



Regierungsrat

Luzern, 28. Januar 2019

ANTWORT AUF ANFRAGE**A 690**

Nummer: A 690
Protokoll-Nr.: 75
Eröffnet: 28.01.2019 / Finanzdepartement

Anfrage Keller Irene und Mit. über die Aufgaben- und Finanzreform 2018

Zu Frage 1: Zu den Zahlen in der Globalbilanz. Diese basieren aus unserer Sicht einerseits auf Erfahrungszahlen (z. B. Volksschulbildung), andererseits auf veränderlichen Momentaufnahmen (z. B. Steuerbereich) und schlussendlich auf ungesicherten Zukunftszahlen (z. B. Wasserbau und Mehrwertausgleich). Wie beurteilt der Regierungsrat die Verlässlichkeit und die Aussagekraft dieser Zahlen bezogen auf die Globalbilanz? Wie wurden die ausserordentlichen Faktoren ermittelt (z. B. Erbschaftssteuer 2016 Gemeinde Greppen), wo ergaben sich solche und in welchem Ausmass sind diese eliminiert?

Die Globalbilanz zur AFR18 wurde mit einer ähnlichen Methode berechnet wie in der Finanzreform 08. Die Daten basieren grösstenteils auf dem Rechnungsjahr 2016. Für Themen, für welche keine Vergangenheitszahlen vorhanden sind, wurden extra Berechnungen gemacht, siehe zum Beispiel beim Wasserbau in der Botschaft zur Aufgaben- und Finanzreform 18 unter Kapitel 4.1.1 d. (S. 26 ff.). Die Globalbilanz wurde nach bestem Wissen und Gewissen in Zusammenarbeit mit Fachleuten aus Kanton und Gemeinden und unter Berücksichtigung eines vertretbaren Aufwands erstellt. Sowohl die Verlässlichkeit als auch die Aussagekraft sind hoch.

Bei den Sondersteuern kann es bei einer Einzelgemeinde immer wieder zu Ausschlägen kommen. Bei der Globalbilanz ist der Ausschlag bei Greppen besonders aufgefallen, weshalb er in der Botschaft besonders kommentiert wurde.

Zu Frage 2: Gestützt auf die Aussagen des VLG und des RR steht die Mehrheit der Gemeinden hinter der AFR18. Die Abstützung basiert auf der Anzahl Gemeinden. Wird die AFR18 aufgrund der Bevölkerungszahl beurteilt, ergibt sich ein anderes Bild. Die Mehrheit der Einwohnerinnen und Einwohnern des Kantons wohnt in Gemeinden und Städten, die eine negative Stellungnahme zur AFR 18 abgegeben haben und in den Härtefall-Ausgleich fallen. Wie beurteilt der Regierungsrat diese Konstellation finanziell und politisch? Kann sie das Abstimmungsergebnis im Mai 2019 beeinflussen?

Gemäss Globalbilanz 3 (siehe Anhang in B 145 vom 16. Oktober 2018) fallen fünf Gemeinden in den Härteausgleich. Ihre Wohnbevölkerung macht 4 Prozent am gesamten Kanton aus. In der Globalbilanz 1 erleiden 15 Gemeinden, welche 34 Prozent der Wohnbevölkerung ausmachen, einen Verlust. Alle anderen Gemeinden profitieren. Der Vernehmlassung war zu

entnehmen, dass die Mehrheit der Gemeinden, darunter auch grosse Agglomerationsgemeinden und daraus abgeleitet die Mehrheit der Stimmbevölkerung, den Volksschulkostenteiler 50:50 unterstützt unter Vorbehalt, dass die Bedingungen des VLG eingehalten werden. Die von unserem Rat vorgelegte Botschaft, welche in enger Zusammenarbeit mit dem VLG erarbeitet wurde, erfüllt diese Bedingungen.

Zu Frage 3: Die Stellungnahmen in der Vernehmlassung waren gemäss Auskunft sehr kritisch. Eine zweite Vernehmlassung wäre folgerichtig gewesen. Weshalb hat der Regierungsrat darauf verzichtet?

Die kritischen Stimmen in der Vernehmlassung bezogen sich insbesondere auf die damals noch bestehende Finanzierungslücke von rund 16 Millionen Franken und die teils massiven Mehrbelastungen einzelner Gemeinden. Im Hinblick auf die Verabschiedung der Botschaft durch unseren Rat wurden in enger Zusammenarbeit mit dem VLG verschiedene zusätzliche Massnahmen in die Globalbilanz eingerechnet. Damit konnten die Finanzierungslücke geschlossen und auch die Forderungen des VLG bis auf fünf Gemeinden eingehalten werden. Entsprechend und auch mit Blick auf die zeitliche Komponente hat unser Rat auf ein zweites Vernehmlassungsverfahren verzichtet.

Zu Frage 4: Grundsätzlich sind Verbundaufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden je hälftig aufzuteilen, ausser es gibt Gründe (grösseres Leistungsangebot von einer Seite), die einen anderen Verteilschlüssel notwendig machen. Der Regierungsrat ist gebeten aufzuzeigen, wie konsequent resp. mit welcher Begründung die einzelnen Aufgaben und deren Kosten auf Kanton und Gemeinde verteilt werden. Mit anderen Worten: Wie begründet der Regierungsrat die Tatsache, dass um den Volksschul-Kostenteiler 50:50 zu erreichen, in anderen Bereichen eben diesen Teiler (z. B. Teiler in den Sondersteuern (70:30), im Sozialen (sogar 100 % zu Lasten der Gemeinden) kommentarlos verlassen wird? Wie schätzt der RR die Konsequenz ein, mit der in der AFR18 der Teiler 50:50 angewandt wurde?

Es ist fast unmöglich, eine Aufgabenteilung anzupassen und gleichzeitig die von Kanton und Gemeinden geforderte Haushaltsneutralität einzuhalten. Bereits bei der Finanzreform 08 gab es deshalb ein Ausgleichsgefäss, nämlich die Ergänzungsleistungen. Sie wurden damals im Verhältnis 30:70 auf Gemeinden und Kanton aufgeteilt, damit die positive Haushaltsneutralität zu Gunsten der Gemeinden und die neue Aufgabenteilung umgesetzt werden konnten. Auch bei der AFR18 war es das Ziel, durch verschiedene Massnahmen, die unterschiedliche Gemeindekategorien begünstigen und belasten, ein ausgewogenes Resultat zu erreichen. Dies war nicht möglich, weshalb wir auch bei dieser Reform nach Ausgleichsgefässen gesucht haben. Diese Ausgleichsgefässe sollen so beschaffen sein, dass eine Anpassung des Kostenteilers möglichst keine Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung hat. Dies ist bei den Sondersteuern und wiederum bei den Ergänzungsleistungen der Fall.

Zu Frage 5: Der Regierungsrat ist gebeten darzulegen, wie er die Kostenentwicklung der nächsten Jahre in den einzelnen Bereichen einschätzt (Bildung, Sozialwesen usw.). Erfahrungsgemäss haben Gesundheit/Soziales und Bildung das grösste Kostenwachstum. Wenn durch die AFR18 in diesen Bereichen die Kosten anders verteilt werden, wie schätzt der RR das Verhältnis ein zwischen dem Wachstum der Kosten in der Bildung und jenen im Sozialbereich? Und so auch die Auswirkungen auf die Bilanz der AFR18?

In der Botschaft B 148 Demografieabhängige Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen legen wir dar, welche Entwicklung der staatlichen Aufgaben wir vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung erwarten. Im Kapitel 5.4 in der AFR18-Botschaft (B 145 vom 16. Oktober 2018) ist die Verbindung zwischen den Langfristperspektiven und der AFR18 zu finden.

Zu Frage 6: Die Mehrwertabschöpfung wurde erst am 1.1.2018 eingeführt. Auf wann rechnet der Regierungsrat mit ersten Zahlungen in und aus dem Ausgleichtopf? Sind im 2018 bereits Erfahrungen gemacht worden und wenn ja, welche?

Für das Jahr 2018 sind noch keine Einnahmen zu verzeichnen. Es sind deshalb noch keine Erfahrungswerte vorhanden. Da die Vorschriften zur Mehrwertabschöpfung erst seit dem 1. Januar 2018 in Kraft sind, wurden bisher nur wenige kleinere, unter die Mehrwertabgabe fallende Einzonungen genehmigt. Im Anschluss an die Genehmigung hat die Gemeinde die Veranlagung der Mehrwertabgabe vorzunehmen. In den Fonds einbezahlt werden muss die Abgabe schliesslich erst bei ihrer Fälligkeit, also bei Verkauf oder Überbauung des Grundstücks. Zwischen Veranlagung und Fälligkeit können je nachdem Jahre liegen. Aufgrund von Vorprüfungen ist immerhin ersichtlich, dass in den nächsten Jahren in der Agglomeration Einzonungen mit Mehrwerten in Millionenhöhe zu erwarten sind.

Auszahlungen aus dem Fonds wurden noch keine geleistet.

Zu Frage 7: Einzonungen, aber vor allem Auszonungen, werden Einsprachen zur Folge haben, die bis ans Bundesgericht weitergezogen werden können. Wie schätzt der RR die Möglichkeit ein, dass bis zum ersten Wirkungsbericht bereits Zahlungen der Mehrwertabgabe vorhanden sind?

Wir verweisen auf unsere Antwort zu Frage 6. Angesichts der zu erwartenden Rechtsmittelverfahren bei Rückzonungen werden bis zum ersten Wirkungsbericht voraussichtlich keine Zahlungen aus dem Fonds zu leisten sein.

Zu Frage 8: Im Wasserbau wird von einer jährlichen Entlastung für die Gemeinden von gut 18 Millionen Franken ausgegangen. Aus welchem Grund werden die Gesamt-investitionen den Gemeinden als Entlastung angerechnet und nicht nur Zins und Abschreibung? Buchhalterisch haben die Investitionen lediglich einen indirekten Einfluss auf die Erfolgsrechnung mit Zinsen und Abschreibungen.

Wir verweisen auf unsere diesbezüglichen Ausführungen in der AFR18-Botschaft (Kapitel 4.1.1., Unterkapitel c, letzter Spiegelstrich). Bei einer erfolgsrechnungswirksamen Betrachtung wären die Investitionen durch Abschreibungen und Zinsen über einen Zeitraum von 50 Jahren – den Zeitraum der üblichen Nutzungs- und Abschreibungsdauer von Schutzbauten für den Wasserbau – mit allen möglichen Umfeld- und Umwelteinflüssen einzubeziehen. Dies bedeutete, dass bei den wasserbaulichen Investitionen ein Zeithorizont ab der Vergangenheit (unter Berücksichtigung der bereits realisierten Bauten, die immer noch abgeschrieben werden) bis in die weitere Zukunft über die kommenden 15 Jahre hinaus in Betracht gezogen werden müsste. Eine zuverlässige Prognose über diesen Zeithorizont ist aber – selbst unter Ausserachtlassung der Klimaentwicklung und künftiger Hochwasserereignisse – schlicht nicht möglich und in keiner Weise seriös. Wir erachten es deshalb als richtig, die finanziellen Auswirkungen mit der Cash-Betrachtung zu rechnen.

Zu Frage 9: Wie schätzt der Regierungsrat die tatsächliche Realisierbarkeit der einzelnen Wasserbau-Projekte bezüglich Kosten und Zeitpunkt ein?

Die im Anhang 2 der Botschaft zur Totalrevision des Wasserbaugesetzes (B 125) abgebildete Massnahmenplanung basiert auf dem heutigen Kenntnisstand. Wie wir in unseren Planungsberichten über den Schutz vor Naturgefahren in den Jahren 2009–2013 (B 109) sowie 2014–

2016 (B 92) und in unserer Botschaft zur Totalrevision des Wasserbaugesetzes (B 125) ausgewiesen haben, bestehen im Kanton Luzern nach wie vor grosse Schutzdefizite, die in den nächsten Jahren mehr Investitionen in den Hochwasserschutz erfordern.

