

Botschaft des Regierungsrates
an den Grossen Rat

B 139

**zum Entwurf eines Dekrets
über einen Sonderkredit
für die Vorfinanzierung des
Kantons- und des Gemeinde-
anteils an den IV-Beiträgen
2007**

Übersicht

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, 12 Millionen Franken aus dem Ertragsüberschuss der Laufenden Rechnung 2005 für die Vorfinanzierung der IV-Beiträge 2007 zu verwenden.

Auf den 1. Januar 2008 tritt voraussichtlich die bundesstaatliche Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) in Kraft. Die NFA sieht unter anderem vor, dass die Kantone von der generellen Mitfinanzierung der Invalidenversicherung entlastet werden. Im Zusammenhang mit der Umstellung der Finanzierung der IV ergeben sich allerdings Übergangsprobleme. Die IV kennt heute für die Subventionierung der Sonderschulen und der Institutionen für Behinderte ein nachschüssiges Beitragssystem. Obwohl die NFA-Umstellung auf Anfang 2008 erfolgt, bedeutet dies, dass die IV beziehungsweise die Kantone nach 2007 noch die Betriebskosten 2007 der Institutionen und die zugesicherten Baubeuräge finanzieren müssen. Von den rund 12 Millionen Franken, welche der Kanton Luzern dafür voraussichtlich noch zu erbringen haben wird, gehen 27,5 Prozent oder 3,3 Millionen Franken zulasten des Kantons und 72,5 Prozent oder 8,7 Millionen Franken zulasten der Gemeinden. Diese zusätzlichen Beiträge stellen eine beträchtliche Belastung für den Kanton und die Gemeinden dar. Der Regierungsrat schlägt deshalb vor, dass der Kanton die ab dem Jahr 2008 erwarteten Nachzahlungen für die Betriebskosten 2007 der Institutionen sowie die Baubeuräge von zusammen rund 12 Millionen Franken an die IV (d. h. Kantons- und Gemeindeanteil) übernimmt und zulasten des Überschusses der Staatsrechnung 2005 vorfinanziert. Der Gemeindeanteil von 8,7 Millionen Franken soll einmalig an die Finanzierungsbilanz in der Finanzreform 08 angerechnet werden (zusätzlich zu den vorgesehenen 20 Millionen Franken, die der Kanton in der Finanzreform 08 jährlich übernimmt und zusätzlich zum Gemeindeanteil an der Heimfinanzierung). Im Weiteren reduzieren sich die Ausfälle für die Gemeinden aus der Steuergesetzrevision 2008, wie sie in der dazu verfassten Botschaft B 141 ausgewiesen sind, gegenüber dem Integrierten Finanz- und Aufgabenplan 2006–2010 um jährlich 20 Millionen Franken. Der Regierungsrat erachtet deshalb die Forderungen der Gemeinden zur Dämpfung der Auswirkungen der Steuergesetzrevision 2008 als erfüllt. Allfällige weitere Ansprüche der Gemeinden im Zusammenhang mit der Finanzreform 08 wären damit abgegolten. Sollten sich aus den Umstellungen im Rahmen der NFA noch weitere einmalige Zahlungsströme mit Auswirkungen auf die Gemeinden ergeben, sollen diese an die Vorfinanzierung gemäss diesem Dekret angerechnet 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 eines Dekrets über einen Sonderkredit für die Vorfinanzierung des Kantons- und des Gemeindeanteils an den IV-Beiträgen 2007.

I. Ausgangslage

Auf den 1. Januar 2008 tritt voraussichtlich die bundesstaatliche Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) in Kraft. Die NFA sieht nach der bei den eidgenössischen Räten hängigen Botschaft des Bundesrates unter anderem vor, dass die Kantone von der generellen Mitfinanzierung der Invalidenversicherung entlastet werden (BBl 2005, S. 6198). Heute bezahlt der Bund 37,5 Prozent an die Ausgaben der IV, die Kantone bezahlen 12,5 Prozent (vgl. Art. 78 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung, IVG, SR 831.20). Der Anteil der Kantone wird nach einem Schlüssel, der unter anderem auch die Finanzkraft der Kantone berücksichtigt, bemessen (Art. 78^{bis} IVG). Im Kanton Luzern beteiligen sich die Gemeinden am Kantonsbeitrag an die IV. Seit dem 1. Januar 2003 beträgt der Gemeindeanteil 72,5 Prozent (§ 14 des Gesetzes über die Einführung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung, EGIVG; SRL Nr. 882). Der Finanzierungsanteil der einzelnen Gemeinden errechnet sich nach der mittleren Wohnbevölkerung des Vorjahres gemäss den Erhebungen des Amtes für Statistik des Kantons Luzern.

