



KANTONSRATSPROTOKOLL

Sitzung vom 29. Januar 2019
Kantonsratspräsidentin Hildegard Meier-Schöpfer

B 145 A Aufgaben- und Finanzreform 18; Entwurf Mantelerlass AFR18 – Gesetz über die Aufgaben- und Finanzreform 18 (Mantelerlass AFR18) / Finanzdepartement

1. Beratung

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

Rolf Born: Mit der teilweisen Erheblicherklärung der Motion M 613 hat der Kantonsrat am 23. Juni 2015 eine Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ausgelöst. In Zusammenarbeit mit allen Luzerner Gemeinden wurden in diesem Projekt 270 Aufgaben des Kantons und der Gemeinden überprüft. Es ging dabei darum, die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen sinnvoll zwischen Kanton und Gemeinden zu optimieren. Mit der Aufgaben- und Finanzreform 18 (AFR18) werden zudem zwei Themenbereiche neu geregelt, welche erhebliche finanzielle Auswirkungen mit sich bringen: zum einen ein neuer Kostenteiler für die Volksschule, wo die Kosten im Verhältnis 50:50 zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt werden; zum anderen eine neue Aufgabenteilung im Wasserbau, wo der bauliche Unterhalt bei den öffentlichen Gewässern und der betriebliche Unterhalt bei den grossen öffentlichen Gewässern neu vollständig auf den Kanton übertragen werden. Mit den geplanten Neuerungen beim Bildungskostenteiler und beim Wasserbau werden die Gemeinden im Umfang von 200 Millionen Franken entlastet. Für das Projekt galt ursprünglich immer die Vorgabe, dass sämtliche Verschiebungen haushaltsneutral zu erfolgen hätten; für den Kanton sollte nach dem Konsolidierungsprogramm 2017 (KP17) eine Entlastung im Umfang von 20 Millionen Franken resultieren. Deshalb müssen umfangreiche Aufgaben und deren Finanzierung neu auf die Gemeinden übertragen werden. Es geht um die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, die Verbilligung der Krankenkassenprämien für Bezüger von wirtschaftlicher Sozialhilfe, eine Neuverteilung der Einnahmen aus Sondersteuern, der Motofahrzeugsteuer und der LSV, eine Reduktion der kantonalen Finanzausgleichszahlungen an die Gemeinden und einen Steuerfussabtausch: Der Kanton erhöht seinen Steuerfuss um eine Zehntelseinheit, die Gemeinden senken ihre Steuerfüsse im selben Umfang. Die WAK hat die AFR18 an ihrer Sitzung vom 15. November 2018 behandelt. In den Diskussionen sind die umfassenden Vorarbeiten der Verwaltung und der Gemeinden im Grundsatz positiv gewürdigt worden. Die Anpassungen beim Bildungskostenteiler und beim Wasserbau sind grundsätzlich als gute Lösungen bezeichnet worden. Dagegen führten der Zeitplan der Behandlung der Vorlage und die Koordination mit den Steuervorlagen zu kontroversen Beurteilungen. Für den Ausgleich der Lastenverschiebungen werden in der Botschaft B 145 künftige Erträge aus der Steuergesetzrevision des Bundes und des Kantons eingerechnet. Für eine Mehrheit der WAK bestand deshalb zum Zeitpunkt der Beratung ein erhebliches Risiko für die Umsetzung

der Gegenfinanzierung. Dieses sollte durch die Verknüpfung der AFR18 mit der Steuergesetzrevision in einem Mantelerlass reduziert werden. Die AFR18 sollte aus der Sicht einer Mehrheit der Mitglieder erst dann abschliessend beurteilt werden, wenn bezüglich der Erträge aus den Steuergesetzrevisionen Klarheit herrscht. In der Detailberatung der Vorlage sind zahlreiche Anträge behandelt, beurteilt und abgelehnt worden. Die Kommission hat an der AFR18 inhaltlich keine Anpassungen vorgenommen. Nach der 1. Beratung in der Kommission sind im November 2018 folgende Beschlüsse gefasst worden: Erstens: Die WAK empfiehlt dem Kantonsrat Eintreten auf die Botschaft B 145. Zweitens: Rückweisung der Botschaft B 145 mit dem Auftrag an den Regierungsrat, einen Mantelerlass mit der AFR18 und der Steuergesetzrevision 2020 dem Kantonsrat zu unterbreiten. Nach der Detailberatung hat die Kommission die Vorlage in einer Eventualabstimmung abgelehnt. Am 10. Januar 2019 hat die WAK die Botschaft B 147 über die Steuergesetzrevision 2020 behandelt. Gestützt auf die Diskussion und die Ergebnisse hat sich ergeben, dass das Risiko der Gegenfinanzierung der AFR18 anders beurteilt wird. Es ist daher heute zu berücksichtigen, dass die Fraktionssprechenden wohl die von der WAK im November beschlossenen Anträge nicht mehr unterstützen und andere Anträge zur AFR18 formulieren. In der Kommission sind wir so verblieben, dass der Kommissionspräsident die ursprünglichen Entscheide der Kommission vom November 2018 vermitteln und vertreten wird.

Für die CVP-Fraktion spricht Franz Bucher.

Franz Bucher: Bei der AFR18 handelt es sich um eine sehr komplexe Vorlage, die auch noch mit anderen Geschäften wie dem Wasserbaugesetz und der Steuergesetzrevision 2020 verknüpft ist. Die CVP ist sich der Tragweite und Komplexität der Geschäfte bewusst. Die CVP hat in der letzten Session die Abtraktandierung dieses Geschäftes verlangt, da über die Gegenfinanzierungen aus der Steuergesetzrevision 2020 noch nichts Definitives bekannt war. In der Zwischenzeit wurde ein Kompromiss unter den bürgerlichen Parteien betreffend die kantonalen Steuergesetzanpassungen gefunden. Nun ist hier bekannt, was heute politisch das maximal Machbare ist, das aus der Vorlage des Regierungsrates umgesetzt werden kann. Ebenfalls ist jetzt definitiv bekannt, dass gegen die STAF das Referendum zustande gekommen ist. Darüber freut sich die CVP überhaupt nicht, da der Kanton bereits mit grossen Mehreinnahmen aus der STAF in den Finanzplänen gerechnet hat. Erst nach dem 19. Mai 2019 wird definitiv bekannt sein, wie es weitergeht und ob die eingerechneten Mehrerträge nun auch realisiert werden können. Falls dies nicht der Fall ist, hat der Kanton Luzern im Budget 2020 grosse finanzielle Löcher, die auf irgendeine andere Art kompensiert werden müssen. Das Fazit ist, dass wir auch heute noch nicht alle wichtigen Parameter der Gegenfinanzierung der AFR18 kennen. Trotzdem wird die CVP auf die Botschaft B 145 eintreten und auf die Rückweisung gemäss Antrag der WAK verzichten. Ebenfalls wird die CVP den Antrag der WAK auf Ablehnung nicht mehr unterstützen. Die Anträge auf Rückweisung und Ablehnung kamen vor allem wegen der CVP zustande. Zum Zeitpunkt der Dezember-Session waren die Gegenfinanzierungen aus der Steuergesetzrevision völlig unbekannt. Da sich nun aber die Ausgangslage seit Dezember 2018 verändert hat, ist die CVP bereit, die 1. Beratung der AFR18 heute durchzuführen. Mit der AFR18 werden sehr grosse Finanz- und Aufgabenverschiebungen im Umfang von rund 200 Millionen Franken vorgenommen. Der Hauptgrund liegt bei der Gegenfinanzierung des Volksschulkostenteilers, die über 160 Millionen Franken Kostenverschiebungen verursacht. Die CVP ist bereit, den Volksschulkostenteiler 50:50 umzusetzen, sofern die entsprechenden Gegenfinanzierungen auch sichergestellt sind. Für die CVP stimmen nicht alle Gegenfinanzierungen, aber die Vernehmlassung hat klar aufgezeigt, dass die Gemeinden diesen Kostenteiler möchten. Eine jahrelange Diskussion kann so abgeschlossen werden. Die Gemeinden müssen sich aber der Konsequenzen bewusst sein und sämtliche dazu notwendigen Kosten- und Aufgabenverschiebungen akzeptieren. Von den einzelnen Massnahmen sind nicht alle Gemeinden gleich betroffen. Einige trifft es vor allem beim Wasserbau und beim Finanzausgleich, andere vor allem bei den Sondersteuern und dem Steuerfussabtausch. Der CVP ist es bewusst, dass über die einzelnen Massnahmen der AFR18 keine grossen

Diskussionen geführt werden können, da das Herausbrechen einzelner Massnahmen das ganze Gefüge der AFR18 stark gefährdet. Es gibt eigentlich nur die Frage zu beantworten, ob der Volksschulkostenteiler unterstützt wird oder nicht. Das Ziel der Übungsanlage der AFR18 war, dass der Kanton ein Plus von 20 Millionen Franken hat und die Gemeinden in der Summe etwa ausgeglichen betroffen sind sowie dass eine einzelne Gemeinde nicht mehr als 60 Franken pro Einwohner verliert. Damit diese Ziele auch erreicht werden, ist ein Steuerfussabtausch zwischen dem Kanton und den Gemeinden von einer Zehntelseinheit notwendig. Im Kontext des gesamten Geschäftes AFR18 und Steuergesetzrevision 2020 ist die CVP bereit, auch diese Massnahme mitzutragen im Bewusstsein, dass mit dieser Massnahme die Gemeindeautonomie relativ stark geritzt wird. Aber ohne diese Massnahme ist es unmöglich, die Finanzströme gemäss Vorgaben zu regeln. Wer also den Volksschulkostenteiler 50:50 will, muss den Steuerfussabtausch gutheissen und auch die Revision des Steuergesetzes inklusive STAF unterstützen. Ohne diese Gesamtbetrachtung geht für den Kanton und bei vielen Gemeinden die Rechnung nicht auf. Bei den Gemeinden ist zu berücksichtigen, dass in der Globalbilanz eine bis drei grosse Entlastungen oder Mehreinnahmen enthalten sind, die in den heutigen Erfolgsrechnungen der Gemeinden noch nie oder sicher nicht in dieser Höhe aufgetreten sind, oder Gelder, die in einen Selbstfinanzierungsfonds geleitet werden. Mit einer direkten Entlastung durch alle Massnahmen kann deshalb nicht gerechnet werden, und sie wird deshalb auch in den Erfolgsrechnungen nie ersichtlich sein. Die CVP war von Anfang an mit dem Beratungsterminplan des Regierungsrates betreffend AFR18 und Steuergesetzrevision 2020 nicht zufrieden. Für die CVP war es immer sehr wichtig, dass vor der Verabschiedung des Gesamtpaketes AFR18 auch die Gegenfinanzierungen bekannt sein müssen und die beiden Botschaften B 145 und B 147 in derselben Session behandelt werden. Nun sind wenigstens die Ergebnisse der kantonalen Steuergesetzrevision 2020 bekannt. Es muss jetzt ausgelotet werden, welche Risiken heute höher sind. Wird nun die AFR18 in 2. Beratung im Februar 2019 beraten und erfolgt die Volksabstimmung am 19. Mai 2019, weiss das Stimmvolk nicht, ob die STAF in der vorliegenden Form umgesetzt wird oder nicht. Hier besteht also das Risiko, dass die AFR18 vom Volk gutgeheissen und die STAF abgelehnt wird. Die CVP hofft natürlich, dass sich alle Luzerner Parteien für die STAF auf Bundesebene stark machen, da sie für Luzern wirklich nur Vorteile bringt. Alles andere wäre ein No-Go. Die CVP Schweiz hat am letzten Samstag an der Delegiertenversammlung bereits ein Ja beschlossen. Eine Ablehnung würde vor allem den Kanton Luzern heftig treffen, denn dann könnten grosse Mehreinnahmen für das Jahr 2020 nicht realisiert werden. Falls die 2. Beratung im Juni 2019 durchgeführt wird – nach der Volksabstimmung zur STAF –, wäre bekannt, wie es mit der STAF weitergeht. Aber es braucht eine Übergangsfinanzierung für das Jahr 2020 von 20 Millionen Franken für den Kanton. Wie soll diese aussehen, und wer finanziert das Ganze? Sind es die Gemeinden mit der Verlängerung der EL-Zahlungen? Ist es der Kanton, der das Problem über die Schuldenbremse löst? Der Kanton hätte mit der SNB-Doppelauszahlung wieder etwas mehr Luft bei der Schuldenbremse. Nach intensiven und kontrovers geführten Diskussionen in der Fraktion ist die CVP grossmehrheitlich der Meinung, dass die Beratungen der AFR18 und der Steuergesetzrevision 2020 gemäss Sessionsplanung mit Stand 16. Januar 2019 durchgeführt werden sollen. Ebenfalls soll die Volksabstimmung zur AFR18 am 19. Mai 2019 stattfinden. In der Abstimmungsbotschaft muss das Stimmvolk transparent informiert werden. Ebenfalls muss auf die Konsequenzen einer Zustimmung oder Ablehnung hingewiesen werden. Das Stimmvolk darf die Katze nicht im Sack kaufen. Die CVP tritt auf das Geschäft ein und stimmt der Botschaft B 145 zu, falls keine Änderungen vorgenommen werden.

