



Regierungsrat

Luzern, 7. Januar 2020

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 154

Nummer: A 154
Protokoll-Nr.: 9
Eröffnet: 02.12.2019 / Finanzdepartement

Anfrage Nussbaum Adrian namens der CVP-Fraktion über die Folgen der AFR18 auf die Gemeindebudgets 2020

Zu Frage 1: Fällt die AFR18 aufgrund der aktuellen Betrachtung zu Ungunsten der Gemeinden aus?

Die Gemeindevertreter haben bereits während der Erarbeitung der Reform klar aufgezeigt, welche Belastungen für einzelne Gemeinden sie zu akzeptieren bereit sind. Der Fokus des Projekts lag aber ebenso auf den resultierenden Wirkungen auf die Gesamtheit der Gemeinden. In einem breit abgestützten Arbeitsprozess wurde vor diesem Hintergrund ein fein austarierter Reformvorschlag erarbeitet. Dem Wunsch der Gemeinden entsprechend wurde zudem ein Ausgleichssystem geschaffen, das jene Gemeinden entlastet, die übermässig belastet worden wären.

Erste Zusammenzüge des Finanzdepartements zu den kommunalen Budgets für 2020 prognostizieren einen Mehraufwand von etwa 20 Millionen Franken über alle Gemeinden. Dies entspricht einem Wert, wie er auch in den letzten Jahren jeweils ausgewiesen wurde. Eine jüngst erstellte Übersicht des Verbands Luzerner Gemeinden hat zwischen AFR18-bedingten Veränderungen und davon unabhängigen Faktoren unterschieden. Dabei zeigte sich für die Gemeinden insgesamt eine positive Bilanz der AFR18 und bestätigte somit die Berechnungen des Projekts.

Um einen allfälligen Korrekturbedarf in der mittleren Frist abschätzen zu können, werden wir einen Wirkungsbericht erstellen. Der Wirkungsbericht ist für das Jahr 2024 vorgesehen (siehe dazu auch Antwort zu Frage 5).

Zu Frage 2: Stimmt es, dass es infolge der AFR 18 für einzelne Gemeinden grosse, Minus-Verwerfungen gibt?

Verschiedene Gemeinden haben in den letzten Wochen und Monaten Differenzen zwischen den Zahlen aus der Globalbilanz zur AFR18, welche aus den ersten Lesungen der AFR18 sowie der Steuergesetzrevision 2020 im Kantonsrat hervorging und den kommunalen Budgets für das Jahr 2020 aufgezeigt. Wir bestreiten nicht, dass die Budgets für das kommende Jahr mit grösster Sorgfalt und auf realistischen Annahmen erstellt wurden. In zahlreichen formellen und informellen Gesprächen mit Gemeindevertretern hat sich aber gezeigt, dass für die Differenzen nicht nur die AFR18, sondern auch davon unabhängige Faktoren verantwortlich sind (für Beispiele sei auf die Antwort zu Frage 3 unten verwiesen). Es sei in diesem Zusammenhang nochmals darauf hingewiesen, dass es sich bei den Globalbilanzen zur AFR18

um eine Modellrechnung auf Basis der Daten des Jahres 2016 beziehungsweise betreffend den Finanzausgleich auf Basis der Datenjahre 2013-2015 handelt. Die Bilanzen stellen die theoretischen Effekte dar, die bei einer Umsetzung der Vorlage in den Jahren 2014-2016 eingetroffen wären. Dies wurde in der Botschaft B 145 vom 16. Oktober 2018 über die Aufgaben- und Finanzreform 18 (S. 72 f.) und in der entsprechenden Volksbotschaft vom 19. März 2019 (S. 12) klar dargelegt.

Zu Frage 3: Wenn ja: was sind diesbezüglich die entsprechenden Gründe?

Die bisher festgestellten Abweichungen zwischen Zahlen aus den Unterlagen zur AFR18 und den kommunalen Budgets zu 2020 konnten grösstenteils durch drei Faktoren erklärt werden: Erstens durch von der AFR18 unabhängige Entwicklungen in den kommunalen Haushalten, zweitens durch politische Entscheide mit Einfluss auf Gemeindefinanzen und drittens durch vorsichtige Budgetierung. Die drei Punkte werden nachfolgend erläutert.

