



KANTONSratsPROTOKOLL

Sitzung vom 3. Dezember 2018
Kantonsratspräsidentin Hildegard Meier-Schöpfer

B 143 Wirkungen und Zielerreichung des Finanzausgleichs (Wirkungsbericht 2017); Entwurf Kantonsratsbeschluss über die Kenntnisnahme / Finanzdepartement

Für die Kommission Wirtschaft und Abgaben (WAK) spricht Kommissionspräsident Rolf Born.

Rolf Born: Da die Botschaften B 143 und B 144 in einem direkten Zusammenhang stehen, werden die beiden Vorlagen zusammen behandelt. Der Grundsatz, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind, lässt sich nicht einfach auch auf die Luzerner Gemeinden übertragen, denn der Föderalismus bringt Ungleichheiten zwischen den Gemeinden mit sich sowohl bezüglich Art und Umfang der Leistungen als auch bezüglich Steuerbelastung. Die geografische Lage, topografische Gegebenheiten, die Besiedlung und auch die Bevölkerungszusammensetzung stellen die Luzerner Gemeinden vor unterschiedliche finanzielle Herausforderungen. Deshalb wird im Gesetz über den Finanzausgleich (FAG) festgeschrieben, welche Ziele der Finanzausgleich erreichen muss. Er bezweckt einen Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden, eine Stärkung der finanziellen Autonomie der Gemeinden und eine Verringerung der Unterschiede bei der Steuerbelastung innerhalb des Kantons. Alle vier Jahre muss ein Bericht über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs erstellt werden, und dieser hat über die Zweckerreichung Auskunft zu geben. In diesem Planungsbericht sollen Massnahmen aufgezeigt werden, welche aus den Erkenntnissen Massnahmen für die Zukunft vorschlagen. Der Wirkungsbericht 2017 stellt vorerst fest, dass der Finanzausgleich seinen Zweck erreicht sowie zielführend und zufriedenstellend ist. Der Finanzausgleich geniesst grundsätzlich eine hohe politische Akzeptanz. Das zeigt auch die Behandlung des Wirkungsberichtes in der Kommission. Der Bericht wird grossmehrheitlich zustimmend zur Kenntnis genommen, wenn auch in verschiedenen Bereichen die Erkenntnisse des Berichtes teils unterschiedlich bewertet worden sind. Im Bericht werden einige Empfehlungen für moderate Anpassungen des Finanzausgleichs vorgeschlagen. Die im vierten Wirkungsbericht vorgeschlagenen Änderungen sind als Optimierungen des Gesamtsystems zu bezeichnen. Einzelne Korrekturen des Gesetzes sind als Folge der Einführung des Rechnungslegungsmodells HRM2 zwingend umzusetzen. Die WAK will jedoch zwei Bemerkungen überweisen und damit bereits heute bekannte Schwachstellen für den nächsten Wirkungsbericht für eine zwingende Überprüfung festhalten. Mit der Botschaft B 144 werden dem Kantonsrat die folgenden allseits bereits bekannten Anpassungen vorgeschlagen: Einnahmen aus Regalien werden nicht mehr als Ressourcen berücksichtigt. Die Liegenschaftssteuer wird im Gesetz nicht mehr als Ressource genannt. Der Bildungslastenausgleich wird vom Ressourcenindex entkoppelt. Der Indikator Bebauungsdichte wird im Infrastrukturlastenausgleich stärker gewichtet. Die Berechnung des Besitzstandes wird vereinfacht. Die Periodizität der Wirkungsberichte wird von vier auf sechs Jahre verlängert. Die Rechtsmittel werden der

Rechtsweggarantie entsprechend ausgestaltet. Es wird die Grundlage geschaffen, um wesentliche fehlerhafte Finanzausgleichsleistungen nachträglich korrigieren zu können. Die Bezeichnungen werden an den Kontenrahmen des Rechnungslegungsmodells HRM2 angepasst. Die Umsetzung der Empfehlungen und die damit verbundenen Anpassungen in der Botschaft B 144 sind von der Kommission einstimmig genehmigt worden. Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass die WAK dem Kantonsrat empfiehlt, auf die beiden Vorlagen B 143 und B 144 einzutreten. Die WAK empfiehlt, den Planungsbericht B 143 zustimmend zur Kenntnis zu nehmen und die Botschaft B 144 zu genehmigen.

Für die CVP-Fraktion spricht Franz Bucher.

Franz Bucher: Wir nehmen zur Kenntnis, dass der Finanzausgleich nach wie vor zielführend und zufriedenstellend ist. Die beträchtlichen Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden können dank dem Finanzausgleich verkleinert werden, sind aber immer noch sehr hoch. Die CVP unterstützt die aufgrund der Wirkungsberichte 2013 und 2017 vorgeschlagenen Anpassungen. Dass trotz Systemfehler auf die Bereinigung der zentrumsabhängigen Abschöpfung verzichtet werden soll, kann die CVP aufgrund der Aufgaben- und Finanzreform 2018 (AFR18) nachvollziehen. Die finanziellen Auswirkungen wären momentan untragbar und könnten nicht kompensiert werden. Wir unterstützen die Entkoppelung von Bildungslastenausgleich und Ressourcenindex; das ist ein Systemfehler, der jetzt bereinigt werden kann. Auch mit der Neugewichtung beim Infrastrukturlastenausgleich sind wir einverstanden. Es ist für die CVP ein Muss, dass die Beitragsverfügungen nachträglich korrigiert werden können. Es darf nicht sein, dass die Beitragsverfügungen aufgrund von fehlerhaften Angaben oder Berechnungen nicht mehr an die effektiven Zahlen angepasst werden können. Die CVP nimmt zur Kenntnis, dass einzelne Gemeinden durch die Maschen des Finanzausgleichs fallen können. Wir unterstützen es aber, dass solche Einzelfälle auch als Einzelfälle behandelt werden, damit das Gesamtsystem nicht verkompliziert wird. Zu diesem Zweck gibt es den Fonds für besondere Beiträge, über den der Regierungsrat solche Fälle lösen kann. Die Umsetzung der Massnahmen der Botschaft B 144 sind für die CVP unbestritten. Die Umsetzung kann ohne Einfluss auf die AFR18 per 1. Januar 2020 erfolgen. Ein direkter Zusammenhang ist nicht ersichtlich, da in der Globalbilanz 1 die Anpassungen aus der Botschaft B 144 nicht eingerechnet sind und somit keine Konsequenzen haben. Die CVP nimmt die Botschaft B 143 zustimmend zur Kenntnis und stimmt der Botschaft B 144 zu. Die Bemerkungen der WAK unterstützt die CVP ebenfalls.

Für die SVP-Fraktion spricht Vroni Thalman-Bieri.

Vroni Thalman-Bieri: Der Wirkungsbericht zeigt erneut auf, dass der Finanzausgleich gefruchtet hat. Er zeigt auf, dass es heute den meisten Gemeinden besser geht und einige Gemeinden mit grossem Wachstum beträchtliche Zahlungen aus dem Finanzausgleich verloren haben. Der Wirkungsbericht hat sein Ziel somit grösstenteils erfüllt. Kleine Unschönheiten sind noch vorhanden. Das „Gäh und Näh“ unter den Luzerner Gemeinden funktioniert und darf auch weiterhin so klappen. Der Wirkungsbericht zeigt auch auf, dass der mittlere Steuerfuss der Luzerner Gemeinden kontinuierlich von 2,05 auf 1,82 Einheiten gesunken ist. Ohne dass ressourcenschwache Gemeinden einen Finanzausgleich erhalten könnten, wäre eine Steuerfussenkung nie möglich gewesen. Die Bemessungsgrundlage des Ressourcenausgleichs ist grundsätzlich zweckmässig. Änderungen machen nur punktuell Sinn, und zwar bei den Regalien und auch bei der Liegenschaftssteuer, die ja abgeschafft wurde. Die SVP trägt ebenfalls mit, den Bildungslastenausgleich vom Ressourcenindex zu entkoppeln und die einheitliche Abschöpfung zu realisieren. Auch die Verlängerung von vier auf sechs Jahre, um den Wirkungsbericht zu erstellen, trägt die SVP mit. Die SVP bleibt damit ihren Haltungen treu wie schon beim Wirkungsbericht 2013. Die SVP ist für Eintreten auf die Botschaft B 143, hat keine Bemerkungen und wird die Vorlage zustimmend zur Kenntnis nehmen. Die Bemerkungen der WAK finden wir überflüssig und lehnen sie deshalb ab. Wir finden, dass es eine Daueraufgabe des Wirkungsberichtes ist, vorhandene Systemwidrigkeiten auszumerzen, falls es finanziell überhaupt möglich ist. Mit

solchen Bemerkungen entstehen heute schon Begehrlichkeiten, die allenfalls nicht realisiert werden können, weil sie schlichtweg nicht finanzierbar sind oder die Zeit dazu noch nicht reif ist. Zur Botschaft B 144: Was Sinn macht, macht Sinn. Wenn es den Gemeinden gut geht, muss der Kanton schauen, dass es so bleibt. Umgekehrt kann man bei der AFR18 sehen, dass sich die Gemeinden mit dem Kanton gefunden haben und viele Abmachungen zur AFR18 definitiv verhandelt wurden. So muss es grundsätzlich sein, damit eine weitere gute Zusammenarbeit stattfinden kann. Auch unnötige Papiertiger sind zu vermeiden; dies wird nun mit der Verlängerung der Evaluation von vier auf sechs Jahre vollzogen. Die SVP unterstützt alle Gesetzesänderungen. Es ist schön, dass auch die Verordnung mit den entsprechenden Änderungen vorliegt. Damit ist ganz vieles transparent und offen dargelegt. Die notwendigen Anpassungen sind so in den §§ 6 und 8 zum Bildungslasten- und Infrastrukturlastenausgleich ersichtlich.

Für die FDP-Fraktion spricht Heidi Scherrer.