Im Zusammenhang mit der Umstellung der Finanzierung der IV ergeben sich Übergangsprobleme. Die IV kennt heute für die Subventionierung der Sonderschulen und der Institutionen für Behinderte ein nachschüssiges Beitragssystem. Das heisst, das Betriebsdefizit der Institutionen eines Kalenderjahres wird durch die IV im nächstfolgenden Kalenderjahr finanziert. Zudem belasten auch die zugesicherten Baubeuräge die IV-Rechnung erst, wenn sie ausbezahlt werden, was ebenfalls einige Jahre dauern kann. Diese Praxis entspricht der beim Bund geltenden Rechnungslegung nach dem Kassenprinzip.

Obwohl die NFA-Umstellung auf Anfang 2008 erfolgt, bedeutet dies, dass die IV nach 2007 noch die Betriebskosten 2007 der Institutionen wird finanzieren müssen, was wohl nicht nur das Jahr 2008, sondern sogar die Zeitspanne bis 2010 betreffen wird. Die Heime werden erst nach genauer Überprüfung ihrer Rechnung subventioniert, und die Überprüfung kann in gewissen Fällen zwei bis drei Jahre dauern. Zudem sind noch Baubeuräge auszuzahlen. Die Heime besitzen gegenüber der IV für das Kalenderjahr 2007 sowie die zugesicherten Baubeuräge Rechtsansprüche, welche die IV erfüllen muss. Eine Aufhebung dieser Rechtsansprüche, die mit einer Geset-

zesänderung grundsätzlich möglich wäre, würde viele Institutionen vor unlösbare Probleme stellen, da ein überwiegender Teil, auch die luzernischen Institutionen, die geschuldeten IV-Beiträge im effektiven Kalenderjahr als Guthaben verbucht. Die IV wird demzufolge ab 2008 bis voraussichtlich 2010 noch die Zahlungen für die Betriebskosten 2007 der Institutionen sowie Baubeuräge zu leisten haben. Dies macht einen Betrag von gegen 2 Milliarden Franken aus. Daran haben die Kantone 12,5 Prozent oder 250 Millionen Franken zu zahlen. Vom erwarteten Anteil für den Kanton Luzern von 12 Millionen Franken gehen 27,5 Prozent oder 3,3 Millionen Franken zu lasten des Kantons und 72,5 Prozent oder 8,7 Millionen Franken zulasten der Gemeinden. Diese zusätzlichen Beiträge stellen eine beträchtliche Belastung dar.

Es gibt bezüglich der IV noch weitere übergangsrechtliche Fragestellungen, etwa betreffend Nachzahlung von ausserordentlichen und ordentlichen Renten sowie Rückerstattungsforderungen. In konsequenter Anwendung einer periodengerechten Aufwanderfassung müssten beim Übergang zur NFA auch solche Aufwände noch nach dem alten Verteilschlüssel finanziert werden. Weitere Tatbestände der IV-Rechnung, die einer näheren Abklärung bedürfen, sind beispielsweise aber auch Regresse gegen haftpflichtige Versicherer, die der IV Geld zurückzuerstatte haben. Zum heutigen Zeitpunkt sind mithin noch nicht alle finanziellen Auswirkungen aus den Umstellungen im Rahmen der NFA im Detail bekannt. Es können sich unter Umständen auch Nachvergütungen zugunsten der Kantone mit innerkantonalen Auswirkungen auf die Gemeinden ergeben, da auch der Bund die Kantone in einigen Bereichen nachschüssig subventioniert. Die Abwicklung all dieser Zahlungsströme ist noch mit vielen Unsicherheiten behaftet und kann deshalb erst nach Kenntnis der definitiven Regelungen abschliessend überblickt werden.

II. Finanzierungsbedürfnis

Die geschilderten Umstände führen in den Rechnungen 2008 der Gemeinden und des Kantons voraussichtlich zu Nachzahlungen, die im Rahmen der Finanzreform 08 wegen der Einmaligkeit des Vorgangs nicht speziell berücksichtigt werden können. Die Globalbilanz berücksichtigt nur dauerhafte Veränderungen. Insbesondere sind auch die Gemeinden betroffen, welche die Leistungen des Kantons an die IV zu 72,5 Prozent mitzutragen haben. Eine Doppelzahlung im Jahr 2008 wäre für die Gemeinden nicht tragbar, zumal eine solche auch mit der Umstellung des Beitragssystems des Kantons in der Heimfinanzierung (vgl. Botschaft B 140) verbunden ist.

Wir schlagen Ihnen deshalb vor, dass der Kanton Luzern die ab dem Jahr 2008 erwarteten Nachzahlungen für die Betriebskosten 2007 der Institutionen sowie die Baubeuräge von rund 12 Millionen Franken an die IV (inkl. Gemeindeanteil) übernimmt und zulasten des Überschusses der Staatsrechnung 2005 vorfinanziert. Dies hilft mit, einen reibungslosen Übergang auf das neue Recht im Jahr 2008 sicherzustellen. Der Gemeindeanteil von 8,7 Millionen Franken soll einmalig an die Finanzierungsbilanz in der Finanzreform 08 angerechnet werden (zusätzlich zu den vorgesehenen 20 Millionen Franken, die der Kanton in der Finanzreform 08 jährlich übernimmt, und zusätzlich zum Gemeindeanteil an der Heimfinanzierung).

Im Weiteren reduzieren sich die Ausfälle für die Gemeinden aus der Steuergesetzrevision 2008, wie sie in der Botschaft B 141 ausgewiesen sind, gegenüber dem Integrierten Finanz- und Aufgabenplan 2006–2010 um jährlich 20 Millionen Franken. Wir erachten deshalb die Forderungen der Gemeinden zur Dämpfung der Auswirkungen der Steuergesetzrevision 2008 als erfüllt.

Falls sich aus der Umstellung im Rahmen der NFA weitere einmalige Zahlungsströme mit Auswirkungen auf die Gemeinden ergeben, müssen diese an die Vorfinanzierung gemäss diesem Dekret angerechnet werden. Sollten die einmaligen Umstellungskosten die mit dieser Botschaft beantragten 12 Millionen Franken übersteigen, muss der weitere Bedarf separat finanziert werden.

III. Rechtliches

Nach § 18 Absatz 3 des Finanzhaushaltsgesetzes (SRL Nr. 600) werden die Ertragsüberschüsse der Staatsrechnung zur Abtragung des Bilanzfehlbetrages verwendet. Ist kein solcher vorhanden, wird Verwaltungsvermögen zusätzlich abgeschrieben oder freiverfügbares Eigenkapital gebildet. Für eine anderweitige Verwendung von Ertragsüberschüssen gelten sinngemäss die Vorschriften über den Sonderkredit. § 21 Absatz 1 des Finanzhaushaltsgesetzes bestimmt, dass Sonderkredite durch Dekrete oder durch Grossratsbeschlüsse erteilt werden. Vorliegend handelt es sich um eine Vorfinanzierung von 12 Millionen Franken. Dafür ist nach § 39^{bis} der Staatsverfassung (SRL Nr. 1) und § 47 Absatz 2 des Grossratsgesetzes (SRL Nr. 30) ein Dekret erforderlich, welches dem fakultativen Referendum unterliegt.

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Dekret über einen Sonderkredit für die Vorfinanzierung des Kantons- und des Gemeindeanteils an den IV-Beiträgen 2007 zuzustimmen.

Luzern, 11. April 2006

Im Namen des Regierungsrates
Der Schultheiss: Anton Schwingruber
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

Dekret

**über einen Sonderkredit für die Vorfinanzierung
des Kantons- und des Gemeindeanteils an den
IV-Beiträgen 2007**

vom

Der Grosse Rat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 11. April 2006,

beschliesst:

1. Für die Finanzierung des Kantons- und des Gemeindeanteils an den IV-Beiträgen 2007 (einschliesslich bewilligter Baubeuräge) wird ein Kredit von 12 Millionen Franken bewilligt.
2. Der Kredit wird als Vorfinanzierung dem Ertragsüberschuss der Laufenden Rechnung 2005 belastet.
3. Ergeben sich aus der Umstellung im Rahmen der NFA weitere einmalige Zahlungsströme mit Auswirkungen auf die Gemeinden, werden diese an die Vorfinanzierung gemäss diesem Dekret angerechnet.
4. Übersteigen die einmaligen Umstellungskosten die in diesem Dekret bewilligten 12 Millionen Franken, muss der weitere Bedarf separat finanziert werden.
5. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.
6. Das Dekret unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: