

LUZERN



Kostenteiler Kanton - Gemeinden in der Volksschulbildung

*Entwurf Kantonsratsbeschluss
über die Kenntnisnahme vom Planungsbericht*

Zusammenfassung

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat einen Planungsbericht über den Kostenteiler Kanton - Gemeinden in der Volksschulbildung. Der Kantonsrat forderte in den letzten Jahren verschiedentlich einen höheren Kantonsbeitrag an das kommunale Volksschulangebot, idealerweise einen Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden von 50:50. Heute trägt der Kanton 25 Prozent dieser Kosten. In seinem Planungsbericht untersucht der Regierungsrat eine Variante mit Erhöhung des Kantonsbeitrages auf 30 Prozent und eine Variante mit hälftiger Aufteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Er plädiert für die vertiefte Analyse des Anliegens im Rahmen der Aufgaben- und Finanzreform 2018.

Gemäss § 29 des Gesetzes über die Volksschulbildung vom 22. März 1999 trägt der Kanton die Gesamtverantwortung für die Volksschule. Das kommunale Volksschulangebot (Regelschule) ist eine gemeinsame Aufgabe des Kantons und der Gemeinden. Die Kantonsbeiträge wurden in den letzten Jahren bereits mehrmals angepasst beziehungsweise neu berechnet. Der Kanton beteiligt sich seit 2012 zu 25 Prozent an den Kosten der kommunalen Volksschule, die Gemeinden übernehmen 75 Prozent. Es handelt sich dabei um Pro-Kopf-Beiträge je Schüler und Schülerin. Nicht nur die Vorstösse aus dem Kantonsrat, sondern auch die Auswertung der Finanzreform 08 zeigten, dass die Gemeinden mit dem Kostenteiler nach wie vor nicht zufrieden sind. Langfristig wird ein Kostenteiler 50:50 verlangt. Auch in Evaluationen und Forschungsarbeiten zum Thema «Zusammenarbeit Kanton und Gemeinden in der Volksschulbildung» wird diese Forderung als wichtige Verbesserungsmassnahme regelmässig genannt. Der Regierungsrat hat daher zwei Varianten geprüft und deren Kosten Auswirkungen berechnet:

1. Erhöhung des Kantonsbeitrags von 25 auf 30 Prozent
2. Erhöhung des Kantonsbeitrags von 25 auf 50 Prozent

In der Variante 1 (Kostenteiler 30:70) würde der Kanton rund 27 Millionen Franken zusätzlich an die Betriebskosten der kommunalen Volksschule ausrichten. Als Kompensation wären folgende Massnahmen möglich:

- Erhöhung des Steuerbezugs beim Kanton um eine $\frac{1}{20}$ -Einheit ohne oder mit Kompensation bei den Gemeinden,
- Erhöhung des Gemeindeanteils an der individuellen Prämienverbilligung und/oder bei den Ergänzungsleistungen.

In der Variante 2 (Kostenteiler 50:50) würde der Kanton rund 133 Millionen Franken zusätzlich an die Betriebskosten der kommunalen Volksschule ausrichten. Der Mehrbetrag könnte über einen Steuerfussabtausch kompensiert werden. Dieser würde allerdings zu einer starken Annäherung der Gemeindesteuerfüsse innerhalb des Kantons führen. Die Auswirkungen auf die Gemeinden könnten abgedeckt werden durch:

- ein neues Ausgleichsgefäss mit einmalig oder jährlich ermittelten Ausgleichszahlungen direkt zwischen den Gemeinden,
- Anpassung des kantonalen Finanzausgleichs (Ressourcen- und Bildungslastenausgleich).

Die Realisierung der Variante 2 (50:50) würde bedeutende Eingriffe in die Steuerlandschaft und in den kantonalen Finanzausgleich erfordern. Bei der Variante 1 (30:70) kann die Haushaltneutralität bei den Gemeinden einfacher erreicht werden, doch auch diese hätte Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Deshalb soll das Thema nicht isoliert weiterbearbeitet werden. Die Thematik soll im Rahmen der soeben gestarteten Aufgaben- und Finanzreform 2018 berücksichtigt werden. Es kann aber heute schon festgehalten werden, dass es auch bei dieser umfassenden Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden nicht einfach sein wird, die Variante 2 zu realisieren, da sie eine sehr grosse finanzielle Veränderung mit sich bringt.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen einen Planungsbericht über den Kostenteiler Kanton - Gemeinden in der Volksschulbildung. Im Rahmen der Behandlung des Wirkungsberichtes Finanzreform 08 vom 29. Mai 2012 (B 44) hat Ihr Rat die Bemerkung überwiesen, dass in der Volksschule ein Kostenteiler von 50:50 zwischen Kanton und Gemeinden geprüft werden soll. Der vorliegende Bericht stellt zudem die Antwort auf mehrere überwiesene Vorstösse Ihres Rates dar. So verlangt die als Postulat erheblich erklärte Motion M 413 von Jakob Lütolf über die Anpassung des Kostenteilers zwischen Kanton und Gemeinden im Volksschulbereich vom 10. März 2009 einen Kostenteiler von je 50 Prozent. Die ebenfalls als Postulat erheblich erklärte Motion M 36 von Susanne Truttmann-Hauri über die weitere Anpassung des Bildungskostenteilers zugunsten der Gemeinden bis spätestens 2014 und die verbindliche, zeitgerechte Umsetzung der beschlossenen Massnahmen «Arbeitsplatz Schule» vom 12. September 2011 verlangte hingegen eine Erhöhung des Kantonanteils an den Volksschulbildungskosten um 5 Prozent (Kostenteiler Kanton - Gemeinden 30:70).

