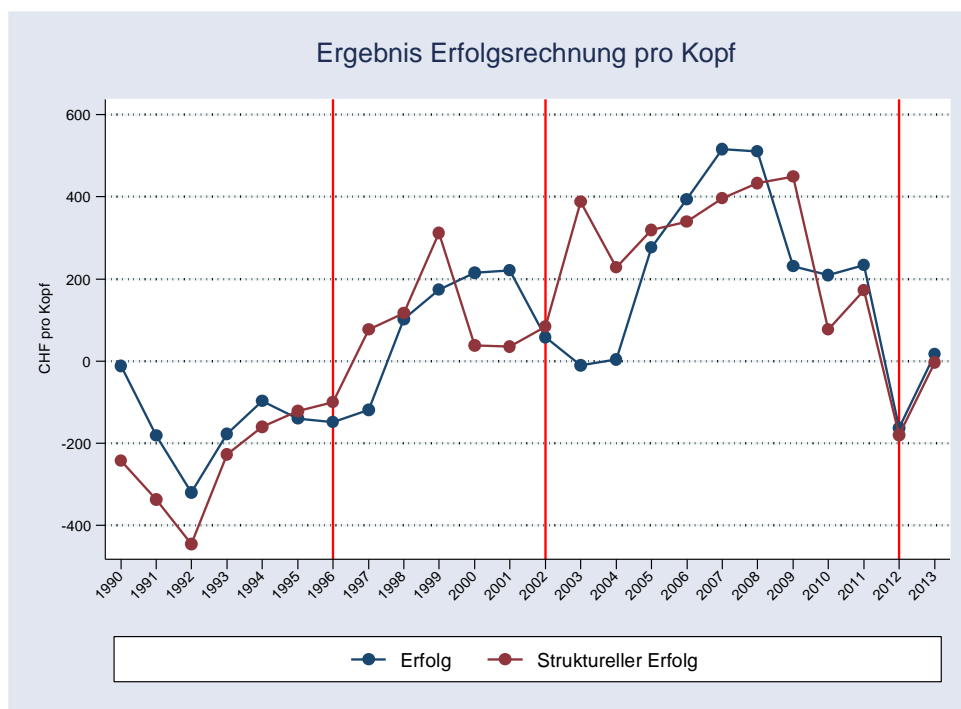
Das Ergebnis der Erfolgsrechnung wird in Abbildung 17 dargestellt, welche aufzeigt, dass sich das Ergebnis der Erfolgsrechnung im Kanton Luzern sowie Gesamtschweizerisch mehrheitlich relativ parallel bewegt. Diese Beobachtung legt nahe, dass das Ergebnis der Erfolgsrechnung mehrheitlich durch externe Faktoren bestimmt wird, welche die gesamte Schweiz in ähnlicher Weise beeinflussen. Um einen Eindruck zu erhalten, ob die Defizite sowie Überschüsse im Kanton Luzern struktureller oder konjunktureller Natur sind, wurde in Abbildung 18 eine Unterscheidung zwischen dem tatsächlichen sowie dem strukturellen Ergebnis der Erfolgsrechnung vorgenommen. Die Berechnung des strukturellen Ergebnisses erfolgt analog zum Vorgehen bei der Schuldenbremse des Bundes, d.h. die strukturellen Einnahmen sind das Produkt aus den tatsächlichen Einnahmen und einem Konjunkturfaktor, welcher dem Verhältnis zwischen dem Potentialeinkommen und dem tatsächlichen Einkommen des Kantons Luzern entspricht.<sup>49</sup> Die strukturell berechneten Einnahmen bilden sodann den Ausgabenplafond für die zulässigen Ausgaben; bei den Ausgaben erfolgt also keine Konjunkturbereinigung.<sup>50</sup> Das strukturelle Ergebnis berechnet sich folglich aus der Differenz zwischen strukturellen Einnahmen und den tatsächlich getätigten Ausgaben. Die konjunkturell bedingte Komponente des Ergebnisses der Erfolgsrech-

<sup>49</sup> Das Potentialeinkommen des Kantons Luzerns wurde unter Verwendung des Hodrick-Prescott-Filters über den Zeitraum 1980 bis 2014 geschätzt. Der HP-Filter dient dazu, den Trend des Potentialeinkommens von der zyklischen Komponente zu trennen. Die Zeitreihe wird dadurch weniger abhängig von zyklischen Schwankungen.

<sup>50</sup> Dieses Vorgehen bei der Schuldenbremse des Bundes entspricht der Annahme, dass die Elastizität der Staatseinnahmen relativ zur Produktionslücke eins und die Elastizität der Staatsausgaben relativ zur Produktionslücke 0 beträgt. Eine möglicherweise verzögert eintretende Wirkung einer Abweichung vom Potentialeinkommen auf die Staatseinnahmen wird nicht berücksichtigt.

nung besteht aus der Differenz zwischen dem tatsächlichen und dem strukturellen Ergebnis. Die Abbildung zeigt, dass die Defizite in der Erfolgsrechnung zu Beginn der 1990 Jahre nicht einzig konjunktureller sondern auch struktureller Natur waren, während dann während den 2000er Jahren mehrheitlich strukturelle Überschüsse erwirtschaftet wurden, mit Ausnahme des Jahres 2012 in welchem ein strukturelles Defizit resultierte.

Abbildung 18: Strukturelles Ergebnis Erfolgsrechnung pro Kopf 1990 - 2013



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis EFV (2015) und BAK Basel (2015)

### 4.3.5 Investitionen

Die Vorgaben der Schuldenbremse zu den Investitionen bestehen ebenfalls aus einem mittelfristigen Ausgleichsziel (fünf Jahre) sowie einer jährlichen Vorgabe, welche sich beide auf das Geldfluss-Investitionsverhältnis beziehen. Abbildung 19 veranschaulicht die Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse in den Aufgaben- und Finanzplänen 2012 bis 2015, Werte welche mit den Vorgaben der Schuldenbremse nicht vereinbar sind wurden rot markiert.

Die jährliche Beschränkung des Geldabflusses konnte im Voranschlag wiederum immer eingehalten werden, das mittelfristige Ausgleichsziel wird aber sowohl im Aufgaben- und Finanzplan 2014-2017 wie auch in demjenigen von 2015-2018 verletzt. Zudem wird der mittelfristige Ausgleich im Aufgaben- und Finanzplan 2012-2015 nur erreicht, wenn die zu dem Zeitpunkt noch zu verabschiedenden Sparmassnahmen miteingerechnet werden.<sup>51</sup> Wie bereits bei der Erfolgsrechnung zeigen sich auch hier grosse Unterschiede zwischen Ist- und Planwerten. Wurde im

<sup>51</sup> Vgl. Regierungsrat, 2012.

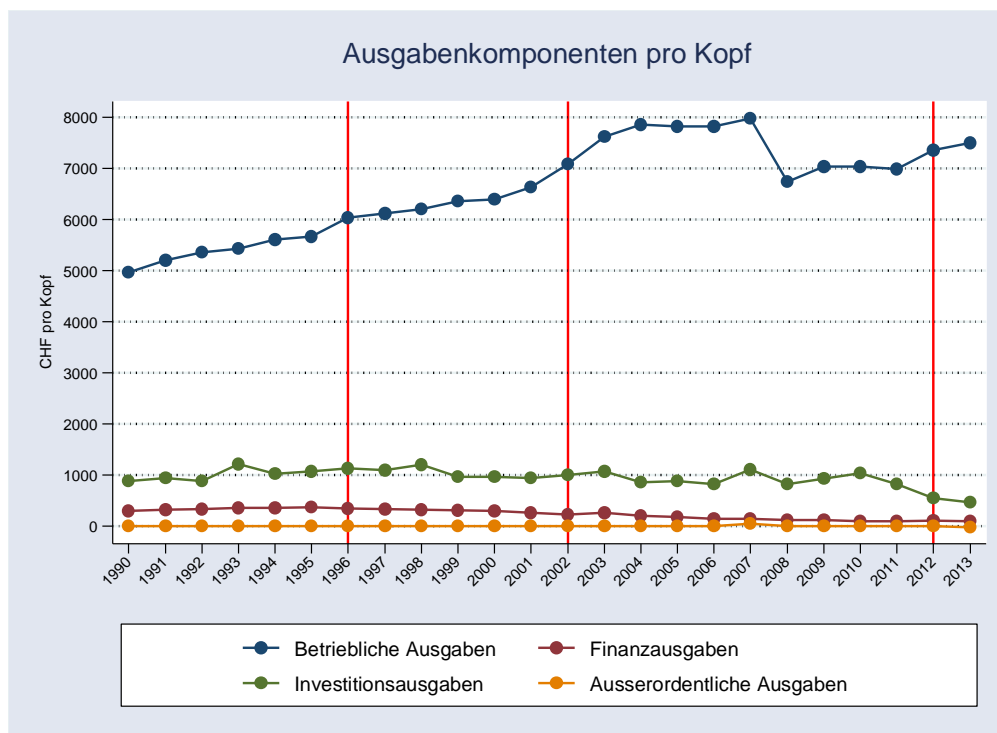
Voranschlag 2012 noch mit einem Geldzufluss von 2.6 Mio. CHF gerechnet, resultierte in der Rechnungsperiode 2012 effektiv ein Geldabfluss von 26.5 Mio. CHF, womit ex-post im Jahre 2012 auch die jährliche Vorgabe der Schuldenbremse nicht eingehalten wurde. Ebenso erhöhte sich der budgetierte Geldabfluss von 7.6 Mio. CHF für das Jahre 2013 in der Rechnung auf -45.7 Mio. CHF, womit ex-post ebenfalls eine Verletzung der jährlichen Vorgabe erfolgt.

Abbildung 19: Einhaltung Vorgaben Schuldenbremse in der Geldflussrechnung

<b>AFP 2012-2015</b>						
Jährliche Vorgabe: -29.1 Mio.						
<b>Ohne Sparmassnahmen</b>						
	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Gelfzu(+)/-abfluss(-)	32.3	-19.4	2.6	-63.4	-68.2	-100.5
Mittelfristiger Ausgleich AFP 2012-2015			-116.2			
Mittelfristiger Ausgleich AFP 2013-2016				-249		
Geldfluss-Investitionsverhältnis	115.5	89	101.8	56.1	52.1	30.5
<b>Mit Sparmassnahmen</b>						
	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Gelfzu(+)/-abfluss(-)	32.3	-19.4	2.6	-13.4	31.8	-0.5
Mittelfristiger Ausgleich AFP 2012-2015			33.8			
Mittelfristiger Ausgleich AFP 2013-2016				1		
Geldfluss-Investitionsverhältnis	115.5	89	101.8	90.7	122.3	99.7
<b>AFP 2013-2016</b>						
Jährliche Vorgabe: -26 Mio.						
	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Gelfzu(+)/-abfluss(-)	26.7	-26.9	-7.6	5.2	15.6	2.2
Mittelfristiger Ausgleich AFP 2013-2016			12.9			
Mittelfristiger Ausgleich AFP 2014-2017				-11.5		
Geldfluss-Investitionsverhältnis	81.4	94.2	104	11.9	101.6	30.5
<b>AFP 2014-2017</b>						
Jährliche Vorgabe: -27.1 Mio.						
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Gelfzu(+)/-abfluss(-)	-26.5	-8.3	-2.1	-13.7	-48.2	-88.3
Mittelfristiger Ausgleich AFP 2014-2017			-98.8			
Mittelfristiger Ausgleich AFP 2015-2018				-160.6		
Geldfluss-Investitionsverhältnis	78	93.6	98.5	90.6	70.2	40.3
<b>AFP 2015-2018</b>						
Jährliche Vorgabe: ?						
	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Gelfzu(+)/-abfluss(-)	-45.7	-1.6	-9.4	14.9	17.2	3.1
Mittelfristiger Ausgleich AFP 2015-2018			-24.6			
Mittelfristiger Ausgleich AFP 2016-2019				24.2		
Geldfluss-Investitionsverhältnis	60.4	98.8	93.2	109.9	111.8	102

Die Entwicklung der Ausgabenkomponenten über den Zeitraum 1990 bis 2013 (vgl. Abbildung 20) zeigt, dass die Investitionsausgaben sehr konstant um einen Wert von 1000 CHF pro Kopf fluktuieren. Seit 2010 lässt sich aber ein Rückgang der Investitionstätigkeit beobachten. Es stellt sich daher die Frage, ob in Folge des Konjunkturabschwungs und daraus resultierend geringeren Erträgen die Investitionstätigkeit reduziert wurde um ein besseres Finanzierungsergebnis zu erzielen.

Abbildung 20: Entwicklung Ausgabenkomponenten pro Kopf 1990 - 2013



Quelle: EFV (2015)

Die relative Konstanz der Investitionsausgaben widerspiegelt sich auch im Investitionsanteil, welcher die Bruttoinvestitionen in Relation zu den Gesamtausgaben setzt (vgl. Abbildung 21). Der leichte Abwärtstrend dürfte vor allem auf den Anstieg der betrieblichen Ausgaben zurückzuführen sein, der seit 2010 beobachtete Rückgang der Investitionstätigkeit zeigt sich aber auch hier klar. Ab dem Jahr 2012 liegt der Investitionsanteil des Kantons Luzern somit unter dem Schweizerischen Durchschnitt sowie klar unter 10 Prozent. Ein Investitionsanteil von unter 10 Prozent wird nach den Empfehlungen von HRM2 als eine schwache Investitionstätigkeit bezeichnet.

In Bezug auf den Selbstfinanzierungsgrad (vgl. Abbildung 22) zeigt sich ein ähnliches Bild wie bereits beim Ergebnis der Erfolgsrechnung, namentlich, dass sich der Selbstfinanzierungsgrad des Kantons Luzern weitgehend parallel zu demjenigen der Gesamtschweiz bewegt. Dies legt nahe, dass der Selbstfinanzierungsgrad vor allem durch konjunkturelle Einflüsse, welche die Gesamtschweiz in gleichem Masse beeinflussen bestimmt ist.



Abbildung 21: Entwicklung Investitionsanteil 1990 - 2013

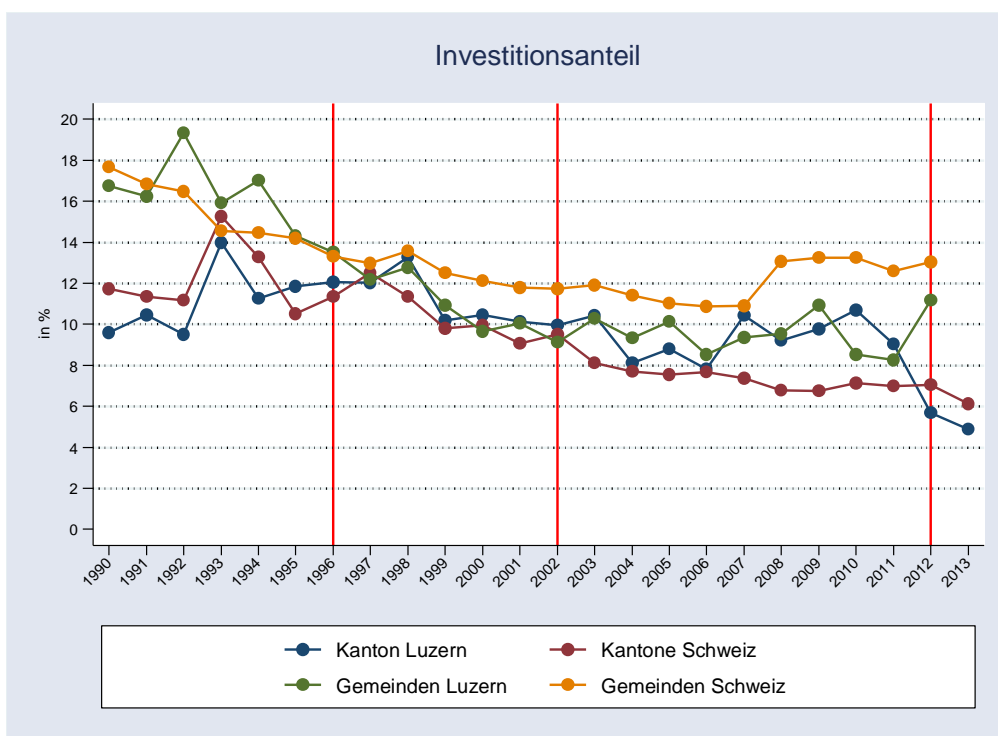
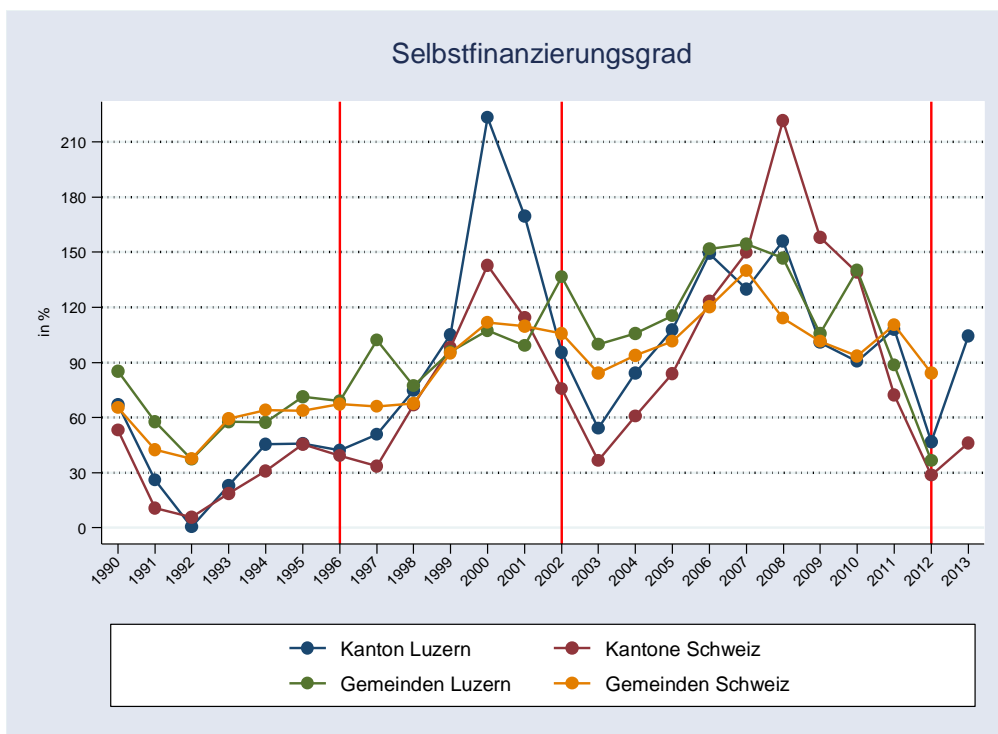


Abbildung 22: Entwicklung Selbstfinanzierungsgrad 1990 - 2013



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis EFV (2015)

*Fazit:*

Finanzpolitische Entwicklungen unter dem Regime der Schuldenbremse	
<p>Vorteile, Stärken:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Öffentliche Finanzen des Kantons Luzern haben sich seit 1990 markant verbessert</li><li>▪ Das gilt auch für den strukturellen Haushaltssaldo</li><li>▪ Rechnungsausgleich konnte im Rahmen einer deutlichen Verbesserung der steuerlichen Standortattraktivität erreicht werden</li></ul>	<p>Nachteile, Schwächen:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Beitrag der Schuldenbremse zur Haushaltsverbesserung unklar</li><li>▪ Konjunkturelle Aspekte und Sonderfaktoren (Ausschüttungen Erlöse aus Goldverkauf SNB, Börsengang LUKB) begünstigten die Finanzlage des Kantons Luzern</li><li>▪ Finanzpläne offenbaren Handlungsbedarf in den kommenden Jahren</li></ul>

## 5 „Flucht aus dem Budget“ - Scheinlösungen und Umgehungsmöglichkeiten

### 5.1 Leitfragen

- Ist eine „Flucht aus dem Budget“ zu beobachten?
- Wurden die Ziele durch die Abwälzung von Aufgaben oder die Kürzung von Einnahmen bei anderen öffentlichen Haushalten unterstützt?
- Wurden Aufgaben, die bisher vom Kanton gelöst wurden, auf neue selbständige Anstalten übertragen?
- Welche kantonalen Haushalte unterliegen der Schuldenbremse nicht?

### 5.2 Regelungen

*Lockerungsbestimmungen:* Ausgenommen von der Steuerungsregel sind der ausserordentliche Haushalt und grössere Infrastrukturinvestitionen:

- *Ausserordentliches Ergebnis:* Aus dem Geltungsbereich der finanzpolitischen Steuerung ausgenommen wird das ausserordentliche Ergebnis (§ 5 Abs. 1 i.V.m. § 37 Abs. 4 FLG). Ab 3 Millionen Franken gelten ausserordentliche Positionen als wesentlich (§ 53 Abs. 1 FLV).<sup>52</sup>
- *Investitionen / Infrastrukturprojekte:* Der Grundsatz des dualen Steuerungskonzepts (Ausgleich laufende Rechnung zum Schutz des Eigenkapitals und Ausgleich Geldflussrechnung zur Begrenzung der Neuverschuldung) wird durch Abweichungskompetenzen in §§ 6 und 7 FLG durchbrochen. Der Kantonsrat kann beschliessen, dass Investitionen für Infrastrukturprojekte, die mindestens 3/10 einer Einheit der Staatssteuern beanspruchen, den Vorgaben der Schuldenbremse nicht unterliegen. Er fasst diesen Beschluss im Rahmen der Ausgabenbewilligung (§ 5 Abs. 3 FLG). Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum (§ 23 KV LU).

*Wirkungskreis FLG:* Für Anstalten und Organisation des kantonalen Rechts gilt das FLG, soweit dies im Gesetz vorgesehen ist (§ 2 FLG).

*Konsolidierung:* Es bestehen Grundsätze zur Konsolidierung (§ 42-44 FLG). Auf Gesetzesstufe wird der Konsolidierungskreis bestimmt (§ 42 Abs. 1 FLG), der u.a. die Universität Luzern, das Kantonsspital oder den Verkehrsverbund umfasst.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Gemäss Auskunft des Finanzdepartements seien seit Einführung der Regelung keine ausserordentlichen Geschäftsfälle vorgefallen. Die Regelung werde sehr restriktiv ausgelegt (Jahrhundertunwetter, Erdbeben).

*Aktivierungsgrenzen und Abschreibungen:* In der Investitionsrechnung bestehen Aktivierungsgrenzen. Diese betragen bei Sachanlagen CHF 50'000 und für immaterielle Güter CHF 200'000 (§ 41 Abs. 1 FLV). Die Anlagen des Verwaltungsvermögens werden linear über die Nutzungsdauer abgeschrieben (§ 47 Abs. 1 FLG).

*Beteiligungssteuerung/ Eignerstrategien:* Die Regelungen zur finanzielle Steuerung kennen Grundsätze hinsichtlich der Steuerung von Organisationen mit kantonaler Beteiligung (§§ 20a-h FLG; §§ 27a-h FLV), welche auf die Etablierung einer Beteiligungs- und Eignerstrategie, die Wahrung der Eignerinteressen, die Gewährleistung der Transparenz über die Beteiligungen sowie die Führung einer Risikopolitik abzielen.

*Public Corporate Governance:* Der Regierungsrat hält in seiner Botschaft zum Entwurf eines Public Corporate Governance Gesetz (Botschaft Mantelerlass PCG, 28.02.2012) fest, dass immer häufiger kantonale öffentliche Aufgaben nicht mehr direkt durch die kantonale Kernverwaltung, sondern durch selbständige Organisationen und Beauftragte erfüllt werden. Diese Organisationen sind hinsichtlich der Zielerreichung und Aufgabenerfüllung zu steuern, zu führen und zu überwachen. Soweit der Kanton an solchen Organisationen beteiligt ist, muss er eine Beteiligungs- und Eignerstrategie definieren. Die Botschaft sieht explizit eine risikobasierte Steuerung vor (Botschaft Mantelerlass PCG, Abs. 2.5.3). Risikoreiche und symbolisch bedeutende Beteiligungen sollen intensiver überwacht werden.

*Eventualverpflichtungen:* In der Jahresrechnung sind Eventualverpflichtungen auszuweisen (§ 41 Bst. d FLG). Relevant ist insbesondere die Staatsgarantie für die Luzerner Kantonalbank (§§ 5-7 Umwandlungsgesetz), wobei auf eine Quantifizierung dieser Verpflichtung im Rahmen des Jahresberichts verzichtet wurde.

### 5.3 Beurteilung

*Ausnahmen für gross Infrastrukturinvestitionen:* Das FLG sieht wie oben erwähnt Ausnahmen in der Schuldenbremse für grosse Infrastrukturprojekte vor. Insgesamt führt das heutige FLG mittelfristig zu einer strikten Selbstfinanzierungsregel für Investitionen von 100%, kennt aber Ausnahmen und damit Umgehungsmöglichkeiten. Die aktuelle Regelung führt zu einem unglücklichen Anreiz, besonders grosse Projekte zu realisieren. Es kann also sein, dass Projekte an der „Grenze“ bewusst unnötig grösser gemacht werden, um sie von der Schuldenbremse auszunehmen. Sinn und Zweck einer Schuldenbremse ist ja, die öffentlichen Finanzen nachhaltig gesund zu halten und chronische Ausgabenüberschüsse zu verhindern. Weshalb dann gerade umfangreiche, grosse und teure (Prestige?) Projekte mit entsprechenden Folgekosten davon ausgenommen sein sollen, ist schleierhaft. Die Regelung führt dazu, dass Schulden für grosse Investitionen

---

<sup>53</sup> Die Schuldenbremse gilt allerdings nur für die Kernverwaltung (z.B. ohne Universität, ohne Kantonsspital, usw., obwohl diese konsolidiert werden). Die Anwendung der Schuldenbremse ist zurzeit vom Konsolidierungskreis getrennt.

„qualitativ besser“ sind als Schulden für kleine Investitionen. Das ist nicht nachvollziehbar, werden solche Grossinvestitionen der demokratischen Kontrolle der Schuldenbremse entzogen.

Der Ausgleich über die fünfjährige Periode ist dann möglich, wenn das Investitionsvolumen ungefähr konstant gehalten werden kann und etwa den jährlichen Abschreibungen entspricht. Dies war in der vergangenen Jahren im Kanton Luzern grösstenteils der Fall. Die Investitionen entwickelten sich recht kontinuierlich.

Die von uns vorgeschlagene Vereinfachung der Schuldenbremse, welche sich auf den Ausgleich der Erfolgs- und Finanzierungsrechnung gemeinsam bezieht (Gesamtrechnung) und die Folgen von Investitionen (Amortisationen, Abschreibungen, Zinsen) in ersterer als Aufwand erfasst, kann diese Anreizwirkung beseitigen. Alle Investitionen, auch Grossprojekte, würden von der Schuldenbremse erfasst, ohne dass solche Grossprojekte verhindert würden. Die Zahlen zeigen auch, dass der Kanton Luzern mit seiner Grösse in den letzten Jahren ziemlich stetig investiert hat und somit eine Sonderregel für Grossprojekte obsolet ist.<sup>54</sup>

*Konsolidierung / ausserordentliches Ergebnis:* Kantone sind häufig mit von der eigentlichen Kernverwaltung organisatorisch, führungsmässig und / oder finanziell abgetrennten Nebenbetrieben, ausgelagerte Tätigkeiten, Anstalten, Unternehmen usw. verbunden. Solche Einheiten können z.B. Gesundheits- (Kantonsspital) oder Verkehrsinfrastrukturen (Verkehrsverbund) umfassen. Damit stellt sich die Frage der *Konsolidierung und der Anwendung der Schuldenbremse*, d.h. auf welchen Rechnungskreis sich die Haushaltregel und der Wirkungskreis des FLG beziehen sollen. Heute wird im Kanton Luzern z.B. bei den Gemeinden keine Konsolidierung verlangt. Es wurde schon festgestellt, dass Gemeinden gewisse Aufgaben bewusst ausgegliedert haben, um in der Kern-Gemeinderechnung eine Verbesserung der Kennzahlen zu erwirken (Kanton Luzern 2013b: 34).

Das Rechnungslegungsmodell HRM2 lässt bezüglich der Konsolidierung einen gewissen Spielraum offen (sog. „Modell der drei Kreise“). Die Tendenzen, Aufgaben aus der Kernverwaltung auszulagern, um finanziell flexibler zu sein und die Kennzahlen besser darzustellen, sollte aber unterbunden werden. Dieses Phänomen (sog. Flucht aus dem Budget, vgl. Schaltegger 2004: 3) sollte daher adressiert werden.

Wir erachten es als zentral, *dass alle relevanten Tätigkeiten des Kantons von der Haushaltregel erfasst werden.* Zu Steuern ist der „Konzern“, nicht das „Stammhaus“. Ausnahmen von der Schuldenbremse für Spezialfinanzierungen und Grossinvestitionen, der Verzicht auf eine umfassende Konsolidierungspflicht, die Bildung von Sonderfonds und Nebenbuchhaltungen, Ausnah-

---

<sup>54</sup> Es wird manchmal eingewandt, dass grössere Projekte heute nicht mehr realisiert werden können. Die Schaffung von neuen, zusätzlichen Infrastrukturen sei schwierig geworden. Eine Schuldenbremse verhindert aber keine Investitionen, sie verhindert strukturelle Defizite. Es ist immer möglich, mittels Ausgabenkompensationen in anderen Bereichen oder mittels Steuererhöhungen Infrastrukturprojekte zu realisieren. Es ist auch immer möglich, Investitionen *vorzufinanzieren*.

men für ausserordentliche Aufwände usw. erachten wir daher als problematisch. Was immer der Kanton auch tut, die Aktivitäten sollen der Schuldenbremse unterliegen.

Es muss das Ziel sein, dass der Wirkungskreis des FLG, die Anwendungsregeln der Schuldenbremse und der Konsolidierungskreis die «Flucht aus dem Budget» ausreichend verhindert. In der Botschaft des Regierungsrats 2010 zum FLG wird die Ausdehnung des Anwendungsbereichs angedacht. Wir erachten diese Richtung als zweckmässig.<sup>55</sup>

Aus unserer Sicht ist eine umfassende Konsolidierung und umfassende Anwendung der Schuldenbremse wünschenswert, weil damit die Verlagerung von Schulden vom Staate auf Organisationen mit staatlicher Beteiligung neutralisiert werden kann. Eine Konsolidierung ist aus dieser Optik immer besser als keine Konsolidierung. Man sollte zudem beachten, dass durch solche Auslagerungen Schulden zulasten des Kantons entstehen können, ohne dass der Kanton dazu ein Entscheidungsrecht hat. Dies verletzt das fiskalische Äquivalenzprinzip und fördert möglicherweise Fehlanreize durch Moral Hazard (vgl. Too Big To Fail-Problematik bei den Grossbanken).

Noch zielführender als eine Konsolidierung betrachten wir daher eine *konsequente Trennung von staatlichen und privaten Aufgaben*. Selbständige öffentliche Anstalten und Organisationen mit ausgelagerten Tätigkeiten mit explizierter oder implizierter Staatsgarantie verletzen das fiskalische Äquivalenzprinzip. Dritte haben so einen Einfluss auf den Umfang der auftretenden konsolidierten Staatsschuld. Möglichst jede Tätigkeit, welche im politischen Prozess als staatlich notwendig erachtet wird, sollte in der Kernverwaltung erbracht werden. Alle anderen Aufgaben sollten jedoch konsequent privatisiert werden.

Der Lösungsansatz des PCG (Botschaft Mantelerlass PCG, 28.02.2012) sieht vor, dass der Kanton ein umfassendes *Beteiligungscontrolling* aufbauen soll, welches sich sowohl auf die strategische Planung (Zielsetzung) als auch auf die Berichterstattung über diese Beteiligungen bezieht und in eine umfassende Eignerstrategie mündet. Ein ausgebautes Beteiligungscontrolling kann aber die Schwächen einer allfällig zu eng gezogenen Konsolidierungspflicht oder ein zu enger Wirkungskreis des FLG nicht aufwiegen. Ein solches Beteiligungscontrolling lässt immer einen gewissen diskretionären Interpretationsspielraum durch die Führungsorgane der Beteiligungen zu.

Zu überlegen ist neben einer umfassenden Konsolidierungspflicht und einer umfassenden Anwendung der Schuldenbremse zudem ein risikobasierter Ansatz aus Sicht des Kantons, wie er in

---

<sup>55</sup> Die Ausdehnung der Schuldenbremse auf konsolidierte Einheiten steht in einem gewissen Widerspruch zur strategischen und operativen Selbständigkeit dieser Organisation. Wir plädieren nachfolgend für eine klare Trennung von staatlichen und privaten Aufgaben. Wenn eine Organisation staatliche Aufgaben erfüllt, warum ist sie dann nicht Teil der Kernverwaltung? Gibt es staatliche Aufgaben, die man gewissermassen „selbständig“ erfüllen kann und sich der direkten demokratischen Steuerung entziehen sollen? Ausgelagerte Tätigkeiten und Organisationen sind möglicherweise ein Anzeichen dafür, dass der Mut fehlt, diese Trennung zwischen staatlichen und privaten Aufgaben klar zu ziehen, im Sinne eines „faulen Kompromisses“.

der Botschaft Mantelerlass PCG vorgesehen ist.<sup>56</sup> Ganz offensichtlich ist das potenzielle finanzielle und politische Risiko resp. das Funktionserhaltungsinteresse beim Ausfall einer Grossgemeinde (z.B. Stadt Luzern) oder einer Kerninfrastruktur (Verkehrsverbund) deutlich höher als bei einer kleinen Landgemeinde oder bei einem kleinen Kulturbetrieb. Entsprechend sollten solche Organisationen und Beteiligungen, aber auch die Gemeinden, risikobasiert eingeordnet werden, was ein Ausfall für den Kanton bedeuten würde. Es wäre also zu überlegen, ob Einheiten mit höherem Risiko aus Kantonssicht strengere Vorschriften einhalten müssen als Einheiten mit geringerem Risiko (z.B. Defizit ausgleich über kürzere Frist, engere Aufsicht, strengerer Korrekturautomatismus o.ä.). Diese Optik könnte in der Botschaft PCG ausgebaut werden.

Anstelle einer Konsolidierung mit Beteiligungscontrolling ist die konsequente Rückführung von ausgelagerten Staatsaufgaben in die Kernverwaltung ernsthaft zu prüfen (konsequente Trennung von öffentlichen und privaten Aufgaben, konsequente Anwendung des fiskalischen Äquivalenzprinzips bei der Aufgabenteilung und bei der Zuweisung von Einnahmen in einem föderalistischen Staat). Schuldenbremsen machen nur dann Sinn, wenn sie auf die Gesamtheit der Verpflichtungen wirkt („Konzernsicht“).

*Notfallpläne:* Es gibt finanzielle Risiken, die sich nicht gut mit einer Schuldenbremse erfassen lassen. Dazu gehören z.B. das Geschäftsrisiko der Kantonalbank oder die Vorsorgeverpflichtungen der Pensionskasse. Hierzu braucht es andere Instrumente. Als Ergänzung zu umfassender Konsolidierungspflicht und zum Beteiligungscontrolling und zur Rückführung von Staatsaufgaben in die Kernverwaltung kann zusätzlich mittels *Notfallplänen* der oben erläuterte risikobasierte Steuerungsansatz umgesetzt werden. Aus Kantonssicht sollten die risikoreichen, systemrelevanten Körperschaften (Grossgemeinden, aber auch Anstalten und Beteiligungen wie die Kantonalbank, die Universität, die Pensionskasse usw.) eruiert werden. Systemrelevanz liegt vor, wenn ein Ausfall dieser Körperschaft dem Kanton Luzern einen erheblichen Schaden zufügen würde (volkswirtschaftlich, infrastrukturell, touristisch, politisch, symbolisch usw.). Wichtige Kriterien für die Beurteilung von Systemrelevanz sind Grösse, Vernetzung und Substituierbarkeit der erbrachten staatlichen Funktionen dieser Körperschaften.

Ein Ausfall einer solchen Körperschaft hätte derart schwerwiegende Folgen, dass sich der Kanton unabhängig von einer allfälligen Verpflichtung oder Haftung einer Sanierung nicht entziehen könnte und sowohl finanzielle als auch personelle (Führungskapazitäten) Ressourcen zur Verfügung stellen müsste. Systemrelevante Körperschaften hätten einerseits strengere finanzielle Vorgaben zu erfüllen als nicht relevante. Andererseits müssten sie Notfallpläne ausarbeiten, welche aufzeigen, welche staatlichen Funktionen notwendig und systemrelevant sind und auch in einer Krise zwingend fortgeführt werden müssten und welche Funktionen man aufgeben könnte.

---

<sup>56</sup> Beteiligungen und Eventualverpflichtungen sind im Anhang der Jahresrechnung aufzuführen. Die Beteiligungsstrategie gemäss PCG zeigt, an welche Organisationen der Kanton finanziell oder durch ein Mitspracherecht in deren strategischem Leitungsorgan beteiligt ist.

Der mögliche Inhalt eines solchen Notfallplans beginnt mit einer Wirkungs- und Folgeabschätzung eines Ausfalls einer Körperschaft (risikobasierte Analyse, „was passiert wenn es passiert“?). Danach ist eine Sanierungsstrategie zu entwickeln, welche notwendige und nicht notwendige Funktionen und Tätigkeiten trennt. Zudem sind die Verantwortlichkeiten, Aufgaben und Kompetenzen eines kantonalen Beirates festzulegen, welcher einen Notfallplan auslösen und umsetzen würde. Letztlich sind bereits ex ante Sanktionen gegenüber denjenigen Funktionsträgern in den Körperschaften vorzusehen, welche die Sanierungssituation verschuldet haben.

*Exkurs: Sanierung der Pensionskasse des Kantons Luzern:* Das Reglement der Luzerner Pensionskasse (LUPK-Reglement vom 12. Dezember 2013, Stand 1. Januar 2014) sieht automatische Sanierungsmassnahmen vor, wenn die Verpflichtungen der Kasse die Vermögenswerte übersteigen. Diese Bestimmungen des Reglements können als „Notfallplan“ verstanden werden, der greift, wenn Sanierungsmassnahmen notwendig werden.