Von der AFR18 unabhängige Entwicklungen

- *Zusätzliche Einflussfaktoren:* Diverse Veränderungen werden fälschlicherweise der AFR18 zugerechnet. So werden Gemeindebudgets beeinflusst von Mengeneffekten (z. B. Veränderung der Einwohner- und Schülerzahlen) und von Schwankungen in den kommunalen Einnahmen (z. B. Beispiel der Sondersteuern). Unbestritten sind diese Veränderungen für die Gemeinden eine Herausforderung, ihre Ursache liegt aber nicht in der AFR18. Festzuhalten bleibt, dass die Gemeinden teilweise von einer für sie günstigen Übergangsphase profitieren. So wird ein Teil der Sondersteuern auch nach dem 1. Januar 2020 noch nach dem alten Schlüssel verteilt. Das betrifft jene Sondersteuern, bei denen der steuerbegründende Tatbestand vor der Einführung der AFR18, also vor dem 1. Januar 2020, liegt.
- *Steigende Disparitäten zwischen Gemeinden:* Erfreulicherweise hat die Finanzkraft der meisten Luzerner Gemeinden zugenommen. In einigen wenigen Gemeinden zeigt sich aber eine negative Tendenz. Diese unterschiedlichen Trends erhöhen den Umverteilungsbedarf im kantonalen Finanzausgleich. Besonders für Gebergemeinden ist diese Entwicklung naturgemäss spürbar. In der bisherigen Debatte blieb unberücksichtigt, dass der Kanton nach wie vor die Mehrheit des Anstiegs im Ressourcenausgleich zu finanzieren hat. Unabhängig von den Unterschieden zwischen den Gemeinden ist es grundsätzlich wichtig festzuhalten, dass die Zahlungen im kantonalen Finanzausgleich immer von der Lage aller Gemeinden abhängig sind. Das heisst, auch wenn sich die Situation einer Gemeinde nicht massgeblich verändert hat, können die Zahlungen variieren. Beide Effekte sind dem Mechanismus des kantonalen Finanzausgleichs und nicht der AFR18 zuzuschreiben.
- *Bundesgerichtsurteil zur individuellen Prämienverbilligung:* Der Entscheid des Bundesgerichts betreffend die Einkommensgrenze zur individuellen Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung hatte für den Kanton Luzern Mehrkosten von rund 25 Millionen Franken zur Folge. Entsprechend haben Ausgaben im Bereich Soziales für Kanton und Gemeinden zugenommen.

Politische Entscheide

- *Individuelle Prämienverbilligung:* Der jüngste Entscheid unseres Rates, den Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Sichere Prämienverbilligung – Abbau verhindern» bereits für das Jahr 2020 umzusetzen, bringt weitere finanzielle Folgen mit sich. Diese zusätzlichen Kosten können nicht der AFR18 angerechnet werden.
- *Vermögenssteuern:* Ihr Rat hat im Rahmen der Steuergesetzrevision 2020 beschlossen, die Vermögenssteuer weniger stark als von unserem Rat ursprünglich vorgeschlagen und nur zeitlich befristet, zu erhöhen. Als Folge davon haben die Gemeinden und der Kanton mit tieferen Einnahmen gegenüber der Botschaft zur AFR18 aus der Vermögenssteuer zu rechnen. In der aktualisierten Globalbilanz für die zweite Lesung in Ihrem Rat wurde die Senkung berücksichtigt.

- *Bisher ungenutzte Spielräume:* Nach der Revision des Feuerschutzgesetzes können die Gemeinden höhere Ersatzabgaben erheben und konnten Minima und Maxima der Teuerung anpassen. Teilweise schöpfen Gemeinden ihren Gestaltungsraum diesbezüglich nicht aus.