Heidi Scherrer: Der vierte Wirkungsbericht, dessen frühere Behandlung aus bekannten Gründen zurückgestellt worden ist, gibt einen guten Überblick über die Entwicklung des Finanzausgleichs der letzten Jahre und seine Auswirkungen. Für uns sind keine grossen Überraschungen feststellbar. Den Gemeinden geht es insgesamt gut, und viele konnten ihre Steuern senken; schon einige haben auch für das nächste Jahr Steuersenkungen vorgesehen, und sie konnten das Eigenkapital aufbauen. Unterschiede bleiben, die Differenzen haben sich aber insgesamt verkleinert. Unterschiede dürfen auch bleiben, wir sind ja sowohl für den interkantonalen wie auch für den innerkantonalen Steuerwettbewerb. Der Steuerwettbewerb auf kommunaler und kantonaler Ebene ist denn auch ein zentrales Element des schweizerischen Föderalismus. Diese Haltung kann die FDP voll und ganz unterstützen. Was uns im Bericht gefällt, ist die Passage, dass Einzelfälle als Einzelfälle behandelt werden sollen und das System somit nicht unnötig verkompliziert wird, damit jeder Einzelfall abgedeckt ist. Ausreisser gegen unten und gegen oben dürfen das Gesamtkonstrukt nicht so stark beeinflussen, dass die breite Mitte allzu fest tangiert wird. Deshalb ist es sinnvoll, weiterhin Einzelfälle als Einzelfälle zu behandeln. Was uns nicht gefällt, ist die Passage, dass einerseits die von uns insgesamt unbestrittenen Massnahmen aus dem Wirkungsbericht für die Revision des Finanzausgleichsgesetzes mit der Aufgaben- und Finanzreform beziehungsweise den dazu vorliegenden Massnahmen verknüpft wird. Die Modellrechnungen und finanziellen Auswirkungen aller Anpassungen sind nur in der Vorlage B 145 ersichtlich, und es ist aus heutiger Sicht herausfordernd, die Vorlage zum Finanzausgleich mit all ihren möglichen Konsequenzen sachgerecht zu beurteilen. Zum Handlungsbedarf aus dem Wirkungsbericht: Die Entkoppelung des Bildungslastenausgleichs vom Ressourcenindex beurteilen wir als positiv und nötig, da der Zusammenhang des Bildungslastenausgleichs zum Ressourcenindex schon immer schwierig nachvollziehbar und absolut systemfremd war. Wir haben zum Thema Entwicklung der Kantonsfinanzen zur Kenntnis genommen, dass der Regierungsrat bei den Hauptaufgaben Gesundheit, Bildung und soziale Sicherheit in den nächsten Jahren weiterhin mit einem erheblichen Aufwandwachstum rechnet. Zum Thema „zentralitätsunabhängige Abschöpfung“ nehmen wir den Vorschlag des massiven Wechsels der Gewichtung der Bebauungs- und Arbeitsplatzdichte zur Kenntnis. Es ist bekannt, dass die Zentrumsfunktion heute ungenügend oder systemwidrig abgegolten wird. Die längerfristigen Konsequenzen der massiven Verschiebungen innerhalb dieses Ausgleichstopfes müssen gut beobachtet werden. Die Verlängerung der Frist für den Wirkungsbericht von vier auf sechs Jahre ist aufgrund der bisherigen Erfahrungen vertretbar. Eine klare Regelung für Korrekturen von Finanzausgleichszahlungen bei wesentlichen Fehlern ist für den Luzerner Finanzausgleich begrüssenswert. Als positiven Punkt bewerten wir zudem die Möglichkeit, Rechtsmittel zu ergreifen. Was uns fehlt: Die FDP hat in ihrer Stellungnahme zur Vernehmlassung des Finanzausgleichsgesetzes auf einen Punkt hingewiesen, der ihr wichtig erscheint: Der Finanzausgleich sollte für die Gemeinden so ausgestaltet sein, dass es in ihrem Interesse liegt, vom Nehmer zum Geber beziehungsweise selbständig und unabhängig von Erträgen aus dem Finanzausgleich zu werden. Primäres Ziel des Finanzausgleichs ist es doch, die

finanzielle Autonomie der Gemeinden zu stärken. Um dieses Ziel zu erreichen, wäre wohl ein Anreizsystem das Richtige. Verbesserungen der finanziellen Situation sind gewünscht und sollen belohnt werden. Zukünftig sollte dieser Aspekt vermehrt Beachtung finden und in die zukünftigen Überlegungen mit einbezogen werden. Die FDP tritt auf die Botschaft B 143 ein und nimmt unter Berücksichtigung der oben erwähnten Bemerkungen den Planungsbericht in zustimmendem Sinn zur Kenntnis. Den Bemerkungen der WAK stimmen wir zu. Zu den Gesetzesänderungen im Finanzausgleichsgesetz der Botschaft B 144 vorab eine einleitende Bemerkung: Es ist etwas eine spezielle Situation, da wir Gesetzesänderungen mehr oder weniger gleichzeitig in zwei verschiedenen Botschaften beraten: erstens die Anpassungen des Finanzausgleichsgesetzes aufgrund des Wirkungsberichtes und zweitens die Anpassungen des Finanzausgleichsgesetzes aufgrund der AFR18 (Mantelerlass). Das ist wohl ein eher unübliches Vorgehen. In der Botschaft B 144 sind Anpassungen des Finanzausgleichsgesetzes aufgrund von Veränderungen und Erkenntnissen in der Vergangenheit (Regalien, Liegenschaftssteuer, Erfassung Quellensteuern im Buchungsjahr, HRM2-Folgen, Entkoppelung Bildungslastenausgleich vom Ressourcenindex und weitere Anpassungen) vorgesehen. In der Botschaft B 145 sind Anpassungen des Finanzausgleichsgesetzes aufgrund der massiven Aufgabenverschiebungen in der AFR18 in der Zukunft vorgesehen. Wie diese beiden Teile am Schluss zu welchen Auswirkungen und Konsequenzen genau führen, ist anspruchsvoll zu beurteilen, dies umso mehr, als in der Botschaft B 145 die grösseren Änderungen enthalten sind, diese als Mantelerlass vorgesehen sind und als Paket verabschiedet werden sollen. Den in der Botschaft B 144 vorgeschlagenen Gesetzesänderungen kann die FDP insgesamt zustimmen. Sie sind moderat. Wir unterstützen die Erhöhung der Periodizität des Wirkungsberichtes von vier auf sechs Jahre. Je nach Beratung der Botschaft B 145 können jedoch massive Verschiebungen im Finanzausgleich nach einer früheren Berichterstattung rufen, allenfalls auch aufgrund der Umstellung auf HRM2. Die Möglichkeit eines Zwischenberichtes besteht, das ist für uns in Ordnung. Wir begrüssen die Neuregelung der nachträglichen Korrektur bei fehlerhaften Finanzausgleichszahlungen. Ausdrücklich begrüssen wir auch die Beschwerdemöglichkeit. Es ist fair und korrekt, dass sowohl Verfügungen wie auch Beschwerdeentscheide zukünftig angefochten werden können. Zu § 20a, Übergangsbestimmung, Absatz 1: Wir sind mit der Regelung der Übergangsbestimmungen bezüglich HRM2 und Testgemeinden einverstanden. In § 20a Absatz 2 ist für uns betreffend Wirkungsbericht und Zielerreichung des Finanzausgleichs die gesetzliche Formulierung fraglich, dass der Wirkungsbericht zum Finanzausgleich zusammen mit dem Wirkungsbericht zur AFR18 zu erstellen ist. Hier und jetzt wird die Botschaft B 144 diskutiert. Dass der nächste ordentliche Wirkungsbericht zum Finanzausgleich 2024 erscheint, ist gemäss Plan in Ordnung. Die FDP tritt auf die Botschaft B 144 ein. Wir werden den Gesetzesanpassungen, welche sich aufgrund des Wirkungsberichtes ergeben, einstimmig zustimmen. Wir tragen auch die Anpassungen in der Verordnung aufgrund des Wirkungsberichtes mit, welche ja insgesamt eine grössere Wirkung auf den Finanzausgleich haben als die Änderungen im Gesetz, zum Beispiel eine Änderung im Lastenausgleich beim Bildungs- und Infrastrukturlastenausgleich sowie Anpassungen bei der Besitzstandswahrung.