Die LUPK ist eine selbständige, registrierte Vorsorgeeinrichtung im Sinne des BVG. Die LUPK ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons Luzern mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 62 LUKP-R). Sie bezweckt die berufliche Vorsorge der Versicherten gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Tod und Invalidität (Art. 3 LUKP-R). Liegt eine Unterdeckung vor (Deckungsbeitrag kleiner als 100%), so leisten Arbeitgeber und aktiv Versicherte gemeinsam Sanierungsbeiträge in Form von zusätzlichen Beiträgen und allenfalls Minderverzinsungen des angesparten Kapitals. Die Höhe der festgelegten Sanierungsbeiträge ist abhängig von Umfang der Unterdeckung. Sie steigen bei grösserer Unterdeckung an (Art. 48 LUKP-R).

Obwohl der Automatismus im Reglement grundsätzlich zu begrüssen ist weisen die Sanierungsbestimmungen trotzdem einige Entwicklungsmöglichkeiten auf:

- Ob die festgelegten maximalen Beitragssätze ausreichen, um eine Sanierung in absehbarer Zeit sicherzustellen, ist ungewiss.
- Die Sanierung ist asymmetrisch festgelegt. Es werden fast ausschliesslich Einnahmenerhöhungen festgelegt, nicht aber Leistungskürzungen. Insbesondere leisten die Rentenbeziehenden keinen Sanierungsbeitrag.
- Ungünstige Verschiebungen im Verhältnis Aktive zu Rentner können es unmöglich machen über den Einnahmeweg eine Sanierung sicherzustellen. Umfasst eine Kasse sehr viele Rentenbeziehende, werden die Sanierungsbeiträge der Aktiven prohibitiv hoch. Letztlich wird der Arbeitgeber (der Kanton Luzern) die Rechnung begleichen. Solche Sanierungskonzepte gehen davon aus, dass der Bestand der Aktiven mindestens gleich schnell wächst wie der Bestand der Rentner. Eine Verminderung der versicherten Staatsangestellten kann das finanzielle Gleichgewicht einer Pensionskasse gefährden.<sup>57</sup>
- Es ist unklar, ob die Arbeitgeber (primär der Kanton Luzern) in einer Krisensituation in der Lage ist, die notwendigen Mittel für die Beitragserhöhung aufzubringen. Diese zusätzlichen

---

<sup>57</sup> Denkbar wäre z.B. ein markanter Personalabbau in der kantonalen Verwaltung oder der Rückzug von angeschlossenen Arbeitgebern aus der Pensionskasse.



Ausgaben des Kantons zugunsten der Pensionskasse, welche dem Staatshaushalt belastet werden, können die Ziele der Schuldenbremse in der Staatsrechnung unterlaufen. Wie sollen Regierung und Parlament entscheiden, wenn für die Pensionskasse zusätzliche Sanierungsbeiträge fällig werden und die Anforderungen der Schuldenbremse gleichzeitig Kostenminderungen notwendig machen?

Um im Einklang mit der Schuldenbremse zu sein müssen Notfallpläne und Sanierungskonzepte immer auch die Möglichkeit von Aufwandsenkungen und Leistungseinstellungen vorsehen. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen des BVG lassen hier allerdings wenig Spielraum. Es ist daher zu entscheiden, inwiefern das Betreiben der beruflichen Vorsorge für den Kanton überhaupt eine Staatsaufgabe ist oder sich die daraus ergebenden Risiken nicht besser auf eine private Versicherungsgesellschaft übertragen werden sollen.

*SchGG als Orientierungspunkt für Notfallpläne:* Die Übertragung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten auf subnationale Gebietskörperschaften und ausgelagerten Organisationen bedingt, dass diese Körperschaften die sich daraus ergebende finanzielle Verantwortung tragen müssen und können (vgl. dazu Kanton Luzern 2013a: 6 ff.). Finanzielle Verantwortung ist Ausfluss der Gemeinde- und Organisationsautonomie.

Die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden und seine ausgelagerten Organisationen und Körperschaften steht daher, je nachdem, welche Aufgaben und Kompetenzen der Kanton hat und welche Ressourcen er dafür aufwendet, in einem latenten Spannungsverhältnis zu deren Autonomie. Dieses Spannungsverhältnis zwischen Autonomie und Eingriff ergibt sich z.B. im Fall einer Zahlungsunfähigkeit einer Gemeinde im Kanton Luzern. Das „*Bundesgesetz über die Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts*“ sieht vor, dass nur eine Schuldbetreibung auf Pfändung oder auf Pfandverwertung möglich ist. Konkurs, Wechselbetreibung und Arrest sind ausgeschlossen (Art. 2 SchGG). Das Gesetz bestimmt für Gemeinden, welche zahlungsunfähig geworden sind, als *ultima ratio* die Einsetzung einer Beiratschaft vor (Art. 28 ff. SchGG). Die Beiratschaft hebt die Autonomie der Gemeinde in finanzieller Hinsicht weitgehend auf. Der Finanzhaushalt der Gemeinde ist durch den Beirat zu ordnen, die Ausgaben sind zu vermindern und die Einnahmen zu erhöhen (Art. 34 SchGG). Dabei ist der Beirat nicht an die Bestimmungen des kommunalen Rechtes gebunden (Art. 37 SchGG). Diese gesetzlichen Bestimmungen zeigen, dass die Gemeindeautonomie nicht absolut gilt und bei Zahlungsunfähigkeit Eingriffe vorgesehen sind.

Wie der Fall Leukerbad und die daraus ergangenen Bundesgerichtsurteile gezeigt haben, sind die Voraussetzungen für eine Haftung des Kantons beim Zahlungsausfall einer Gemeinde vermutlich de jure sehr restriktiv – de facto kann allerdings ein grosser politischer Druck auf die finanzielle Auslösung einer Gemeinde entstehen (vgl. dazu Kanton Luzern 2013a: 6 ff.). Trotzdem ist zu bedenken, dass bei einem zukünftigen Ereignis die konkrete Ausgestaltung und die Intensität der Aufsicht eines Kantons über seine Gemeinden und Körperschaften zumindest ein Indiz sein kann, dass die Möglichkeit einer allfälligen Haftung seitens des Kantons beeinflussen kann.

Die Frage der Haftungsverminderung ist als Beurteilungskriterium für die Haushaltsregeln unseres Erachtens nicht zentral, nicht weil die Haftung praktisch kaum je gegeben sein wird, sondern weil sie das tatsächliche Verhalten des Kantons überdeckt. Daraus ergibt sich unseres Erachtens folgendes: einerseits müssen die Notfallpläne so ausgestaltet werden, dass ein effektiver Eingriff in die Autonomie der öffentlichen Körperschaft (Gemeinde, Organisation) überhaupt möglich ist. Die Autonomie ist im Sanierungsfall soweit möglich aufzuheben, wie das im SchGG vorgesehen ist. Andererseits darf die Interaktion nicht dazu führen, dass die Körperschaften auf einen permanenten Bail-out hoffen können, weil dies zu Moral Hazard führen kann.

*Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank:* Verschiedene Motionen verlangen, dass die Gewinnausschüttungen der SNB an den Kanton passiviert oder in einen Fonds überführt werden, um eine Verstetigung der Erträge in der Erfolgsrechnung zu bewirken (Motion Schmid M 129; Motion Graber M 100). Es ist unseres Erachtens wichtig, den Umgang mit den SNB-Ausschüttungen in der Schuldenbremse unbedingt zu klären.

Die SNB hält fest, dass die Ausschüttung grossen Schwankungen unterliegen können und in keiner Art und Weise garantiert sind (SNB 2014): *„Mit Blick auf die finanzielle Beteiligung der Kantone am Nationalbankergebnis zeigt unsere ... Geschichte erstens, dass das Gewicht der Ausschüttungen für die Kantone immer wieder strukturellen Schwankungen unterworfen gewesen ist. ... Die Kantone waren in der Lage und willens, damit umzugehen, auch in schwierigen Zeiten. Vor diesem Hintergrund ist zweitens daran zu erinnern, dass die sehr stattlichen Zahlungen zwischen 1991 und 2010 nicht einfach unbesehen als Grundlage verwendet werden können, um künftige Ausschüttungen zu extrapolieren. ... Drittens legen die Erfahrungen nahe, dass die SNB Zahlungen zwar in Aussicht stellen, aber keine absolute Sicherheit geben kann. Sie kann auch nicht dafür bürgen, dass eine dauerhafte Glättung der Ausschüttungen möglich ist. ... Seit längerer Zeit warnt die SNB, dass es keine Garantie für Ausschüttungen gibt“.*

Die Ausschüttung der SNB können nicht als strukturelle, gesicherte Einnahmen verstanden werden. Sinn und Zweck einer Schuldenbremse ist es, strukturelle Ausgabenüberschüsse zu verhindern und somit das Eigenkapital zu schützen und neue Schulden zu vermeiden. Die Anwendung einer Fiskalregel ist von den Rechnungslegungsvorschriften zu trennen. Wir empfehlen daher, dass die Bestimmungen der Schuldenbremse – unbeachtet der Budgetierung und der Verbuchung in der Staatsrechnung und unbeachtet von den Rechnungslegungsvorschriften – vor einer allfälligen Ausschüttung der Schweizerischen Nationalbank erfüllt sein müssen. Zumindest dürfen diese Einnahmen nicht in die Planungsrechnungen für die Navigation einfließen. Eine allfällige Ausschüttung der SNB würde das Ergebnis des Staatshaushalts einfach verbessern, was mit der Idee der Schuldenbremse übereinstimmt.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Bei kontinuierlichen, umfangreichen Ausschüttungen der Nationalbank oder auch der Kantonalbank ist ein Mechanismus zu prüfen, der verhindert, dass unbeschränkt Eigenkapital aufgebaut wird. Weil die Zielkontrolle und eine allfällige Auslösung von Sanktionen für den fünfjährigen Ausgleich auf Ist-Werten beruhen sollte, können diese Zahlungen im Rahmen der Schuldenbremse berücksichtigt werden, nicht aber bereits in den Plan- und Budgetwerten.

*Ausschüttungen der Kantonbank:* Diesen Gedanken könnte man sinngemäss auch auf die Ausschüttungen der Luzerner Kantonbank übertragen. Aufgrund regulatorischer Vorschriften ist die Kantonbank bei der Bestimmung der Gewinnausschüttung nicht völlig frei. Die Gewinne können auch stark schwanken und eine Ausschüttungsgarantie gibt es nicht. Die Gewinnausschüttungen sollten ebenso wie die Abgeltungszahlungen für die Staatsgarantie für die Berechnung der Schuldenbremse ebenfalls herausgerechnet werden, d.h. die Schuldenbremse sollte vor einer allfälligen Ausschüttung der Kantonbank erfüllt sein. Aus hier gilt: zumindest dürfen diese Einnahmen nicht in die Planungsrechnungen für die Navigation einfließen.

Wie bereits weiter oben erwähnt, stellt dies nur eine Teillösung dar. Nicht alle finanziellen Herausforderungen lassen sich durch eine Schuldenbremse beheben. Das Problem der Staatsgarantie ist aus der Perspektive „Schuldenbremse“ weit grösser und prioritär zu behandeln. *„Die LUKB verfügt über eine Staatsgarantie. Dadurch haftet der Kanton Luzern für alle Verbindlichkeiten der LUKB, soweit deren eigene Mittel nicht ausreichen (...) Die LUKB leistet dem Kanton Luzern für die Staatsgarantie eine jährliche Abgeltung“* (www.lukb.ch). Mögliche Garantieleistungen zu Gunsten der Kantonbank könnten ein Ausmass annehmen, welche es verunmöglichen, die Schuldenbremse einzuhalten. Im Sinne von Notfallplänen ist es für den Kanton auch nicht möglich, effektiv in das Geschäftsgebaren der Bank einzugreifen, falls dies erforderlich sein sollte (die wäre allenfalls Aufgabe der Finma). Sofern die Garantieleistung versicherungstechnisch korrekt ermittelt wurde und somit dem durch den Kanton eingegangenen Risikoexposure entspricht, sind die Abgeltungszahlungen zudem nicht als Ertrag anzusehen, sondern als passivierte Versicherungsdeckung.

Man kann allfällige Ausschüttungen der Nationalbank und der Kantonbank im Sinne der Schuldenbremse so behandeln, dass die Mittel zwingend für den Schuldenabbau resp. für den Aufbau von Eigenkapital einzusetzen sind resp. im Rahmen der Zielkontrolle in den Ist-Werten berücksichtigt sind.

*Fazit:*

„Flucht aus dem Budget“ im Rahmen der Schuldenbremse	
<p>Vorteile, Stärken:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Steuerung des Eigenkapitals unterbindet teilweise das Ausweichen von der Erfolgsrechnung auf die Finanzierungsrechnung.</li> <li>▪ Konsolidierung von Beteiligungen bzw. Übertragung von Regeln der Schuldenbremse auf konsolidierten Bereich des Kantons ist sinnvoll</li> </ul>	<p>Nachteile, Schwächen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Explizite Ausklammerung von Grossinvestitionen reduziert Transparenz und Wirkung der Schuldenbremse</li> <li>▪ Wichtige systemrelevante Funktionen (Pensionskasse, Kantonbank, Grossgemeinden) und deren finanzpolitische Risiken nicht explizit berücksichtigt</li> </ul>

## 6 Ausgestaltung der Schuldenbremse: Durchsetzung und Sanktionen

### 6.1 Leitfragen

- Enthält die Verfassung Bestimmungen bezüglich der Schuldenbremse, die von Parlament, Regierung und Verwaltung einzuhalten sind? Gibt es Korrekturen, die bei Zielverletzungen automatisch greifen?
- Gibt es Vorschriften, welche Zielverletzungen durch Parlament und Regierung erschweren?
- Ist es möglich, Zielverletzungen über das Verfassungsgericht anzufechten?

### 6.2 Regelungen

*Sanktionsregel:* Sind die beiden Steuerungsregeln (Erfolgsrechnung, Geldflussrechnung) über beide Perioden (laufende Rechnung, mittelfristiger Ausgleich) eingehalten, löst dies keine Sanktionen aus.

Für den *mittelfristigen Ausgleich* der Erfolgsrechnung (laufende Rechnung und für die Begrenzung der Verschuldung über die Geldflussrechnung besteht eine Sanktionsregel. Wird eine der Vorgaben zum mittelfristigen Ausgleich verletzt leitet der Regierungsrat Massnahmen ein und integriert sie in den Aufgaben- und Finanzplan (§ 6 Abs. 2 FLG). Reichen diese nicht aus, um beide Vorgaben zum mittelfristigen Ausgleich zu erfüllen, beantragt der Regierungsrat für das Voranschlagsjahr zwingend eine Erhöhung des Steuerfusses.<sup>59</sup>

Bei der Sanktionsregel handelt es sich um eine *Navigationshilfe*, welche Massnahmen im Aufgaben- und Finanzplan und evtl. einen Antrag auf Steuerfusserhöhung vorsieht.

*Staatsbeiträge:* Im Staatsbeitragsgesetz wird dem Kantonsrat die Kompetenz eingeräumt, per Dekret die festgelegten Beitragssätze um 20% zu kürzen, um mittelfristig einen ausgeglichenen Haushalt zu erzielen (§ 33 Abs. 1 Staatsbeitragsgesetz). Der Kantonsrat ist ermächtigt, aber nicht verpflichtet, von diesem Instrument Gebrauch zu machen, um den Haushalt mittelfristig auszugleichen. Dekrete unterstehen dem Referendum (§ 47 Abs. 2 KRG).

*Programmvereinbarungen:* Werden im Rahmen von Programmvereinbarungen zugesicherte Bundesbeiträge gekürzt, wird der Regierungsrat ermächtigt, aber nicht verpflichtet, Kürzungen im selben Umfang zu veranlassen (§ 33 Abs. 6 Staatsbeitragsgesetz).

---

<sup>59</sup> „Beantragt“ heisst in diesem Kontext eben nicht, dass die Steuererhöhung auch tatsächlich durchgeführt wird. In der Parlamentsdebatte oder über ein Steuerfussreferendum könnte eine solche Erhöhung allenfalls auch abgelehnt werden.

### 6.3 Beurteilung

„*glückliche Umstände*“ und *Robustheit*: Die Nichtverletzung von Regeln ist noch keine Garantie für das Funktionieren der Schuldenbremse. Günstige Rahmenbedingungen in den letzten Jahren können die Zielerreichung unterstützen, ohne dass die Schuldenbremse überhaupt aktiviert werden musste. Ob eine Schuldenbremse wirksam ist, zeigt sich i.d.R. erst im Ernstfall. Was geschieht beispielsweise, wenn eine Erhöhung des Steuerfusses (als Sanktionsregel für den mittelfristigen Ausgleich) keine Zusatzeinnahmen bringt, resp. diese nicht ausreichen, um das Haushaltsgleichgewicht zu erreichen? Die Schuldenbremse und ihre Sanktionsregeln müssen insgesamt so konstruiert sein, dass sie das angestrebte Ziel robust erreichen kann.

*Sanktionsregel mittelfristiger Ausgleich*: Der Vorschlag, dass bei einem finanziellen Ungleichgewicht der Regierungsrat eine Steuererhöhung vorschlagen muss, geht einerseits zu wenig weit (blosse Beantragung, keine zwingende Umsetzung), und setzt andererseits am falschen Hebel an (Einnahmenerhöhung). Wir erachten es als wichtig, dass die Regierung diesen Ausgleich durchsetzen kann, in dem er z.B. ein Sanierungsreferendum abhalten lässt.<sup>60</sup> Zudem sind Ausgabenreduktionen und Einnahmenerhöhungen zu synchronisieren und gemeinsam zu entscheiden.

Grundsätzlich kann die Konsolidierung eines Haushalts über Einnahmenerhöhungen, über Aufgabenminderungen oder über eine Mischung davon erfolgen. Die Sanktionsregel sieht vor, dass der Regierungsrat Massnahmen einleitet und Steuererhöhung beantragt, sofern dies für einen Ausgleich nicht ausreicht. Insgesamt liegt eine Asymmetrie vor, welche Einnahmenerhöhungen gegenüber Ausgabenkürzungen bevorzugt.<sup>61</sup> Empirische Untersuchungen zeigen jedoch, dass Konsolidierung tendenziell eher erfolgreich sind, wenn sie über Aufgabenkürzungen erfolgen anstatt über Einnahmenerhöhungen (Schaltegger 2004: 2). In diesem Sinne ist zumindest ein symmetrischer Hebel vorzusehen: das Ungleichgewicht ist über Einnahmenerhöhungen und zumindest gleichhohe Ausgabenkürzungen zu beheben. Jede Asymmetrie zu Gunsten von Ausgabenkürzungen in der Sanktionsregel ist aus wissenschaftlicher Sicht zu bevorzugen.

---

<sup>60</sup> Anzumerken ist hier der Zielkonflikt mit dem Steuerfussreferendum. Ein entsprechend klarer Mechanismus ohne Ausweichmöglichkeiten ist im Fall einer Zahlungsunfähigkeit einer Gemeinde im SchGG vorgesehen, für die Dauer der Sanierung ist die finanzielle Gemeindeautonomie aufgehoben. Im Fall der Gemeinde Leukerbad wurde die Gemeindeleitung einem Sanierungsbeauftragten übertragen.