1 Einleitung

Die wesentlichen Aspekte zur Volksschule sind im Gesetz über die Volksschulbildung vom 22. März 1999 (SRL Nr. 400a) geregelt. In § 29 ist festgehalten, dass der Kanton die Gesamtverantwortung für die Volksschule trägt, die aus dem kantonalen und dem kommunalen Volksschulangebot besteht. Für das kantonale Volksschulangebot, das die Sonderschulung und die Berufsberatung umfasst, trägt der Kanton die direkte Verantwortung. Das kommunale Volksschulangebot, das die gesamten Angebote der Regelschule umfasst, ist eine gemeinsame Aufgabe des Kantons und der Gemeinden (Verbundaufgabe).

Dem Kanton obliegen in dieser Verbundaufgabe folgende Hauptaufgaben:

- Festlegung der Schulstrukturen,
- Bestimmung der Ziele und Inhalte des Unterrichts,
- Festlegung der Lehrmittel,
- Bestimmung der Unterstützungsangebote (z.B. Schuldienste),
- Festlegung der Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen und der Fachpersonen der schulischen Dienste.

Den Gemeinden kommen folgende Hauptaufgaben zu:

- Festlegung des Angebots (z.B. Schuleingangsstufe, Sekundarschule),
- Entscheidung über die Ausgestaltung der einzelnen Angebote (z.B. Klassenbildung),
- Bereitstellung der Schulgebäude,
- Entscheidung über freiwillige und regionale Angebote,
- Entscheidung über die Ausgestaltung der Schulbehörde und der Schulleitung.

Diese Auflistung der Hauptaufgaben zeigt, dass bei der Umsetzung und Ausgestaltung des kommunalen Volksschulangebots eine enge Zusammenarbeit zwischen den kantonalen und den kommunalen Behörden notwendig ist. Entscheide des Kantons beeinflussen einerseits die kommunalen Möglichkeiten und Ausgaben, andererseits haben natürlich auch die kommunalen Entscheide Auswirkungen auf die kantonalen Kosten beziehungsweise die Kantonsbeiträge. Deshalb sind in den letzten Jahren diese Finanzierungsregelungen mehrfach angepasst worden. In Kapitel 2 werden wir zunächst die Entwicklung darstellen, bevor in Kapitel 3 die möglichen Auswirkungen einer Anpassung des heutigen Kostenteilers aufgezeigt werden. In Kapitel 4 werden mögliche Lösungsvarianten vorgestellt.

2 Kostenteilung beim kommunalen Volksschulangebot

Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes über die Volksschulbildung am 1. Januar 2000 beteiligte sich der Kanton an einzelnen Kostenfaktoren der Volksschulbildung. So leistete der Kanton Beiträge an die Besoldung der Lehrpersonen oder an schulische Bauten. Die Höhe der Beiträge an die einzelnen Gemeinden richtete sich nach der Finanzkraft der Gemeinden, da die Beiträge auch als indirekter Finanzausgleich eingesetzt wurden. Deshalb betragen die kantonalen Beiträge zwischen 0 und 70 Prozent der Besoldungskosten einer Schule, im Durchschnitt waren es etwa 35 Prozent.

Mit dem Gesetz über die Volksschulbildung wurden die Kantonsbeiträge als Beiträge an die gesamten Betriebskosten der öffentlichen Volksschule definiert. Die Höhe der Beiträge richtet sich seither nicht mehr nach den tatsächlichen Ausgaben, sondern nach einem Beitrag an die Normkosten. Dieser Beitrag wird als Beitrag an die Anzahl Lernender (Pro-Kopf-Beitrag) ausgerichtet. In den ersten drei Jahren unter dem neuen Gesetz wurde die Abstufung nach der Finanzkraft der Gemeinden beibehalten. Im Rahmen der Reform des innerkantonalen Finanzausgleichs wurden sodann die unterschiedlichen Beitragshöhen je Gemeinde gestrichen. Seit dem 1. Januar 2003 erhalten deshalb alle Gemeinden die gleichen Pro-Kopf-Beiträge je Schüler oder Schülerin. Bis zum Jahr 2007 wurden die Beiträge jährlich der Teuerung beziehungsweise der Kostenentwicklung in der Volksschule angepasst, indem die einzelnen Kostenfaktoren (z. B. Besoldungsentwicklung, zusätzliche Lektionen) aufgerechnet wurden.

Mit der Finanzreform 08 wurde die Berechnung der Kantonsbeiträge nochmals angepasst. Da die Gemeinden nun für die Volksschule eine Betriebskostenrechnung führen mussten, aus der die Normkosten errechnet werden konnten, wurde im Gesetz über die Volksschulbildung der Kantonsbeitrag als fester Prozentwert festgelegt. Seit dem 1. Januar 2008 leistete der Kanton einen Anteil von 22,5 Prozent an die Betriebskosten der kommunalen Volksschule. Mit der Gesetzesänderung vom 24. Januar 2011 wurde dieser Prozentsatz um 2,5 Prozent auf 25 Prozent erhöht. Dieser Prozentsatz gilt seit dem Jahr 2012.

Der Kanton leistete im Jahr 2014 die folgenden Beiträge an die Betriebskosten der kommunalen Volksschule:

- | | |
|---------------------------|------------------------|
| – Kindergarten | 13,0 Millionen Franken |
| – Basisstufe | 3,7 Millionen Franken |
| – Primarstufe | 74,6 Millionen Franken |
| – Sekundarstufe | 45,2 Millionen Franken |
| – fremdsprachige Lernende | 8,0 Millionen Franken |
| – Tagesstrukturen | 3,9 Millionen Franken |
| – Schulsozialarbeit | 1,6 Millionen Franken |

Insgesamt richtete der Kanton Beiträge von 150 Millionen Franken an die Betriebskosten der kommunalen Volksschule aus.

Neben diesen ordentlichen Kantonsbeiträgen richtet der Kanton im Rahmen des innerkantonalen Finanzausgleichs weitere Beiträge an Gemeinden aus, die einen überdurchschnittlich hohen Schüleranteil aufweisen. Dieser Bildungslastenausgleich bemisst sich am Anteil der Schülerinnen und Schüler in der obligatorischen Schule an der Wohnbevölkerung. Allerdings erhalten nur jene Gemeinden mit einem unterdurchschnittlichen Ressourcenpotenzial diesen Beitrag. Dieser Bildungslastenausgleich ist derzeit mit knapp 24 Millionen Franken dotiert.

Trotz der erwähnten Erhöhung des Kantonsanteils um 2,5 Prozent auf das Jahr 2012 wurde und wird dieser Kostenteiler von den Gemeinden immer wieder infrage gestellt. So wurde bereits bei der Finanzreform 08 eine höhere Kostenbeteiligung des Kantons verlangt, da die Volksschulbildung eine Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden darstelle. Da in anderen Aufgabenbereichen keine Kompensationsmöglichkeiten in gleich grossem Rahmen ausgemacht werden konnten und zudem bei den Sozialkosten ein grösserer Anstieg erwartet wurde, verzichteten die Vertretungen der Gemeinden auf eine entsprechende Anpassung. Allerdings zeigte sich bei der Auswertung der Finanzreform 08 (vgl. Wirkungsbericht Finanzreform 08) deutlich, dass die Gemeinden mit der Finanzierung der Volksschulbildung nicht zufrieden sind. 90 Prozent der Gemeinden beurteilten das Äquivalenzprinzip als nicht erfüllt und verlangten nach einer Anpassung des Kostenteilers. Langfristig wurde dabei nur ein Kostenteiler 50:50 als für diese Aufgabe geeignet beurteilt, da der Kanton aufgrund seiner verfassungsmässigen Zuständigkeit nur bedingt Aufgaben und Kompetenzen an die Gemeinden delegieren könne. Auch in Evaluationen und Forschungsarbeiten zum Thema «Zusammenarbeit Kanton und Gemeinden in der Volksschulbildung» wird diese Forderung als wichtige Verbesserungsmassnahme oft vorgebracht.

3 Konsequenzen einer Anpassung des Kostenteilers

Bei einer starken Erhöhung des kantonalen Kostenanteils an den Betriebskosten der kommunalen Volksschule wäre es notwendig, die Steuerungsmöglichkeiten auf kantonomer Ebene auszuweiten, da sonst die Kostenentwicklung zu wenig kontrolliert werden könnte. Zudem hat Ihr Rat im Rahmen der Behandlung des Aufgaben- und Finanzplans 2014–2017 vom 22. Oktober 2013 eine Bemerkung überwiesen, welche eine Begrenzung des Kostenwachstums auf jährlich 2 Prozent verlangt. Diese Forderung kann nur umgesetzt werden, wenn der Kanton im organisatorischen Bereich stärker steuern kann.

Neben den kantonalen Vorgaben haben insbesondere zwei Faktoren Einfluss auf die Entwicklung der Betriebskosten der kommunalen Volksschule: die Klassenplanung und die Schulbauten. Beide Faktoren können massgeblich durch die zuständigen Instanzen der Gemeinden gesteuert werden.

Wie Abklärungen gezeigt haben, bestehen vor allem in der Sekundarschule Optimierungsmöglichkeiten. Deshalb müsste der Kanton auf dieser Stufe zusätzliche Steuerungsmöglichkeiten haben. So wäre es notwendig, dass der Kanton über die Festlegung des Strukturmodells und die Klassenplanung auf dieser Stufe bestimmen kann. Denn oft könnte durch die Zuweisung einzelner Schülerinnen und Schüler in einen anderen Schulkreis eine Klasse eingespart werden. Deshalb müsste in das Gesetz über die Volksschulbildung eine entsprechende Regelung aufgenommen werden.

Auch die Schulbauten haben einen wesentlichen Einfluss auf die Kostenentwicklung, weil sie über die Betriebskosten amortisiert und verzinst werden. Da im Kanton Luzern pro Jahr insgesamt für 80 bis 100 Millionen Franken Schulgebäude saniert, erweitert oder neu gebaut werden, sind die entsprechenden Auswirkungen auf die Betriebskosten erheblich. Deshalb wäre zu prüfen, ob in diesem Bereich wieder kantonale Vorgaben gemacht werden sollen. So könnte die Kostenentwicklung besser gesteuert und eher im Griff behalten werden.

Bei einer starken Erhöhung des Kantonsanteils an den kommunalen Volksschulbildungskosten wäre auch eine Überprüfung beziehungsweise eine Reduktion des Bildungslastenausgleichs zu prüfen, da sonst Verzerrungen entstehen könnten.

4 Finanzierungsmöglichkeiten

Eine Erhöhung des Kantonsanteils an der kommunalen Volksschule um 5 Prozent verursacht für den Kanton einen direkten Mehraufwand von gut 29 Millionen Franken oder 0,05 Einheiten der einfachen Staatssteuer. Entsprechend entsteht bei einer Erhöhung des Kantonsanteils auf 50 Prozent für den Kanton ein direkter Mehraufwand von rund 147 Millionen Franken oder 0,25 Steuereinheiten.