Wie viel in den nächsten Jahren effektiv investiert werden kann, ist von den Voranschlagskrediten des Kantonsrates abhängig. Die jährliche Finanzplanung des Kantonsrates bleibt aber ohne Einfluss auf die Gesamtsumme, die in den nächsten Jahren investiert werden muss, um die ausgewiesenen Schutzdefizite im Kanton Luzern zu beheben – nämlich insgesamt 660 Millionen Franken. Wie in der Massnahmenplanung im Anhang 2 zu B 125 aufgezeigt, ergibt dies Investitionen von durchschnittlich 44 Millionen Franken jährlich (brutto) in den nächsten 15 Jahren.

Zudem wird künftig vom Kantonsrat in einem Massnahmenprogramm beschlossen, welche Massnahmen an öffentlichen Gewässern in einer Programmperiode geplant, ausgeführt oder fortgesetzt werden sollen (vgl. § 11 des Entwurfs eines Gewässergesetzes). Die betroffenen Gemeinden und die interessierten Kreise können sich zum Massnahmenprogramm vernehmen lassen. Wie bei jeder Investitionsplanung ist es möglich, dass es bei der Realisierung von Wasserbauprojekten zu zeitlichen Verzögerungen oder Anpassungen kommt.

Da wir bei der in die Globalbilanz eingerechneten Entlastung je Gemeinde in den Bereichen Wasserbau und baulicher Gewässerunterhalt vom Durchschnittswert der nächsten Jahre ausgehen, bleiben mögliche zeitliche Verschiebungen in der konkreten Planung jedoch ohne Einfluss darauf. Zudem haben wir bei der Verteilung der durchschnittlichen jährlichen Entlastung auf die einzelnen Gemeinden bewusst verschiedene Parameter berücksichtigt (vgl. B 145, S. 26 ff: projektbezogener Ansatz, abstrakter Ansatz, pauschaler Ansatz nach Bevölkerungszahl) und auch hier einen gewichteten Durchschnittswert ermittelt.

Zu Frage 10: Falls Wasserbauprojekte durch komplexe Planungsfragen und Einsprachen, hauptsächlich auf Grund von Zielkonflikten (z. B. Naturgefahren versus Natur- und Umweltschutz), verzögert oder sogar verhindert werden, und dadurch, entgegen der Globalbilanz, die betroffenen Gemeinden in den nächsten 5 bis 10 Jahren zu Zahler- oder Verlustgemeinden (> 60.- Fr./Ew) werden – wie gedenkt der Regierungsrat mit dieser Thematik umzugehen?

Auf 2024 ist ein Wirkungsbericht zur AFR18 vorgesehen. Sollte sich zeigen, dass an der Aufgabenteilung Korrekturen notwendig sind, kann Ihr Rat Massnahmen beschliessen.

Zu Frage 11: Der Härtefallausgleich ist befristet auf 6 Jahre. Wie begründet sich die Befristung auf 6 Jahre? Wie beurteilt der Regierungsrat diese Massnahme in Bezug auf die Schwächung der starken Gemeinden des Kantons? Und wie beurteilt er die Feststellung, dass sich dies als Bumerang für die Finanzkraft des ganzen Kantons auswirken könnte?

Die Erhaltung der Finanzkraft für den ganzen Kanton ist uns selbstverständlich wichtig. Die steuergünstigsten Gemeinden nehmen eine Sonderstellung ein, sind sie doch Anziehungsort von besonders guten Steuerzahlern. In der Tendenz werden diese Gemeinden durch die AFR18 am stärksten belastet. Im Umkehrschluss heisst dies, dass diese Gemeinden heute vom bisherigen Bildungskostenteiler am meisten profitieren. Finanzschwache Gemeinden mit grossen Schülerzahlen, welche im Finanzausgleich Ressourcenausgleich beziehen, werden von der AFR18 in der Tendenz profitieren.

Die Finanzausgleichspolitik eines Kantons soll nicht dazu dienen, eine fehlerhafte Aufgabenteilung zu korrigieren. Ein effizienter Finanzausgleich muss auf einer korrekten Aufgabenteilung aufbauen.

Wir erachten die Dauer von sechs Jahren, was 1 1/2 Legislaturen entspricht, als ausreichend für die Gemeinde, um sich auf eine neue Ausgangslage einzustellen. Weil die finanzstarken

Gemeinden aus einer Position der Stärke heraus handeln können, wird ihnen die Umstellung voraussichtlich leichter fallen als anderen.

Zu Frage 12: Ist ein aussagekräftiger Wirkungsbericht auf das Jahr 2024 realistisch? Wie schnell können anschliessend Anpassungen vorgenommen werden?

Für den Wirkungsbericht sind mindestens die Daten der Rechnungsjahre 2020 bis 2021, wahrscheinlich sogar des Rechnungsjahres 2022 vorhanden. Es stehen somit zwei bis drei Rechnungsjahre zur Auswertung zur Verfügung. Es erscheint uns sinnvoll, bald nach Inkrafttreten eine erste Überprüfung vornehmen zu können, um die Reform allenfalls zeitnah justieren zu können.

Zu Frage 13: Der Steuerfussabtausch ist für ein Jahr vorgesehen. Ist es korrekt, dass de facto mit dem AFR18 eine Steuerfusserhöhung der Kantonssteuern beschlossen wird, die Gemeinden aber nur für ein Jahr verpflichtet werden? Gibt es Planberechnungen, wie viele Gemeinden nach dem Jahr des Steuerfuss-Abtauschs erneut ihre Steuern erhöhen müssen? Und was hat dies für Auswirkungen auf den Finanzhaushalt des Kantons?

Der Kanton übernimmt mit der AFR18 in der Volksschulbildung und im Wasserbau auf Dauer neue Aufgaben. Mittels Steuerfussabtausch werden diese neuen kantonalen Aufgaben finanziert.

Wir gehen davon aus, dass von der AFR18 besonders negativ betroffene Gemeinden wegen dem Härteausgleich ihre Steuern auch nach einem Jahr nicht wegen der AFR18 erhöhen müssen.

Es ist unser grosses Interesse, dass durch die AFR18 die Steuerbelastung im Kanton (inklusive Gemeinden) nicht steigt, weshalb wir einem Steuerfussabtausch zugestimmt haben.

Zu Frage 14: Für die Umsetzung des Kostenteilers Volksschulbildung 50:50 wurde ein Sparpotenzial erwartet, einerseits auf Grund der Mehrmitsprache der Gemeinden, andererseits auf Grund der Mehrkosten beim Kanton. Wie schätzt der Regierungsrat das noch vorhandene Sparpotential ein? Ist dieses nicht bereits durch den allseits vorhandenen Willen zur Kostensenkung und durch die diversen Sparprogramme aufgebraucht?

Kurz- und mittelfristig rechnen wir aufgrund der steigenden Lernendenzahlen und einer inhaltlichen Weiterentwicklung nicht mit einem Spareffekt. In den entsprechenden Berechnungen ist in Übereinstimmung mit unserem Finanzleitbild auch kein solcher Effekt eingerechnet worden. Längerfristig ist es aber möglich, dass gewisse Spareffekte erzielt werden, wenn die Schulstrukturen (z. B. in der Sekundarschule und bei den Musikschulen) optimiert werden.

Zu Frage 15: Als Basis für diesen Kostenteiler 50:50 werden die Standardkosten zu Grunde gelegt. Wer legt den Rahmen für die Standardkosten fest? Und wie berechnen sich diese?

Die Berechnung der kantonalen Pro Kopf-Beiträge erfolgt nicht nach dem Modell der Standardkosten. Dieses Modell wurde 2016 in der Vernehmlassung grossmehrheitlich abgelehnt. Deshalb erfolgt die Berechnung weiterhin aufgrund der ausgewiesenen Betriebskosten. Damit diese aber besser gesteuert werden können, haben wir 2017 in Absprache mit dem VLG Vorgaben für die Anrechnung der kommunalen Betriebskosten erlassen. Diese sind in § 26 der Verordnung zum Gesetz über die Volksschulbildung aufgeführt.

Zu Frage 16: Wie beurteilt der Regierungsrat die Zusammenhänge Standardkosten – Pflichtangebot Volksschule – Freiwilliges Volksschulangebot im Kontext zu den Finanzen Kanton oder der einzelnen Gemeinden? Wie schätzt der RR die Risiken ein, dass vermehrt Aufgaben aus dem Pflichtangebot ins freiwillige Angebot verschoben werden und sich dadurch vermehrt Unterschiede im freiwilligen Bildungsangebot der Gemeinden ergeben?

Wie in der Antwort auf Frage 15 dargestellt, erfolgt die Berechnung der Pro Kopf-Beiträge nicht aufgrund des Standardkostenmodells, sondern aufgrund der effektiven Betriebskosten. Dabei müssen allerdings bestimmte kantonale Maximalvorgaben eingehalten werden. Wie die Überprüfung der letzten zwei Rechnungsjahre zeigt, werden diese Maximalvorgaben nur in ganz wenigen Gemeinden in gewissen Bereichen (z. B. IF-Lektionen, Schulleitungslektionen) nicht eingehalten. Aufgrund des Vergleiches der beiden überprüften Jahre kann festgestellt werden, dass sich die Abweichungen von den kantonalen Vorgaben eher reduzieren und nur ganz wenige Gemeinden vereinzelt über diesen Vorgaben liegen. Wir erwarten deshalb keine Verschiebung in das von den Gemeinden freiwillig erbrachte Bildungsangebot.

Zu Frage 17: Falls die STAF und /oder die geplante Steuergesetzrevision 2020 nicht oder in anderer Form umgesetzt werden sollten, wie sieht der Plan B des Regierungsrates aus? Welche Chancen und Risiken birgt dieser Plan B?

Allenfalls kann die AFR18 erst ein Jahr später in Kraft treten. Dadurch verzögern sich verschiedene Wasserbauprojekte aller Wahrscheinlichkeit nach erneut um ein Jahr. Weiter fehlen dem Kanton durch die Verschiebung im Rechnungsjahr 2020 Einnahmen von 20 Millionen Franken.

Der paritätische Bildungskostenteiler wird von den Gemeinden seit Jahren gefordert. Mit der AFR18 liegt zum ersten Mal eine Lösung für dessen Finanzierung und Umsetzung vor. Die Verzögerung um ein Jahr stellt insofern ein Risiko dar, dass sich in anderen Politikbereichen erneut Veränderungen ergeben, welche das Gleichgewicht der mehrheitsfähigen AFR18 aus dem Lot bringen.

Zu Frage 18: Ist es rechtlich korrekt, wenn bereits über die AFR18 im Kantonsrat abgestimmt wird, bevor die Steuervorlage 17 des Bundes und die Revision des Steuergesetzes verabschiedet sind? Wird hier nicht der Grundsatz der Einheit der Materie (gemäss Verfassung des Kantons Luzern § 22, Abs.3 lit. b) verletzt, welcher besagt, dass zwischen den einzelnen Teilen einer Abstimmungsvorlage ein sachlicher Zusammenhang bestehen muss? In der Globalbilanz des AFR18 ist die Revision des Steuergesetzes vollständig eingerechnet. Müsste daher nicht mindestens die Steuergesetzrevision gleichzeitig mit dem AFR18 zur Abstimmung gelangen?

Der Grundsatz der Einheit der Materie als Teil der Wahl- und Abstimmungsfreiheit besagt, dass zwischen den einzelnen Teilen einer Abstimmungsvorlage ein innerer sachlicher Zusammenhang besteht, der es rechtfertigt, sie den Stimmberechtigten mit einer einzigen Abstimmungsfrage zur Entscheidung vorzulegen. Weiter besteht das verfassungsmässige Recht auf freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Die Frage befindet sich im Spannungsfeld dieser beiden Grundsätze. Unser Rat erachtet den Grundsatz der Einheit der Materie beim Mantelerlass AFR18 als gewahrt. Wollte man zusätzlich noch die Steuervorlagen integrieren, beurteilen wir die Einhaltung des Grundsatzes als ungewiss.

Rechtlich haben der Mantelerlass AFR18 und die Steuervorlagen praktisch keinen Zusammenhang. Einzig bei der Berechnung des Härteausgleichs wird auf die Globalbilanz 2 zurückgegriffen. In die Globalbilanz 2 hat unser Rat sämtliche prognostizierten Erträge aus den Steuervorlagen einberechnet. Dies wurde in der Botschaft transparent ausgewiesen und

müsste auch entsprechend in die Volksbotschaft einfließen. Damit wäre unseres Erachtens auch dem Grundsatz der freien Willensbildung Genüge getan.