<sup>61</sup> Der gesetzliche Rahmen sieht vor, in einem ersten Schritt Ausgabenkürzungen zu veranlassen. Erst wenn diese nicht ausreichen, wird auf eine Erhöhung des Steuerfusses abgestellt. Unseres Erachtens ist es grundsätzlich eine sinnvolle Idee, zuerst die Ausgaben zu senken und anschliessend allenfalls nötige Steuererhöhungen zu beantragen. Trotzdem liegt durch dieses sequenzielle Vorgehen eine Asymmetrie zu Gunsten einer einnahmenseitigen Konsolidierung vor. Durch dieses gestaffelte Vorgehen können „ausgabenfreudige“ politische Gruppierungen Ausgabenreduktionen ablehnen, im Wissen, dass die Haushaltskorrektur anschliessend über Einnahmenerhöhungen erfolgt. Folgendes Gedankenexperiment ist dazu interessant: kehrt man den Ablauf um (zuerst wird über Steuererhöhungen debattiert, wenn dies nicht fruchtet, werden Ausgabenkürzungen beantragt), ergibt sich ein asymmetrischer Vorteil zu Gunsten von „einnahmenskeptischen“ Gruppierungen. Entscheide zu Einnahmen und Ausgaben sind daher gemeinsam zu debattieren und zu synchronisieren. Problematisch in der aktuellen Regelung scheint zudem, dass der Kantonsrat und das Volk nicht an die Vorschläge des Regierungsrates gebunden zu sein scheinen.

*Sanktionsregel kurzfristige Vorgaben:* Die heutigen Sanktionsregeln greifen auf den mittelfristigen Ausgleich, nicht aber auf die kurzfristigen Vorgaben. Vorgaben zu erlassen, die nicht durchgesetzt und sanktioniert werden, wenn sie nicht eingehalten werden, dienen in der täglichen Praxis höchstens einer „unverbindlichen Orientierung“, was im Sinne einer Navigationshilfe durchaus zweckmässig sein kann. Will man die kurzfristigen Vorgaben tatsächlich durchsetzen, sind entsprechende Sanktionsregeln unabdingbar. In unserem Vorschlag konzentrieren wir uns allerdings auf den mittelfristigen Ausgleich.

*Autopilot und Navigationshilfe:* Die Stringenz der Sanktionsregel sollte weiter erhöht werden. Die heutige Regel sieht vor, dass der Regierungsrat Massnahmen einleitet bzw. eine Steuererhöhung beantragt. Bei dieser Sanktionsregel handelt es sich um eine *Navigationshilfe* für die Regierung, aber nicht um einen Autopiloten, der einen nachgelagerten Automatismus auslöst.

Schuldenbremsen erreichen ihre angestrebte Wirkung nur dann, wenn Verstösse sanktioniert und automatisch korrigiert werden. In diesem Sinne ist ein *Autopilot*, der vorgängig definierte Korrekturmassnahmen ohne Zutun der Regierung resp. des Parlaments automatisch auslöst (im Sinne von vorbehaltenen Beschlüssen) zu bevorzugen.<sup>62</sup> Die Sanktionsregel sollte entsprechend weiter entwickelt werden. Die bestehenden Regelungen zu den Staatsbeiträgen und den Programmvereinbarungen sind Ansätze, welche in einen Automatismus überführt werden könnten.

Man kann die Robustheit der Schuldenbremse mit einem „letzten Auffangnetz“ erhöhen, indem eine unabhängige Prüfinstanz (z.B. die kantonale Finanzkontrolle oder ein kantonales Gericht) damit beauftragt wird, die Einhaltung der Schuldenbremse permanent zu überwachen. Sollte diese Instanz einen Verstoß gegen die Schuldenbremse feststellen, erlässt sie eine entsprechende Feststellungsverfügung. Bei Vorliegen einer solchen Verfügung wird eine Reihe von automatischen Sanktionen und Sanierungsmassnahmen ausgelöst, die keine weitere Zustimmung durch die Regierung oder das Parlament benötigen. Als Sofortmassnahme würde die Sanktionsregel z.B. vorsehen, dass ab sofort keine zusätzlichen Ausgaben getätigt werden dürfen und keine Einnahmekenürzungen beschlossen werden dürfen.

Ein *konkreter Sanktionsmechanismus* könnte wie folgt aufgebaut sein: eine unabhängige Prüfinstanz (Finanzkontrolle, Gericht) erlässt für die Ist-Werte 2014, 2013, 2012, 2011 und 2010 eine Feststellungsverfügung, ob die Schuldenbremse eingehalten wurde, sobald der Jahresabschluss für 2014 vorliegt (ca. im Frühling 2015). Ist dies nicht erfüllt treten automatische Sanktionen und Korrekturmassnahmen in Kraft. Die Handlungsmöglichkeiten für das Jahr 2015 dürfte dabei beschränkt sein, ist das Budget ja bereits verabschiedet und das Geschäftsjahr am Laufen. Die Sanktionen und Korrekturmassnahmen können sofort in die Budgetierung für die Jahre 2016 und ff. aufgenommen werden.

---

<sup>62</sup> Einnahmenseitige vorbehaltene Beschlüsse könnten umfassen: automatische Steuererhöhungen, Gebührenerhöhungen, Verkäufe aus dem Finanzvermögen und Privatisierungen, usw. Ausgabenseitige Massnahmen könnten umfassen: Ausgaben einfrieren, Stellenstopp, Mengengrenzungen im Bildungs- und Gesundheitswesen, usw.

*Sanierungsreferendum:* Eine interessante Variante zur Durchsetzung der Schuldenbremse kennen die Kantone Waadt und Genf. Sofern Massnahmen notwendig werden um die Schuldenbremse einzuhalten, wird dem Stimmvolk ein sog. Sanierungsreferendum vorgelegt. Der Souverän kann dann zwischen einem Paket mit Ausgabenmassnahmen und einem Paket mit Einnahmemaassnahmen entscheiden, ein doppeltes Nein ist nicht zulässig. Eine gewisse Gefahr besteht allerdings darin, dass die Regierung aus strategischen Überlegungen ein völlig unrealistisches Ausgabenpaket zusammenstellt und damit eine Asymmetrie zugunsten von Einnahmenerhöhungen schafft.

*Fazit:*

Sanktionsinstrument der Schuldenbremse	
Vorteile, Stärken: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Sanktionsmöglichkeit durch Steuererhöhungsvorschlag der Regierung vorhanden</li></ul>	Nachteile, Schwächen: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Der Sanktionsmechanismus ist für das Parlament nicht zwingend</li></ul>

## 7 Entwicklungsvorschläge

### 7.1 Leitfragen

- Besteht Handlungsbedarf zur Verbesserung der Schuldenbremse resp. der Konsolidierung im Kanton Luzern, abgestimmt auf die diesbezüglich relevanten Ziele, die der Auftraggeber vorgibt?

### 7.2 Entwicklungsvorschläge

Der Kanton Luzern verfügt schon heute über eine Schuldenbremse. Wie bei einem privaten Haushalt besteht auch für den Staat die Notwendigkeit, die Ausgaben auf die verfügbaren Einnahmen abzustimmen. Trotzdem gibt es verschiedene Ansatzpunkte, die sich für eine Weiterentwicklung anbieten würden:

Föderalismus, Aufgabenteilung und Steuersystem:

- Das Instrument einer Aufgabenüberprüfung sollte in einen Automatismus überführt werden.
- Es ist ein Mechanismus zu entwickeln, der die fiskalische Äquivalenz schützt und fördert (z.B. Verzicht auf Verbund- und Querschnittsaufgaben, Trennung von staatlichen und privaten Aufgaben).

Grundregel:

- Die finanzpolitische Zielsetzung der Schuldenbremse ist zu präzisieren.
- Die bestehende Regelung ist um einen Schwellenwert für Schulden zu ergänzen.
- Die Regelungen sind von der Gesetzes- auf die Verfassungsebene zu überführen.

Steuerungsgrössen:

- Eine maximale Schuldengrenze ist festzulegen. Die Schuldenbremse soll einen mittelfristigen Ausgleich bei der Erfolgsrechnung und bei der Finanzierungsrechnung fordern. Als Steuerungsgrösse für einen Schulden-Schwellenwert könnte man die Nettoschuld 1 heranziehen.

Budgetabdeckung resp. Konsolidierungskreis / Grossprojekte / Notfallpläne:

- Umfassender Einbezug aller kantonalen Tätigkeiten unter die Schuldenbremse.
- Umgehungsmöglichkeiten (z.B. für Grossprojekte) sind auszuschliessen. Der Wirkungskreis des FLG und die Konsolidierungskreis sind weit zu ziehen. Alle Tätigkeiten des Kantons sind der Schuldenbremse zu unterstellen. Ergänzend sind Notfallpläne zu entwickeln.



- Die politische Diskussion um die Sicherung der langfristigen Investitionstätigkeit (welcher Anteil an den Ausgaben ist sinnvoll?) sollte separat geführt werden. Es ist denkbar, gesetzlich einem fixen Investitionsanteil festzulegen, der kontinuierlich eingehalten wird.
- Ergänzend Notfallpläne entwickeln für Tätigkeiten ausserhalb der Schuldenbremse.

#### Plan- und Ist-Werte:

- Die Planwerte sind als Orientierungs- und Navigationshilfe zu verstehen. Als Basis für die Zielüberprüfung und für eine allfällige Einleitung von Sanktionen sollten Ist-Werte bilden.
- Die Schuldenbremse hat vorzusehen, dass der mittelfristige Ausgleich ex-post auf Ist-Zahlen eingehalten wird. Dies ist durch eine unabhängige Stelle (Finanzkontrolle, Gericht, allenfalls Planungs- und Finanzkommission) zu prüfen und festzustellen.

#### Sanktionen und Korrekturen:

- Der Sanktionsmechanismus ist bindend auszugestalten.
- Die Schuldenbremse ist durch automatisierte Sanktionsregeln zu stärken (Beispiele: Einfrierung der Ausgaben; Sanierungsreferendum; vorgeschlagene Ausgabenkürzungen von Seiten des Regierungsrates dürfen vom Kantonsrat einzig qualitativ, nicht aber quantitativ (im Umfang) verändert werden, usw.). Auch dies ist durch eine unabhängige Stelle zu prüfen und festzustellen (Finanzkontrolle, Gericht).
- Die Finanzkontrolle und die Planungs- und Finanzkommission sind als Sanktionsinstrument generell zu stärken.
- Die Asymmetrie zwischen der Einnahmen- und der Ausgabenverantwortung ist zu vermindern. In der Sanktionsregel wäre eine Einschränkung der Ausgabendynamik allenfalls sinnvoll (Ausgabenkürzungsregel anstelle einer Steuererhöhung, höhere Quoren für Ausgabenentscheidungen, Befristung aller Subventionsbeschlüsse, sunset legislation, bewusste Begrenzung der Mengenausweitungen, o.ä.).

## 8 Anhang 1: Finanzielle Entwicklung im Kanton Luzern

### 8.1 Steuerbelastung

Abbildung 23: Einkommensbelastung Stadt Luzern - Ledige

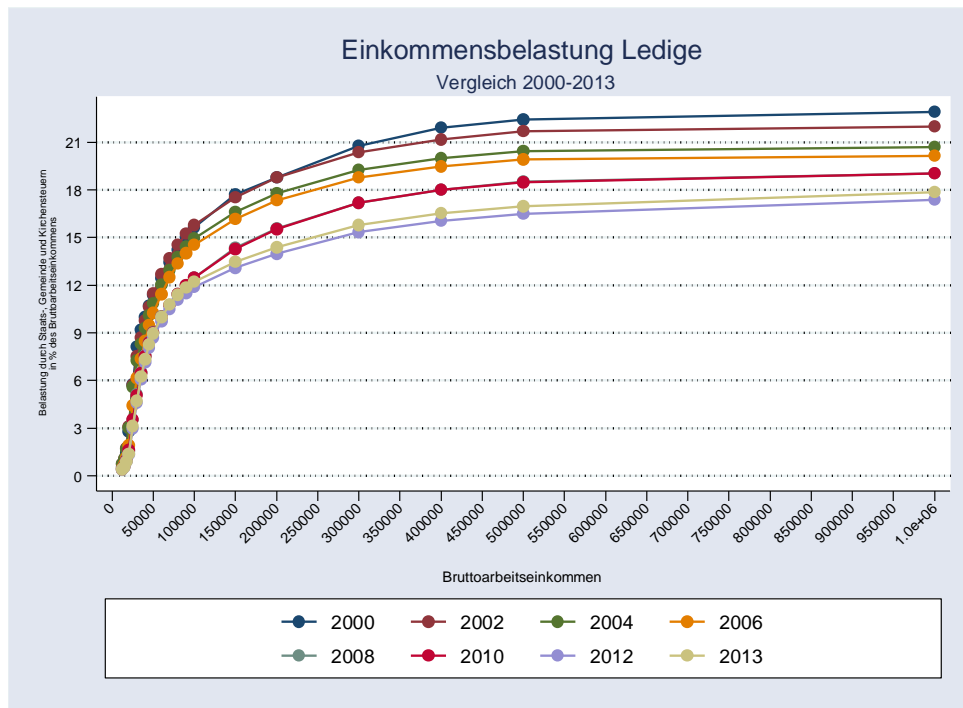
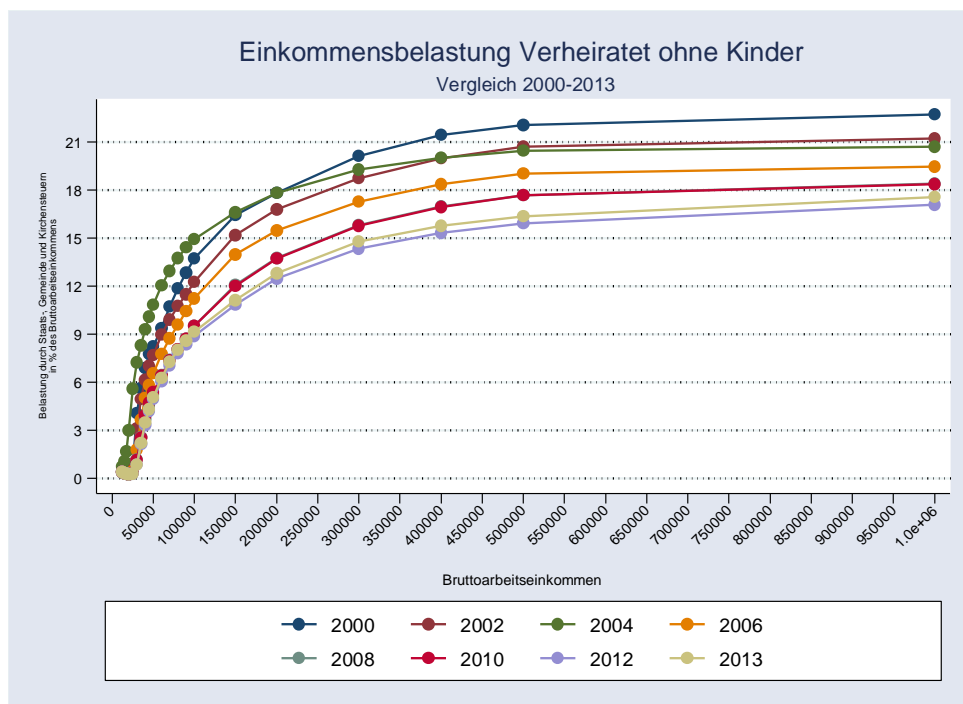


Abbildung 24: Einkommensbelastung Stadt Luzern – Verheiratet ohne Kinder



Quelle: EStV (2015)

Abbildung 25: Ledige – Position im Steuerwettbewerb

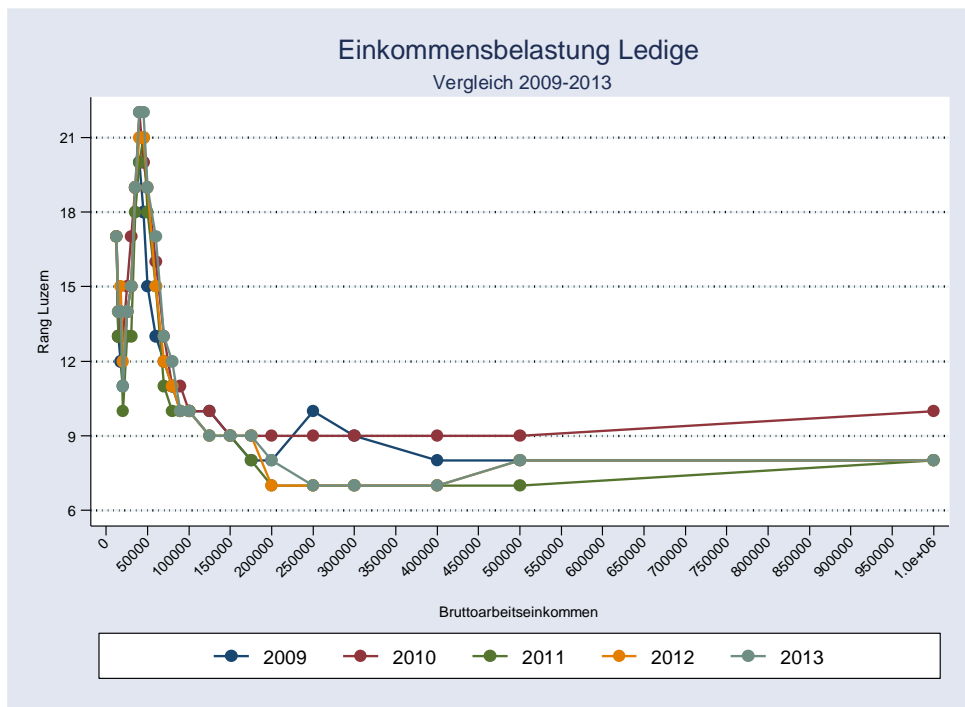
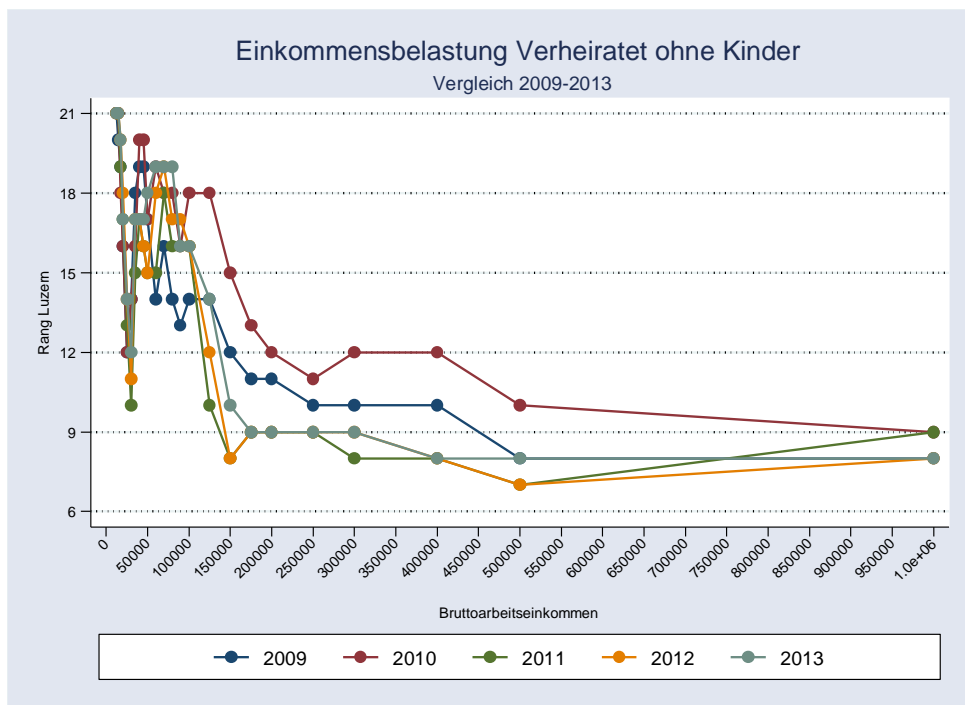


Abbildung 26: Verheiratet ohne Kinder – Position im Steuerwettbewerb



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis EStV (2015)

## 8.2 Verschuldung

Abbildung 27: Bruttoverschuldungsanteil 1990 - 2013

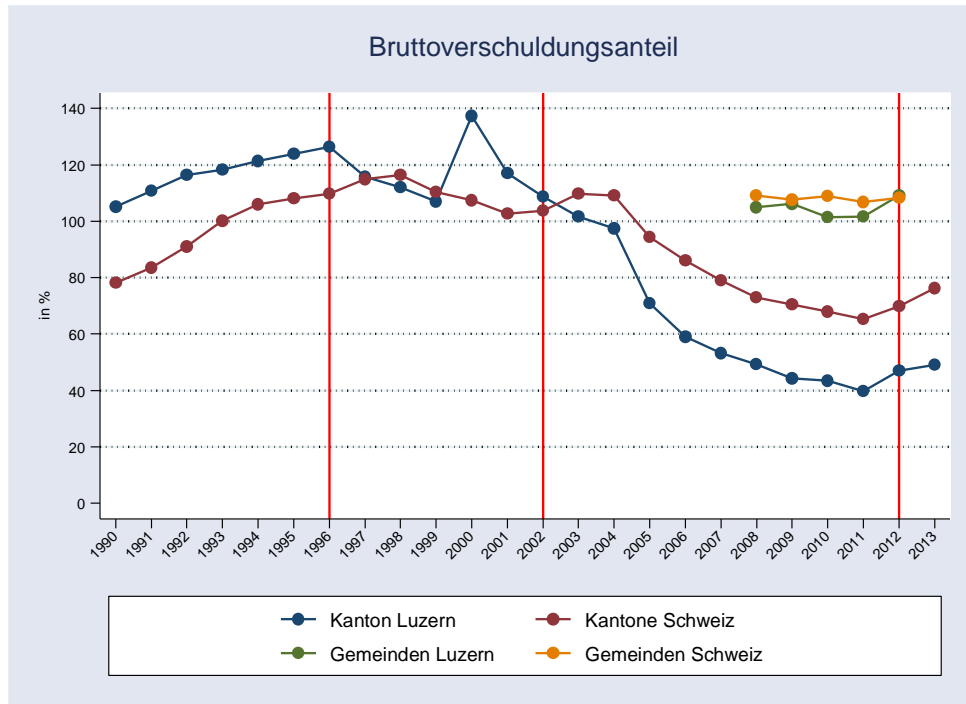
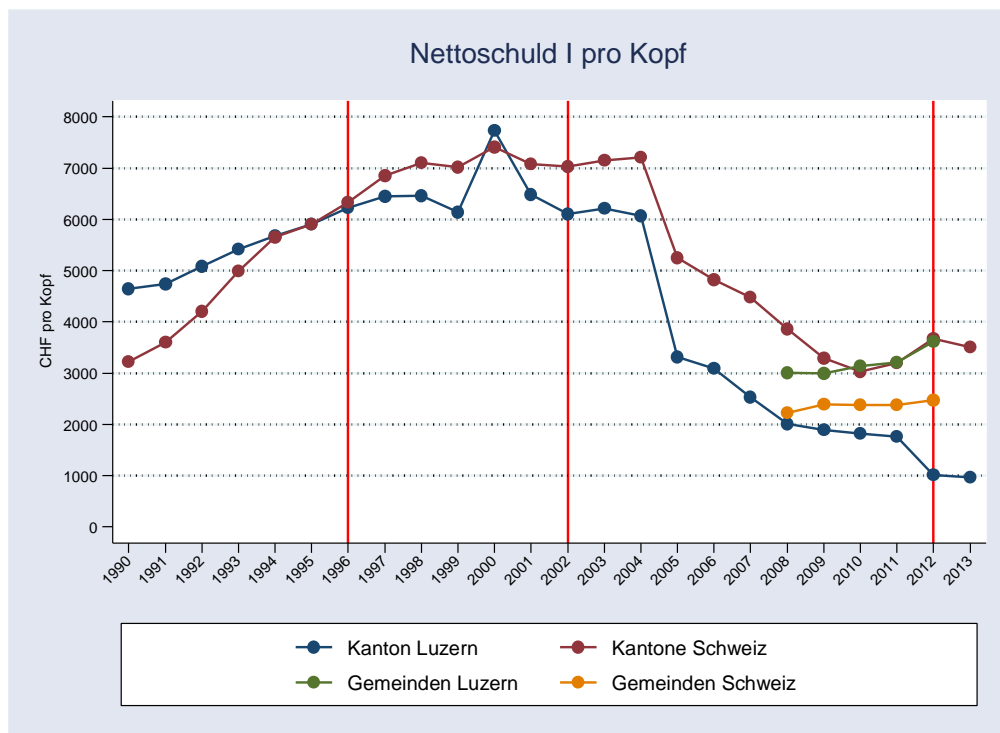
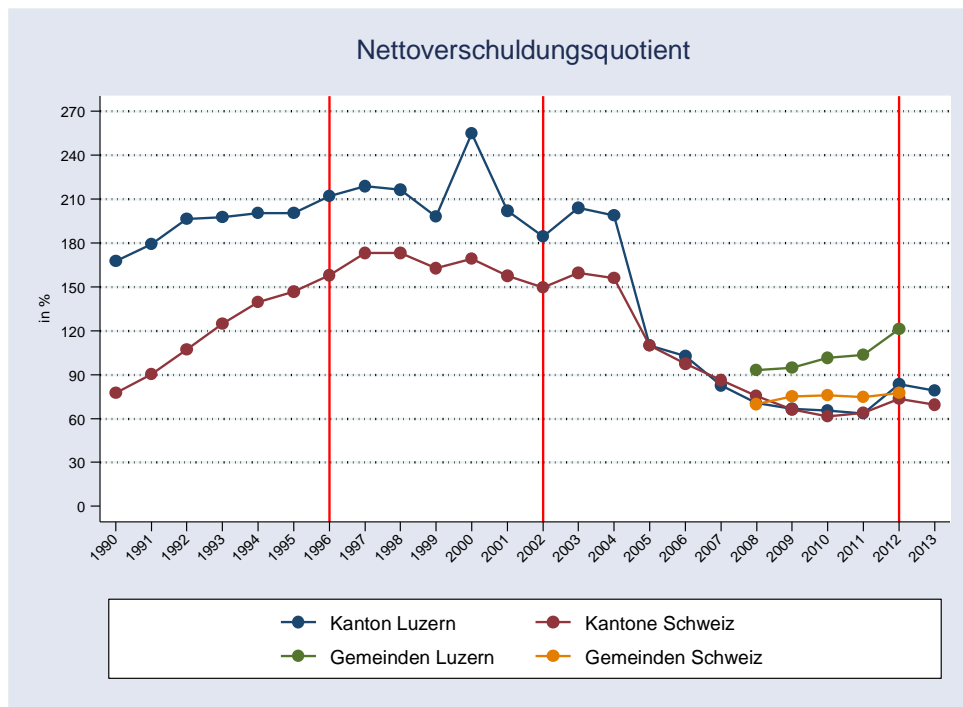


Abbildung 28: Nettoschuld I pro Kopf 1990 - 2013



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis EFV (2015)

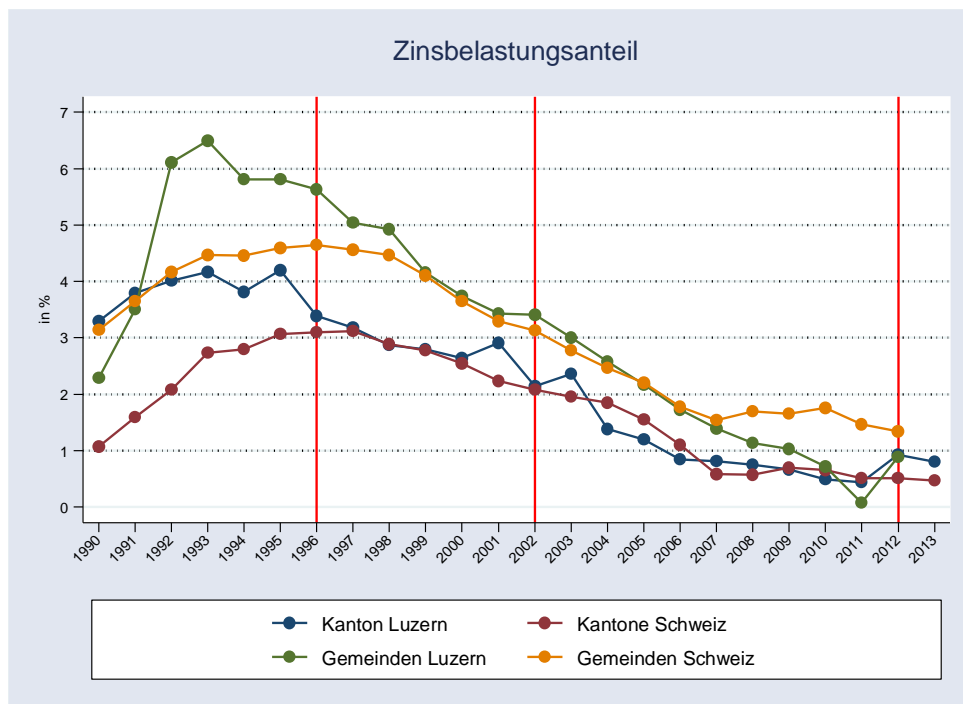
Abbildung 29: Nettoverschuldungsquotient 1990 -2013



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis EFV (2015)

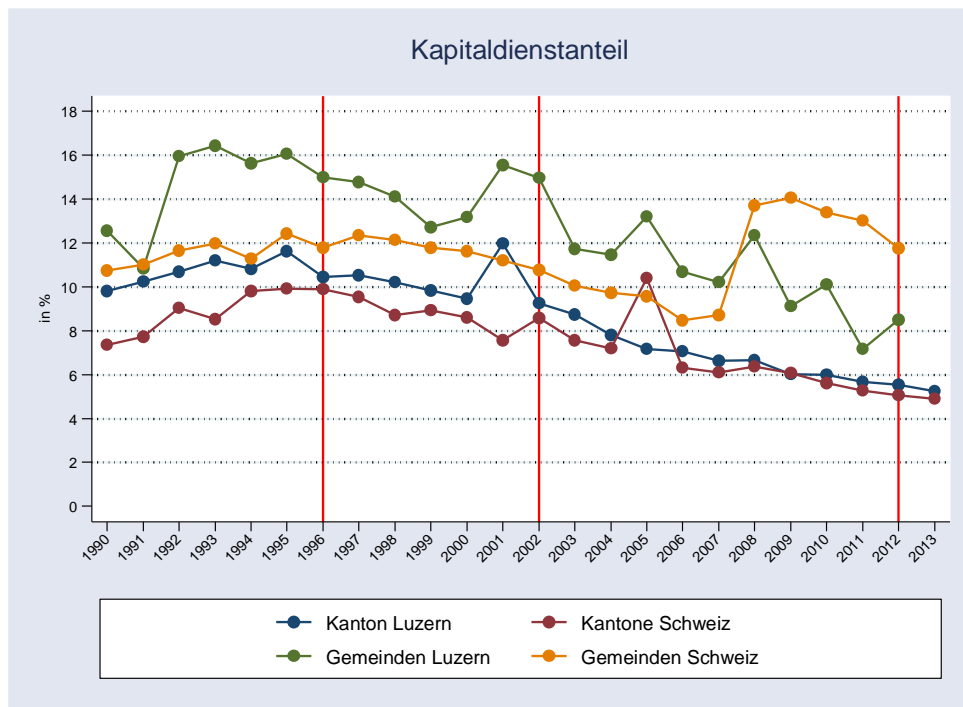
### 8.3 Zinsbelastung

Abbildung 30: Zinsbelastungsanteil 1990 -2013



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis EFV (2015)

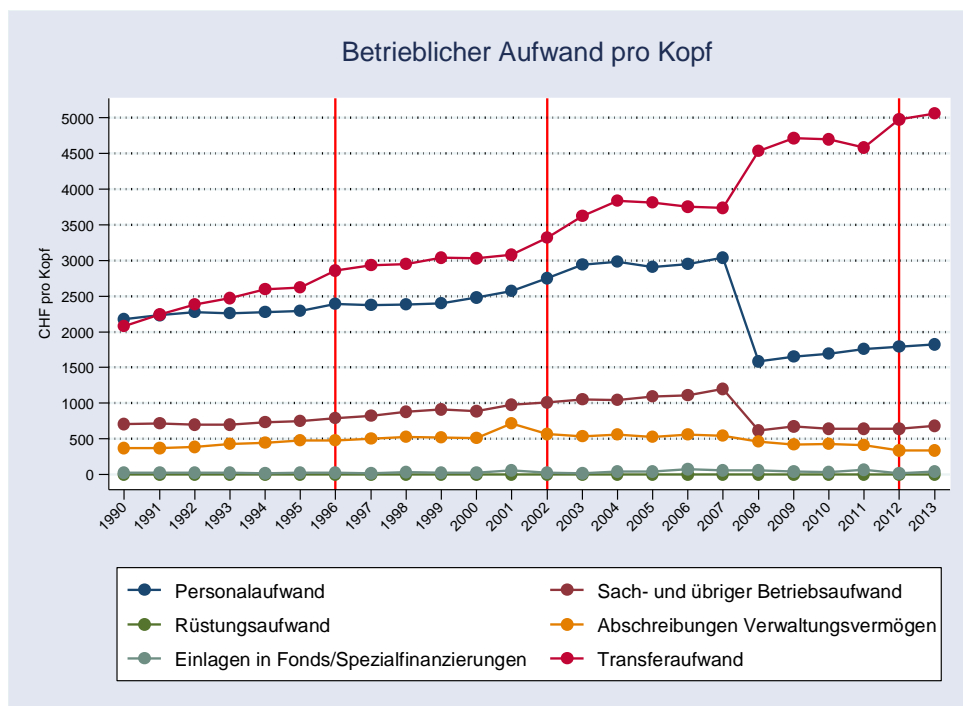
Abbildung 31: Kapitaldienstanteil 1990 - 2013



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis EFV (2015)

## 8.4 Erfolgsrechnung

Abbildung 32: Entwicklung betrieblicher Aufwand pro Kopf 1990 - 2013



Quelle: EFV

Abbildung 33: Entwicklung betrieblicher Ertrag pro Kopf 1990 - 2013

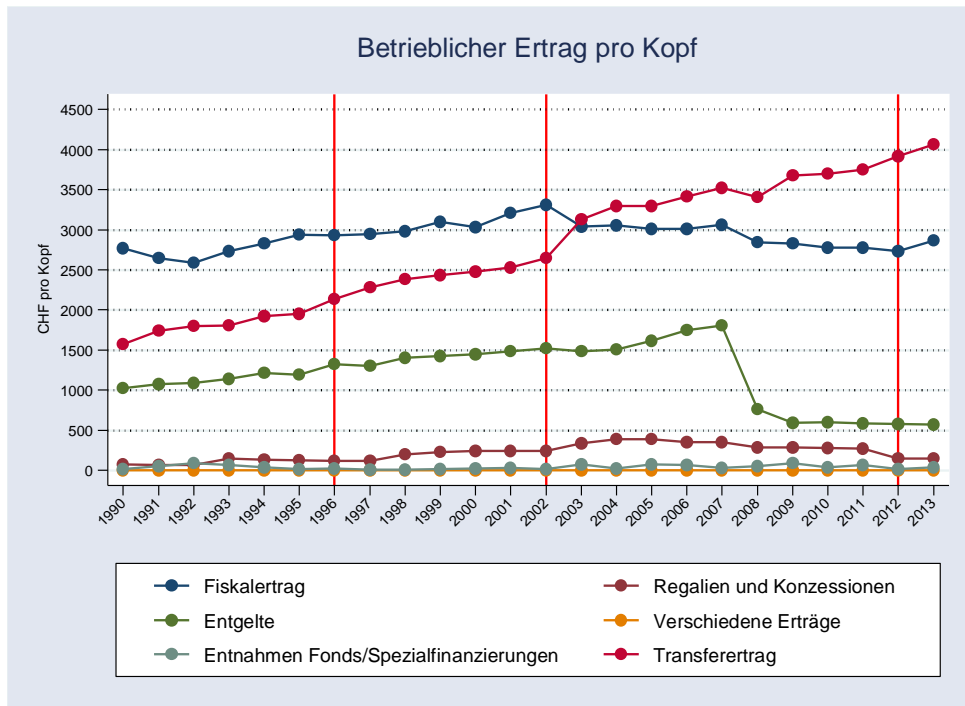
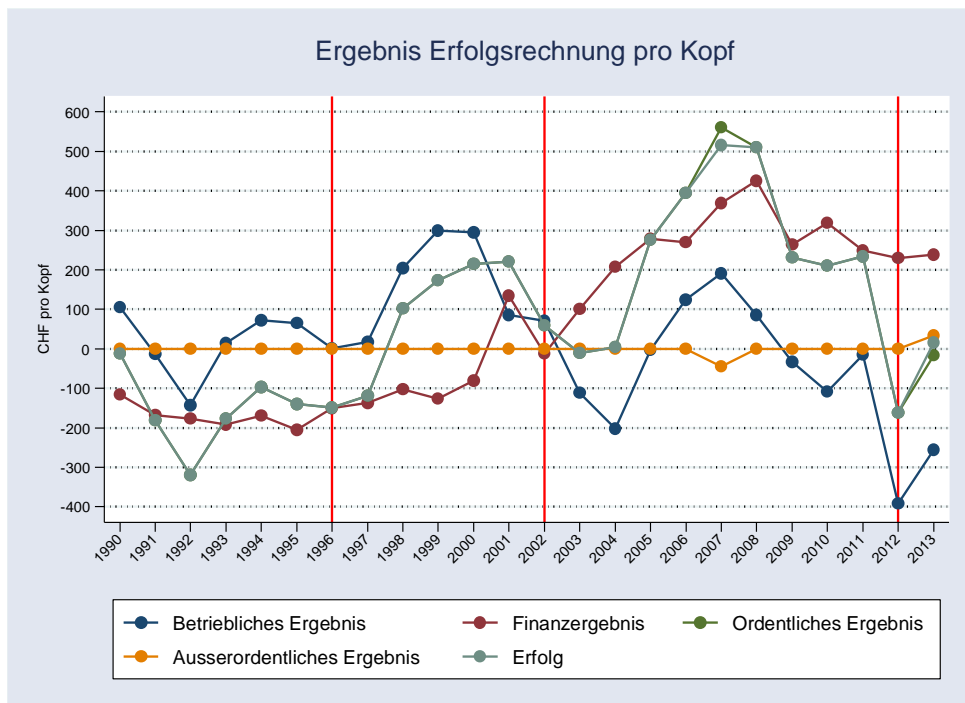


Abbildung 34: Ergebnis Erfolgsrechnung pro Kopf



Quelle: EVF (2015)

## 9 Anhang 2: Finanzrechtlicher Rahmen im Kanton Luzern

*Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (KV LU, SRL 1, Stand: 1. Juli 2014)*

### § 13 Erfüllung der Aufgaben

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden erfüllen ihre Aufgaben bevölkerungsnah, wirksam und kostenbewusst.