Für die SP-Fraktion spricht Giorgio Pardini.

Giorgio Pardini: Die Schlussfolgerungen der Botschaft B 143 können weitgehend unterstützt werden. Die Ansichten und Vorschläge der Regierung, dass der Finanzausgleich seine Funktion erfüllt und eine periodisch wiederkehrende Überprüfung auf dessen Wirkung systematisch korrekt ist, kann geteilt werden. Dank dem kantonalen Finanzausgleich konnten die wirtschaftlichen Disparitäten unter den Gemeinden verkleinert werden. Dank den Wirkungen des Lasten- und Ressourcenausgleiches konnte der Aufwand pro Kopf reduziert und der Ertrag pro Kopf gesteigert werden. Der Anteil des Finanzausgleichs am konsolidierten Ertrag aller Gemeinden 2015 beträgt 7 Prozent. In welchem Verhältnis dieser Betrag im schweizerischen Verhältnis steht, ist leider nicht ersichtlich. Dies erschwert eine politische Beurteilung. In Zukunft sind relevante Vergleichszahlen zu anderen Kantonen – zum Beispiel Aargau oder St. Gallen – aufzuführen, auch im Wissen darum, dass die Werte

nicht eins zu eins vergleichbar sind, sie aber dem Bericht eine politische Orientierung geben. Mit dem Ressourcenausgleich wird den Gemeinden eine einheitliche Mindestausstattung an nicht zweckgebundenen Finanzmitteln garantiert. Derzeit beträgt er 86,4 Prozent des Mittels des kantonalen Ressourcenpotenzials pro Einwohner. In Franken beträgt der Ressourcenausgleich für das Jahr 2018 86,87 Millionen Franken. Die von der Regierung vorgeschlagenen Änderungen sind zum Teil nachvollziehbar oder fassen auf dem Nachvollzug erfolgter Gesetzesänderungen wie der Abschaffung der Liegenschaftssteuer. Das Nichterfassen von Schenkungen im Ressourcenpotenzial ist im Grundsatz nicht korrekt. Die aufgeführte Argumentation kann negative Anreize bei Schenkungen schaffen, sie basiert auf subjektiven Annahmen und ist nicht belegt. Fakt ist, dass sie dem Ressourcenpotenzial angerechnet werden müssen. Die Kritik, dass Gemeinden Finanzausgleichssysteme steuern können, teilen wir. Nicht nachvollziehbar ist aber die Schlussfolgerung der Projektgruppe, Nettovermögenserträge nicht mehr zu berücksichtigen. Der Kantonsrat teilt diese Haltung nicht. Es ist korrekt, dass auch in Zukunft die Nettovermögenserträge weiterhin in die Ressourcenerfassung einfließen. Auch den Verzicht auf die Anrechnung von Ersatzinvestitionen, wie dies vorgeschlagen wird, erachten wir nicht als zielführend. Der Vorschlag, in Zukunft die Quellensteuer nach Buchungsjahr und nicht mehr nach Berechnungsjahr im Finanzausgleich zu erheben, ist zu unterstützen. Die Stadt Luzern und die Gemeinde Sursee haben nach heutigen Regelungen im Verhältnis zu ihrem Ressourcenpotenzial geringere Beiträge als die übrigen Gemeinden zu leisten, damit ihrer Zentralität gemäss kantonalem Richtplan Rechnung getragen wird. Damit vermengt das System die Finanzierung des horizontalen Finanzausgleichs mit den speziellen Lasten der Zentren und dem Lastenausgleich. Die zentralörtlichen Lasten werden über das falsche Ausgleichsgefäss abgegolten. Die vorgeschlagene Änderung, die Zentrumslasten in Zukunft über den Infrastrukturlastenausgleich zu entschädigen, ist korrekt. Leider fehlen die korrekten Zahlenvergleiche. Eine korrekte Einschätzung der finanziellen Auswirkungen ist nicht möglich. Mit dem Lastenausgleich sollen – strikt getrennt vom Ressourcenausgleich – strukturell bedingte und von den Gemeinden weitgehend nicht beeinflussbare Lasten abgegolten werden. Wir unterstützen die vorgeschlagene Entkoppelung des Bildungslastenausgleichsfonds vom Ressourcenausgleich, weil auch dieser Zusammenhang systemwidrig ist. Dem Vorschlag der Regierung, dass in Zukunft zentralörtliche Leistungen dem Infrastrukturlastenausgleich zugeordnet werden sollen, stehen wir kritisch gegenüber, weil die finanziellen Auswirkungen nicht ersichtlich sind. Auch wenn die Regierung festhält, dass die Indikatoren neu zu gewichten seien, wäre eine Konkretisierung der Zahlengerüste sinnvoll gewesen. Die Sonderbeiträge an die Gemeinden sowie die Beiträge an die Gemeindefusionen sind aufrechtzuerhalten, wohlwissend dass die Fusionseuphorie abgeklungen ist. Wir erachten die Verlängerung der Evaluationszeit wie von der Regierung vorgeschlagen als zielführend. Die Botschaft B 144 enthält die Anpassungsmassnahmen zum Finanzausgleichsgesetz, die im Wirkungsbericht enthalten sind. Diese fassen auf beschlossenen Gesetzesänderungen. Die SP tritt auf die Botschaften B 143 und B 144 ein. Die Botschaft B 143 nimmt die SP zur Kenntnis. Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen der Botschaft B 144 und die Bemerkungen der WAK unterstützt die SP mehrheitlich.

