

Botschaft des Regierungsrates
an den Grossen Rat

B 162

zum Entwurf einer Änderung des Sozialhilfegesetzes

5. Februar 1999

Übersicht

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat eine Änderung des Sozialhilfegesetzes. Diese Änderung hat eine Reduktion der Zentrumsbelastung der Stadt Luzern zum Ziel. Die übermässige Belastung der Stadt Luzern und von gewissen Gemeinden durch die Ausgaben für die wirtschaftliche Sozialhilfe und die Mutter-schaftsbeihilfe soll solidarischer auf alle Gemeinden verteilt werden. Ein Teil der Lasten soll nach einem Schlüssel, errechnet aus der Einwohnerzahl und dem Steuerfuss, auf alle 107 luzernischen Gemeinden umverlagert werden.

Die Vorlage bringt für Zentrumsgemeinden wie die Stadt Luzern, Emmen, Kriens oder Sursee Entlastungen, für die meisten anderen Gemeinden gewisse Mehrbelastungen. Insgesamt würden 17 Gemeinden entlastet und 90 Gemeinden mehr belastet. Die Stadt Luzern würde eine Entlastung um 3,1 Millionen Franken pro Jahr erfahren.

Der Vorschlag hat den Charakter einer Übergangsregelung. Im Rahmen der Aufgabenneuverteilung zwischen Kanton und Gemeinden und der Reform des Finanzausgleichs, die in der Projektorganisation Luzern '99 bearbeitet werden, soll der Lastenausgleich neu geregelt werden.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Änderung des Sozialhilfegesetzes.

I. Ausgangslage

Die finanzielle Situation der Stadt Luzern und anderer Gemeinden mit Lasten aus der besonderen soziodemographischen Struktur weist eine sehr ungünstige Tendenz auf. Wie andere Kernstädte steht die Stadt Luzern in Gefahr, wegen der zunehmenden Ausgaben bei gleichzeitig stagnierendem Steuerertrag in eine Finanzkrise zu geraten. Die Hauptgründe liegen in demographischen Veränderungen. Einkommens- und vermögensstarke Einwohnerkategorien wandern ab, wogegen in der Stadt zunehmend wirtschaftlich schwächere Personen und Betagte leben. Diese Entwicklung ist in mehreren Kernstädten in der Schweiz zu verzeichnen, am ausgeprägtesten in Zürich und in Bern. Die Entwicklung stellt einen eigentlichen Teufelskreis dar. Wegen der Ballung der sozialen Probleme in den Städten ergibt sich ein ständig erhöhter Finanzbedarf mit einem Zwang zur Anpassung der Steuerbelastung. Dies fördert die Abwanderung von einkommens- und vermögensstarken Bevölkerungskategorien zusätzlich. Den Kernstädten gelingt es aus eigener Kraft praktisch nicht mehr, aus diesem Kreis hinauszugelangen.

Der Ausgleich von Zentrumsbelastungen ist in mehreren schweizerischen Kantonen ein aktuelles Thema. Im Kanton Bern soll im Rahmen einer Neuordnung des Finanz- und Lastenausgleichs eine Neuregelung eingeführt werden. Im Kanton Zürich wird über einen Lastenausgleichsvorschlag in der Volksabstimmung vom 7. Februar 1999 abgestimmt, welcher der Stadt eine Entlastung von gegen 100 Millionen Franken bringen soll.

II. Vorarbeiten

Das Thema der Abgeltung der Zentrumsbelastungen der Stadt Luzern wurde im Jahr 1996 aufgegriffen. Regierungsrat und Stadtrat waren sich anlässlich einer Aussprache einig darüber, dass die Sachfrage vertieft zu untersuchen sei. Ausgangslage war unter anderem auf kantonaler Seite die Erkenntnis, dass der Kanton und die Region an einer Hauptstadt mit gesunden Finanzen ein Interesse hat. Andernfalls kann die Stadt zu Steuererhöhungen gezwungen werden, die zu einer Abwanderung von Einwohnerinnen und Einwohnern führt. Erfahrungsgemäss ziehen diese nicht nur in andere Gemeinden des Kantons Luzern, sondern auch in angrenzende Kantone, die günstigere Steuerbelastungen aufweisen. So verliert auch der Kanton Steuersubstrat.

Im Jahre 1997 wurde durch das federführende Finanzdepartement mit Genehmigung des Regierungsrates ein politisches Steuerungsorgan eingesetzt, das beauftragt wurde, die Thematik aufzubereiten. Dieses Steuerungsorgan nahm im Sommer 1997 seine Arbeit auf. Es setzte eine aus Chefbeamten des Kantons, von Stadt- und Agglomerationsgemeinden zusammengesetzte Arbeitsgruppe ein, die mit der Detailaufbereitung und der Unterbreitung von Vorschlägen beauftragt wurde.

Ende 1997 lieferten die Arbeitsgruppe und das Steuerungsorgan einen Bericht ab. Das Finanzdepartement führte eine verwaltungsinterne Vernehmlassung durch. Die Resultate waren teilweise kontrovers. Auch Gemeinden äusserten sich zum Anliegen unterschiedlich. Der Regierungsrat hat das Projekt Anfang 1998 vorerst sistiert, in der Meinung, die Vorschläge müssten nochmals vertieft geprüft werden.

Weil sich die Situation der Stadt Luzern im Verlauf des Jahres 1998 nicht entschärfte, hat der Regierungsrat am 25. August 1998 beschlossen, die Abgeltung der Zentrumsbelastungen der Stadt Luzern weiterzubearbeiten. Er setzte eine neue Projektorganisation ein, die im Dezember 1998 ihren Bericht einreichte. Auch dieser Bericht wurde in der Zwischenzeit einem Vernehmlassungsverfahren unterzogen, das bis am 20. Januar 1998 dauerte.

III. Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Die eingegangenen Vernehmlassungen haben unterschiedliche Stossrichtungen. Der *Verband Luzerner Gemeinden* (VLG) stimmt der Vorlage grundsätzlich zu. Er wünscht allerdings eine Befristung bis zur Reform der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Zudem wendet er sich gegen weitere Sparpakete zulasten der Gemeinden. Schliesslich wünscht er eine grössere Transparenz in Sachen Sozialhilfeausgaben. Der VLG legt Wert auf eine seriöse und umfassende Kommunikation. Die *CVP* schliesst sich der Vorlage ebenfalls an. Sie verlangt eine grundlegende Lösung für die Lastenausgleichsproblematik. Der Vorschlag sei deshalb nur als Übergangsregelung geeignet. Die *LPL* ist gegen eine Übergangslösung. Sie plädiert für eine Dauerlösung nach durchgeföhrter Aufgabenreform von Kanton und Gemeinden. Die *SP* unterstützt die Vorlage. Sie fordert bessere Transparenz im Bereich der Berechnungsgrundlagen. Das *Grüne Bündnis* unterstützt die Vorlage ebenfalls. Es sieht in der schnellen Reaktion auf das Zentrumslastenproblem auch kein Präjudiz für die grundlegende Aufgabenreform, die schnell voranzutreiben sei. Die *JCVP* schliesslich bejaht grundsätzlich den Ausgleich der unterschiedlichen Gemeindelasten im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe und der Mutterschaftsbeihilfe. Sie schlägt allerdings ein alternatives Berechnungsmodell vor, mit einer auf einen maximalen Anteil am Steuerertrag abgestimmten Limite.

IV. Die Zentrumsbelastungen der Stadt Luzern

Die Arbeitsgruppe, die sich im Jahr 1997 mit dem Thema befasste, beauftragte die Finanzverwaltung der Stadt Luzern, ein Gutachten über die Zentrumsbelastungen der Stadt zu erstellen. Dieses Gutachten wurde Mitte Oktober 1997 aus-

gehändigt und anschliessend überprüft, insbesondere auch durch das kantonale Amt für Statistik. Dieses anerkannte, dass die durch die Stadt Luzern ausgewiesenen Zentrumsbelastungen plausibel sind.

Aufgrund des Gutachtens der Finanzverwaltung der Stadt Luzern ergeben sich folgende Zentrumsbelastungen:

Bereich	Gesamtausgaben Rechnung Stadt Luzern	Ausgabenanteil für eigene Einwohner; netto	Ausgabenanteil für Auswärtige netto
	in Mio. Franken	in Mio. Franken	in Mio. Franken
<i>Luzerner Theater und AML</i>	15,5	7,4	8,1
<i>Verkehrshaus</i>	2,2	1,1	1,1
<i>übrige Kultur (BOA, Schüür, Kunstmuseum usw.)</i>	8,5	6,5	2,0
<i>Gewerbliche Be- rufsschule / KV</i>	7,4	5,2	2,2
<i>Städtische Mittel- schulen</i>	5,6	1,8	3,8
<i>Konservatorium</i>	2,9	0,1	2,8
<i>Stadtpolizei</i>	9,0	5,5	3,5
<i>Strassen</i>	7,4	6,1	1,3
<i>Soziale Wohlfahrt</i>	33,5	24,0	9,5
Total	92,0	57,7	34,3

Diese Zahlen beruhen auf Erhebungen der Stadt Luzern.

Der öffentliche Agglomerationsverkehr wurde damals nicht mehr in die Überlegungen einbezogen. Mit der Gründung des Zweckverbandes öffentlicher Agglomerationsverkehr werden die Lasten auf die gesamte Agglomeration Luzern verteilt.

In einigen Bereichen sind seit 1997 auch Veränderungen der Grundlagen eingetreten. Für das Verkehrshaus wurde in der Zwischenzeit ein Subventionsvertrag abgeschlossen, an dem Bund, Kanton und Stadt Luzern beteiligt sind. Für das Konservatorium zeichnet sich die Integration in die Zentralschweizer Fachhochschule ab; damit kann eine Konkordatsfinanzierung realisiert werden. Im Bereich der Kultur bestehen Subventionsverträge bzw. wurden neue, regionale Trägerschaften eingesetzt.

Einige andere Bereiche sind von eher untergeordneter Bedeutung oder betreffen allein das Verhältnis Kanton und Stadt Luzern. Ein Schwerpunkt liegt im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe.

V. Vorschlag für die Abgeltung der Zentrumsbelastungen

Wir empfehlen Ihnen, die Abgeltung der Zentrumslasten auf jenen Bereich zu beschränken, der ausgabenmässig am bedeutendsten ist: den Bereich der sozialen Wohlfahrt. Es handelt sich um eine pragmatische Übergangslösung. Eine grundlegende Umgestaltung der Lastentragung im Sozialbereich soll im Rahmen der Aufgabenreform von Kanton und Gemeinden geprüft werden, wie sie von Ihnen an der Grossratsession vom Februar 1999 im Zusammenhang mit der Behandlung der Berichte zu Luzern '99 auch gewünscht wurde.

Wir schlagen Ihnen vor, einen sich über den ganzen Kanton erstreckenden Lastenausgleich für die wirtschaftliche Sozialhilfe und die Mutterschaftsbeihilfe einzuführen (diese beiden Bereiche sollen miteinbezogen werden, weil die Aufwendungen bei den Gemeinden auf denselben Kontogruppen verbucht sind und ein Auseinanderrechnen jeweils nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich wäre). Hatte bisher die sachbearbeitende Gemeinde die Nettolast (nach Abzug der Kantons- und anderer Beiträge) der wirtschaftlichen Sozialhilfe und der Mutterschaftsbeihilfe selber zu tragen, soll sie inskünftig nur noch einen Selbstbehalt von 30 Prozent tragen. Der Kanton soll gegenüber heute unveränderte Leistungen erbringen, somit - je nach Art der Sozialhilfe - insgesamt rund 40 Prozent. Der Rest von 30 Prozent soll unabhängig von der Einwohnerzahl und unter Berücksichtigung des Steuerfusses auf alle Gemeinden verteilt werden.

Zur Begründung:

Die Lasten im Bereich Sozialhilfe sind heute unterschiedlich aufgeteilt. Je nachdem, ob Gesuchstellerinnen oder Gesuchsteller das Bürgerrecht im Kanton Luzern oder in einem andern Kanton haben und je nachdem, welche Wohnsitzdauer sie in einer Gemeinde haben, kommen andere Kostenträger zum Zuge.

Wie wir bereits ausgeführt haben, wollen wir im heutigen Zeitpunkt von einer generellen Neuregelung der gesamten Kostentragung im Bereich wirtschaftliche Sozialhilfe absehen. Diese Anpassung wollen wir der Reform der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden vorbehalten, die gegenwärtig im Gange ist, und wo Änderungsvorschläge in ein Gesamtkonzept eingebettet werden können. Eine solche Anpassung führt zu einer grundlegenden Revision des Sozialhilfegesetzes mit weit gehenden Auswirkungen für viele Gemeinden.

Wir beantragen Ihnen somit, am heutigen System der Kosten- und Verrechnungspflicht bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe und bei der Mutterschaftsbeihilfe nichts zu ändern. Der Lastenausgleich soll deshalb erst beginnen, wenn die Direktkosten abgerechnet sind. Wir gehen vom Nettoaufwand jeder einzelnen Gemeinde für die wirtschaftliche Sozialhilfe und die Mutterschaftsbeihilfe aus, nach Abzug der Leistungen von Dritten, anderer Kantone, des Auslands und des Kantons Luzern. Dieser Nettobetrag beläuft sich im Schnitt der Jahre 1995 - 1997 auf 19,8 Millionen Franken. Vom Nettoaufwand soll jede Gemeinde vorab einen Selbstbehalt von 30 Prozent tragen, was 5,9 Millionen Franken ausmacht. Die Restanz von 13,9 Millionen Franken ist auf alle Gemeinden zu verteilen, und zwar nach einem Schlüssel Einwohnerzahl geteilt durch Steuerfuss. Der Miteinbezug des Steuerfusses stellt sicher, dass die finanziell und steuerlich leistungsfähigeren Gemeinden einen etwas grösseren Anteil übernehmen, was einen indirekten Finanzausgleich darstellt. Damit kann der häufig erhobene Vorwurf entkräftet werden, dass viele Gemeinden in der Agglomeration Luzern einen höheren Steuer-

fuss aufweisen als die Stadt Luzern selbst, die mit diesem Ausgleich primär entlastet werden soll. Der Miteinbezug des Steuerfusses stellt auch eine gewisse Entlastung des Finanzausgleichs dar.

Eine Erläuterung ist anzubringen zum Verhältnis zwischen § 58 des Sozialhilfegesetzes (Kostenersatzpflicht des Kantons für die Mutterschaftsbeihilfen) sowie dem neu beantragten Lastenausgleich. Bei der Mutterschaftsbeihilfe handelt es sich um eine kantonale Sozialhilfemassnahme, die durch die Gemeinden ausgerichtet wird. Die in § 58 vorgesehenen kantonalen Abgeltungen decken das kantonale Interesse an dieser Massnahme ab. Damit verbunden ist auch ein indirekter Finanzausgleich Kanton/Gemeinden. Der neu beantragte Lastenausgleich ist eine Korrekturmassnahme mit horizontaler Ausgleichswirkung, um die verbleibenden hohen Nettokosten von einzelnen Gemeinden besser auf alle Gemeinden zu verteilen.

In Anwendung unseres Vorschlags gemäss Anhang werden 17 Gemeinden entlastet und 90 mehrbelastet. Die Entlastung ist pro Kopf der Bevölkerung am grössten in der Stadt Luzern. Die Stadt wird um 3,1 Millionen Franken oder 55 Franken pro Kopf der Bevölkerung entlastet. Weitere Gemeinden, die entlastet werden, sind Gisikon, Kriens, Root, Emmen, Herlisberg, Sulz, Geuensee, Sursee, Kottwil, Ohmstal, Uffikon, Wikon, Zell, Doppleschwand, Marbach und Werthenstein. Alle anderen Gemeinden werden mehr belastet. Die gesamte Umverteilung macht rund 4 Millionen Franken aus.

Trotz dieser Umverteilung hat die Stadt Luzern auch nach der Neuberechnung mit 85 Franken pro Kopf der Bevölkerung immer noch die höchsten Ausgaben für die wirtschaftliche Sozialhilfe und die Mutterschaftsbeihilfe. Der Schnitt im ganzen Kanton liegt bei 58 Franken. Die Stadt Luzern liegt auch nach der Neuberechnung rund einen Drittelpunkt darüber. Vor der Neuberechnung lag sie mit 140 Franken pro Kopf der Bevölkerung fast das Dreifache über dem Schnitt. Mit der Revision des Sozialhilfegesetzes auf 1999 (Sparpaket Kanton) vergrössert sich die Diskrepanz. Mit der Neuregelung werden somit nur die Spitzen gebrochen. Das Bild ist neu wie folgt:

	Höchste Belastung pro Einwohner (Stadt Luzern)	Kantonaler Durch- schnitt	Tiefste Belastung pro Einwohner
vor der Revision	140.--	58.--	0
nach der Revision	85.--	58.--	32.--

Die Auswirkungen auf den Finanzausgleich können mit dem Einbezug des Steuerfusses gemildert werden. Für alle Finanzausgleichsgemeinden ergibt sich eine Mehrbelastung um rund 900'000 Franken.

Wider Erwarten werden durch die Umverteilung auch einige Gemeinden mehr belastet, von denen dies auf Anhieb nicht erwartet wird, beispielsweise Littau. Die Gemeinde Littau weist wohl brutto hohe Ausgaben für die wirtschaftliche Sozialhilfe auf. Es handelt sich bei den Empfängerinnen und Empfängern aber vorab um Personen, deren Lasten anderen Kostenträgern weiterverrechnet werden können, zum Beispiel um Personen mit Wohnsitz in einem anderen Kanton oder um Zuge-

zogene aus dem Ausland oder einem anderen Kanton. Der Nettoaufwand für die Gemeinde Littau für die wirtschaftliche Sozialhilfe und die Mutterschaftsbeihilfe liegt bei 33 Franken pro Kopf der Bevölkerung, was lediglich rund die Hälfte des gesamtkantonalen Mittels von 58 Franken pro Kopf der Bevölkerung ausmacht. Der Bruttoaufwand hingegen liegt mit 282 Franken ungefähr beim kantonalen Mittel von 256 Franken.

1997 sind die Ausgaben für die wirtschaftliche Sozialhilfe und für die Mutterschaftsbeihilfe in Littau, wie auch im ganzen Kantonsgebiet, rückläufig gewesen. Während Littau im Schnitt der Jahre 1995 - 1997 pro Jahr noch mit 236'446 Franken mehrbelastet gewesen wäre, hätte sich die Mehrbelastung allein im Jahre 1997 auf 124'863 Franken reduziert.

Wir weisen zudem nochmals darauf hin, dass es sich um eine nur wenige Jahre in Kraft stehende Übergangslösung handelt, die durch die neue Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden abgelöst werden soll. Wegen den offensichtlichen Ungleichheiten zwischen den Gemeinden bei den Nettokosten für die wirtschaftliche Sozialhilfe kann mit der Problemlösung nicht bis zur grundlegenden Neuordnung zugewartet werden, weil ein drohender Leistungsabbau auch kantonale Interessen gefährden würde.

VI. Bemerkungen zum Gesetzestext

Die Neuregelung soll in einem neuen Titel "5. Lastenausgleich" unter dem Teil "III. Arten und Finanzierung der Sozialhilfe" erfolgen. Die Einzelheiten des Verteilungsmodus sollen in einer Verordnung geregelt werden. So sind beispielsweise Verfahrensfragen, Organisations- und Zuständigkeitsfragen, jährliche Abgrenzungs- und Buchführungsfragen zu regeln. Der Begriff "Nettoaufwendungen" ist genau zu definieren. Ferner ist festzulegen, welche Steuerfüsse für die Berechnung massgebend sein sollen.

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, der vorgeschlagenen Änderung des Sozialhilfegesetzes zuzustimmen.

Luzern, 5. Februar 1999

Im Namen des Regierungsrates

Der Schultheiss:
Kurt Meyer

Der Staatsschreiber:

Viktor Baumeler

Nr. 892

Sozialhilfegesetz

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 5. Februar 1999,

beschliesst:

I.

Das Sozialhilfegesetz vom 24. Oktober 1989 wird wie folgt geändert:

Titel III.

Arten und Finanzierung der Sozialhilfe

Neuer Untertitel vor dem Untertitel IV. Verfahren:

5. Lastenausgleich

§ 72 a (neu)

¹Für die Tragung der Sozialhilfekosten kommt ein Ausgleich im Sinne einer gerechten Belastung der Gemeinden zur Anwendung. In diesen Ausgleich werden die Nettoaufwendungen des belasteten Gemeinwesens nach den §§ 28 - 41 und 54 - 59 miteinbezogen.

² Das kostenpflichtige Gemeinwesen trägt vorab 30 Prozent der Nettoaufwendungen gemäss Absatz 1.

³Der Rest wird auf alle Einwohnergemeinden des Kantons nach Massgabe der Einwohnerzahl verteilt durch den Steuerfuss (Einwohner- und Bürgergemeinden) verteilt. Wo eine Bürgergemeinde besteht, ist diese leistungspflichtig.

⁴Der Regierungsrat regelt das Nähere.

II.

Die Änderung tritt am 1. Januar 2000 in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

g:\finverwa\50_01_03\bot_sozgesetz_änderung