[...]

### § 15 Überprüfung der Aufgaben

Die Aufgaben sind regelmässig daraufhin zu überprüfen, ob sie notwendig und finanziell tragbar sind und ob sie wirksam, wirtschaftlich und vom geeigneten Leistungserbringer erfüllt werden.

## IV. Politische Rechte und Bürgerrecht

### 1. Politische Rechte

#### d. Referenden

### § 23 Obligatorisches Referendum

Den Stimmberechtigten sind zur Abstimmung vorzulegen:

[...]

b. Gesetze und Beschlüsse des Kantonsrates, mit denen freibestimmbare Ausgaben für Vorhaben im Gesamtbetrag von mehr als 25 Millionen Franken bewilligt werden; bei wiederkehrenden Ausgaben ist vom Gesamtbetrag der einzelnen Betreffnisse auszugehen; ist dieser nicht feststellbar, ist der zehnfache Betrag einer Jahresausgabe massgebend,

c. interkantonale und andere Verträge, die für den Kanton freibestimmbare Ausgaben von mehr als 25 Millionen Franken zur Folge haben,

[...]

### § 24 Fakultatives Referendum

Den Stimmberechtigten sind auf Verlangen zur Abstimmung vorzulegen:

[...]

b. Beschlüsse des Kantonsrates, mit denen freibestimmbare Ausgaben für Vorhaben im Gesamtbetrag von 3 bis 25 Millionen Franken bewilligt werden; bei wiederkehrenden Ausgaben ist vom Gesamtbetrag der einzelnen Betreffnisse auszugehen; ist dieser nicht feststellbar, ist der zehnfache Betrag einer Jahresausgabe massgebend,

c. interkantonale und andere Verträge, die für den Kanton freibestimmbare Ausgaben von 3 bis 25 Millionen Franken zur Folge haben oder Gesetzesrecht beinhalten,



[...]

e. weitere, im Gesetz vorgesehene Beschlüsse des Kantonsrates.

#### § 25 Verfahrensbestimmungen zum fakultativen Referendum

<sup>1</sup> 3000 Stimmberechtigte oder ein Viertel der Gemeinden können eine Volksabstimmung verlangen.

[...]

#### § 47 Finanzgeschäfte

Der Kantonsrat beschliesst über

- a. die jährliche Festsetzung des Voranschlags und des Steuerfusses,
- b. die Ausgaben, welche die Befugnisse des Regierungsrates übersteigen,
- c. die Genehmigung der Jahresrechnung und weiterer Rechnungen, soweit das Gesetz dies vorsieht.

### VII. Finanzordnung

#### § 76 Finanzhaushalt

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden verwenden die öffentlichen Mittel wirtschaftlich und wirksam.

<sup>2</sup> Das Gesetz stellt sicher, dass die Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden ausgeglichen sind und allfällige Fehlbeträge innert einer angemessenen Frist abgetragen werden.

<sup>3</sup> Die Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden sind unabhängig und fachkundig zu prüfen.

### ***Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz) vom 28. Juni 1976 (KRG, SRL 30, Stand: 1. Januar 2014)***

#### § 47 Rechtsformen zur Erledigung der Sachgeschäfte

<sup>1</sup> Der Kantonsrat erledigt seine Sachgeschäfte in der Form von:

- a. Verfassungsänderungen (Teil- oder Totalrevisionen),
- b. Gesetzen (§ 45 Abs. 1 der Kantonsverfassung),
- c. Dekreten,
- d. Kantonsratsbeschlüssen.

<sup>2</sup> Beschlüsse, die nicht in der Form von Verfassungsänderungen und Gesetzen gefasst werden, aber dennoch dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegen, werden als Dekrete bezeichnet.

[...]

***Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 13. September 2010 (FLG, SRL 600, Stand: 1. August 2013)***

I. Allgemeine Bestimmungen

2. Geltungsbereich

§ 2

<sup>1</sup> Das Gesetz gilt für den Finanzhaushalt des Kantons

<sup>2</sup> Für Anstalten und andere Organisationen und Organe des kantonalen öffentlichen Rechts gilt es, soweit die Gesetzgebung dies vorsieht.

[...]

3. Grundsätze

§ 3

<sup>1</sup> Der Kantonsrat, der Regierungsrat, die Gerichte und die Verwaltung führen den Haushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Wirksamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit.

[...]

II. Steuerung

2. Finanzpolitische Steuerung

§ 5 Ziel und Gegenstand

<sup>1</sup> Die finanzpolitische Steuerung dient dem Erhalt des Eigenkapitals und der Vermeidung neuer Schulden.

<sup>2</sup> Gegenstand der finanzpolitischen Steuerung sind die Erfolgsrechnung und die Geldflussrechnung. Das ausserordentliche Ergebnis nach § 37 Absatz 4 ist ausgenommen.

<sup>3</sup> Der Kantonsrat kann beschliessen, dass Investitionen für Infrastrukturprojekte, die mindestens 3/10 einer Einheit der Staatssteuer beanspruchen, den §§6 und 7 nicht unterliegen. Er fasst diesen Beschluss im Rahmen der Ausgabebewilligungen.

§ 6 Mittelfristiger Ausgleich

<sup>1</sup> Innert fünf Jahren sind auszugleichen:

a. die Erfolgsrechnung,

b. der Geldzufluss aus der betrieblichen Tätigkeit und der Geldabfluss aus der Investitionstätigkeit in das Verwaltungsvermögen.

<sup>2</sup> Wird eine der Vorgaben zum mittelfristigen Ausgleich verletzt, leitet der Regierungsrat Massnahmen ein und integriert sie in den Aufgaben- und Finanzplan. Reichen diese nicht aus, um beide Vorgaben zum mittelfristigen Ausgleich zu erfüllen, beantragt der Regierungsrat für das Voranschlagsjahr eine Erhöhung des Steuerfusses.

#### § 7 Jährliche Vorgaben

<sup>1</sup> Der Voranschlag darf in der Erfolgsrechnung einen Aufwandüberschuss von höchstens 4 Prozent des Bruttoertrags einer Einheit der Staatssteuern aufweisen.

<sup>2</sup> Der budgetierte Geldzufluss aus der betrieblichen Tätigkeit muss mindestens 80 Prozent des budgetierten Geldabflusses aus der Investitionstätigkeit in das Verwaltungsvermögen betragen.

#### § 10 Nichtgenehmigung

Eine Nichtgenehmigung des Aufgaben- und Finanzplans ist mit konkreten Aufträgen im Sinn von § 79 Absatz 4 des Kantonsratsgesetzes vom 28. Juni 1976 zu verbinden.

### 7. Steuerung von Organisationen mit kantonaler Beteiligung

#### § 20a Beteiligungscontrolling

Die Steuerung der rechtlich selbständigen Organisationen, an denen der Kanton im Sinn von § 46 des Organisationsgesetzes beteiligt ist, umfasst ein ausgewogenes Verhältnis von Führung und Kontrolle, abhängig von der Bedeutung und dem Risiko der jeweiligen Organisation.

#### § 40 Geldflussrechnung

Die Geldflussrechnung informiert über die Herkunft und die Verwendung der finanziellen Mittel. Sie ist nach betrieblicher Tätigkeit, Investitions- und Finanzierungstätigkeit unterteilt.

#### § 41 Anhang

##### Der Anhang der Jahresrechnung

- a. führt das für die Rechnungslegung angewandte Regelwerk samt Abweichungen auf,
- b. fasst die Rechnungslegungsgrundsätze, einschliesslich der wesentlichen Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze, zusammen,
- c. bezeichnet die von der Jahresrechnung erfassten Organisationseinheiten,
- d. enthält einen Beteiligungsspiegel und einen Bericht über die Eventualverpflichtungen,
- e. enthält zusätzliche Angaben, die für die Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kantons von Bedeutung sind.

### IV. Rechnungslegung

#### 3. Konsolidierte Rechnung

#### § 42 Konsolidierungskreis

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

- a. die Universität Luzern,
- b. die Lustat Statistik Luzern,
- c. das Luzerner Kantonsspital,
- d. die Luzerner Psychiatrie,
- e. den Verkehrsverbund Luzern,
- f. die Pädagogische Hochschule Luzern.

<sup>2</sup> Auf die Konsolidierung einer Organisation kann verzichtet werden, wenn durch deren Besonderheiten die Transparenz, Übersichtlichkeit oder Aussagekraft der konsolidierten Rechnung beeinträchtigt würde.

#### § 44 Konsolidierungsmethode

[...]

<sup>2</sup> Der Regierungsrat kann für konsolidierte Organisationen Vorschriften über die Rechnungslegung erlassen.

[...]

#### § 47 Abschreibungen und Wertminderungen

<sup>1</sup> Anlagen des Verwaltungsvermögens, die durch Nutzung einer Wertminderung unterliegen, werden ordentlich je Anlagekategorie nach der angenommenen Nutzungsdauer linear abgeschrieben.

[...]

### ***Verordnung zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 17. Dezember 2010 (FLV, SRL 600a, Stand: 1. August 2013)***

#### I. Allgemeine Bestimmungen

##### § 1 Geltungsbereich

<sup>1</sup> Die Verordnung gilt für den Finanzhaushalt des Kantons.

<sup>2</sup> Auf die Universität, die Pädagogische Hochschule Luzern, die Lustat Statistik Luzern und die Landwirtschaftliche Kreditkasse des Kantons Luzern kommt die Verordnung sinngemäss zur Anwendung.

<sup>3</sup> Für das Luzerner Kantonsspital, die Luzerner Psychiatrie und den Verkehrsverbund Luzern gilt Teil IV der Verordnung, soweit dies für die Erstellung der konsolidierten Rechnung erforderlich ist.

## § 2 Grundsätze der Haushaltsführung

[...]

<sup>2</sup> Die Haushaltsmittel sind so einzusetzen, dass sie die grösstmögliche Wirkung erzielen. Kann das Ziel eines Vorhabens auf verschiedene Weise erreicht werden, ist die wirtschaftlich günstigste Lösung zu wählen.

<sup>3</sup> Ausgabenbegehren sind stets auf die Notwendigkeit und die Tragbarkeit der Ausgabe hin zu überprüfen.

<sup>4</sup> Die Ausgaben sind in der Reihenfolge ihrer Wichtigkeit und Dringlichkeit zu tätigen.

[...]

## II. Steuerung

### 1. Finanzpolitische Steuerung

#### § 3 Schulden

<sup>1</sup> Schulden im Sinn von § 5 Absatz 1 des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 13. September 2010 (FLG; im Folgenden: Gesetz) sind die kurzfristigen und die langfristigen Finanzverbindlichkeiten ohne die passivierten Investitionsbeiträge.

<sup>2</sup> Die Schuldenziele werden im Legislaturprogramm unter Berücksichtigung allfälliger Ausnahmen von der finanzpolitischen Steuerung gemäss § 5 Absatz 3 des Gesetzes festgelegt.

#### § 5 Mittelfristiger Ausgleich

Massgebend für den fünfjährigen Berechnungszeitraum für den mittelfristigen Rechnungsausgleich gemäss § 6 des Gesetzes sind

- a. der Voranschlagsentwurf (n),
- b. der für das laufende Jahr festgesetzte Voranschlag (n-1),
- c. die Jahresrechnung des vorausgegangenen Jahres (n-2),
- d. die Planrechnungen der zwei folgenden Jahre gemäss Aufgaben- und Finanzplan (n+1, n+2).

#### § 6 Kennzahlen

<sup>1</sup> Für die vertiefte Beurteilung der Finanzlage, den Zeitreihenvergleich und den Vergleich mit anderen Gemeinwesen werden im Aufgaben- und Finanzplan und im Jahresbericht insbesondere folgende Kennzahlen ausgewiesen:

- a. Nettoverschuldungsquotient,
- b. Selbstfinanzierungsgrad,

- c. Zinsbelastungsanteil,
- d. Nettoschuld in Franken je Einwohner und Einwohnerin,
- e. Selbstfinanzierungsanteil,
- f. Kapitaldienstanteil,
- g. Bruttoverschuldungsanteil,
- h. Investitionsanteil.

<sup>2</sup> Die Kennzahlen beziehen sich auf den Geltungsbereich der Jahresrechnung.

#### § 13 Ergänzter Voranschlag

Der ergänzte Voranschlag enthält nebst dem vom Kantonsrat festgesetzten Voranschlag die von ihm bewilligten Nachtragskredite sowie die Kreditübertragungen. Er ermöglicht den Soll-Ist-Vergleich in der Jahresrechnung.

#### IV. Rechnungslegung

##### § 37 Massgebliches Regelwerk

<sup>1</sup> Das anzuwendende Regelwerk gemäss § 33 Absatz 2 des Gesetzes sind die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS).

[...]

<sup>3</sup> Die für die Rechnungslegung massgeblichen Normen und die Abweichungen davon sind im Anhang 1 aufgeführt.

#### 2. Jahresrechnung

##### a. Bilanz

##### § 41 Aktivierungsgrenze

<sup>1</sup> Die Aktivierungsgrenze für Sachanlagen beträgt 50'000 Franken, für immaterielle Anlagen 200'000 Franken. Eine tiefere Aktivierungsgrenze ist zulässig, wenn übergeordnetes Recht dies verlangt.

<sup>2</sup> Die Aktivierungsgrenze bezieht sich auf ein Anlagegut in Form einer funktionalen Einheit. Ausnahmen regelt das Finanzdepartement in Weisungen.

##### § 53 Ausserordentlicher Aufwand und Ertrag

<sup>1</sup> Ausserordentlicher Aufwand und ausserordentlicher Ertrag gelten ab 3 Millionen Franken als wesentlich.

[...]

#### d. Anhang der Jahresrechnung

##### § 55 Zusätzliche Angaben

<sup>1</sup> Der Anhang der Jahresrechnung enthält nebst dem in den §§ 29 Absatz 3 und 41 Unterabsätze a–d des Gesetzes vorgeschriebenen Inhalt insbesondere folgende Angaben:

- a. einen Rückstellungsspiegel,
- b. einen Anlagespiegel,
- c. eine Fondsrechnung,
- d. die finanziellen Zusicherungen, wenn sie bis zum Bilanzstichtag erfolgt sind und nach diesem zu Verpflichtungen führen,
- e. die Eventualforderungen,
- f. die Programmvereinbarungen mit dem Bund,
- g. die Anzahl Vollzeitstellen sowie die Zahl der Auszubildenden in einem Lehrverhältnis und der Praktikantinnen und Praktikanten.

<sup>2</sup> Als finanzielle Zusicherungen gelten insbesondere

- a. zugesicherte Staatsbeiträge,
- b. langfristige vertragliche Verpflichtungen,
- c. Zuschlagsverfügungen im Rahmen einer öffentlichen Beschaffung.

### ***Staatsbeitragsgesetz vom 17. September 1996 (SRL 601, Stand: 1. Januar 2013)***

#### **§ 33 Kürzung von Staatsbeiträgen**

<sup>1</sup> Damit sich im Durchschnitt mehrerer Jahre ausgeglichene Rechnungsabschlüsse ergeben, kann der Kantonsrat in Gesetzen und Dekreten festgelegte Beitragssätze mit Dekret bis zu 20% kürzen.

<sup>2</sup> ...

<sup>3</sup> Im Dekret sind die davon betroffenen Tatbestände einzeln oder nach Bereichen anzugeben.

<sup>4</sup> Ist mit der Ausrichtung eines Staatsbeitrags eine Leistungsvereinbarung verbunden, so ist diese bei Kürzung des Staatsbeitrags zu überprüfen.

<sup>5</sup> Das Dekret gilt für 2 Jahre. Es kann verlängert werden.

<sup>6</sup> Der Regierungsrat kann die im Rahmen einer Programmvereinbarung zugesicherten Beiträge maximal im gleichen Umfang kürzen, wie der Bund seine Beiträge an den Kanton kürzt.

### ***Finanzkontrollgesetz vom 8. März 2004 (FKG, SRL 615, Stand: 1. Juni 2013)***

#### **§ 10 Inhalt der Finanzaufsicht**

Die Finanzaufsicht der Finanzkontrolle umfasst die Prüfung der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit und der Sparsamkeit der Haushaltsführung sowie der Zweckmässigkeit der angewandten Methoden bei Wirtschaftlichkeits- und Wirkungsrechnungen.

#### § 12 Allgemeine Aufgaben

<sup>1</sup> Die Finanzkontrolle ist zuständig für die Prüfung des gesamten Finanzhaushalts, insbesondere für

a. die Prüfung der Jahresrechnung und der ihr zugrunde liegenden separaten Rechnungen der einzelnen Verwaltungseinheiten und Gerichte,

b. die Prüfung der internen Kontrollsysteme (IKS),

c. Systemprüfungen, Projektprüfungen, Objektprüfungen und Prüfungen der Methode bei Wirtschaftlichkeits- und Wirkungsrechnungen sowie beim Controlling,

[...]

### *Steuergesetz vom 22. November 1999 (StG, SRL 620, Stand: 1. Juli 2014)*

#### A. Staatssteuern

##### I. Allgemeine Bestimmungen

#### § 2 Steuereinheiten

<sup>1</sup> Die aufgrund der Steuersätze dieses Gesetzes berechnete Steuer entspricht der Steuer je Einheit, sofern nicht ausdrücklich eine andere Regelung getroffen wird.

<sup>2</sup> Der Kantonsrat setzt jährlich im Anschluss an die Genehmigung des Voranschlags auf Antrag des Regierungsrates durch Kantonsratsbeschluss die zu beziehenden Staatssteuern in Einheiten oder Bruchteilen von Einheiten für Vermögen, Einkommen, Gewinn und Kapital fest.

<sup>3</sup> Der Beschluss des Kantonsrates, aufgrund dieses Gesetzes eine Staatssteuer von mehr als 1,60 Einheiten zu beziehen, unterliegt dem fakultativen Referendum nach § 24 Unterabsatz e der Kantonsverfassung.

[...]

### *Gesetz über die Umwandlung der Luzerner Kantonalbank in eine Aktiengesellschaft (Umwandlungsgesetz) vom 8. Mai 2000 (SRL 690, Stand: 1. Januar 2011)*

#### II. Staatsgarantie

#### § 5 Umfang

Der Kanton Luzern haftet im Sinn der Bundesgesetzgebung über die Banken und Sparkassen für alle Verbindlichkeiten der Luzerner Kantonalbank, soweit deren eigene Mittel nicht ausreichen.



## 10 Anhang 3: Polit-ökonomischer Hintergrund

### 10.1 Autonomie, Selbstverantwortung, Verschuldungsursachen

Föderal strukturierte Staatswesen, welche eine ausgeprägte Aufgaben-, Finanz- und Haushaltsautonomie der einzelnen Staatsebenen aufweisen, erfordern auch eine entsprechende Eigenverantwortung dieser Ebenen (Weder & Schaltegger 2009: 43 f.). Die Übertragung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten auf subnationale Gebietskörperschaften in einem föderal aufgebauten Staatswesen bedingt, dass diese Körperschaften die sich daraus ergebende finanzielle Verantwortung tragen müssen und können (vgl. dazu Kanton Luzern 2013a: 6 ff.). Finanzielle Verantwortung ist Ausfluss der Kantons- und Gemeindeautonomie. Autonomie und Selbstverantwortung sind untrennbar miteinander verbunden.

Die autonome finanzpolitische Entscheidung kann auch die Aufnahme von Fremdmitteln umfassen. Eine Verschuldung ermöglicht den Konsum oder die Investition und deren Finanzierung zeitlich zu trennen (Weder & Schaltegger 2009: 19). Schulden sind in diesen Sinne weder gut noch schlecht. Sie werden dann problematisch, wenn die Verschuldung überhandnimmt. Langfristig können Schulden nicht stärker wachsen als die Wirtschaftskraft eines Staates (eines Kantons, einer Gemeinde). Ein nachhaltiges Finanzverhalten erfordert somit eine Stabilisierung der Schuldenquote (Schulden vs. Wertschöpfung).

In der Regel sind chronische, strukturelle Defizite die Hauptursache, weshalb ein Staat Schulden aufbaut (Weder & Schaltegger 2009: 20): Bei den Schweizerischen Kantonen waren zwischen 1990 und 2004 die Defizite zu 65% die Ursache für den Schuldenanstieg. Beim Bund waren in derselben Periode die Defizite sowie die Sanierung von Altlasten (SBB, Post, Pensionskasse) sogar zu 82% für den Schuldenanstieg verantwortlich. Auf Ebene subnationaler Gebietskörperschaften werden vor allem zwei Ursachen für das Schuldenwachstum und damit steigenden Insolvenzrisiken diskutiert (Schaltegger & Angelini 2011: 10 f.): Einerseits wird Konsum via Erfolgsrechnung über Schulden finanziert, andererseits werden Investitionen über Fremdmittel bezahlt. Über die Abschreibungen und Verzinsungen wirken auch die Investitionen auf die Erfolgsrechnung ein.

Kommt es zwischen den föderalistisch strukturierten Staatsebenen zu Ungleichgewichten, sind verschiedene Gründe dafür möglich (vgl. dazu Ecoplan 2012: 8):

- *„Grosse Aufgabenreformen: Die Umsetzung der NFA wurde im Kanton Luzern mit einer eigenen Aufgabenreform verknüpft, welche die Haushaltsneutralität zwischen Kanton und Gemeinden gewährleisten sollte (Finanzreform 08).*
- *Kostenverlagerungen zwischen den Staatsebenen durch Anpassung der Aufgabenteilung und/oder der Finanzierungsregeln innerhalb eines Aufgabenbereichs ("intra-sektorale Ver-*

lagerung") oder durch Verlagerung von Kosten in Bereiche, wo eine Staatsebene in grösserem Mass für die Finanzierung zuständig ist ("inter-sektorale Verlagerung").

- *Einsparungen übergeordneter Staatsebenen, welche kompensatorische Ausgaben in anderen Bereichen der unteren Staatseben nötig machen.*
- *Steuerreformen auf nationaler oder kantonaler Ebene, die zu unterschiedlich hohen Einnahmenverlusten für Kanton oder Gemeinden führen.*
- *Kostensteigerungen bei der Aufgabenerfüllung ("Kostendynamik"), sei es durch eine Erhöhung von Anforderungen durch die übergeordnete Ebene oder allgemeine Kostensteigerungen in Bereichen, die nur von Kanton oder Gemeinden finanziert werden."*

Neben politisch bewusst bestimmten Abweichungen von der fiskalischen Äquivalenz sind auch schleichende Entwicklungen über die Zeit denkbar, welche so ursprünglich nicht gedacht waren. Hier ist insbesondere für die Kantone relevant, wenn sie für besonders kostendynamische Aufgaben zuständig sind (z.B. Gesundheit).

Wir gehen für diese Analyse wie erwähnt weder auf die Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Ebenen noch auf das Steuersystem ein. Aufgrund der hier kurz dargelegten Verschuldungsursachen muss es ein Ziel einer Haushaltregel sein, in erster Linie den Ausgleich der Erfolgsrechnung anzustreben und chronische, strukturelle Defizite zu vermeiden. Damit kann die Schuldenquote stabilisiert werden.

## **10.2 Paradigma der Insolvenzunfähigkeit und das Funktionserhaltungsinteresse**

Finanzielle Krisen können nicht aus der Natur des Staates heraus ausgeschlossen werden, auch die Macht des Staates ist letztlich begrenzt. Vielleicht ergibt sich gerade aus der Natur und Funktion der Staaten, dass sie für Krisen besonders anfällig sind. Als *lender of last resort* übernimmt der Staat gerade in Krisensituationen häufig die Führungsrolle bei der Bewältigung der anstehenden Herausforderungen, womit latent die Gefahr besteht, sich insbesondere finanziell (aber z.B. auch bezüglich Führungskapazitäten) zu übernehmen.

Auch wenn es der Staat im Rahmen der Einnahmen- und Ausgabenhoheit in der eigenen Hand hat leistungsfähig zu bleiben (Lewinski 2011: 248 ff.), gibt es letztlich keine unbegrenzte Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand. In einem freiheitlich organisierten Staatswesen ist damit zu rechnen, dass die Bürgerinnen und Bürger eine Kosten-Nutzen-Analyse vornehmen und im ungünstigen Fall das Land (den Staat, den Kanton, die Gemeinde) verlassen und auswandern (*voting by feet*). Lewinski (2011: 1 ff.) kommt daher zum Schluss, dass das Dogma der unbegrenzten Zahlungsfähigkeit in der Wirklichkeit widerlegt worden ist. Wir stimmen diesem Schluss zu.

Eine Insolvenz der öffentlichen Hand wirkt auf verschiedene Stakeholder: Einerseits verlieren Gläubiger möglicherweise Geld, andererseits ist die Allgemeinheit in Form von Arbeitsplatzverlusten betroffen. Zudem werden evtl. öffentliche Aufgaben nicht mehr erfüllt (Radcke 2011: 21).

Ein tatsächlicher oder auch "faktischer" Konkurs der öffentlichen Hand (Bund, Kantone, Gemeinden) betrifft also nicht bloss deren Gläubiger. Es besteht auch die Gefahr, dass die freiwillige Aufgabenerfüllung vollständig eingestellt wird (Schwarz 1998: 10) und sich der Staat ausschliesslich auf die Pflichtaufgaben konzentriert. Dadurch, dass die Handlungsfähigkeit des Kantons oder der Gemeinden im freiwilligen Bereich eingeschränkt wird, verlieren sie aber zusehends an Autonomie, was Wesensmerkmal der Kantone und Gemeinden in der Schweiz ist.

Die Autonomie der Kantone und der Gemeinden gegenüber dem Bund bedingt, dass ein gewisser Anteil freiwilliger, selbstbestimmter Aufgaben durchgeführt und finanziert werden können [sic!], und dass nicht bloss übergeordnete Pflichtaufgaben wahrgenommen werden (Schwarz 1998: 24 ff.). Dadurch würden Kantone und Gemeinden zu reinen Verwaltungsstellen herabgestuft, was nicht dem föderalen Grundgedanken eines gestuften Staatsaufbaus entspricht. Der Bund als übergeordnete Einheit hat ein Interesse daran, dass die Kantone ihre Funktionen weiterhin ausüben können (dasselbe gilt im Verhältnis Kanton zu den Gemeinden). Dazu sind die entsprechenden finanziellen Mittel notwendig (Glatthard 1996: 3). Ausreichend frei verfügbare Mittel sind Voraussetzung der Finanzautonomie der Kantone und Gemeinden, diese wiederum ist das eigentliche Kernstück der Kantons- und Gemeindeautonomie (Ladner 1994: 66).

Ein Kanton muss auf jeden Fall ein gewisses Mindestmass an Verwaltungstätigkeiten weiterführen. Eine vollständige Einstellung des „Betriebs“ ist nicht möglich (Naguschewski 2011: 114). Aus dem Funktionserhaltungsinteresse bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, welche nicht eingestellt werden können, ergibt sich die Konzeption der Konkursunfähigkeit des Staates (Schwarz 1998: 23).

Ziel eines Insolvenzverfahrens ist, die Existenz einer juristischen Person zu beenden und sie aufzulösen. Dies kann aber nicht Ziel sein bei einer Einheit des öffentlichen Rechts, welche öffentliche Aufgaben wahrnehmen muss (Engelsing 1999: 142 f.). Die Liquidation eines Kantons oder einer Gemeinde würde deren Zweck nicht erfüllen, Vermögen freizusetzen, um aus dieser Masse die Gläubiger zu befriedigen. Ein Kanton oder eine Gemeinde ist nicht in erster Linie ein Vermögensträger, sondern primär Aufgabenwahrnehmer und Hoheitsträger (Naguschewski 2011: 90 ff.).

Als Zwischenfazit können wir festhalten, dass die öffentliche Hand zweifellos in den Konkurs fallen kann, wenn auch bloss faktisch, dass dies aber aus dem Funktionserhaltungsinteresse heraus gerade bei subnationalen Gebietskörperschaften zu einem permanenten Bailout-Druck auf die übergeordneten Einheiten führen kann (Bund gegenüber den Kantonen, Kantone gegenüber den Gemeinden). Aus Sicht des Gläubigers besteht latent die Hoffnung, dass eine zahlungsunfähige öffentlich-rechtliche juristische Person durch geeignete Massnahmen der höheren Staatsebene wieder solvent wird (Engelsing 1999: 44).

## 10.3 Haushaltregeln aus ökonomischer Sicht

### 10.3.1 Handlungsbedarf

Die Überschuldung oder Zahlungsunfähigkeit der öffentlichen Hand hat erhebliche Konsequenzen. Die Lasten eines allfälligen Zahlungsausfalls tragen nicht bloss die Kreditgeber, sondern alle Bürger, weil viele öffentliche Güter und Dienstleistungen nicht mehr finanziert eingestellt werden müssen. Durch finanzpolitische Interdependenzen bestehen zudem latent Ansteckungsgefahren. Geht ein Zentralstaat unter, trifft dies meist auch die Bundesstaaten (Kantone). Und ein Ausfall eines Kantons hätte fast sicher Auswirkungen auf die Gemeinden.

Der Sinn von Haushaltregeln besteht also darin, chronische strukturelle Defizite zu verhindern, die Schuldenquote zu stabilisieren und so die Zahlungsfähigkeit öffentlicher Haushalte langfristig zu sichern. In diesem Sinne wirken Haushaltregeln präventiv, Schuldbetreibungs- und Konkursvorschriften hingegen kurativ.

Das Hauptargument für die Einführung von finanziellen Steuerungsmechanismen (Schuldenbremsen, Haushaltregeln) besteht darin, dass in demokratischen Systemen oftmals eine *Asymmetrie zwischen der Einnahmen- und der Ausgabenverantwortung* feststellbar ist (Feld et al. 2012: 45). Während eine Anpassung der Einnahmenstruktur (z.B. Steuererhöhungen) hohe demokratische Hürden überspringen muss (z.B. Verfassungsänderung über Volksabstimmung, qualifizierte Mehrheiten im Parlament usw.), können Ausgaben häufig durch einfachen Parlamentsbeschluss bestimmt werden. Daraus folgt eine latente Neigung zu Defiziten und zu Verschuldung, welche mittels Fiskalregeln zur Gesunderhaltung öffentlicher Finanzen eingedämmt werden sollte.

Ausgangspunkt für die Beurteilung von Haushaltskriterien ist die Nachhaltigkeit einer Finanzpolitik. Die *Stabilisierung der Bruttoverschuldung* hat sich als Indikator für den Nachweis der Nachhaltigkeit etabliert und bewährt (Weder & Schaltegger 2009: 18). Um die Bruttoverschuldung zu stabilisieren, ist eine ausgeglichene Erfolgsrechnung vorausgesetzt.

Wir schlagen folgende Kriterien vor, um die Massnahmen und Regeln zu beurteilen (vgl. dazu Schaltegger & Angelini 2011: 5 f.):

- Es sollen nur Massnahmen und Regeln bestimmt werden, welchen den Haushalt einer Gemeinde positiv beeinflussen.
- Der Vorschlag darf nicht mehr versprechen, als über Haushaltregeln erreicht werden kann. Mit dieser Einschränkung soll u.a. verhindert werden, dass der Kanton wegen Nichterfüllung von Zielen gerichtlich belangt werden kann.
- Der Vorschlag ist so auszugestalten, dass Zielverletzungen rasch und eindeutig erkannt werden.

- Die zentrale Funktion der Ziele ist es, dass man die Ist-Situation und mögliche negative Veränderungen dieser Ist-Situation mit einem Soll-Zustand (z.B. stabile Finanzen der Gemeinden) vergleichen und gestützt darauf, problemorientierte Lösungen vorgeschlagen können.
- Bei der Wahl mehrerer Ziele sind Zielkonflikte zu vermeiden.

Die Vor- und Nachteile von Schuldenbremsen können stichwortartig wie folgt zusammengefasst werden:

Vorteile:

- Langfristige Tragfähigkeit der Finanzpolitik
- Anreiz zur Prioritätensetzung / Aufgabenüberprüfung
- Keine strategische Verschuldung
- Common-Pool Problematik überwinden (Kontrolle und Verantwortung)
- Überwinden der Zeitinkonsistenz: Glaubwürdigkeit durch Selbstbindung
- Antizyklische Finanzpolitik: Finanzpolster in Krisenzeiten

Nachteile:

- bei fehlender Flexibilität: prozyklische Finanzpolitik in Krisenzeiten
- Budgetgenauigkeit: kreative Budgetprognosen
- Eingeschränkte Flexibilität: Verdrängungseffekte (Flucht aus dem Budget)
- Falsche Sicherheit bei fehlerhafter Ausgestaltung
- Verschlechterung des Finanzhaushalts durch Bussen: politische Durchsetzungsfähigkeit

Die praktischen Erfahrungen auf Bundesebene mit der Schuldenbremse haben gezeigt, dass die antizyklische Finanzpolitik gestärkt wurde (erzwungene Überschüsse in den Boomjahren 2006 bis 2008). Schulden konnten abgebaut und die Zinslast konnte vermindert werden. Der Investitionsanteil blieb stabil. Die Schuldenbremse ist heute in der Bevölkerung und in der Politik breit akzeptiert. Die Schuldenbremse in der heutigen Form ist aber keine Lösung für langfristige strukturelle Herausforderungen (z.B. demografischer Wandel, Verdrängungseffekte im Bundeshaushalt durch die Finanzierung der AHV, welche heute bereits knapp 20% der Ausgaben umfasst). Eine Haushaltregel (Schuldenbremse) müsste zwingend auch auf die Sozialversicherungen angewandt werden, damit sie ihre volle Wirkung auf den gesamten Staatshaushalt entfalten kann.

### **10.3.2 Idealtypische Fiskalregel**

Die Grundarchitektur einer Fiskalregel bzw. Schuldenbremse umfasst (Feld et al. 2012):

- eine Grundregel
- eine Steuerungsregel
- eine Sanktionsregel
- (evtl. eine Lockerungsbestimmung)

Die *Grundregel* beinhaltet die Zielsetzung, welche erreicht werden soll. Mithilfe einer quantitativen Messgrösse wird diese generische Zielsetzung operationalisiert und präzisiert.

Die *Steuerungsregel* dient als Trigger oder Auslöser, um Handlungen einzuleiten. Es wird ein Schwellenwert festgelegt, unter welchen Voraussetzungen die Grundregel als „nicht eingehalten“ beurteilt wird.

Die *Sanktionsregel* bestimmt – nachdem die Steuerungsregel ausgelöst wurde - die notwendigen Handlungen, Massnahmen und Korrekturen, welche eingeleitet und umgesetzt werden müssen, um die Grundregel wieder einzuhalten.

Die *Lockerungsbestimmungen* (escape clause) legen fest, unter welchen Bedingungen die Schuldenbremse nicht einzuhalten ist.

Vereinfacht könnte eine Fiskalregel wie folgt aufgebaut sein:

- Grundregel: gesunde Finanzen, nachhaltige Funktionserhaltung der öffentlichen Hand → ausgeglichene Erfolgsrechnung
- Steuerungsregel: über eine Periode von mehreren Jahren ist die Erfolgsrechnung nicht ausgeglichen
- Sanktionsregel: automatische Ausgabensenkungen und Steuererhöhungen, bis ein Ausgleich der Erfolgsrechnung sichergestellt ist
- Lockerungsbestimmung: im Falle einer Naturkatastrophe ist die Schuldenbremse auszusetzen

Die Umsetzung einer Fiskalregel kann zwei Ausprägungen zeitigen (Feld et al. 2012):

- Navigationshilfe
- Autopilot

Die *Navigationshilfe* überlässt den politischen Gremien die Entscheidung über die einzuleitenden Schritte. Im Sinne eines Warnsignals dient die Fiskalregel nur dazu, den Handlungsbedarf aufzuzeigen. In diesem Sinne ist die Navigationshilfe die „mildere“ Umsetzungsvariante.

Der *Autopilot* geht in der Umsetzung weiter und ist eine „härtere“ Variante. Es handelt sich dabei um einen bereits vorher gesetzlich festgelegten, sich selbst regulierenden Mechanismus, der in Kraft tritt, wenn die Steuerungsregel ausgelöst wird. Die politischen Gremien entscheiden nicht mehr über die Massnahmen.

Schuldenbremsen werden heute in vielen Ländern und nachgelagerten Gebietskörperschaften zur Steuerung des öffentlichen Haushalts eingesetzt. Einige davon haben sich als wirksam erwiesen, andere nicht (IWF 2009). Auch die Schweiz kennt verschiedene Fiskalregeln. Die bekannteste wurde 2003 auf Bundesebene als „Schuldenbremse“ eingeführt. Bereits seit 1929 kennt der Kanton St. Gallen eine Art Schuldenbremse und seit den 1990er Jahren haben viele kantonale Haushalte ebenfalls Vorgaben im Rahmen einer Schuldenbremse eingeführt. Heute kennt eine grosse Mehrheit der Kantone eine mehr oder weniger strikte Schuldenbremse (Lüchinger & Schaltegger 2013).

Der Zweck einer Schuldenbremse ist die institutionalisierte Sicherung der Zahlungsfähigkeit eines öffentlichen Haushalts über die lange Frist. Welche Erfordernisse müssen erfüllt sein, damit ein öffentlicher Haushalt die Zahlungsfähigkeit langfristig aufrechterhalten kann? Bei der allgemeinen Finanzpolitik bedeutet die Anforderung der langfristigen Tragfähigkeit bzw. der Nachhaltigkeit, dass die Schuldenquote nicht dauernd steigen darf. Eine nicht steigende Schuldenquote impliziert bei langfristigem Ausgleich der Zinsbelastung mit dem Wirtschaftswachstum, dass stetige Primärdefizite in der Erfolgsrechnung nicht finanzierbar sind. Anders gewendet: eine langfristig tragfähiger Haushalt muss dem Erfordernis einer über den Konjunkturzyklus ausgeglichenen Rechnung genügen. Dieses Erfordernis der langfristig ausgeglichenen Rechnung sollte durch eine Schuldenbremse gesichert werden können.

Die Steuerung einer langfristig tragfähigen Finanzierung kann dabei konkret über drei politisch definierte Grössen erfolgen (siehe auch Schema):

- *Grundregel:* Welches Ziel wird mit der entsprechenden Fiskalregel angestrebt? Es geht um die langfristige Finanzierung des Haushalts. Dabei bietet sich an den mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung zu fordern. Wobei mittelfristig bedeutet, dass man konjunkturbedingte Abweichungen zulässt und den Ausgleich der Erfolgsrechnung über den Konjunkturzyklus (bspw. über 4 Jahre) fordert. Ein entsprechender Ausgleich auf der Seite der Finanzierungsrechnung wäre dagegen nicht unbedingt notwendig, kann die Regel aber verstärken. Ausgaben ab einer gewissen Schwelle sollen der Finanzierungsrechnung belastet und mit einer Abschreiberegul versehen werden. Die Abschreibung der Investition findet sich wiederum in der Erfolgsrechnung, so dass am Ende der Investitionslebensdauer die finanziellen Ressourcen der Ersatzbeschaffung wieder vorhanden sind. Ein Vorschlag würde z.B. einen Ausgleich der Erfolgsrechnung vorsehen. Investitionen fliessen über Abschreibungsregeln in die Erfolgsrechnung ein. Um die Möglichkeit von Umgehungshandlungen (Flucht aus dem Budget) zu vermindern, ist eine umfassende Konsolidierungspflicht vorzusehen. Auf Spezialfinanzierungen, Sonderfonds, Spezialbuchhaltungen usw. ist zu verzichten. Auch ausserordentliche Haushalte (z.B. Sozialversicherungen) sind der Schuldenbremse zu unterwerfen.
- *Trigger oder Steuerungsregel:* Welches Kriterium/ welcher Schwellenwert zeigt an, dass der Pfad der finanziellen Nachhaltigkeit verlassen wurde? Sollen Flussgrössen oder Bestandsgrössen wie der Verschuldungsgrad als Steuerungsgrössen dienen? Wie bei der Grundregel bietet sich auch bei der Steuerungsregel an, die Erfolgsrechnung als zentrale Grösse und Bezugspunkt zu benutzen. Wichtig ist dabei, einen Schwellenwert zu definieren, der ein klares Abweichen von konjunkturellen Defiziten hin zu strukturellen Ungleichgewichten anzeigt (bspw. Defizit von durchschnittlich X% über eine Periode von 4 Jahren). Solange sich ein öffentlicher Haushalt oberhalb der definierten Schwelle befindet, löst die Schuldenbremse keine Massnahmen aus. Wird die Steuerungsregel allerdings verletzt, treten automatisch Massnahmen in Kraft zur Korrektur der öffentlichen Haushalte mit dem Ziel der Rückkehr zur langfristigen Tragfähigkeit. Die Tilgungsdauer ist mit der Wahlperiode zu verknüpfen,

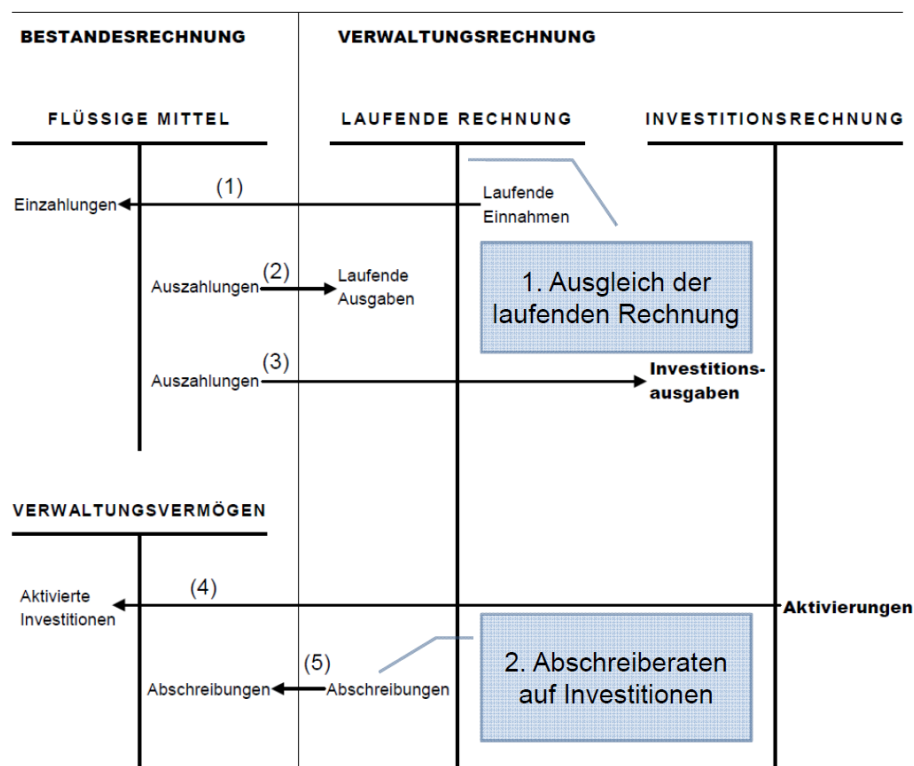
damit die Handlungslast nicht auf nachfolgende Politikergenerationen überwältigt werden kann.

- *Sanktionsregel*: Die Verletzung der Steuerungsregel muss mit der glaubwürdigen Konsequenz einer Sanktion verbunden sein. Andernfalls bleibt die Schuldenbremse ohne Wirkung. Dabei ist einerseits wichtig, dass die Sanktion die finanzielle Situation des betroffenen öffentlichen Haushalts nicht verschlechtert. Deshalb sind Bussandrohungen ungeeignet. Andererseits sollten die Sanktionen einen Automatismus in Gang setzen, der jene finanzpolitischen Parameter anpasst, die die finanzielle Tragfähigkeit des öffentlichen Haushalts verbessern können. Es geht also letztlich um eine Mischung aus zwingenden Ausgaben- und Einnahmenganpassungen. Welche Sofortmassnahmen sollten ergriffen werden, wenn der Schwellenwert überschritten wurde? Welche Korrekturen können automatisch eingeleitet werden, um einerseits die Finanzierung kurzfristig zu gewährleisten und andererseits kein Präjudiz für langfristige Korrekturmassnahmen zu schaffen („Opfersymmetrie“, d.h. eine ausgewogene Verteilung der Anpassungslasten zwischen Zahler und Nutzer zur Verhinderung einer Reformblockade)? Sollte dies durch Steuererhöhungen oder durch Leistungsabbau erreicht werden? In der Literatur spielt die Ausgewogenheit eine wichtige Rolle. So war eine Haushaltskonsolidierung in der Umsetzung jeweils bedeutend umfassender und erfolgreicher, wenn die jeweiligen Parteien gleichzeitig Massnahmen ergriffen, die ihre eigenen Wähler trafen (Tavares 2004). Empirisch sind Ausgabenreduktionen in vielen Fällen erfolgreicher als Einnahmenerhöhungen.
- *Lockerungsbestimmung* (escape clause): Es liegt in der Natur der Sache, dass durch Lockerungsbestimmungen der eigentliche Sinn und Zweck von Schuldenbremsen gefährdet wird. Sie sollen daher nur dann zum Tragen kommen, wenn echte Notlagen vorliegen (Naturkatastrophen, Epidemien usw.). Die leichtfertige Auslösung der Lockerungsbestimmung muss durch entsprechende Massnahmen verhindert werden (obligatorisches Referendum, qualifizierte Parlamentsmehrheit, Entscheid durch höchstes kantonales Gericht oder ähnlich).

*Fazit*: eine erfolgsversprechende Schuldenbremse besteht aus drei Elementen, die aufeinander abgestimmt die langfristige Tragfähigkeit des öffentlichen Haushalts garantieren. Dabei ist erstens unverzichtbar, eine Zielgrösse zu definieren, die dazu geeignet ist, die tatsächliche Zahlungsfähigkeit aufrecht zu erhalten. Zweitens müssen Schwellenwerte definiert werden, ab welchen Korrekturmassnahmen wirksam werden müssen, weil die langfristige Tragfähigkeit verletzt wird. Drittens bedarf es eines Sanktionsmechanismus, damit die Einhaltung der Schuldenbremse wirksam durchgesetzt werden kann.



Abbildung 35: Schematische Darstellung der Funktionsweise der Schuldenbremse



(Quelle: in Anlehnung an Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich (1984 ff.): Rechnungswesen der zürcherischen Gemeinden, Kapitel 3.5, Seite 5-37; eigene Ergänzungen)

Damit Schuldenbremsen ihre Wirkung erzielen können, werden folgende Erfolgsfaktoren diskutiert:

- *Elemente Schuldenbremse:* Sichern Ziele langfristige finanzielle Tragfähigkeit (Grundregel); werden vernünftige Schwellenwerte gesetzt (Steuerungsregel) und sind effektive Sanktionsmechanismen (Sanktionsregel) in Kraft?
- *Stufe in der Normenhierarchie:* Ist die Haushaltsregel in der Verfassung oder lediglich in einem Gesetz festgeschrieben? Ist sie durch ein obligatorisches oder fakultatives Referendum vor Änderungen geschützt? (Feld und Kirchgässner, 2001, 2008) (Bohn und Inman, 1996)
- *Einschränkung der Ausweichmöglichkeiten:* «Flucht aus dem Budget» (von Hagen, 1991); Konsolidierung der Rechnung; Berichterstattung
- *Stufe im Haushaltsprozess:* Muss das Budget (Ex-ante-Sicht) oder die Rechnung (Ex-post-Sicht) ausgeglichen sein? Am stärksten ist die Haushaltsregel, wenn sie sich auf beide Stufen bezieht. (Bohn und Inman, 1996)
- *Beschränkung der Ausgaben:* Im Gegensatz zu Einnahmebeschränkungen führen Ausgabebeschränkungen am Kapitalmarkt zu tieferen Zinsen (Poterba und Rueben, 1999); Finanzreferenden können übermässige Ausgaben verhindern.
- *Entscheidend ist die Durchsetzbarkeit der Regel.*

## Literaturverzeichnis

- Blankart, Charles B. (2011):** Öffentliche Finanzen in der Demokratie. 8. vollständig überarbeitete Auflage. München: Vahlen.
- Bohn, Henning; Inman, Robert P. (1996):** Balanced-Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 45: 13–76.
- Buchser, Lorenz (2010):** Der Finanzhaushalt der Luzerner Gemeinden. *Gemeindefinanzen 1992 – 2008*. Luzern: LUSTAT Statistik Luzern.
- Daldoss, Marco; Hasler, Thomas (2013):** Kantonsrating & Gemeinderating. Bonitätsbeurteilung von Gebietskörperschaften in föderalistischen Staatsstrukturen. Arbeitspapier Fedafin. Diepoldsau: Fedafin.
- Devreux, Michael P.; Griffith, Rachel (2003):** Evaluating Tax Policy for Location Decisions. *International Tax and Public Finance* 10(2): 107–26.
- Ecoplan (2012):** Wirkungsbericht Finanzreform 08 / 2012. Kostenentwicklung bei Kanton und Gemeinden. Schlussbericht vom 22.02.2012.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2007):** Verwendung der Ertragsanteile aus dem Verkauf der überschüssigen Goldreserven der SNB in den Kantonen. Gefunden am 27. März 2015 unter [http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik\\_grundlagen/finanzausgleich/finanzausgleich\\_2008/verwendung\\_goldreserven\\_d.pdf](http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/finanzausgleich_2008/verwendung_goldreserven_d.pdf).
- Eng, Franz; Glatthard, Alexander; Koenig, Beat H. (Hrsg.) (1994):** Finanzföderalismus. Schriftenreihe Finanzen der öffentlichen Hand, Band 5. Bern: Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden.
- Engelsing, Felix (1999):** Zahlungsunfähigkeit von Kommunen und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Vollstreckung und finanzielle Einstandspflicht. Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht, Band 10. Zugleich: Dissertation Universität Bonn. Stuttgart: Boorberg.
- Feld, Lars P.; Kirchgässner Gebhard (2008):** On the effectiveness of debt brakes: the Swiss experience. In: Neck, Reinhard; Sturm Jan-Egbert (Eds.): *Sustainability of public debt*. Cambridge: MIT Press: 223–255.
- Feld, Lars P.; Kirchgässner Gebhard (2001):** The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy and Local Decision-Making. *Economic Policy* 16 (33): 329–367.
- Feld, Lars P.; Moessinger, Marc-Daniel; Osterloh, Steffen (2011):** Nationale Fiskalregeln – Ein Instrument zur Vorbeugung von Vertrauenskrisen? Endbericht Forschungsauftrag Nr. 4/10 des Bundesministeriums der Finanzen.

- Feld, Lars P.; Schaltegger, Christoph A.; Pfeil, Christian; Weder, Martin** (2012): Steuerungsmechanismen in der AHV. Forschungsbericht Nr. 7/12. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Glatthard, Alexander** (1996): Konzeption einer Sanierung von Gemeinden gemäss Bundesgesetz. In: Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen. Info Nr. 4: 2–7.
- von Hagen, Jürgen** (1991): A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints. *Journal of Public Economics* 44: 99–110.
- IWF** (2009): Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, Fiscal Affairs Department, IMF.
- Kanton Luzern** (2012): Planungsbericht des Regierungsrates an den Kantonsrat über die Wirkung und die Zielerreichung der Finanzreform 08 (Wirkungsbericht Finanzreform 08) vom 29.05.2012.
- Kanton Luzern** (2013a): Detailkonzept finanzpolitische Steuerung. Projekt stark.lu. Version 0.7 vom 22.11.2013.
- Kanton Luzern** (2013b): Grobkonzept zum Projekt Steuerung von Aufgaben und Ressourcen auf kommunaler Ebene (STARK.LU). Version 1.0 vom 02.07.2013.
- Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren** (2012): Finanzpolitische Regeln der Kantone: Ausgaben-, Defizit- und Schuldenbremsen Stand: 18. Dezember 2012: [http://www.fdk-cdf.ch/121218\\_hh-regeln\\_update\\_def\\_d.pdf](http://www.fdk-cdf.ch/121218_hh-regeln_update_def_d.pdf).
- Ladner, Andreas** (1994): Finanzkompetenzen der Gemeinden - ein Überblick über die Praxis. In: Eng, Franz; Glatthard, Alexander; Koenig, Beat H.: Finanzföderalismus. Schriftenreihe Finanzen der öffentlichen Hand, Band 5. Bern: Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden: 64–85.
- von Lewinski, Kai** (2011): Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott. Rechtlicher Bewältigung finanzieller Krisen der öffentlichen Hand. *Jus Publicum*, Beiträge zum Öffentlichen Recht, Band 202. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Lüchinger, Simon; Schaltegger, Christoph A.** (2013): Fiscal rules, budget deficits and budget projections. *International Tax and Public Finance* 20(5): 785–807.
- LUSTAT Statistik Luzern** (Hrsg.). (2013): Gemeindefinanzen 2012: LUSTAT aktuell Nr. 07/2013. Luzern: LUSTAT Statistik Luzern.
- Meissner, Thomas; Rostam-Afschar, Davud** (2014): Do tax cuts increase consumption? An experimental test of Ricardian Equivalence, Discussion Paper, School of Business & Economics: Economics, No. 2014/16.
- Naguschewski, Anne F.** (2011): Kommunale Insolvenz. Untersuchungen zu einem Insolvenzverfahren nach Vorbild des US-amerikanischen Chapter 9. *Europäische Hochschulschriften*,

Reihe II: Rechtswissenschaften, Band 5168. Zugleich: Dissertation Universität Kiel. Frankfurt: Lang.

**Poterba, James M.; Rueben Kim** (1999): State Fiscal Institutions and the U.S. Municipal Bond Market. In: Poterba, James M.; von Hagen, Jürgen: Fiscal Institutions and Fiscal Performance. Chicago: University Press: 181–208.

**Radcke, Andrea** (2011): Wege aus der "kostenlosen" Abfallentsorgung durch den Staat bei Insolvenz des Betreibers einer Abfallentsorgungsanlage. Berlin: Duncker & Humblot.

**Regierungsrat** (2011): Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat. Bericht über die Anpassung der Bilanz des Kantons per 1. Januar 2011. Dekretsentwurf über die Übertragung von Liegenschaften vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen.

**Regierungsrat** (2012): Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat. Zu den Entwürfen von Gesetzesänderungen und zu anderen Massnahmen im Rahmen des Projekts Leistungen und Strukturen.

**Schaltegger, Christoph A.** (2004): Wieviel Staatsschulden kann sich die Schweiz leisten? Eidgenössische Steuerverwaltung, Arbeitspapier vom 06.04.2004. Bern: ESTV.

**Schaltegger, Christoph A.; Angelini, Terenzio** (2011): Stellungnahme zu den vorgeschlagenen Haushaltregeln des Kantons Zürich zur Sicherung „gesunder Gemeindefinanzen“. Bericht vom 20.12.2011. IFF Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht Universität St. Gallen.

**Schaltegger, Christoph A.** (2002): Budgetregeln und ihre Wirkung auf die öffentlichen Haushalte: Empirische Ergebnisse aus den US-Bundesstaaten und den Schweizer Kantonen. Schmolters Jahrbuch 122: 369–413.

**Schaltegger, Christoph A.; Frey, Rene L.** (2004): Fiskalische Budgetbeschränkungen zur Stabilisierung öffentlicher Haushalte. Die Volkswirtschaft 2: 16–19.

**Schaltegger, Christoph A.; Vallender, Klaus; Angelini, Terenzio** (2011): Gutachten zur Ausgestaltung von Haushaltsregeln für die Gemeinden des Kantons Zürich. Teil 1- Vorstudie: Entscheidungsgrundlagen für den Erlass kantonaler Vorschriften zur Finanzpolitik der Gemeinden im Gemeindegesetz. Bericht vom 19.07.2011. IFF Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht Universität St. Gallen.

**Schelker, Mark** (2007): Making Auditors Effective: Theory, Evidence, Perspectives. Dissertation Universität Fribourg.

**Schwarz, Kyrill-Alexander** (1998): Staatsgarantie für kommunale Verbindlichkeiten bei "faktischem Konkurs von Kommunen"? Schriftenreihe Kommunalrecht - Kommunalverwaltung, Band 26. Baden-Baden: Nomos.

**Schweizerische Nationalbank SNB** (2014): Ein Jahr ohne Dividende und Gewinnausschüttung – was sind die Gründe? Referat von Jean Studer, Präsident des Bankrats, an der 106. ordentli-

chen Generalversammlung der Aktionäre der Schweizerischen Nationalbank. Bern, 25. April 2014.

**Tavares, José** (2004): Does Right or Left Matter? Cabinets, Credibility and Fiscal Adjustments. *Journal of Public Economics* 88: 2447–2468.

**Weder, Martin; Schaltegger, Christoph A.** (2009): Verschuldungsprobleme als Herausforderung nach der Krise. Zürich: Economiesuisse.