



Entwurf einer Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich

Erläuterungen zur Vernehmlassung

Zusammenfassung

Der Luzerner Finanzausgleich erreicht weitgehend die gesetzten Ziele. Mit einer Teilrevision sollen Optimierungen umgesetzt werden, die im Wirkungsbericht 2017 vorgeschlagen werden.

Im Wirkungsbericht 2017 stellt der Regierungsrat fest, dass der Finanzausgleich die gesetzten Ziele weitgehend erreicht. Ohne Finanzausgleich bestünden zwischen den Luzerner Gemeinden beträchtliche Unterschiede beim Ertrag pro Einwohner und Einwohnerin. Die Unterschiede zwischen den Steuerfüssen der Gemeinden wären deutlich grösser, als sie es heute sind. Mit dem Lastenausgleich werden übermässig belastete Gemeinden entlastet. Der Finanzausgleich sichert so die Leistungsfähigkeit der Gemeinden und stärkt ihre finanzielle Autonomie. Der Wirkungsbericht wird dem Kantonsrat im Herbst 2018 gleichzeitig mit der Gesetzesrevision vorgelegt werden.

Im Wirkungsbericht 2017 wird aber auch ein gewisser Optimierungsbedarf ausgewiesen. Der Bericht enthält deshalb auch Empfehlungen für einige Änderungen am Luzerner Finanzausgleich. Mit der vorliegenden Botschaft schlägt der Regierungsrat vor, diese Empfehlungen mit folgenden Massnahmen umzusetzen:

1. Einnahmen aus Regalien werden nicht mehr als Ressourcen berücksichtigt.
2. Die Liegenschaftssteuer wird im Gesetz nicht mehr als Ressource genannt.
3. Der Bildungslastenausgleich wird vom Ressourcenindex entkoppelt.
4. Der Indikator Bebauungsdichte wird im Infrastrukturlastenausgleich stärker gewichtet.
5. Die Berechnung des Besitzstandes wird vereinfacht.
6. Die Periodizität der Wirkungsberichte und allfälliger sich daraus ergebender Gesetzesrevisionen wird von vier auf sechs Jahre verlängert.
7. Die Rechtsmittel werden angepasst.
8. Es wird die Möglichkeit geschaffen, fehlerhafte Finanzausgleichsleistungen nachträglich zu korrigieren.
9. Bezeichnungen werden an den neuen Kontoplan von HRM2 angepasst.

Nur ein Teil dieser Massnahmen erfordert Änderungen am Gesetz über den Finanzausgleich, andere liegen in der Kompetenz des Regierungsrates. Da die verschiedenen Massnahmen jedoch eng zusammenhängen, beschreibt die vorliegende Botschaft alle vorgesehenen Änderungen. Zu den meisten Massnahmen wurde im Jahr 2015 bereits eine Vernehmlassung durchgeführt. Die vorgeschlagenen Änderungen stiessen dabei auf grosse Zustimmung. Der Verband Luzerner Gemeinden unterstützt alle vorgeschlagenen Änderungen.

Die in der Botschaft geschilderten Anpassungen im Finanzausgleich haben für den Kanton keine direkten finanziellen Auswirkungen. Durch die Verlängerung des Evaluationszeitraums von vier auf sechs Jahre ist ein tieferer Verwaltungsaufwand zu erwarten.

Gleichzeitig zu dieser Vernehmlassung findet eine Vernehmlassung zur Aufgaben- und Finanzreform 18 statt. Darin werden Massnahmen im Finanzausgleich vorgeschlagen, die durch die Anpassungen in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden begründet sind. Es sind dies Reduktionen in der Dotierung des topografischen Lastenausgleichs und des Bildungslastenausgleichs, eine Erhöhung des Grenzwertes für die Anspruchsberechtigung im Bildungslastenausgleich und eine

höhere Beteiligung der Gemeinden am Ressourcenausgleich. Die finanziellen Auswirkungen aller Anpassungen im Finanzausgleich sind in der Botschaft zur Aufgaben- und Finanzreform 18 zu finden.

Die Änderungen im Gesetz über den Finanzausgleich sollen am 1. Januar 2020 in Kraft treten.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| 1 Ausgangslage | 5 |
| 1.1 Luzerner Finanzausgleich | 5 |
| 1.2 Gesetzlicher Auftrag und Gründe für die Teilrevision | 6 |
| 1.2.1 Vergangene Wirkungsberichte und Revisionen | 6 |
| 1.2.2 Wirkungsbericht 2017 | 7 |
| 1.2.3 Aufgaben- und Finanzreform 2018 (AFR18)..... | 7 |
| 1.2.4 Mitwirkung VLG..... | 7 |
| 1.2.5 Überblick..... | 7 |
| 2 Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich | 8 |
| 2.1 Ressourcenausgleich..... | 8 |
| 2.1.1 Änderungsvorschlag: Keine Berücksichtigung von Regalien | 8 |
| 2.1.2 Änderungsvorschlag: Streichung Nennung Liegenschaftssteuer..... | 9 |
| 2.2 Lastenausgleich..... | 9 |
| 2.2.1 Änderungsvorschlag: Entkoppelung Bildungslastenausgleich vom Ressourcenausgleich..... | 9 |
| 2.2.2 Änderungsvorschlag: neue Gewichtung Indikatoren Bebauungsdichte und Arbeitsplatzdichte..... | 9 |
| 2.3 Besitzstandregelung..... | 10 |
| 2.3.1 Änderungsvorschlag: vereinfachte Berechnungsmethode der Besitzstandswahrung bei zukünftigen Fusionen | 10 |
| 2.4 Verfahren Finanzausgleich..... | 11 |
| 2.4.1 Änderungsvorschlag: Verlängerung Evaluationszeitraum..... | 11 |
| 2.4.2 Änderungsvorschlag: Rechtsmittel | 12 |
| 2.4.3 Änderungsvorschlag: Möglichkeit für nachträgliche Korrekturen | 12 |
| 2.5 Anpassung an neuen Kontoplan unter HRM2 | 13 |
| 3 Der Erlassentwurf im Einzelnen | 16 |
| 4 Kosten und Finanzierung | 18 |
| 5 Terminplan | 18 |
| 6 Entwurf | 18 |
| Beilagen | 19 |

1 Ausgangslage

1.1 Luzerner Finanzausgleich

Die Luzerner Gemeinden verfügen aus unterschiedlichen Gründen nicht über gleich gute Voraussetzungen im Standortwettbewerb. Insbesondere periphere Regionen weisen aufgrund ihrer Lage eine tiefere Standortattraktivität auf. Weiter fallen wegen topografischer Gegebenheiten und einer dünnen Besiedelung bei einem Teil der Gemeinden höhere Kosten der Bereitstellung von staatlichen Gütern und Dienstleistungen an. Aber auch dicht besiedelte Gebiete sind durch ihre Bevölkerungsstruktur, ihre Funktion als Zentren und wegen wirtschaftlicher, sozialer und politischer Aktivitäten in zahlreichen staatlichen Aufgabengebieten mit höheren Kosten konfrontiert. Ohne Korrekturingriffe würden extreme finanzielle Unterschiede zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Gemeinden – auch bezüglich der Steuerbelastung – sowie zwischen Gemeinden mit grossen und solchen mit kleinen Lasten entstehen.