Für die Grüne Fraktion spricht Hans Stutz.

Hans Stutz: Die Grüne Fraktion stellt den Antrag, die Botschaft B 143 zurückzuweisen, was die Abtraktandierung der Botschaft B 144 zur Folge hätte. Falls der Rat auf die Botschaft B 143 eintritt, beantragen wir die ablehnende Kenntnisnahme des Wirkungsberichtes. Die Grüne Fraktion hält an der Motion M 630 fest. Die Botschaft B 143 verliert sich im Detail und geht auf wesentliche Punkte aus dem Finanzausgleichsgesetz nicht ein. Das Finanzausgleichsgesetz hat drei Ziele: Erstens will es einen Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden, zweitens eine Stärkung der finanziellen Autonomie der Gemeinden und drittens eine Verringerung der Unterschiede bei der Steuerbelastung innerhalb des Kantons. Die ersten beiden Punkte werden in der Botschaft B 143 erwähnt, und die Details dazu erscheinen in der Botschaft B 144. Gegen diese Details haben wir nichts einzuwenden. Das dritte Ziel, die Verringerung der Unterschiede bei der

Steuerbelastung innerhalb des Kantons, wird in der Botschaft B 143 kaum erwähnt. Es wird auch kein Vorschlag gemacht, wie diese Unterschiede verringert werden könnten. Der Präsident der WAK hat in seinem Votum gerade selber auf diese Ungleichheiten verwiesen. Schon bei der Debatte des Grossen Rates über die Einführung eines Finanzausgleichs ging es um den Abbau der ungleichen Steuerbelastung der Gemeinden. Die Sprecherin der Grünen Fraktion sagte damals gemäss Protokoll: „Ob aber die Angleichung der Steuerbelastung innerhalb des Kantons ein ernst gemeintes Ziel ist und mit dem neuen Finanzausgleich erreicht werden kann, bezweifelt die Grüne Fraktion stark. Gerade dies ist aber ihr wichtigstes Ziel, weil es keine sachliche Rechtfertigung dafür gibt, warum beispielsweise in der Gemeinde Romoos die Steuerbelastung annähernd doppelt so hoch sein soll wie jene in der Gemeinde Meggen.“ Sie war nicht allein mit dieser Aussage, mindestens was die Feststellung des Sachverhaltes betrifft. Der CVP-Sprecher erklärte: „Die grossen Unterschiede im Steuerbezug und in der Steuerbelastung in vielen Gemeinden werden von den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern schon längst nicht mehr verstanden.“ Recht hatte er. Diese Aussage belegt aber auch den politischen Willen, mit dem Gesetz über den Finanzausgleich das Auseinanderklaffen der Belastung für die Steuerzahlenden mindestens teilweise rückgängig zu machen. Von diesem Willen ist im Wirkungsbericht wenig bis gar nichts zu spüren. Mindestens zwei Vorschläge in der Botschaft zur AFR18 widersprechen den Absichten des Gesetzes über den Finanzausgleich: erstens die degressive Ausgestaltung und zweitens beim Härtefallausgleich, bei dem die finanzschwachen Gemeinden während sechs Jahren die zusätzliche Belastung der finanzstärksten Gemeinden abfedern sollen. Heute muss ein Steuerzahler oder eine Steuerzahlerin bei identischer Steuererklärung in Altwis oder Menznau zwei Drittel mehr bezahlen als jener oder jene in Meggen – oder bildlich gesprochen: Wenn der Steuerpflichtige in Meggen drei Franken hinlegt, muss ein Steuerpflichtiger in Altwis oder Menznau einen Fünfliber bezahlen. Diese Kluft hat sich in den vergangenen Jahren vergrössert und nicht etwa ausgeglichen, wie der Regierungsrat in seiner Stellungnahme zur Motion M 630 den Anschein erwecken will. Das ist mindestens in den vergangenen Jahren nicht der Fall gewesen. Die Botschaft B 145 hält zudem fest, dass vor allem die finanzstärkeren Gemeinden weiter finanziell erstarkt seien. Das erlaubt die Schlussfolgerung, dass die finanzschwachen Gemeinden weiter ins Hintertreffen geraten sind. Folglich hat die Grüne Fraktion grosse Zweifel, ob der Ressourcenausgleich grundsätzlich funktioniert, vor allem weil der horizontale Ausgleich nur schwach ausgebaut ist. Heute tragen die Gemeinden – konkret die finanzstarken Gemeinden – gerade einmal 22 Millionen Franken zum Finanzausgleich bei, den Rest übernimmt der Kanton. Eine Überarbeitung müsste folglich eine Angleichung der Steuerbelastung ergeben. Im Klartext: Ein überarbeiteter Wirkungsbericht müsste Vorschläge machen, die einen Ausgleich der Steuerbelastung ergeben, beispielsweise durch die Ausweitung des horizontalen Ausgleichs, dies jedoch nicht – wie im Zusammenhang mit der AFR18 nun plötzlich vorgeschlagen – mit einer degressiven Ausschöpfung, sondern mit einer progressiven Ausschöpfung jener Gemeinden, die eine unterdurchschnittliche Ausnutzung ihres Ressourcenpotenzials vorweisen. Sagen wir es salopp und verständlich: Auch wenn die Gemeinde Meggen – nach den Änderungen des Gesetzes über den Finanzausgleich und der AFR18 – ihren Gemeindesteuersatz nach Abzug von Steuerrabatten auf 1,3 Einheiten erhöhen dürfte oder müsste, bliebe Meggen eine steuergünstige Gemeinde. Möglicherweise wäre sie dann nicht mehr Nummer eins im jährlichen „Weltwoche“-Ranking der Gemeinden. Die Grünen sind jedoch der Ansicht, dass es einem guten Ruf abträglich ist, von diesem Propagandablatt für Ungerechtigkeiten und soziale Kälte gelobt zu werden. Weiter müsste der Wirkungsbericht die sofortige Beseitigung des Systemfehlers aufzeigen. Der Bericht selber spricht von einem Systemfehler, dabei handelt es sich um keinen Begriff der Grünen Fraktion. Als Systemfehler ist die uneinheitliche Abschöpfung der Mittel bei den Zentrums Gemeinden zu betrachten, weil damit im Ressourcenausgleich Lastenunterschiede ausgeglichen werden. Dieser Systemfehler – wenn er nun schon erkannt ist – gehört sofort beseitigt und nicht erst in sechs Jahren. Es ist erstaunlich, dass die anderen Parteien einfach über diesen Systemfehler hinwegsehen.