Für die SVP-Fraktion spricht Reto Frank.

Reto Frank: Die AFR18 enthält Leistungen, die durch den Kantonsrat mit der Motion M 613 von Ludwig Peyer am 23. Juni 2015 mit 80 zu 24 Stimmen bestellt worden sind. Die teilweise erheblich erklärte Motion fordert den Regierungsrat auf, eine Aufgaben- und Finanzreform für den Kanton einzuleiten, was er mit der vorliegende AFR18 gemacht hat. Die Finanz- und Aufgabenströme zwischen Kanton und Gemeinden sind unter

Beachtung des AKV-Prinzips entflechtet und neu geregelt worden. Der schon lange geforderte Volksschulkostenteiler 50:50 zwischen Kanton und Gemeinden ist eingeplant, die Aufgabenteilung im Wasserbau ist neu geregelt, und die Anpassung beim Finanzausgleich ist eingeplant. Das damals formulierte Ziel der Motion war es, spätestens ab 2020 das finanzielle Gleichgewicht sowohl im Kanton als auch in den Gemeinden wiederherzustellen und den notwendigen Handlungsspielraum für eine nachhaltige Entwicklung des Kantons zu sichern. An diesem Ziel will die SVP festhalten. Die SVP will die AFR18 als Ganzes zusammenhalten, Veränderungen lehnen wir ab. Aus dem komplexen Umverteilungsprojektplan von Aufgaben und Finanzen in der Höhe von rund 200 Millionen Franken ist unter intensiver Mitwirkung des Verbandes der Luzerner Gemeinden (VLG) ein austariertes und von einer grossen Mehrheit von den 83 Luzerner Gemeinden akzeptiertes und getragenes Kompromisswerk AFR18 entstanden. Die AFR18 muss in der Beratung als gesamtes Gebilde beurteilt werden und nicht nur herausgebrochene Einzelpositionen. Man kommt sonst keinen Schritt weiter, wenn man sich in Einzelpositionen verliert. Es gibt Gemeinden, die aus ihrer Sicht durchaus berechnete Anliegen für Änderungen an Einzelpositionen hätten, was andere Gemeinden aber wiederum wohl ablehnen würden. Insgesamt wird die AFR18 von den Gemeinden grossmehrheitlich akzeptiert, und das Verhandlungsergebnis wird von ihnen mitgetragen. Für einzelne Gemeinden sind Härteausgleichszahlungen vorgesehen. Ganz kostenneutral, wie anfänglich angedacht, hat man die Umverteilung von Aufgaben und Finanzen nicht lösen können. Als Gegenfinanzierung sind Erträge aus der kantonalen Steuergesetzrevision und aus der Steuergesetzrevision STAF des Bundes eingerechnet worden. Mit dem bürgerlichen Schulterschluss zur Steuergesetzrevision 2020 ist eine tragbare Basis geschaffen worden, auf der man weiter aufbauen kann. Damit das Volk am 19. Mai 2019 über die AFR18 überhaupt befinden kann und diese nach einer Annahme durch das Volk auch umgesetzt werden kann, muss eine genau bestimmte Zeitfolge von Beratungen von verschiedenen Gesetzesrevisionen eingehalten werden. Der gesamte Zeitplan ist an einen fixen Zeitpunkt geknüpft, nämlich an die Verfügungen zum Finanzausgleich, die spätestens im Juni 2019 gemacht werden müssen. Falls die AFR18 heute abgelehnt oder an den Regierungsrat zurückgewiesen wird, werden damit denkbar schlechte Voraussetzungen für die Umsetzung eines komplexen Prozesses geschaffen mit all den wichtigen Geschäften und zeitlichen Abhängigkeiten für einen stabilen Finanzhaushalt beim Kanton und bei den Gemeinden. Wenn die 1. Beratung der AFR18 erst nach der Abstimmung zur STAF und nach der 2. Beratung der Steuergesetzrevision 2020 sowie nach einem allfälligen Referendum gegen die kantonale Steuervorlage durchgeführt werden soll, verschiebt sich das Geschäft AFR18 um mindestens ein Jahr. Das gäbe einen grossen Scherbenhaufen, der für den Kanton und für die Gemeinden grosse finanzielle Konsequenzen hätte, vor allem für die Gemeinden, da die Aufgabenaufteilung beim Wasserbau nicht realisiert werden könnte. Bei gewissen Gemeinden besteht aber gerade ein Bedürfnis nach Sicherheit, diesbezüglich vorwärtszumachen. Auch der Volksschulkostenteiler bliebe bei 75:25 zu Ungunsten der Gemeinden. Da die Gemeinden deshalb insgesamt viel schlechter fahren würden und keine AFR18 oder eine verspätete AFR18 gegen die Interessen der Gemeinden ist, würde wohl auch der VLG entsprechend reagieren. Die Ziele, die man mit der Motion verfolgt hat – das finanzielle Gleichgewicht sowohl im Kanton als auch in den Gemeinden spätestens ab 2020 wiederherzustellen und den notwendigen Handlungsspielraum für eine nachhaltige Entwicklung des Kantons gesichert zu haben –, können dann klar nicht erreicht werden. Der Terminplan ist sportlich, aber der Kanton kann sich ein Zuwarten nicht leisten. Ohne AFR18 fehlen ihm 20 Millionen Franken pro Jahr, die Lösung beim Wasserbau scheitert, und den Gemeinden drohen teure Übergangslösungen. Gleichzeitig gibt es auch beim Volksschulkostenteiler vorläufig keine Veränderungen. Die SVP lehnt sämtliche Rückweisungs- und Ablehnungsanträge ebenso ab wie sämtliche Anträge, die Einzelpositionen aus dem Gesamtpaket herausbrechen und verändern wollen. Die SVP tritt auf die Botschaft B 145 ein und stimmt ihr als Ganzes zu.

Für die FDP-Fraktion spricht Georg Dubach.

Georg Dubach: Der Regierungsrat unterbreitet uns mit dem äusserst umfangreichen Entwurf zum Mantelerlass zur AFR18 eine schwierige Aufgabe. Dabei steht vor allem die Anpassung des Kostenteilers im Volksschulbereich auf 50:50 im Zentrum. Zudem will der Kanton mit dem neuen Gewässergesetz die Aufgaben und Kosten bei den öffentlichen Gewässern übernehmen. Eine Neuverteilung von diversen Erträgen und Übernahmen von Kosten beziehungsweise veränderte Ertragsteiler und ein Steuerfussabtausch sollen eine Kompensation der übernommenen Aufgaben zugunsten des Kantons beinhalten. Der Kanton Luzern will aus der AFR18 und der Anpassung des Finanzausgleichs ab 2020 konkret eine nachhaltige Entlastung von 20 Millionen Franken erreichen, insbesondere aufgrund der jüngeren Entwicklungen bei den Kantons- und Gemeindefinanzen. Dabei handelt es sich mit 200 Millionen Franken um die grösste Umverteilung in den letzten zehn Jahren. Im Zentrum der Beurteilung der AFR18 steht für die FDP, ob diese für die Mehrheit der Gemeinden und den Kanton – und damit für die Bevölkerung – einen spürbaren Mehrwert bringen wird. Die in der Vorlage enthaltenen Bereinigungen stellen gute Ansätze dar und entsprechen einigen seit langer Zeit bestehenden politischen Erwartungen. Es ist anzuerkennen, dass die vorliegende Botschaft eine verbesserte Fassung gegenüber jener der Vernehmlassung darstellt. Ein grosser Teil der neuen Massnahmen, wie beispielsweise die Reduktion der Anrechnung im Wasserbau, die Volksschulkostensteuerung bezüglich Mindestbestände sowie die Anpassungen des Bildungslasten- und Ressourcenausgleichs unterstützen wir. Hingegen stehen wir den Anrechnungen bei Gemeinden und der Justierung beziehungsweise Aufteilung der Sondersteuern kritisch gegenüber. Den Steuerfussabtausch im Teilprojekt Finanzen beurteilen wir als eher heikel, insbesondere weil uns zu solchen Massnahmen die Auswirkungen und Erfahrungswerte fehlen. Wir müssen uns bewusst sein, dass die verbindliche Festlegung der Steuerfüsse durch den Gesetzgeber für das Rechnungsjahr 2020 die Bürgerinnen und Bürger einschränken wird. Ohne Kenntnis zu haben von der Bedeutung der Steuergesetzrevision 2020 als Gegenfinanzierung zur AFR18, kritisierten wir diese in der Vernehmlassung stark und haben die Begleitmassnahmen entsprechend klar abgelehnt. Zu dieser kritischen Haltung, vor allem gegenüber der geplanten Gewinn- und Vermögenssteuererhöhung, stehen wir nach wie vor. Mit dem bürgerlichen Kompromiss zur Steuergesetzrevision wollen wir jedoch mithelfen, die starren politischen Fronten aufzuweichen. Nur so wird das Wohlergehen des Kantons getreu dem Motto „Gemeinsam weiterkommen“ über sture Parteipositionen gestellt. Weiter müssen wir zur Kenntnis nehmen, dass die Regierung, der VLG und gegen 70 Gemeinden hinter dieser Vorlage stehen. Einstimmig beurteilt die FDP den Antrag der WAK als untauglich. Eine Verknüpfung der AFR18 mit der Steuergesetzrevision in einem Mantelerlass verletzt den Grundsatz der Einheit der Materie und ist daher nicht zulässig. Zudem würden Verwerfungen provoziert, dem Kanton fehlten für das Budget 2020 rund 20 Millionen Franken, die anstehenden Wasserbauprojekte könnten nicht umgesetzt werden und der neue Bildungskostenteiler würde einmal mehr vertagt. Im Interesse der Mehrheit der Gemeinden und in der Verantwortung des Kantons Luzern tritt die FDP auf die Botschaft B 145 ein und stimmt der Vorlage gemäss Antrag der Regierung – inklusive des vorgeschlagenen Zeitplans – zu. Sämtliche dazu eingereichten Anträge lehnen wir ab.

Für die SP-Fraktion spricht Jörg Meyer.