Vorsichtige Budgetierung

- *Vergleich Budget zu Jahresabschlüssen:* Die Gemeinden haben in der Vergangenheit jeweils vorsichtig budgetiert. Zwischen 2014 und 2018 etwa wurden Abschlüsse durchschnittlich um über 97 Millionen Franken schlechter eingeschätzt als sie am Ende waren. Zuletzt schlossen die Gemeinden mit einem Plus von 104 Millionen Franken ab, 107 Millionen Franken besser als budgetiert. Sollte sich dieser Trend von positiven Abweichungen zwischen Budget und Jahresrechnung auch im Jahr 2020 ergeben, würde sich wohl statt dem prognostizierten Mehraufwand von etwa 20 Millionen Franken ein Mehrertrag ergeben. Entsprechend scheint aktuell die Datengrundlage daher ungeeignet für gehaltvolle Vergleiche.

Ein Spezialfall bezüglich Verwerfungen bei den Gemeinden ist der Bereich Wasserbau. Bereits in der Botschaft zum Mantelerlass zur AFR18 wurde erläutert, dass die finanzielle Entlastung für die einzelne Gemeinde stark von der Realisierung künftiger Projekte abhängt. Entsprechend konnte die Entlastung nicht wissenschaftlich exakt auf die Gemeinden aufgeteilt werden. Erschwerend kommt hinzu, dass geplante Wasserbauprojekte aufgrund von Vorgaben übergeordneter Institutionen teilweise nicht in der ursprünglichen Form umgesetzt werden können. Hier liegt es in der Verantwortung des Kantons, in den nächsten Jahren die notwendigen Projekte im angedachten Umfang zu realisieren. Die vom Kanton im jüngsten Aufgaben- und Finanzplan 2020–2023 geplanten Mittel überschreiten die Werte aus der Globalbilanz zur AFR18. Der Fokus für eine allfällige Beurteilung kann dabei aber nur auf einer aggregierten Bilanz über alle Gemeinden hinweg liegen.

Zu Frage 4: Wenn ja: ist der Regierungsrat bereit, mit diesen betroffenen Gemeinden das Gespräch zu suchen?

Wir haben in den vergangenen Monaten bereits zahlreiche Gespräche mit Gemeinden zum Thema AFR18 geführt. Diese Bereitschaft besteht weiterhin.

Es ist uns ein Anliegen, die Gemeinden bei der Einführung der AFR18 zu begleiten und fortlaufenden Austausch sicherzustellen. Aus diesem Grund wurde eine Begleitgruppe zur AFR18 initiiert. Die Begleitgruppe soll eine Plattform sein, um über die Zahlen und deren Entwicklung informieren zu können. Zudem soll sie Raum bieten, um mögliche weitere finanzpolitische Herausforderungen für die Gemeinden und die Auswirkungen von Schwankungen in einzelnen Bereichen der kommunalen Haushalte zu analysieren.

Mitglieder der Begleitgruppe sind Vertreter und Vertreterinnen der Gemeinden, des Verbands Luzerner Gemeinden und der kantonalen Verwaltung. Ziel ist es, eine möglichst optimale Mischung von Gegnern und Befürwortern der AFR18, von finanzstarken und finanzschwächeren sowie von kleinen und grossen Gemeinden aus allen Regionen Luzerns zusammenzustellen. Die folgenden Gemeinden sind in der Begleitgruppe vertreten: Buchrain, Ebikon, Eschenbach, Flühli, Hitzkirch, Stadt Luzern, Meggen, Menznau, Schenkon und Schlierbach.

An einem Workshop am 2. Dezember 2019 legten Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden und des Verbandes der Luzerner Gemeinden gemeinsam die Themen, Schwerpunkte und den Fahrplan für die weiteren Arbeiten der Begleitgruppe fest. Dabei sprach sich eine Mehrheit der Gemeindevertreter für eine frühere Erstellung des Wirkungsberichts zur AFR 18 aus, welcher nach der heutigen Planung erst im Jahr 2024 vorgesehen ist. Die Vertreter bei-

der Staatsebenen waren sich nach der Sitzung einig, dass die durch den Finanzdirektor initiierte Begleitgruppe eine gute Plattform bietet, um die Umsetzung der AFR 18 gemeinsam anzugehen.

Die Ergebnisse der Arbeiten in der Begleitgruppe werden in geeigneter Form allen Gemeinden und der interessierten Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Ziel ist es, die offenen Punkte zur Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden konstruktiv zu klären. Nur so können alle Beteiligten den Fokus wieder auf das eigentliche Ziel, die Sicherung der Lebensqualität und Attraktivität des Kantons Luzern, legen.

Zu Frage 5: Sieht der Regierungsrat a) kurzfristig oder b) mittelfristig Korrekturbedarf bei den Folgen der AFR18?

Auf Basis der jetzigen Datenlage (Budgetzahlen) lässt sich keine verlässliche Abschätzung betreffend möglichem Korrekturbedarf machen. Um die Auswirkungen der Reform quantifizieren zu können, braucht es als Datengrundlage zumindest zwei abgeschlossene Rechnungsjahre. Die entsprechenden Zahlen werden im Frühjahr 2022 verfügbar sein. In der kurzen Frist sehen wir daher keine verlässliche Entscheidungsgrundlage für etwaigen Korrekturbedarf.

Um einen allfälligen Korrekturbedarf in der mittleren Frist abschätzen zu können, werden wir einen Wirkungsbericht erstellen. Der Wirkungsbericht ist für das Jahr 2024 vorgesehen. In Abhängigkeit der Rechnungsergebnisse der Gemeinden werden wir bei Bedarf prüfen, ob wir den Bericht allenfalls vorziehen. Experten sind sich aber einig, dass für eine vertiefte Analyse der Reform Daten zu mindestens drei Jahren erforderlich sind. Einerseits, um eine stabile Entscheidungsgrundlage zu haben, und andererseits, weil Teile der AFR18 erst schrittweise in die Transfers zwischen Kanton und Gemeinden einfließen. Im Rahmen der Arbeiten der Begleitgruppe (siehe Antwort zu Frage 5) soll der Zeitpunkt des Wirkungsberichts festgelegt werden.

Zu Frage 6: Wie beurteilt der Regierungsrat die künftigen Folgen der Auswirkungen AFR18 für die Gemeinden?

Mit der AFR18 übernehmen die bisherigen Gebergemeinden mehr Verantwortung bei der Finanzierung des Ressourcenausgleichs. Dieser Effekt wird etwas abgeschwächt durch die Abschaffung der neutralen Zone. Nun tragen bereits Gemeinden ab einem Ressourcenindex von 86.4 zum Ressourcenausgleich bei. Die Zahl der Gebergemeinden wird so erhöht und das Verhältnis von Geber- und Nehmergemeinden entsprechend geändert. Wir erwarten, dass diese Ausgeglichenheit die innerkantonale Kohäsion stärkt.

Mit dem neuen Kostenteiler im Bereich Volksschulbildung übernimmt der Kanton nun einen grösseren Teil der entstehenden Kosten. Besonders Gemeinden mit einem hohen Schüleranteil (darunter einige strukturschwächere Landgemeinden) werden so entlastet. Dies kann dazu beitragen, die Unterschiede zwischen stärkeren und schwächeren Gemeinden zu verringern.

Die dynamischen Effekte der AFR18 sind in vielen Bereichen schwer zu quantifizieren. Es sind besonders gesellschaftliche, wirtschaftliche, politische, technologische, rechtliche oder ökologische Faktoren, die einen Einfluss ausüben. Festzuhalten ist allerdings, dass nicht jedes zukünftige Wachstum als dynamische Entwicklung anzusehen ist. Vielmehr geht es nur um die Bereiche, in denen die Wachstumsrate über das erwartete Mass (z. B. Bevölkerungswachstum) hinausgeht. Wir werden diese Entwicklungen regelmässig analysieren. Dabei soll überprüft werden, ob die Lasten für die jeweilige Staatsebene tragbar sind und, ob die Verantwortlichkeiten im Sinne einer möglichst effizienten Leistungserbringung am richtigen Ort

angesiedelt sind. Der Planungsbericht zu demografieabhängigen Langfristperspektiven für öffentliche Finanzen vom November 2018 hat gezeigt, dass das demografiebedingte Ausgabenwachstum bei den Gemeinden insgesamt geringer ausfällt als beim Kanton. Die AFR18 bewirkt eine gewisse Annäherung der Ausgabenentwicklung der beiden Staatsebenen. Das kantonale Ausgabenwachstum wird leicht gedämpft, liegt aber nach wie vor über jenem der Gemeinden.