Im Bildungslastenausgleich und im Ressourcenausgleich des innerkantonalen Finanzausgleichs ergeben sich indirekte Auswirkungen: Weil sich die Belastungen der Gemeinden im Bildungsbereich reduzieren, kann die Dotierung des Bildungslastenausgleichs verringert werden. Wenn die Gemeinden ihre Einsparungen über Steuerfussenkungen an die Bevölkerung weitergeben, verringert sich zudem der Mittelbedarf im Ressourcenausgleich.

Per Saldo der direkten (Erhöhung des Kantonsanteils um 5 Prozent) und der indirekten (Anpassungen im Finanzausgleich) Effekte verursacht jede Erhöhung des Kantonsanteils um 5 Prozentpunkte für den Kanton einen Mehraufwand von jeweils rund 27 Millionen Franken oder knapp 0,05 Einheiten der einfachen Staatssteuer. Bei einer Erhöhung des Kantonsanteils auf 50 Prozent entsteht demnach für den Kanton ein Mehraufwand von rund 133 Millionen Franken oder 0,23 Steuereinheiten.

Der Kostenteiler kann in kleinerem oder grösserem Umfang angepasst werden. Je nach Umfang der Anpassung sind die Auswirkungen auf die kantonalen und die kommunalen Finanzen oder andere Aufgabenbereiche grösser, denn die zusätzlichen Kosten müssen ganz oder zumindest teilweise kompensiert werden, da der Kanton nicht über entsprechende freie Mittel verfügt. Die verschiedenen Varianten müssen deshalb sowohl für den Kanton als auch für die Gesamtheit der Gemeinden weitgehend haushaltneutral sein. Für die Finanzierung einer Erhöhung des Kantonsanteils an den Kosten der kommunalen Volksschulbildung stehen somit grundsätzlich folgende Möglichkeiten zur Verfügung:

- Erhöhung ohne Kompensation (bei kleinen Anpassungen),
- Kompensation zwischen Aufgabengebieten,
- Steuerfussabtausch,
- Steuerfussabtausch in Kombination mit neuem Ausgleichsmechanismus,
- Steuerfussabtausch in Kombination mit Reduktionen im Finanzausgleich.

In Anbetracht der Situation der kantonalen Finanzen ist die erste Variante kein gangbarer Weg. Bei der zweiten Variante gilt es zu bedenken, dass Aufgabengebiete, die sich für Kompensationen eignen, erstens ein grosses finanzielles Volumen beim Kanton aufweisen müssen, zweitens für eine (stärkere) Zuständigkeit der Gemeinden geeignet sein müssen (im Optimalfall bereits heute eine Verbundaufgabe), und drittens sollte die Verlagerung rein finanzieller Natur sein, ohne dass ein Ungleichgewicht zwischen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung entsteht oder eine organisatorisch-operative Aufgabenverlagerung notwendig wird. Bei den Aufgabengebieten für Kompensationsmassnahmen stehen deshalb die individuelle Prämienverbilligung (IPV) in der Krankenversicherung und die Ergänzungsleistungen (EL) im Vordergrund. Weitere Aufgabenblöcke mit vergleichbar grossem finanziellem Volumen existieren unter anderem im Gesundheitswesen, bei den sozialen Einrich-

tungen und in der Gymnasialbildung, bei der Polizei und beim Verkehrsverbund Luzern. Die Gemeinden sind teilweise schon heute an der Finanzierung dieser Aufgaben beteiligt. Diese Aufgabenbereiche erachten wir aber als wenig geeignet für Kompensationen, weil grössere finanzielle Verschiebungen zu Ungleichgewichten zwischen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung führen könnten und weil die dort geltenden Kostenteiler ausgehandelte Gleichgewichtssysteme sind und sich diese Aufgabenbereiche teilweise auch sehr dynamisch entwickeln.

Ein Steuerfussabtausch (dritte bis fünfte Möglichkeit) ist grundsätzlich möglich, doch müssen die Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden genau geprüft werden, da diese nicht überall gleich ausfallen.

Aufgrund der Vorstösse Ihres Rates haben wir eine Variante 30:70 und eine Variante 50:50 berechnet (vgl. Anhang), welche wir im Folgenden erläutern.

4.1 Erhöhung des kantonalen Kostenanteils von 25 auf 30 Prozent

Bei einer Erhöhung des kantonalen Kostenanteils um 5 Prozentpunkte würde der Kanton rund 27 Millionen Franken zusätzlich an die kommunalen Betriebskosten der Volksschule ausrichten. Die Kompensation könnte über die folgenden zwei Massnahmen erfolgen, welche nicht allzu grosse Auswirkungen auf die Gesamtbilanz des Kantons und der Gemeinden hätten:

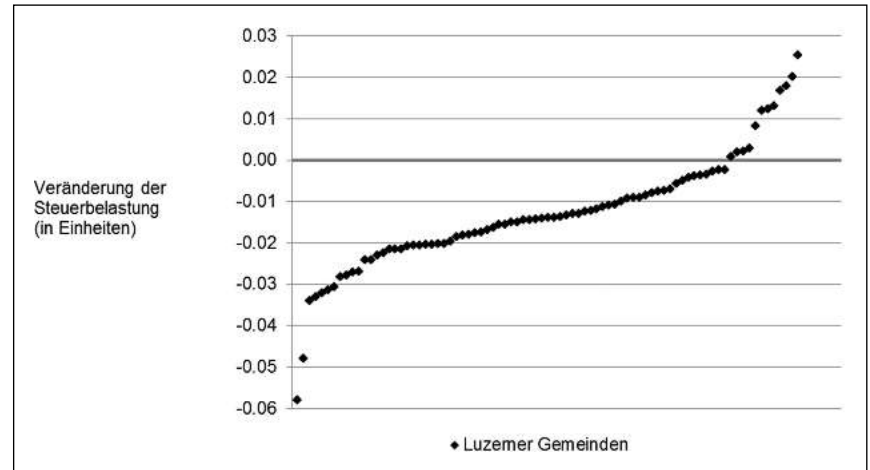
- Erhöhung des Steuerbezugs beim Kanton um eine $\frac{1}{20}$ -Einheit ohne oder mit Kompensation bei den Gemeinden,
- Erhöhung des Gemeindeanteils an der individuellen Prämienverbilligung und/oder bei den Ergänzungsleistungen.

4.1.1 Erhöhung des Steuerbezugs beim Kanton um eine Zwanzigsteinheit ohne oder mit Kompensation bei den Gemeinden

Die zusätzlichen Kantonsbeiträge könnten durch einen höheren Steuersatz des Kantons ohne oder mit Kompensation bei den Gemeinden realisiert werden. Es ergäbe sich für die Steuerpflichtigen insgesamt eine um 0,05 Einheiten höhere Staatssteuerbelastung, wenn die Gemeinden die Erhöhung nicht kompensieren würden. Umgekehrt werden die Gemeinden um rund 27 Millionen Franken entlastet. Die Entlastung der einzelnen Gemeinden ist jedoch, abhängig von ihrer Schülerzahl und der Steuerkraft, unterschiedlich stark und entspricht nur im Ausnahmefall genau 0,05 Einheiten. Weil diese Werte je nach Gemeinde unterschiedlich sind, könnte auf eine zwingende Kompensation verzichtet werden. Diese Lösung könnte auf den 1. Januar 2017 realisiert werden, indem der kantonale Steuerfuss um eine Zwanzigsteinheit erhöht würde. Viele Gemeinden würden dadurch erheblich mehr Kantonsbeiträge erhalten und somit wesentlich entlastet. Eine grössere Zahl der Gemeinden könnte die Steuerfusserhöhung des Kantons deshalb sicher kompensieren.

Falls der höhere Steuerbezug des Kantons bei den Gemeinden durch eine Steuer senkung um den entsprechenden Betrag kompensiert wird, ergeben sich für die Steuerpflichtigen unterschiedliche Nettoeffekte. Die Abbildung 1 zeigt in Steuereinheiten, in welcher Grössenordnung die Steuerpflichtigen der einzelnen Luzerner Gemeinden durch einen Steuerfussabtausch belastet (positive Werte) oder entlastet würden (negative Werte). Die Werte liegen zwischen einer Mehrbelastung um 0,025 Steuereinheiten (Meggen) und einer Entlastung um 0,058 Einheiten (Luthern). Die Streuung ist damit grösser als bei der Variante mit Kompensationsvorschlag (vgl. Kap. 4.1.2 und Abbildung 2).

Abbildung 1:
Nettoeffekt für Steuerpflichtige mit Steuerfussabtausch bei der Variante 30:70



4.1.2 Erhöhung des Gemeindeanteils an der individuellen Prämienverbilligung und/oder bei den Ergänzungsleistungen

Aufgabenfelder, die sich für Kompensationsmassnahmen eignen könnten, sind die individuelle Prämienverbilligung (IPV) und die Ergänzungsleistungen (EL).

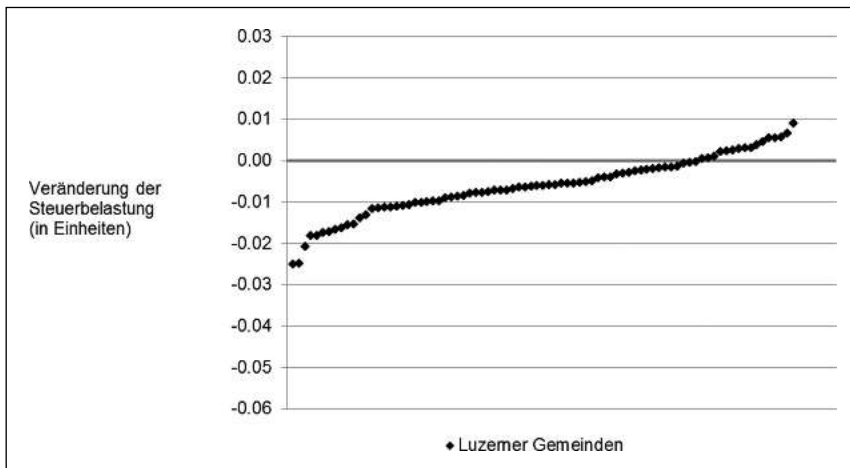
IPV: Der Kantonsanteil beträgt nach Abzug der Bundesbeiträge 50 Prozent, woraus im Jahr 2014 29,2 Millionen Franken Beiträge resultierten. Wird der Kantonsanteil auf wenige Prozent reduziert oder die Finanzierung der IPV ganz den Gemeinden übertragen, ergeben sich für den Kanton Einsparungen ungefähr in der Höhe des Mehraufwands, der durch einen Bildungskostenteiler 30:70 verursacht würde.

EL: Der Kantonsanteil beträgt 30 Prozent, woraus im Jahr 2014 44,9 Millionen Franken Beiträge resultierten. Wird der Kantonsanteil auf 10 bis 15 Prozent reduziert, ergeben sich für den Kanton Einsparungen ungefähr in der Höhe des Mehraufwands, der durch einen Bildungskostenteiler 30:70 verursacht würde.

Eine Kompensation der kantonalen Mehrkosten bei der Variante 30:70 über die IPV oder die EL erscheint damit grundsätzlich möglich. Wenn über die IPV oder die EL Kompensationen geleistet werden, entfällt der indirekte Effekt über den Ressourcenausgleich, da sich der mittlere Gemeindesteuerfuss nicht verändert. Die Kompensation muss daher nicht 27, sondern 28 Millionen Franken umfassen (Kosten für den Kanton bei Variante 30:70 ohne indirekten Effekt über den Ressourcenausgleich). Dieser Betrag wird über die IPV- oder die EL-Finanzierung zu den Gemeinden verlagert.

Während diese Kompensation zwischen Aufgabengebieten für den Kanton haushaltneutral wäre, träfe dies für die Gemeinden nicht zu, denn sowohl bei der IPV als auch bei den EL wird die Finanzierung des Gemeindeanteils nach Massgabe der mittleren Wohnbevölkerung auf die Gemeinden verteilt – nach einem anderen Schlüssel als die Bildungskosten. Die kombinierte Massnahme (Bildungskostenteiler 30:70 und Kompensation über die IPV- oder die EL-Finanzierung) führte bei den Gemeinden im Allgemeinen nicht zu einer Eins-zu-eins-Kompensation. Einige Gemeinden würden belastet, die ohne Kompensation entlastet worden wären, und umgekehrt.

Abbildung 2:
Nettoeffekt für Steuerpflichtige mit Kompensation über IPV oder EL bei der Variante 30:70



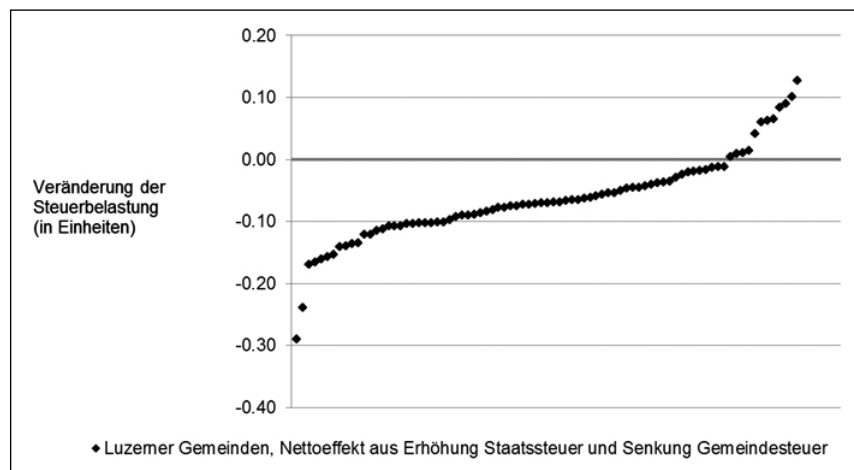
Die Abbildung 2 zeigt in Steuereinheiten, in welcher Grössenordnung die einzelnen Luzerner Gemeinden belastet (positive Werte) oder entlastet würden (negative Werte). Die Werte liegen zwischen einer Belastung um 0,009 Steuereinheiten (Luzern) und einer Entlastung um 0,025 Steuereinheiten (Altwis und Luthern). Die Stadt Luzern würde mit 1,4 Millionen Franken zusätzlich belastet, Horw und Kriens mit 100 000 Franken; Rothenburg würde um 120 000 Franken entlastet. Bei allen anderen Gemeinden betragen die Veränderungen weniger als 100 000 Franken (Modellrechnung auf der Basis des Rechnungsjahres 2014, vgl. Tabelle im Anhang).

Fazit: Die Variante 30:70 erscheint uns sowohl durch Kompensationen in anderen Aufgabenbereichen als auch durch Steuermassnahmen realisierbar. Trotz des relativ kleinen Anpassungsvolumens führen allerdings die Kompensationsmassnahmen bei Haushaltneutralität beim Kanton und bei den Gemeinden zu Abweichungen beim Steuerbedarf, und zwar nach unten und nach oben. Deshalb wäre es wohl sinnvoll, diese Massnahme durch eine kantonsseitige Steuermassnahme zu realisieren.

4.2 Erhöhung des kantonalen Kostenanteils von 25 auf 50 Prozent

Bei einer Erhöhung des kantonalen Kostenanteils um 25 Prozentpunkte würde der Kanton rund 133 Millionen Franken zusätzlich an die Betriebskosten der kommunalen Volksschule ausrichten. Eine Kompensation dieser Mehrausgaben des Kantons könnte nur über einen Steuerfussabtausch erfolgen. Mit einem Steuerfussabtausch kann diese Erhöhung beim Kanton und im Total aller Gemeinden haushaltneutral ausgestaltet werden. Weil die Entlastung der Gemeinden durch die Erhöhung des Kantonsanteils an den Bildungskosten nicht in allen Gemeinden gleich stark ausfällt, führt die Finanzierung über den Steuerfussabtausch jedoch für Steuerpflichtige einiger Gemeinden zu Mehrbelastungen, für andere zu Entlastungen. Die Abbildung 3 zeigt in Steuereinheiten, in welcher Grössenordnung die Steuerpflichtigen der einzelnen Luzerner Gemeinden durch einen Steuerfussabtausch zusätzlich belastet (positive Werte) oder entlastet würden (negative Werte).

