KANTON LUZERN

Regierungsrat

Luzern, 7. Januar 2020

ANTWORT AUF ANFRAGE A 164

Nummer: A 164
Protokoll-Nr.: 10
Eröffnet: 02.12.2019 / Finanzdepartement

Anfrage Roth David und Mit. über massive Fehler bei den Berechnungen zur AFR18

Zu Frage 1: Mit der Budgetierung werden die Diskrepanzen zwischen der Botschaft beziehungsweise Abstimmungsvorlage und der Budgetrealität in den Gemeinden immer grösser und offensichtlicher. Zu welchem Zeitpunkt wusste der Finanzdirektor, dass die prognostizierten Zahlen so nicht eintreffen? Zu welchem Zeitpunkt wusste dies der Gesamtregierungsrat?

Tatsächlich haben verschiedene Gemeinden in den letzten Wochen und Monaten aufgezeigt, dass Differenzen zwischen den Zahlen aus der Globalbilanz zur AFR18 und den kommunalen Budgets für das Jahr 2020 bestehen. Der Finanzdirektor wurde von einzelnen Gemeinden bereits im Sommer 2019 über entsprechende Befürchtungen informiert. Im Sinne einer konstruktiven Zusammenarbeit hat der Finanzdirektor zahlreiche Gespräche mit Gemeindevertretern geführt und veranlasst, dass die Differenzen im Detail besprochen werden.
In formellen und informellen Gesprächen hat sich dabei gezeigt, dass auch von der AFR18 unabhängige Faktoren entscheidenden Einfluss auf die Gemeindebudgets ausüben. Relevant waren oft exogene Entwicklungen (z. B. Veränderung der Schüler- und Einwohnerzahlen), politische Entscheide (z. B. ungenutzte Spielräume betreffend Ersatzabgaben Feuerwehr, IPV), die grundsätzliche Entwicklung der Gemeindefinanzen und deren Auswirkungen auf den Finanzausgleich und die vorsichtige Budgetierung der Gemeinden. In den vergangenen Jahren haben die Gemeinden im Mittel rund 97 Millionen Franken besser abgeschlossen als budgetiert. Wenn sich dieser Trend auch für das Jahr 2020 fortführt, würde sich wohl statt dem Mehraufwand ein Mehrertrag ergeben.
Ein vor kurzem erstelltes Papier des Verbands Luzerner Gemeinden hat unterschieden zwischen AFR18-bedingten Veränderungen und dem Einfluss davon unabhängiger Faktoren. Dabei zeigte sich für die Gemeinden insgesamt eine positive Bilanz der AFR18.
Entgegen den oft geäusserten Einschätzungen gilt es zudem festzuhalten, dass die grundsätzlichen Ziele der AFR18 erreicht werden konnten. So wurde die wichtigste Forderung der Gemeinden, die Kosten im Bereich Volksschule hälftig zwischen Kanton und Gemeinden zu teilen, erfüllt. Zudem konnten Finanz- und Aufgabenströme im Kanton entflochten und dank den Anpassungen im Finanzausgleich die Solidarität zwischen den Gemeinden gestärkt werden.
Um die Auswirkungen der AFR18 verlässlich abschätzen zu können, werden wir auf Basis tatsächlicher Rechnungsabschlüsse der Gemeinden einen Wirkungsbericht in Auftrag geben (vgl. dazu die Antwort zur Frage 9).
Auch wenn die Differenzen zwischen den Globalbilanzen und den kommunalen Budgets ihren Ursprung nicht nur in der AFR18 haben, nehmen wir die Bedenken der Gemeinden ernst. Sie zeigen, dass in den kommenden Jahren grosse Herausforderungen auf Kanton und Gemeinden zukommen und diese proaktiv angegangen werden müssen. Mit der neu initiierten

Begleitgruppe zur AFR18 wurde nun ein Gefäss geschaffen, um neben den üblichen Formaten der Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden die entsprechenden Themen frühzeitig zu erfassen.

Zu Frage 2: Aus welchen Gründen wurde für die Berechnung der finanziellen Auswirkungen nur gerade ein Jahr genommen? Wieso wurde das Jahr 2016 als Referenzjahr ausgewählt?

Die Zahlen aus dem Jahr 2016 waren im Zeitpunkt der Vernehmlassung im Frühling 2018 die aktuellsten. Im Sinne der Kontinuität wurde eine stabile Datenlage beibehalten. Zudem wiesen diese Zahlen, mit Ausnahme der Erbschaftssteuer, keine wesentlichen Ausreisser auf. Wegen einem einmaligen Ausreisser bei der Erbschaftssteuer wurden in diesem Bereich gemittelte Zahlen verwendet. Auch beim Finanzausgleich und bei den Vernetzungsbeiträgen wurden gemittelte Zahlen verwendet, nämlich die Datenjahre 2013–2015 beziehungsweise 2014–2016 (vgl. Globalbilanz 1, Seiten 1 und 2). In der Botschaft zur AFR18 wurde auf die dynamische Entwicklung bei den Massnahmen Volksschulbildung, Ergänzungsleistungen und individuelle Prämienverbilligung zur wirtschaftlichen Sozialhilfe hingewiesen. Damit wurde den voraussehbaren demografiebedingten Mengenentwicklungen Rechnung getragen, die sich im Vergleich zu den in der Globalbilanz verwendeten Bevölkerungszahlen aus dem Jahr 2016 ergeben.

Zu Frage 3: Wie hätte sich die Globalbilanz verschoben, wenn 2015 oder der Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2016 als Referenz herangezogen worden wären?

Es ist zu erwarten, dass eine andere Datengrundlage Veränderungen in der Globalbilanz zur Folge gehabt hätte. Die Wahl der Datengrundlage ist aber keine exakte Wissenschaft. Auch der Einbezug anderer Jahre oder die flächendeckende Berechnung auf Basis von Mittelwerten mehrerer Jahre hätte kein perfektes Bild ergeben. Zum einen wären in anderen Jahren Ausreisser möglich gewesen. Zum anderen hätte der Einbezug weiterer Jahre allenfalls auch noch Einflüsse weiterer Gesetzesänderungen oder gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen zur Folge gehabt, was die Komplexität noch weiter erhöht hätte.

Zu Frage 4: Welches Gremium hat über den Heranzug von bloss einem Referenzjahr entschieden? Der VLG, die Projektgruppe der Finanzdirektor oder der Gesamtregierungsrat? Wer hat das Jahr 2016 als Referenzjahr ausgewählt?

Verantwortlich für den Entscheid betreffend Datengrundlage war die paritätisch aufgebaute Projektsteuerung. Das heisst, der Entscheid wurde von Vertretern des Kantons sowie des Verbands Luzerner Gemeinden gemeinsam gefällt.

Zu Frage 5: Wusste der Finanzdirektor von der Dimension der Diskrepanzen? Wurde dies auch dem Gesamtregierungsrat sowie der Planungs- und Finanzkommission mitgeteilt? Wenn ja, wann? Wenn nein, warum nicht?

Im Moment können nur Aussagen gemacht werden betreffend Unterschieden zwischen der Globalbilanz zur AFR18 und den kommunalen Budgets. Wie in der Antwort zur Frage 1 erläutert wurde, ist ein solcher Vergleich nicht aussagekräftig.

Zu Frage 6: Mehrere Gemeinden und Parteien haben während den parlamentarischen Beratungen wie auch im Vorfeld der Abstimmung darauf hingewiesen, dass die Globalbilanzen nicht der Realität entsprechen. Wurden diese Einwände seitens des Regierungsrates, der

Projektsteuerung oder des VLGs überprüft? Wenn nein, warum nicht? Wenn ja, von wem und mit welchem Ergebnis? Welche Schlüsse wurden aus diesem Ergebnis gezogen?

Was die Qualität der Datengrundlage in den Globalbilanzen betrifft, ist Folgendes festzuhalten: Aufgeworfen wurden einerseits Fragen zu Differenzen zwischen den Globalbilanzen und den kommunalen Budgets ab 2020. Hierzu sei auf die Antwort zur Frage 1 verwiesen. Andererseits wurde moniert, dass sich die Gemeinden nicht in allen Teilen der Globalbilanz wiederfinden können. Ein Beispiel dazu war 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 exakt auf die Gemeinden aufgeteilt werden. In diesem Zusammenhang verweisen wir ebenfalls auf den Planungsbericht B 19 «Kostenteiler Kanton - Gemeinden in der Volksschulbildung» vom 20. Oktober 2015, in dem sehr transparent aufgezeigt wurde, welche unterschiedlichen Auswirkungen des Kostenteilers 50:50 für die Volksschule in den einzelnen Gemeinden hat.

In der paritätisch aufgebauten Projektorganisation wurden die verschiedenen Meinungen angehört und entsprechend aufgenommen. Die Gegner der Reform hatten im parlamentarischen Prozess und im Abstimmungskampf Gelegenheit, ihre Argumente einzubringen. Das Luzerner Kantonsparlament und die klare Mehrheit der Luzerner Bevölkerung hat den Reformvorschlag zur AFR18 unterstützt.

Zu Frage 7: Gab es innerhalb der Projektsteuer, der Gesamtprojektleitung oder in Arbeitsgruppen der Teilbereiche Hinweise von Mitgliedern, die auf mögliche Diskrepanzen hinwiesen? Wenn ja von wem und wie wurden diese berücksichtigt?

Jene Verwerfungen, die in der AFR18 begründet waren, wurden in der Projektorganisation intensiv diskutiert und berücksichtigt. Dem Wunsch der Gemeinden entsprechend wurde ein Ausgleichssystem geschaffen, das jene Gemeinden entlastet, die aus der AFR18 übermässig belastet werden (Einmalbetrachtung).

Zu Frage 8: Wenn die Globalbilanz auf einem Grundirrtum basiert, was bedeutet dies für die Legitimität der Volksabstimmung? War sich die Bevölkerung der Auswirkungen auf die Gemeinden bewusst? Waren sich die Finanzvorsteher der Gemeinden über die Auswirkungen der AFR18 bewusst?

Stand heute lassen sich die Globalbilanzen der AFR18 erst mit den Gemeindebudgets für das Jahr 2020 vergleichen. Wie in der Antwort zur Frage 1 beschrieben, ist dieser Vergleich nicht aussagekräftig. Ein Grundirrtum liegt nicht vor. Mit der Abstimmung zur AFR18 wurde über ein System befunden, das sich mit der Entwicklung der Zahlen aus den Gemeinderechnungen dynamisch entwickelt. Es war allen Beteiligten des Projektes klar, dass die Zahlen im Finanzausgleich 2020 von jenen in der Globalbilanz der AFR18 abweichen werden. Bei den Globalbilanzen zur AFR18 handelt es sich um Modellrechnungen auf der Basis der Daten des Jahres 2016 beziehungsweise betreffend den Finanzausgleich auf der Basis der Datenjahre 2013-2015. Die Bilanzen stellen die theoretischen Effekte dar, die bei einer Umsetzung der Vorlage in den Jahren 2014-2016 eingetroffen wären. Dies wurde bereits in der Vernehmlassungsbotschaft (S. 68 f.) und dann in der Botschaft B 145 vom 16. Oktober 2018 über die Aufgaben- und Finanzreform 18 (S. 72 f.) sowie in der entsprechenden Volksbotschaft vom 19. März 2019 (S. 12) klar festgehalten. Wir haben das zusätzliche Informationsbedürfnis diesbezüglich erkannt und mit der Begleitgruppe zur AFR18 sowie einer Verstärkung der Kommunikation entsprechende Gegenmassnahmen eingeleitet.

Zu Frage 9: Die vom Kanton eingesetzte Arbeitsgruppe soll gemäss Medienberichten nach Massnahmen zur Abfederung der zu hohen Gemeindebelastung suchen. Ist es für den Regierungsrat vertretbar, so kurz nach einer Abstimmung schon wieder Reformen an der Abstimmungsvorlage vorzunehmen?

Es werden weder Anpassungen an der Abstimmungsvorlage vorgenommen, noch steht eine Abfederung zur Diskussion. Das Ergebnis der Volksabstimmung wird unverändert umgesetzt. Auf Basis der jetzigen Datenlage (Budgetzahlen) lässt sich keine verlässliche Abschätzung betreffend Abweichungen 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.

Es ist uns ein grosses Anliegen, die Gemeinden bei der Einführung der AFR18 zu begleiten und einen 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.

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 beider 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.

Um einen allfälligen Korrekturbedarf in der mittleren Frist abschätzen zu können, werden wir einen Wirkungsbericht erstellen. Die Themenschwerpunkte dafür werden in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden erarbeitet. 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.

Zu Frage 10: Wer nimmt Einsitz in dieser Arbeitsgruppe? Sind auch Kritiker der AFR18 in dieser Arbeitsgruppe involviert?

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.

Die Ergebnisse der Arbeiten in der Begleitgruppe werden in geeigneter Form allen Gemeinden und der interessierten Öffentlichkeit zugänglich gemacht.