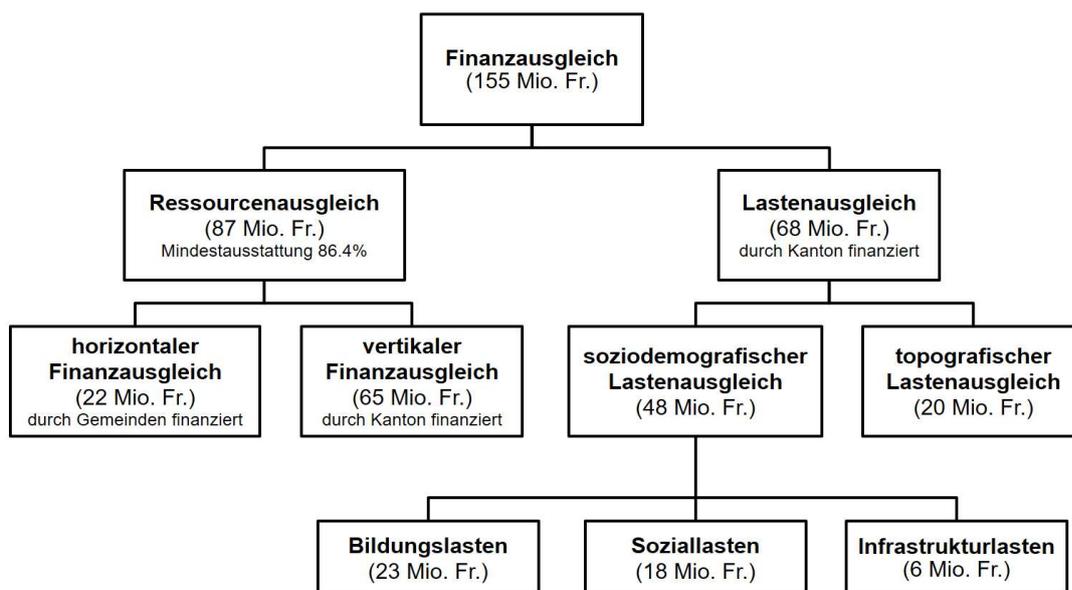
Das Gesetz über den Finanzausgleich (FAG) vom 5. März 2002 (SRL Nr. 610) ist seit dem 1. Januar 2003 in Kraft. Gemäss § 1 Absatz 1 dieses Gesetzes bezweckt der Luzerner Finanzausgleich

- einen Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden,
- eine Stärkung der finanziellen Autonomie der Gemeinden,
- eine Verringerung der Unterschiede bei der Steuerbelastung innerhalb des Kantons.

Der Finanzausgleich im Kanton Luzern orientiert sich am Modell des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen. Der finanzielle Ausgleich erfolgt hauptsächlich über zwei Instrumente: den Ressourcenausgleich und den Lastenausgleich.

Der Ressourcenausgleich gleicht bis zu einer bestimmten Höhe die unterschiedlichen Erträge der Gemeinden aus. Der Kanton und die ressourcenstarken Gemeinden finanzieren den Ressourcenausgleich heute im Verhältnis 3 zu 1. Mit dem Lastenausgleich werden überdurchschnittliche und durch die Gemeinden kaum beeinflussbare Kosten der topografischen Lage und der soziodemografischen Zusammensetzung der Bevölkerung teilweise abgegolten. Der Lastenausgleich wird vom Kanton finanziert. Abbildung 1 gibt einen Überblick über das Modell des Luzerner Finanzausgleichs.

Abbildung 1: Modell des Luzerner Finanzausgleichs (Frankenbeträge entsprechen Finanzausgleichsjahr 2018)



Neben den beiden Hauptinstrumenten des Finanzausgleichs, dem Ressourcen- und dem Lastenausgleich, besteht zur Abfederung von finanziellen Notsituationen und zur Unterstützung von Gemeindefusionen und der Zusammenarbeit von Gemeinden ein vom Kanton gespeister Fonds für besondere Beiträge. Verluste infolge Gemeindefusionen werden im Ressourcen- und im Lastenausgleich durch eine befristete Besitzstandswahrung gemildert.

Weitere Erläuterungen zum Modell des Finanzausgleichs finden sich in Anhang 1. Die wichtigsten Rechtsgrundlagen sind das Gesetz über den Finanzausgleich und die Verordnung über den Finanzausgleich (FAV) vom 3. Dezember 2002 (SRL Nr. 611).

1.2 Gesetzlicher Auftrag und Gründe für die Teilrevision

Das Gesetz über den Finanzausgleich verpflichtet den Regierungsrat in § 1 Absatz 2, dem Kantonsrat alle vier Jahre einen Bericht über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs zu unterbreiten und allenfalls, im Sinne eines Planungsberichtes, Massnahmen für die Zukunft vorzuschlagen. Die Umsetzung der Massnahmen, die eine Gesetzesrevision benötigen, werden nach einer Vernehmlassung dem Kantonsrat unterbreitet.

1.2.1 Vergangene Wirkungsberichte und Revisionen

Der Luzerner Finanzausgleich wurde in der heutigen Form im Jahr 2003 eingeführt. Dessen Wirkungen und die Zielerreichung wurden im Rahmen von bisher drei Planungsberichten überprüft: Der erste Wirkungsbericht wurde im Jahr 2005 publiziert (B 111, Wirkungsbericht 2005 vom 6. September 2005; in: Verhandlungen des Grossen Rates [GR] 2005, S. 1802). Der zweite Wirkungsbericht wurde im Jahr 2009 veröffentlicht (B 127, Wirkungsbericht 2009 vom 1. September 2009; in: Verhandlungen des Kantonsrates [KR] 2010, S. 15), und der dritte Wirkungsbericht wurde 2013 publiziert (B 97, Wirkungsbericht 2013 vom 26. November 2013; in: KR 2014, S. 559). Als Folge der Wirkungsberichte wurden mit bisher zwei Revisionsvorlagen (2007 und 2011) Anpassungen an den gesetzlichen Bestimmungen vorge-

nommen, die per 1. Januar 2009 beziehungsweise per 1. Januar 2013 in Kraft getreten sind. Per 1. Januar 2017 wurde eine Gesetzesrevision auf Basis des Wirkungsberichts 2013 vorbereitet, die dann im Rahmen des Sparpakets «Leistungen & Strukturen II» sistiert wurde.

1.2.2 Wirkungsbericht 2017

Der vorliegende Revisionsentwurf fusst auf den Arbeiten des Wirkungsberichts 2017. Der Entwurf des Wirkungsberichts findet sich im Anhang dieser Vernehmlassungsbotschaft. Der Wirkungsbericht 2017 wurde dem Kantonsrat nicht wie geplant 2017 überwiesen, weil am 18. September 2017 der Kantonsrat das Postulat P 393 von Armin Hartmann über eine Synchronisierung des Wirkungsberichts 17 zum Finanzausgleich mit der Aufgaben- und Finanzreform 18 für erheblich erklärte (vgl. Kantonsratsprotokoll vom 18. September 2017). Entsprechend wurde die Verabschiedung des Wirkungsberichts 2017 zum Finanzausgleich sistiert. Dieses Geschäft soll gemeinsam mit der Aufgaben- und Finanzreform 18 (AFR18) dem Kantonsrat vorgelegt werden. Begründet wurden diese Schritte mit der Forderung des Regierungsrates, das finanzielle Engagement des Kantons beim Finanzausgleich zu reduzieren. Eine isolierte Bearbeitung der beiden Geschäfte wurde aufgrund der grossen finanziellen Tragweite als schwierig beurteilt. Die Geschäfte sollten synchronisiert und in der Globalbilanz zur AFR18 zum Ausgleich gebracht werden. Weil der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) im parallellaufenden Projekt AFR18 Massnahmen vorschlug, die den kantonalen Finanzausgleich betreffen und diesen wesentlich verändern würden, ist auch der Regierungsrat der Meinung, dass der Wirkungsbericht 2017 dem Kantonsrat zusammen mit der Botschaft zur AFR18 unterbreitet werden soll. Der Wirkungsbericht erhält dadurch noch stärker den Charakter eines Rückblicks. Daneben greift er teilweise die bisher unbestrittenen Pendenzen aus dem Wirkungsbericht 2013 auf, die vom Kantonsrat zustimmend zur Kenntnis genommen, jedoch wegen des kantonalen Sparpakets nie umgesetzt wurden.

Der Wirkungsbericht 2017 soll dem Kantonsrat im Dezember 2018 zusammen mit der AFR18-Botschaft und der FAG-Botschaft vorgelegt werden.

Die Umsetzung des Wirkungsberichts 2017 auf Gesetzesstufe wird in dieser Vernehmlassungsbotschaft beschrieben.

1.2.3 Aufgaben- und Finanzreform 2018 (AFR18)

Im Rahmen des Projekts AFR18 werden die Aufgaben des Kantons und der Gemeinden sowie ihre Zuordnung überprüft, wenn nötig optimiert und allenfalls entflochten sowie neu normiert. Im Rahmen der AFR18 werden Massnahmen im Finanzausgleich vorgeschlagen, als Reaktion auf die vorgeschlagene neue Aufgabenteilung. Diese Massnahmen werden in der Vernehmlassungsbotschaft zur AFR18 beschrieben.

1.2.4 Mitwirkung VLG

Die Gemeinden, vertreten durch den VLG, wirkten bei der Ausarbeitung aller Berichte und Revisionsvorlagen mit, wie es in den §§ 14 und 15 FAG sowie § 14 Absatz 1b FAV vorgesehen ist.

1.2.5 Überblick

Die Teilrevision des Gesetzes über den Finanzausgleich soll auf den 1. Januar 2020 wirksam werden. Für die Gesetzesänderungen gibt es zwei «Quellen»:

1. Einerseits gibt es den Wirkungsbericht 2017, der den Finanzausgleich evaluierte und Verbesserungsmassnahmen vorschlägt. Die darauf beruhenden Gesetzesänderungen werden in der vorliegenden Vernehmlassungsbotschaft beschrieben.
2. Andererseits gibt es die AFR18, die Massnahmen im Finanzausgleich vorschlägt. Diese Gesetzesänderungen werden in der Vernehmlassungsbotschaft zur AFR18 beschrieben.

Die finanziellen Auswirkungen werden pro Finanzausgleichs-Massnahme qualitativ in beiden Botschaften beschrieben. Die Modellrechnungen sind hingegen alle gesamthaft in der Vernehmlassungsbotschaft zur AFR18 zu finden, damit der Leser und die Leserin ein Gesamtbild aller Massnahmen erhalten.

2 Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich

2.1 Ressourcenausgleich

Der Regierungsrat vertritt die Ansicht, dass der Ressourcenausgleich grundsätzlich funktioniert und die gewünschte Wirkung erzielt (siehe dazu den Wirkungsbericht 2017 in der Beilage). Im Ressourcenausgleich schlägt der Regierungsrat kleinere Bereinigungen bei der Bemessungsgrundlage vor, welche die Quellensteuer und die Streichung der Regalien und der Liegenschaftssteuer betreffen.

Auf die Bereinigung des Systemfehlers mit der zentrumsabhängigen Abschöpfung will der Regierungsrat vorerst verzichten, weil es im Zusammenhang mit den Massnahmen aus der AFR18 zu untragbaren finanziellen Auswirkungen bei den Gemeinden kommen würde.

2.1.1 Änderungsvorschlag: Keine Berücksichtigung von Regalien

Die Regalien und Konzessionsgebühren zählen erst seit 2013 zum Ressourcenpotenzial. Sie werden hälftig angerechnet. Die Komponente wurde damals ergänzt, weil als ungerecht empfunden worden war, dass Gewinne eigener Gemeindewerke zu den Nettovermögenserträgen zählten, während Konzessionsgebühren von Betrieben nicht dazuzählten. Der Ressourcenausgleich hing dadurch teilweise von der Verbuchungspraxis ab (siehe Botschaft B 5 vom 17. Mai 2011, S. 9).

Erträge aus Regalien werden im Harmonisierten Rechnungslegungsmodell 1 (HRM1) auf der gleichen Kontenart verbucht wie die Erträge aus Konzessionsgebühren (Kontenart 410). Obwohl nur beabsichtigt gewesen war, die Konzessionsgebühren zu erfassen, zählen darum seit 2013 auch die Regalien zu 50 Prozent zum Ressourcenpotenzial. Nach der Einführung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2), das die Regalien und Konzessionen separat ausweisen wird, soll dies korrigiert werden; die Regalien sollen nicht mehr zum Ressourcenpotenzial zählen.

Weil die Regalien unter HRM1 nicht separat ausgewertet werden können, können die finanziellen Auswirkungen, die durch die Nichtberücksichtigung entstehen, nicht modelliert werden. Regalien entstehen in den Luzerner Gemeinden hauptsächlich aus der Jagdpacht. Für den Finanzausgleich sind sie finanziell nicht bedeutend. Eine Nichtberücksichtigung wird zu kaum merklichen Veränderungen im Finanzausgleich führen.

2.1.2 Änderungsvorschlag: Streichung Nennung Liegenschaftssteuer

Die Liegenschaftssteuer wurde im Kanton Luzern 2015 abgeschafft. Das Gesetz soll entsprechend vereinfacht und die Liegenschaftssteuer aus der Definition des Ressourcenpotenzials entfernt werden. Diese Änderung soll nicht als Methodenwechsel gelten, das heisst keine Auswirkungen auf die Besitzstände bereits erfolgter Fusionen haben. Die Änderung hat keine finanziellen Auswirkungen.

2.2 Lastenausgleich

Aus den Analysen geht hervor, dass der Lastenausgleich die erwünschte Ausgleichswirkung zeitigt. In zwei Lastenausgleichsgefässen sieht der Regierungsrat jedoch Handlungsbedarf:

1. Beim Bildungslastenausgleich soll die Koppelung mit den Ressourcen einer Gemeinde aufgehoben werden.
2. Beim Infrastrukturlastenausgleich sind die beiden Indikatoren neu zu gewichten.

2.2.1 Änderungsvorschlag: Entkoppelung Bildungslastenausgleich vom Ressourcenausgleich

Für die Berechnung der Ausgleichszahlungen wird neben der Schülerintensität auch der Ressourcenindex verwendet (§ 6 FAV). Gemeinden mit einem Ressourcenindex über 100 Prozent – d.h. ihr Ressourcenpotenzial pro Kopf liegt über dem kantonalen Mittel – haben keinen Anspruch auf Bildungslastenausgleich, auch wenn sie überdurchschnittlich hohe Schülerzahlen aufweisen (2018: 6 Gemeinden). Gemeinden mit einem Ressourcenindex zwischen 90 und 100 Prozent erhalten einen linear reduzierten Beitrag (2018: 9 Gemeinden). Bereits im Rahmen der Wirkungsberichte 2005, 2009 und 2013 wurde festgehalten, dass die Koppelung der Anspruchsbeziehung an den Ressourcenindex systemfremd ist, da Ressourcen und Lasten vermischt werden, und daher abgeschafft werden sollte. Mit der heutigen Ausgestaltung des Bildungslastenausgleichs werden die überdurchschnittlichen Kosten der ressourcenschwachen Gemeinden überproportional ausgeglichen. Der Regierungsrat schlägt auch mit dem aktuellen Wirkungsbericht vor, den Bildungslastenausgleich vom Ressourcenindex zu entkoppeln.

Systemgegeben treffen die negativen Kostenfolgen ausnahmslos die ressourcenschwächeren Gemeinden, die ressourcenstärkeren Gemeinden gewinnen.

Die Änderung erfordert eine Anpassung der Verordnung über den Finanzausgleich in § 6 Absätze 4 und 5. Eine Gesetzesanpassung ist nicht nötig.