Abbildung 3:
Nettoeffekt für Steuerpflichtige mit Steuerfussabtausch bei der Variante 50:50



Die Summe aller zusätzlichen Belastungen beläuft sich auf 21 Millionen Franken, wovon Steuerpflichtige in zwölf Gemeinden betroffen sind. Um genau diesen Betrag werden die Steuerpflichtigen in den übrigen Gemeinden entlastet. Damit dieser Effekt verringert oder ganz verhindert werden kann, braucht es Begleitmassnahmen. Während der Staatssteuerfuss für alle Steuerpflichtigen gleich stark erhöht wird (+0,23 Einheiten), sind die möglichen Steuersenkungen in den Gemeinden sehr unterschiedlich (zwischen -0,10 und -0,52 Einheiten). Für die Steuerpflichtigen ergeben sich Nettoeffekte zwischen +0,13 Einheiten und -0,29 Einheiten (Summe der Änderungen von Staats- und Gemeindesteuerfuss). Der Steuerfussabtausch führt zu einer starken Annäherung der Gemeindesteuerfüsse innerhalb des Kantons. Die Auswirkungen auf die Gemeinden können abgedeckt werden durch:

- ein neues Ausgleichsgefäss mit einmalig oder jährlich ermittelten Ausgleichszahlungen direkt zwischen den Gemeinden,
- Veränderungen im kantonalen Finanzausgleich (Ressourcen- und Bildungslastenausgleich).

Nachfolgend werden die beiden Massnahmen im Einzelnen beschrieben.

4.2.1 Einführung eines neuen Ausgleichsinstrumentes

Ein neues Ausgleichsinstrument sollte die Gewinne und die Verluste der Gemeinden (bzw. der Steuerzahlenden) möglichst effizient ausgleichen. Es ist möglich, die Gewinne und die Verluste jeder Gemeinde in jedem Jahr effektiv zu berechnen. Somit können auch horizontale Kompensationszahlungen zwischen den Gemeinden festgelegt werden, die für alle Gemeinden und Steuerpflichtigen zu haushaltneutralen Ergebnissen führen. Anreizeffekte können dabei allerdings nicht berücksichtigt werden: Verhaltensänderungen aufgrund des neuen Kostenteilers können nicht vorausgesagt werden, und da das neue Ausgleichsgefäss anhand effektiver Leistungen zu berechnen wäre, sind unerwünschte Anreizwirkungen nicht auszuschliessen. Die Komplexität des Prozesses und der administrative Aufwand durch den zusätzlichen Verwaltungsakt sind weitere Nachteile einer solchen Lösung. Es stellt sich insbesondere auch die Frage, wie lange eine solche Regelung gelten soll und wie lange solche jährlichen Ausgleichszahlungen berechnet werden sollen. Zu beachten ist ferner, dass vom Steuerfussabtausch vor allem Steuerpflichtige in ressourcenschwachen Gemeinden profitieren, während Steuerpflichtige in ressourcenstarken Gemeinden mehr belastet würden. Die Ausgleichszahlungen würden demnach von schwachen an starke Gemeinden fließen, was eine kommunikative Herausforderung sein dürfte. Deshalb beurteilen wir dieses Instrument eher skeptisch und nur bedingt geeignet.

4.2.2 Veränderungen im kantonalen Finanzausgleich

Da vor allem ressourcenstarke Gemeinden belastet und ressourcenschwache Gemeinden entlastet würden, sind auch Veränderungen im kantonalen Finanzausgleich denkbar, welche die Finanzflüsse in die gewünschte Richtung verändern. Im Ressourcenausgleich befanden sich im Jahr 2014 rund 83 Millionen Franken, wovon ein Viertel durch die ressourcenstarken Gemeinden finanziert wird; die Dotierung des Bildungslastenausgleichs beträgt knapp 24 Millionen Franken.

Erstens könnte die horizontale Abschöpfung bei den ressourcenstarken Gemeinden verringert werden, um sie von der Mehrbelastung aus dem Steuerfussabtausch zu entlasten. Damit verbunden ist zwar im Grossen und Ganzen eine Verschiebung in die beabsichtigte Richtung, jedoch sind die einzelnen Gemeinden, die durch den Steuerfussabtausch belastet werden, nicht in allen Fällen identisch mit denjenigen, die Beiträge an den horizontalen Finanzausgleich leisten. Die Ausgleichswirkung des Finanzausgleichssystems würde stark verringert. Durch die akzentuierte Polarität zwischen Kanton (nur Zahler) und Gemeinden (alle nur Empfängerinnen) würden Anreize verändert, und das System könnte politisch gefährdet werden.

Zweitens könnte der Bildungslastenausgleich überproportional stark verringert werden. Auch diese Massnahme wirkt grundsätzlich in die beabsichtigte Richtung. Nachteile sind aber, dass das Instrument nicht auf alle Gemeinden wirkt, sondern nur auf die Gemeinden, die einen Bildungslastenausgleich erhalten. Die Mehrbelastung der ressourcenstarken Gemeinden durch den neuen Bildungskostenteiler wird nur geringfügig ausgeglichen, weil diese nicht direkt an der Finanzierung des Bildungslastenausgleichs beteiligt sind. Die Berechnungen im Anhang gehen bereits davon aus, dass die Dotierung des Bildungslastenausgleichs verringert würde, und zwar proportional zum höheren Kantonsanteil an den Bildungskosten. Modellrechnungen haben gezeigt, dass eine überproportionale Reduktion des Bildungslastenausgleichs (bei entsprechend weniger starker Erhöhung des Staatssteuerfusses) die Spannweite der Nettoeffekte auf die Steuerpflichtigen verringern kann. Während diese Spannweite bei einem reinen Steuerfussabtausch zwischen +0,13 und -0,29 Steuereinheiten beträgt, verringert sie sich auf +0,11 bis -0,19 Steuereinheiten, wenn der Bildungslastenausgleich um drei Viertel reduziert wird. Noch stärkere Reduktionen zeitigen keine Verbesserungen mehr. Eine solche Begleitmassnahme im Bildungslastenausgleich ist also sinnvoll, kann aber das Grundproblem nicht lösen. Die Effekte sind zudem für die einzelnen Gemeinden sehr unterschiedlich. Durch die Kombination verschiedener Instrumente, die Besitzstandswahrungen und die anstehende Teilrevision des Finanzausgleichs ergeben sich komplexe Wirkungsmechanismen, die gegebenenfalls näher untersucht werden müssen.