Die Grünen sehen den vorliegenden Wirkungsbericht als weiteren Beleg dafür, dass der Finanzausgleich im Stadium des Feigenblattes hängen geblieben ist. Die drei Botschaften B 143, B 144 und B 145 machen noch einen weiteren Systemfehler deutlich: Der VLG hat heute eine Bedeutung, die ihm nicht zusteht. Nun soll sein Einfluss noch weiter ausgebaut werden, indem ihm mehrere neue Befugnisse übertragen werden. Von der Grünen Fraktion wird nicht bestritten, dass der Kanton gemäss Verfassung mit den Gemeinden zusammenzuarbeiten habe. Nur ist der VLG heute nur noch der Verband fast aller Gemeinden. Rund zwanzig Prozent der Bevölkerung sind in diesem Verband nicht mehr vertreten. Betrachtet man die Zusammensetzung dieses Verbandes, dann stellt man fest, dass fast ausschliesslich Männer der drei bürgerlichen Regierungsparteien die Gremien besetzen. Damit ist rund ein Viertel der Kantonsbevölkerung nicht darin vertreten. Dazu kommt, dass auch in unserem Rat Gemeinderätinnen und Gemeinderäte rund jeden vierten Parlamentssitz besetzen. Dadurch können die Gemeinden ihre Interessen sehr gut vertreten. In einem ersten Schritt schlagen wir deshalb die Bemerkung vor, dass dem Verband fast aller Gemeinden VLG keine neuen Kompetenzen zuzuschreiben seien. Die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden braucht eine neue Organisation. Dann muss man realistischerweise auch davon ausgehen, dass nicht alle Gemeinden die gleichen Interessen haben. Falls der Rat auf die Vorlage eintritt, stimmt die Grüne Fraktion den beiden Anträgen der WAK zu.

Für die GLP-Fraktion spricht Urs Brücker.

Urs Brücker: Ein gut funktionierender Finanzausgleich ist eine wichtige Grundlage für eine föderalistisch aufgebaute Staatsorganisation. International gilt die Schweiz als gutes Beispiel für ein solides, föderales Gebilde auf allen Ebenen, das sich flexibel an neue Herausforderungen und Gegebenheiten anpassen kann. Ein föderalistischer Staat funktioniert nur, wenn alle Gemeinden oder Einheiten einer Staatsebene ihre Grundaufgaben autonom erfüllen können, und das bei einer einigermaßen ähnlichen Steuerbelastung. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Der Finanzausgleich ist eine relative einfache Form zur Korrektur der Unterschiede zwischen Gemeinden in Bezug auf die zu erbringenden Leistungen, aber auch in Bezug auf die Einnahmen. Den Beitrag, der die finanziellen Ungleichheiten zwischen den Gemeinden abfedert, bezahlen zu einem grossen Teil die Steuerzahler der steuerstarken Gemeinden. Das föderalistische System hat viele Vorteile, dazu müssen wir Sorge tragen und genau darauf achten, dass wir das Fuder nicht überladen und die Akzeptanz nicht verloren geht. Es liegt in der Natur der Sache, dass es immer wieder scheinbare Ungerechtigkeiten gibt, natürlich je nach Auslegung und Sichtweise. Der vorliegende Wirkungsbericht untersucht unser kantonales Ausgleichssystem. Wir erachten den Bericht als gut und fundiert. Es wird deutlich aufgezeigt, dass mit dem heutigen System der Zweck des Finanzausgleichs erfüllt wird: der Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden, die Stärkung der finanziellen Autonomie der Gemeinden und die Verringerung der Unterschiede bei der Steuerbelastung oder mindestens ein weniger weites Auseinanderklaffen des Steuerfusses. Systemfehler werden im Wirkungsbericht erkannt und angemessene Anpassungen vorgeschlagen. Diese werden zu einer Optimierung des Gesamtsystems beitragen. Dieses Vorgehen unterstützt die GLP klar. Die GLP ist für Eintreten auf die Botschaft B 143 und nimmt den Planungsbericht zustimmend zur Kenntnis. Den beiden Bemerkungen der WAK stimmen wir ebenfalls zu. In der Botschaft B 144 werden folgerichtig Optimierungsvorschläge aufgrund der Ergebnisse des Wirkungsberichtes aufgenommen. Grundsätzlich unterstützen wir die in der Vorlage vorgeschlagenen Massnahmen. Die GLP erachtet es als wichtig und richtig, dass folgende Punkte angepasst werden: die neue Gewichtung im Infrastrukturlastenausgleich, das heisst die grössere Berücksichtigung der Bebauungsdichte; die Entkoppelung des Bildungslastenausgleichs vom Ressourcenindex; die Änderung des Beschreitens des Rechtsweges und die Möglichkeit, fehlerhafte Finanzausgleichsleistungen nachträglich zu korrigieren. Auch die anderen geringfügigen Gesetzesanpassungen sind zielführend. Die Auswirkungen für die Gemeinden sind gering. Im Wissen, dass ein Zwischenbericht verlangt werden kann, unterstützen wir den Vorschlag, die nächste