2.2.2 Änderungsvorschlag: neue Gewichtung Indikatoren Bebauungsdichte und Arbeitsplatzdichte

Zentrumslasten sind besonders in Gemeinden von Bedeutung, die durch eine hohe Bebauungsdichte charakterisiert sind. Gemeinden, die zwar eine hohe Arbeitsplatzdichte aufweisen, jedoch keine hohe Bebauungsdichte, erhalten nach geltendem Recht zwar Infrastrukturlastenausgleich, weisen aber keine überdurchschnittlichen Kosten im Infrastrukturbereich aus. Da sich der im Finanzausgleich 2013 erstmals angewendete Indikator Bebauungsdichte bewährt hat und er die überdurchschnittlichen Lasten gut abbildet, soll sein Gewicht verstärkt werden. Die zentrale Rolle der Arbeitsplatzdichte als Indikator mit dem bisher höheren Gewicht lässt sich aus den vorliegenden Resultaten dagegen nicht begründen. Das Gewicht soll verringert werden. Der Indikator Bebauungsdichte soll neu mit 70 Prozent (heute 25 %) und der Indikator Arbeitsplatzdichte mit 30 Prozent (heute 75 %) berücksichtigt werden.

Gemeinden mit einer hohen Bebauungsdichte erhalten künftig mehr Geld aus dem Infrastrukturlastenausgleich. Insgesamt bleibt die Dotierung des Infrastrukturlastenausgleichs gleich hoch. Die neue Gewichtung führt zu Verschiebungen von knapp 630'000 Franken zwischen den Gemeinden. Diese Verschiebungen kommen der Stadt Luzern mit 250'000 Franken, aber auch Emmen, Kriens, Horw, Ebikon und Wolhusen zu Gute (pro Kopf beträgt der Mehrertrag allerdings jeweils nur ein paar Franken). Mehr belastet wird in erster Linie Sursee, das 390'000 Franken weniger aus dem Infrastrukturlastenausgleich erhält. Weitere Gemeinden mit hoher Arbeitsplatzdichte wie Altishofen und Dierikon erhalten ebenfalls weniger aus diesem Topf. Pro Kopf beträgt die Einbusse bei allen dreien gut 40 Franken.

Die Änderung erfordert eine Anpassung der Verordnung über den Finanzausgleich in § 8 Absatz 1. Eine Gesetzesanpassung ist nicht nötig.

2.3 Besitzstandregelung

Mit der Besitzstandwahrung bei Gemeindefusionen werden zwei Ziele verfolgt: Erstens sollen allfällige negative Auswirkungen einer Fusion auf die Beitragszahlungen im Finanzausgleich während einer bestimmten Zeit aufgefangen und damit Hindernisse für Strukturanpassungen beseitigt werden. Zweitens sollen die Gemeinden in der Vorbereitung der Fusion finanzielle Planungssicherheit erhalten.

Die Berechnung des Besitzstands wurde in den bisherigen Wirkungsberichten als kompliziert und schwer nachvollziehbar bezeichnet. Für bereits vollzogene Fusionen kann die Berechnungsmethodik nicht nachträglich geändert und vereinfacht werden, da sich dies nicht mit der Besitzstandgarantie vereinbaren liesse. Für zukünftige Fusionen soll hingegen eine einfachere Regelung eingeführt werden.

2.3.1 Änderungsvorschlag: vereinfachte Berechnungsmethode der Besitzstandwahrung bei zukünftigen Fusionen

Im Rahmen des Wirkungsberichts 2013 und in der Vernehmlassung zur daraus entstandenen Gesetzesvorlage bestand ein breiter Konsens, dass die Berechnungsmethode des Besitzstandes wie folgt vereinfacht werden soll: Der Besitzstand soll im Jahr der Fusion sowohl im Ressourcen- als auch im Lastenausgleich nach unveränderter Methodik berechnet werden. Der Anspruch auf Besitzstand wird also nicht grundsätzlich verändert. Danach soll der Besitzstand aber neu als Betrag in Franken während der sechsjährigen Dauer der vollen Besitzstandwahrung absolut unverändert bleiben und wie bisher im siebten Jahr um die Hälfte reduziert werden. Bisher wurde der Betrag jährlich der Entwicklung des kantonalen Ressourcenpotenzials pro Einwohner und Einwohnerin sowie der Bevölkerungszahl der Fusionsgemeinde (im Ressourcenausgleich) beziehungsweise der Dotierung des Lastenausgleichsgefässes angepasst. Die vorgeschlagene Massnahme vereinfacht die Berechnung und erhöht die Planungssicherheit. Die finanziellen Auswirkungen für zukünftig fusionierende Gemeinden sind gering. Bereits vollzogene Fusionen sind von den Veränderungen nicht betroffen.

Auch bei Methodenwechseln soll der Besitzstand in Zukunft als fixer Betrag unverändert bleiben. Der sogenannte Besitzstand Methodenwechsel, der bei Änderungen am Finanzausgleichssystem entstehen kann, soll abgeschafft werden. Bislang wurde fusionierten Gemeinden während der Dauer der Besitzstandwahrung ein Ausgleich für Verluste gewährt, die sich aus Änderungen der gesetzlichen Grundlagen ergeben haben. Unter gewissen Voraussetzungen wurde umgekehrt auch ein

Abzug für Gewinne aus solchen Methodenwechseln verrechnet. Fusionierte Gemeinden waren dadurch in gewisser Weise abgeschirmt vor Gesetzesänderungen, was historisch im Zusammenhang mit der schrittweisen Einführung der einheitlichen Mindestausstattung von Bedeutung war. Zugleich wurde dadurch aber die Steuerbarkeit des Systems eingeschränkt. Der Besitzstand Methodenwechsel verhindert, dass eine fusionierte Gemeinde während der Dauer der Besitzstandwahrung gegenüber dem Zustand ohne Fusion gleichgestellt ist, denn der Methodenwechsel hätte die Gemeinde auch betroffen, wenn sie sich gegen eine Fusion entschieden hätte. Gewinne und Verluste aus Methodenwechseln haben also keinen ursächlichen Zusammenhang mit Fusionen und sollten daher auch nicht über die Besitzstandwahrung verhindert werden. Auch von der Abschaffung des Besitzstands Methodenwechsel sind die bereits vollzogenen Fusionen nicht betroffen. Diese Massnahme führt zu einer stark verbesserten Transparenz und Nachvollziehbarkeit im System des Luzerner Finanzausgleichs.

Die finanziellen Auswirkungen lassen sich im Voraus nicht beziffern: Sie sind abhängig von den in Zukunft umgesetzten Fusionsprojekten und heute noch nicht absehbaren Methodenwechseln im nächsten Jahrzehnt. Die Auswirkungen sind von Wechselwirkungen zwischen diesen Faktoren abhängig. Sie können sowohl zu Gunsten als auch zu Ungunsten der fusionierenden Gemeinde ausfallen.

Weil die Methodik für bereits fusionierte Gemeinden nicht geändert werden kann, sind während einer Übergangsfrist zwei verschiedene Berechnungsmethoden anzuwenden. Mittelfristig kann aber eine bedeutende Vereinfachung des Systems und eine höhere Transparenz und Planungssicherheit für die Gemeinden erreicht werden.

Die Vereinfachung erfordert eine Anpassung der Verordnung über den Finanzausgleich, jedoch nicht des Gesetzes über den Finanzausgleich. Die Übergangsfrist dauert nach heutigem Stand bis 2026, wenn letztmals Besitzstände nach heutigem Recht für bereits erfolgte Fusionen ausbezahlt werden.

2.4 Verfahren Finanzausgleich

2.4.1 Änderungsvorschlag: Verlängerung Evaluationszeitraum

§ 1 Absatz 2 FAG verlangt, dass der Regierungsrat dem Kantonsrat alle vier Jahre einen Bericht über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs unterbreitet und allenfalls Massnahmen vorschlägt. In den ersten Jahren nach der Einführung des neuen Finanzausgleichssystems im Jahr 2003 waren ein enges und zeitnahe Monitoring und eine regelmässige intensive Evaluation sinnvoll, um rasch auf neue Erkenntnisse reagieren und das System weiterentwickeln zu können. Das Instrument des Wirkungsberichtes hat sich dafür bewährt. Die zeitnahe Berichterstattung hat jedoch auch den Nachteil, dass die Auswirkungen der jeweils unmittelbar vorhergehenden Gesetzesrevision noch kaum sichtbar sind. Zugleich ist der Änderungsbedarf am Finanzausgleichssystem heute geringer als in dessen Anfangsphase. Das System des Finanzausgleichs hat sich gefestigt und ist nun in einer Phase, die sich durch grössere Beständigkeit und damit auch höhere Planungssicherheit auszeichnet. Neben einer besseren Datengrundlage aus der verlängerten Berichterstattungsperiode sprechen auch geringere Kosten, eine höhere Systemstabilität und bessere mittelfristige Planungsgrundlagen für die Gemeinden für einen längeren Rhythmus der Berichterstattung an den Kantonsrat.

Aus den genannten Gründen soll die Periodizität der Wirkungsberichte und allfälliger sich daraus ergebender Gesetzesrevisionen, wie bereits im Wirkungsbericht 2013 vorgeschlagen, von vier auf sechs Jahre verlängert werden. Falls der Kantonsrat dennoch schon früher einen Zwischenbericht wünscht, kann er einen solchen verlangen.

Die Änderung erfordert eine Anpassung des Gesetzes (§ 1) und der Verordnung (§ 2) über den Finanzausgleich.

2.4.2 Änderungsvorschlag: Rechtsmittel

Bisher waren die Verfügungen des zuständigen Departementes auf kantonaler Ebene nur mit Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat anfechtbar. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Regierungsrates war ausgeschlossen. In der Botschaft B 108 über die Totalrevision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich vom 25. September 2001 wurde dazu festgehalten, dass offen sei, ob die mit der Justizreform des Bundes eingeführte Rechtsweggarantie Auswirkungen auf das in § 18 FAG vorgesehene Rechtsmittel haben werde. Bei Inkrafttreten der Justizreform des Bundes müsse die Kompatibilität überprüft werden (vgl. GR 2002, S. 102). Inzwischen wurde der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom Bundesgericht im Urteil 2C_761/2012 vom 12. April 2013 mit Verweis auf die Rechtsweggarantie als unzulässig bezeichnet. Bei der Festlegung der jährlichen Finanzausgleichsleistungen handle es sich nicht um einen vorwiegend politischen Entscheid, bei dem die Kantone auf eine oberste gerichtliche Instanz verzichten dürften. Die Finanzausgleichsleistungen würden nicht nach politischer Zweckmässigkeit (Ermessen) von Regierung oder Parlament gewährt, sondern gemäss den konkreten gesetzlichen Vorgaben im FAG und der FAV berechnet und vom Departement verfügt. Diese Entscheide seien daher justiziabel und unterlägen der Kontrolle durch ein kantonales Gericht. Das Gesetz sei entsprechend anzupassen, so das Bundesgericht. Somit ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nur noch im Bereich der besonderen Beiträge – mit Ausnahme der Pro-Kopf-Beiträge bei Fusionen – ausgeschlossen (vgl. dazu Botschaft B 28 vom 27. Januar 2012, S. 24). Weiter soll ausdrücklich festgehalten werden, dass nicht nur Verfügungen, sondern auch Beschwerdeentscheide des zuständigen Departementes mit Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat angefochten werden können. Die Änderung erfordert eine Anpassung des Gesetzes über den Finanzausgleich in § 18 Absatz 1.

2.4.3 Änderungsvorschlag: Möglichkeit für nachträgliche Korrekturen

Nach Erlass der Beitragsverfügungen sieht die gesetzliche Regelung keine Möglichkeit vor, die Finanzausgleichszahlungen zu korrigieren. Der Bund hat beim nationalen Finanzausgleich nachträglich eine gesetzliche Korrekturregelung geschaffen. Solch eine Regelung ist auch für den Luzerner Finanzausgleich wünschenswert. In Orientierung an die Bundesregelung soll sie sich an folgenden Eckpunkten orientieren:

- Das fehlerhafte Finanzausgleichsjahr wird mit den korrekten Daten neu berechnet. Anschliessend wird die Differenz zwischen korrekter Berechnung und fehlerhafter (verfügter) Berechnung festgestellt. Diese Differenz wird dann im Jahr, in dem die Korrektur stattfindet, mit der jährlichen Finanzausgleichszahlung verrechnet.
- Ein Fehler soll erst ab einer gewissen Wesentlichkeitsgrenze korrigiert werden: Erst wenn die Differenz bei einer Gemeinde mehr als 5 Franken pro Kopf und für eine Gemeinde im Total mindestens 10'000 Franken ausmacht, soll die Korrektur vorgenommen werden. Damit soll verhindert werden, dass wegen eines kleinen Fehlers, zum Beispiel wegen einer festgestellten Rundungsdifferenz,

die sehr geringe Auswirkungen hat, mit grossem Aufwand eine Korrektur bearbeitet werden muss.

- Ein Fehler soll korrigiert werden können, wenn er nicht mehr als 5 Jahre zurückliegt.
- Die Fehlerkorrektur soll auf mehrere Jahre erstreckt werden können, weil die Korrektur in einem Jahr unter Umständen zu grossen Belastungen von Einzelgemeinden führt. Darüber soll der Regierungsrat nach Rücksprache mit dem VLG entscheiden können.

2.5 Anpassung an neuen Kontoplan unter HRM2

Mit der Umstellung der Rechnungslegung der Gemeinden auf HRM2 wird eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen des Finanzausgleichs an die neuen Kontenpläne nötig sein. Die geltenden gesetzlichen Grundlagen lassen sich nicht direkt auf HRM2 anwenden. Würden sie unverändert bleiben und bloss ihrem Sinn nach angewendet, bestünde insbesondere bezüglich der Berechnung der Nettovermögenserträge ein erhebliches Potenzial für Meinungsverschiedenheiten.

Fünf Testgemeinden werden erstmals das Rechnungsjahr 2018 nach HRM2 abschliessen. Die übrigen Gemeinden folgen erstmals im Rechnungsjahr 2019. Damit ergibt sich im Finanzausgleich eine mehrere Jahre dauernde Übergangsphase, die in Tabelle 1 dargestellt ist.

Tabelle 1: Übergangsphase HMR1 zu HRM2

| Rechnungsjahr | Rechnungslegungsmodell | Zeitpunkt der Erhebung des Ressourcenpotenzials | Zeitpunkt erste Verwendung für Berechnung FA | Verwendung für FA der Jahre |
|---------------|--|---|--|-----------------------------|
| 2017 | HRM1 (alle Gemeinden) | 2018 | 2020 | 2020-2022 |
| 2018 | HRM2 (Pilotgemeinden) HRM1 (übrige) | 2019 | 2021 | 2021-2023 |
| 2019 | HRM2 (alle Gemeinden) | 2020 | 2022 | 2022-2024 |

Der Finanzausgleich 2020 wird demnach der letzte sein, der vollständig mit Daten nach HRM1 berechnet wird. Der Finanzausgleich 2024 wird erstmals vollständig nach HRM2 berechnet. In den Finanzausgleichsjahren 2021-2023 kommen beide Rechnungslegungsstandards zugleich vor: 2021 nur bei den Testgemeinden, 2022 bei allen Gemeinden und 2023 nur bei den übrigen Gemeinden. Damit der Finanzausgleich 2021 rechtzeitig verfügt werden kann, müssen alle für seine Berechnung notwendigen Grundlagen Anfang 2020 bekannt und vor Mitte 2020 rechtskräftig sein. Dabei sind die für Gesetzes- und Verordnungsänderungen notwendigen Fristen und Prozesse zu berücksichtigen. Falls spezielle Daten erhoben werden müssen (z.B. bei den Testgemeinden), müssen die Anforderungen noch deutlich früher bekannt sein.

Die Ausgangslage mit unterschiedlichen Umstellungszeitpunkten bedingt, dass die Anpassung an HRM2 inhaltlich neutral ausfällt. Dies bedeutet, dass die Änderungen nur formaler Natur sein dürfen und keine realen Auswirkungen auf die Zahlungen an und von Gemeinden haben. Würden nämlich inhaltliche Änderungen mit finanziellen Auswirkungen vorgenommen, wären die Testgemeinden davon ein Jahr früher als andere Gemeinden betroffen und dadurch entweder besser oder schlechter gestellt.

Bei fusionierten Gemeinden ist zudem zu berücksichtigen, dass ihr Besitzstand nach dem zum Fusionszeitpunkt geltenden Recht gewährleistet werden muss. Der

Besitzstand wird berechnet aus einem Vergleich der Finanzausgleichszahlungen für dasselbe Jahr nach altem und neuem Recht. Da solche Daten für die Umstellung auf HRM2 nicht existieren werden (keine parallele Buchführung, verschiedene Umstellungszeitpunkte), wird die korrekte Berechnung eines Besitzstandes nicht möglich sein. Durch eine materiell neutrale Umstellung auf HRM2, die für alle Gemeinden ohne finanzielle Auswirkungen ist, kann der Anforderung der Besitzstandswahrung Rechnung getragen und zugleich auf die Berechnung eines Besitzstands Methodenwechsel verzichtet werden.

Der Regierungsrat schlägt deshalb die Umstellung gemäss Tabelle 2 vor. Die Definition des Ressourcenpotenzials stimmt damit nach HRM1 und HRM2 weitestgehend überein.

Tabelle 2: Komponenten des Ressourcenpotenzials nach HMR1 und HRM2

| <i>Komponente Ressourcenpotenzial nach HRM1</i> | <i>Komponente Ressourcenpotenzial nach HRM2</i> | <i>Bemerkungen</i> |
|---|---|---|
| Ordentliche Gemeindesteuer, 400.10 / 400.20 | Einkommens- und Gewinnsteuern, Vermögens- und Kapitalsteuern, 4000.00 / 4000.10 4001.00 / 4001.10 4010.00 / 4010.10 4011.00 / 4011.10 | Unverändert bei mittlerem Steuerfuss; |
| nachtr. Vermögenssteuern 400.15 | abgeschafft | 400.15 wurde abgeschafft |
| Sondersteuer auf Kapitalausz. 400.16 | Sondersteuer auf Kapitalauszahlungen 4009.20 | |
| Quellensteuer 400.30 | Quellensteuer 4002 | |
| Steuererträge von beschränkt steuerpflichtigen natürlichen Personen (Abzug von 50%) | Unverändert | Nicht in Buchhaltung ersichtlich, wie bisher separate Datenerhebung aus LuTax |
| Nachsteuern und Steuerstrafen, 400.40 | Nachsteuern und Steuerstrafen 4009.00, 4019.00 | |
| Sondersteuern 402.01, 402.02, 403.01, 404, 405.01 | Sondersteuern 4008.00, 4021.00, 4022.00, 4023.00, 4024.00 | Liegenschaftssteuer (4021) sollen weggelassen werden, Zeitpunkt der Änderung ist aber unabhängig von der Umstellung auf HRM2 (siehe Kapitel 2.1.2) Laufnummer deshalb, weil neues Konto 4022.1 (Mehrwertabgabe) nicht zu erfassen ist. |
| Regalien und Konzessionen, 410 zu 50% | Regalien und Konzessionen 4100, 4120, 4810, 4811 zu 50% | Regalien (4100, 4810) sollen weggelassen werden, Zeitpunkt der Änderung ist aber unabhängig |

| | | von der Umstellung auf HRM2 (siehe Kapitel 2.1.1) |
|---|--|--|
| Vermögenserträge ohne Buchgewinne, d.h. Kontenart 42 ohne 424 | Sachgruppen 44, 4840 ohne 441, 444, 4490, 4495 | Wie bisher werden Gewinne aus Veräusserung von Finanzvermö- gen separat erhoben, daher hier abgezogen; ebenso nicht reali- sierte Gewinne |
| Passivzinsen, d.h. Kontenart 32 | Sachgruppe 34, 3840 ohne 341, 344 | |
| Aufwand und Ertrag Liegen- schaften Finanzvermögen, d.h. Nettoergebnis Funktion 941-949 ohne Kontenarten 32, 42, 38, 48, 396, 496 | Nettoergebnis Funktion 963 ohne 34, 341, 344, 35, , 387, 389, 394, 398, 3840, 40, 41, 44, 45, 481, 489, 494, 498, 4840 | Unter anderem müssen hier Posi- tionen abgezogen werden, die be- reits anderswo ins Ressourcenpo- tenzial einfließen (Doppelzählung vermeiden) |
| Gewinne aus Veräusserung von Liegenschaften und an- deren Anlagen des Finanz- vermögens | Unverändert | Nicht in Buchhaltung ersichtlich, wie bisher separate Datenerhe- bung durch Finanzaufsicht Ge- meinden |
| Korrekturanweisungen | Unverändert | Wie bisher separat bei Bedarf (Fi- nanzaufsicht Gemeinden) |
| Steuerfuss | Unverändert | Wie bisher separate Erhebung LUSTAT |
| Keine Kontonummer für den Gemeindeanteil an der Mo- torfahrzeugsteuer | Keine Kontonummer vorgese- hen für den Gemeindeanteil an der Motorfahrzeugsteuer | Wie bisher separate Erhebung LUSTAT |

Zudem werden zwei Begriffe an das neue Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG) vom 20. Juni 2016 SRL Nr. 160) angepasst (siehe Tabelle 3). Diese neuen Begriffe müssen in § 4 Absatz 6 FAG nachvollzogen werden.

Tabelle 3: Begriffe unter HRM 1 und neue Begriffe unter HRM2

| HRM 1 | HRM 2 |
|-----------------|---------------|
| Vermögensertrag | Finanzertrag |
| Passivzinsen | Finanzaufwand |

Die Rechtsgrundlagen werden Übergangsbestimmungen vorsehen müssen. Beispielsweise werden im Finanzausgleich 2023 für die fünf Pilotgemeinden bereits alle Daten nach HRM2 gegliedert sein, während bei den übrigen Gemeinden auch ein HRM1-Rechnungsjahr (2018) einfließt. Ungeachtet der unterschiedlichen Quellen wird der Dreijahresdurchschnitt gebildet, um das Ressourcenpotenzial zu bestimmen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Umstellung des Finanzausgleichs auf HRM2 Anpassungen an den Rechtsgrundlagen erfordert, aber nicht zu spürbaren finanziellen Auswirkungen führen wird. Technisch ist die Umstellung mit einer langen Übergangsphase und Anpassungen an Systemen und Prozessen verbunden. Abgesehen von der erwähnten Änderung in § 4 Absatz 6 FAG, betreffen die Anpassungen ausschliesslich Verordnungsrecht.

3 Der Erlassentwurf im Einzelnen

Für die Umsetzung der beschriebenen Änderungen im System des Finanzausgleichs sind sowohl das Gesetz über den Finanzausgleich als auch die zugehörige Verordnung anzupassen. Die Anpassungen im Ressourcenausgleich (Regalien, Liegenschaftssteuer), die neue Periodizität der Wirkungsberichte, die Anpassung der Rechtsmittel, die Möglichkeit für Korrekturen und die Anpassungen infolge HRM2 erfordern Gesetzesänderungen. Die Änderungen im Lastenausgleich (Bildungslastenausgleich, Infrastrukturlastenausgleich) und bei der Besitzstandwahrung haben hingegen nur Anpassungen in der Verordnung zur Folge.

Gesetz über den Finanzausgleich (SRL Nr. 610)

§ 1 Absatz 2

Der Regierungsrat soll dem Kantonsrat neu alle sechs statt wie bisher alle vier Jahre einen Wirkungsbericht vorlegen müssen. In den ersten Jahren nach der Einführung des neuen Finanzausgleichssystems im Jahr 2003 waren ein enges und zeitnahe Monitoring und eine regelmässige intensive Evaluation sinnvoll, um rasch auf Erkenntnisse reagieren und das System weiterentwickeln zu können. Die zeitnahe Berichterstattung hatte jedoch den Nachteil, dass die Auswirkungen der jeweils unmittelbar vorhergehenden Gesetzesrevision noch kaum sichtbar waren. Zugleich ist der Änderungsbedarf am Finanzausgleichssystem heute geringer als in der Anfangsphase. Das System des Finanzausgleichs hat sich gefestigt und tritt nun in eine Phase, die sich durch grössere Beständigkeit und damit auch höhere Planungssicherheit auszeichnet. Dadurch rechtfertigt sich die Verlängerung des Berichterstattungszyklus von vier auf sechs Jahre.

Da die Teilrevision des Gesetzes auf den 1. Juni 2020 in Kraft treten soll, wird der erste Wirkungsbericht nach neuem Zyklus im Jahr 2024 auf der Basis der Daten des Rechnungsjahres 2022 vorgelegt werden können. Dies wird in einer Übergangsbestimmung festgehalten (vgl. § 20a FAG neu).

§ 4 Absätze 2 und 5

Erträge aus Regalien werden in HRM1 auf der gleichen Kontenart verbucht wie die Erträge aus Konzessionsgebühren (Kontenart 410). Obwohl nur beabsichtigt gewesen war, die Konzessionsgebühren zu erfassen, zählen darum seit 2013 auch die Regalien zu 50 Prozent zum Ressourcenpotenzial.

Nach der Einführung von HRM2, das die Regalien und Konzessionen separat ausweisen wird, soll dies korrigiert werden. Die Regalien sollen nicht mehr zum Ressourcenpotenzial zählen.

Die Liegenschaftssteuer wurde im Kanton Luzern 2015 abgeschafft. Das Gesetz soll entsprechend vereinfacht und die Liegenschaftssteuer aus der Definition des Ressourcenpotenzials entfernt werden. Diese Änderung soll nicht als Methodenwechsel gelten, das heisst keine Auswirkungen auf die Besitzstände bereits erfolgter Fusionen haben.

§ 4 Absatz 6

Mit der Umstellung der Rechnungslegung der Gemeinden auf HRM2 ist eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen des Finanzausgleichs an die neuen Kontenpläne nötig. Der Begriff Vermögensertrag wird ersetzt durch Finanzertrag. Der Begriff Passivzinsen wird ersetzt durch Finanzaufwand.

§ 17a (neu)

Nach Erlass der Beitragsverfügungen sieht die gesetzliche Regelung keine Möglichkeit vor, die Finanzausgleichszahlungen zu korrigieren. Der Bund hat beim nationalen Finanzausgleich nachträglich eine gesetzliche Korrekturregelung geschaffen. Solch eine Regelung ist auch für den Luzerner Finanzausgleich wünschenswert. In Orientierung an die Bundesregelung soll sie sich an folgenden Eckpunkten orientieren:

- Das fehlerhafte Finanzausgleichsjahr wird mit den korrekten Daten neu berechnet. Anschliessend wird die Differenz zwischen korrekter Berechnung und fehlerhafter (verfügten) Berechnung festgestellt. Diese Differenz wird dann im Jahr, wo die Korrektur stattfindet, mit der jährlichen Finanzausgleichszahlung verrechnet.
- Ein Fehler soll erst ab einer gewissen Wesentlichkeitsgrenze korrigiert werden: Erst wenn die Differenz bei einer Gemeinde mehr als 5 Franken pro Kopf und für mindestens eine Gemeinde im Total mindestens 10'000.- ausmacht, soll die Korrektur vorgenommen werden. Damit soll verhindert werden, dass wegen eines kleinen Fehlers, z.B. einer festgestellten Rundungsdifferenz, die sehr kleine Auswirkungen hat, mit grossem Aufwand eine Korrektur bearbeitet werden muss.
- Ein Fehler soll korrigiert werden können, wenn er nicht mehr als 5 Jahre zurückliegt.
- Die Fehlerkorrektur soll auf mehrere Jahre erstreckt werden können, weil die Korrektur in einem Jahr unter Umständen zu grossen Belastungen von Einzelgemeinden führen. Darüber soll unser Rat nach Rücksprache mit dem VLG entscheiden können.

Im Gesetz werden lediglich die Grundzüge geregelt. Die Voraussetzungen für eine nachträgliche Korrektur sind einerseits eine unrichtige Erfassung, Übermittlung oder Verarbeitung der Daten und andererseits erhebliche finanzielle Auswirkungen auf mindestens eine Gemeinde. Weiter wird im Gesetz festgehalten, dass die Fehlerkorrektur spätestens fünf Jahre nach Erlass der Beitragsverfügung erfolgen muss. Die Einzelheiten werden in der Verordnung geregelt.

§ 18 Absatz 1

Der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Rechtsmittelentscheide des Regierungsrates in Sachen innerkantonalen Finanzausgleich ist gemäss Urteil des Bundesgerichtes 2C_761/2012 vom 12. April 2013 unzulässig. Bei der Festlegung der jährlichen Finanzausgleichsleistungen handelt es sich gemäss diesem Urteil nicht um einen vorwiegend politischen Entscheid, bei dem die Kantone auf eine oberste gerichtliche Instanz verzichten dürfen. Das Gesetz ist deshalb entsprechend anzupassen (vgl. Ausführungen in Kap. 2.4.3).

Das Departementssekretariat des Finanzdepartementes (Abteilung Finanzaufsicht Gemeinden) erlässt die Verfügungen nach § 3 Absatz 2 und Anhang 6 FAV. Die Verfügungen sind beim Finanzdepartement anfechtbar. Die Beschwerdeentscheide des Departementes sollen an den Regierungsrat weitergezogen werden können, damit alle Entscheide im Bereich Finanzausgleich von der gleichen Behörde überprüft werden können.

§ 20a (neu)

Die neuen Begriffe nach HRM2 sind für die Testgemeinden ab Rechnungsjahr 2018 und für die übrigen Gemeinden ab Rechnungsjahr 2019 relevant. Das heisst, für die Finanzausgleichsjahre 2021 bis 2023 sind im Finanzausgleich sowohl die Begriffe

nach HRM1 als auch nach HRM2 relevant. Dies wird in der Übergangsbestimmung festgehalten.

Weiter soll in Absatz 2 festgelegt werden, dass der nächste Wirkungsbericht spätestens im Jahr 2024 vorzulegen ist. Der Kantonsrat kann bei Bedarf schon früher einen Bericht verlangen. Mit einem Bericht im Jahr 2024 kann der nahtlose Übergang zum neu geltenden sechsjährigen Rhythmus sichergestellt werden.

4 Kosten und Finanzierung

Die in der Botschaft geschilderten Anpassungen im Finanzausgleich haben für den Kanton keine direkten finanziellen Auswirkungen. Durch die Verlängerung des Evaluationszeitraums von vier auf sechs Jahre ist ein tieferer Verwaltungsaufwand zu erwarten.

5 Terminplan

Die Vernehmlassung dauert vom 3. Mai 2018 bis am 6. Juli 2018. Danach ist die Vorlage zu überarbeiten. Anschliessend wird der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Botschaft unterbreiten. Die Beratungen sind zusammen mit dem Mantelerlass AFR18 für die Dezembersession 2018 und die Januarsession 2019 vorgesehen. Die Änderungen unterstehen dem fakultativen Referendum.

6 Entwurf

vgl. Entwurf Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich

Verzeichnis der Beilagen

Anhang 1 Modell des Finanzausgleichs

Anhang 2 Entwurf Wirkungsbericht 2017

Das Modell des Finanzausgleichs (Stand 1.1.2013)

Der Ressourcenausgleich

Mit dem Ressourcenausgleich wird den Gemeinden ein Grundbetrag an nicht zweckgebundenen Finanzmitteln (Mindestausstattung) gewährleistet. Damit soll eine Ausgleichswirkung auf der Einnahmeseite erzielt und die Leistungsfähigkeit der Gemeinden gesichert werden.