Jörg Meyer: Die SP anerkennt die beachtliche Arbeit und die Aktivitäten, die hinter dieser wahrlich komplexen Vorlage stecken. Leider werde ich den Lobgesang auf die AFR18 etwas stören. Zuerst eine wichtige Bemerkung: Die AFR18 besteht aus zwei Teilen, dem inhaltlichen und dem finanziellen, also der Gegenfinanzierung. Diesbezüglich möchte ich etwas klarstellen, das uns in den letzten Wochen immer wieder vorgeworfen wurde, nämlich dass wir grundsätzlich gegen diese Aufgabenreform sind. Das stimmt nicht. Im Grundsatz anerkennt die SP die Bemühungen, zwischen den Staatsebenen das AKV-Prinzip einzuhalten. Aus diesem Grund unterstützen auch wir den inhaltlichen Teil, das heisst die Zuordnung des Wasserbaus und die damit einhergehenden Zuständigkeitsverschiebungen. Wenn es schon seit Jahren einem Bedürfnis der Gemeinden zu entsprechen scheint, einen Volksschulkostenteiler von 50:50 einzuführen, sind wir auch bereit, auf diese Diskussion

einsteigen. Die SP lehnt also die AFR18 nicht einfach ab. Dann kommt aber der zweite Teil der AFR18, nämlich die Gegenfinanzierung. Nebst dem AKV-Prinzip gibt es aber auch noch Prinzipien zu beachten wie den Föderalismus beziehungsweise die Gemeindeautonomie, die Verhältnismässigkeit oder die mittel- und langfristige Perspektive, insbesondere für die Gemeinden. Das Loblied auf das Konzept der Gegenfinanzierung müssen wir stören. Unter einem etwas breiteren Blickwinkel kommen wir zum klaren Schluss, dass die Botschaft vom Gegenfinanzierungskonzept her gesehen untauglich ist und dass der vorgesehene Zeitplan als unhaltbar zu bezeichnen ist. Im Gegensatz zu meinem Vorredner von der FDP sind wir sogar der Meinung, dass die Vorlage seit der Vernehmlassung verschlimmbessert wurde. Die SP will deshalb gar nicht erst auf das Geschäft eintreten. Sollte Eintreten beschlossen werden, wird die SP sich dafür einsetzen, dass eine sorgfältige politische und parlamentarische Bearbeitung aufgrund von klaren Fakten möglich wird. Das würde aber den entsprechenden politischen Mut erfordern. Für uns stehen folgende Hauptgründe in der Kritik: Der Volksschulkostenteiler 50:50 bedingt finanzpolitische Verrenkungen, die schon beinahe als abenteuerlich bezeichnet werden müssen. Die gesamten herbeigerechneten Entlastungen beruhen auf inhaltlich wie auch vor allem vom politischen Prozess her betrachtet ungesicherten Annahmen. Das Parlament muss nicht nur eine, sondern mehrere Katzen im Sack kaufen. Für den zwanghaft angestrebten Ausgleich entstehen Verknüpfungen, die inhaltlich sachfremd sind, eine notwendige Diskussion verunmöglichen und deshalb untauglich sind. Statt nur kurzfristig die kantonale Finanzplanung vermeintlich ins Trockene zu bringen, gilt es die mittel- und langfristigen Auswirkungen auf die Gemeinden zu betrachten. Mit der vorliegenden Botschaft werden die Gemeinden über kurz oder lang zu den Verlierern gehören. Wenn bei den Volksschulen das AKV-Prinzip mit dem Kostenteiler 50:50 perfekt eingehalten werden soll, erreicht man das nur, indem man bei anderen Aufgabenbereichen Verrenkungen macht und bereit ist, das ganze AKV-Prinzip zu opfern. Die ganze Vorlage beruht auf mehrfach ungesicherten Annahmen, damit es unten rechts in der Exceltabelle schlussendlich einfach aufgeht. Mit den neuen Entscheiden zur Steuergesetzrevision – mit der Halbierung der Erträge – entziehen die Bürgerlichen der Gegenfinanzierung definitiv den Boden. Wer dies nicht wahrhaben will, betreibt Augenwischerei. Dann sind natürlich auch noch die ganzen Annahmen aus der Steuerreform des Bundes, die inhaltlich hoch umstritten und keineswegs gesichert sind. Zudem verunmöglicht es der zeitliche Ablauf, anhand von Fakten zu entscheiden und allenfalls in einer Volksbotschaft möglichst gut zu erklären, dass das alles miteinander zu tun hat. In der Antwort zur Anfrage A 690 von Irene Keller wird ausgeführt, dass das schon die Einheit der Materie verletzen würde. Aber Sie tun politisch kommunikativ genau das, weil sie keine andere Chance haben. Haben Sie schon einmal eine Vorlage beraten, die zum Gelingen auf so umstrittene Grundlagen so zentral angewiesen ist, die sie aber beim Entscheiden gar nicht definitiv kennen? Kann dies noch als sorgfältige und vernünftige Parlamentsarbeit bezeichnet werden? Zu den inhaltlichen Verknüpfungen: Wie der Mitbericht der EBKK zeigt, gibt es durchaus auch inhaltlichen Diskussionsbedarf. Die sachfremde Einmischung der Musikschulverlagerungen hätte als eigene Vorlage sehr wahrscheinlich einen sehr schwierigen Stand. Jetzt wird eine Diskussion verunmöglicht, weil alles in den gleichen Topf geworfen wird und man ja nichts mehr ändern darf, weil sonst alles auseinanderfällt. Warum sind wir dann hier? Man könnte auch sagen, das Parlament wird in Geiselhaft genommen. Zu den Auswirkungen auf die Gemeinden: In der Botschaft wird eindrücklich aufgezeigt, dass diese Reform eigentlich eine tickende Zeitbombe für die Gemeinden darstellt. Deshalb ist es für uns unverständlich, dass man – nur um den Zeitplan durchzudrücken – darauf verzichtet hat, eine zweite Vernehmlassung durchzuführen, dies nachdem sich ein grosser Teil der Gemeinden – mehr als die Hälfte – äusserst kritisch geäussert hat. Eine Vernehmlassung sozusagen mit einigen Einzelpersonen des VLG durchzuführen und als Mehrheit der Gemeinden zu verkaufen, stellt die politische Redlichkeit infrage. Die eindrückliche Medienmitteilung von letztem Freitag von nur ein paar der betroffenen Gemeinden hat deutlich aufgezeigt, dass wir uns nicht auf einem guten Weg befinden. Die Auswirkungen auf die Gemeinden sind ebenfalls klar, der Kanton übernimmt

eher kostensichere Aufgaben und überträgt volatile Kosten, gerade im Bereich der sozialen Sicherheit, an die Gemeinden. Damit es irgendwie doch funktioniert, wird ein Härteausgleich kreiert. Der VLG hat schon vor mehr als einem Jahr eine vermeintlich rote Linie gezogen, welche kaum noch sichtbar ist. Auch der Härteausgleich beruht auf einer Steuergesetzrevision. Was haben wir jetzt? Nur noch die Hälfte. Der Härteausgleich fällt auch schon in sich zusammen. Falls Sie diese Botschaft beraten und überweisen wollen, wäre es nur redlich, wenn spätestens auf die 2. Beratung der WAK eine neue Berechnung des Härteausgleichs vorliegen würde. Den Gemeinden werden jetzt Erträge angerechnet, damit es ja nicht zum Härteausgleich kommt, die nach heute Nachmittag gar nicht mehr eintreffen werden. Jede Gemeinde wird also bereits über den Tisch gezogen. Ist es letztlich nicht ein wenig absurd, wenn wir eine Aufgaben- und Finanzreform konstruieren, in der die Gemeinde Emmen, die nicht gerade auf Rosen gebettet ist, de facto 400 Franken an Meggen bezahlen muss? Kann eine solche Vorlage den Bürgerinnen und Bürgern überhaupt noch erklärt werden? Es gibt unzählige Gründe für Stirnrunzeln, Kopfschütteln und Besorgtheit. Wer die Medien in den letzten Monaten verfolgt und Gespräche mit den Gemeinderäten gesucht hat, hat dieses Kopfschütteln selber erlebt. Seien wir ehrlich: Dieses Fuder ist überladen, unsorgfältig, verhetzt, einfach nur noch ein Gemurkse. Regierungsrat Marcel Schwerzmann hat heute den komplexen Prozess und die immer wieder erfolgten Änderungen bereits aufgezeigt. Es wurde auch immer wieder darauf hingewiesen, dass es sich um ein typisches Legislaturgeschäft handle. Das mag stimmen. Dann sollten wir das Geschäft nicht einfach auf Teufel komm raus durchpeitschen. Haben wir den Mut, stopp zu sagen; wir wollen gute und nicht einfach schnelle Lösungen. Geben wir uns die vernünftige Zeit, warten wir die nötigen Grundlagen und den 19. Mai 2019 ab und ergreifen wir die Chance, gescheiter zu werden. Wir bitten Sie daher, dem Antrag auf Nichteintreten oder andernfalls auf Rückweisung zuzustimmen.

Für die Grüne Fraktion spricht Hans Stutz.

Hans Stutz: Der Blindflug geht weiter, denn wir wissen weder was zur Diskussion steht noch sind uns die Zahlen oder Auswirkungen bekannt. Die Gesprächsverweigerung der bürgerlichen Parteien hält an, sie wollen einfach alles durchboxen und nicht einmal auf geringe Änderungen eingehen. So soll den Gemeinden die Kompetenz für die Anordnung von Verkehrsanordnungen weggenommen werden. Obwohl unser Rat diesen Vorschlag vor nicht allzu langer Zeit abgelehnt hat, erscheint er nun klammheimlich in der vorliegenden Botschaft. Einzelne Entscheide sind mindestens fragwürdig. Obschon nach beiden WAK-Sitzungen immer noch ein Durcheinander besteht, soll bereits am kommenden Donnerstag die nächste WAK-Sitzung stattfinden. Wenngleich die Grüne Fraktion nicht in der WAK vertreten ist, so soll sie dennoch in der Lage sein, an der Sondersession vom 18. Februar 2019 über die Vorlage zu befinden. Das dürfte schwierig sein, denn die Kommissionsprotokolle sind bekannterweise verbesserungsfähig und bilden nicht die gesamte Diskussion ab. Die Gegenfinanzierung ist höchst unsicher, sowohl was die STAF als auch die Steuergesetzrevision 2020 betrifft. Die Grünen gehen davon aus, dass das AKV-Prinzip konsequent umgesetzt werden soll. Wir sind der Ansicht, dass der Finanzausgleich auch hätte einbezogen werden müssen, um eine Verkleinerung der Unterschiede der Steuerbelastung in den einzelnen Gemeinden zu erreichen. Uns erscheint auch die Rolle des VLG problematisch. Der VLG hat eine Rolle eingenommen, die ihm nicht zusteht. Laut Verfassung hat der Kanton mit den Gemeinden zusammenzuarbeiten, der VLG wird dabei aber nicht erwähnt. Der VLG hat ein Legitimationsproblem, da 20 Prozent der Bevölkerung nicht mehr im VLG vertreten sind. Die Medienmitteilungen der letzten Tage beweisen, dass der VLG nicht mehr für alle Gemeinden spricht. Es kommt hinzu, dass es in der Agglomeration Luzern einen neuen Verband gibt, der als Interessenverband gegenüber dem Kanton auftritt. Es ist höchst problematisch, dass die Rolle des VLG mit dieser Vorlage noch gestärkt werden soll, indem er an mehreren Stellen Vorschlagsrechte erhalten soll. Dagegen wehren wir uns. Wir versuchen bereits einen Vorschlag zu entwickeln, wie die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden neu geregelt werden kann und der VLG obsolet wird. Nun aber zurück zur Vorlage: Sie enthält eine höchst ungewisse

Langzeitperspektive, die für einige Gemeinden sehr negativ sein wird. Einerseits gibt es sichere Positionen, die vorausgesagt werden können, andererseits gibt es Positionen, deren Entwicklung nicht vorausgesagt werden können. Bei der sozialen Sicherheit befürchtet man sogar einen markanten Anstieg der Belastung, vor allem in einzelnen Gemeinden. Das ist unerfreulich und sollte vermieden werden. Die Härtefallregelung läuft darauf hinaus, dass die Steuerzahlenden von Gemeinden mit hohen Steuern einigen privilegierten Gemeinden sechs Jahre lang Steuerzahlungen leisten sollen, nur damit diese privilegierten Gemeinden überhaupt mitmachen bei der ganzen Übung. Das ist eine quere Form der Solidarität, nämlich die Solidarität nach oben. Das ist für uns nicht tragbar. Dem Steuerfussabtausch hingegen können wir ohne Weiteres zustimmen. Zwar sehen wir die Probleme der Gemeindeautonomie, diese scheinen uns aber tragbar zu sein. Wie die SP sind wir ebenfalls der Meinung, dass wir die Vorlage nicht vor dem 19. Mai 2019 zu Ende beraten sollten.

Für die GLP-Fraktion spricht Michèle Graber.

Michèle Graber: Wir anerkennen, dass eine grosse Aufgabe angegangen und mit viel Arbeit und diversen Verhandlungen ein sehr komplexes Lösungswerk präsentiert wurde. Grundsätzlich unterstützt die GLP die Neugestaltung der Aufgabenteilung und Finanzierung mit der stärkeren Rolle des Kantons beim Wasserbau und dem Kostenteiler 50:50 bei der Volksschule. Diese Neugestaltung entspricht dem AKV-Prinzip besser und ist eine langjährige Forderung der Gemeinden. Die AFR18 ist zu einem unüberschaubaren Flickwerk und zu einem Sanierungspaket für die Kantonsfinanzen degeneriert worden. Wesentlichste Rahmenbedingungen werden nicht eingehalten. Eine für die Gemeinden einigermaßen akzeptable Bilanz der AFR18 geht nur auf, wenn die Mehrerträge aus der Steuergesetzrevision 2020 und der STAF voll eingerechnet werden. Die rund 200 Millionen Franken, welche im Rahmen der AFR18 zulasten des Kantons verschoben werden, und die gleichzeitige Entlastung der Kantonsfinanzen um 20 Millionen Franken pro Jahr müssen also von den Gemeinden gegenfinanziert werden. Bei diesen Gegenfinanzierungen hat sich aber die Regierung – mit tatkräftiger Unterstützung durch den VLG – komplett verrannt. Die GLP lehnt die Gegenfinanzierungen aus verschiedenen Gründen ab. Erstens wegen der Verletzung des AKV-Prinzips: Die Kompensationsmassnahmen verstossen in mehreren Punkten und in grober Weise gegen das AKV-Prinzip. Die Aufgabenkompetenz, die Ausgabenverantwortung und die Finanzierung sind nicht auf der gleichen staatlichen Ebene angesiedelt. Beispiele dazu sind: Die Gemeinden sollen neu die Ergänzungsleistungen mit einem festgelegten Beitrag pro Einwohner zu 100 Prozent selber übernehmen. Nur haben die Gemeinden keinen Einfluss auf die Höhe der einzelnen Beträge und auch keinen Anreiz beziehungsweise keine Möglichkeit, durch gezielte Massnahmen in der Gemeinde selber eine direkte, eventuell an Personen angepasste Unterstützung anzubieten. Die Pro-Kopf-Beträge sind zudem unsolidarisch, indem sie in finanzschwächeren Gemeinden eine im Vergleich zum Steuersubstrat deutlich stärkere Mehrbelastung bewirken als in finanzstarken Gemeinden. Aus denselben Gründen ist auch die Übernahme der Prämienverbilligungen für Sozialhilfeempfänger zu 100 Prozent durch die Gemeinden eine klare Verletzung des AKV-Prinzips. Somit besteht die Gefahr von Fehlentscheiden und Mehrausgaben; der Kanton entscheidet, und die Gemeinden führen aus. Ausserdem sind die vorgeschlagenen Kompensationsmassnahmen zu einem grossen Teil für die grossen Verwerfungen zwischen den Gemeinden mitverantwortlich. Diese Massnahmen müssen noch ausgeglichen werden. Zweitens die willkürliche Verschönerung der Globalbilanz: Zur Erreichung einer für die Gemeinden akzeptablen Globalbilanz wird auf abenteuerlichste Art und Weise mit den Zahlen jongliert. Da werden willkürlich sachfremde Geschäfte wie zum Beispiel die Mehrwertabgabe, die Feuerwehersatzabgabe oder die massiv höhere Abschöpfung durch den Kanton bei den Sondersteuern einfach mit eingerechnet. Der wichtigste Punkt ist aber die Einrechnung der noch nicht genehmigten und umstrittenen STAF des Bundes sowie der kantonalen Steuergesetzrevision 2020. Diese wurde ja eben in wichtigen Punkten für die AFR18 geändert und kostet die Gemeinden weitere Millionen im tiefen zweistelligen Bereich. Durch die neu vorgeschlagene degressive Abschöpfung beim Ressourcenausgleich wird zudem die Wirkung des Finanzausgleichs geschmälert.

Besonders stossend ist dabei, dass diese Systemanpassung nicht aus sachlichen Gründen erfolgt, sondern einzig und allein im Hinblick auf eine ausgewogenere Globalbilanz, die sich bereits wenige Jahre nach dem Inkrafttreten der Reform wieder ganz anders präsentieren kann. Drittens der Eingriff in die Autonomie der Gemeinden: Den Eingriff in die Gemeindeautonomie erachten wir als grenzwertig. Dies unterstreicht auch eine von der Stadt Luzern durchgeführte Studie. Es geht aus unserer Sicht nicht an, dass die Gemeinden genötigt werden, den Steuerfuss auf das Jahr 2020 um einen bestimmten Betrag zu senken, um diesen dann im Folgejahr wieder zu heben. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Terminierung absolut unseriös ist und dass höchst unsichere Vorgaben einbezogen werden und die Umverteilung der Kosten das Subsidiaritäts-, AKV- und Äquivalenzprinzip verletzt. Aus unserer Sicht sollte die Gegenfinanzierung ausschliesslich durch einen Steuerfussabtausch vorgenommen werden. Dies wäre eine echte Aufgaben- und Finanzreform, nicht wie das vorliegende Flickwerk, das als Jahrhundertwerk angepriesen wird. Übrigens besonders perfid an der vorliegenden AFR18-Übung ist, dass insbesondere die Steuererhöhungen der Steuergesetzrevision 2020 genau von den selbsternannten Chefökonomien des VLG und von Parteivertretern mit Vehemenz bekämpft werden, die uns jetzt hier im Saal und den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern in den Gemeinden die AFR18 als Ei des Kolumbus verkaufen wollen. Die GLP tritt nicht auf die Botschaft ein und weist sie zurück.

Heidi Scherer: Die Aufgaben- und Finanzreform 18 ist in aller Munde, auf jeden Fall beim Kanton, bei den Gemeindevertretern, bei den Kantonsrätinnen und Kantonsräten und teilweise auch bei den Medien. Ist sie aber in aller Munde bei der Stimmbevölkerung, die über dieses komplexe Werk abstimmen muss? Ich glaube nicht. Wir beraten heute eine Reform von sehr grossem Ausmass für alle Gemeinden und den Kanton. Ich habe mich schon im Frühjahr 2018 bei der Vernehmlassung intensiv mit der Vorlage befasst und traue mir deshalb zu, eine persönliche Beurteilung vorzunehmen. Eines meiner Lieblingszitate lautet: „Wer wagt selber zu denken, der wird auch selbst handeln.“ In diesem Sinn handle ich und stehe ich dieser Vorlage sehr kritisch gegenüber. Es würde den Zeitrahmen sprengen, alle Gründe dagegen aufzuführen. Das Anliegen eines Volksschulkostenteilers 50:50 ist ein ziemlich altes Anliegen der Gemeinden. Die finanzielle Situation der Gemeinden ist gut. Viele Gemeinden senken die Steuern und haben ihre Schulden abgebaut. Es besteht keine Not, dass eine Änderung vorgenommen werden muss. Warum nicht über den Schatten springen und es einfach sein lassen? Als Teil der Gegenfinanzierung der umfangreichen Aufgabenverschiebung zwischen Kanton und Gemeinden ist ein Steuerfussabtausch vorgesehen. Das Instrument Steuerfussabtausch ist für mich viel zu wenig erhärtet, ja sogar ein echtes Experiment. Sogar der Regierungsrat selber hat vor drei Jahren beziehungsweise vor etwas mehr als einem Jahr noch gesagt, dass der Steuerfussabtausch ein untaugliches Instrument sei. Die Gemeindeautonomie wird dabei klar übergangen. Die konkreten Auswirkungen nach dem Tauschjahr sind nicht bekannt. Spricht man immer wieder über den gerechten Volksschulkostenteiler 50:50, ist es absurd, auf der anderen Seite bei den heute hälftig zwischen dem Kanton und den Gemeinden aufgeteilten Beträgen aus Sondersteuern eine Ungleichheit von 70:30 zugunsten des Kantons vorzuschlagen. Hier wird das hochgehaltene Äquivalenzprinzip bewusst verletzt. Die Zahlen in der Botschaft basieren auf der Vergangenheit, das Basisjahr ist 2016. Von diesen Zahlen eines Jahres auf die Zukunft zu schliessen, ist für mich unseriös. Man hätte wie beispielsweise bei den Finanzausgleichszahlungen einen Mehrjahresschnitt nehmen können, womit Ausreisser eines Jahres geglättet worden wären. Die Globalbilanz muss mit den aktuellen, durch die Steuergesetzrevision korrigierten Zahlen vorliegen, andernfalls ist ein Entscheid über die AFR18 gar nicht möglich. Ich kann nicht hinter dieser Vorlage stehen und lehne sie deshalb ab.

Urs Brücker: Zuerst eine Bemerkung zum Härteausgleich: Es ist ein Kardinalsirrtum anzunehmen, dass die privilegierten Gemeinden deshalb Geld erhalten würden. Sie bezahlen einfach etwas weniger, nämlich maximal 60 Franken pro Einwohner. So steht es auch im Anhang 5 der Botschaft. Die Rolle des VLG ist aus unserer Sicht in mehrfacher

Hinsicht unverständlich. Als Rahmenbedingung für die AFR18 hat sich der VLG immer vehement und ausdrücklich gegen die Einrechnung von Mehrerträgen aus der STAF (vormals SV17) und insbesondere aus der kantonalen Teilrevision des Steuergesetzes 2020 ausgesprochen. Ebenfalls hat der VLG als oberste Grenze der Mehrbelastung der Gemeinden 60 Franken pro Einwohnerin und Jahr bezeichnet. Von diesen entscheidenden Bedingungen hat sich der VLG verabschiedet. Der Gipfel der Inkonsequenz findet sich im letzten Schreiben des VLG an die Kantonsrätinnen und Kantonsräte datiert vom 23. November 2018. Darin wird unter Punkt 3 darauf hingewiesen, dass die Gemeinden die Koppelung der AFR18 mit der Steuergesetzrevision wegen der Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie ablehnen. Genau dies wird aber im Gesetz über den Finanzausgleich (FAG) in § 20 mit dem Bezug auf die Globalbilanz 3 gemacht. Die Globalbilanz 3 – wie auch immer sich diese dann präsentiert – hängt ausschliesslich von der Änderung des Steuergesetzes ab. Noch ein Wort zum Projektablauf: Es wurde eine Projektorganisation festgelegt, schön nach Lehrbuch mit Projektsteuerung, Gesamtprojektleitung und verschiedenen Teilprojekten. Auf Seite 10 der Botschaft ist zu lesen, dass die Projektsteuerung, zusammengesetzt aus zwei Regierungsräten und zwei Vertretern des VLG-Vorstandes, die Hauptverantwortung trage. Das ist wohl richtig. Offensichtlich haben aber diese vier in verdankenswerter Art und Weise nicht nur die Hauptverantwortung für das Projekt getragen, sondern die Gesamtprojektleitung komplett ausgehebelt. Die letzte Sitzung mit den Gemeindevertretern in der Gesamtprojektleitung fand im Januar 2018 statt – also Monate bevor die Botschaft am 1. Mai 2018 in die Vernehmlassung ging. Das heisst, dass die Gemeindevertreter, welche nicht in der Projektsteuergruppe sassen, bei der Erarbeitung der Botschaft B 145 zu keinem Zeitpunkt involviert waren. Informiert wurden sie, wie wir alle, über die vielen Schreiben des VLG. Zudem wurde die Stadt Luzern – eine wesentliche Zahlerin der AFR18 – in den Prozess nicht einbezogen. Es reicht nicht, den grössten Player mit zwei Präsentationen abzuspeisen und dies als Mitwirkung zu bezeichnen. Der gesamte Prozess zur Erarbeitung der AFR18 entspricht definitiv nicht unseren Vorstellungen von demokratischen Prinzipien.

Ylfete Fanaj: Manchmal braucht es schnelle Entscheide, um Klarheit zu schaffen, aber manchmal braucht es auch Zeit. Bei dieser Vorlage stehen so viele Unsicherheiten im Raum, dass sie nicht reif ist für eine Abstimmung im Mai. Das ist schlicht unseriös. Abstimmungen funktionieren nicht, wenn Unsicherheiten über die Folgen und Auswirkungen bestehen. Die Gemeinden Luzern, Meggen, Schenkon, Sursee und Weggis haben eine Verschiebung der Abstimmung verlangt. Diese Gemeinden vertreten immerhin einen Viertel der Kantonsbevölkerung. Es ist damit zu rechnen, dass noch andere Gemeinden eine Verschiebung verlangen. Drei Kantonsratsparteien sind gegen diese Vorlage. Dann gibt es noch Personen, die generell zu allem Nein sagen. Ich weiss nicht, wie die Bürgerlichen diese Vorlage durch eine Abstimmung bringen wollen. Wenn die AFR18 oder die STAF abgelehnt werden, stehen wir vor einem Scherbenhaufen. Wir beginnen die neue Legislatur mit vielen Unsicherheiten. Das „Wursteln“ geht weiter, was kein gutes Omen ist. Deshalb bitte ich Sie, wenigstens so vernünftig zu sein, die Sondersession abzusagen und die Abstimmung zu einem späteren Zeitpunkt durchzuführen.

Guido Müller: Ein Sprichwort unter Bauern lautet: „Wer viel auflädt, bringt nichts nach Hause.“ Wir scheinen den gleichen Fehler zu machen, indem wir im Mai die Abstimmung über die STAF und eventuell über die AFR18 durchführen. Unser Rat ist sich aber selber noch nicht im Klaren über die Auswirkungen der AFR18 und aller zukünftiger Steuergesetzrevisionen. Trotzdem wollen wir dem Stimmbürger zumuten, dass er über diese Wundertüte befinden und gemäss der Ratsmehrheit diese auch annehmen soll. In den letzten Jahren hat es sich aber gezeigt, dass, wenn der Stimmbürger sich einer Sache nicht sicher ist, er im Zweifelsfall lieber Nein zu einer Vorlage sagt. Das würde in diesem Fall bedeuten, dass der Kanton Luzern auch die STAF ablehnt. Ich kann der AFR18 nicht zustimmen, da ich lange Zeit der Verfassungskommission angehört habe. In dieser Kommission haben wir uns tagelang über die Verfassungs- und Grundrechte ausgetauscht. Was nun hier geschieht, ist ein Sündenfall und staatspolitisch fragwürdig. Unser Rat hört

jahrein und jahraus das hohe Lied der Gemeindeautonomie. Der Kanton solle den Gemeinden keine Vorschriften machen. Nun zwingen wir den Gemeinden sogar Steuerfussenkungen auf. Mich stört aber etwas anders noch viel mehr: Eine Steuerfusserhöhung von über 1,6 Einheiten unterliegt dem obligatorischen Referendum. Im Rahmen der Botschaft findet eine klammheimliche Erhöhung auf 1,7 Einheiten statt. Bei den Gemeinden wird der Steuerfuss richtigerweise gesenkt. In der Wirklichkeit bleibt aber der Steuerfuss des Kantons hoch, um die Gegenfinanzierung leisten zu können. Die Gemeinden werden aber spätestens im Jahr darauf den Steuerfuss wieder erhöhen. Diese Entwicklung ist für mich sehr bedenklich. Ich hoffe, dass sich Juristen dieser Frage annehmen werden, da es sich um eine Einschränkung des Referendumsrechtes handelt. Aus den genannten Gründen lehne ich die Vorlage ab.

Helene Meyer-Jenni: In seinem Votum zur Steuergesetzrevision 2020 hat Regierungsrat Marcel Schwerzmann erklärt, dass ein Mobile nicht in Schieflage geraten dürfe. Das gilt auch für die AFR18. Wir anerkennen, dass es sich hier um eine komplexe Arbeit handelt, aber bei der kleinsten Bewegung gerät alles aus den Fugen, und die Gemeinden geraten in Bedrängnis. Wir sind erstaunt und enttäuscht, dass dieses Werk mit den wichtigsten Partnern nach der 1. Vernehmlassung nicht noch einmal besprochen wurde. Die SP war vor über zehn Jahren auch daran beteiligt, als der Kostenteiler 50:50 bei den Volksschulen gefordert wurde. Das wäre eigentlich immer noch ein sinnvolles Szenario – nur, worauf wir damit eingehen, entspricht nicht mehr der ursprünglichen Forderung. Bei den Schulen verbessern wir das AKV-Prinzip, um es aber bei anderen Aufgaben wieder zu verlassen und zu verschlimmbessern. Darum teile ich die Einschätzung meiner Kollegin Heidi Scherer, und ich frage mich, ob eine agile Politik nicht zur Besinnung kommen müsste und adäquat reagieren sollte. Vor allem sind einige Elemente dieses Mobiles zu unklar, zu unscharf oder sogar überholt. Welche Zahlen sind in diesem Werk eigentlich noch verlässlich? Ich stelle mir die Mitarbeitenden der Gemeinden vor, die das Budget 2020 in Angriff nehmen. Auf welche Grundlagen können sie sich dabei berufen? Ausser dass sie den Steuerfuss senken müssen, wird es ein ziemlicher Blindflug. Wie sollen wir die Gemeinden und ihre Parlamente und die Bevölkerung für solche Zahlen und Annahmen gewinnen? Abschliessend bedauern wir, dass der Aufruf von Ludwig Peyer, Ruhe zu bewahren, in diesem Geschäft bereits verhallt. Für uns sind gesicherte und präzise Zahlen wichtig, denn nur so ist unser Parlament glaubwürdig. Es braucht hier einen sogenannten guten Schulterschluss, gerade auf Verlangen der Gemeinden, die sich öffentlich dazu geäußert haben. Aus diesen Gründen weisen wir die Vorlage zurück.

Franz Gisler: Ich habe das Gefühl, dass sich der Kanton zu einer diebischen Elster entwickelt. Angefangen bei der AFR18 geht es weiter mit der Auszonung von Bauland. In den Seegemeinden müssen wir Bauland trotz bewilligter Gestaltungspläne auszonen lassen. Wo bleibt da der Kanton als verlässlicher Partner? Wie steht es mit der Gemeindeautonomie? Die Gemeinden haben nichts mehr zu sagen und werden bevormundet.

Andy Schneider: Als Gemeindevertreter bin ich bereit, mich gegen die AFR18 zu stellen. Der Gemeinderat von Rothenburg hat sich in der Vernehmlassung klar gegen die AFR18 ausgesprochen, daran hat sich nichts geändert, obwohl es Anpassungen gegeben hat. Die jetzige Fassung mit ihren Verschlimmbesserungen ist für Rothenburg nicht tauglich. Als einziges kann das Wasserbaugesetz gutgeheissen werden. Folgende Aspekte führen zur Ablehnung der Gemeinde Rothenburg: Das wichtigste Argument ist der Steuerfussabtausch. Wir können dem Steuerfussabtausch aus demokratischer Sicht und im Sinn der Gemeindeautonomie gar nichts abgewinnen. Der Bereich EL wird den Gemeinden definitiv übertragen. In diesem Bereich steht aber aufgrund der demografischen Entwicklung eine grosse Kostensteigerung bevor. Der Volksschulkostenteiler 50:50 ist für Rothenburg kein Thema. Die früher beklagte Reformitis ist nicht mehr vorhanden. Der Bildungs- und Kulturdirektor führt in der Volksschule keine neuen Projekte durch, wie er selber immer wieder betont. Das AKV-Prinzip wird nicht eingehalten, lediglich beim Kostenteiler 50:50, wenn es überhaupt dazu kommt. Es geht nur darum, Finanzen zu verschieben, damit am

Schluss die Globalbilanz stimmt. Ich lehne die AFR18 ab.

Armin Hartmann: Bisher habe ich keine konstruktive Kritik gehört, wie die Kostenteiler Volksschule und Wasserbau umgesetzt werden sollten. Zwischen den Fraktionen und zum Teil sogar innerhalb der Fraktionen bestehen grosse Widersprüche. Ich weiss nicht, wie Sie die Widersprüche lösen wollen, wenn Sie Nichteintreten auf die Botschaft beschliessen. Fakt ist, dass die AFR18 umgesetzt, was von den Gemeinden und unserem Parlament bestellt worden ist. So wurden ein Volksschulkostenteiler von 50:50 verlangt und eine neue Aufgabenteilung beim Wasserbau. Das Parlament hat weitere Aufträge erteilt, konkret mit einer Bemerkung zum Finanzleitbild, wonach das kantonale Engagement im Finanzausgleich reduziert werden soll. Diese Forderungen wollen Sie im Raum stehen lassen, und Sie sind nicht daran interessiert, eine Lösung zu finden. In der Debatte wurde viel über Unsicherheit gesprochen. Für wen bestehen Unsicherheiten? Für den Kanton besteht keine Unsicherheit, denn er wird grundsätzlich entlastet und benötigt keine Gegenfinanzierung aus der STAF oder der Steuergesetzrevision 2020, beziehungsweise er benötigt sie, aber nicht aufgrund der AFR18. Die Gemeinden werden insgesamt entlastet, auch ohne die STAF. Es gibt relevante Player, bei denen Unsicherheiten bestehen, nämlich die ressourcenstarken Gemeinden. Zu diesen Gemeinden gilt es Sorge zu tragen. Ich setze mich dafür ein, dass man die Entwicklung im Auge behält. Das AKV-Prinzip wurde ebenfalls oft genannt. Die Vorlage hat eine Vorgeschichte. Anlässlich der Finanzreform wurde bereits vor zehn Jahren beschlossen, dass es sich bei der EL um ein Ausgleichsgefäss handelt. Es sei nicht richtig, die EL nach den Pro-Kopf-Beiträgen zu verrechnen. Die Stadt Luzern wäre wohl kaum damit einverstanden, wenn das plötzlich nicht mehr der Fall wäre. Es bestehen tatsächlich Unsicherheiten. Mit dem entsprechenden Instrument, dem Wirkungsbericht, kann die Entwicklung aufgezeigt und können Feinjustierungen vorgenommen werden. Vor hundert Jahren hat Max Weber über Politik als Beruf einen interessanten Vortrag gehalten. Dabei hat er eine wichtige Eigenschaft der Politiker festgehalten: das distanzierte Augenmass. Genau das erwarte ich von unsrem Rat. Ich bitte Sie, der Vorlage zuzustimmen.

David Roth: Man hat schon etwas den Eindruck, dass die Vorlage aus der Feder des übermächtigen VLG und nicht des Regierungsrates stammt. Ein solche Vorlage entsteht, wenn einzelne Interessenvertreter der Gemeinden keine ausgewogene Lösung vertreten. Das ist das Problem der AFR18, sie führt zu riesigen Verwerfungen. Diese Verwerfungen werden nur zum Teil und befristet ausgeglichen. Konkret werden die Gemeinden finanziell stark belastet. Nicht alle Gemeinden werden durch die AFR18 geschädigt; so erhält etwa Schlierbach 342 Franken pro Einwohner. Vielen Gemeinden entstehen aber Mehrkosten, zum Beispiel wegen der individuellen Prämienverbilligung. Zudem werden dynamische Kosten auf die Gemeinden geschoben, während der Kanton die stabilen Kosten übernimmt. Die Gemeinden erwartet eine Blackbox, und darin liegt auch das Problem der AFR18. Die Gemeinden sind nicht bereit, die AFR18 zu akzeptieren. In der Zwischenzeit haben sich auch verschiedene Gemeindevertreter entsprechend geäussert. Richtigerweise sollten auch diese Meinungen mit einbezogen werden.

Jörg Meyer: Korrekterweise müssten noch ein paar andere Zitate von Max Weber genannt werden, zum Beispiel die Unterscheidung zwischen Gesinnungs- und Verantwortungsethik. Handelt man verantwortlich, sollen auch die Folgen bedacht werden und die Forderungen nicht einfach aus einer moralischen oder ideologischen Position heraus durchgesetzt werden. Wie alle Fraktionen bestätigt haben, sind die Folgen der AFR18 unabsehbar. Wenn unser Rat Verantwortung übernehmen will, sollte er auch an die Folgen denken.

Reto Frank: In einem Punkt sind wir uns einig, nämlich dass es sich bei der AFR18 um ein komplexes Werk handelt. Bei einem komplexen Werk gibt es aber auch nicht viele Lösungsmöglichkeiten. Deshalb bringt es auch nichts, einfach nochmals von vorn zu beginnen. Die Vorlage wurde so umgesetzt, wie es 2015 verlangt worden ist. Seit 15 Jahren wird verlangt, den Volksschulkostenteiler auf 50:50 anzupassen. Auch beim Wasserbaugesetz konnte eine Lösung gefunden werden. Der VLG ist Partner des Kantons und konnte als Vertreter der Gemeinden mitreden. Die Frage des Steuerfussabtausches war

bereits bekannt. Bei den Gemeindestrukturen besteht eine gewisse Heterogenität. Die Schülerzahlen und die Schulmodelle sind von Gemeinde zu Gemeinde verschieden. Auch die Wasserbauproblematik unterscheidet sich von Gemeinde zu Gemeinde. Es ist kaum möglich, alles zu homogenisieren, dafür gibt es aber den Härteausgleich. Deshalb sollten wir auf die Vorlage eintreten und die 1. Beratung vornehmen.

Für den Regierungsrat spricht Finanzdirektor Marcel Schwerzmann.

Marcel Schwerzmann: Ich komme kurz auf die Finanzreform 08 zurück. Bei all diesen Umverteilungen unter der Prämisse der Haushaltsneutralität wurden zwei Residualgrößen definiert, nämlich der EL-Kostenteiler und der Volksschulkostenteiler. Dort wurde der Schieber gestellt, bis die Globalbilanz ausgeglichen war. Nun, zehn Jahre später, sollen diese alten Pendenzen – der Volksschulkostenteiler und anstelle des EL-Kostenteilers der Wasserbau, der dazumal übrigblieb – erledigt werden. Mit diesen zwei gewichtigen Massnahmen schieben Sie 200 Millionen Franken herum. Es ist offensichtlich, dass man diese 200 Millionen Franken nicht einfach mit zwei anderen Massnahmen gegenfinanzieren kann. Was bleibt als Gegenfinanzierung sind letztlich der Steuerfuss und der Teiler der Sondersteuer. Ein englisches Sprichwort lautet: „There is no free lunch“, oder anders gesagt: Man kann nicht den Fünfer und das Weggli haben. Diese beiden grossen Pendenzen haben einen Preis, in diesem Fall ist es das Verschieben des Steuerfusses und des Sondersteuerteilers. Heute entscheiden Sie darüber, ob Sie diese beiden Pendenzen erledigen wollen oder nicht. Was den Härteausgleich angeht, sind die Voraussetzungen bei den Gemeinden unterschiedlich. Die Gemeinde A hat verhältnismässig viele Schüler und verhältnismässig wenig Steuereinnahmen. Die Gemeinde B hat verhältnismässig wenig Schüler und verhältnismässig hohe Steuereinnahmen. Genau für diesen Fall braucht es einen Härteausgleich. Die Regierung hat immer erklärt, dass es sich beim Steuerfussabtausch um ein schwieriges Unterfangen handelt. In anderen Kantonen ist ein solcher Abtausch auf freiwilliger Basis noch nie gelungen. Es ist aber falsch zu behaupten, dass die Gemeinden gezwungen werden, den Steuerfuss zu senken, obwohl sie ihn nach einem Jahr wieder anheben müssten. Das Gesetz ist auf ein Jahr befristet, deshalb müssen die Gemeinden auf dem Niveau von 2019 den Steuerfuss um eine Zehntelseinheit senken. Danach beginnt der normale politische Prozess, und die Bevölkerung kann über die Höhe des Steuerfusses befinden. Gemäss David Roth kommen die Gemeinden bei diesem Geschäft langfristig gesehen schlecht weg. Ich empfehle deshalb die nochmalige Lektüre des Demografieberichtes. Darin ist klar ersichtlich, dass der Kanton letztlich die Aufgaben übernimmt, die stärker wachsen. Franz Gisler wollte wissen, ob der Kanton noch ein zuverlässiger Partner ist. Der Kanton sind wir, die Regierung und das Parlament, und zusammen sind wir dafür verantwortlich, zuverlässig zu sein.

Antrag Graber Michèle / Meyer Jörg: Nichteintreten.

Michèle Graber: Die GLP plädiert für ein Nichteintreten. Für uns ist der inhaltliche Teil, wie die Neufinanzierung des Kostenteilers und die Übernahme des Wasserbaus geregelt werden, unzureichend. Zudem erachten wir den Prozess, wie die Vorlage nach dem Vernehmlassungsprozess zustande kam, als sehr fragwürdig und unhaltbar. Wichtige Einwände in der Vernehmlassung wurden trotz klarer Ablehnung der wichtigsten Player nicht aufgenommen, sondern weiter verschlechtert. Zu guter Letzt werden Vorgaben und Annahmen von nicht unerheblicher Höhe angenommen, obwohl sie bei Weitem nicht gesichert sind. Zusammenfassend kann man sagen: Der Regierungsrat und der VLG haben sich bei der AFR18 komplett verrannt. Die Vorlage ist ein schwer durchschaubares Flickwerk von Massnahmen und Anrechnungen, welche teilweise finanzpolitischen und föderalistischen Grundsätzen diametral widersprechen.

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

Rolf Born: Die Nichteintretensanträge lagen der WAK vor. Die Kommission hat mit 10 zu 3 Stimmen Eintreten beschlossen.

Franz Bucher: Die CVP-Fraktion lehnt den Antrag ab. Wir sind klar der Meinung, dass auf die Botschaft eingetreten werden soll. Wir wollen die AFR18 und sind deshalb bereit, die

1. Beratung durchzuführen.

Georg Dubach: Die FDP-Fraktion lehnt den Antrag entschieden ab. Wir wollen uns der AFR18 stellen. Ein Nichteintreten wäre insbesondere gegenüber der Kommission und den Arbeitsgruppen, der Regierung und einer Mehrheit der Luzerner Gemeinden unfair.

Reto Frank: Heute Morgen hat unser Rat den Abtraktandierungsantrag für dieses Geschäft abgelehnt. Es wäre widersinnig, nun nicht auf die Vorlage einzutreten. Bei einem Nichteintreten ist die Botschaft einfach vom Tisch. Die SVP-Fraktion lehnt den Antrag ab.

Der Rat lehnt den Antrag mit 67 zu 29 Stimmen ab.

Der Rat tritt auf die Vorlage ein.

Antrag WAK: Rückweisung der Botschaft mit dem Auftrag an den Regierungsrat, einen Mantelerlass mit AFR18 und Steuergesetzrevision 2020 zu unterbreiten.

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

Rolf Born: Als die WAK das Geschäft im November 2018 behandelt hat, ging sie von einem engen Zusammenhang zwischen der AFR18, die eine Gegenfinanzierung braucht, und damit mit der Steuergesetzrevision 2020 aus. Damals hat eine Mehrheit der WAK entschieden, die Botschaft an den Regierungsrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, einen Mantelerlass auszuarbeiten, der die AFR18 und die Steuergesetzrevision 2020 beinhaltet.

Für den Regierungsrat spricht Finanzdirektor Marcel Schwerzmann.

Marcel Schwerzmann: Ich bitte Sie, die drei Rückweisungsanträge abzuweisen.

Der Rat lehnt den Antrag mit 70 zu 29 Stimmen ab.

Antrag Graber Michèle: Rückweisung der Botschaft mit dem Auftrag an den Regierungsrat, eine Vorlage nach den folgenden Vorgaben auszuarbeiten:

1. Das AKV-Prinzip soll eingehalten werden. Wenn der Kanton neue Aufgaben oder bei einer Aufgabe mehr Kompetenzen und höhere Kostenanteile übernimmt, so soll der Kanton auch seine finanzielle Verantwortung wahrnehmen und die Finanzierung gewährleisten.
2. Werden die Gemeinden von Aufgaben entlastet, so sind sie in der Lage, ihre eigenen Steuerfüsse so zu reduzieren, dass für die Steuerzahler im Durchschnitt möglichst keine Mehr- oder Minderbelastung resultiert. Die Gemeindeautonomie ist jedoch zu respektieren, und den Gemeinden sollen keine Vorgaben zum Steuerfuss gemacht werden.
3. Die Aufgaben- und Finanzreform umfasst grundsätzlich: a) die Totalrevision des Wasserbaugesetzes; b) einen neuen Bildungskostenteiler von 50:50 zwischen Kanton und Gemeinden; c) Anpassungen am Lastenausgleich, die sich durch die Totalrevision des Wasserbaugesetzes und den neuen Bildungskostenteiler ergeben; d) die Anpassungen am Finanz- und Lastenausgleich gemäss den Empfehlungen des Wirkungsberichts 2017.
4. Die Reform ist haushaltsneutral umzusetzen, indem die höheren Ausgaben des Kantons durch eine Erhöhung des Staatssteuerfusses finanziert werden.
5. Es ist eine Globalbilanz zu erstellen, welche die Be- und Entlastungen der Finanz- und Aufgabenreform für den Kanton, die Gemeinden insgesamt und für jede einzelne Gemeinde aufzeigt. Weitere Reformprojekte wie zum Beispiel die Steuergesetzrevision 2020 oder die Auswirkungen der STAF des Bundes werden nicht in die Globalbilanz mit einbezogen.

Michèle Graber: Der Rückweisungsantrag ist mit der Forderung verbunden, eine neue Vorlage zu erstellen. Die gewünschten Parameter sind schnell und einfach umsetzbar und entsprechen den föderalistischen Grundsätzen besser. Grundlage ist, dass der Kanton die Aufgaben, die er übernimmt, selber zu finanzieren hat. Hat er die Kompetenzen für die Gestaltung der Aufgaben, muss er die finanzielle Verantwortung wahrnehmen und die Finanzierung gewährleisten. Bei den vorliegenden Aufgaben, dem Volksschulkostenteiler 50:50 und der Übernahme der Investitionen und des Unterhalts des Wasserbaus, fallen beim Kanton Ausgaben von 200 Millionen Franken an. Diese kann und soll er durch Anpassungen des Steuerfusses stemmen. Ein Vermischen der möglichen Kosten mit diversen anderen Konten und anderen Aufgaben soll vermieden werden. Es ist schon aufgrund des AKV-Prinzips nicht die Aufgabe der Gemeinden, die Kosten für die individuelle Prämienverbilligung bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe oder die Ergänzungsleitungen zur AHV und IV zu übernehmen. Auch eine Neuverteilung der Verteilung von Sondersteuern ist

systemfremd. Übernimmt der Kanton diese staatlichen Aufgaben, so werden die Gemeinden finanziell massiv entlastet. Als Kompensation können die Gemeinden ihre Steuerfüsse erheblich senken. Den Gemeinden soll jedoch die Reduktion nicht vorgeschrieben werden, denn dies ist ein schwerwiegender Eingriff in die Gemeindeautonomie. Die Gemeinden sollen selber gemäss den individuellen Auswirkungen der Aufgabenreform auf ihren eigenen Haushalt entscheiden, wie stark sie die Steuern senken wollen. Die Steuerbelastungsunterschiede könnten reduziert werden. Ausserdem benötigen sie weniger Finanzausgleich, was sowohl dem Kanton als auch den ressourcenstarken Gemeinden zugutekommt. Die Steuerhoheit der Gemeinden wird stärker respektiert und führt zu keinen Verwerfungen zwischen den Gemeinden. In der Globalbilanz sollen nur diejenigen Elemente einbezogen werden, die tatsächlich Gegenstand der Finanzreform sind. Die STAF und die Steuergesetzrevision 2020 sind keine Bestandteile davon. Das ist also ein einfacher Weg, um die unsägliche Vermischung verschiedener Vorlagen und die nicht gesicherten Einnahmegrundlagen der AFR 18 voneinander zu entkoppeln – ein kleiner Nebeneffekt, der das Problem des Kantons bei der Grenzabschöpfung im nationalen Finanzausgleich etwas entschärft. Ich bitte Sie, dem Rückweisungsantrag zuzustimmen.

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

Rolf Born: Der Antrag von Michèle Graber lag der WAK vor. Nach erfolgter Diskussion wurde der Antrag zugunsten des Antrags 2 der WAK zurückgezogen.

Monique Frey: Insgesamt liegen drei Rückweisungsanträge vor, denjenigen der WAK hat unser Rat soeben abgelehnt. Für die Grüne Fraktion kommen sowohl der Rückweisungsantrag von Michèle Graber als auch jener von Jörg Meyer infrage, wir geben aber dem Antrag von Jörg Meyer den Vortritt. In der Eintretensdebatte wurde mehrmals betont, dass es sich um eine komplizierte Vorlage handelt. Ich glaube, die vier Herren haben die Auflage kompliziert gemacht. Der Auftrag war jedoch klar, sollte doch der Kanton die Kosten beim Wasserbau übernehmen und den Volksschulkostenteiler auf 50:50 anpassen. Schlussendlich ist aber eine komplizierte Berechnung entstanden, um die auf den Kanton fallenden Kosten wieder auf die Gemeinden verlagern zu können. Das ist nur nötig geworden, weil sich der Kanton nicht getraut, über eine Steuererhöhung zu diskutieren und den Gemeinden die Verantwortung für mögliche Steuersenkungen nicht überlassen will. Die Grüne Fraktion verlangt, dass das AKV-Prinzip umgesetzt wird und die Kosten dort bezahlt werden, wo sie anfallen. Wir sind für eine Steuererhöhung, damit der Kanton seine Aufgaben richtig wahrnehmen kann.

Reto Frank: Bei den Rückweisungsanträgen scheint es vor allem um die Finanzierung zu gehen. Die der Botschaft zugrundeliegende Motion hat eine kostenneutrale Umsetzung verlangt, was nicht ganz gelungen ist. Laut Antrag der GLP soll derjenige, der mehr Aufgaben übernimmt, die Steuern erhöhen können und derjenige, der weniger Aufgaben übernimmt, die Steuern senken. Diese Forderung wird mit dem Steuerfussabtausch erfüllt. Damit der Steuerfussabtausch sichergestellt werden kann, braucht es für das erste Jahr ein Obligatorium. Im darauffolgenden Jahr kann das Volk über den Steuerfuss befinden. Die Vorlage hält sich zudem an das AKV-Prinzip.

Franz Bucher: Der Antrag fordert eine komplett neue Botschaft mit entsprechenden Neuberechnungen. Falls die AFR18 scheitert, was wir keinesfalls hoffen, können die vorliegenden Forderungen nochmals geprüft werden. Zum heutigen Zeitpunkt können wir den Antrag jedoch nicht unterstützen, und wir lehnen ihn ab.

Für den Regierungsrat spricht Finanzdirektor Marcel Schwerzmann.

Marcel Schwerzmann: Die Regierung lehnt auch diesen Rückweisungsantrag ab. Gemäss diverser Voten ist das Problem einfach zu lösen; so soll der Kanton irgendwelche Aufgaben übernehmen und lediglich den Steuerfuss abtauschen. Laut Lustat gibt es Gemeinden mit weniger Steuereinnahmen als Bildungsausgaben. Es kann aber nicht sein, dass eine Gemeinde plötzlich einen Steuerfuss von 0,0 hat oder sogar noch Rückzahlungen leisten muss. So einfach kann das Problem also doch nicht gelöst werden.

Der Rat lehnt den Antrag mit 65 zu 31 Stimmen ab.

Antrag Meyer Jörg: Rückweisung mit dem Auftrag für die Gegenfinanzierung eine Vorlage mit einer zusätzlichen Variante nach den folgenden Vorgaben auszuarbeiten:

1. Erhöhung des Staatssteuerfusses im Umfang der übernommenen Aufgaben.
2. Respektierung der Gemeindeautonomie und keine fixe Vorgabe zur Senkung des Steuerfusses. Die Gemeinden sind anzuhalten, ihren Steuerfuss im Umfang ihrer finanziellen Entlastung zu reduzieren.

Jörg Meyer: Unser Antrag weist einen Unterschied zum Antrag der GLP auf: Wir verlangen eine neue Vorlage, die ein Gegenfinanzierungskonzept als Alternative zum jetzigen darstellt. Es hat sich deutlich gezeigt, dass das jetzige Gegenfinanzierungskonzept komplex, kompliziert und in der Ausführung bürokratisch ist. Laut Reto Frank wird das AKV-Prinzip eingehalten. Mit der Vorlage werden Sondersteuerteiler und alles Mögliche festgelegt, aber nicht 50:50. Nach der Vernehmlassung wurde willkürlich entschieden, beim Wasserbau einen Rabatt von 10 Prozent einzubauen, nur damit alles aufgeht. Die Mehrwertabgabe wird mit eingerechnet, obwohl die Regierung selber schreibt, dass die möglichen Erträge nicht eingeschätzt werden können. Trotzdem werden einfach 5 Millionen Franken eingesetzt. Auch die Feuerwehersatzabgabe wurde nach der Vernehmlassung noch mit eingerechnet. Vielleicht findet sich in ein paar Tagen noch etwas anderes, das mit eingerechnet werden kann. Wenn Sie ehrlich sind, sollten Sie auch die Verluste aus der heutigen Steuergesetzrevision mit einberechnen. Laut Franz Bucher kann über das interessante Konzept der GLP bei einem allfälligen Scheitern der AFR18 nochmals diskutiert werden. Warum etwas Gescheites nur als Plan B vorsehen? Warum müssen die Gemeinden zur Steuerfussenkung verpflichtet werden? In 82 von 83 Gemeinden gibt es eine knallharte bürgerliche Mehrheit. Sie selber vertrauen also ihren Gemeinden nicht. Machen wir eine gute, einfache und konkrete Arbeit, die auch verstanden wird, und vertrauen wir auf die Autonomie der Gemeinden. Wenn es sich bei der Vorlage um eine Jahrhundertreform handelt, kommt es zugunsten einer guten Lösung auf weitere sechs oder sieben Monate nicht mehr an.

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

Rolf Born: Dieser Antrag ist der WAK nicht vorgelegen.

Für den Regierungsrat spricht Finanzdirektor Marcel Schwerzmann.

Marcel Schwerzmann: Das Gegenkonzept auf dreieinhalb Zeilen ist definitiv zu kurz. Ich bitte Sie, den Antrag abzulehnen.

Der Rat lehnt den Antrag mit 60 zu 33 Stimmen ab.

Antrag Sager Urban zu § 50 Abs. 1, SRL Nr. 400a Gesetz über die Volksschulbildung (VBG): Der Verband Luzerner Gemeinden wählt eine Volksschuldelegation. Eine Vertretung der Stadt Luzern ist unabhängig von einer Mitgliedschaft im Verband Luzerner Gemeinden vorzusehen.

Urban Sager: Die Stadt soll zwingend einen Platz in der geplanten Volksschuldelegation einnehmen. Die Stadtschulen machen einen sehr grossen Teil innerhalb des Kantons aus, was auf die Bevölkerungsdichte zurückzuführen ist. Die Stadtschulen sind sehr oft an Pilotprojekten beteiligt und übernehmen eine Vorreiterrolle bei diversen Massnahmen im Volksschulbereich, zum Beispiel mit den Tagesstrukturen oder dem SOS-Programm. Die Stadt übernimmt von anderen Gemeinden zusätzliche Aufgaben oder steht ihnen beratend zur Seite. Die Stadtschulen sind innovativ und entwicklungsfreudig, und aufgrund der Grösse des Volksschulrektors der Stadt Luzern existiert im Vergleich zu anderen Gemeinden ein grosses Know-how. All das soll in die Volksschuldelegation einfließen können. Es ist wichtig, dass eine fixe Vertretung der Stadt vorgesehen wird, denn nur so können auch alle Gemeinden davon profitieren.

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

Rolf Born: Dieser Antrag ist der WAK nicht vorgelegen.

Rahel Estermann: Im Bereich der Volksschule besucht rund ein Fünftel aller Schülerinnen und Schüler des Kantons in der Stadt die Schule. Die Stadtluzerner Volksschule ist mit

Abstand die wichtigste im ganzen Kanton. Die AFR18 sieht vor, die Volksschuldelegation zu stärken und ihr mehr Verantwortung zu übertragen. Das kann nicht ohne die gewichtigste Volksschule des Kantons passieren. In der Volksschuldelegation geht es um sehr einflussreiche Vorbereitungen, um die Budgetierung und die Änderung von Gesetzen und Verordnungen, aber auch um Angebote der Sonderschulen und neue Entwicklungen. Urban Sager hat erklärt, dass die Stadt Luzern dabei eine innovative Rolle hat. Sie kann deshalb sehr wichtige Inputs liefern. Es reicht aber nicht, die Stadt nur punktuell mit einzubeziehen, wie es derzeit der Fall ist. Rund 8000 Schülerinnen und Schüler sind von den Entscheidungen der Volksschuldelegation betroffen. Die Delegation kann die Volksschulen nur dann angemessen vertreten, wenn die Stadt systematisch mit einbezogen wird. Die Grüne Fraktion stimmt dem Antrag von Urban Sager zu.

Claudia Huser Barmettler: Rein inhaltlich kann ich dem Antrag eigentlich zustimmen. Im Bereich Volksschule läuft es aber zum Glück anders. Die Stadt Luzern ist bereits jetzt ein wichtiger Teil und wird in der bestehenden Volksschuldelegation immer mit einbezogen. Die GLP-Fraktion lehnt den Antrag ab, da wir davon ausgehen, dass die Zusammenarbeit auch ohne diesen Gesetzesartikel weiterhin funktioniert.

Franz Bucher: Die CVP-Fraktion ist nicht gegen eine Vertretung der Stadt in der Volksschuldelegation. Dazu braucht es aber keine spezielle Regelung im Gesetz. Der VLG soll die Verantwortung dafür tragen, dass die Stadt entsprechend vertreten ist oder angehört wird. Die CVP-Fraktion lehnt den Antrag ab.

Georg Dubach: Wir beurteilen diese Forderung als unerhört. Die Stadt Luzern hat selber zu entscheiden, dem VLG ordentlich anzugehören, um ihren Einfluss geltend zu machen. Es entspricht voll und ganz unseren Vorstellungen, dass die Stadt Luzern dem VLG angehören sollte. Daher lehnt die FDP-Fraktion den Antrag einstimmig ab.

Vroni Thalmann-Bieri: Ich nehme zu den Anträgen 5 bis 9 Stellung. Die SVP-Fraktion lehnt diese Anträge ab. Die AFR18 soll mit diesen Anträgen nicht ins Rütteln gebracht werden. Mit den Anträgen werden bewusst einzelne Teile herausgebrochen. Es ist eine Rosinenpickerei, dass die Stadt als Nichtmitglied des VLG einen Posten bei der Volksschulbildung erhalten sollte. Übrigens ist die Stadtluzerner Volksschule nicht die wichtigste im Kanton, denn alle Gemeindeschulen sind ebenso wichtig.

Hans Stutz: Die Stadtluzerner Volksschule ist die zahlenstärkste, daher kann man auch ohne Weiteres von der wichtigsten reden. Gemäss Kantonsverfassung hat der Kanton mit den Gemeinden zusammenzuarbeiten. Der VLG wird aber nicht erwähnt. Inzwischen handelt es sich beim VLG um einen privaten Verein, der nicht mehr die Interessen aller Gemeinden vertritt. Folglich müssen wir als Gesetzgeber darauf reagieren und eine entsprechende Bestimmung im Gesetz aufnehmen. An mehreren Orten ist ja bereits festgeschrieben, dass der VLG für die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden zuständig ist. Es handelt sich beim Antrag also nicht um Rosinenpickerei, sondern um eine folgerichtige Politik.

Für den Regierungsrat spricht Finanzdirektor Marcel Schwerzmann.

Marcel Schwerzmann: Das Anliegen scheint mir sinnvoll zu sein. Diese Frage muss die Stadt Luzern aber mit dem VLG ausdiskutieren. Zudem gehört eine solche Bestimmung nicht in ein Gesetz. Ich bitte Sie, den Antrag abzulehnen.

Urban Sager: Ich wäre sehr froh, wenn der Bildungs- und Kulturdirektor zu diesem Antrag eine inhaltliche Stellungnahme abgeben könnte.

Für den Regierungsrat spricht Bildungs- und Kulturdirektor Reto Wyss.

Reto Wyss: Das Bildungs- und Kulturdepartement hat die Stadt Luzern in allen wichtigen Fragen nie aussen vor gelassen. Wir werden das selbstverständlich auch in Zukunft weiterhin so handhaben. Ob es dazu eine Verankerung im Gesetz braucht, ist eine ganz andere Frage. Wir sind daran interessiert, die wesentlichen Player mit einzubeziehen.

Der Rat lehnt den Antrag mit 71 zu 22 Stimmen ab.

Antrag Schuler Josef zu § 56 Abs. 1, SRL Nr. 400a Gesetz über die Volksschulbildung (VBG): Die Gemeinden bieten den Lernenden während der obligatorischen Schulzeit Zugang zu einer Musikschule (geltendes Recht).

Josef Schuler: Das bestehende Gesetz über die Volksschulbildung wurde erst 2015 überarbeitet. Für eine erneute Änderung ist es deshalb noch zu früh. Es ist nicht sinnvoll, die Musikschulen mit einer Hauruckübung in die AFR18 mit einzubeziehen. Die Situation der Musikschulen ist von Gemeinde zu Gemeinde ganz unterschiedlich und müsste genauer angeschaut werden, bevor unser Rat eine Änderung vornimmt. Darum sind wir der Meinung, dass eine Neuregelung der Musikschulen in eine separate Botschaft gehört. Die Zusammenarbeit der Musikschulen ist bestimmt sinnvoll, ob aber eine Zusammenlegung in all diesen Bereichen Sinn macht, soll im Einzelfall geprüft werden. Wir erinnern uns an das Referendum des überparteilichen Komitees, welches die beschlossene Halbierung der Kantonsbeiträge an die Musikschulen verhinderte. Kürzungen gefährden den Zugang zur musikalischen Bildung und die Chancengleichheit. Das gilt auch für die Musikschullehrpersonen, welche mit oft schwierigen Bedingungen zu kämpfen haben. Wenn man die Musikschulen von den Gymnasien an die Gemeinden delegiert, verändert man unter Umständen die musischen Traditionen an den Kantonsschulen.

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

Rolf Born: Dieser Antrag ist der WAK nicht vorgelegen.

Für den Regierungsrat spricht Finanzdirektor Marcel Schwerzmann.

Marcel Schwerzmann: Wir bitten Sie, den Antrag abzulehnen. Bereits heute besuchen 60 Prozent der Lernenden von Gymnasien und Fachmittelschulen den Musikschulunterricht in den Gemeinden. Das läuft gut, und je grösser die Schülerzahlen sind, umso besser lässt sich der Unterricht organisieren, was auch im Interesse der Schüler und der Musik ist.

Der Rat lehnt den Antrag mit 71 zu 22 Stimmen ab.

Antrag Schuler Josef zu § 21 Abs. 1bis, SRL Nr. 501 Gesetz über die Gymnasialbildung (GymBG): Streichen.

Josef Schuler: Wie bereits erklärt, finde ich es wichtig, die verschiedenen Vorschläge in einer separaten Botschaft zu prüfen, damit die Konsequenzen besser abgeschätzt werden können. Die Gleichstellung der Musikschullehrerinnen und -lehrer der Gemeinden und der Kantonsschulen ist ein positives Zeichen. Der Vorschlag zeigt aber deutlich auf, was der Kanton mit der AFR18 eigentlich will, nämlich einmal mehr sparen, und das auf Kosten des Personals, welches sich sehr engagiert. Eigentlich müssten die Löhne der Musikschullehrerinnen und -lehrer nach oben angepasst werden und nicht nach unten. Die Verstärkung von Gruppenunterricht kommt nicht dem Bedürfnis der Schüler und Schülerinnen entgegen, sondern macht die jahrzehntelangen Bemühungen der Musiklehrerinnen und -lehrer und der Eltern zunichte. Ein Einzelunterricht ist in der Regel zielfördernder als der Gruppenunterricht. Es macht keinen Sinn, das Thema Musikschulen in die AFR18 zu verpacken.

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

Rolf Born: Dieser Antrag ist der WAK nicht vorgelegen.

Rahel Estermann: Es geht nicht, dass die Kantonsschulen einen Teil ihres Unterrichts auslagern. Wo führt das hin, wenn wir aus Spargründen den Instrumentalunterricht auslagern? Folgen weitere Auslagerungen, sodass der Biologieunterricht im Natur-Museum stattfindet? Der gesamte Unterricht muss weiterhin bei den Kantonsschulen bleiben. Der Kanton trägt die Verantwortung für diesen Unterricht, und er kann nicht automatisch davon ausgehen, dass er diese Leistungen mit der gleichen Qualität einfach bei den Gemeinden einkaufen kann. Ein für die Schulen sehr wichtiger Punkt ist, dass sich die Musikschullehrpersonen stark mit ihrer Schule identifizieren. Sie sind motiviert, Schulprojekte auch ausserhalb des Unterrichts mitzutragen, etwa mit Konzerten, Sonderwochen oder Spezialprojekten. Gerade von diesen Elementen des Unterrichts profitieren die Schülerinnen und Schüler am meisten. Mit der Auslagerung des Instrumentalunterrichts gefährden wir dies. Die Grünen warnen vor diesem Schritt und stimmen dem Antrag zu.

Helene Meyer-Jenni: Ich kann mich meiner Vorrednerin nur anschliessen. Wir sind an einem Punkt angelangt, wo eine OE-Massnahme in die AFR18 aufgenommen wird, weil sie

bis jetzt nicht umgesetzt werden konnte. Wir sprechen hier von einer zentralen Aufgabe der Gymnasien; es geht unter anderem auch um die Qualitätssicherung eines Maturafachs. Kaum jemand scheint die Tragweite dieses Entscheides wahrzunehmen. Die Konsequenzen einer Auslagerung sind aber noch nicht im Detail geklärt. Bis jetzt konnte uns jedenfalls niemand über eine geplante Qualitätssicherung oder -überprüfung dieses Maturafachs informieren.

Für den Regierungsrat spricht Finanzdirektor Marcel Schwerzmann.

Marcel Schwerzmann: Diese Massnahme wurde diskutiert und analysiert, und Pro und Kontra wurden abgewogen. Entsprechend wurde ein Entscheid gefällt. Inhaltlich ändert sich an der Massnahme nichts, auch wenn sie in einer separaten Botschaft aufgenommen würde. Gemäss Rahel Estermann können die Kantonsschulen einen besseren Musikschulunterricht anbieten. Bei einem vorherigen Antrag war sie aber gerade noch der Ansicht, dass die Gemeindeschulen alles besser könnten. Es gibt keinen Grund, warum die Gemeindeschulen keinen guten Unterricht anbieten können. Der Kanton Zug beispielsweise hat den Musikschulunterricht seit eh und je bei den Gemeinden angegliedert, und das funktioniert sehr gut.

Der Rat lehnt den Antrag mit 70 zu 26 Stimmen ab.

Antrag Brücker Urs zu § 20c, SRL Nr. 610 Gesetz über den Finanzausgleich (FAG): ¹Die Gemeinden gleichen die finanziellen Auswirkungen der Aufgaben- und Finanzreform 18 untereinander während sechs Jahren wie folgt aus:

- a. Gemeinden, die eine Belastung von mehr als 60 Franken pro Einwohner und Einwohnerin ausweisen, wird der darüber hinausgehende Betrag jährlich vergütet (Härteausgleich),
- b. Gemeinden, die eine Entlastung von mehr als 60 Franken pro Einwohner und Einwohnerin ausweisen, bezahlen jährliche Beiträge an die Finanzierung des Härteausgleichs.

²Das Total der Beiträge der Gemeinden an die Finanzierung des Härteausgleichs errechnet sich aus der Summe der Belastungen von mehr als 60 Franken pro Einwohner und Einwohnerin. Der Anteil der einzelnen Gemeinde bestimmt sich nach ihrer Einwohnerzahl. Die Beiträge bleiben während sechs Jahren unverändert.

³Das Inkasso und die Vergütung der Beiträge erfolgen mit der jährlichen Finanzausgleichsleistung, erstmals für das Bezugsjahr 2020.

Urs Brücker: Mit diesem Antrag wollen wir das Gesetz verschlanken und es möglichst einfach formulieren. Konkret geht es um den Härteausgleich. In § 20c ist die Rede von der Globalbilanz 3. Die Globalbilanz 3 ist nicht fix, so wie sie im Anhang 5 der Botschaft abgebildet ist, sondern sie präsentiert sich jedes Jahr anders. Deshalb kann der Begriff „Globalbilanz 3“ weggelassen werden.

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

Rolf Born: Dieser Antrag ist der WAK nicht vorgelegen.

Georg Dubach: Bei diesem Geschäft gibt es Verlierer und Gewinner. Die Frage ist, auf welchem Niveau verloren wird. Der Volksschulkostenteiler 50:50 zeigt deutlich auf, dass der Bildungslastenausgleich im Finanzausgleich zu wenig gegriffen hat. Das zeigt sich bei ressourcenstarken Gemeinden mit einem kleinen Anteil Volksschulkinder pro Kopf. Diese Gemeinden werden in der AFR18 stärker belastet. Ich kann es nur teilweise nachvollziehen, dass sich die betroffenen Gemeinden gegen die AFR18 wehren. Sie haben seit der Einführung des Bildungslastenausgleichs viel Geld gespart. Es gibt Gemeinden im Kanton Luzern mit weniger Steuereinnahmen als Bildungsausgaben. In der Stadt Luzern oder in Meggen ist das nicht der Fall. Es ist legitim, dass sich der Gemeindepräsident von Meggen für eine Lex Meggen engagiert. Als Bewohner einer Region mit Landgemeinden und einem grossen Kinderanteil erwarte ich von Urs Brücker etwas mehr Solidarität gegenüber den Volksschulkindern.

Franz Bucher: Es ist zum heutigen Zeitpunkt nicht bekannt, was diese Anpassung auslöst. Deshalb würde es auch eine neue Berechnung brauchen. Nach der Korrektur der Steuergesetzrevision 2020 von gestern ist es sicher, dass mehr Gemeinden in den Härteausgleich fallen, als wenn zum heutigen Zeitpunkt gerechnet wird. Die CVP kann sich

aber vorstellen, den Antrag für die 2. Beratung in die WAK zurückzunehmen, um Klarheit zu schaffen. Die Regierung kann so eine Neuberechnung vorlegen. Falls der Antrag nicht in die WAK zurückgenommen wird, lehnt ihn die CVP ab, da seine Auswirkungen heute völlig unbekannt sind.

Jörg Meyer: Ich bitte den Kommissionspräsidenten, den Antrag in die WAK zurückzunehmen.

Rolf Born: Es ist sinnvoll, über diese Frage nochmals zu diskutieren. Ich bin bereit, den Antrag in die WAK zurückzunehmen.

Reto Frank: Die SVP-Fraktion ist dagegen, den Antrag in die WAK zurückzunehmen.

Der Rat stimmt dem Antrag auf Rücknahme in die Kommission mit 77 zu 24 Stimmen zu.

Hans Stutz zieht den folgenden Antrag 9 zurück:

Antrag Stutz Hans zu § 20c, SRL Nr. 610 Gesetz über den Finanzausgleich (FAG):
Streichen.

Antrag WAK / Meyer Jörg: Ablehnung (bei Ablehnung Rückweisung).

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

Rolf Born: Ich verweise diesbezüglich auf mein Eintretensvotum zur AFR18. Aufgrund der damaligen Ausgangslage hat die WAK nach erfolgter Detailberatung mit 8 zu 5 Stimmen entschieden, die Vorlage abzulehnen.

Jörg Meyer: An unseren Vorbehalten gegenüber der Vorlage hat sich trotz erfolgter Beratung nichts geändert. Wir halten deshalb an unserem Ablehnungsantrag fest.

In der Gesamtabstimmung stimmt der Rat dem Gesetz über die Aufgaben- und Finanzreform 18 (Mantelerlass AFR18), wie es aus der Beratung hervorgegangen ist, mit 67 zu 37 Stimmen zu.