Evaluation erst in sechs Jahren durchzuführen. In gewissen Bereichen hätte die GLP weiterführende Massnahmen begrüsst, wie den Miteinbezug von nicht steuerlichen Ertragsbestandteilen in das Ressourcenpotenzial (Nettovermögenserträge, Konzessionen usw.). Aber aufgeschoben ist nicht aufgehoben. Die Grundlagen sind im Wirkungsbericht gut abgestützt und werden folgerichtig angepasst. Die einzelnen Massnahmen sind in sich stimmig und aufeinander abgestimmt. Die GLP tritt auf die Botschaft B 144 ein und stimmt ihr einstimmig zu.

David Roth: Ich unterstütze den Rückweisungsantrag der Grünen Fraktion. Mit dem Finanzausgleich wird zwar die Systemwidrigkeit des Ressourcenausgleichs beseitigt, im Lastenausgleich wird aber darauf verzichtet. In allen Wirkungsberichten wurde festgestellt, dass der Infrastrukturlastenausgleich deutlich zu tief ist. Im Wirkungsbericht 2013 wurde festgestellt, dass der Infrastrukturlastenausgleich 9 Prozent der überdurchschnittlichen Lasten in der Infrastruktur abdeckt, währendem in allen anderen Lastenausgleichsgefässen deutlich höhere Beträge abgegolten werden. Wenn jetzt die Entlastung im Ressourcenausgleich der Zentrumsgemeinden reduziert wird, wird dem Lastenausgleich bei Weitem nicht das zugeführt, was notwendig ist. Aus diesem Grund unterstütze ich den Rückweisungsantrag. Diese Lastenausgleichsgefässe müssen endlich angeglichen werden. Alle Lasten müssen zum gleichen Prozentsatz abgegolten werden können. Ich wage sogar zu behaupten, dass allenfalls beim Ressourcenausgleich eine dynamischere und realistischere Entwicklung stattfindet als beim Lastenausgleich. Die Problematik wurde bereits anlässlich der letzten Diskussion zum Finanzausgleich erkannt. Nun wird aber wieder nichts dagegen unternommen, sondern es findet nur eine Verschiebung von der einen in die andere Kasse statt. Sie können schon von Systemwidrigkeiten beim Ressourcenausgleich sprechen, aber es ist nicht eine Systemwidrigkeit bei den Lastenausgleichsgefässen, sondern schlichtweg eine Ungerechtigkeit. Ich bin sofort dafür, dass die ressourcenstarken Gemeinden – dazu gehört auch die Stadt Luzern – mehr beteiligt werden. Dann muss aber auch der Infrastrukturlastenausgleich massiv erhöht werden, und zwar um mehr als die zusätzlich vorgesehenen 7 Millionen Franken. Ich verstehe zudem nicht, warum der Wirkungsbericht nur noch alle sechs Jahre erscheinen soll. Solange noch Handlungsbedarf besteht, braucht es bereits vorher wieder einen Wirkungsbericht, um Änderungen einleiten zu können.

Für den Regierungsrat spricht Finanzdirektor Marcel Schwerzmann.

Marcel Schwerzmann: Die Verringerung der Unterschiede bei der Steuerbelastung ist ein Ziel im Finanzausgleich. Wir haben in der Botschaft die Unterschiede dargestellt, wie sie sich ohne Finanzausgleich präsentieren würden. Wir haben uns dieses Themas also angenommen, auch in der Stellungnahme zur Motion M 630 von Hans Stutz. Es geht nicht darum, alle Unterschiede auszugleichen, sondern, wie es im Gesetz steht, sie zu verringern. Andernfalls müssten wir die föderalistische Ordnung aufheben; das dürfte aber nicht im Sinn der Mehrheit sein. Mir ist nicht klar, was der Rückweisungsantrag bezwecken soll. Bei einem Wirkungsbericht handelt es sich um einen Planungsbericht. Man kann doch nicht einfach einen neuen Planungsbericht bestellen. Dieser Planungsbericht dient als Grundlage für die Botschaft zum Gesetz. Deshalb besteht die Möglichkeit, bei der Gesetzesberatung entsprechende Anträge zu stellen. Zusammenfassend kann ich festhalten, dass der Finanzausgleich funktioniert, aber in einigen Punkten noch verbesserungswürdig ist. Einige Fragen haben wir bereits aufgenommen, bei gewissen Punkten brauchen wir aber noch etwas mehr Zeit. Die Regierung ist mit den Anträgen der WAK einverstanden. Alle anderen Anträge lehnt die Regierung ab.

Der Rat tritt auf die Vorlagen B 143 und B 144 ein.

Antrag Stutz Hans: Rückweisung.

Hans Stutz: Ich habe mich bereits bei meinem Eintretensvotum zu diesem Rückweisungsantrag geäussert.

Für die Kommission Wirtschaft und Abgaben (WAK) spricht Kommissionspräsident Rolf Born.

Rolf Born: Dieser Rückweisungsantrag ist der WAK nicht vorgelegen.

Der Rat lehnt den Antrag mit 99 zu 11 Stimmen ab.

Bemerkung WAK: Die systemwidrige Verknüpfung von (horizontalem) Ressourcenausgleich und (vertikalem) Lastenausgleich ist zu überprüfen. Eine einheitliche horizontale Abschöpfung (zentrumsunabhängig) ist anzustreben. Die höheren Zentrumslasten sind durch den Infrastrukturlastenausgleich abzugelten.

Antrag Thalmann-Bieri Vroni: Ablehnung Bemerkung WAK.

Für die Kommission Wirtschaft und Abgaben (WAK) spricht Kommissionspräsident Rolf Born.

Rolf Born: Die WAK will mit zwei Bemerkungen auf Schwachstellen im Finanzausgleich aufmerksam machen. Die Bemerkungen verlangen, dass diese Schwachstellen bei der nächsten Überprüfung zwingend genauer analysiert und allenfalls entsprechende Massnahmen getroffen werden müssen. Den beiden Bemerkungen wurde mehrheitlich zugestimmt. Es wurden aber auch andere Meinungen vertreten, deshalb liegen entsprechende Ablehnungsanträge vor. Die WAK empfiehlt Ihnen, die beiden Bemerkungen zu überweisen.

Vroni Thalmann-Bieri: Wie ich bereits in meinem Eintretensvotum erklärt habe, findet die SVP-Fraktion, dass es sich hier um eine Daueraufgabe handelt, die nicht extra mittels einer Bemerkung festgehalten werden muss. Die Situation muss automatisch immer wieder von Neuem betrachtet werden. Aus diesem Grund lehnt die SVP-Fraktion die Bemerkung der WAK ab.

Für den Regierungsrat spricht Finanzdirektor Marcel Schwerzmann.

Marcel Schwerzmann: Die Bemerkungen 2 und 4 weisen mit den Systemwidrigkeiten und dem Indikatorenset auf Punkte hin, die wir im Auge behalten müssen. Darüber steuern wir im Wesentlichen den Finanzausgleich. Wenn wir noch die Pendezenz aus dem Wirkungsbericht dazunehmen – die zentrumsunabhängige Abschöpfung –, sind es genau diese Themen, die wir beim nächsten Mal anschauen müssen. Aus diesem Grund stimmt die Regierung der Bemerkung der WAK zu.

Der Rat stimmt der Bemerkung mit 82 zu 26 Stimmen zu.

Bemerkung WAK: Die Indikatoren und Kosten der Zentrumslasten sind zu überprüfen und der Infrastrukturlastenausgleich entsprechend anzupassen.

Antrag Thalmann-Bieri Vroni: Ablehnung Bemerkung WAK.

Für die Kommission Wirtschaft und Abgaben (WAK) spricht Kommissionspräsident Rolf Born.

Rolf Born: Auch dieser Bemerkung wurde von der WAK mehrheitlich zugestimmt. Ich bitte Sie deshalb, der WAK zu folgen.

Vroni Thalmann-Bieri: Wie ich bereits erklärt habe, lehnt die SVP-Fraktion die Bemerkung ab, weil es sich dabei um eine Daueraufgabe handelt.

Der Rat stimmt der Bemerkung mit 84 zu 26 Stimmen zu.

Bemerkung Stutz Hans: Der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) vertritt nicht mehr alle Gemeinden. Es sind ihm keine weiteren Kompetenzen zuzusprechen.

Hans Stutz: Ich habe alles Wesentliche bereits in meinem Eintretensvotum gesagt.

Für die Kommission Wirtschaft und Abgaben (WAK) spricht Kommissionspräsident Rolf Born.

Rolf Born: Diese Bemerkung ist der WAK nicht vorgelegen.

Für den Regierungsrat spricht Finanzdirektor Marcel Schwerzmann.

Marcel Schwerzmann: Ich bitte Sie, die Bemerkung abzulehnen. Der VLG ist für uns ein wichtiger Ansprechpartner, der die allgemeinen Interessen der Gemeinden vertritt. So steht es auch im Gesetz über den Finanzausgleich. Wir stehen zur Stadt Luzern, wie wir auch zu jeder anderen Gemeinde stehen. Seitens der Regierung haben wir ein Interesse, dass die Stadt Luzern auch wieder Mitglied im VLG wird. Das müssen die Gemeinden aber selber untereinander regeln.

Der Rat lehnt die Bemerkung mit 91 zu 21 Stimmen ab.

Antrag Pardini Giorgio zu Ziffer 1: Kenntnisnahme.

Giorgio Pardini: Ich habe in meinem Eintretensvotum auf gewisse Schwachstellen

hingewiesen. Aus diesem Grund beantragt die SP-Fraktion Kenntnisnahme.

Hans Stutz: Die Grüne Fraktion unterstützt den Antrag der SP auf Kenntnisnahme und zieht den Antrag auf ablehnende Kenntnisnahme zurück.

Für die Kommission Wirtschaft und Abgaben (WAK) spricht Kommissionspräsident Rolf Born.

Rolf Born: Die WAK hat den Wirkungsbericht mit 11 zu 2 Stimmen zustimmend zur Kenntnis genommen.

Für den Regierungsrat spricht Finanzdirektor Marcel Schwerzmann.

Marcel Schwerzmann: Ich bitte Sie, den Antrag abzulehnen. Ich habe Verständnis dafür, wenn wir den nächsten Planungsbericht etwas anders ausgestalten sollen. Dazu sind wir aber darauf angewiesen, dass Ihr Rat entsprechende Bemerkungen einreicht und darüber befindet.

Der Rat lehnt den Antrag mit 89 zu 24 Stimmen ab.

In der Schlussabstimmung stimmt der Rat dem Kantonsratsbeschluss über den Planungsbericht über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs (Wirkungsbericht 2017), wie er aus der Beratung hervorgegangen ist, mit 98 zu 15 Stimmen zu.