Zentrale Komponente des Ressourcenausgleichs ist das Ressourcenpotenzial der Gemeinden, wobei folgende Ertragsquellen berücksichtigt werden:

- ordentliche Gemeindesteuern bei mittlerem Steuerfuss (inkl. Nachsteuern und Steuerstrafen, Erträge von beschränkt Steuerpflichtigen zu 50%),
- Gemeindeanteil an der Personalsteuer, Liegenschaftssteuer, Grundstückgewinnsteuer, Handänderungssteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuer,
- Gemeindeanteil an der Motorfahrzeugsteuer,
- Erträge aus Regalien und Konzessionen (zu 50%),
- positive Nettovermögenserträge (definiert gemäss § 4 Abs. 6 FAG).
- Um extreme jährliche Schwankungen im Ressourcenausgleich zu vermeiden, werden die Komponenten des Ressourcenpotenzials über drei Jahre gemittelt. Die Daten aus dem fünften bis dritten Jahr vor dem Bezugsjahr bilden die Berechnungsgrundlage.

Das Ressourcenpotenzial einer Gemeinde im Verhältnis zum Ressourcenpotenzial aller Gemeinden, jeweils pro Einwohnerin und Einwohner, ergibt den Ressourcenindex. Die Mindestausstattung beträgt einheitlich 86,4 Prozent des kantonalen Ressourcenpotenzials pro Einwohnerin und Einwohner; Ressourcenausgleich erhalten also Gemeinden mit einem Ressourcenindex von weniger als 86,4 Prozent des kantonalen Mittels. Gemeinden, deren Steuerfuss mehr als 20 Prozent unter dem mittleren Gemeindesteuerfuss liegt, wird der Ressourcenausgleich gekürzt; diese Regelung kam noch nie zur Anwendung.

Die Finanzierung der Mindestausstattung wird zwischen Kanton und Gemeinden fix im Verhältnis drei Viertel zu ein Viertel aufgeteilt. Den Gemeindeanteil (horizontaler Finanzausgleich) tragen die Gemeinden mit einem Ressourcenindex über 100 Prozent, bei denen also das Ressourcenpotenzial pro Einwohnerin und Einwohner über dem kantonalen Durchschnitt liegt. Der Grundbeitrag beträgt für das Hauptzentrum (Stadt Luzern) 9 Prozent, für Regionalzentren 14 Prozent und für die übrigen Gemeinden 17 Prozent des das kantonale Mittel übersteigenden Ressourcenpotenzials. Ein Korrekturfaktor stellt sicher, dass die horizontale Abschöpfung genau einem Viertel des Ressourcenausgleichs entspricht. Der Betrag, den eine Gemeinde zu entrichten hat, ist auf 0,4 Einheiten der Gemeindesteuern begrenzt; diese Regelung kam auch noch nie zur Anwendung.

Der Lastenausgleich

Mit dem Lastenausgleich sollen, unabhängig von der Ressourcenstärke einer Gemeinde, strukturell bedingte, übermässige und von den Gemeinden weitgehend unbeeinflussbare (exogene) Lasten abgegolten werden. Der Lastenausgleich gleicht in der Form des topografischen sowie des soziodemografischen Lastenausgleichs überdurchschnittliche Kosten der Weite und der Enge aus. Die Mittel für den Lastenausgleich betragen 70 bis 100 Prozent der Mittel für die Mindestausstattung und werden durch den Kanton aufgebracht. Sie dürfen jeweils gegenüber dem Vorjahr

real nicht gesenkt werden, das heisst, sie sind mindestens der Teuerung anzupassen. Der Regierungsrat setzt innerhalb dieser Rahmenbedingungen jeweils den massgebenden Betrag fest und verteilt ihn auf die einzelnen Lastenausgleichsgefässe.

Der topografische Lastenausgleich hat zum Ziel, die finanziellen Lasten von Gemeinden zu mindern, die durch schwieriges Gelände (vor allem Berggebiete, Gewässer) und weite Flächen übermässig belastet sind. Als Indikatoren werden die gewichtete landwirtschaftliche Nutzfläche nach Erschwerniszone, die gewichtete Länge der Gemeindestrassen 1. Klasse sowie der Güterstrassen 1. und 2. Klasse sowie die Länge der Fliessgewässer verwendet, jeweils pro Einwohnerin und Einwohner.

Der soziodemografische Lastenausgleich hat zum Ziel, die finanziellen Lasten von Gemeinden zu mindern, die durch spezielle soziodemografische Verhältnisse übermässig belastet sind. Der soziodemografische Lastenausgleich ist in drei unabhängige Gefässe unterteilt: den Bildungslastenausgleich, den Soziallastenausgleich und den Infrastrukturlastenausgleich.

- Bildungslastenausgleich: Er gleicht einen Teil der Kosten aus, die durch eine im Vergleich zum kantonalen Mittel erhöhte Schülerintensität anfallen.
- Soziallastenausgleich: Mit diesem Gefäss wird ein Ausgleich für höhere Lasten aus der Bevölkerungszusammensetzung angestrebt. Indikatoren sind der Anteil der Wohnbevölkerung, die das 80. Altersjahr erreicht oder überschritten hat, sowie der gewichtete Anteil der Personen, die Sozialhilfe beziehen.
- Infrastrukturlastenausgleich: Dieses Gefäss gleicht überdurchschnittliche Kosten teilweise aus, die durch die räumliche Enge, Zentrumsfunktionen und eine intensive Nutzung der Infrastruktur entstehen. Indikatoren sind die Bebauungsdichte und die Arbeitsplatzdichte.

Das Verfahren

Die Höhe der garantierten Mindestausstattung und der horizontalen Abschöpfung ergibt sich direkt aus der gesetzlich festgelegten Berechnungsweise. Die Berechnung wird jährlich durch Lustat Statistik Luzern vorgenommen. Im Unterschied dazu legt der Regierungsrat jährlich die Mittel für den Lastenausgleich fest, wobei diese gegenüber dem Vorjahr real nicht gesenkt werden dürfen und 70 bis 100 Prozent der Mittel für die Mindestausstattung betragen. Er verteilt sodann diese Mittel auf die verschiedenen Gefässe des Lastenausgleichs. Der Regierungsrat zieht zur Mitwirkung die Finanzausgleichsdelegation des Verbands Luzerner Gemeinden bei, der die Interessen der Gemeinden vertritt (§ 15 FAG).

Das Finanzdepartement setzt die Finanzausgleichsbeiträge bis zum 30. Juni des dem Bezugsjahr vorangehenden Jahres mit Verfügung fest. Die Verfügungen können mit Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat und anschliessend mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden. Die Ausgleichsbeiträge werden bis 30. April des Bezugsjahres an die Gemeinden ausbezahlt beziehungsweise bei den Gemeinden eingefordert.

Besondere Beiträge und Übergangsregelungen

Siehe Wirkungsbericht 2013: Kapitel 5 Besitzstandwahrung und Kapitel 6 Besondere Beiträge.

Weitere Informationsquellen

- Gesetz über den Finanzausgleich vom 5. März 2002 (SRL Nr. 610)
- Verordnung über den Finanzausgleich vom 3. Dezember 2002 (SRL Nr. 611)

- Broschüre "Finanzausgleich 2016, Tabellen zur Beitragsverfügung vom 2. Juni 2015", zu beziehen beim Amt für Gemeinden oder bei der Lustat Statistik Luzern
- Wirkungsbericht Finanzausgleich 2013 vom 26. November 2013 (B 97); in: KR 2014 S. 559
- Wirkungsbericht Finanzausgleich 2009 vom 1. September 2009 (B 127); in: KR 2010 S.15
- Wirkungsbericht Finanzausgleich 2005 vom 6. September 2005 (B 111); in: KR 2005 S. 1802
- Umsetzung Wirkungsbericht 2013 – Entwurf einer Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich, Vernehmlassungsvorlage vom 2. Juni 2015