Drittens könnte die Mindestausstattung verringert werden. Im Ressourcenausgleich gingen im Jahr 2014 28 von 83 Millionen Franken an Fusionsgemeinden, deren Besitzstand auch bei einer Senkung der Mindestausstattung garantiert ist. Die übrigen 55 Millionen Franken könnten reduziert werden, wodurch sich für den Kanton und die ressourcenstarken Gemeinden Einsparungen ergäben. Bei einer Senkung der Mindestausstattung verlieren jedoch einige Gemeinden den gesamten Ressourcenausgleich (wenn ihr Ressourcenindex nahe bei der heutigen Mindestausstattung liegt), während andere nur einen kleinen Teil einbüßen. Einige Gemeinden sind zudem vom Ressourcenausgleich nicht betroffen, wieder andere erhalten durch die Besitzstandswahrung garantierte Beiträge. Dadurch ist die Übereinstimmung zwischen «Gewinnerinnen» beim Steuerfussabtausch und «Verliererinnen» bei einer Senkung der Mindestausstattung nicht gegeben. Es ergeben sich nichtlineare und schwer kommunizierbare Effekte durch eine Kombination verschiedener Mechanismen, die Besitzstandswahrungen und die anstehende Teilrevision des Finanzausgleichs. Es würde sich um einen starken Eingriff in das funktionierende System handeln.

Fazit zur horizontalen Kompensation:

- Eine horizontale Kompensation ist notwendig, wenn der Kostenteiler 50:50 umgesetzt werden und zugleich die Veränderung der Luzerner Steuerlandschaft durch einen reinen Steuerfussabtausch nicht in Kauf genommen werden soll.
- Eine annähernd vollständige Kompensation der Effekte ist möglich, wenn dazu ein neues Ausgleichgefäss geschaffen wird. Vor allem mögliche negative Anreize, die zusätzliche administrative Komplexität und die Frage nach dem Zeithorizont sprechen gegen eine solche Lösung.
- Kompensationsmassnahmen über existierende Instrumente ermöglichen nur eine Annäherung an eine Haushaltneutralität aus Sicht der Steuerpflichtigen. Die dargestellten Lösungsansätze bewirken wiederum neue Gewinnerinnen und Verliererinnen und setzen teilweise unerwünschte Anreize. Durch die Wechselwirkung verschiedener Mechanismen entstehen äusserst komplexe Wirkungszusammenhänge.

4.3 Vorgehensmöglichkeiten

Wie die Abbildungen 1–3 zeigen, sind beide Erhöhungsvarianten mit grösseren Auswirkungen auf die finanzielle Situation von Kanton und Gemeinden verbunden. Dies gilt insbesondere für die Variante mit einem Kostenteiler 50:50, welche grosse Eingriffe in die Steuerlandschaft und in den kantonalen Finanzausgleich erfordern würde. Aber auch bei der Variante mit einem Kostenteiler 30:70 ist die Kompensations-

möglichkeit über andere Aufgabenbereiche (IPV oder EL) mit unterschiedlichen Auswirkungen auf die Gemeinden verbunden, obwohl hier beim Kanton und bei der Gesamtheit der Gemeinden die Haushaltneutralität einfacher erreicht werden könnte. Auf jeden Fall hätten beide Varianten bedeutende Auswirkungen auf die Finanzsituation des Kantons und der Gemeinden. Deshalb ist eine Realisierung – wenn überhaupt – nur im Rahmen einer umfassenden Prüfung der Aufgabenverteilung Kanton – Gemeinden angezeigt.

Falls eine Anpassung des Kostenteilers realisiert werden soll, erachten wir nur eine Lösung mit einer hälftigen Kostenteilung als sinnvoll, da sonst später immer wieder Anpassungen gefordert würden. Allerdings muss nochmals betont werden, dass es sehr schwierig sein wird, diese hälftige Finanzierung der Betriebskosten der Volksschulen durch Kanton und Gemeinden zu realisieren, da das betreffende Finanzvolumen sehr gross ist.

Vor Kurzem haben wir im Auftrag Ihres Rates die Aufgaben- und Finanzreform 2018 gestartet. In diesem Rahmen sollen alle Aufgaben- und Finanzbereiche des Kantons und der Gemeinden umfassend bearbeitet und geprüft werden. Da beide hier behandelten Varianten grosse Auswirkungen auf die finanzielle Situation von Kanton und Gemeinden haben, sollen diese nicht isoliert weiterbearbeitet werden. Die Bearbeitung der Thematik soll im Rahmen der Aufgaben- und Finanzreform 2018 stattfinden, welche eine umfassende Behandlung aller offenen Fragen ermöglicht.

5 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, von unserem Planungsbericht in zustimmendem Sinn Kenntnis zu nehmen.

Luzern, 20. Oktober 2015

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Reto Wyss
Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

**Kantonsratsbeschluss
über den Planungsbericht zum Kostenteiler
Kanton - Gemeinden in der Volksschulbildung**

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in den Bericht des Regierungsrates vom 20. Oktober 2015,

beschliesst:

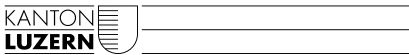
1. Vom Planungsbericht zum Kostenteiler Kanton - Gemeinden in der Volksschulbildung wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:



Staatskanzlei
Bahnhofstrasse 15
CH-6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch

