

Planungsbericht des Regierungsrates
an den Kantonsrat

B 44

über die Wirkung und die Ziel- erreichung der Finanzreform 08 (Wirkungsbericht Finanzreform 08)

Übersicht

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat einen Planungsbericht über die Wirkung und die Zielerreichung der Finanzreform 08 (Wirkungsbericht Finanzreform 08).

Auf den 1. Januar 2008 trat die Finanzreform 08 (gemäss Botschaft B 183 vom 13. März 2007) in Kraft. Das vorrangige Ziel dieser Reform war es, die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sowie die daraus abzuleitende Zuordnung, Entflechtung und Normierung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden auf den 1. Januar 2008 sicherzustellen. Dabei war der Grundsatz der Haushaltneutralität einzuhalten, wobei die Gemeinden mit zusätzlich 20 Millionen Franken an den kantonalen Mitteln aus der NFA partizipierten.

Mit dem vorliegenden Wirkungsbericht wird überprüft, inwieweit die Finanzreform 08 ihre Ziele in qualitativer und quantitativer Hinsicht erreicht hat, und im Sinn eines Planungsberichtes festgehalten, welche Verbesserungsmassnahmen vorzusehen sind. Folgendes sind die Hauptresultate:

Das Ziel einer effizienten Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden wurde erreicht.

Die Aufgaben wurden der richtigen Staatsebene zugeteilt. Bei einzelnen Verbundaufgaben gibt es allerdings Verbesserungspotenzial bei der Klärung der Verantwortlichkeiten zwischen Kanton und Gemeinden. Bei den Verbundaufgaben ist auch die Einhaltung des Äquivalenzprinzips eine grosse Herausforderung.

Das Ziel der Haushaltneutralität wurde eingehalten.

Eine Studie der Ecoplan zeigt, dass die Anforderung «Haushaltneutralität der Finanzreform 08» insgesamt eingehalten werden konnte. Obwohl es in einzelnen Bereichen Abweichungen von der Globalbilanz-Prognose gibt, hat sich gemäss Beurteilung der Ecoplan die Globalbilanz-Prognose beim Vergleich mit den effektiven Veränderungen im Umsetzungszeitraum im Wesentlichen als zutreffend erwiesen. Die Abweichungen sind angesichts des Volumens der Finanzreform 08 von rund 950 Millionen Franken gering. Wenn man die Zusammensetzung der Aufgaben von Kanton und Gemeinden analysiert, ergibt sich eine unterschiedliche Entwicklung. Beim Kanton sind alle grösseren Aufgaben stark gewachsen. Bei den Gemeinden ist der Bereich AHV/IV-Leistungen an den Bund übergegangen, dafür ist der Nettoaufwand im Bereich Pflege und Betreuung vergleichsweise stark angestiegen. Sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden hat die Sonderschulung an finanzieller Bedeutung gewonnen.

Für die Zukunft ist keine einseitige Mehrbelastung von Kanton oder Gemeinden zu erwarten.

Ein Ausblick auf eine Auswahl zukünftiger Projekte zeigt anhand der Planzahlen auch in der Zukunft keine einseitige Mehrbelastung von Kanton oder Gemeinden.

Des Weiteren wird im Wirkungsbericht aufgezeigt, dass die Luzerner Gemeinden in den Projektorganisationen gut vertreten waren und dass die C-Projekte umgesetzt werden. Auch hier wurden die gesetzten Ziele erreicht. Bei den C-Projekten handelt es sich um Projekte, die aus unterschiedlichen Gründen (z. B. fehlende Bundesvorgaben) nicht bereits auf den 1. Januar 2008 umgesetzt werden konnten oder mussten. Bei fünf Aufgaben konnten die Arbeiten abgeschlossen werden. Bei sieben Aufgaben zeigte die nähere Untersuchung, dass bezüglich der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden kein Handlungsbedarf besteht. Bei zwölf Aufgaben stellte man fest, dass Anpassungen nötig sind, diese jedoch in eigenständigen Projekten, zum Beispiel in einem Gesetzgebungsprojekt auf Bundes- oder kantonaler Ebene, bearbeitet werden müssen. Das Monitoring der C-Projekte im Rahmen der Finanzreform 08 wird deshalb beendet.

Fazit

Die Ziele der Finanzreform 08 wurden erreicht: Sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht zeichnet sich bei den meisten Aufgaben nur ein minimaler Optimierungsbedarf ab. Auch ein Blick in die Zukunft bestätigt dieses Bild. Im Bereich der Volksschule ist das Äquivalenzprinzip allerdings grundsätzlich verletzt: Die Finanzierungsanteile des Kantons und der Gemeinden stimmen nicht mit der Einflussnahme überein. Weil die Überprüfung der Globalbilanz der Finanzreform 08 kein finanzielles Ungleichgewicht zuungunsten der Gemeinden aufweist, ist eine Übernahme dieser Mehrkosten durch den Kanton als Kompensation für eine Mehrbelastung der Gemeinden infolge der Finanzreform 08 jedoch nicht gerechtfertigt. Einen Steuerfussabtausch zur Finanzierung der zusätzlichen kantonalen Kosten lehnt der Regierungsrat ab. Stattdessen muss bei der Volksschule der Einbezug der Gemeinden verbessert werden.

Zur weiteren Optimierung der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden sollen folgende Verbesserungsmassnahmen umgesetzt werden:

1. Massnahme: Der Leistungsauftrag der Polizei und somit der Umfang der Aufgabe «öffentliche Sicherheit» ist in Bezug auf die Abgrenzung zu den Gemeindeaufgaben zu klären.

2. Massnahme: Im Bereich der Volksschule ist die Zusammenarbeit mit den Gemeinden zu verbessern.

3. Massnahme: Im Bereich der Volksschule ist die Information und die Kommunikation von den kantonalen zu den kommunalen Stellen beziehungsweise von den Verbänden zu den Schulbehörden zu verbessern. Dies ist allerdings nicht nur eine kantonale Aufgabe, sondern muss gemeinsam mit dem Verband Luzerner Gemeinden (VLG) erarbeitet werden.

4. Massnahme: Bei der Aufgabe «Sozialhilfe für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene» ist der Übergang der Zuständigkeit vom Kanton an die Gemeinden nach Ablauf von zehn Jahren zu verbessern.

5. Massnahme: Bei der Aufgabe «Sonderschulen und Heime für Sonderschulen» gilt es, die zuständigen kommunalen Behörden besser über die vorhandenen Angebote zu informieren.

6. Massnahme: Die Verbundaufgabe «öffentlicher Agglomerationsverkehr und öffentlicher Regionalverkehr» wird vom Verkehrsverbund Luzern (VVL) gut erfüllt. Obwohl der Verbundrat in seiner Mehrheit aus Gemeindevertretern besteht, fühlen sich die Gemeinden vom VVL teilweise zu wenig repräsentiert. Der VVL soll deshalb zusammen mit dem VLG eine bessere Information der Gemeinden prüfen und allenfalls umsetzen.

7. Massnahme: Die finanzielle Entwicklung von Kanton und Gemeinden soll in regelmässigen Abständen evaluiert und in einem Bericht festgehalten werden.

Mit dem vorliegenden Wirkungsbericht ist das Projekt Finanzreform 08 abgeschlossen. Eine gute Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist aber eine Daueraufgabe. Das Umfeld, in dem sich Kanton und Gemeinden bewegen, bleibt dynamisch. Insbesondere die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden respektive zwischen dem Kanton und dem VLG ist dauernd zu optimieren. Bei jeder neuen Aufgabe und bei Veränderungen von Aufgaben gilt es, auf eine ausgewogene Verteilung zu achten.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage.....	5
1.1	Finanzreform 08.....	5
1.2	Wirkungsbericht Finanzreform 08.....	5
1.2.1	Ziel.....	5
1.2.2	Projektorganisation.....	5
1.3	Vorstösse.....	6
2	Beurteilung der Aufgabenteilung.....	6
2.1	Vorgehen.....	6
2.1.1	Auswahl der untersuchten Aufgaben.....	7
2.1.2	Auswahl der Fragen.....	7
2.1.3	Auswahl der befragten Personen.....	8
2.1.4	Rücklauf.....	8
2.1.5	Bemerkungen zu den Auswertungen.....	8
2.1.6	Qualitätssicherung.....	9
2.2	Umfrageergebnisse.....	9
2.2.1	Aufgabenbereich öffentliche Sicherheit.....	9
2.2.2	Aufgabenbereich Bildung.....	16
2.2.3	Aufgabenbereich Kultur und Freizeit.....	20
2.2.4	Aufgabenbereich Gesundheit.....	23
2.2.5	Aufgabenbereich soziale Wohlfahrt.....	29
2.2.6	Aufgabenbereich Verkehr.....	37
2.2.7	Aufgabenbereich Umwelt und Raumordnung.....	41
2.2.8	Aufgabenbereich Volkswirtschaft.....	43
2.2.9	Aufgabenbereich Finanzen und Steuern.....	46
2.3	Zwischenfazit: Aufgabenteilung.....	46
3	Beurteilung der positiven Haushaltneutralität.....	48
3.1	Ausgangslage.....	48
3.2	Vorgehen.....	48
3.3	Überprüfung positive Haushaltneutralität.....	48
3.4	Zwischenfazit: Positive Haushaltneutralität.....	50
3.5	Finanzielle Gesamtentwicklung von Kanton und Gemeinden 2006 bis 2010.....	51
3.6	Zwischenfazit: Finanzielle Entwicklung von Kanton und Gemeinden 2006 bis 2010.....	53
4	Beurteilung der C-Projekte.....	53
4.1	Ausgangslage.....	53
4.2	Status C-Projekte.....	54
4.2.1	C-Projekte mit Status abgeschlossen.....	54
4.2.2	C-Projekte mit Status kein Handlungsbedarf.....	55
4.2.3	C-Projekt mit Status in eigene Projektorganisation übergeführt...	58
4.3	Zwischenfazit: Status C-Projekte.....	59
5	Beurteilung der Projektorganisation für die Finanzreform 08.....	59
5.1	Personelle Besetzung des Projekts Finanzreform 08.....	60
5.2	Zwischenfazit: Projektorganisation.....	60
6	Ausblick auf die zukünftige Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden: ausgewählte Projekte.....	60
6.1	Vorgehen.....	60
6.2	Zukünftige Veränderungen im Bereich Bildung und Kultur.....	61
6.3	Zukünftige Veränderungen im Bereich Finanzen.....	64
6.4	Zukünftige Veränderungen im Bereich Gesundheit und Soziales.....	66
6.5	Zukünftige Veränderungen im Bereich Justiz und Sicherheit.....	68
6.6	Zwischenfazit: Zukünftige Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden.....	70
7	Fazit.....	71
8	Massnahmen.....	72
9	Antrag.....	73
	Entwurf.....	74
	Beilagen.....	75

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen einen Planungsbericht über die Wirkung und die Zielerreichung der Finanzreform 08 (Wirkungsbericht Finanzreform 08) sowie über daraus abgeleitete geplante Verbesserungsmassnahmen.

1 Ausgangslage

1.1 Finanzreform 08

Auf den 1. Januar 2008 trat die Finanzreform 08 (vgl. Botschaft B 183 vom 13. März 2007, in: Verhandlungen des Grossen Rates 2007, S. 1155) in Kraft. Das vorrangige Ziel der Finanzreform 08 war es, die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sowie die daraus abzuleitende Zuordnung, Entflechtung und Normierung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden auf den 1. Januar 2008 sicherzustellen. Dabei war der Grundsatz der Haushaltneutralität einzuhalten, wobei die Gemeinden mit zusätzlich 20 Millionen Franken an den kantonalen Mitteln aus der NFA partizipierten.

1.2 Wirkungsbericht Finanzreform 08

1.2.1 Ziel

Am 2. Februar 2010 hat unser Rat dem Finanzdepartement den Auftrag für einen Wirkungsbericht zur Finanzreform 08 erteilt. In diesem Wirkungsbericht sollte aufgezeigt werden, ob die neue Aufgabenteilung die gesetzten Ziele erreicht und ob die (positive; d.h. wegen der 20 Mio. Fr. zusätzlich an die Gemeinden) Haushaltneutralität eingehalten wird. Zudem sollte der Stand der C-Projekte rapportiert werden. Bei den C-Projekten handelt es sich um Projekte, die im Rahmen der Finanzreform 08 angestossen wurden, jedoch aus unterschiedlichen Gründen (z.B. fehlende Vorgaben des Bundes) nicht bereits auf den 1. Januar 2008 umgesetzt werden konnten oder mussten. Weiter sollte aufgezeigt werden, ob die Luzerner Gemeinden über den Verband Luzerner Gemeinden angemessen in der Projektorganisation vertreten waren. Basierend auf diesen Ergebnissen sollte das Verbesserungspotenzial aufgezeigt und Verbesserungsmassnahmen sollten wo nötig vorgeschlagen werden.

1.2.2 Projektorganisation

Auftraggeber:

- Regierungsrat

Projektsteuerung Finanzreform 08

- Marcel Schwerzmann, Regierungsrat, FD, Vorsitz
- Yvonne Schärli, Regierungsrätin, JSD
- Ruedi Amrein, Präsident VLG
- Herbert Lustenberger, VLG

Projektgruppe

- Nicole Bachmann, Departementssekretariat, FD, Projektleiterin
- Otto Troxler, Departementssekretariat, FD, stellvertretender Projektleiter
- Roland Brunner, Leiter Finanzverwaltung Stadt Luzern, Vertreter VLG
- Wendelin Hodel, Stadtammann Willisau, Vertreter VLG

1.3 Vorstösse

In den Antworten zu folgenden Vorstössen wiesen wir auf den Wirkungsbericht zur Finanzreform 08 im Jahr 2012 hin:

- Motion M 212 von Müller-Kleeb Erna über eine Korrektur der Aufgabenzuteilung Kanton - Gemeinden zur Verbesserung des Gesamtsystems Kanton Luzern (eröffnet am 29. April 2008, erheblich erklärt als Postulat am 15. September 2009): Die Motion verlangte, dass unser Rat Doppelspurigkeiten, die sich aus dem Prozess der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ergeben haben, eliminiert. Der Regierungsrat soll überall dort die Aufsicht und Koordination übernehmen, wo diese der Verbesserung des Gesamtsystems dienen. Wir hielten in unserer Antwort fest, dass wir keinen akuten Handlungsbedarf bezüglich einer zusätzlichen Kantonsaufsicht oder einer koordinativen Funktion des Kantons sähen. Auf das Jahr 2012 hin sollten jedoch in einem Wirkungsbericht zur Finanzreform 08 die Zuteilung der Aufgaben umfassend geprüft und Korrekturen vorgeschlagen werden.
- Motion M 408 von Leuenberger Erich über eine Änderung von § 62 des Gesetzes über die Volksschulbildung (eröffnet am 10. März 2009): Die Motion verlangte eine Erhöhung des Finanzierungsanteils des Kantons an den Kosten der Volksschule von 22,5 auf neu 25 Prozent ab dem Schuljahr 2011/12. Die Motion wurde am 15. September 2009 als Postulat erheblich erklärt in dem Sinn, dass unser Rat den Kostenteiler der Volksschule bei einer grösseren Verletzung der Haushaltneutralität infolge der Finanzreform 08 hinterfragen solle. Die Haushaltneutralität sollte in einem Wirkungsbericht zur Finanzreform 08 bis 2012 überprüft werden.
- Motion M 413 von Lütolf Jakob über die Anpassung des Kostenteilers zwischen Kanton und Gemeinden im Volksschulbereich (eröffnet am 10. März 2009): Die Motion verlangte eine Erhöhung des Finanzierungsanteils des Kantons an den Kosten der Volksschule von bisher 22,5 auf neu 50 Prozent ab dem Schuljahr 2011/12. Die Motion wurde als Postulat erheblich erklärt in dem Sinn, dass unser Rat den Kostenteiler der Volksschule bei einer grösseren Verletzung der Haushaltneutralität aus der Finanzreform 08 hinterfragen solle. Die Haushaltneutralität sollte in einem Wirkungsbericht zur Finanzreform 08 bis 2012 überprüft werden.
- Postulat P 608 von Schilliger Peter über eine verursacher- und kostengerechte Steuerausscheidung von Selbständigerwerbenden mit Wohn- und Geschäftssitz im Kanton Luzern (eröffnet am 18. Januar 2008, erheblich erklärt am 20. Juni 2006): Da das Projekt Finanzreform 08 bereits zu weit fortgeschritten war, um eine grundsätzliche Diskussion über eine verursacher- und kostengerechte Steuerausscheidung im Sinn des Vorstosses zu diskutieren, sollte das Anliegen mit dem Wirkungsbericht zur Finanzreform 08 im Jahr 2012 geklärt werden.
- Motion M 36 von Truttmann-Hauri Susanne über die weitere Anpassung des Bildungskostenteilers zugunsten der Gemeinden bis spätestens 2014 und die verbindliche, zeitgerechte Umsetzung der beschlossenen Massnahmen «Arbeitsplatz Schule» (eröffnet am 12. September 2011, als Postulat erheblich erklärt am 19. März 2012): Wir stellten in unserer Antwort in Aussicht, im Wirkungsbericht zur Finanzreform 08 im Jahr 2012 eine Erhöhung des Kantonsanteils bei den Volksschulen auf 50 Prozent zu prüfen und Ihrem Rat, je nach Handlungsbedarf, eine Botschaft vorzulegen.

2 Beurteilung der Aufgabenteilung

2.1 Vorgehen

Zur Beurteilung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden in qualitativer Hinsicht wurden bei Kanton und Gemeinden im Herbst/Winter 2010/2011 Umfragen durchgeführt. Im Herbst 2011 wurden in Workshops Verbesserungsmassnahmen erarbeitet. Im Folgenden wird das Vorgehen aufgezeigt.

2.1.1 Auswahl der untersuchten Aufgaben

Im Rahmen der Finanzreform 08 wurden alle Aufgaben des Kantons und der Gemeinden auf Anpassungsbedarf hin überprüft (zirka 350 Aufgaben). Bei rund 50 Aufgaben ergab sich infolge der Finanzreform 08 eine Veränderung, sei es in der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kanton oder in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden.

In einer ersten Phase wurden diese rund 50 Aufgaben mit einer Umfrage bei den zuständigen Departementen in Bezug auf die Qualität der Aufgabenteilung untersucht. Aufgrund der Befragungsergebnisse wurden jene Aufgaben ausgewählt, die mit einer Umfrage bei den Gemeinden weiter evaluiert werden sollten. Ausgewählt wurden Aufgaben, bei denen das AKV- oder das Subsidiaritätsprinzip (s. Kap. 2.1.2) verletzt zu sein schien. Aufgaben, die eine hohe politische Aufmerksamkeit geniessen (z.B. die Volksschule), oder Aufgaben, zu denen der Kanton keine genügenden Angaben machen konnte, wurden ebenfalls berücksichtigt. Aufgaben, die von Kantonsseite als grösstenteils problemlos funktionierend und politisch nicht kritisch beurteilt worden sind, wurden beiseitegelassen. Weiter wurden diejenigen Aufgaben nicht weiter berücksichtigt, an deren Erfüllung nur der Bund und der Kanton beteiligt sind. So sollte die Anzahl Fragen an die Gemeinden reduziert und der Aufwand für die Gemeinden in Grenzen gehalten werden. Dadurch erhoffte man sich eine höhere Rücklaufquote. Die Gemeinden wurden schliesslich zu zwölf Aufgaben befragt. Die Gemeinden hatten in der Umfrage jedoch die Möglichkeit, zu allen Aufgaben Rückmeldungen zu geben, auch zu jenen, die nicht explizit abgefragt wurden. Eine Übersicht über die ausgewählten Aufgaben findet sich in Kapitel 2.3.

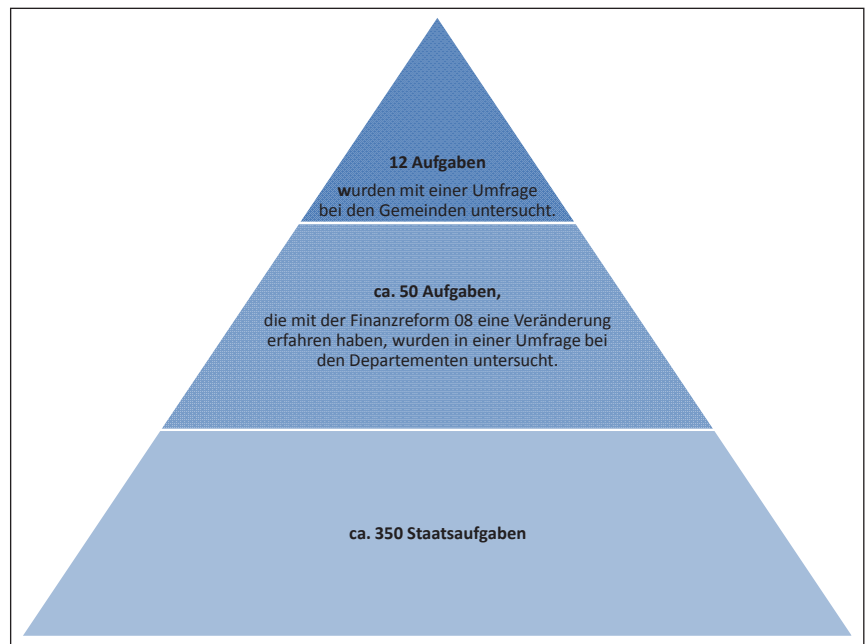


Abb. 1: Untersuchte Aufgaben

2.1.2 Auswahl der Fragen

In der Finanzreform 08 wurde die Zuordnung der Aufgaben gemäss folgenden Prinzipien vorgenommen:

- **AKV-Prinzip**

Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung müssen in einer Hand liegen. Wer die Aufgabenkompetenz hat, soll auch die Ausgabenverantwortung tragen und für die Finanzierung aufkommen müssen, die Befugnis zur Ausgestaltung der Aufgabe haben und für den Vollzug verantwortlich sein. Es sollen eindeutige Zuständigkeiten erreicht und Transferläufe vermieden werden. Zu diesem Zweck sind die Aufgaben und damit auch die Ausgaben möglichst weitgehend zu entflechten (→ Prinzip der Entflechtung). Mit der Aufgabenzuordnung zu den verschiedenen Staatsebenen ist die Aufgabenteilung zwischen diesen Ebenen grundsätzlich unterschieden. Die Aufgabenteilung hat das Primat (→ Grundsatz der Konnexität).

- Äquivalenzprinzip (bei Verbundaufgaben)
Lassen sich Aufgaben nicht eindeutig einer Staatsebene zuteilen (Verbundaufgaben), sind die Ausgaben im Sinn des Äquivalenzprinzips von den beteiligten Staatsebenen gemeinsam zu tragen. Kantonsbeiträge an Verbundaufgaben sollen auf der Basis von Normalkosten, Output-orientiert und gemäss einem Schlüssel, der den Einfluss des Kantons auf das Leistungsangebot widerspiegelt, erfolgen und nicht abgestuft nach Finanzkraft der Gemeinden.
- Subsidiaritätsprinzip
Nach dem Subsidiaritätsprinzip sollen Aufgaben von den Gemeinden, der untersten Stufe des Gemeinwesens, übernommen werden, solange diese in der Lage sind, die Aufgaben zu lösen. Der Kanton übernimmt nur dann Aufgaben, wenn diese von den Gemeinden nicht mehr erfüllt werden können.

Dank Einhaltung dieser Prinzipien sollten bei der Erfüllung der einzelnen Staatsaufgaben folgende Ziele erreicht werden:

- Die Verteilung der Güter und Dienstleistungen berücksichtigt die Präferenzen der Bevölkerung möglichst gut (→ Allokationseffizienz).
- Es wird mit einem möglichst kleinen Mitteleinsatz eine möglichst grosse Wirkung erzielt. Aufgaben sollen so zugeteilt werden, dass Grössenvorteile im Sinn der optimalen Betriebsgrösse ausgenutzt werden können. Es sollen einerseits die Chancen der Skalenökonomie ausgenutzt, andererseits die mit zunehmender Betriebsgrösse steigenden Informations-, Organisations- und Kontrollkosten berücksichtigt werden (→ betriebliche Effizienz).

Die drei Prinzipien und eine allfällige Veränderung in der Wirkung wurden in der Umfrage abgefragt. Dabei wurden für jede Aufgabe je eine Frage hinsichtlich des AKV-Prinzips und hinsichtlich des Subsidiaritätsprinzips gestellt. Bei Verbundaufgaben wurde zudem eine Frage zum Äquivalenzprinzip gestellt. Der Fragebogen im Anhang 1 wiedergegeben.

2.1.3 Auswahl der befragten Personen

Beim Kanton wurde der Fragebogen via Departementssekretäre an die Fachleute in den Dienststellen übermittelt. Bei den Gemeinden wurde der Fragebogen analog an die Gemeindeschreiberinnen und -schreiber adressiert, mit der Bitte um Weiterleitung an die Fachleute in der Verwaltung. Bewusst wurden Personen in der Verwaltung angeschrieben und nicht politisch gewählte Repräsentanten wie Regierungsrätinnen und -räte oder Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten. Denn gefragt war eine Bewertung aus der operativen Sicht und nicht die politische Einschätzung.

Nach Auswertung der Umfragen wurden einzelne Aufgaben, bei denen die Rückmeldungen weitere Fragen aufwarfen oder Massnahmen nötig erscheinen liessen, mit Fachexpertinnen und -experten aus Gemeinden und Kanton weiter beurteilt. Dazu wurden Workshops mit Vertreterinnen und Vertretern aus den einzelnen Fachbereichen des VLG durchgeführt, ergänzt mit Sachverständigen aus der kantonalen Verwaltung.

2.1.4 Rücklauf

Alle Departemente mit ihren zuständigen Dienststellen haben an der Umfrage teilgenommen. Von den 87 Gemeinden im Kanton Luzern haben 51 an der Umfrage teilgenommen. Das entspricht einem Rücklauf von 59 Prozent. Es ist jedoch festzuhalten, dass nicht alle Gemeinden alle Fragen beantwortet haben. Aus diesem Grund ist bei den Auswertungen die Anzahl der antwortenden Gemeinden jeweils in der Abbildungslegende als N-Wert angegeben.

7 der 87 Gemeinden verzichteten explizit auf eine Teilnahme. Als Gründe wurden Zeitmangel und Überbelastung angegeben.

2.1.5 Bemerkungen zu den Auswertungen

Die Hälfte der Fragen waren geschlossene Fragen mit vorgegebenen Antwortmöglichkeiten. Die Antworten zu diesen Fragen wurden quantitativ ausgewertet und die Ergebnisse grafisch dargestellt.

Weiter bestand für die Befragten bei jeder Frage die Möglichkeit, Bemerkungen anzubringen. Von dieser Möglichkeit wurde rege Gebrauch gemacht. In zahlreichen

Bemerkungen wurden die quantitativen Antworten kommentiert. Die mit Abstand meisten Rückmeldungen fielen bei der Aufgabe Volksschule an. Ansonsten war die Anzahl Rückmeldungen ziemlich gleichmässig über alle Aufgaben verteilt. Diese qualitativen Textantworten wurden zur Interpretation der quantitativen Resultate herangezogen. Weiter zeigen qualitative Antworten zu einzelnen Aufgabenbereichen (z.B. Verkehr, Bildung) auf, ob Handlungsbedarf bei Aufgaben besteht, die nicht explizit abgefragt wurden. Diese Antworten wurden systematisch ausgewertet und wenn möglich in Kategorien zusammengefasst.

2.1.6 Qualitätssicherung

Die Projektorganisation hat sich entschieden, die Umfrage selbst durchzuführen. Zur Unterstützung wurde jedoch das Beratungsbüro Interface aus Luzern beauftragt. Interface hat das Projektteam bei der Gestaltung des Fragebogens und bei der Auswertung der Umfrage beraten. Damit sollte sichergestellt werden, dass die Ergebnisse nicht durch die Wahl von ungeeigneten Methoden verfälscht werden. Weiter wurde Interface beauftragt, zwei von vier Workshops (Bildung sowie Gesundheit und soziale Sicherheit) zu moderieren.

2.2 Umfrageergebnisse

Im Folgenden werden die Bewertungen für jede der untersuchten Aufgaben einzeln aufgezeigt. Dabei wird zuerst kurz dargestellt, was sich in der Aufgabe durch die Finanzreform 08 verändert hat. Anschliessend wird der Erfüllungsgrad des AKV- und des Subsidiaritätsprinzips beschrieben, bei Verbundaufgaben wird auf das Äquivalenzprinzip eingegangen. Weiter werden die Auswirkungen auf die Qualität und die Menge beschrieben. Zusammenfassend wird ein Fazit gezogen und der Handlungsbedarf aufgezeigt. Bei Aufgaben, die nur in der Kantonsumfrage berücksichtigt wurden, ist bei der Bewertung jeweils in Klammern vermerkt, dass diese von Kantonsseite stammt.

2.2.1 Aufgabenbereich öffentliche Sicherheit

2.2.1.1 Erstellen von Einbürgerungsberichten

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

<i>vor Finanzreform 08</i> <i>Kantonsaufgabe</i>	<i>nach Finanzreform 08</i> <i>Gemeindeaufgabe (teilweise)</i>
Die Kantonspolizei erstellte zu jedem Einbürgerungsgesuch eines Ausländers oder einer Ausländerin einen Einbürgerungsbericht. Dabei wurde einerseits ein Auszug aus den verschiedenen Registern erstellt, andererseits wurde mit den gesuchstellenden Personen eine Befragung durchgeführt. Der von der Kantonspolizei erstellte Bericht wurde anschliessend vom Amt für Migration ergänzt.	Die Berichte für die ordentlichen Einbürgerungen werden neu von den Gemeinden verfasst. Die Kantonspolizei stellt den Gemeinden dazu die für die Befragungen und für die Erstellung der Berichte notwendigen Daten kostenlos zur Verfügung. Die Gespräche mit den Gesuchstellenden werden von den Gemeindebehörden geführt. Die Gesuche für die erleichterten Einbürgerungen werden weiterhin von der Kantonspolizei erstellt.

b. Bewertung

Sowohl beim Vollzug als auch bei der Finanzierung stellen die Gemeinden eine eindeutige Verantwortung bei den Gemeinden fest. Die Verantwortlichen bei den kantonalen Stellen sehen auch ein finanzielles Engagement auf Kantonsseite: Die Kantonspolizei und das Amt für Migration stellen die für die Erstellung des Berichts erforderlichen Daten unentgeltlich zur Verfügung. Der Kanton gibt zudem Empfehlungen zum Einbürgerungsverfahren ab und schult die Einbürgerungsverantwortlichen in den Gemeinden.

Bezüglich der Ausgestaltung der Aufgabe sieht rund ein Drittel der antwortenden Gemeinden eine Mitwirkung durch den Kanton als gegeben an, weil die Vorgaben für die Einbürgerung in kantonalen Gesetzen definiert sind. Auch die Verantwortlichen bei den kantonalen Stellen teilen diese Einschätzung.

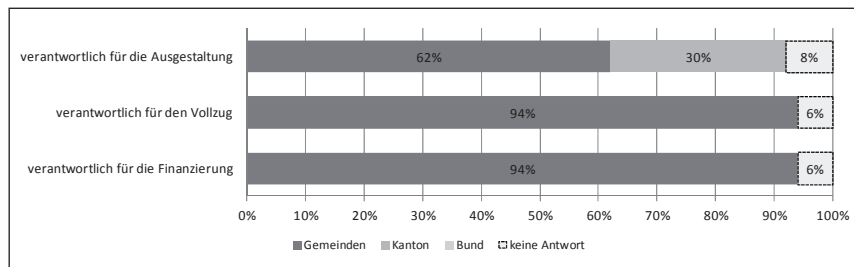


Abb. 2: Erstellen von Einbürgerungsberichten: Wer ist für die Ausgestaltung, den Vollzug und die Finanzierung der Aufgabe verantwortlich (AKV-Prinzip erfüllt)? (N=50)

Die grosse Mehrheit der an der Umfrage teilnehmenden Gemeinden und auch der Kanton sind der Ansicht, dass die Aufgabe durch die Gemeinden gut erfüllt werden kann. Für eine Verschiebung zum Kanton oder zum Bund würden Argumente wie eine Vereinheitlichung der Praxis sprechen.

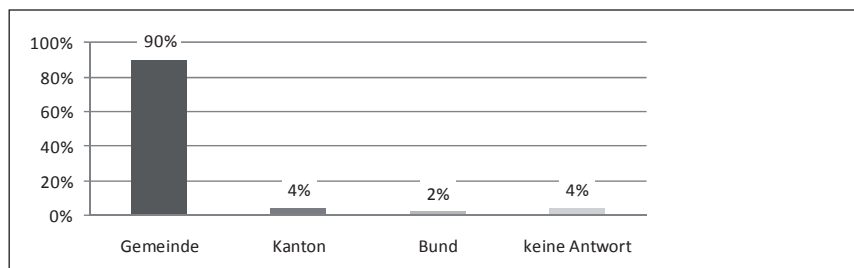


Abb. 3: Erstellen von Einbürgerungsberichten: Sind die Gemeinden in der Lage, die Aufgabe zu erfüllen, oder wäre die Aufgabe auf einer anderen politischen Ebene (Kanton/Bund) besser aufgehoben (Subsidiaritätsprinzip)? (N=51)

Die Mehrheit der Gemeinden und der Kanton sind der Ansicht, dass die Neuorganisation mit der Finanzreform 08 weder einen Einfluss auf die Qualität und die Menge noch auf die Wirkung der Aufgabe hat. Ein beachtlicher Anteil der Gemeinden sieht eine Verbesserung in der Qualität der Aufgabenerfüllung, weil die Gemeinden die Einbürgerungsberichte wegen ihrer Nähe zu den Gesuchstellenden individueller und aussagekräftiger formulieren können. Der Aufwand für einen Einbürgerungsbericht habe damit aber auch zugenommen. Auch für die Betroffenen habe die neue Zuständigkeit bei den Gemeinden Vorteile, weil es dadurch weniger Ansprechpersonen gebe und die Bindung an die Wohngemeinde enger werde. Zudem seien die Entscheide über die Einbürgerungsgesuche ausführlicher und besser begründet, was zu einer höheren Akzeptanz bei den Gesuchstellenden führe. Von Seiten Kanton wird die Situation gleich eingeschätzt.

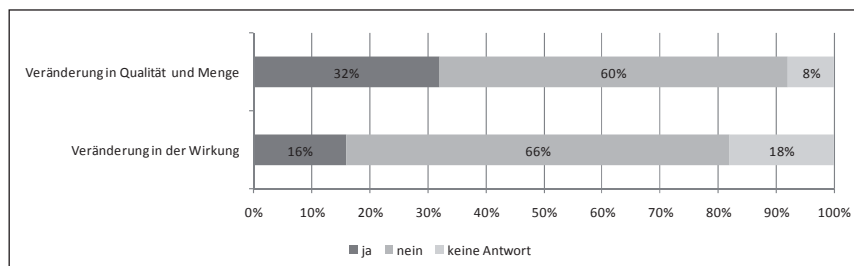


Abb. 4: Erstellen von Einbürgerungsberichten: Haben sich Qualität, Menge oder Wirkung verändert? (N=50)

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Die Aufgabe ist gut organisiert und kann zufriedenstellend erfüllt werden. Es sind keine Massnahmen bezüglich der Aufgabenteilung nötig.

2.2.1.2 Bevölkerungsschutz bei Katastrophen und Notlagen sowie Zivilschutz

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

vor Finanzreform 08 Verbundaufgabe	nach Finanzreform 08 Verbundaufgabe
Sowohl der Bevölkerungsschutz bei Katastrophen und Notlagen als auch der Zivilschutz waren als Verbundaufgaben organisiert.	Der Bevölkerungsschutz bei Katastrophen und Notlagen und der Zivilschutz sind weiterhin als Verbundaufgaben organisiert. Beim Bevölkerungsschutz werden die Aufgaben durch die Gemeinden und den Kanton finanziert. Beide sind auch für den Vollzug verantwortlich. Schliesslich wird auch die Ausgestaltung der Aufgabe durch den Kanton und die Gemeinden bestimmt. Beim Zivilschutz kommt der Kanton für die Grundausbildung, die Spezialisten-, die Kader- und die Weiterbildung auf. Der Kanton stellt durch Leistungsaufträge mit Zivilschutzorganisationen den schnellen Einsatz des Zivilschutzes mittels priorisierten Zügen in den Bereichen Pioniere, Betreuung, Verkehrshelfer und Führungsunterstützung sicher. Die Gemeinden finanzieren die regionalen Zivilschutzorganisationen. Die Materialbeschaffung und die Ausrüstung sind Sache der Gemeinden, ebenso der Unterhalt der Schutzanlagen.

b. Bewertung

Die Mehrheit der antwortenden Gemeinden und der Kanton halten die Aufteilung der Finanzierung, der Verantwortung und der Befugnisse zur Ausgestaltung der Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden für gut geregelt. Fast ein Fünftel findet hingegen, dass der Kanton, gemessen an seinem Einfluss auf die Aufgabe, zu wenig zahlt respektive zu wenig auf die Bedürfnisse der Gemeinden eingeht. Fast ein Drittel konnte oder wollte die Frage nicht beantworten.

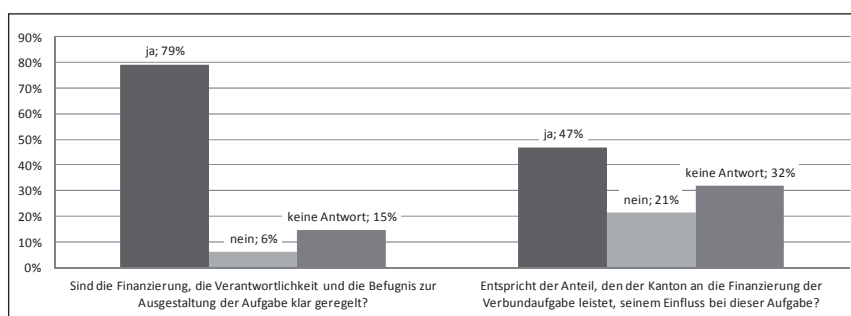


Abb. 5: Bevölkerungsschutz und Zivilschutz: Zuständigkeiten klar geregelt und Äquivalenzprinzip erfüllt? (N=48, N=47)

Die grosse Mehrheit der antwortenden Gemeinden und der Kanton erachten es als richtig, dass die Aufgabe Bevölkerungsschutz und Zivilschutz nicht als reine Gemeindeaufgabe organisiert ist. Als Grund wird mehrmals die notwendige regionale Zusammenarbeit erwähnt.

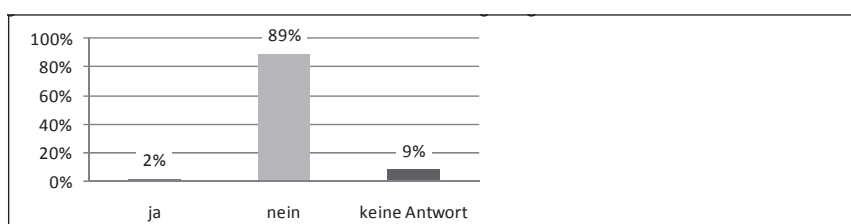


Abb. 6: Bevölkerungsschutz und Zivilschutz: Wären die Gemeinden in der Lage, die Aufgabe allein zu erfüllen (Subsidiaritätsprinzip)? (N=47)

Über zwei Drittel der antwortenden Gemeinden erkennen keine Veränderung in Qualität, Menge oder Wirkung der Aufgabe, welche durch die Finanzreform 08 verursacht wurde. Die fünf oder sechs Gemeinden, die eine Veränderung erkennen, werten diese positiv: Die Professionalität sei gestiegen, die Aufgabe könne effizienter und kostengünstiger erfüllt werden. Ausserdem werde die Aufgabe regional besser koordiniert. Von einer Gemeinde wird jedoch auch kritisiert, dass die Zivilschutzorganisation die Bedürfnisse der eigenen Gemeinde besser hätte wahrnehmen können. Von Kantonsseite wird beim Bevölkerungsschutz eine Erhöhung der Qualität wahrgenommen, beim Zivilschutz wird jedoch noch Verbesserungspotenzial bei den Zivilschutzorganisationen und deren Ausrüstung konstatiert.

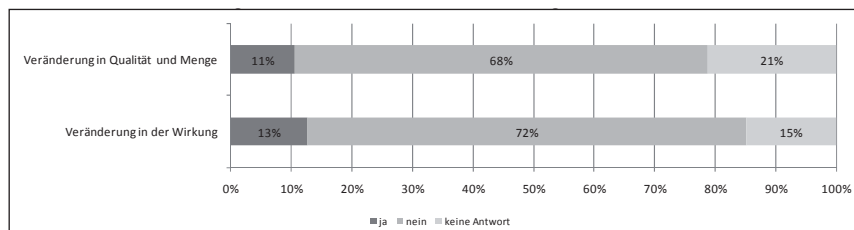


Abb. 7: Bevölkerungsschutz und Zivilschutz: Haben sich Qualität, Menge oder Wirkung verändert? (N=47)

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Die Zuständigkeiten und das Subsidiaritätsprinzip sind gut erfüllt. Das Äquivalenzprinzip ist mehrheitlich erfüllt. Die Aufgabe kann durch die neue Regelung nach der Finanzreform 08 besser erfüllt werden. Aus den Rückmeldungen ist deshalb aus Sicht der Finanzreform 08 kein Handlungsbedarf auszumachen.

2.2.1.3 Kantonspolizei (Polizeiposten)

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

vor Finanzreform 08 Verbundaufgabe

Die Gemeinden kamen für die Polizeiposten auf und entrichteten dem Kanton einen Betrag von 8 Franken pro Einwohner und Einwohnerin für den Verkehrsunterricht an der Volksschule.

nach Finanzreform 08 Kantonsaufgabe

Die Kosten werden nun allein vom Kanton getragen.

b. Bewertung

Die Polizeiposten liegen in der Verantwortlichkeit des Kantons. Das betrifft sowohl die Ausgestaltung der Aufgabe als auch den Vollzug und die Finanzierung.

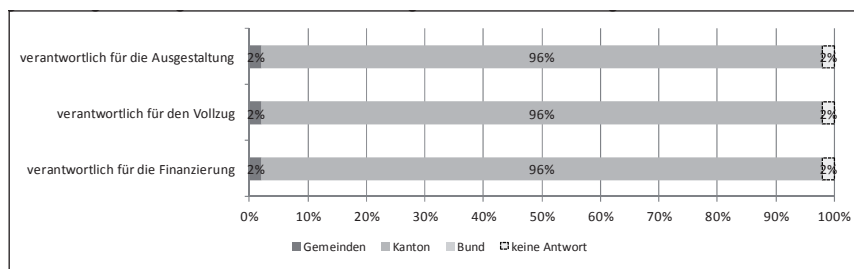


Abb. 8: Kantonspolizei (Polizeiposten): Wer ist für die Ausgestaltung, den Vollzug und die Finanzierung der Aufgabe verantwortlich (AKV-Prinzip erfüllt)? (N=47)

Hinsichtlich des Subsidiaritätsprinzips können folgende Aussagen gemacht werden: Die Mehrheit der antwortenden Gemeinden ist der Meinung, dass sie nicht in der Lage wären, die Aufgabe selber zu erfüllen. Immerhin ein Zehntel könnte es sich unter gewissen Bedingungen (z.B. mit mehr finanziellen Mitteln für die Gemeinden) vorstellen, dass die Gemeinde die Aufgabe erfüllt.

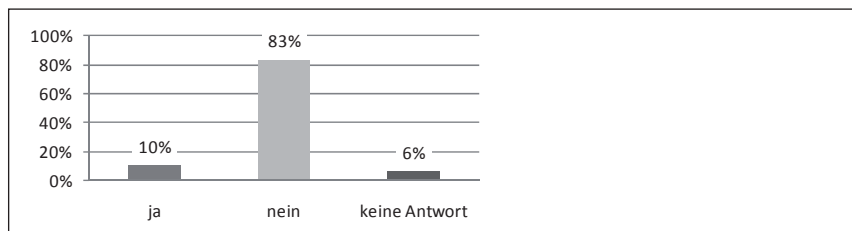


Abb. 9: Kantonspolizei (Polizeiposten): Wären die Gemeinden in der Lage, die Aufgabe zu übernehmen (Subsidiaritätsprinzip)? (N=48)

Die Mehrheit der antwortenden Gemeinden erkennt durch die neue Finanzierung der Aufgabe keine Veränderung in der Wirkung oder in der Qualität und der Menge. Die Gemeinden, die eine Veränderung in der Qualität und der Menge feststellen, nehmen diese Veränderung sowohl in negativer als auch in positiver Ausprägung wahr. So wird mehrere Male erwähnt, dass die Präsenz der Polizei in der Gemeinde abgenommen habe, die Öffnungszeiten der Polizeiposten kürzer geworden und die Dienstleistungen weniger bürgerfreundlich seien. Zum Teil kauften die Gemeinden zusätzliche Dienstleistungen ein, um das Sicherheitsbedürfnis der Gemeinde befriedigen zu können. Es wird jedoch auch beobachtet, dass die Arbeit effizienter erfüllt werden könne und dass gut auf die Bedürfnisse der Gemeinden eingegangen werde.

Auch von kantonaler Seite wird festgestellt, dass die Entscheidungswege für die Gemeinden länger werden und die Zusammenarbeit durch die Neuorganisation teilweise erschwert wird.

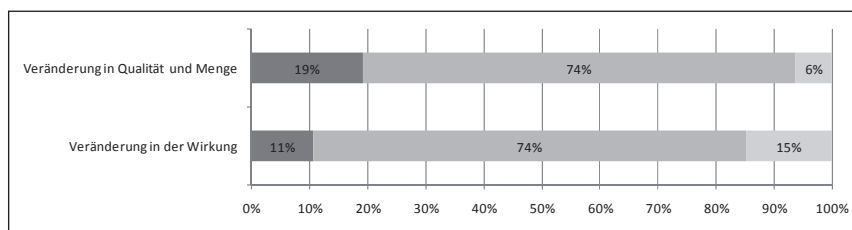


Abb. 10: Kantonspolizei: Haben sich Qualität, Menge oder Wirkung verändert? (N=47)

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Das AKV- und das Subsidiaritätsprinzip werden umgesetzt und somit auch die Grundsätze für eine gute Aufgabenteilung. Es sind jedoch diverse Rückmeldungen zu einer Verschlechterung der Qualität und der Menge eingegangen. In einem Workshop mit dem Fachbereich «Justiz und Sicherheit» sowie Vertretern des Kantons und der Gebäudeversicherung wurden die Themen erörtert.

Vorschlag: Leistungsauftrag klären und allenfalls Angebotsanpassung vornehmen

Es konnte aufgezeigt werden, dass die Schalteröffnungszeiten bei den Polizeiposten nicht reduziert worden sind. Für die Polizeiposten werden seit der Finanzreform 08 mehr Stellen eingesetzt. Beim Einkauf der Gemeinden von zusätzlichen Stunden zeichnet sich zudem eine sinkende Tendenz ab. Das Angebot der Polizei ist also nicht kleiner geworden. Im Bereich der Polizeiposten-Organisation zeigt sich aus Sicht der Teilnehmenden kein Handlungsbedarf.

Im weiteren Verlauf der Diskussion stellte sich aber heraus, dass sich bei der Aufgabe «öffentliche Sicherheit» durchaus Veränderungen ergeben haben, die zu einem Handlungsbedarf führen. Es zeigte sich, dass unter anderem durch das veränderte Ausgangsverhalten und dessen Auswirkungen, das Bedürfnis nach zusätzlichen Sicherheitsleistungen zugenommen hat und die Gemeinden diese teilweise selber mit privaten Sicherheitsdiensten abdecken. Es stellt sich daher die Frage, ob diese Aufgabe Teil des Leistungsauftrages an die Luzerner Polizei sein müsste und somit Kantonsaufgabe wäre oder ob es sich um eine Gemeindeaufgabe handeln sollte. Sollte es sich um eine Kantonsaufgabe handeln, so müssten die Polizeistellen auf den Polizeiposten aufgestockt werden.

2.2.1.4 Massnahmenvollzug (Kosten der strafrechtlichen Massnahmen)

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

<i>vor Finanzreform 08 Verbundaufgabe</i>	<i>nach Finanzreform 08 Kantonsaufgabe</i>
Die Kosten waren im Jugendstrafrecht wie auch im Erwachsenenstrafrecht von den Gemeinden zu zahlen. Der Kanton hat sich in bestimmten Fällen an den Kosten beteiligt (im Jugendstrafrecht via Heimfinanzierung).	Die Aufgabe wird zur alleinigen Kantonsaufgabe. Die Kostenbeteiligung der Gemeinden fällt weg.

b. Bewertung (von Kantonsseite)

Gemäss kantonomer Beurteilung ist das AKV-Prinzip beim Massnahmenvollzug umgesetzt: Sowohl für die Finanzierung, den Vollzug als auch für die Ausgestaltung der Aufgabe ist der Kanton zuständig.

Grundsätzlich wären die Gemeinden in der Lage, die Aufgabe selber zu erfüllen. Wegen der ungleichen finanziellen Belastung der Gemeinden wurde jedoch mit der Finanzreform 08 entschieden, diese Aufgabe dem Kanton zu übertragen. Ein weiterer Grund für die alleinige Zuständigkeit des Kantons liegt darin, dass die Gemeinden auf die Ausgestaltung der Aufgabe keinen Einfluss nehmen können, denn die Massnahmen werden durch kantonale Gerichte festgelegt. Das AKV-Prinzip wäre somit verletzt gewesen.

Bezüglich Qualität und Menge konnten im Vergleich zur Situation vor der Finanzreform 08 keine grossen Unterschiede festgestellt werden. Erwähnt sei jedoch die Übernahme von Kosten durch Gemeinden, zum Beispiel wenn Mütter eingewiesen werden und die Gemeinden für die Kosten der Kinderplatzierung aufzukommen haben. Bei dieser Schnittstelle ergeben sich manchmal Probleme.

Im Rahmen eines Workshops mit Gemeinde- und Kantonsvertretern zum Thema Sonderschulen drehte sich die Diskussion um die Zuständigkeit betreffend persönliche Ausgaben im Massnahmenvollzug von Jugendlichen. Persönliche Ausgaben sind nicht Teil eines Kostgeldes, welches einer Institution für die Unterbringung und die Betreuung einer eingewiesenen jugendlichen Person zu bezahlen ist (Zahnpasta ist beispielsweise auch nicht in der Tagespauschale in einem Spital inbegriffen). Fehlt einer jugendlichen Person das Geld für die Anschaffung von persönlichen Gegenständen (z.B. Kleider und Toilettenartikel, soweit diese zur täglichen Körperpflege gebraucht werden), hat sie subsidiär Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe durch das zuständige Gemeinwesen, wenn die Eltern für die Kosten nicht aufkommen können. Zuständig für wirtschaftliche Sozialhilfe ist die jeweilige Gemeinde und nicht der Kanton.

Die Gemeinden lehnen dies jedoch ab, weil sie davon ausgehen, dass für Personen im Straf- und Massnahmenvollzug einzig und allein der Kanton zuständig sei. Das Sozialhilfegesetz vom 24. Oktober 1989 (SRL Nr. 892) ist allerdings im Rahmen der Finanzreform nicht insoweit geändert worden, dass der Kanton bei Personen im Straf- und Massnahmenvollzug anstelle der Gemeinden für die wirtschaftliche Sozialhilfe zuständig wäre (ausgenommen sind Asylsuchende und Schutzbedürftige sowie vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge gemäss den §§ 60 ff. des Sozialhilfegesetzes, wofür die Gemeinden nicht zuständig sind). Weder Zahnpasta noch Krankenkassenprämien bilden Teil des Kostgeldes. Im Strafvollzug zeigt sich, dass etliche verurteilte Personen ihre Krankenkassenprämien schon lange nicht mehr bezahlt haben. Es kann nicht Aufgabe des Strafvollzuges sein, diese Ausstände so weit zu begleichen, damit die Leistungspflicht der Krankenkasse wieder hergestellt werden kann und Verurteilte während des Strafvollzuges krankenversichert sind.

Insofern wird die Aufgabenteilung in der Praxis richtig umgesetzt, trotzdem stellen sich bei der Umsetzung immer wieder schwierige Fragen. Deshalb plant das Justiz- und Sicherheitsdepartement, die Kostenträgerschaft im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs im Zusammenhang mit der Erarbeitung eines neuen Justizvollzugsgesetzes präziser zu regeln.

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Das AKV- und das Subsidiaritätsprinzip sind umgesetzt. Bezüglich der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sind bei der Aufgabe Massnahmenvollzug keine Verbesserungen nötig.

2.2.1.5 Gerichtsgebäude

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

<i>vor Finanzreform 08 Gemeindeaufgabe</i>	<i>nach Finanzreform 08 Kantonsaufgabe</i>
Die Kosten für die Gerichtsgebäude wurden von den Gemeinden getragen.	Die Gerichtsgebäude sind Kantonsaufgabe. Die Kostenbeteiligung der Gemeinden fällt weg.

b. Bewertung (von Kantonsseite)

Gemäss kantonaler Beurteilung ist das AKV-Prinzip bei den Gerichtsgebäuden umgesetzt: Sowohl für die Finanzierung, den Vollzug als auch für die Ausgestaltung der Aufgabe ist der Kanton zuständig.

Es wird als zweckmässig erachtet, dass der Kanton die Aufgabe übernommen hat. Das Subsidiaritätsprinzip wird als erfüllt beurteilt.

Hinsichtlich Qualität, Menge und Wirkung der Aufgabe kann vor und nach der Finanzreform 08 kein Unterschied festgestellt werden.

c. Fazit/Verbesserungsmassnahmen

Das AKV- und das Subsidiaritätsprinzip sind umgesetzt. Bezüglich der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sind bei der Aufgabe Gerichtsgebäude keine Verbesserungsmassnahmen nötig.

2.2.1.6 Weitere Rückmeldungen zum Aufgabenbereich öffentliche Sicherheit

Zwei Gemeinden fordern eine weitergehende Beteiligung der Gebäudeversicherung an den Kosten, die den Gemeinden durch die Feuerwehr entstehen. Weiter wird von einer Gemeinde auf die Entwicklung im Erwachsenenschutzrecht hingewiesen und empfohlen, diese Aufgabe zu kantonalisieren.

Fazit/Verbesserungsvorschläge

Ein Workshop mit Teilnehmenden aus dem Fachbereich «Justiz und Sicherheit» des Verbands Luzerner Gemeinden und je einem Vertreter der Luzerner Polizei und der Gebäudeversicherung hat ergeben, dass es keinen Handlungsbedarf gibt bezüglich der bereits existierenden Beteiligung der Gebäudeversicherung an den Aufgaben der Feuerwehr. Es zeigt sich, dass Feuerwehren kleiner Gemeinden im Verhältnis mehr kosten. Eine Zielsetzung des Projekts «Feuerwehr 2000 – Kanton Luzern» war es, durch Zusammenlegungen und modularen Aufbau der Aufgaben auch die Kosten zu minimieren, sodass die Feuerwehrkosten durch die Spezialfinanzierung (Feuerwehersatzabgaben und Beiträge der Gebäudeversicherung) gedeckt sind. Dieses Ziel wurde durch diverse Feuerwehrfusionen erreicht (in den letzten zehn Jahren hat sich die Anzahl Ortsfeuerwehren im Kanton Luzern halbiert).

Der Bund hat Ende 2008 ein neues Vormundschaftsrecht verabschiedet. Am 1. Januar 2013 treten die Änderungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches in Kraft. Auf diesen Zeitpunkt hin muss die Umsetzung in den Kantonen abgeschlossen sein. Die Gemeinden sind von der Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts besonders betroffen. Deshalb geschah diese Umsetzung in intensiver Zusammenarbeit von Gemeinden (vertreten durch den VLG) und Kanton. Dadurch konnten beide politischen Ebenen ihre Interessen einbringen.

2.2.2 Aufgabenbereich Bildung

2.2.2.1 Volksschule

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

<i>vor Finanzreform 08</i> <i>Verbundaufgabe</i>	<i>nach Finanzreform 08</i> <i>Kantonsaufgabe</i>
<p>Die Regelklassen der Volksschule waren als Verbundaufgabe ausgestaltet: Der Kanton setzte die von der Volksschule zu erreichenden Ziele sowie die Inhalte fest. Er kontrollierte die Zielerreichung und sorgte dafür, dass in allen Gemeinden ein vergleichbares und gutes Volksschulangebot besteht. Er entwickelte das Bildungssystem weiter und legt die Anstellungsbedingungen und die Besoldung der Lehrpersonen fest. Die Gemeinden waren für die Ausgestaltung und den Vollzug des kommunalen Volksschulangebots verantwortlich. Der Kanton leistete an die Kosten der Volksschulen pauschale Beiträge in Form von Beiträgen an die Lernenden. Vor der Finanzreform wurde dieser Anteil vom Kantonsrat festgelegt.</p>	<p>Die Aufgabe ist weiterhin eine Verbundaufgabe. Neu wird jedoch ein fixer Kostenteiler festgelegt. Die Finanzreform 08 legte den Kostenteiler auf 22,5 Prozent fest, das heisst, der Kanton zahlt 22,5 Prozent der Normkosten. Seit der Finanzreform 08 wurde der Kostenteiler erneut angepasst: Auf das Schuljahr 2011/12 wurde er auf 25 Prozent erhöht, das heisst, der Kanton zahlt 25 Prozent der Kosten.</p>

b. Bewertung

Die Aufgabe Volksschule veranlasste sehr viele Gemeinden zu zusätzlichen Kommentaren. Zwei Drittel der antwortenden Gemeinden beurteilen die Regeln betreffend Finanzierung, Verantwortlichkeit und Befugnis zur Ausgestaltung der Aufgabe für klar. Fast alle Gemeinden halten aber den Finanzierungsanteil des Kantons, gemessen an seinem Einfluss auf die Ausgestaltung der Aufgabe, für viel zu tief. Zu dieser Beurteilung kommt auch der Kanton. Zentrale kantonale Vorgaben werden zwar zugunsten eines einheitlicheren Schulsystems grundsätzlich befürwortet, trotzdem fordern die Gemeinden sowohl mehr Mitsprache über die Ausgestaltung der Volksschule als auch eine höhere finanzielle kantonale Beteiligung. Am häufigsten wird ein Kostenteiler zwischen Gemeinden und Kanton von 50:50 gefordert.

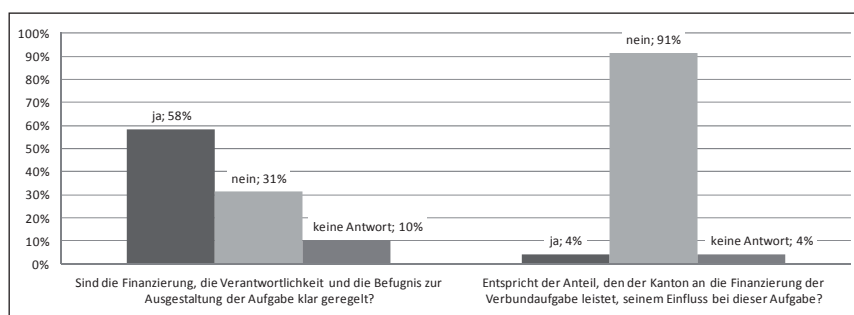


Abb. 11: Volksschule: Zuständigkeiten klar geregelt und Äquivalenzprinzip erfüllt? (N=48, N=47)

Die Mehrheit der Gemeinden und auch der Kanton sind der Auffassung, dass eine Übertragung der Aufgabe auf die Gemeinden keinen Sinn machen würde. Ausschlaggebend für diese Haltung ist das Bestreben nach einem harmonisierten Schulsystem im Kanton Luzern, das den Kindern die Mobilität innerhalb des Kantons erleichtert.



Abb. 12: Volksschule: Wären die Gemeinden in der Lage, die Aufgabe allein zu erfüllen (Subsidiaritätsprinzip)? (N=48)

Für die Änderungen in Qualität, Menge und Wirkung werden von den antwortenden Gemeinden weniger die Finanzreform 08 als vielmehr diverse Bildungsreformen verantwortlich gemacht. Den Rückmeldungen der antwortenden Gemeinden ist eine zunehmende Belastung der Behörden zu entnehmen. Zahlreiche Reformen führten bei den Gemeinden zu einem Mehraufwand (z.B. die Integration der Sonderschulung in den Regelunterricht oder die Einführung von Schulleitungen). Weiter wird die Mitwirkung und die Mitfinanzierung der Erziehungsberechtigten (z.B. bei der familienergänzenden Kinderbetreuung) als ungewohnt und als Herausforderung wahrgenommen. Durch die vielen Neuerungen habe die Kontinuität des Angebots gelitten, was bei den Betroffenen zu Unsicherheiten führe. Der Kanton sieht mit der neuen Aufgabenteilung eine bessere Rollenteilung als verwirklicht.

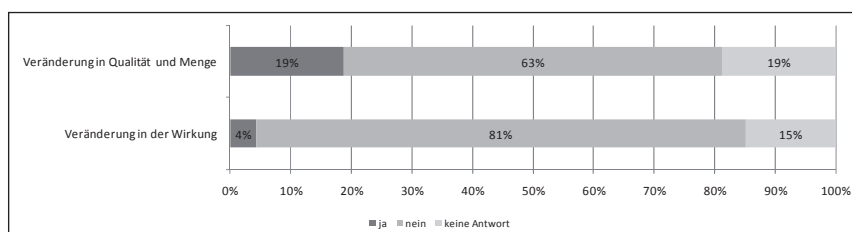


Abb. 13: Volksschule: Haben sich Qualität, Menge oder Wirkung verändert? (N=48, N=47)

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Die Volksschule ist die Aufgabe, die von den Gemeinden am meisten kommentiert wurde. 90 Prozent der antwortenden Gemeinden halten das Äquivalenzprinzip für nicht erfüllt. In einem Workshop mit dem Fachbereich «Bildung» des VLG wurde die Aufgabenteilung zusammen mit einem Sachverständigen aus der kantonalen Verwaltung diskutiert. Die Resultate dieses Workshops und zwei aktuelle Vorstösse in Ihrem Rat zeigen, dass mittel- und langfristig nur ein Kostenteiler 50:50 für diese Aufgabe geeignet ist. Bei einer hälftigen Beteiligung des Kantons an den Betriebskosten der Volksschulen muss aber der Bildungslastenausgleich in die Finanzierung mit einbezogen werden, da sonst ein Ungleichgewicht entstehen würde. Ebenfalls muss die Steuerung der Kosten in bestimmten kostenintensiven Punkten verbessert werden (z.B. Klassenbildung, Schulbau), da sonst die Entwicklung der Normkosten und damit der Pro-Kopf-Beiträge an die Gemeinden vom Kanton nur ungenügend beeinflusst werden können. Je nach Ergebnis der Auswirkungen der Finanzreform 08, die später dargestellt wird, muss bei einer Erhöhung der Beteiligung der Kosten an die Volksschulkosten eine Kompensation vorgenommen werden, damit die Haushaltneutralität nicht allzu stark verletzt wird.

Die Diskussionen im Workshop ergaben folgende Verbesserungsvorschläge:

1. Vorschlag: Anpassung des Kostenteilers

Als vordringlichste Massnahme sehen die Teilnehmenden die Anpassung des Kostenteilers zwischen Kanton und Gemeinden auf 50:50. Es wurde diskutiert, ob bei einer Anpassung des Kostenteilers auch der Grad der Mitbestimmung der Gemeinden reduziert werden sollte, was die Gemeindevertreterinnen und -vertreter ablehnten, weil sie schon heute nicht gleich viel mitbestimmen können wie der Kanton.

2. Vorschlag: Prüfung Anpassung Bildungslastenausgleich im Finanzausgleich

Solange der Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden 50:50 nicht erreicht sei, solle als alternative Massnahme die Erhöhung und Neudefinition des Bildungslastenausgleichs (z.B. Einbezug der Zahl der fremdsprachigen Kinder und Jugendlichen bei der Berechnung) geprüft werden. Im Wirkungsbericht 2013 zum Finanzausgleich soll diese Massnahme geprüft werden.

3. Vorschlag: Stärkerer Einbezug der Gemeinden bei der Erarbeitung von Verordnungen und mehr Zeit für die Umsetzung von kantonalen Vorgaben

Die Gemeinden fordern den Kanton auf, sie bei der Erarbeitung von Verordnungen mehr einzubeziehen, solange ihre finanzielle Beteiligung noch nicht ihrem Grad

der Mitbestimmung entspricht. Auch für die Umsetzung von neuen Verordnungen sei den Gemeinden mehr Zeit zu lassen. Der Kantonsvertreter wies darauf hin, dass die Gemeinden in allen Projekten mit einbezogen wurden und die Mitsprache gewährleistet sei: Bei der Umsetzung von Neuerungen bei der Volksschule sei den Gemeinden viel Zeit gelassen worden, zum Beispiel vier Jahre für die Einführung von Tagesstrukturen oder mehr als fünf Jahre für die Einführung des zweijährigen Kindergartens. Im Vergleich mit anderen Kantonen sei die Mitsprache der Luzerner Gemeinden sehr ausgeprägt. Allerdings erachtet er die Verbesserung der Kommunikation und der Information von den Vertretungen der Gemeinden in den Steuer- und Projektgruppen zu den Verbänden und Gemeinden als notwendig.

2.2.2.2 Berufsbildung: berufliche Grundbildung inkl. Berufsschulen mit Spezialfinanzierung

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

<i>vor Finanzreform 08 Verbundaufgabe</i>	<i>nach Finanzreform 08 Kantonsaufgabe</i>
Die Pauschalbeiträge des Bundes an die Kantone wurden nach Finanzkraft abgestuft. Da die Gemeinden mit der Kantonalisierung der Berufsschulen auf den 1. Januar 2001 von der Zahlung von Gemeindebeiträgen an die Berufsschulen entbunden wurden, zahlten sie vor Inkrafttreten der Finanzreform 08 nur noch Beiträge für ihre Lernenden an Fachmittelschulen.	Die Finanzkraftabstufung der Bundesbeiträge entfällt. Beiträge der Gemeinden für ihre Lernenden an Fachmittelschulen entfallen. Die Aufgabe wird vollständig durch den Kanton finanziert.

b. Bewertung (von Kantonsseite)

Gemäss kantonomer Beurteilung ist das AKV-Prinzip bei der Berufsbildung umgesetzt: Sowohl für die Finanzierung, den Vollzug als auch für die Ausgestaltung der Aufgabe ist der Kanton zuständig.

Es wird als zweckmässig erachtet, dass der Kanton die Aufgabe übernommen hat, das Subsidiaritätsprinzip wird als erfüllt beurteilt.

Hinsichtlich Qualität, Menge und Wirkung der Aufgabe kann vor und nach der Finanzreform 08 kein Unterschied festgestellt werden.

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Bezüglich der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sind bei der Aufgabe berufliche Grundbildung keine Verbesserungsmassnahmen nötig.

2.2.2.3 Ausbildungshilfen

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

<i>vor Finanzreform 08 Kantonsaufgabe</i>	<i>nach Finanzreform 08 Kantonsaufgabe</i>
Zwischen Kanton und Gemeinden war die Aufgabe Ausbildungshilfen als Kantonsaufgabe geregelt.	Die Aufgabe ist nach wie vor als Kantonsaufgabe geregelt. Der Bund zieht sich aus der Mitfinanzierung der Stipendien und Studiendarlehen ausserhalb des Tertiärbereiches zurück. Für die Sekundarstufe II sind die Kantone in Zukunft also alleine zuständig. Stipendien und Studiendarlehen für ein Studium an einer Hochschule oder an einer anderen höheren Bildungsanstalt werden als Verbundaufgabe von Bund und Kanton betrachtet.

b. Bewertung (von Kantonsseite)

Gemäss kantonaler Beurteilung ist das AKV-Prinzip zwischen Kanton und Gemeinden bei den Ausbildungshilfen umgesetzt. Es wird als zweckmässig erachtet, dass der Kanton die Aufgabe innehat. Das Subsidiaritätsprinzip wird als erfüllt beurteilt.

Hinsichtlich Qualität, Menge und Wirkung der Aufgabe kann vor und nach der Finanzreform 08 kein Unterschied festgestellt werden.

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Bezüglich der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sind bei der Aufgabe Ausbildungshilfen keine Verbesserungsmassnahmen nötig.

2.2.2.4 Beiträge an Ausbildungsstätten für Fachpersonal der Sozialberufe

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

<i>vor Finanzreform 08 Kantonsaufgabe</i>	<i>nach Finanzreform 08 Kantonsaufgabe</i>
Zwischen Kanton und Gemeinden war die Aufgabe «Ausbildungshilfen» als Kantonsaufgabe geregelt.	Die Aufgabe ist nach wie vor als Kantonsaufgabe geregelt. Die Bundesbeiträge über die IV an Ausbildungsstätten für Fachpersonal der Sozialberufe wurden gestrichen. Die Kantone müssen die bisher durch die IV mitfinanzierten Beiträge vermehrt selber aufbringen. Sie haben die gestützt auf andere Bundesgesetze gewährten Beiträge des Bundes zu ergänzen.

b. Bewertung (von Kantonsseite)

Zwischen Kanton und Gemeinden ist das AKV-Prinzip erfüllt, denn der Kanton ist alleine für die Aufgabe verantwortlich. Aus Sicht des Kantons ist auch das Subsidiaritätsprinzip umgesetzt.

Durch die neue Finanzierung der Beiträge ergeben sich direkt keine Änderungen bezüglich Menge und Qualität der Aufgabe. Durch die Veränderungen auf Bundesebene wurde jedoch neu die Berufslehre Fachfrau und Fachmann Betreuung geschaffen. Somit übernehmen die Heime, die oft den Gemeinden gehören, direkte Verantwortung für die Ausbildung ihrer Berufsleute. Dadurch wurde die Qualität der Ausbildung erheblich verbessert, und die Menge der Auszubildenden orientiert sich nun stärker am Bedarf.

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Bezüglich der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sind bei dieser Aufgabe keine Verbesserungsmassnahmen nötig.

2.2.2.5 Weitere Rückmeldungen zum Aufgabenbereich Bildung

In einer offenen Frage wurde nach weiteren Rückmeldungen zum Aufgabenbereich Bildung gefragt. Zehn Gemeinden haben hierzu zusätzliche Anmerkungen gemacht. Anhand von zwei Rückmeldungen lassen sich zwei widersprüchliche Meinungen ausmachen: Einerseits wird die Harmonisierung der Schulsysteme gefordert, andererseits wird für die Gemeinden mehr Autonomie verlangt.

Eine Gemeinde erwähnt speziell die ausserschulischen Angebote: Hier sollen die Gemeinden mehr Autonomie erhalten, um selber über die angebotenen Dienstleistungen entscheiden zu können. Dadurch würden die Gemeinden eine Möglichkeit erhalten, sich im Wettbewerb mit andern Gemeinden zu profilieren.

a. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Zu Massnahmen im Bereich Schule sei auf die Massnahmen verwiesen, die im Kapitel 1.8.1 erarbeitet werden. Ansonsten besteht kein Handlungsbedarf.

2.2.3 Aufgabenbereich Kultur und Freizeit

2.2.3.1 Kultur

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

vor Finanzreform 08
Verbundaufgabe

Die Kulturförderung ist in hohem Mass durch die Subsidiarität geprägt: Je nach Grösse der Aufgabe wirken Private, Gemeinden, Kanton und Bund zusammen. Zwölf Gemeinden (Stadt Luzern und Agglomeration) zahlten zusammen 10 Prozent der Theater- und Orchestersubvention.

nach Finanzreform 08
Kultur mit überregionaler Bedeutung:
Kantonsaufgabe
Kultur mit regionaler Bedeutung:
Gemeindeaufgabe

Der Kanton übernimmt die Hauptverantwortung für die Förderung der grossen Kulturbetriebe mit überregionaler Ausstrahlung. Er unterstützt zusammen mit der Stadt (Kostenteiler 70:30) das Luzerner Theater, das Luzerner Sinfonieorchester und das Kunstmuseum Luzern im Rahmen eines Zweckverbandes. Der Kanton übernimmt damit ab 2008 den bisherigen 10-Prozent-Anteil der zwölf Regionsgemeinden an der Theater- und Orchestersubvention. Zudem führt der Kanton das Natur-Museum und das Historische Museum. Weitere Beiträge an Kulturschaffende, Kulturhäuser und Museen, Veranstalter, Organisationen sowie Festivals sind je nach deren lokaler oder regionaler Bedeutung primär Aufgabe der Gemeinden. Kulturproduktionen und -angebote von überregionaler Bedeutung ausserhalb der grossen Kulturbetriebe unterstützt der Kanton weiterhin im subsidiären Sinn.

b. Bewertung

Bei der Kulturförderung handelt es sich um einen ganz besonderen, spezifischen Aufgabentypus. Kulturförderung ist gänzlich «freiwillig». Alle öffentlichen Hände und Finanzierer können mitwirken. Der Bund engagiert sich dort, wo eine gesamtschweizerische Bedeutung gegeben ist: in Luzern beim Verkehrshaus Schweiz. Ansonsten sind die Gemeinden und der Kanton zuständig. Seit der Finanzreform 08 unterstützt der Kanton Kultur von überregionaler Bedeutung, und die Gemeinden unterstützen Kultur von regionaler oder lokaler Bedeutung. Die Fragestellung an die Gemeinden bezog sich auf die von den Gemeinden unterstützten Kulturbereiche. Trotzdem sieht knapp ein Fünftel der antwortenden Gemeinden den Kanton in der Verantwortung für diesen Aufgabenbereich.

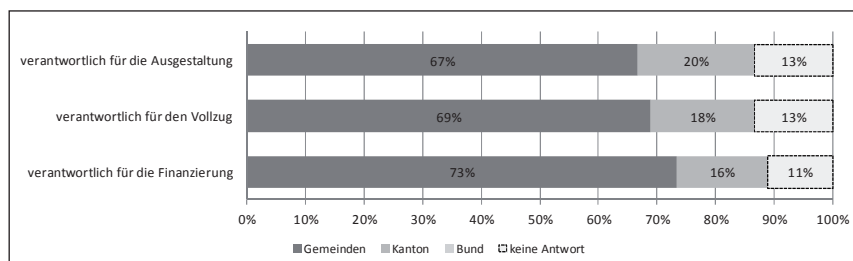


Abb. 14: Kultur: Wer ist für die Ausgestaltung, den Vollzug und die Finanzierung der Aufgabe verantwortlich (AKV-Prinzip erfüllt)? (N=45)

Die Mehrheit der antwortenden Gemeinden ist der Meinung, dass die Aufgabenteilung bei den Gemeinden richtig ist. Es wird jedoch vermutet, dass eine Aufgabenverantwortung beim Kanton oder beim Bund eine bessere Koordination der Angebote ermöglichen würde und einheitlichere Rahmenbedingungen für die Förderung von Kultur geschaffen werden könnten.

Der Kanton anerkennt die Stadt Luzern als Zentrums- und Standortgemeinde für die grossen professionellen Kulturbetriebe. Dafür hat die Stadt während Jahrzehnten

die Hauptfinanzierung getragen und konnte im Rahmen der Aufgabenteilung angemessen entlastet werden. Die Stadt Luzern wäre bei der heutigen Belastungssituation (Zentrumslasten allgemein) nicht mehr in der Lage, die grossen Kulturunternehmungen von gesamtkantonomer Bedeutung und Nutzung hauptverantwortlich finanziell zu tragen.

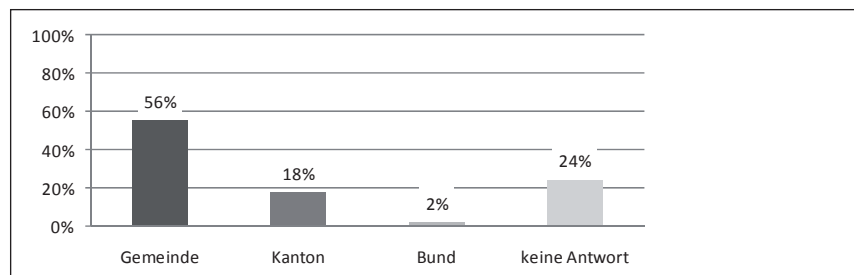


Abb. 15: Kultur: Sind die Gemeinden in der Lage, die Aufgabe zu erfüllen, oder wäre die Aufgabe auf einer anderen politischen Ebene (Kanton/Bund) besser aufgehoben (Subsidiaritätsprinzip)? (N=45)

Der Kanton erkennt eine positive Veränderung in den Leistungen. Vor allem seit der Einführung von Leistungsverträgen und dem Leistungscontrolling durch den neu gegründeten Zweckverband Grosse Kulturbetriebe Kanton Luzern hat sich das Angebot hinsichtlich Qualität und Menge positiv verändert. Weiter habe die kantonale Hauptverantwortung beispielsweise zu einer Stärkung der Kulturvermittlungsangebote für Schulen geführt.

Weiter wertet der Kanton positiv, dass durch die Übertragung von Institutionen von regionaler Bedeutung an Gemeinden ein regionales Bewusstsein für die Kulturförderung entstanden ist. Dieser Prozess sei in den verschiedenen Regionen des Kantons unterschiedlich weit entwickelt. Am stärksten wird er in der Stadtregion Luzern gelebt. In den Regionen Sursee, Seetal und Entlebuch/Willisau bestehe noch grösserer Entwicklungsbedarf. Auch von den Gemeinden wird festgestellt, dass die Kulturförderung auf dem Land anders funktioniere als im städtischen Raum oder in der Agglomeration.

Einige Gemeinden erfahren Schwierigkeiten bei der Finanzierung von Organisationen, die keine Mittel mehr vom Kanton erhalten.

Von Seiten des Kantons wird vor allem bei der Zielgruppe Schulen aller Stufen (Kulturvermittlung) im Rahmen der neuen Leistungsaufträge eine deutlich bessere Wirkung wahrgenommen.

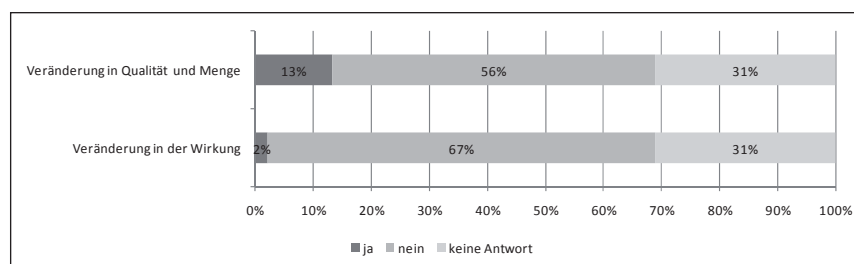


Abb. 16: Kultur: Haben sich Qualität, Menge oder Wirkung verändert? (N=45)

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Die Aufgabe Kultur ist entweder als Kantons- oder als Gemeindeaufgabe konzipiert, je nachdem, ob es sich um eine grosse Kulturinstitution mit überregionaler oder um Kultur mit regionaler Bedeutung handelt. Die Fragestellung an die Gemeinden bezog sich auf die von den Gemeinden unterstützten Kulturbereiche. Trotzdem sieht knapp ein Fünftel der antwortenden Gemeinden den Kanton in der Verantwortung für diesen Aufgabenbereich. In einem Workshop mit dem Fachbereich «Bildung und Kultur» des VLG und einem Kantonsvertreter wurde erörtert, auf welche Kulturbereiche sich diese Antworten beziehen.

1. Vorschlag: Beteiligung Kanton an regionalen Förderprogrammen

Auf Nachfrage zeigt sich bei den Teilnehmenden, dass die Kulturförderung in den Gemeinden und die Förderung der grossen Kulturinstitutionen gut funktionieren. Unzufrieden ist man mit der regionalen Kulturförderung, diese wird noch zu wenig umgesetzt. Als Lösungsansatz wird eine Beteiligung des Kantons erachtet. Dieser soll sich unter gewissen Bedingungen an regionalen Förderprogrammen beteiligen. Der VLG soll dem Kanton für diese Aufgabe als Ansprechpartner dienen. Die Regiona-

len Entwicklungsträger seien dafür nicht geeignet, weil sie jeweils einen zu grossen Perimeter zu bedienen haben. Der Kanton macht dem VLG Lösungsvorschläge, welche durch die Gemeinden in den Regionen in Zusammenarbeit mit der kantonalen Kulturförderung umgesetzt werden sollen.

2. Vorschlag: Bekanntmachung des Programms «Schule und Kultur»

Die regionale Kultur kann auch über die Schule gefördert werden. Als Angebot dafür gibt es das Programm «Schule und Kultur». In der Diskussion wurde festgestellt, dass dieses Programm bei vielen Gemeinden unbekannt ist. Die Dienststelle Volksschulbildung und die Kulturförderung sollen vermehrt die Schulleitungen informieren.

2.2.3.2 Denkmalpflege

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

<i>vor Finanzreform 08</i> <i>Verbundaufgabe</i>	<i>nach Finanzreform 08</i> <i>Kantonsaufgabe</i>
Kanton und Gemeinden zahlten an die Kosten der Denkmalpflege.	Die Denkmalpflege wird zur reinen Kantonsaufgabe. Die Gemeinden zahlen keine Beiträge mehr.

b. Bewertung (von Kantonsseite)

Gemäss kantonomer Beurteilung ist das AKV-Prinzip bei der Denkmalpflege umgesetzt: Sowohl für die Finanzierung, den Vollzug als auch für die Ausgestaltung der Aufgabe ist der Kanton zuständig.

Es wird als zweckmässig erachtet, dass der Kanton die Aufgabe übernommen hat. Das Subsidiaritätsprinzip wird als erfüllt beurteilt.

Durch die alleinige Aufgabenzuteilung zum Kanton könne die Anzahl Ansprechpersonen reduziert werden, sodass die Abläufe für den Bürger oder die Bürgerin einfacher würden.

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Bezüglich der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sind bei der Aufgabe Denkmalpflege keine Verbesserungsmassnahmen nötig.

2.2.3.3 Archäologie

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

<i>vor Finanzreform 08</i> <i>Verbundaufgabe</i>	<i>nach Finanzreform 08</i> <i>Kantonsaufgabe</i>
Kanton und Gemeinden zahlten an die Kosten der Archäologie.	Die Archäologie wird zur reinen Kantonsaufgabe. Die Gemeinden zahlen keine Beiträge mehr.

b. Bewertung (von Kantonsseite)

Gemäss kantonomer Beurteilung ist das AKV-Prinzip bei der Archäologie umgesetzt: Sowohl für die Finanzierung, den Vollzug als auch für die Ausgestaltung der Aufgabe ist der Kanton zuständig.

Es wird als zweckmässig erachtet, dass der Kanton die Aufgabe übernommen hat. Das Subsidiaritätsprinzip wird als erfüllt beurteilt.

Durch die Vereinfachung der administrativen Abläufe werde eine deutliche Effizienzsteigerung (beschleunigte Verfahrensabwicklung) bewirkt. Die Kantonsarchäologie sei heute bei Notgrabungen wesentlich schneller einsatzbereit. Insgesamt sei das Verfahren wesentlich kundenfreundlicher geworden.

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Bezüglich der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sind bei der Aufgabe Archäologie keine Verbesserungsmassnahmen nötig.

2.2.3.4 Weitere Rückmeldungen zum Aufgabenbereich Kultur und Freizeit

Eine Gemeinde merkt an, dass im Teilbereich Freizeit, Vereine und insbesondere Sport jegliche entsprechende Dispositionen und Absprachen fehlen würden. Vor allem bei der Sportförderung (Beitragswesen Vereine; Investitionsbeiträge an Anlagen Privater und Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand) stelle dies zunehmend einen Mangel dar, der von Vereinen, Sportinteressierten und anderen festgestellt würde. Hier besteht früher oder später Handlungsbedarf.

Fazit/Verbesserungsvorschläge

Aus Sicht der Projektgruppe Wirkungsbericht Finanzreform 08 handelt es sich bei dieser Einzelwortmeldung nicht um ein Anliegen, das mit einem Workshop weiter untersucht werden soll, weil die Aufgaben in den meisten Gemeinden gut erfüllt werden können.

2.2.4 Aufgabenbereich Gesundheit

2.2.4.1 Krankheitsbekämpfung (Prävention, Gesundheitsförderung und Beratung)

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

vor Finanzreform 08 Verbundaufgabe	nach Finanzreform 08 Krankheitsbekämpfung: Kantonsaufgabe Krankheitsbekämpfung auf Gemeindeebene: Gemeindeaufgabe
Für die Gesundheitsförderung und die Prävention waren sowohl der Kanton als auch die Gemeinden zuständig. In der Praxis leistete der Kanton dabei die Konzeptarbeit, entwickelte Strategien, beschaffte Dokumentationen und Materialien, beriet die Gemeinden und bot Projektberatung und -begleitung an. Ferner leistete er Öffentlichkeitsarbeit, Qualitätssicherung, Evaluations- und Bildungsarbeit. Die Gemeinden waren zuständig für die Durchführung von Projekten und Programmen.	Die Aufgaben der Krankheitsbekämpfung werden klar auf Kantonsaufgaben und Gemeindeaufgaben aufgeteilt.

b. Bewertung

Aus Sicht des Kantons haben sich mit der Neuerung des Schularztwesens während der Umstellung Probleme ergeben, weil die Aufgabenteilung von den Gemeinden in Frage gestellt wurde. Darauf weist auch die Motion M 212 von Müller-Kleeb Erna (vom 29. April 2008) hin. Die Mehrheit der antwortenden Gemeinden hält die Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton für klar geregelt.

Die Mehrheit der antwortenden Gemeinden findet weiter, dass der Anteil der zu tragenden Kosten dem Einfluss auf diese Aufgabe entspricht. Ein auffallend grosser Anteil von fast einem Drittel beantwortete die Frage nicht.

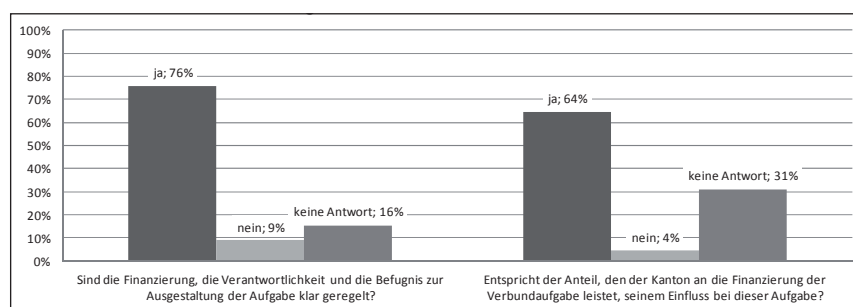


Abb. 17: Krankheitsbekämpfung: Zuständigkeiten klar geregelt und Äquivalenzprinzip erfüllt? (N=45)

Die Mehrheit der antwortenden Gemeinden hält die Organisation als Verbundaufgabe für angemessen. Einige Gemeinden bemerkten, dass die Aufgabe in ihrer Gemeinde nicht sehr hohe Priorität geniesst. In finanziell schwierigen Zeiten könnten die kommunalen Ausgaben für die Prävention weiter abnehmen, weil sich der Nutzen nicht sofort zeige. Durch die Beteiligung des Kantons seien die Gemeinden jedoch mehr dazu angehalten, in der Gesundheitsprävention tätig zu sein. Dies sei positiv zu werten. Von den Gemeinden wird auch erwähnt, dass sie von den konzeptionellen Vorarbeiten des Kantons profitieren können. Knapp ein Fünftel der antwortenden Gemeinden vertritt jedoch die Ansicht, dass die Gemeinden die Aufgabe selber erfüllen könnten. Auch aus kantonalen Sicht gibt es Bereiche, zum Beispiel in der Gesundheitsförderung, die die Gemeinden gut selber betreuen können. Aber es gibt durchaus auch andere Aufgaben, wie zum Beispiel die Aktionsprogramme «psychische Gesundheit» oder «Gesundheit im Alter», deren Erarbeitung auf kantonaler Stufe sinnvoll ist. Nach dieser Beurteilung bewährt sich die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden.

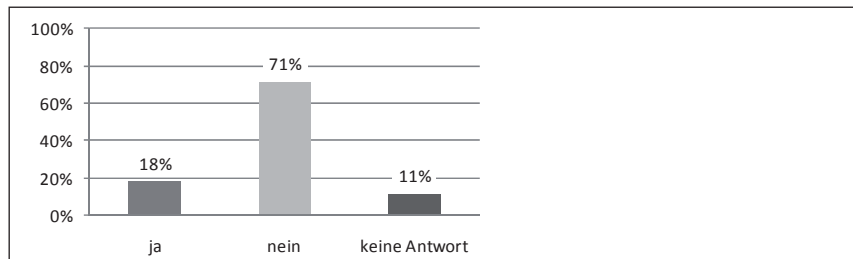


Abb. 18: Krankheitsbekämpfung: Wären die Gemeinden in der Lage, die Aufgabe allein zu erfüllen (Subsidiaritätsprinzip)? (N=45)

Die meisten Gemeinden, die die Frage beantworteten, stellen durch die Neuorganisation keine Veränderung in der Qualität, der Menge oder der Wirkung fest. Von den Gemeinden, die eine Veränderung feststellen, haben sich lediglich zwei mit einer Bemerkung erklärt. Eine Gemeinde spricht von einer Ausweitung des Angebots und die andere gerade gegenteilig von einer Kürzung. Von kantonalen Seite wird festgestellt, dass durch die Kommunalisierung des Schularztwesens in der Betreuung der Schulkinder zwischen den Gemeinden Unterschiede festgestellt werden können. Dies kann aber weder positiv noch negativ gewertet werden.

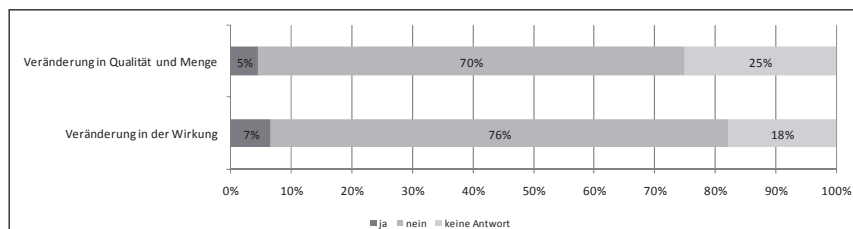


Abb. 19: Krankheitsbekämpfung: Haben sich Qualität, Menge oder Wirkung verändert? (N=44, N=45)

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Gemäss Rückmeldungen der antwortenden Gemeinden sind die Verantwortlichkeiten klar geregelt. Ob der Finanzierungsanteil des Kantons seinem Einfluss entspricht, kann von vielen Gemeinden nicht beurteilt werden. Die Einhaltung des Äquivalenzprinzips kann trotzdem von einer Mehrheit bejaht werden. Die Mehrheit der Gemeinden hält auch das Subsidiaritätsprinzip für erfüllt. Beim Schularzt- und Schulzahnarztwesen gab es grössere Veränderungen. Weil in der Antwort auf die Motion M 212 von Müller-Kleeb Erna, die auf diese beiden Bereiche verweist, auf Untersuchungen im Wirkungsbericht zur Finanzreform hingewiesen wurde, wurde diese Massnahme in einem Workshop zusammen mit dem Fachbereich «Gesundheit und Soziales» des VLG und mit einem Kantonsvertreter sowie einer Kantonsvertreterin diskutiert. In der Diskussion zeigte sich, dass die Aufgabenteilung als gut beurteilt wird und dass im System kein Handlungsbedarf besteht. Gerade im Schularztwesen habe sich gezeigt, dass sich die Gemeinden nach einer kurzen Orientierungsphase mit Hilfe des VLG gut organisiert hätten.

2.2.4.2 Prämienverbilligung Krankenversicherung

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

<i>vor Finanzreform 08</i> <i>Verbundaufgabe</i>	<i>nach Finanzreform 08</i> <i>Verbundaufgabe</i>
Die obligatorische Krankenversicherung wird gemäss dem KVG durch Kopfprämien und durch Kostenbeteiligungen der Versicherten finanziert. Der Bund gewährte den Kantonen Beiträge, mit denen diese den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen ausrichten. Das Prämienverbilligungsgesetz (SRL Nr. 866) übertrug bestimmte Vollzugsaufgaben (Information, Entgegennahme von Gesuchen, Kontrolle) bei der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und der Prämienverbilligung den Gemeinden. Diese Gemeindeaufgaben wurden durch die AHV-Zweigstelle wahrgenommen. Die Einwohnergemeinden trugen die mit diesen Aufgaben verbundenen Verwaltungskosten. Weiter trugen die Gemeinden 72,5 Prozent der nach Abzug des Bundesbeitrags verbleibenden Kosten an die Prämienverbilligung.	Die Regelung blieb fast unverändert. Neu tragen die Gemeinden 50 Prozent der nach Abzug des Bundesbeitrags verbleibenden Kosten an die Prämienverbilligung.

b. Bewertung

Die Mehrheit der antwortenden Gemeinden und der Kanton halten die Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton für klar geregelt. Die Mehrheit beurteilt die Kostenteilung zwischen Kanton und Gemeinden als adäquat. Jedoch sind ein Viertel der antwortenden Gemeinden und der Kanton der Meinung, dass der Kostenteiler nicht mit dem Mitbestimmungsgrad von Kanton und Gemeinden übereinstimmt. Die Gemeinden sind für den Vollzug mitverantwortlich und beteiligen sich an der Finanzierung. Die Gemeinden hätten aber keinen Einfluss auf die Höhe der ausbezahlten Prämienverbilligungen, und sie hätten keine Entscheidungsbefugnis. Die Ansprüche würden auf Basis von Bundes- und Kantonsrecht definiert. Auch der Kanton hat sich an gesetzliche Finanzvorgaben zu halten. Unser Rat entscheidet aber erst über die Kostenbeteiligung, nachdem der Fachbereich 4 des Verbandes Luzerner Gemeinden angehört wurde.

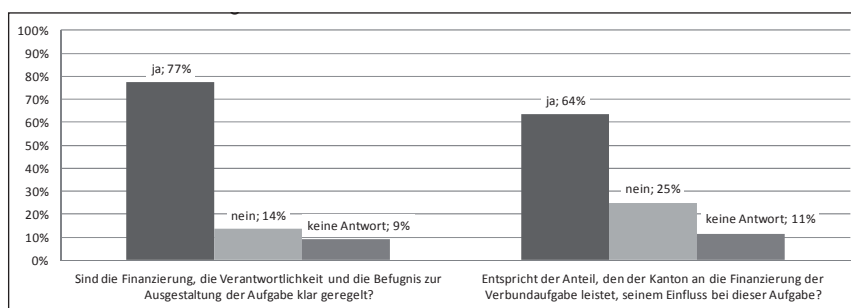


Abb. 20: Prämienverbilligung Krankenversicherung: Zuständigkeiten klar geregelt und Äquivalenzprinzip erfüllt? (N=44)

Als Grund für die Regelung als Verbundaufgabe sehen die Gemeinden unter anderem die Kostenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Eine Gemeinde erachtete eine Abwicklung (Beratung, Information, Auszahlung, Verlustscheinbewirtschaftung u. a.) bei einer zentralen Stelle als effizienter. Eine andere Gemeinde fände eine Auszahlung an die Versicherer effizienter (voraussichtlich ab 1. Januar 2014 schreibt das Krankenversicherungsgesetz vor, dass die Prämienverbilligungen direkt an die Versicherten ausgerichtet werden müssen). Für eine starke Rolle des Kantons sprechen einheitliche Rahmenbedingungen für alle Anspruchsberechtigten. Grundsätzlich wird eine Übernahme der Aufgabe durch die Gemeinde abgelehnt. Das Subsidiaritätsprinzip ist somit umgesetzt.

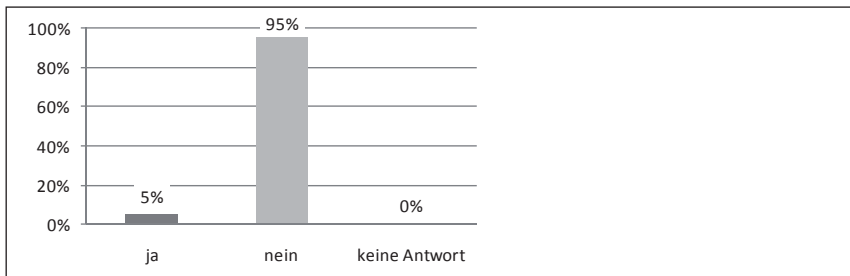


Abb. 21: Prämienverbilligung Krankenversicherung: Wären die Gemeinden in der Lage, die Aufgabe allein zu erfüllen (Subsidiaritätsprinzip)? (N=43)

Der Kanton und die Mehrheit der antwortenden Gemeinden erkennen keine durch die Finanzreform 08 verursachte Veränderung in der Qualität, der Menge oder der Wirkung. Es wird jedoch allgemein festgestellt, dass die Anzahl der zu prüfenden Gesuche stetig ansteige und dass somit auch der Verwaltungsaufwand bei den Gemeinden und beim Kanton zunehme.

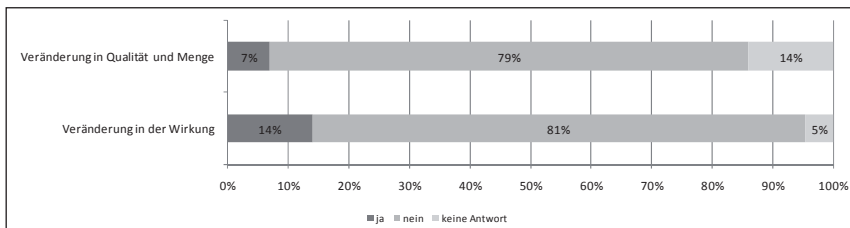


Abb. 22: Prämienverbilligung Krankenversicherung: Haben sich Qualität, Menge oder Wirkung verändert? (N=43)

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Kostenteiler in Bereichen wie der Prämienverbilligung sind für die Gemeinden problematisch, weil sie wenig Einfluss auf die Höhe der ausbezahlten Beiträge haben. Gemäss AKV-Prinzip müsste der Kanton einen höheren Anteil der Kosten tragen. Diesem Umstand ist bei der Beurteilung der Globalbilanz Rechnung zu tragen. Bezüglich der weiteren Organisation der Aufgabenteilung ist kein Handlungsbedarf feststellbar.

2.2.4.3 Fleischkontrolle

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

vor Finanzreform 08 Gemeindeaufgabe

Der Kanton war für die Fleischkontrolle verantwortlich. Die Gemeinden wählten und finanzierten Fleischkontrolleurinnen und -kontrolleure, welche das kantonale Veterinäramt unterstützten.

nach Finanzreform 08 Kantonsaufgabe

Die Fleischkontrolle ist kantonalisiert.

b. Bewertung

Zwischen Kanton und Gemeinden ist das AKV-Prinzip gut erfüllt. Die Kosten werden zu 70 Prozent durch kontrollierte Betriebe gedeckt, zu 15 Prozent durch die Tierseuchenkasse und zu 15 Prozent durch den Kanton. Es handelt sich um den Vollzug von Bundesrecht.

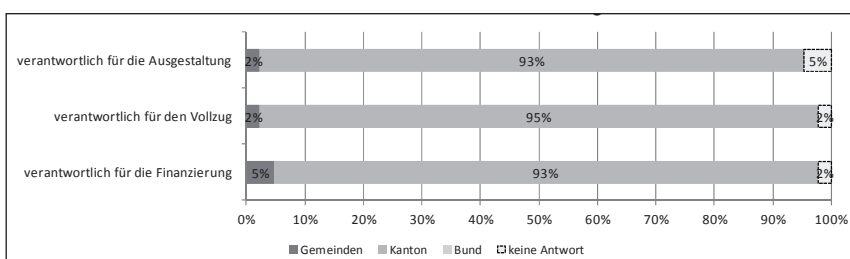


Abb. 23: Fleischkontrolle: AKV-Prinzip erfüllt? (N=43)

Die Kantonalisierung erfolgte nicht, weil die Gemeinden nicht in der Lage waren, die Aufgabe zu erfüllen. Sie erfolgte, um die Professionalisierung zu fördern, welche die Gemeinden mit grossem Aufwand auch hätten fördern können. Dies widerspiegelt sich auch in den Antworten der Gemeinden.

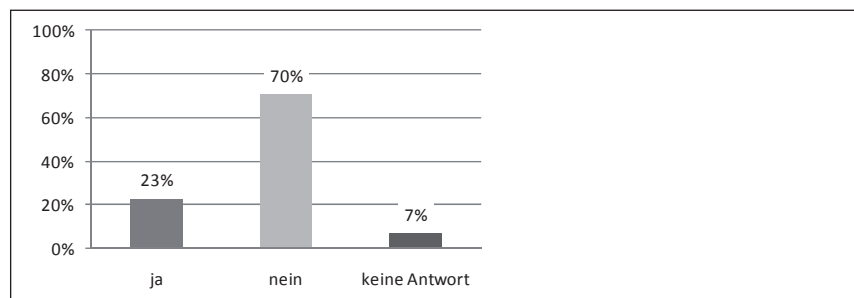


Abb. 24: Fleischkontrolle: Wären die Gemeinden in der Lage, die Aufgabe allein zu erfüllen (Subsidiaritätsprinzip)? (N=44)

Die antwortenden Gemeinden stellen eine Professionalisierung bei der Qualität der Fleischkontrolle fest. Aus kantonomer Sicht kann gesagt werden, dass die Qualität der Fleischkontrolle mindestens gehalten, wohl auch etwas verbessert wurde. Begründet wird diese Haltung damit, dass weniger Fleischkontrolleurinnen und -kontrolleure im Einsatz sind, diese dadurch ein höheres Auftragsvolumen haben und somit mehr Erfahrung haben, was sich vor allem bei schwierigen Fällen bemerkbar macht. Aus Sicht des Kantons ist die Menge respektive die Anzahl der Kontrollen nicht beeinflussbar, denn diese hängt vom Schlachtvolumen ab.

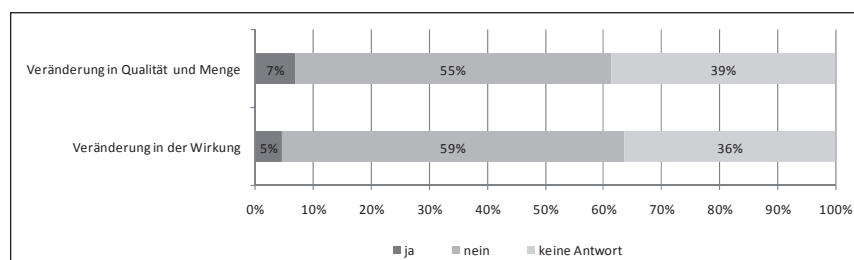


Abb. 25: Fleischkontrolle: Haben sich Qualität, Menge oder Wirkung verändert? (N=44)

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Das AKV-Prinzip ist bei der Aufgabe Fleischkontrolle gut erfüllt. Eigentlich könnte die Fleischkontrolle wie bis anhin auch durch die Gemeinden wahrgenommen werden. Gegenüber einer höheren Professionalität wird das Subsidiaritätsprinzip nun aber bewusst weniger gewichtet. Bezüglich Aufgabenteilung sind deshalb keine Massnahmen nötig.

2.2.4.4 Unterstützung von Betagten- und Behindertenorganisationen: Spitex, Mahlzeitendienste

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

vor Finanzreform 08
Gemeindeaufgabe

Die Unterstützung von Betagten- und Behindertenorganisationen wie Spitex und Mahlzeitendiensten war eine Gemeindeaufgabe.

nach Finanzreform 08
Gemeindeaufgabe

Auch nach der Finanzreform handelt es sich um eine Gemeindeaufgabe.

b. Bewertung

Entsprechend der angedachten Aufgabenteilung sehen die meisten antwortenden Gemeinden sich selber für den Vollzug und die Finanzierung verantwortlich. Nur bei der Verantwortung über die Ausgestaltung der Aufgabe gibt es einige Nennungen, die einen Einfluss durch den Kanton wahrnehmen. Dieser Einfluss wird mit der kantonalen Gesetzgebung begründet. Aus Sicht des Kantons ist das AKV-Prinzip umgesetzt.

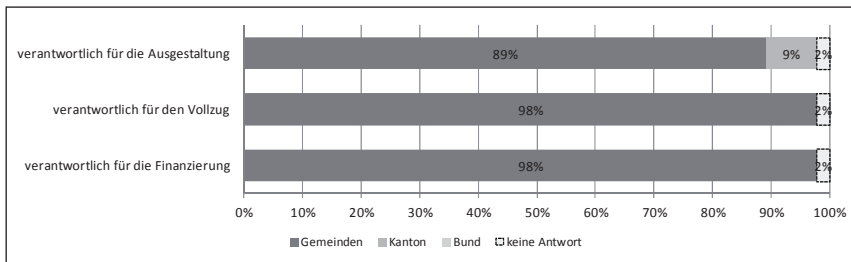


Abb. 26: Unterstützung von Betagten- und Behindertenorganisationen: Wer ist für die Ausgestaltung, den Vollzug und die Finanzierung der Aufgabe verantwortlich (AKV-Prinzip erfüllt)? (N=46)

Die Mehrheit der antwortenden Gemeinden sieht sich in der Lage, diese Aufgabe zu erfüllen. Das Subsidiaritätsprinzip ist somit umgesetzt. Auch der Kanton teilt diese Einschätzung. Aus Bemerkungen von den Gemeinden lässt sich schliessen, dass die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden immer wichtiger und die Pflegefinanzierung eine Herausforderung werden wird, einerseits finanziell, aber auch bezüglich Know-how beim Aushandeln von Leistungsaufträgen.

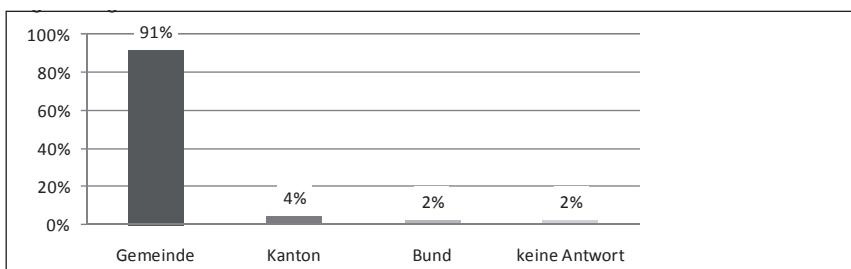


Abb. 27: Unterstützung von Betagten- und Behindertenorganisationen: Sind die Gemeinden in der Lage, die Aufgabe zu erfüllen, oder wäre die Aufgabe auf einer anderen politischen Ebene (Kanton/Bund) besser aufgehoben (Subsidiaritätsprinzip)? (N=47)

Die grossen Veränderungen in diesem Aufgabenbereich seien nicht auf die Finanzreform 08 zurückzuführen, sondern auf strukturelle Veränderungen im Pflegebereich (z.B. Zusammenschluss von Spitex-Organisationen) sowie auf Veränderungen im Bundesrecht, die höhere Kosten bei den Gemeinden zufolge haben. Weiter bezeichnet eine Gemeinde die Regelungen und Abrechnungen über Kantonsgrenzen hinweg als schwierig.

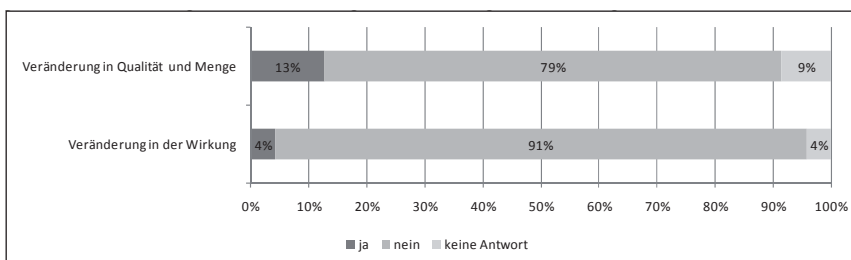


Abb. 28: Unterstützung von Betagten- und Behindertenorganisationen: Haben sich Qualität, Menge oder Wirkung verändert? (N=47)

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Bezüglich der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sind bei der Aufgabe Betagten- und Behindertenorganisationen keine Verbesserungsmassnahmen nötig.

Die Anpassungen, die sich bei der Pflegefinanzierung durch Bundesrecht ergeben, werden separat evaluiert. Die Evaluation wird die finanziellen Auswirkungen des Pflegefinanzierungsgesetzes vom 13. September 2010 (SRL Nr. 867) auf die Gemeinden aufzeigen. Dabei geht es darum, die in der Botschaft zum Pflegefinanzierungsgesetz (B 155 vom 30. März 2010) aufgeführten Mehrkosten für die Gemeinden von 39 Millionen Franken zu bestätigen respektive eine allfällige Abweichung zu begründen. Nach jährlichen Zwischenauswertungen soll der Schlussbericht im Jahr 2016 im Kantonsrat beraten werden.

2.2.4.5 Lebensmittelkontrolle

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

<i>vor Finanzreform 08 Gemeindeaufgabe</i>	<i>nach Finanzreform 08 Kantonsaufgabe</i>
Die Lebensmittelkontrolle wurde durch das Kantonale Amt für Lebensmittelkontrolle vollzogen. Gemeinden setzten Lebensmittelkontrolleure ein.	Die Aufgabe ist kantonalisiert. Es soll eine höhere Professionalität erzielt werden.

b. Bewertung (von Kantonsseite)

Gemäss kantonomer Beurteilung ist das AKV-Prinzip bei der Lebensmittelkontrolle umgesetzt: Sowohl für die Finanzierung, den Vollzug als auch für die Ausgestaltung der Aufgabe ist der Kanton zuständig.

Es wird als zweckmässig erachtet, dass der Kanton die Aufgabe übernommen hat. Das Subsidiaritätsprinzip wird als erfüllt beurteilt.

Hinsichtlich Qualität brachte der mit der Kantonalisierung verbundene Professionalisierungsschritt eine Verbesserung mit sich. Bezüglich der Menge kann vor und nach der Finanzreform 08 kein Unterschied festgestellt werden.

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Bezüglich der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sind bei der Aufgabe Lebensmittelkontrolle keine Verbesserungsmassnahmen nötig.

2.2.4.6 Weitere Rückmeldungen zum Aufgabenbereich Gesundheit

Einzelne Gemeinden weisen darauf hin, dass die Kostenentwicklung im Bereich der Pflegefinanzierung beobachtet werden müsse. Durch die Neuordnung der Pflegefinanzierung des Bundes werden die Gemeinden mehr belastet als zum Zeitpunkt der Finanzreform 08 angenommen. Die Anpassungen, die sich bei der Pflegefinanzierung durch Bundesrecht ergeben, werden gemäss § 18 des Gesetzes über die Finanzierung der Pflegeleistungen der Krankenversicherung vom 13. September 2010 (SRL Nr. 867) evaluiert. Die Evaluation wird die finanziellen Auswirkungen des Pflegefinanzierungsgesetzes auf die Gemeinden aufzeigen. Dabei geht es darum, die in der Botschaft zum Pflegefinanzierungsgesetz (B 155 vom 30. März 2010) aufgeführten Mehrkosten für die Gemeinden von 39 Millionen Franken zu bestätigen respektive eine allfällige Abweichung zu begründen. Nach jährlichen Zwischenauswertungen soll der Schlussbericht in Ihrem Rat im Jahr 2016 beraten werden.

Fazit/Verbesserungsvorschläge

Bezüglich der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sind beim Aufgabenbereich Gesundheit keine Verbesserungsmassnahmen nötig. Die finanziellen Auswirkungen werden in einer separaten Evaluation untersucht.

2.2.5 Aufgabenbereich soziale Wohlfahrt

2.2.5.1 Sozialhilfe für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

<i>vor Finanzreform 08 Kantonsaufgabe</i>	<i>nach Finanzreform 08 Kantonsaufgabe, nach dem zehnten Jahr Gemeindeaufgabe</i>
Der Kanton war ab dem siebten Aufenthaltsjahr zuständig für die Sozialhilfe bei vorläufig Aufgenommenen und ab dem fünften Jahr für Flüchtlinge. Die Gemeinden mussten weder persönliche noch wirtschaftliche Sozialhilfe für diese Personengruppen leisten. Vor dem siebten respektive vor dem fünften Jahr ist der Bund zuständig.	Die Zuständigkeit für die persönliche und die wirtschaftliche Sozialhilfe für vorläufig aufgenommene Personen und für Flüchtlinge, die sich seit mehr als zehn Jahren in der Schweiz aufhalten, ist vom Kanton auf die Gemeinden übergegangen.

b. Bewertung

Die Auswertung der Antworten zeigt, dass die Aufgabenteilung dem AKV-Prinzip nicht entspricht. Dies hängt zum einen mit der unklaren Fragestellung zusammen, da die Zuständigkeit für die Aufgabe zwischen dem neunten und zehnten Aufenthaltsjahr von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen vom Kanton zu den Gemeinden wechselt. Den Wortmeldungen ist zu entnehmen, dass die Gemeinden bezüglich der Ausgestaltung der Aufgabe wenig Spielraum erkennen und sich vornehmlich an kantonale gesetzliche Vorgaben und an Bundesrecht halten müssen. Bei der Finanzierung sehen sich die Gemeinden selber stärker in der Pflicht. Auf Kantonsseite wird die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden als klar und dem AKV-Prinzip entsprechend beurteilt.

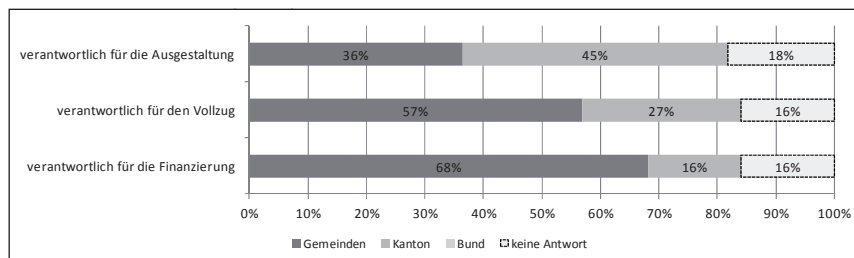


Abb. 29: Sozialhilfe für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene: AKV-Prinzip erfüllt? (N=44)

Ein fast gleich hoher Anteil der antwortenden Gemeinden fände eine Zuteilung der Aufgabe an den Kanton sinnvoller als an die Gemeinden. 16 Prozent sehen sogar eine Verantwortlichkeit beim Bund, weil dieser als oberste Instanz Vorgaben mache. Die Verschiebung auf eine höhere politische Ebene wird von den Gemeinden auch damit begründet, dass grössere Organisationseinheiten spezialisiertes Fachpersonal (z.B. Dolmetscherinnen und Dolmetscher) anstellen, von Netzwerken profitieren und die Aufgabe somit professioneller erfüllen könnten. Der Wechsel der Zuständigkeit ab dem zehnten Jahr werde zudem auch bei den betroffenen Flüchtlingen und den vorläufig Aufgenommenen als belastend erlebt. Weiter werden die ungleiche Belastung der einzelnen Gemeinden und ein fehlender Ausgleich zwischen den Gemeinden als Grund gegen eine kommunale Aufgabenerfüllung angeführt.

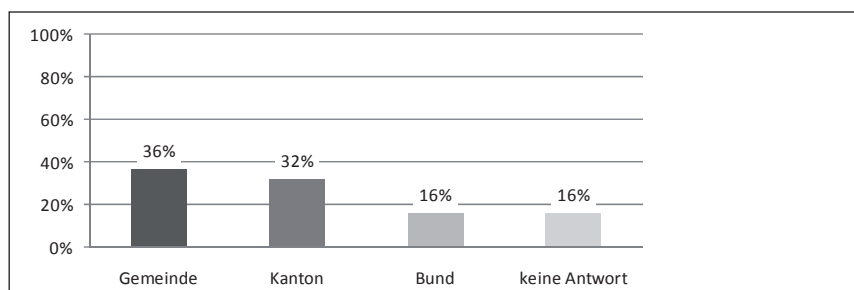


Abb. 30: Sozialhilfe für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene: Sind die Gemeinden in der Lage, die Aufgabe zu erfüllen, oder wäre die Aufgabe auf einer anderen politischen Ebene (Kanton/Bund) besser aufgehoben (Subsidiaritätsprinzip)? (N=44)

Fast die Hälfte der antwortenden Gemeinden und auch der Kanton haben die Frage nach den Auswirkungen auf die Qualität, die Menge und die Wirkung nicht beantwortet. Von den Gemeinden wird ein markanter Mehraufwand festgestellt. In den Jahren 2008 bis 2011 (ohne Dossiers, die per 1. Januar 2011 übergeben wurden) gingen durchschnittlich 37,5 Dossiers pro Jahr vom Kanton an die Gemeinden über. Ein Dossier kann mehrere Personen betreffen. Fachleute des Kantons schätzen, dass es sich bei den übergebenen Dossiers eher um solche mit vielen Personen handelt. Um auf die geschätzte Zahl Personen zu kommen, müsste die Dossierzahl mit 2,6 multipliziert werden, was pro Jahr durchschnittlich 97,5 Personen ergäbe. Weiter wird von einer Gemeinde konstatiert, dass die Übergabe der Fälle vom Kanton an die Gemeinden noch verbessert werden müsse. Einige Gemeinden und auch der Kanton sehen bei der Zuständigkeit der Gemeinden eine Chance zur besseren Integration der Flüchtlinge und der vorläufig Aufgenommenen. Eine Gemeinde hat von den Betroffenen die Rückmeldung erhalten, dass die Unterstützung der Caritas grosszügiger sei als diejenige der Gemeinde.

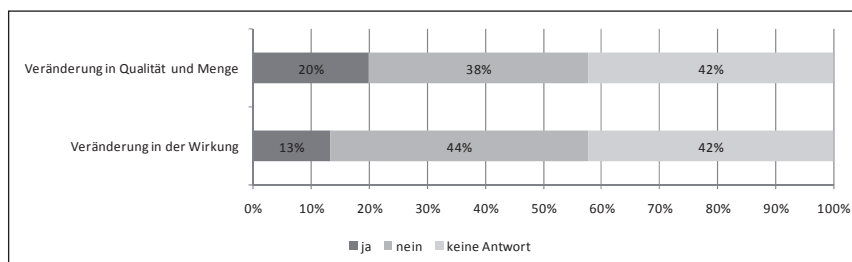


Abb. 31: Sozialhilfe für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene: Haben sich Qualität, Menge oder Wirkung verändert? (N=45)

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Von den Gemeinden wird weder das AKV-Prinzip noch das Subsidiaritätsprinzip als erfüllt beurteilt. Bei Gemeindeaufgaben, die per Bundes- oder kantonalem Gesetz den Gemeinden zugeteilt werden, wird das AKV-Prinzip häufig als nicht erfüllt beurteilt. Dieser Konflikt lässt sich nur schwer lösen, da eine öffentliche Aufgabe erst durch ein Gesetz geschaffen wird und die Gemeinden keine Kompetenz haben, eigene Gesetze zu erlassen. In einem Workshop wurde die Aufgabe mit dem Fachbereich «Gesundheit und Soziales» des Verbandes Luzerner Gemeinden und mit einem Kantonsvertreter und einer Kantonsvertreterin vertiefter diskutiert.

Vorschlag: Bessere Integration der Flüchtlinge und der vorläufig Aufgenommenen bereits in den ersten zehn Aufenthaltsjahren

In der Diskussion zeigte sich, dass im Übergang der Zuständigkeit vom Kanton an die Gemeinden eine für die Gemeinden schwierige Situation entsteht: In den ersten zehn Jahren werden die Flüchtlinge und die vorläufig Aufgenommenen relativ intensiv betreut, der Kanton hat dazu die Caritas beauftragt. Wenn die Zuständigkeit nach zehn Jahren auf die Gemeinden übergeht, wird von den Flüchtlingen und den vorläufig Aufgenommenen ein höherer Grad an Selbständigkeit bezüglich Sprache und Selbstorganisation verlangt. Dies führt im Übergang zu Problemen, und die Gemeinden fordern, dass der Kanton in den ersten zehn Jahren die Betroffenen besser integrieren soll (z.B. mit Sprachkursen). Der Kanton steht diesbezüglich aber vor einem Dilemma: Solange die Betroffenen den Status «Asylbewerber» tragen, dürfen keine Integrationsmassnahmen getroffen werden. Es zeigt sich aber auch, dass 50 Prozent der Asylbewerberinnen und -bewerber als Flüchtlinge anerkannt oder zu vorläufig Aufgenommenen werden und dann in der Schweiz bleiben dürfen. Die Gemeinde- und die Kantonsvertreter sind sich einig, dass die Integration bereits in den ersten zehn Jahren verbessert werden muss. Die Dienststelle Soziales und Gesellschaft wird diesem Punkt bei der nächsten Vergabe des Leistungsauftrages an die Caritas Rechnung tragen. Der Handlungsbedarf wird als hoch beurteilt.

2.2.5.2 Sonderschulen und Heime von Sonderschulen

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

vor Finanzreform 08 Verbundaufgabe

Es handelte sich um eine Verbundaufgabe.

Die IV bezahlte einen Schulgeldbeitrag. Dazu kamen Beiträge an die Transportkosten bei externer Sonderschulung. Neben individuellen Beiträgen zahlte die IV Beiträge an die ungedeckten Betriebskosten. Der Kanton und die Gemeinden bezahlten ebenfalls einen Schulgeldbeitrag. Die Kosten, welche durch diese Beiträge nicht gedeckt waren, wurden je zur Hälfte vom Kanton und von den Gemeinden übernommen.

nach Finanzreform 08 Verbundaufgabe

Die Regelung und Zuständigkeiten für den Betrieb von Sonderschulen und von Sonderschulheimen wurden mit der NFA vollständig kantonalisiert. Finanziert wird die Aufgabe seit der Finanzreform 08 je zu 50 Prozent von Kanton und Gemeinden und bleibt somit eine Verbundaufgabe. Die Gemeinden finanzieren 25 Prozent direkt und 25 Prozent über einen Pool.

Die IV zieht sich aus der Mitfinanzierung zurück. Der Kanton ist für ausreichende Sonderschulung aller Kinder und Jugendlichen bis zum 20. Altersjahr verantwortlich.

Seit Inkrafttreten der Finanzreform 08 wurde das Gesetz über die Volksschulbildung erneut revidiert und die Finanzierung der Sonderschulung neu geregelt: Der gesamte Gemeindeanteil (50 Prozent) wird ab dem Schuljahr 2011/12 vollständig über den Pool finanziert, der auf die Gemeinden gemäss Einwohnerzahl aufgeteilt wird.

b. Bewertung

Aus kantonaler Sicht sind bei den Sonderschulen die Finanzierung, die Verantwortlichkeit und die Befugnis zur Ausgestaltung gut geregelt. Auch das Äquivalenzprinzip ist aus Sicht des Kantons umgesetzt. Die Mehrheit der Gemeinden stimmt mit dieser Beurteilung überein. Eine starke Minderheit der Gemeinden beurteilt die Situation jedoch anders (32%): Zwar findet sie es richtig, dass der Kanton zentral Vorgaben mache, sie hält den kantonalen finanziellen Beitrag jedoch für zu tief. Die Gemeinden trügen die Hälfte der Kosten, könnten aber weniger als die Hälfte mitbestimmen, wenn es um die Festlegung der Kostenhöhe gehe.

Eine Gemeinde merkt an, dass die Finanzierung durch den Gemeinde-Pool dem Verursacherprinzip widerspreche. Eine derartige Finanzierung stelle einen hohen Anreiz dar, Kinder in der Sonderschule zu platzieren.

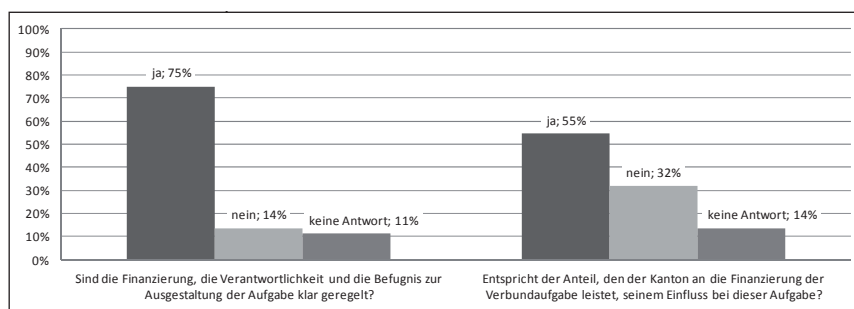


Abb. 32: Sonderschulen und Heime von Sonderschulen: Zuständigkeiten klar geregelt und Äquivalenzprinzip erfüllt? (N=44)

Es wird als zweckmässig erachtet, dass die Sonderschulen und die Heime von Sonderschulen als Verbundaufgabe gelten. Das Subsidiaritätsprinzip wird als erfüllt beurteilt.

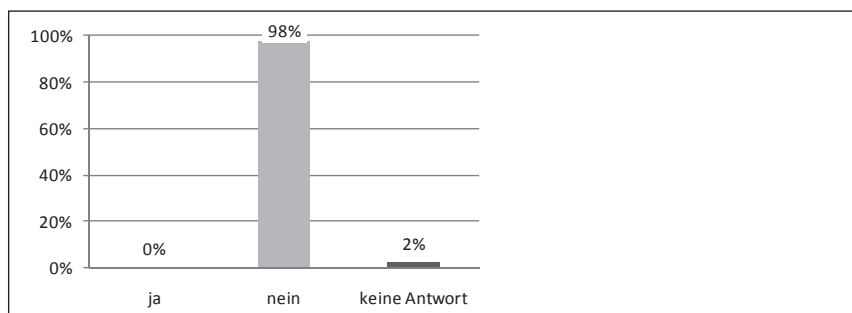


Abb. 33: Sonderschulen und Heime von Sonderschulen: Wären die Gemeinden in der Lage, die Aufgabe allein zu erfüllen (Subsidiaritätsprinzip)? (N=43)

Eine Gemeinde stellt fest, dass Gemeinden mehr dazu tendierten, die Sonderschülerinnen und -schüler in die Gemeindeschulen zu integrieren. Dies wirke sich positiv auf die Kinder und die Finanzen aus. Eine andere Gemeinde fügt an, dass diese Entwicklung jedoch einen Mehraufwand für die Volksschulen und die schulischen Dienste mit sich bringe.

Der Kanton und einige Gemeinden stellen fest, dass die Zahl der Lernenden in der Sonderschulung deutlich zugenommen hat. Nach Beobachtung des Kantons ist die Qualität der Leistungen nach dem Wegfall der IV eher besser geworden, da individuellere Lösungen möglich sind.

Bei den Sonderschulheimen sind nach Einschätzung des Kantons insbesondere im Prozess qualitative Veränderungen festzustellen. Es würden jetzt nicht mehr Defizite gedeckt, sondern Leistungen bezahlt. Die Mengenentwicklung sei nicht eine Folge der Finanzreform, sondern entspreche dem ausgewiesenen Bedarf.

Für die Eltern und die Kinder seien die Ansprechpartner nach der Neuorganisation klarer, meint eine Gemeinde.

Von einer Gemeinde wird angemerkt, dass die Budgetierung von Sonderschulen und von Heimen von Sonderschulen schwierig sei, weil die Grundlagen kompliziert seien.

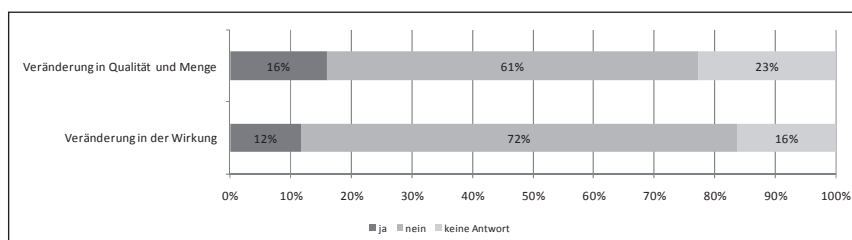


Abb. 34: Sonderschulen und Heime von Sonderschulen: Haben sich Qualität, Menge oder Wirkung verändert? (N=44, N=43)

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Das Subsidiaritätsprinzip ist bei der Aufgabe Sonderschulen und Heime von Sonderschulen gemäss den Befragten erfüllt. Knapp ein Drittel der antwortenden Gemeinden ist jedoch der Meinung, dass ihr Finanzierungsanteil grösser als ihr Mitbestimmungsanteil ist. Diesem Umstand ist bei der Beurteilung der Globalbilanz Rechnung zu tragen. Auf Wunsch der Projektsteuerung wurde diese Massnahme mit den Fachbereichen «Gesundheit und Soziales» sowie «Bildung» des Verbandes Luzerner Gemeinden und zusammen mit Kantonsvertretern und einer Kantonsvertreterin diskutiert. Es wurde ein gewisser Handlungsbedarf festgestellt.

Aus Sicht der Diskussionsteilnehmenden werden zu häufig Einweisungen in Heime vorgenommen anstelle der Nutzung von ambulanten Angeboten. Es bestehen Fehlanreize, weil der Heimaufenthalt über einen solidarischen kommunalen Kostenteiler finanziert wurde, ambulante Massnahmen hingegen nicht. Im SEG-Planungsbericht, welcher unser Rat Ihrem Rat zur Kenntnisnahme überwiesen hat, wird vorgeschlagen zu prüfen, ob auch ambulante Angebote über das Gesetz über soziale Einrichtungen vom 19. März 2007 (SEG; SRL Nr. 894) finanziert werden könnten. Mit einer einheitlichen Finanzierung könnte der Anreiz, eine Heimeinweisung einer ambulanten Massnahme vorzuziehen, aufgehoben werden.

1. Vorschlag: Information der Vormundschaftsbehörde, welche Schulen und Heime auf der IVSE-Liste stehen.

Die kantonalen Heimplätze wurden vom Kanton plafoniert. Weil auch in ausserkantonalen Institutionen nicht genügend Plätze zur Verfügung stehen, werden Kinder und Jugendliche vermehrt Heimen und Institutionen zugewiesen, welche nicht auf der Liste der vom Kanton Luzern anerkannten Institutionen sind (IVSE-Liste). Deshalb beteiligt sich der Kanton nicht an diesen Kosten. Die Zuweisungen erfolgen häufig direkt über die Vormundschaftsbehörde, die sich der finanziellen Konsequenzen nicht bewusst ist. Die Vormundschafts- und die Gemeindebehörden müssen über diesen Umstand aufgeklärt werden. Eine erste Besserung erhofft man sich vom neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, das für die anordnende Behörde ab 1. Januar 2013 eine interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörde vorsieht.

2. Vorschlag: Prüfung der Kapazitäten beim schulpsychologischen Dienst und eventuell Erhöhung der Stellenprozente.

Der schulpsychologische Dienst (SPD) nimmt bei der Aufgabe Sonderschulen und Heime für Sonderschulen eine Schlüsselrolle ein: Seine Abklärungen sind wichtig für die Art der anzuordnenden Massnahme und indirekt auch über die Kostenfolgen. Ein Teil der Workshop-Teilnehmenden nimmt eine Überlastung des SPD wahr. Diese Situation ist zu prüfen, damit allenfalls eine Erhöhung der Stellenprozente oder eine Vereinfachung des Verfahrens angegangen werden kann.

Gemäss Auskunft des Kantonsvertreters sei eine erste Verbesserung bereits erfolgt, da für die Abklärung verschiedener eher seltener Behinderungen ein kantonaler Fachdienst bei der Dienststelle Volksschulbildung eingerichtet worden sei. Für die Überprüfung der Schuldienste (inkl. SPD) setzt die Dienststelle Volksschulbildung eine Arbeitsgruppe ein. Die verschiedenen Gemeindebehörden werden darin vertreten sein. Im Rahmen dieser Arbeit soll auch die Pensenfrage im SPD geklärt werden.

2.2.5.3 Ergänzungsleistungen

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

<i>vor Finanzreform 08</i> <i>Verbundaufgabe</i>	<i>nach Finanzreform 08</i> <i>Verbundaufgabe</i>
Der Bund zahlte einen Beitrag an die EL, wenn AHV und IV den Existenzbedarf nicht deckten. Die Gemeinden zahlten vom Restaufwand 72,5 Prozent.	Der allgemeine Existenzbedarfs wird zu $\frac{5}{8}$ durch den Bund und zu $\frac{3}{8}$ durch die Kantone gedeckt. Die Deckung der zusätzlichen Heimkosten und der Krankheits- und Behinderungskosten gehen vollständig zulasten Kantone. Die Gemeinden zahlen 70 Prozent des Kantonsanteils.

b. Bewertung (von Kantonsseite)

Nach der Beurteilung des Kantons ist die Aufgabenteilung klar geregelt, der Finanzierungsanteil entspreche aber nicht dem Mitbestimmungsanteil: Der Kanton beteilige sich mit 30 Prozent an den Kosten, er habe aber in der Steuerung und in der Sachbearbeitung das Sagen. Diese Verletzung des AKV-Prinzips wurde jedoch bewusst in Kauf genommen, weil die Ergänzungsleistungen als Ausgleichsgefäss benutzt wurden, damit die Globalbilanz zwischen Kanton und Gemeinden ausgeglichen werden konnte.

Eine Übertragung der Aufgabe an die Gemeinden wird als nicht zweckmässig erachtet. Das Subsidiaritätsprinzip ist somit umgesetzt.

Veränderungen in Qualität, Menge oder Wirkung durch die Finanzreform 08 konnten nicht eruiert werden.

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Das Subsidiaritätsprinzip ist umgesetzt. Die Verletzung des AKV-Prinzips wird in Kauf genommen, weil die Ergänzungsleistungen als Ausgleichsgefäss benutzt wurden, damit die Globalbilanz zwischen Kanton und Gemeinden ausgeglichen werden konnte. Aus diesem Grund drängen sich bezüglich der Aufgabenteilung keine Massnahmen auf. Bei der Beurteilung der Globalbilanz ist diesem Ausgleichsgefäss jedoch besondere Beachtung zu schenken.

2.2.5.4 Generelle Sozialhilfe (ZISG, Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung; ehemals BFF, Beitragsfonds für fördernde Hilfe)

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

<i>vor Finanzreform 08 Verbundaufgabe</i>	<i>nach Finanzreform 08 Verbundaufgabe</i>
Die Beitragszahlungen durch Gemeinden erfolgten auf freiwilliger Basis.	Es wurde ein neuer Zweckverband für die Planung, die Organisation und die Finanzierung der institutionellen Sozialhilfe sowie für Massnahmen der Gesundheitsförderung und der Prävention gegründet. Die Mitgliedschaft der Gemeinden und des Kantons ist obligatorisch.

b. Bewertung (von Kantonsseite)

Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden wird als klar beurteilt, auch entspreche der Finanzierungsanteil dem Mitbestimmungsgrad. Ob die Gemeinden in der Lage wären, die Aufgabe alleine zu übernehmen, kann nicht beurteilt werden. Durch die Neuorganisation finde eine konsequentere Auseinandersetzung mit Aufgaben, Mengen und Preisen statt. Für den Endverbraucher und die Endverbraucherin (Leistungsbezügerinnen und -bezüger) dürfte sich allerdings nicht allzu viel verändert haben.

c. Fazit/Massnahmen

Sowohl das AKV- als auch das Subsidiaritätsprinzip sind umgesetzt. Bezüglich der Aufgabenteilung sind keine Massnahmen notwendig.

2.2.5.5 Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

<i>vor Finanzreform 08 Verbundaufgabe</i>	<i>nach Finanzreform 08 Verbundaufgabe</i>
Der Bund förderte die Eingliederung von Menschen mit Behinderung und unterstützte Bestrebungen zugunsten Betagter und Menschen mit Behinderung über Mittel der AHV und der IV.	Die IV zieht sich aus der Mitfinanzierung von Bau und Betrieb von Institutionen für Menschen mit Behinderung zurück. Die Aufgabe geht vollständig an die Kantone über. Die Finanzierung wird zwischen Kanton und Gemeinden hälftig aufgeteilt.

b. Bewertung (von Kantonsseite)

Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden wird als klar beurteilt, auch entspreche der Finanzierungsanteil dem Mitbestimmungsgrad. Die Zuteilung der Aufgabe beim Kanton wird als zweckmässig erachtet. Durch die Neuorganisation konnte keine Veränderung in der Qualität, der Menge oder der Wirkung ausgemacht werden.

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Sowohl das AKV- als auch das Subsidiaritätsprinzip sind umgesetzt. Bezüglich der Aufgabenteilung sind keine Massnahmen notwendig.

2.2.5.6 Arbeitslosenkasse

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

<i>vor Finanzreform 08 Kantonsaufgabe</i>	<i>nach Finanzreform 08 Kantonsaufgabe</i>
Die Arbeitslosenkasse ist eine Aufgabe des Kantons. Sie war als Verbundaufgabe von Bund und Kanton organisiert.	Auch nach der Finanzreform 08 ist die Arbeitslosenkasse eine Aufgabe des Kantons. Sie ist weiterhin als Verbundaufgabe von Bund und Kanton organisiert.

b. Bewertung (von Kantonsseite)

Die Finanzierung erfolgt durch die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber. Die Verwaltungskosten werden durch den Bund getragen. Der Kanton hat mit dem Bund eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen. Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden wird als klar beurteilt. Die Zuteilung der Aufgabe beim Kanton wird als zweckmässig erachtet.

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Sowohl das AKV- als auch das Subsidiaritätsprinzip sind umgesetzt. Bezüglich der Aufgabenteilung sind keine Massnahmen notwendig.

2.2.5.7 Öffentliche Arbeitsvermittlung und arbeitsmarktliche Massnahmen

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

<i>vor Finanzreform 08 Kantonsaufgabe</i>	<i>nach Finanzreform 08 Kantonsaufgabe</i>
Der Kanton war für die Durchführung der öffentlichen Arbeitsvermittlung verantwortlich und setzte die arbeitsmarktlichen Massnahmen um. An den – nach Abzug der Leistungen des Bundes – verbleibenden Restkosten hatten sich die Gemeinden zur Hälfte zu beteiligen.	Die öffentliche Arbeitsvermittlung und die arbeitsmarktlichen Massnahmen sind eine Kantonsaufgabe. Zur konsequenten Entflechtung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden und zur Verminderung des Verwaltungsaufwandes wurde der finanzielle Beitrag der Gemeinden abgeschafft. Der Kanton trägt nun die ganzen Kosten – nach Abzug der Leistungen des Bundes.

b. Bewertung (von Kantonsseite)

Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden wird als klar beurteilt. Die Zuteilung der Aufgabe beim Kanton wird als zweckmässig angesehen. Eine Veränderung bezüglich Menge, Qualität und Wirkung durch die aus der Finanzreform 08 entstandenen Veränderungen konnte nicht festgestellt werden.

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Sowohl das AKV- als auch das Subsidiaritätsprinzip sind umgesetzt. Bezüglich der Aufgabenteilung sind keine Massnahmen notwendig.

2.2.5.8 Weitere Rückmeldungen zum Aufgabenbereich Soziale Wohlfahrt

Eine Gemeinde moniert, dass die Erhöhung der Ergänzungsleistungen die Reduktion der wirtschaftlichen Sozialhilfe (Pool Soziallastenausgleich) nicht kompensiert habe. Die Einsparungen beziehungsweise Kompensationen sind ihrer Ansicht nach falsch berechnet worden, da die Kostenrechnung mit der Finanzbuchhaltung vermischt worden seien.

a. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Die finanziellen Auswirkungen der Finanzreform 08 werden in Kapitel 3 «Beurteilung der positiven Haushaltneutralität» behandelt.

2.2.6 Aufgabenbereich Verkehr

2.2.6.1 Öffentlicher Agglomerationsverkehr und öffentlicher Regionalverkehr

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

<i>vor Finanzreform 08 Kantonsaufgabe</i>	<i>nach Finanzreform 08 Kantonsaufgabe</i>
<p>Im öffentlichen Verkehr (Erschliessung von Siedlungen mit Verkehrsmitteln, die von allen benützt werden können und nach einem öffentlichen Fahrplan verkehren) werden im Wesentlichen die drei Verkehrsarten Fernverkehr, Regionalverkehr und Ortsverkehr, hier stets als öffentlicher Verkehr verstanden, unterschieden.</p> <p>Die Zuständigkeiten für den Betrieb (nicht Infrastruktur) dieser Verkehrsarten blieben von der NFA unbeeinflusst. Der Fernverkehr ist Sache des Bundes, der Regionalverkehr eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen, der Ortsverkehr Sache der Kantone. Innerhalb des Kantons bestand vor der Gesamtrevision des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr (SRL Nr. 775) insoweit eine spezielle Aufteilung, als der Regionalverkehr trotz seiner Ausgestaltung als Verbundaufgabe auch innerhalb des Kantons zwar zur Hälfte von Kanton und Gemeinden finanziert wurde, aber in der alleinigen Verantwortung des Kantons lag. Für den Ortsverkehr, ausschliesslich in der Agglomeration Luzern betrieben (daher auch öffentlicher Agglomerationsverkehr genannt), dagegen war der Zweckverband öffentlicher Agglomerationsverkehr zuständig, zu 80 Prozent durch die (Agglomerations-)Gemeinden und zu 20 Prozent durch den Kanton finanziert.</p>	<p>Mit Inkrafttreten dieser Reform am 1. Januar 2008 waren sowohl der Regionalverkehr wie auch der Agglomerationsverkehr je zu 50 Prozent durch Kanton und Gemeinden zu finanzieren. Mit dem neuen, am 1. Januar 2010 in Kraft getretenen Gesetz über den öffentlichen Verkehr wurden die Zuständigkeit für die beiden Verkehrsarten Regionalverkehr und Orts- (oder eben Agglomerations-)Verkehr innerhalb des Kantons Luzern zusammengeführt und die Verantwortung für den Betrieb des öffentlichen Personenverkehrs (öffentlicher Regional- und öffentlicher Ortsverkehr) dem Verkehrsverbund Luzern, einer öffentlich-rechtlichen Anstalt, übertragen. In der strategischen Führung dieser Anstalt sind Kanton und Gemeinden ausgewogen vertreten.</p>

b. Bewertung

Die Gemeinden beurteilen zwar die Aufgabenteilung bezüglich Finanzierung, Verantwortlichkeit und Ausgestaltung der Aufgabe als klar geregelt, jedoch finden 23 Prozent der Gemeinden ihren Finanzierungsbeitrag gemessen am Mitspracherecht als zu hoch. Einige Gemeinden legen dar, dass der Kanton zusammen mit dem Verkehrsverbund das Verkehrsangebot zusammenstelle und die Gemeinden wenig Einfluss hätten. Möglicherweise ist bei den Gemeinden nicht bekannt, dass der Verkehrsverbund paritätisch aus Kantons- und Gemeindevertretern zusammengesetzt wird. Diese Frage ist deshalb zu klären. Von Seiten des Kantons wird die Aufteilung als gut beurteilt.

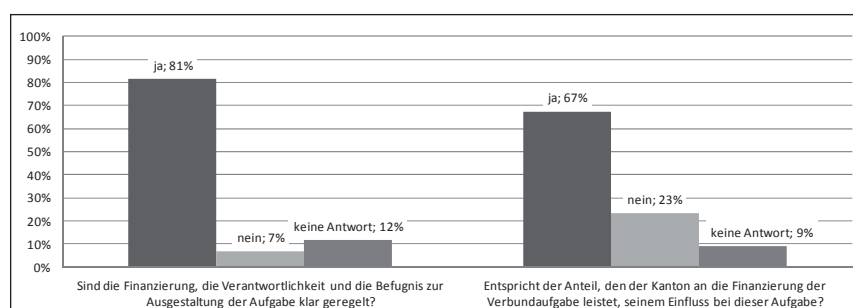


Abb. 35: Öffentlicher Agglomerationsverkehr und öffentlicher Regionalverkehr: Zuständigkeiten klar geregelt und Äquivalenzprinzip erfüllt? (N=43)

Eine alleinige Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden wird als nicht sinnvoll erachtet. Das Subsidiaritätsprinzip ist somit erfüllt.

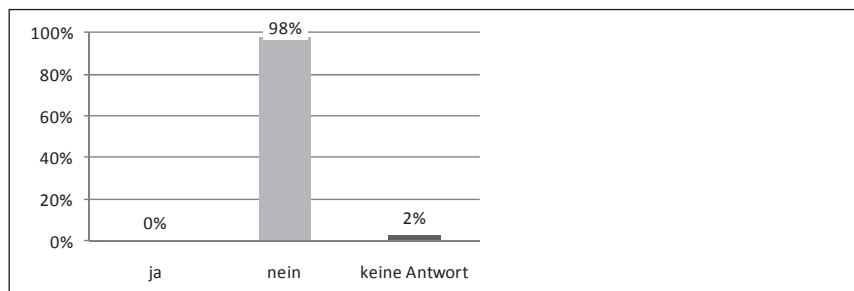


Abb. 36: Öffentlicher Agglomerationsverkehr und öffentlicher Regionalverkehr: Wären die Gemeinden in der Lage, die Aufgabe allein zu erfüllen (Subsidiaritätsprinzip)? (N=43)

Fast ein Fünftel der antwortenden Gemeinden stellt eine Veränderung in der Qualität und der Menge der Aufgabenerfüllung fest. Die Beobachtungen können jedoch nicht eindeutig negativ oder positiv beurteilt werden. So gibt es Gemeinden, die von einem Ausbau, und solche, die von einem Abbau des Angebots sprechen. Der Leistungsausbau sei jedoch immer auch mit höheren Kosten verbunden. Es wird auch erwähnt, dass die Angebotsveränderungen nichts mit der Finanzreform 08 zu tun hätten.

Explizit zum Verkehrsverbund gibt es bei den Gemeinden mehrere positive Rückmeldungen: Die Kosten würden transparent ausgewiesen, die Kostenverteilung sei fairer und die Koordination zwischen den Beteiligten sei besser. Auch der Einfluss der Gemeinden sei damit gestiegen. Der Kanton beurteilt die Veränderungen durch den Verkehrsverbund ebenfalls als positiv. Eine Gemeinde stellt fest, dass auch im ländlichen Raum das Angebot des öffentlichen Verkehrs besser genutzt werde.

Auf Kantonsseite wird die höhere Kostenbeteiligung am Agglomerationsverkehr erwähnt.

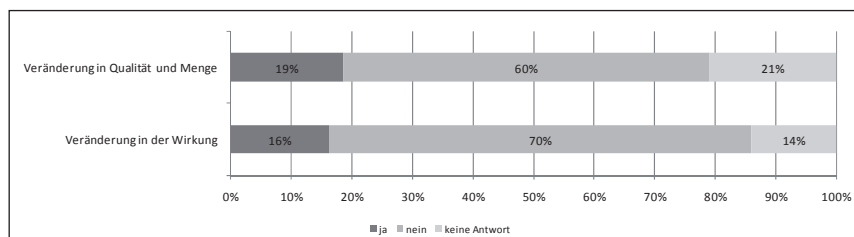


Abb. 37: Öffentlicher Agglomerationsverkehr und öffentlicher Regionalverkehr: Haben sich Qualität, Menge oder Wirkung verändert? (N=43)

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Das Subsidiaritätsprinzip ist erfüllt. Einige Gemeinden monieren, dass der Kanton zusammen mit dem Verkehrsverbund das Verkehrsangebot zusammenstelle und die Gemeinden wenig Einfluss hätten. Möglicherweise ist bei den Gemeinden nicht bekannt, dass der Verkehrsverbund paritätisch aus Kantons- und Gemeindevertretern zusammengesetzt wird. Diese Frage ist deshalb zu klären. Aufgrund der grossen politischen Bedeutung wurden der Handlungsbedarf und mögliche Verbesserungsmassnahmen in einem Workshop mit dem zuständigen Fachbereich «Bau, Umwelt, Wirtschaft und Verkehr» des Verbandes Luzerner Gemeinden, an dem auch ein Kantonsvertreter teilnahm, erörtert.

Vorschlag: Information der Gemeinden über den Verkehrsverbund Luzern (VVL) verbessern

Die Teilnehmenden stellten fest, dass sich diverse Gemeinden im VVL zu wenig repräsentiert fühlten, obwohl sich mehr als die Hälfte des Verbundrates, dem strategischen Leitungsorgan des VVL, aus Gemeindevertretern und -vertreterinnen zusammensetzt. Einerseits ist es schwierig zu erreichen, dass sich alle Gemeinden mit ihren Interessen vertreten fühlen, andererseits wurde die Notwendigkeit erkannt, die Gemeinden besser über die Geschehnisse im VVL zu informieren. Es ist zu prüfen, ob sich eine Information einmal jährlich an einer der bereits institutionalisierten Entwicklungsträgerkonferenzen – anstelle oder in Kombination mit den in jeder Region einzeln durchgeführten Regionalkonferenzen – eignet. Die Teilnehmenden halten es für richtig, wenn der VVL zusammen mit dem VLG diese Massnahme prüft und gegebenenfalls umsetzt.

Im Workshop wurde viel über die Kosten diskutiert: Einerseits war der Kostenteiler zwischen den Gemeinden ein Thema. Hier setzte sich die Meinung durch, dass der

Kostenteiler akzeptiert sei. Für die Umsetzung von Anpassungen wäre es schwierig, Mehrheiten zu finden. Andererseits wurde der Kostenteiler zwischen den Gemeinden und dem Kanton angesprochen. Es wurde seitens der Gemeindevertreterinnen und -vertreter festgehalten, dass eine allfällige Globalbilanz zuungunsten der Gemeinden ausgeglichen werden könnte, indem die für Infrastrukturprojekte des öffentlichen Verkehrs anfallenden Investitionskostenbeiträge (z.B. Darlehen und Vorfinanzierungen) entsprechend der kantonalen Zuständigkeit dafür vollständig durch den Kanton getragen würden.

2.2.6.2 Agglomerationsverkehr

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

<i>vor Finanzreform 08</i> <i>Verbundaufgabe</i>	<i>nach Finanzreform 08</i> <i>Verbundaufgabe</i>
Der Bund beteiligte sich nicht an Investitionen zugunsten des eigentlichen Ortsverkehrs im städtischen Raum. Die Finanzierung erfolgte über Leistungsvereinbarungen mit den SBB und konzessionierten Transportunternehmen.	Die Verantwortung für den Agglomerationsverkehr liegt weiterhin beim Kanton und den Gemeinden. Der Bund engagiert sich mit maximal 50 Prozent an einzelnen, aus Bundessicht wirkungsvollen Infrastrukturmassnahmen.

b. Bewertung (von Kantonsseite)

Die Aufgabenteilung wird als klar beurteilt. Im Strassenbau hängt die Verantwortlichkeit von der betroffenen Strassenkategorie (Kantonsstrasse, Gemeindestrasse) ab. Schwergewichtig sind im Agglomerationsverkehr Kantonsstrassen betroffen. Soweit Infrastrukturanlagen für den öffentlichen Verkehr (ohne Strassenbestandteile) betroffen sind, liegt die Verantwortung – wenn nicht die Transportunternehmen selbst zuständig sind – ebenfalls beim Kanton. Der Finanzierungsanteil entspreche somit dem Mitspracheanteil, womit das Äquivalenzprinzip erfüllt sei. Das Subsidiaritätsprinzip ist erfüllt: Die Gemeinden alleine könnten die Aufgabe nicht erfüllen. Auf Kantonsseite fällt die höhere Kostenbeteiligung am Agglomerationsverkehr ins Gewicht. Ansonsten kann bezüglich Qualität und Menge keine Veränderung konstatiert werden. Eine veränderte Wirkung beim Bürger und der Bürgerin kann auch nicht festgestellt werden.

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Die Verantwortlichkeiten sind klar geregelt und sowohl das Äquivalenz- als auch das Subsidiaritätsprinzip sind erfüllt. Bezüglich Aufgabenteilung sind keine Massnahmen notwendig.

2.2.6.3 Hauptstrassen

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

<i>vor Finanzreform 08</i> <i>Verbundaufgabe</i>	<i>nach Finanzreform 08</i> <i>Kantonsaufgabe</i>
Ausgewählte Kantonsstrassen bildeten ein Netz von nationaler und zum Teil internationaler Bedeutung. Dieses Hauptstrassennetz war vom Bund festgelegt. Der Bund subventionierte Neu- und Ausbauten. Unterhalt und Betrieb war Sache der Kantone.	Bau, Unterhalt und Betrieb sind in alleiniger Verantwortung der Kantone. Der Bund beteiligt sich weiterhin, aber mit neuem Verteilschlüssel.

b. Bewertung (von Kantonsseite)

Die Aufgabe Hauptstrasse ist heute klar als Kantonsaufgabe organisiert. Das AKV-Prinzip ist somit erfüllt. Weil eine Zuteilung der Aufgabe an die Gemeinden aus Sicht Kanton keinen Sinn habe, ist damit auch das Subsidiaritätsprinzip erfüllt. Bei der Wahrnehmung der Aufgabe Hauptstrassen konnten weder Änderungen in der Menge, der Qualität noch in der Wirkung festgestellt werden, die sich auf die Finanzreform 08 zurückführen liessen.

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Bezüglich Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist die Aufgabe gut geregelt. Es sind keine Massnahmen nötig.

2.2.6.4 Werkgebundene und nicht werkgebundene Beiträge: Verkehrstrennung und Niveauübergänge

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

<i>vor Finanzreform 08 Kantonsaufgabe</i>	<i>nach Finanzreform 08 Kantonsaufgabe</i>
Vor der Finanzreform 08 war die Aufgabe eine Verbundaufgabe zwischen Kanton und Bund.	Nach der Finanzreform 08 handelt es sich bei Massnahmen auf Kantonsstrassen um eine Kantonsaufgabe.

b. Bewertung (von Kantonsseite)

Bei Massnahmen ist die Strassenkategorie massgebend für die Zuständigkeit. Bei den Hauptstrassen ist der Kanton zuständig, wobei bei der Bewilligung auch der Bund zu berücksichtigen ist. Das AKV-Prinzip kann aber als erfüllt erachtet werden. Eine Übertragung der Aufgabe auf die Gemeinden ist nicht sinnvoll, weshalb auch das Subsidiaritätsprinzip als eingehalten beurteilt wird.

Durch den Rückzug des Bundes aus der Finanzierung der Aufhebung von Niveauübergängen nahmen die Projekte zu Sanierungen von Niveauübergängen zumindest nicht zu. Dieses Ergebnis ist allerdings die Folge der NFA und weniger der Finanzreform 08.

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Bezüglich der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist die Aufgabe gut geregelt. Es sind keine Massnahmen nötig.

2.2.6.5 Lärmschutz mit Mineralölsteuererträgen (ohne National- und Hauptstrassen)

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

<i>vor Finanzreform 08 Kantonsaufgabe</i>	<i>nach Finanzreform 08 Kantonsaufgabe</i>
Vor der Finanzreform 08 war die Aufgabe zwischen Kanton und Gemeinden als Kantonsaufgabe geregelt.	Auch nach der Finanzreform 08 ist die Aufgabe zwischen Kanton und Gemeinden eine Kantonsaufgabe geblieben.

b. Bewertung (von Kantonsseite)

Der Lärmschutz ist ganz die Aufgabe des Kantons. Eine Übertragung auf die Gemeinden ist nicht sinnvoll. Das AKV- und das Subsidiaritätsprinzip werden somit umgesetzt. Auswirkungen der Finanzreform 08 auf Menge, Qualität und Wirkung können keine ausgemacht werden.

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Bezüglich Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist die Aufgabe gut geregelt. Es sind keine Massnahmen nötig.

2.2.6.6 Weitere Rückmeldungen zum Aufgabenbereich Verkehr

Es gibt keine weiteren Rückmeldungen zum Aufgabenbereich Verkehr.

2.2.7 Aufgabenbereich Umwelt und Raumordnung

2.2.7.1 Wasserbau: Hochwasserschutz

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

<i>vor Finanzreform 08</i> <i>Verbundaufgabe</i>	<i>nach Finanzreform 08</i> <i>Verbundaufgabe</i>
Der Bund leistete den Kantonen für Einzelprojekte des Hochwasserschutzes nach Finanzkraft der Kantone Abgeltungen. Zwischen Kanton und Gemeinden war die Aufgabe als Verbundaufgabe geregelt.	Der Bund stellt Mittel ohne Berücksichtigung der Finanzkraft und gestützt auf Programmvereinbarungen zur Verfügung. Leistungsausbau und reduzierte Bundesbeiträge (wegen Finanzkraft) gehen zu Lasten der Gemeinden. Für grössere Hochwasserschutzprojekte leistet der Bund im Einzelfall – über die Programmvereinbarung hinaus – Beiträge. Der Kanton ist für den Schutz vor Hochwasser zuständig. An der Finanzierung sind beteiligt (%-Angaben = durchschnittliche Anteile): Bund (35%), Kanton (25%), Gemeinden und Interessierte (40%).

b. Bewertung (von Kantonsseite)

Die Aufgaben von Kanton und Gemeinden sind klar geregelt. Planung, Projektierung und Ausführung des Wasserbaus an den öffentlichen Gewässern sind Sache des Kantons. Der Kantonsanteil an der Finanzierung umfasst aber im Schnitt nur 25 Prozent. Gemeinden und Interessierte zahlen 40 Prozent, der Bund 35 Prozent (Durchschnittswerte). Die Finanzierung basiert auf einem territorialen Ansatz, der historisch aus der Wuhrplicht abgeleitet ist. Nicht die Aufgabe per se ist also eine Verbundaufgabe, lediglich die Finanzierung ist wie für eine Verbundaufgabe geregelt. Das Äquivalenzprinzip wird somit nicht umgesetzt.

Der Kanton ist für den Schutz vor Hochwasser zuständig. Wasserbau ist eine komplexe, teilweise hochspezialisierte Aufgabe, deren Erfüllung die Kapazitäten der Gemeinden bei grösseren Gewässern übersteigt. Sachlich ist diese klare Kompetenzzuordnung an den Kanton richtig. Moderner, differenzierter Hochwasserschutz kann nur integral entlang ganzer Fliessgewässer oder in grossen Einzugsgebieten wahrgenommen werden. Gemeindegrenzen spielen dabei keine Rolle. Bei einer dezentralen Erfüllung der Aufgabe durch die Gemeinden wäre bei grösseren Gewässern ein enormer Koordinationsaufwand erforderlich.

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Grundsätzlich entspricht die Aufgabenteilung dem AKV- und dem Subsidiaritätsprinzip. Der Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden ist jedoch zu überprüfen: Die Gemeinden zahlen heute bis zu 40 Prozent der Kosten, obwohl ihr Mitbestimmungsrecht klein ist. In der Totalrevision des Wasserbaugesetzes wird diese Regelung neu beurteilt werden müssen (Vernehmlassungsbotschaft auf Ende 2012 geplant). Bezüglich Qualität, Menge und Wirkung kann keine Veränderung infolge der Finanzreform 08 ausgemacht werden.

2.2.7.2 Natur: Schutzobjekte (nationale/regionale Bedeutung)

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

<i>vor Finanzreform 08</i> <i>Verbundaufgabe</i>	<i>nach Finanzreform 08</i> <i>Kantonsaufgabe</i>
Der Bund subventionierte Einzelvorhaben je nach Finanzkraft des Kantons. Zwischen Kanton und Gemeinden war die Aufgabe als Verbundaufgabe geregelt.	Der Bund schliesst mit den Kantonen Programmvereinbarungen mit Globalbeiträgen ab. Die Schutzobjekte von nationaler und von regionaler Bedeutung sind ausschliesslich Sache des Kantons. Die Gemeinden sind nicht mehr beteiligt.

b. Bewertung (von Kantonsseite)

Die Verantwortung für die Ausgestaltung, den Vollzug und die Finanzierung liegt allein beim Kanton. Eine Übertragung der Aufgabe auf die Gemeinden ist aus Sicht der kantonalen Verwaltung nicht sinnvoll. Auswirkungen der Finanzreform 08 auf die Menge, die Qualität oder die Wirkung konnten keine ausgemacht werden.

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Aus Sicht des Kantons sind bei der Aufgabe Schutzobjekte von nationaler/regionaler Bedeutung das AKV- und das Subsidiaritätsprinzip erfüllt. Bezüglich Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sind keine Massnahmen notwendig.

2.2.7.3 Natur: Schutzobjekte (lokale Bedeutung) und ökologische Ausgleichsflächen

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

<i>vor Finanzreform 08 Verbundaufgabe</i>	<i>nach Finanzreform 08 Gemeindeaufgabe</i>
Die Aufgabe war eine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden. Die Kosten wurden geteilt.	Die Aufgabe ist eine Gemeindeaufgabe. Es wird kein Kantonsbeitrag mehr geleistet.

b. Bewertung (von Kantonsseite)

Die Verantwortung für die Ausgestaltung und den Vollzug der Aufgabe liegt bei den Gemeinden. An der Finanzierung beteiligt sich zum Teil auch der Bund, denn die meisten Schutzobjekte von lokaler Bedeutung, deren Unterhalt mit Verträgen geregelt und entsprechend abgegolten wird, befinden sich auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Die Massnahmen werden deshalb gestützt auf die eidgenössische Landwirtschaftsgesetzgebung (Direktzahlungsverordnung, z.T. Öko-Qualitätsverordnung) mitfinanziert.

Die Gemeinden sind gut in der Lage, diese Aufgabe zu erfüllen. Auswirkungen der Finanzreform 08 auf die Menge, die Qualität oder die Wirkung konnten keine ausgemacht werden.

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Aus der Sicht des Kantons werden bei der Aufgabe Schutzobjekte von lokaler Bedeutung das AKV- und das Subsidiaritätsprinzip umgesetzt. Bezüglich Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sind keine Massnahmen notwendig.

2.2.7.4 Weitere Rückmeldungen zum Aufgabenbereich Umwelt und Raumordnung

Mehrere Gemeinden orten einen Handlungsbedarf bei der Raumplanung. So wird bei der Schaffung von Bauzonen mehr Gemeindeautonomie gefordert. Eine überregionale Raumplanung mit speziellem Einbezug der ländlichen Gemeinden solle angestrebt werden. Der Richtplan wird als zu einschränkend empfunden. Teilweise kann dessen Wirkung von den Gemeinden auch noch nicht abgeschätzt werden. In Zukunft wird allerdings auch der kantonale Handlungsspielraum abnehmen. Denn in der laufenden Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes zeichnet sich ab, dass die Kantone in Zukunft noch stärker dafür zu sorgen haben werden, dass die Bauzonen stärker auf den tatsächlichen Bedarf hin und in raumplanerisch erwünschter Lage – namentlich gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen – ausgeschieden werden und dass die Zersiedelung gebremst wird. Die Dienststelle Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation hat zusammen mit dem Verband Luzerner Gemeinden die zwei neuen Arbeitshilfen «Kommunale Siedlungsleitbilder» und «Ortsplanung mit Bebauungskonzepten» erarbeitet. Darin wird besonderes Gewicht darauf gelegt, dass die Gemeinden zwar in den Leitbildern den kurz-, den mittel- und den langfristigen Siedlungsentwicklungshorizont aufzeigen und mit der Dienststelle Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation absprechen sollen, dass aber Einzonungen nur noch bei konkretem Bedarf und nur noch für einen Zeithorizont von zirka fünf Jahren vorgenommen werden, damit grossflächige Einzonungen von Flächen, die dann gar nicht überbaut werden, möglichst vermieden werden können.

Eine weitere Rückmeldung betrifft die Abwasserleitungen, die teilweise in privater Hand sind. Hier wird die Frage aufgeworfen, ob die privaten Abwasserleitungen nicht zu einer Gemeindeaufgabe werden sollten. Unseres Erachtens betrifft diese Angelegenheit die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden nicht. Es handelt sich um eine Frage, die von den Gemeinden geregelt werden muss.

Weiter wird darauf hingewiesen, dass der kommunale Kostenanteil an den Beiträgen aus der Öko-Qualitätsverordnung des Bundes (SR 910.14) nicht dem AKV-Prinzip entspreche. Seit 2003 werden im Kanton Luzern Vernetzungsprojekte nach der Öko-Qualitätsverordnung erarbeitet und umgesetzt. Dank diesen Projekten werden in verschiedenen Gemeinden die ökologischen Ausgleichsflächen vernetzt und aufgewertet. So entstehen neue Lebensräume für gefährdete Pflanzen und Tiere. Der Bund hat den Kantonen die Aufgabe zugeteilt, Richtlinien für die Umsetzung zu erlassen und eine Koordinationsfunktion zu übernehmen. Die Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter von Vernetzungsprojekten werden für die zusätzlichen Leistungen entschädigt. 80 Prozent der Beiträge bezahlt der Bund. Seit dem Sparpaket 2005 zahlt die restlichen 20 Prozent nicht mehr der Kanton, sondern die Gemeinden, dies obwohl die Gemeinden sonst keinen Einfluss auf die Ausgestaltung der Aufgabe haben.

Fazit/Verbesserungsvorschläge

Die Fachpersonen aus den Dienststellen sind sich bewusst, dass dem AKV-Prinzip bei den Beiträgen aus der Öko-Qualitätsverordnung seit dem Sparpaket 2005 nicht mehr nachgelebt wird. Geeignete Korrekturen werden im geplanten kantonalen «Planungsbericht Biodiversität», welcher auf der vom Bund gegenwärtig erarbeiteten Strategie Biodiversität aufbaut, zu prüfen sein.

2.2.8 Aufgabenbereich Volkswirtschaft

2.2.8.1 Wald: Naturereignisse, Waldschäden, Bewirtschaftung, Ausbildung

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

<i>vor Finanzreform 08</i> <i>Verbundaufgabe</i>	<i>nach Finanzreform 08</i> <i>Kantonsaufgabe</i>
Die Aufgabe war als Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden geregelt.	Die Aufgabe ist zwischen Kanton und Gemeinden als Kantonsaufgabe geregelt.

b. Bewertung (von Kantonsseite)

Zwischen Kanton und Gemeinden ist die Aufgabenteilung klar geregelt: Die Aufgabe obliegt vollständig dem Kanton. Die Übertragung der Aufgabe auf die Gemeinden ist nicht sinnvoll. Auswirkungen der Finanzreform 08 auf die Menge, die Qualität oder die Wirkung konnten keine ausgemacht werden.

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Aus der Sicht des Kantons wird bei der Aufgabe Naturereignisse, Waldschäden, Bewirtschaftung und Ausbildung dem AKV- und dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung getragen. Bezüglich Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sind keine Massnahmen notwendig.

2.2.8.2 Wald: Forstorganisation (Beiträge der Gemeinden)

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

<i>vor Finanzreform 08</i> <i>Verbundaufgabe</i>	<i>nach Finanzreform 08</i> <i>Kantonsaufgabe</i>
Die Gemeinden zahlten 60 Prozent der Besoldungskosten für Revierförster an den Kanton. Die Aufgabe war als Verbundaufgabe geregelt.	Die Aufgabe ist Kantonsaufgabe. Die finanzielle Beteiligung der Gemeinden ist weggefallen.

b. Bewertung (von Kantonsseite)

Die Verantwortung für die Ausgestaltung und den Vollzug der Aufgabe liegt beim Kanton. Eine Übertragung der Aufgabe auf die Gemeinden ist nicht sinnvoll.

Die Finanzreform 08 gab unter anderem den Anstoss zur Gründung der Regionalen Organisationen (RO).

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Aus der Sicht des Kantons werden bei der Aufgabe Forstorganisation das AKV- und das Subsidiaritätsprinzip umgesetzt. Bezüglich Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sind keine Massnahmen notwendig.

2.2.8.3 Landwirtschaftliche Beratung (übrige Beratung)

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

<i>vor Finanzreform 08</i> <i>Kantonsaufgabe</i>	<i>nach Finanzreform 08</i> <i>Kantonsaufgabe</i>
Es handelte sich um eine Kantonsaufgabe.	Es handelt sich auch weiterhin um eine Kantonsaufgabe.

b. Bewertung (von Kantonsseite)

Die Verantwortung für die Ausgestaltung und den Vollzug der Aufgabe liegt beim Kanton. Eine Übertragung der Aufgabe auf die Gemeinden ist nicht sinnvoll.

In Menge, Qualität oder Wirkung der Aufgabe sind keine Unterschiede zu beobachten, die sich auf die Finanzreform 08 zurückführen lassen.

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Aus der Sicht des Kantons werden bei der Aufgabe landwirtschaftliche Beratung das AKV- und das Subsidiaritätsprinzip umgesetzt. Bezüglich Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sind keine Massnahmen notwendig.

2.2.8.4 Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten/ Investitionshilfen

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

<i>vor Finanzreform 08</i> <i>Verbundaufgabe</i>	<i>nach Finanzreform 08</i> <i>Verbundaufgabe</i>
Die Aufgabe war als Verbundaufgabe von Gemeinden und Kanton geregelt.	Die Aufgabe ist weiterhin eine Verbundaufgabe von Gemeinden und Kanton.

b. Bewertung (von Kantonsseite)

Die Aufgabenteilung ist klar geregelt, und der Finanzierungsanteil der Gemeinden von 25 Prozent entspricht ihrem Mitbestimmungsanteil. Obwohl es sich insgesamt nicht um einen grossen Betrag handelt, ist es kaum denkbar, dass die Gemeinden diese Aufgabe ganz übernehmen könnten, zumal es sich ausschliesslich um Gemeinden im Berggebiet handelt, die finanziell kaum Spielraum haben.

Der Gesamtbetrag und die Anzahl Gesuche haben sich seit dem Wegfall der Mitfinanzierung durch den Bund praktisch halbiert. Die zur Verfügung stehenden Mittel reichen dennoch für die Erfüllung der Aufgabe aus, da gleichzeitig die Anforderungen verschärft wurden, sodass neu nur noch Landwirtschaftsbetriebe im Berggebiet unterstützt werden, die auch gemäss eidgenössischer Verordnung über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft (SR 913.1) Unterstützung erhalten. Kleine Nebenerwerbsbetriebe im Berggebiet können hingegen nicht mehr von Baukostenbeiträgen für Wohnbausanierungen oder Ersatzbauten profitieren.

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Aus der Sicht des Kantons ist bei der Aufgabe Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten/Investitionshilfen die Aufgabenteilung klar geregelt, und das Äquivalenz- und das Subsidiaritätsprinzip werden beachtet. Bezüglich Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sind keine Massnahmen notwendig.

2.2.8.5 Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

<i>vor Finanzreform 08 Verbundaufgabe</i>	<i>nach Finanzreform 08 Verbundaufgabe</i>
Es handelte sich sowohl zwischen Bund und Kanton (Projektunterstützung durch den Bund) als auch zwischen Kanton und den Gemeinden um eine Verbundaufgabe, denn alle drei Ebenen beteiligten sich an den Kosten.	Die Aufgabe ist weiterhin eine Verbundaufgabe zwischen Bund, Kanton und Gemeinden. Die Finanzierungsform des Bundes hat geändert. Minderbeiträge des Bundes werden nicht kompensiert (Leistungsabbau). Die Leistungen der Gemeinden bleiben unverändert.

b. Bewertung (von Kantonsseite)

Die Aufgabenteilung ist klar geregelt, und der Finanzierungsanteil der Gemeinden entspricht ihrem Mitbestimmungsanteil. Die Organisation als Verbundaufgabe wird als sinnvoll erachtet. In Menge, Qualität oder Wirkung der Aufgabe sind keine Unterschiede zu beobachten, die sich auf die Finanzreform 08 zurückführen lassen.

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Aus der Sicht des Kantons ist bei der Aufgabe landwirtschaftliche Strukturverbesserungen die Aufgabenteilung klar geregelt, und dem Äquivalenz- und dem Subsidiaritätsprinzip wird nachgelebt. Bezüglich Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sind keine Massnahmen notwendig.

2.2.8.6 Weitere Rückmeldungen zum Aufgabenbereich Volkswirtschaft

Zwei Rückmeldungen von Gemeinden betreffen die Wirtschaftsförderung. Die kantonale Wirtschaftsförderung wurde, soweit nicht hoheitliche Aufgaben zu erfüllen sind, in eine Stiftung ausgelagert. Stiftungsgründer sind der Kanton Luzern, die Stadt Luzern und Private.

Zum einen wird gefordert, dass sich die Stiftung Wirtschaftsförderung nicht nur auf die Ballungszentren auf der Y-Achse konzentrieren, sondern auch die ländlichen Gebiete berücksichtigen sollte.

Eine zweite Rückmeldung betrifft die Aufgabenteilung zwischen Wirtschaftsförderung, Kanton und Gemeinden. Der Kanton und insbesondere die Dienststelle Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation habe die Verantwortung für Entwicklung und operative Umsetzung aller übergeordneten Standortentwicklungsprojekte zu übernehmen. Die Gemeinden hätten den Wirtschaftsstandort in ihrem Wirkungskreis gemeinsam mit den regionalen Entwicklungsträgern zu entwickeln und die Bestandespflege für die bereits ansässigen Unternehmen zu betreiben. Die Stiftung Wirtschaftsförderung habe sich ausschliesslich auf Standortpromotion und Marketing im nationalen und internationalen Rahmen zu konzentrieren und Verbesserungsmöglichkeiten bei der Standortentwicklung der öffentlichen Hand zu melden, forderten diese Gemeinden.

Die kantonalen Verantwortlichen für die Wirtschaftsförderung halten es hingegen für wichtig, dass die Wirtschaftsförderung Luzern allen ansässigen Unternehmen im Kanton Luzern als Anlaufstelle zur Verfügung steht, wenn es um relevante Themen der Expansion und Entwicklung geht oder darum, als Ombudsstelle zwischen Unternehmen, Kanton und Standortgemeinde zu vermitteln. Die Auswahl der Schlüsselkunden (275) wird grundsätzlich mit den Gemeinden abgestimmt und erfolgte namentlich nach folgenden Kriterien: Mitarbeiterzahl, Umsatz- und Ertragssituation, Potenzial, Risiken, wirtschaftliche Situation und Image.

Für das Wachstum im ländlichen Entwicklungsraum gibt es neben der Wirtschaftsförderung die Neue Regionalpolitik (NRP), die mit Rücksicht auf die spezifischen Potenziale der Regionen ihre Qualitäten als Wohn-, Arbeits- und Erholungsraum stärkt. In diesem Zusammenhang kommt den regionalen Entwicklungsträgern eine grosse Bedeutung zu. Damit diese auch Aufgaben der Wirtschafts- und Standortentwicklung verstärkt wahrnehmen können, sind sie massgeblich in den Umsetzungsprozess der NRP eingebunden und werden vom Kanton auch entsprechend unterstützt (Regionalmanagement).

Diese bisherigen Strukturen und die Aufgabenteilung haben sich grundsätzlich bewährt. Mittels unterschiedlicher Instrumente werden alle Regionen im Kanton gezielt berücksichtigt. Zusätzliche Massnahmen sind unseres Erachtens nicht notwendig.

2.2.9 Aufgabenbereich Finanzen und Steuern

2.2.9.1 Sondersteuern: Erbschaftssteuern, Personalsteuer (natürliche Personen), Liegenschaftssteuer, Handänderungssteuer (Veranlagung und Bezug), Grundstückgewinnsteuer (Veranlagung und Bezug)

a. Kurzbeschreibung Situation vor und nach der Finanzreform 08

<i>vor Finanzreform 08</i> <i>Verbundaufgabe</i>	<i>nach Finanzreform 08</i> <i>Verbundaufgabe</i>
Erbschaftssteuern: Aufteilung Kanton – Gemeinden: $\frac{2}{3}:\frac{1}{3}$	Neue Aufteilung Kanton – Gemeinden bei allen Steuerarten: $\frac{1}{2}:\frac{1}{2}$
Personalsteuer: Aufteilung Kanton – Gemeinden: $\frac{3}{5}:\frac{2}{5}$	
Liegenschaftssteuern: Aufteilung Kanton – Gemeinden: $\frac{2}{5}:\frac{3}{5}$	
Handänderungssteuer: Aufteilung Kanton – Gemeinden: $\frac{2}{3}:\frac{1}{3}$	
Grundstückgewinnsteuern: Aufteilung Kanton – Gemeinden: $\frac{2}{9}:\frac{7}{9}$	

b. Bewertung (von Kantonsseite)

Die früheren Aufteilungsverhältnisse bei den einzelnen Sonder- und Nebensteuern zwischen Kanton und Gemeinden hatten keinen inhaltlichen Grund, sie waren vielmehr historisch bedingt. Mit der Finanzreform 08 wurden alle Sonder- und Nebensteuern im gleichen Verhältnis, nämlich 50 zu 50, aufgeteilt. Dank dieser neuen Aufgabenteilung haben der Kanton und die Gemeinden ein gleich grosses Interesse an diesen Steuern, da beide in gleichem Mass von den Steuereinnahmen profitieren. Das Äquivalenz- und das Subsidiaritätsprinzip waren bei dieser Änderung nicht relevant.

c. Fazit/Verbesserungsvorschläge

Das AKV- oder das Subsidiaritätsprinzip haben bei der Aufteilung der Erträge der Sonder- und Nebensteuern keine Rolle gespielt. Es sind keine Massnahmen notwendig.

2.2.9.2 Weitere Rückmeldungen zum Aufgabenbereich Finanzen und Steuern

Einige Gemeinden hielten fest, dass die in der Globalbilanz errechneten Werte für die Sonder- und Nebensteuern in Realität nicht eingetreten seien: Die Gemeinden hätten höhere Einbussen erlitten als angenommen. Die Globalbilanz wird im Rahmen des vorliegenden Wirkungsberichts überprüft (s. Kap.3).

2.3 Zwischenfazit: Aufgabenteilung

Zusammenfassend kann der neuen Aufgabenteilung ein gutes Zeugnis ausgestellt werden. Am besten wird das Ziel einer Aufgabenerfüllung nach dem Subsidiaritätsprinzip erfüllt, das heisst, grundsätzlich sind die Aufgaben der richtigen Ebene zugeteilt. Bei reinen Kantons- oder Gemeindeaufgaben wird auch dem AKV-Prinzip meistens nachgelebt. Problematischer sind die Verbundaufgaben: Bei den Verbundaufgaben gibt es oft Verbesserungspotenzial hinsichtlich der Zuteilung der Verantwortlichkeiten an den Kanton und die Gemeinden. Bei Verbundaufgaben ist auch die Einhaltung des Äquivalenzprinzips eine grosse Herausforderung. Die Umfrage hat auch ergeben, dass für die Gemeinden die Beurteilung einer Verbundaufgabe bezüglich einer klaren Kompetenzregelung und einer adäquaten finanziellen Beteiligung nicht einfach ist und viele das Äquivalenzprinzip nicht beurteilen können. Es ist interessant, dass die Frage der Veränderung in Qualität, Menge und Wirkung einer Aufgabe mehrheitlich verneint wurde, bei den Betroffenen also wenig Wirkung festgestellt wurde. Ebenfalls interessant ist die Feststellung, dass die Frage, ob und wie sich Qualität, Menge und Wirkung einer Aufgabe verändert hat, oft mit «weiss nicht» beantwortet wurde. Das heisst, die Gemeinden wissen nicht, ob die Finanzreform überhaupt

eine Veränderung bewirkt hat. Der Grund für die Häufigkeit dieser Antwort liegt unseres Erachtens darin, dass die Umfrage nicht an die Spezialisten des Kantons und der Gemeinden adressiert war. Denn die Diskussionen mit den Fachleuten in den Workshops zeigten, dass durchaus auch bei den Gemeinden Kenntnisse über Veränderungen vorhanden sind.

Die folgende Tabelle zeigt die Resultate zusammengefasst in einer Übersicht. Die untersuchten Aufgaben sind nach Aufgabenbereichen geordnet. Symbolisch wird angezeigt, wie gut das AKV-, das Äquivalenz- und das Subsidiaritätsprinzip erfüllt sind. Weiter wird aufgezeigt, ob und wie sich die Qualität der Aufgabenerfüllung durch die Finanzreform 08 verändert hat. Bei den Aufgaben, zu denen Verbesserungsvorschläge erarbeitet wurden, sind diese ebenfalls aufgeführt.

	AKV-Prinzip	Äquivalenzprinzip	Subsidiaritätsprinzip	Veränderung in Qualität
Öffentliche Sicherheit				
Erstellen von Einbürgerungsberichten	~		✓	↗
Bevölkerungsschutz bei Katastrophen und Notlagen und Zivilschutz	✓	~	✓	↗
Kantonspolizei (Polizeiposten)	✓		✓	↗/↘
Vorschlag: - <i>Leistungsauftrag klären und allenfalls Anpassung Angebot</i>				
Massnahmenvollzug (Kosten der strafrechtlichen Massnahmen)	✓		✓	→
Gerichtsgebäude	✓		✓	→
Bildung				
Volksschule				
Vorschläge: - <i>Anpassung des Kostenteilers, sofern die Globalbilanz Anpassungsbedarf zeigt</i> - <i>Prüfung Anpassung Bildungslastenausgleich im Finanzausgleich</i> - <i>stärkerer Einbezug der Gemeinden bei der Erarbeitung von Verordnungen und mehr Zeit für die Gemeinden bei der Umsetzung von Verordnungen</i>	~	x	✓	↗/↘
Berufsbildung: Berufliche Grundbildung inkl. Berufsschulen mit Spezialfinanzierung	✓		✓	→
Ausbildungshilfen	✓		✓	→
Beiträge an Ausbildungsstätten für Fachpersonal der Sozialberufe	✓		✓	↗
Kultur und Freizeit				
Kultur				
Vorschläge: - <i>Beteiligung Kanton an regionalen Förderprogrammen</i> - <i>Bekanntmachung des Programms Schule und Kultur</i>	~		~	↗/↘
Denkmalpflege	✓		✓	↗
Archäologie	✓		✓	↗
Gesundheit				
Krankheitsbekämpfung (Prävention, Gesundheitsförderung und Beratung)	~	~	~	→
Prämienvverbilligung Krankenversicherung	~	~	~	→
Fleischkontrolle	✓		~	↗
Unterstützung von Betagten- und Behindertenorganisationen: Spitex, Mahlzeiten-dienste	✓		✓	→
Lebensmittelkontrolle	✓		✓	→
Soziale Wohlfahrt				
Sozialhilfe für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene				
Vorschlag: - <i>bessere Integration der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen bereits in den ersten zehn Aufenthaltsjahren</i>	x		x	↗/↘
Sonderschulen und Heime von Sonderschulen				
Vorschläge: - <i>Information der Vormundschaftsbehörde, welche Schulen und Heime auf der IVSE-Liste stehen</i> - <i>Prüfung der Kapazitäten beim schulp-psychologischen Dienst und eventuell Erhöhung der Stellenprozente</i>	~	~	✓	↗/→
Ergänzungsleistungen	x	x	✓	→
Generelle Sozialhilfe (Beitragsfonds für fördernde Hilfe)	✓		✓	↗
Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten	✓	✓	✓	→
Arbeitslosenkasse	✓		✓	→
Öffentliche Arbeitsvermittlung und arbeitsmarktliche Massnahmen	✓		✓	→
Verkehr				
Öffentlicher Agglomerationsverkehr und öffentlicher Regionalverkehr				
Vorschlag: - <i>Information der Gemeinden über den Verkehrsverbund Luzern (VVL) verbessern</i>	✓	~	✓	→
Agglomerationsverkehr	✓	✓	✓	→
Hauptstrassen	✓		✓	→
Werkgebundene/nicht werkgebundene Beiträge: Verkehrstrennung und Niveau-übergänge	✓		✓	→
Lärmschutz mit Mineralölsteuererträgen (ohne National- und Hauptstrassen)	✓		✓	→
Umwelt und Raumordnung				
Wasserbau: Hochwasserschutz	✓	x	✓	→
Natur: Schutzobjekte (nationale/regionale Bedeutung)	✓		✓	→
Natur: Schutzobjekte (lokale Bedeutung) und ökologische Ausgleichsflächen	✓		✓	→
Volkswirtschaft				
Wald: Naturereignisse, Waldschäden, Bewirtschaftung, Ausbildung	✓		✓	→
Wald: Forstorganisation (Beiträge der Gemeinden)	✓		✓	↗
Landwirtschaftliche Beratung (übrige Beratung)	✓		✓	→
Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten/Investitionshilfen	✓	✓	✓	→
Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen	✓	✓	✓	→
Finanzen und Steuern				
Sondersteuern	-	-	-	→

Legende:

✓: erfüllt ~: teilweise erfüllt x: nicht erfüllt -: nicht beurteilbar
 ↗: teilweise Verbesserung →: keine Veränderung ↘: teilweise Verschlechterung
 ↗/↘: sowohl eine Verbesserung als auch eine Verschlechterung

3 Beurteilung der positiven Haushaltneutralität

3.1 Ausgangslage

Im Rahmen der Finanzreform 08 wurde eine Zusammenstellung der finanziellen Auswirkungen aller Aufgaben, die neu organisiert wurden, erstellt (Globalbilanz). Dabei ging man ursprünglich von einer Haushaltneutralität sowohl für den Kanton als auch die Gemeinden aus. Nach Verhandlungen mit dem VLG haben wir allerdings beschlossen, den Gemeinden einen Anteil von 20 Millionen Franken aus den dem Kanton Luzern zusätzlich zukommenden NFA-Mitteln zur Mitfinanzierung der Ausfälle der Steuergesetzrevision 2008 zukommen zu lassen. Man nannte diese Justierung der Haushaltneutralität zugunsten der Gemeinden «positive Haushaltneutralität». Als sich zeigte, dass der erwartete Mehrertrag aus der NFA für den Kanton Luzern deutlich tiefer als ursprünglich prognostiziert ausfallen würde, wurde an der positiven Haushaltneutralität festgehalten.

3.2 Vorgehen

Die Globalbilanz bildet die Grundlage für die Einschätzung, ob die positive Haushaltneutralität im Zuge der Umsetzung der Finanzreform 08 eingehalten wurde. Damit wurden aber nur die von der Finanzreform 08 unmittelbar betroffenen Aufgaben untersucht. Man ging bei der Finanzreform 08 nämlich davon aus, dass es bei allen anderen Aufgaben keine Veränderungen gibt. Um die Haushaltneutralität insgesamt zu beurteilen, wurde deshalb für den vorliegenden Bericht zusätzlich die gesamte Laufende Rechnung von Kanton und Gemeinden untersucht (s. Kap. 3.5).

Das Finanzdepartement hat die Ecoplan beauftragt, eine Studie zur Haushaltneutralität der Finanzreform 08 zu erstellen¹. Die Studie ist im Anhang abgedruckt. In den Kapiteln 3.3 bis 3.6 werden die Resultate der Studie erläutert.

Als Grundlage für die Analyse der Entwicklung der Kantons- und der Gemeindefinanzen diente die Laufende Rechnung der Jahre 2006 bis 2010. Die Kantonsdaten wurden vom Finanzdepartement zur Verfügung gestellt. Die Gemeindedaten stammen von Lustat Statistik Luzern, welche diese von den Gemeinden erhält und die gelieferten Daten konsolidiert.

3.3 Überprüfung positive Haushaltneutralität

Die Globalbilanz der Botschaft zur Finanzreform 08 basiert auf den Finanzzahlen aus dem Jahr 2005. Die Basisjahre für die Betrachtung der effektiven Veränderungen sind 2007 und 2008 (teilweise 2009). Der Vergleich zwischen der prognostizierten und der realen Entwicklung ist anspruchsvoll, weil die Finanzreform 08 nicht der einzige Einflussfaktor war, der auf die öffentlichen Finanzen einwirkte. Weitere Faktoren, wie die wirtschaftliche und die demografische Entwicklung, aber insbesondere auch die Steuergesetzrevision 08, übten einen Einfluss auf die öffentlichen Finanzen aus. Ein direkter Vergleich von Globalbilanz und effektiven Veränderungen ist daher nicht möglich. Der Vergleich zwischen Prognose (Globalbilanz) und effektiven Veränderungen im Zeitraum 2007 bis 2008 hält also nicht den «wahren» Effekt der Finanzreform 08 fest, sondern kann nur grob aufzeigen, in welchen Bereichen sich die Prognose besser oder schlechter bewahrheitet hat.

In der Abb. 38 sind alle Aufgaben (z.T. zusammengefasst) aus der Globalbilanz der Botschaft B 183 vom 13. März 2007 (Mantelerlass zur Finanzreform 08) aufgelistet.

In der zweiten Spalte sind die Werte der Prognose gemäss Globalbilanz Finanzreform 08 (FR08) aufgelistet. Beim Total ist zu sehen, dass die Gemeinden um 19,6 Millionen Franken entlastet werden sollten. Dieses Resultat entspricht der sogenannten positiven Haushaltneutralität (20 Mio. Fr. zugunsten Gemeinden). Beim Kanton wurde infolge Aufgabenverschiebungen eine Mehrbelastung von 115,3 Millionen Franken prognostiziert.

In der dritten Spalte sind die effektiven Veränderungen zwischen den Jahren 2007 (vor Finanzreform 08) und 2008 (nach Finanzreform 08) eingetragen. In der Summe zeigt sich, dass der Kanton bei den relevanten Konten zwischen 2007 und 2008 um 115,6 Millionen Franken mehrbelastet wurde und die Gemeinden um 19,8 Millionen Franken entlastet wurden. Die Abweichungen von der Prognose (s. 4. Spalte) sind bei

¹ Ecoplan, Wirkungsbericht Finanzreform 08/2012, Kostenentwicklung bei Kanton und Gemeinden, Bern, 21. Dezember 2011.

einzelnen Aufgaben zwar erheblich, im Total sind sie jedoch gering. Die Prognosen entsprechen also ziemlich genau den effektiven Veränderungen auf den relevanten Konten und bestätigen die positive Haushaltneutralität zugunsten der Gemeinden.

Veränderte Aufgaben aus der Finanzreform 08 (+ Entlastung / - Belastung)	Prognose gemäss Globalbilanz FR08		Effektive Veränderung im relevanten Konto 2007/2008		Abweichung zwischen effektiver Veränderung und Prognose FR08	
	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden
individuelle Leistungen AHV / IV	24,2	63,9	*25,1	*80,4	0,9	16,5
Sonderschule	-21,2	-21,2	-22,0	-18,9	-0,8	2,3
Prämienvorbilligungen	-27,1	-10,9	-25,8	-12,4	1,3	-1,5
Familienzulagen in der Landwirtschaft	-2,0	1,9	-1,8	1,6	0,2	-0,3
Bau- und Betriebsbeiträge an soziale Einrichtungen	-34,8	-34,8	-31,6	-31,6	3,2	3,2
berufliche Ausbildung	-23,0	13,0	*23,0	*11,1	0,0	-1,9
Regional- und Agglomerationsverkehr	-16,3	1,3	-8,0	-1,7	8,3	-3,0
Ergänzungsleistungen	-9,7	-14,2	-9,6	-11,4	0,1	2,8
Kompensationseffekte durch höhere EL	-	20,0	-	-	-	-
Sozialhilfe für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene	0,9	-5,8	0,9	**8,1	0,0	**6,1
Massnahmenvollzug und Gerichtsgebäude	-7,1	7,1	-9,7	3,8	-2,6	-3,3
Kantonspolizei	-5,8	5,8	-11,4	5,4	-5,6	-0,4
Bereich Strassen	8,0	-	-6,9	-	-14,9	-
Spitex und Pflege	-	-5,5	-	-7,1	-	-1,6
öffentliche Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktliche Massnahmen	-2,6	1,8	-1,4	1,9	1,2	0,1
Denkmalpflege und Archäologie	-2,5	2,0	2,8	1,7	5,3	-0,3
Grosse Kulturinstitutionen	-1,9	1,3	-2,5	-0,7	-0,6	-2,0
Forstorganisation	-1,5	1,5	-1,4	1,2	0,1	-0,3
Nebensteuern / Sondersteuern	8,5	-8,5	*12,5	*12,5	4,0	-4,0
übrige Veränderungen	-1,5	0,9	***-1,5	***0,9	0,0	0,0
Total veränderte Aufgaben****	-115,3	19,6	-115,6	19,8	-0,3	0,1

Anmerkungen:

- * Effektive Veränderungen auf Basis 2009 (Daten 2008 wegen Abgrenzungsbuchungen nicht verwendbar). Hinweis: Die Sondersteuererträge sind von Jahr zu Jahr stark schwankend.
- ** Anhand der vorliegenden Zahlen lassen sich die Effekte bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe nicht differenzieren. Sowohl ein Teil des durch die höheren Ergänzungsleistungen bei den Gemeinden eintretenden Kompensationseffekts als auch die Sozialhilfe für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene treten im gleichen Einzelkonto auf. Der Effekt kann deshalb nicht auseinandergenommen werden.
- *** Übernahme der prognostizierten Werte, da die effektiven Zahlen nicht ermittelbar waren.
- **** Für die Abweichungen in den Summen sind Rundungsdifferenzen verantwortlich.

Quelle: Ecoplan, Wirkungsbericht Finanzreform 08/2012, Bern, 22. Februar 2012, eigene Darstellung

Abb. 38: Vergleich zwischen Globalbilanz-Prognose und effektiven Veränderungen 2007/2008 auf Basis Einzelkonten für veränderte Aufgaben aus der Finanzreform 08, in Millionen Franken

In Abb. 39 sind die kantonalen Einnahmen aus der NFA dargestellt: Mit dem neuen Ressourcen- und Lastenausgleich hätte der Kanton gemäss Prognose neu 274,6 Millionen Franken erhalten sollen, tatsächlich waren es 50,5 Millionen Franken mehr, nämlich 325,2 Millionen Franken. Die Ertragsanteile von Bund und Schweizer Nationalbank hätten gemäss Prognose nach der NFA um 131,8 Millionen Franken tiefer ausfallen sollen. Effektiv waren die Ertragsausfälle 7,2 Millionen höher, betrugen also 139,1 Millionen Franken. Insgesamt hätte der Kanton von der NFA mit 142,8 Millionen Franken profitieren sollen. In der Tat profitierte er um 43,3 Millionen Franken mehr, nämlich mit 186,1 Millionen Franken.

Die positive Haushaltneutralität (Verbesserung bei den Gemeinden um 20 Mio. Fr.) wurde zu einem Zeitpunkt festgelegt, als der Kanton Luzern noch mit einer deutlichen Verbesserung dank der NFA (60–80 Mio. Fr.) rechnete. Spätere Prognosen schätzten die Verbesserungen von Mal zu Mal tiefer ein. Die effektive Verbesserung im Vergleich zur Prognose bedeutet somit eine Wiederannäherung an die Ausgangssituation.

Kantonale Einnahmen aus der NFA (+ Entlastung / - Belastung)	Prognose gemäss Globalbilanz FR08		Effektive Veränderung im relevanten Konto 2007/2008		Abweichung zwischen effektiver Veränderung und Prognose FR08	
	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden
Ressourcen- und Lastenausgleich	274,6	-	325,2	-	50,5	-
Ertragsanteile von Bund und SNB*	-131,8	-	-139,1	-	-7,2	-
Total kantonale Einnahmen aus der NFA	142,8	-	186,1	-	43,3	-

Anmerkung:

*Beinhaltet den Kantonsanteil an den direkten Bundessteuern und der Verrechnungssteuer sowie am Gewinn der Nationalbank.

Quelle: Ecoplan, Wirkungsbericht Finanzreform 08/2012, Bern, 22. Februar 2012, eigene Darstellung

Abb. 39: Vergleich zwischen Globalbilanz-Prognose und effektiven Veränderungen 2007/2008 auf Basis Einzelkonten für kantonale Einnahmen aus der NFA, in Millionen Franken

Stellt man die finanziellen Auswirkungen der neuen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden den Einnahmen auf Kantonsseite gegenüber, so wird klar, dass der Kanton die neue Aufgabenteilung mit den zusätzlichen Einnahmen finanzieren konnte (s. Abb. 40): Die Belastung von 115,6 Millionen Franken konnte mit zusätzlichen Mitteln aus der NFA im Betrag von 186,1 Millionen Franken aufgewogen werden, sodass für den Kanton ein positiver Saldo von 70,5 Millionen Franken entsteht. Das sind 43,0 Millionen Franken mehr als mit der Globalbilanz angenommen. Die Gemeinden profitierten von der Finanzreform im erwarteten Umfang. Dass die Abweichung so gering ausfällt (0,1 Mio. Fr.), ist eher dem Zufall zuzuschreiben, spielen doch zahlreiche weitere Faktoren in die finanzielle Entwicklung der untersuchten Aufgaben hinein. Trotzdem kann gesagt werden, dass die Prognosen ziemlich genau den effektiven Veränderungen in den relevanten Konten entspricht.

(+ Entlastung / - Belastung)	Prognose gemäss Globalbilanz FR08		Effektive Veränderung im relevanten Konto 2007/2008		Abweichung zwischen effektiver Veränderung und Prognose FR08	
	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden
Total veränderte Aufgaben	-115,3	19,6	-115,6	19,8	-0,3	0,1
Total kantonale Einnahmen aus der NFA	142,8	-	186,1	-	43,3	-
Saldo	27,5	19,6	70,5	19,8	43,0	0,1

Quelle: Ecoplan, Wirkungsbericht Finanzreform 08/2012, Bern, 22. Februar 2012, eigene Darstellung

Abb. 40: Vergleich zwischen Globalbilanz-Prognose und effektiven Veränderungen 2007/08 auf Basis Einzelkonten, Saldo, in Millionen Franken

3.4 Zwischenfazit: Positive Haushaltneutralität

Obwohl es in einzelnen Bereichen Abweichungen von den Globalbilanz-Prognosen gibt, wird gemäss Beurteilung der Ecoplan die Globalbilanz-Prognose durch die effektiven Veränderungen im Umsetzungszeitraum bestätigt. Die Abweichungen sind angesichts des Volumens der Finanzreform 08 von rund 950 Millionen Franken gering und dürften sich grösstenteils mit der Entwicklung seit 2005 (Basis der Globalbilanz-Prognose) erklären lassen.

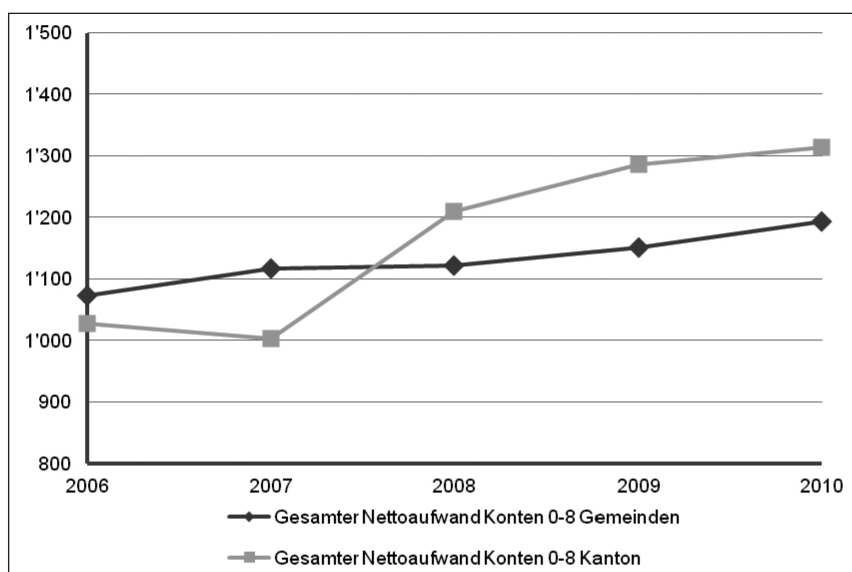
In einer generellen Sichtweise zeigt sich gemäss Beurteilung der Ecoplan (siehe Anhang 2, S. 24), «dass der Kanton im Zuge der Finanzreform 08 eine grosse Ausweitung seines Aufgabenbereichs erfahren hat. Der Nettoaufwand bei der Aufgabenerbringung stieg im Gegensatz zu den Gemeinden massiv an, was allerdings mit entsprechend höheren Einnahmen aus der NFA kompensiert wurde.» Dies entspricht der Prognose der Finanzreform 08.

Neuere Entwicklungen, wie in der Spital- und Pflegefinanzierung, sind in der Überprüfung der Globalbilanz nicht abgebildet. Dazu sei auf Kapitel 6 verwiesen.

3.5 Finanzielle Gesamtentwicklung von Kanton und Gemeinden 2006 bis 2010

Bei der Frage, ob das Ziel der Haushaltneutralität der Finanzreform 08 eingehalten werden konnte, spielt auch die Gesamtentwicklung der öffentlichen Haushalte von Kanton und Gemeinden eine Rolle. Wenn die Haushaltneutralität eingehalten wurde, sollte sich über den gesamten Finanzhaushalt hinweg keine beziehungsweise nur eine geringe Netto-Lastenverschiebung zwischen Kanton und Gemeinden ergeben haben.

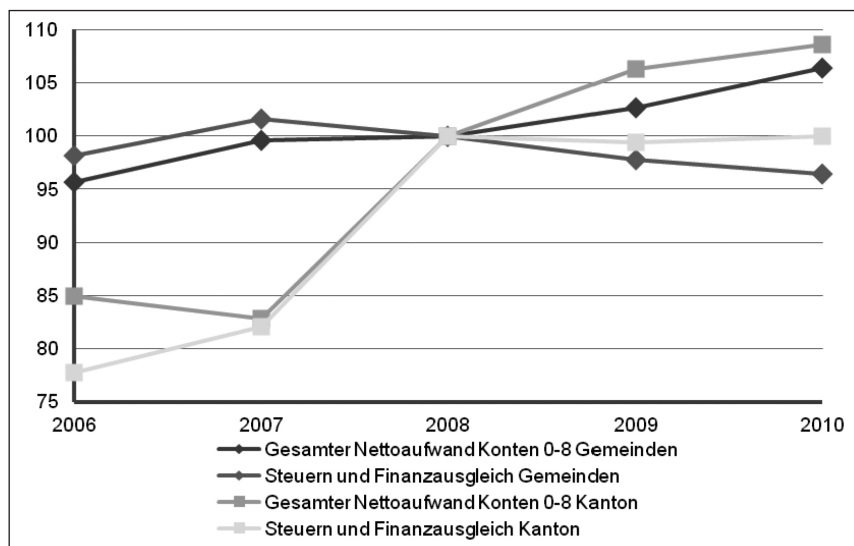
Die zwei folgenden Grafiken (Abb. 41 und 42) zeigen aus verschiedenen Perspektiven auf, wie sich die Laufenden Rechnungen von Kanton und Gemeinden im Zeitraum von 2006 bis 2010 entwickelt haben. Die Finanzdaten der Laufenden Rechnung lagen in Form des Nettoaufwands der Einzelkonten nach der funktionalen Gliederung² vor. Abb. 41 stellt die Entwicklung des Nettoaufwands der Konten 0 bis 8 für den Kanton und die Gesamtheit der Gemeinden in Millionen Franken dar. In Abb. 42 werden die Entwicklung des Nettoaufwands der Konten 0–8 und die Entwicklung der Einnahmenseite (Steuern sowie Finanzausgleich inkl. Bundesbeiträge) indiziert präsentiert (Basis 100% = Jahr 2008). Damit lässt sich gleichzeitig zeigen, wie stark sich die Finanzreform 08 insgesamt auf die Haushalte von Kanton und Gemeinden ausgewirkt hat und wie stark die Dynamik seit der Reform ist.



Quelle: Ecoplan, Wirkungsbericht Finanzreform 08/2012, Bern, 22. Februar 2012

Abb. 41: Entwicklung des Nettoaufwands der Konten 0–8 von Kanton und Gemeinden 2006 bis 2010, in Millionen Franken

² Die funktionale Gliederung besteht aus den zehn Hauptbereichen allgemeine Verwaltung (0), öffentliche Sicherheit (1), Bildung (2), Kultur und Freizeit (3), Gesundheit (4), soziale Wohlfahrt (5), Verkehr (6), Umwelt und Raumordnung (7), Volkswirtschaft (8), Finanzen und Steuern (9).



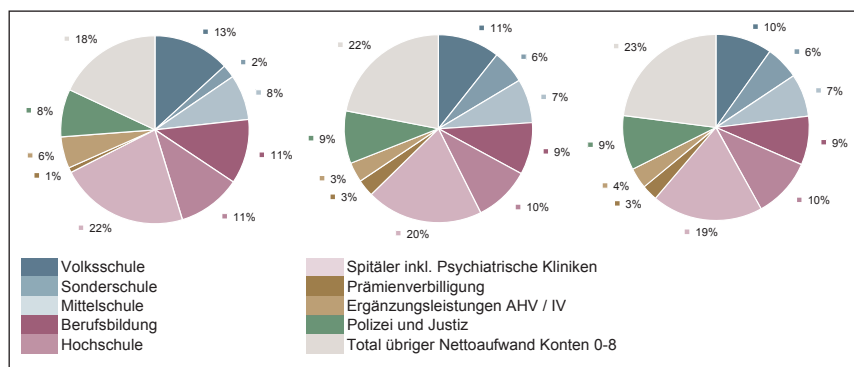
Quelle: Ecoplan, Wirkungsbericht Finanzreform 08/2012, Bern, 22. Februar 2012

Abb. 42: Entwicklung des Nettoaufwands der Konten 0–8 sowie der Steuereinnahmen inkl. Finanzausgleich von Kanton und Gemeinden 2006 bis 2010, indexiert: 2008 = 100

Die Ecoplan zieht folgende Schlüsse (s. Anhang 2, S. 20):

- Die Finanzreform 08 führte zu einem sprunghaften Anstieg des Nettoaufwands des Kantons. Während er vor der Finanzreform Aufgaben mit einem Volumen von rund 100 Millionen Franken unter jenen der Gemeinden wahrnimmt, kehrt sich dieses Bild nach der Finanzreform (vgl. Abb. 41). Einen ähnlichen Anstieg erlebte der Kanton auch auf der Einnahmeseite durch den neuen Finanzausgleich auf Bundesebene, womit der kostenseitige Anstieg kompensiert wird. Der Kanton hat die Mehrkosten der Finanzreform 08 über die Mehreinnahmen aus dem Ressourcen- und Lastenausgleich auf Bundesebene finanziert.
- Für die Dynamik seit der Reform ergibt sich ein anderes Bild (vgl. Abb. 42): Kanton und Gemeinden verzeichneten insgesamt einen deutlich steigenden Nettoaufwand der Konten 0 bis 8 von 6 Prozent (Gemeinden) beziehungsweise 9 Prozent (Kanton) bei gleichzeitig stagnierenden (Kanton) oder gar sinkenden (Gemeinden) Einnahmen aus Steuern und Finanzausgleich (v.a. Effekt der Steuer-gesetzrevision 08).

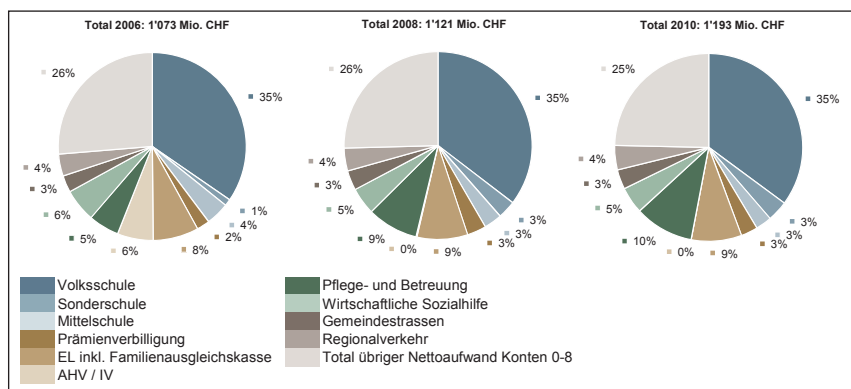
Wenn man die Zusammensetzung der Aufgaben von Kanton und Gemeinden analysiert, ergibt sich eine unterschiedliche Entwicklung. Beim Kanton haben alle grösseren Aufgabenbereiche stark zugelegt. Bei den Gemeinden ist der Bereich AHV/IV-Leistungen an den Bund übergegangen, dafür ist der Nettoaufwand im Bereich Pflege und Betreuung vergleichsweise stark angestiegen. Sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden hat die Sonderschule (und die Prämienvverbilligung) an finanzieller Bedeutung gewonnen (vgl. Abb. 43 und 44).



Legende: Kategorien im Uhrzeigersinn, beginnend auf 12 Uhr.

Quelle: Ecoplan, Wirkungsbericht Finanzreform 08/2012, Bern, 22. Februar 2012

Abb. 43: Zusammensetzung des Nettoaufwands des Kantons nach Aufgabenbereichen



Legende: Kategorien im Uhrzeigersinn, beginnend auf 12 Uhr.

Quelle: Ecoplan, Wirkungsbericht Finanzreform 08/2012, Bern, 22. Februar 2012

Abb. 44: Zusammensetzung des Nettoaufwands der Gemeinden nach Aufgabenbereichen

3.6 Zwischenfazit: Finanzielle Entwicklung von Kanton und Gemeinden 2006 bis 2010

Die Aufgaben des Kantons haben zugenommen: Der Kanton hat seit der Finanzreform 08 insgesamt einen höheren Nettoaufwand zu tragen als die Gemeinden. Bis 2009 stiegen die kantonalen Ausgaben stärker an als jene der Gemeinden. Im Jahr 2010 ist das Ausgabenwachstum bei den Gemeinden höher.

Beim Kanton haben sich durch die Finanzreform 08 nicht nur die Ausgaben, sondern auch die Einnahmen (NFA, Anteile an Bundeseinnahmen) erhöht. Ob für den Kanton die starke Zunahme des Aufwands aus der Vergrößerung des Aufgabenbereichs durch den höheren Anteil an den Bundesgeldern auf der Einnahmeseite langfristig aufgewogen wird, lässt sich noch nicht absehen.

Bei den Gemeinden ist seit 2007 ein Rückgang der Einnahmen zu verzeichnen. Dies ist zum einen auf die Finanzreform 08 zurückzuführen, zum anderen spielen sicher auch kantonale und kommunale Steuersenkungen eine Rolle.

Inwiefern sich wegen der unterschiedlichen Kostendynamik in verschiedenen Aufgabenbereichen ein Ungleichgewicht in langer Frist entwickeln könnte, lässt sich laut Ecoplan-Bericht mit den vorliegenden Daten nicht abschätzen. Abgesehen von den Bereichen Polizei und Justiz sowie Spitalfinanzierung (Kanton), wirtschaftliche Sozialhilfe sowie Pflege und Betreuung (Gemeinden) tragen bei den meisten wichtigen Aufgabenbereichen sowohl Kanton wie Gemeinden finanzielle Risiken. Die grössten Verschiebungen bei der Zusammensetzung der Aufgaben von Kanton und Gemeinden erfolgten überdies nicht durch die Anpassung der innerkantonalen Aufgabenteilung, sondern wurden durch die NFA ausgelöst (Sonderschulen, Prämienverbilligung, Spitex).

4 Beurteilung der C-Projekte

4.1 Ausgangslage

Während der Arbeiten im Projekt Finanzreform 08 wurden die Aufgabenbereiche nach folgenden Prioritäten gestaffelt:

- Aufgaben mit Priorität A
Die Aufgabenbereiche mit der Priorität A beinhalteten Aufgaben, die sofort, das heisst auf den 1. Januar 2008, realisiert werden mussten, da ihre Realisierung der Umsetzung der NFA diene. Die Anpassungs- und Überprüfungsarbeiten sollten zur Gewährleistung der zeit- und sachgerechten Umsetzung der NFA im Rahmen des Projektes Finanzreform 08 sofort angegangen werden. Die erforderlichen gesetzlichen Änderungen wurden zusammen mit der Ausführungsgesetzgebung des Bundes zur NFA auf den 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt.
- Aufgaben mit Priorität B
Die Aufgabenbereiche mit der Priorität B beinhalteten Aufgaben, die aus sachlichen Gründen und mit Blick auf das Reformprojekt Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Gemeindereform 2000+) im Zusammenhang

mit der Verteilung und der Finanzierung der Aufgaben im Kanton Luzern (Gesamtprojekt Finanzreform 08) unverzüglich anzugehen waren. Diese gesetzlichen Änderungen traten als Teil des Mantelerlasses zur Finanzreform 08 ebenfalls auf den 1. Januar 2008 in Kraft.

– Aufgaben mit Priorität C

Die Aufgabenbereiche mit der Priorität C beinhalteten Aufgaben, die erst nach dem 1. Januar 2008 in Kraft treten konnten, da die entsprechenden Anpassungsarbeiten für die Umsetzung der NFA nicht erforderlich waren und auch sonst kein Grund dafür bestand, sie sofort anzugehen. Es war aber absehbar, dass Änderungen des übergeordneten Rechts (Bundesrecht, interkantonales Recht) und die Weiterentwicklung des Reformprojektes Aufgabenzuteilung Kanton und Gemeinden voraussichtlich Gesetzgebungsarbeiten zu einem späteren Zeitpunkt notwendig machen würden.

– Aufgaben mit Priorität D

Die Aufgabenbereiche mit der Priorität D beinhalteten Aufgaben, bei denen kein Handlungsbedarf bestand. Anpassungsarbeiten ergaben sich weder zur Umsetzung der NFA noch aufgrund des Reformprojektes Aufgabenzuteilung Kanton und Gemeinden noch aus anderen Gründen.

4.2 Status C-Projekte

Mit Inkrafttreten der Finanzreform 08 am 1. Januar 2008 setzte die Projektsteuerung Finanzreform 08 ein Monitoring über die Aufgaben mit Priorität C (C-Projekte) ein. Im Folgenden ist der Stand der C-Projekte dargestellt.

4.2.1 C-Projekte mit Status abgeschlossen

In der folgenden Tabelle sind die Aufgaben mit Priorität C aufgeführt, die abgeschlossen werden konnten.

<i>Aufgabe</i>	<i>Stand</i>
Bei der Revision des Sozialhilfegesetzes sind insbesondere zu prüfen	Die Aufsicht über die Alters- und Pflegeheime wurde mit Änderung von § 58 der Sozialhilfeverordnung (SRL Nr. 892a) per 1. Juni 2008 neu geregelt. Bei der Organisation der kommunalen Sozialhilfe und den Aufgaben der persönlichen Hilfe gibt es für den Kanton keinen Handlungsbedarf.
– Aufsicht und Kontrolle	
– Organisation (z.B. Kompetenzzentren)	
– Aufgaben im Bereich persönliche Hilfe (z.B. Familienbegleitung)	
Vermessung/Geoinformation	Die Neuorganisation der Nachführung der amtlichen Vermessung ist auf den 1. Januar 2012 in Kraft getreten (SRL Nr. 29a).
– amtliche Vermessung	
– Vermarkung, Benützung des öffentlichen Bodens	
Tourismusförderung für Tourismusgemeinden	Die Änderung ist am 1. Januar 2010 in Kraft getreten (SRL Nr. 650; Tourismusgesetz).
Finanzierung: Gemeinden erheben Abgaben (Beherbergungs-/Tourismusabgabe, Kurtaxe)	
Tourismusförderung für Kanton und Zentralschweiz	Die Änderung ist am 1. Januar 2010 in Kraft getreten (SRL Nr. 650; Tourismusgesetz).
Finanzierung durch Kanton und Gemeinden	
Gemeindegesetz	Am 24. August 2010 haben wir eine entsprechende Absichtserklärung zwischen unserem Rat und dem VLG genehmigt.
– Interessenvertretung der Gemeinden	
– partnerschaftliche Koordinationsausschüsse	
– Zweckverbände	

4.2.1.1 Exkurs zum abgeschlossenen C-Projekt «Steuerausscheidung von Selbständigerwerbenden»

Das Postulat P 608 von Schilliger Peter über eine verursacher- und kostengerechte Steuerausscheidung von Selbständigerwerbenden mit Wohn- und Geschäftssitz im Kanton Luzern verlangt, die Höhe der interkommunalen Steuerausscheidung sei an die gestiegenen Verursacherkosten der Wohnsitzgemeinde anzupassen. Wir versprochen in unserer Antwort, das Anliegen ab 2008 in ein Projekt Aufgabenteilung Gemeinden – Kanton aufzunehmen und dort zu prüfen («Aufgaben mit der Priorität C» aus der Finanzreform 08). Diesem Versprechen kam das Finanzdepartement im Herbst 2008 nach. Es hielt die Ergebnisse der Prüfung in einem Bericht fest. An dieser Stelle soll nun über dessen Ergebnisse informiert werden:

- Auf kantonaler Ebene zeichnet sich keine einheitliche Regelung bezüglich der Steuerausscheidung ab, an die eine innerkantonale Regelung angepasst werden könnte.
- Der Umfang der Steuerausscheidung ist relativ gering: Im Jahr 2004 wurden 4,9 Millionen Franken je Einheit der Selbständigerwerbenden ausgeschieden. Dies entspricht 1 Prozent der ordentlichen Gemeindesteuern auf eine Einheit. Eine Anpassung des Verteilschlüssels auf zum Beispiel 50 Prozent würde den Wohngemeinden gesamthaft etwa 1,6 Millionen Franken je Einheit zusätzlich einbringen.
- Im Kanton Luzern ist abzusehen, dass das Thema weiter an Bedeutung verlieren wird, dies aus folgenden Gründen:
 - Infolge Gemeindefusionen nimmt die Zahl der Steuerausscheidungen ab, weil Wohn- und Geschäftssitz vermehrt in dieselbe politische Gemeinde zu liegen kommen.
 - Einzelfirmen und Personengesellschaften werden zugunsten der Aktiengesellschaften an Gewicht verlieren. Bei Aktiengesellschaften stellt sich das Problem der Steuerausscheidung aber nicht, weil der Firmengewinn am Geschäftssitz und das Einkommen aus der Unternehmung (Lohn, Beteiligungsertrag) am Wohnsitz besteuert wird.
 - Die Problematik bei Gemeinden an der Kantonsgrenze, die den Regeln der interkantonalen Steuerausscheidung unterstehen, kann durch eine Anpassung der kantonalen Regeln nicht gelöst werden.

Aus diesen Gründen beabsichtigen wir, die bestehenden Regeln der Steuerausscheidung im Kanton Luzern nicht zu ändern. Wir erachten das C-Projekt für abgeschlossen, weshalb wir Ihnen beantragen werden, das Postulat abzuschreiben.

4.2.2 C-Projekte mit Status kein Handlungsbedarf

In der folgenden Tabelle sind die Aufgaben aufgeführt, bei denen sich herausgestellt hat, dass kein Handlungsbedarf bezüglich der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden besteht.

<i>Aufgabe</i>	<i>Stand</i>
Kinder- und Jugendpolitik	kein Handlungsbedarf
a. Wahrnehmung der Interessen von Kindern/Jugendlichen in der Politik Die kinder- beziehungsweise jugendpolitischen Ziele in der kantonalen Jugendförderung werden regelmässig überprüft und die Umsetzung wird gefördert.	
b. Koordination/Zusammenarbeit Gemeinden/Region/Kanton/Bund Der Kanton sichert die zweckmässige Koordination einer bedarfsgerechten kantonalen Jugendförderung in den Bereichen Kultur, Prävention, Partizipation, Gleichstellung, Integration sowie bei der professionellen soziokulturellen Animation.	
c. Koordination Kanton Die Koordination der vier wichtigsten jugendpolitischen Säulen: Schulbildung – Berufsbildung/Arbeit – Jugendschutz – Jugendförderung wird konsequent gewährleistet.	
d. Wahrnehmung der Interessen von Kindern/Jugendlichen in der Politik Die kinder- und jugendpolitischen Ziele in der kantonalen Jugendförderung werden regelmässig überprüft und die Umsetzung wird gefördert.	
Kinder- und Jugendkultur	kein Handlungsbedarf
a. Förderung Kinder- und Jugend-Kulturprojekte	
b. Projekte der ausserschulischen kulturellen Bildung und Aktivitäten von überregionaler Bedeutung werden mitfinanziert.	
c. Projekte mit überregionaler Bedeutung werden mitfinanziert.	
d. Förderung Kinder- und Jugend-Kulturprojekte Projekte von regionaler und überregionaler Bedeutung werden beraten, koordiniert und mitfinanziert.	

<i>Aufgabe</i>	<i>Stand</i>
<p>Soziokulturelle Animation/Jugendarbeit</p> <p>a. Förderung der professionellen soziokulturellen Animation Überregionale Projekte werden mitfinanziert. Die Gemeinden sorgen dafür, dass die Einrichtungen der soziokulturellen Animation sowie der Jugendverbände über genügend Mittel verfügen, damit sie diese Arbeit professionell leisten können.</p> <p>b. Förderung der ehrenamtlichen Jugendarbeit (inkl. Jugendverbände) Die Gemeinden sorgen dafür, dass die Einrichtungen der ehrenamtlichen Jugendarbeit über genügend Mittel verfügen.</p> <p>c. Förderung der Partizipation Die Gemeinden fördern jugendgerechte Instrumente für die politische Beteiligung.</p> <p>d. Bereitstellung von Kulturräumen Die Gemeinden stellen Kulturräume zur Verfügung.</p> <p>e. Förderung der Chancengleichheit Die Gemeinden initiieren und unterstützen Projekte.</p> <p>f. Förderung der Integration von Kindern und Jugendlichen Die Gemeinden unterstützen aktiv die Integration in die Berufswelt und ergreifen Massnahmen zur Vermeidung von Jugendarbeitslosigkeit.</p> <p>g. Projektunterstützung im Bereich Prävention (Suchtfragen, Gewalthematik, Rassismus) Die Gemeinden initiieren und unterstützen zielgerichtete Massnahmen und Projekte.</p> <p>h. Förderung der Integration von Kindern und Jugendlichen mit fremdkulturellem Hintergrund Die Gemeinden fördern die kulturelle Identität einerseits und interkulturelle Begegnungen anderseits. Massnahmen zur Integration im Bereich Bildung, Arbeit und Freizeit werden gefördert.</p>	kein Handlungsbedarf
Musikschule	kein Handlungsbedarf
<p>Lehrerausbildung</p> <p>Grundausbildung, Weiterbildung und Zusatzausbildung von Lehrpersonen</p>	kein Handlungsbedarf
<p>Hochschulen und Forschung</p> <p>Universitäten und Fachhochschulen</p>	kein Handlungsbedarf
<p>Übrige Polizeiaufgaben</p> <p>Seerettungsdienst</p>	kein Handlungsbedarf

4.2.3 C-Projekt mit Status in eigene Projektorganisation übergeführt

In der folgenden Tabelle sind die Aufgaben aufgeführt, die in eine eigene Projektorganisation übergeführt wurden und nicht mehr unter dem Titel Finanzreform 08 bearbeitet werden:

<i>Aufgabe</i>	<i>Stand</i>
Vormundchaftswesen – Vormundschaftsbehörde – vormundschaftliche Aufsichtsbehörde	Die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches zum Erwachsenenschutz, zum Personenrecht und zum Kindesrecht tritt am 1. Januar 2013 in Kraft. Auf diesen Zeitpunkt tritt auch die neue Organisation des Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes im Kanton Luzern gemäss den bundesrechtlichen Anforderungen in Kraft, wie sie Ihr Rat mit der Gesetzesänderung vom 13. Dezember 2011 beschlossen hat (vgl. Gesetzessammlung des Kantons Luzern 2012, S. 45).
Fürsorgerische Freiheitsentziehung – unmündige Personen – Erwachsene	Siehe oben.
Jugendschutz – Kindesschutz, Schutz des Kindesvermögens, Pflege- und Findelkinder, Vormundschaft über Unmündige	Siehe oben.
Gesetz über die Betreuung Erwachsener – Sozialberatungszentren: Überprüfung des Aufgabentyps	Für diese Aufgabe wurde ein Projekt initialisiert und ein Expertengutachten in Auftrag gegeben.
Gewässerschutz – Abwasserbeseitigung – übriger Gewässerschutz – Seesanieierung	Es ist eine Gesamtrevision des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (SRL Nr. 700) und des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (SRL Nr. 702) ab 2014 geplant.
Wasserbau – Korrektion, Verbauung – Gewässerunterhalt von kommunaler und überkommunaler Bedeutung – Inanspruchnahme öffentlicher Gewässer – Wasserbaupolizei	Das Projekt zur Totalrevision des Wasserbaugesetzes (SRL Nr. 760) hat unser Rat am 30. November 2010 beschlossen. Die Vernehmlassungsbotschaft ist auf Ende 2012 geplant.
Jagd – Wildschutz, Jagdbanngebiete – Arbeiten/Zahlungen der Reviergemeinden und der Revierkommission – alle anderen Aufgaben gemäss Jagdgesetz	Der Beginn einer Revision des Jagdgesetzes (SRL Nr. 725) ist für 2014 geplant.
Umweltschutz – Abfallbeseitigung – allgemeine Massnahmen des Kantons – Luftreinhaltung – Lärmschutz – Bodenschutz – Altlastensanieierung – umweltgefährdende Stoffe	Es ist eine Gesamtrevision des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (SRL Nr. 700) und des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (SRL Nr. 702) ab 2014 geplant.

<i>Aufgabe</i>	<i>Stand</i>
Landwirtschaft – Viehversicherung – alle anderen Aufgaben gemäss Landwirtschaftsgesetz	Alle landwirtschaftlichen Aspekte werden im Rahmen einer Gesamtrevision des Kantonalen Landwirtschaftsgesetzes (SRL Nr. 902) geprüft und neu geregelt. Wichtig ist dabei die Abstimmung auf die neue Agrarpolitik 2014–2017 des Bundes. Die Arbeiten dazu sind zwar noch nicht aufgenommen worden, im Jahr 2012 wird aber eine Übersicht über den Anpassungsbedarf erstellt. Die Botschaft zum revidierten Gesetz dürfte frühestens Ende 2014 vorliegen.
Raumordnung – Baupolizeirecht (Bauvorschriften, Landumlegung, Grenzregulierung, Übernahmepflicht, Entschädigungen, Beiträge)	Die Revisionsarbeiten sind im Gang.
Raumordnung – Perimeterverordnung (SRL Nr. 732)	Die Revisionsarbeiten sind im Gang. Das Vernehmlassungsverfahren findet in der ersten Hälfte 2012 statt.
Energie – Energiesparmassnahmen – Förderungsmassnahmen – Sicherstellung der Strom- und Gasversorgung	Die am 1. Januar 2009 in Kraft getretene Änderung der Planungs- und Bauverordnung (SRL Nr. 736) sowie der Energieverordnung (SRL Nr. 774) war ein erster Schritt. Den zweiten Schritt bildete das von Ihrem Rat in der Dezembersession 2011 gutgeheissene neue Kantonale Stromversorgungsgesetz (KStromVG; Luzerner Kantonsblatt 2011, S. 3379). Es folgt als dritter Schritt die Gesamtrevision des kantonalen Energiegesetzes (SRL Nr. 773), die bis nach der Beratung des KStromVG ausgesetzt war. Die Revisionsarbeiten dazu sind im Gang.

4.3 Zwischenfazit: Status C-Projekte

Im Rahmen der C-Projekte konnten die Arbeiten bei fünf Aufgaben abgeschlossen werden, und bei sieben Aufgaben stellte man nach näherer Untersuchung keinen Handlungsbedarf fest. Bei zwölf Aufgaben wurde ein Anpassungsbedarf festgestellt. Diese Aufgaben werden in eigenständigen Projekten, namentlich in Gesetzgebungsprojekten auf Bundes- oder kantonaler Ebene, bearbeitet. Das Monitoring der C-Projekte im Rahmen der Finanzreform 08 kann somit abgeschlossen werden. Das Ziel der Finanzreform ist bei den C-Projekten erfüllt: Die Projekte wurden oder werden umgesetzt.

5 Beurteilung der Projektorganisation für die Finanzreform 08

Die Finanzreform 08 wurde zwischen 2005 und 2008 erarbeitet. Es war ein Ziel der Finanzreform 08, dass der Kanton und die Gemeinden die Teilprojekte partnerschaftlich angehen. Die Namen der beteiligten Gemeindevertreterinnen und -vertreter wurden uns vom Verband Luzerner Gemeinden gemeldet.

5.1 Personelle Besetzung des Projekts Finanzreform 08

Die Projektorganisation der Finanzreform 08 war wie folgt besetzt:

Projektsteuerung:

bis Juni 2007: Daniel Bühlmann, ab Juli 2007: Marcel Schwerzmann, Finanzdirektoren (Vorsitz)

Yvonne Schärli, Justiz- und Sicherheitsdirektorin

Viktor Baumeler, Staatsschreiber

Ruedi Amrein, Präsident VLG

Franz Müller, Vorstandsmitglied VLG

Gesamtprojektleitung:

Kurt Stalder, Finanzdepartement (Gesamtprojektleiter)

Heinz Bösch, Finanzdepartement (stv. Gesamtprojektleiter)

Judith Lauber, Amt für Gemeinden

Erwin Galliker, Regierungsstatthalter

Gianantonio Paravicini, Amt für Statistik

Silvio Degonda, Stadt Luzern, VLG

Wendelin Hodel, Willisau, VLG

Mark Kurmann, Experte, VLG

Bruno Stalder, Schüpfheim, VLG

Ein direkter Einbezug des VLG in die Projektorganisation der Finanzreform 08 fand mit folgenden Personen statt:

Teilprojekt Soziales und gesellschaftliche Integration: Heini Burkhard, Werthenstein; Ruedi Meier, Luzern; Mark Kurmann, Luzern; Erwin Arnold, Buchrain; Guido Iten, Schötz

Teilprojekt Wasserbau, Natur, Wald und Landwirtschaft: Fredy Rösli, Werthenstein; Bruno Peter, Kriens

Teilprojekt Verkehr und Nationalstrassen: Philip Schnarwiler, Müswangen; James Sattler, Root

Teilprojekt Kultur: Ruth Balmer, Sursee; Rosie Bitterli, Luzern; Monika Pfister, Littau

Teilprojekt Finanzen und Steuern: Arthur Bühler, Meggen; Franz Bucher, Kriens; Meinrad Hermann, Horw

Teilprojekt Gesundheit: Kaspar Gügler, Weggis; Alice Rüttimann, Hohenrain

Teilprojekt Bildung und Sport: Jacqueline Kopp, Meggen; Helene Meyer, Kriens; Hans Moos, Ballwil; Otto Troxler, Hildisrieden

Teilprojekt Justiz: Daniel Schenker, Schüpfheim; Peter Kneubühler, Willisau

Teilprojekt Sicherheit: Daniel Schenker, Schüpfheim; Peter Kneubühler, Willisau

5.2 Zwischenfazit: Projektorganisation

Unser Ziel, die Teilprojekte in der Finanzreform 08 partnerschaftlich mit den Gemeinden anzugehen, wurde erreicht. Dies ist der Projektorganisation zu entnehmen, die 31 Gemeindevertreterinnen und -vertreter aufführt.

6 Ausblick auf die zukünftige Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden: ausgewählte Projekte

6.1 Vorgehen

Im Zuge der Finanzreform 08 wurden alle Kantons- und Gemeindeaufgaben daraufhin überprüft, ob die richtige Staatsebene dafür zuständig ist, und falls nein Änderungen umgesetzt. In Tat und Wahrheit ist die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden allerdings immer im Wandel: Es kommen neue Aufgaben hinzu, andere entfallen, Rahmenbedingungen ändern sich und so weiter. Aus diesem Grund wurde bereits für diesen Wirkungsbericht ein Ausblick in die Zukunft gewünscht: Welche Projekte mit grossen finanziellen Konsequenzen stehen bei Kanton und Gemeinden an?

Beim VLG und bei den Departementen wurde in einer Umfrage nach solchen Projekten gefragt. Die Ergebnisse sind im Folgenden tabellarisch dargestellt.

6.2 Zukünftige Veränderungen im Bereich Bildung und Kultur

Projekt/Thema	<i>Volksschule, Ausbau schul- und familienergänzende Tagesstrukturen</i> Die Gemeinden müssen auf Beginn des Schuljahrs 2012/13 bedarfsgerecht schul- und familienergänzende Tagesstrukturen aufbauen. Diese umfassen vier Elemente für die Betreuung von 7.00 bis 18.00 Uhr.
Zeitraum	ab Schuljahr 2012/13
Kostenfolgen Kanton	jährlich 4,0 Millionen Franken (geschätzt)
Kostenfolgen Gemeinden	jährlich 8,0 Millionen Franken (geschätzt)
Datenquelle	Bildungs und Kulturdepartement, Dienststelle Volksschulbildung
Projekt/Thema	<i>Volksschule, 2. Kindergartenjahr/Basisstufe</i> Künftig müssen alle Gemeinden zwei Kindergartenjahre anbieten. Der Besuch des zweiten Kindergartenjahres ist für die Kinder aber freiwillig. Weiter können die Gemeinden künftig statt zwei Jahre Kindergarten und 1. und 2. Primarklasse das Modell «Basisstufe» wählen.
Zeitraum	per Schuljahr 2016/17
Kostenfolgen Kanton	Die Kosten für die zusätzlichen Kindergartenklassen betragen für den Kanton 3,8 Millionen Franken.
Kostenfolgen Gemeinden	Die Kosten für die Bereitstellung des zweijährigen Kindergartenangebots werden für die Gemeinden sehr unterschiedlich ausfallen. Zahlreiche Gemeinden haben den zweijährigen Kindergarten oder die vierjährige Basisstufe bereits vollständig eingeführt. Für sie entstehen keine zusätzlichen Kosten. Einige Gemeinden haben eines der beiden Angebote nur für einen Teil der Lernenden eingeführt, sodass ihnen zusätzliche Kosten erwachsen werden. Insgesamt müssen in etwa 40 Gemeinden zusätzliche Klassen gebildet werden. Aufgrund der aktuellen Geburtenzahlen und unter Berücksichtigung der Annahme, dass maximal 90 Prozent aller Kinder den Kindergarten freiwillig zwei Jahre besuchen, müssen in Zukunft etwa 90 Kindergartenklassen zusätzlich geführt werden. Die Berechnungen basieren auf der aktuellen durchschnittlichen Klassengrösse. Die zusätzlichen Betriebskosten für diese 90 Kindergartenklassen betragen rund 15,3 Millionen Franken. Davon haben die betroffenen Gemeinden nach neuer Kostenteilung 75 Prozent zu tragen, das heisst 11,5 Millionen Franken. Der Kanton zahlt 25 Prozent der Betriebskosten, also 3,8 Millionen Franken.
Datenquelle	Abstimmungsbotschaft des Regierungsrates zur Volksabstimmung über die Änderung des Volksschulbildungsgesetzes vom 15. Mai 2011
Projekt/Thema	<i>Volksschule, Kostenteiler</i> Der Kostenteiler in der Volksschulbildung wurde per 2012 angepasst. Der Kanton finanziert neu 25 Prozent der Kosten, was Mehrkosten von rund 14,3 Millionen Franken zur Folge hat.
Zeitraum	per Schuljahr 2011/12
Kostenfolgen Kanton	jährlich +14,3 Millionen Franken
Kostenfolgen Gemeinden	jährlich –14,3 Millionen Franken
Datenquelle	IFAP

Projekt/Thema	<i>Volksschule, Arbeitsplatz Schule (Besoldungswesen Lehrpersonen)</i>
	Der Arbeitsplatz Schule soll aufgewertet werden. Der Regierungsrat will die Attraktivität des Lehrberufs an den Volksschulen mit acht Massnahmen wesentlich verbessern. Die konkreten Projekte werden schrittweise in den Jahren 2012 bis 2015 umgesetzt.
Zeitraum	schrittweise Einführung ab 2012
Kostenfolgen Kanton	jährlich 2,5 Millionen Franken ab 2019, wenn alle Massnahmen realisiert sind
Kostenfolgen Gemeinden	jährlich 7,5 Millionen Franken ab 2016, wenn alle Massnahmen realisiert sind
Datenquelle	Bildungs- und Kulturdepartement, Dienststelle Volksschulbildung

Projekt/Thema	<i>Volksschule, neue Schulverwaltungssoftware</i>
	Das Vorhaben ist ein gemeinsames Projekt des Kantons und des Verbandes Luzerner Gemeinden. Es sollen zwei Ziele erreicht werden: <ul style="list-style-type: none"> – Evaluation und Einführung einer neuen Schulverwaltungssoftware für alle Volksschulen, – Datenhaltung und -wartung zentral (analog LuTax). Die Projektarbeiten sind im Gange und sollten bis Sommer 2013 so weit fortgeschritten sein, dass dann über die Umsetzung entschieden werden kann.
Zeitraum	ab 2014 schrittweise Einführung
Kostenfolgen Kanton	zirka 0,5 Millionen Franken zusätzliche Kosten nach flächendeckender Einführung; Höhe der Investitionskosten noch unbekannt
Kostenfolgen Gemeinden	noch nicht genau berechnet; unter Annahme, dass Aufteilung analog Kostenteiler der Volksschule erfolgt: zirka 1,5 Millionen Franken zusätzliche Kosten nach flächendeckender Einführung; Höhe der Investitionskosten noch unbekannt
Datenquelle	Bildungs- und Kulturdepartement, Dienststelle Volksschulbildung

Projekt/Thema	<i>Kantonalisierung heilpädagogische Tagesschulen</i>
	Auf die Finanzierung der Betriebskosten der vier Schulen wirkt sich dieser Wechsel nicht aus, denn bereits heute werden die Kosten der gesamten Sonderschulung je zur Hälfte vom Kanton und von den Gemeinden übernommen. Dies gilt unabhängig von der Trägerschaft für alle Sonderschulmassnahmen. Neu müssen hingegen die gesamten Betriebskosten der vier ehemaligen Gemeindeschulen bei der Dienststelle Volksschulbildung des Kantons (DVS) budgetiert werden.
Zeitraum	ab August 2011
Kostenfolgen Kanton	keine
Kostenfolgen Gemeinden	keine
Datenquelle	Abstimmungsbotschaft des Regierungsrates zur Volksabstimmung über die Änderung des Volksschulbildungsgesetzes vom 15. Mai 2011

Projekt/Thema	<i>Musikschule</i>
	<ul style="list-style-type: none"> – Die Musikschulen der Gemeinden wurden im Gesetz über die Volksschulbildung per 1. August 2010 (§ 56) als obligatorische Gemeindeaufgabe verankert. – Die Musikschulen haben ihre Lehrpersonen seither gemäss den kantonalen Vorgaben anzustellen (vgl. SRL Nr. 415). – Die Musikschulen müssen, um Kantonsbeiträge zu erhalten, über bestimmte vom Kanton vorgegebene Führungs- und Qualitätssicherungsinstrumente verfügen. – Der Kanton unterstützt die Gemeinden und die Musikschulen bei der Ausarbeitung der Führungs- und Qualitätssicherungsinstrumente, beaufsichtigt deren Umsetzung und ist verantwortlich für die Weiterbildung der Musikschullehrpersonen. Im Weiteren richtet er ab Schuljahr 2010/11 wieder Pro-Kopf-Beiträge an die Lernenden der Musikschulen im Umfang von rund 3,5 Millionen Franken aus. Die Ausrichtung dieser Pro-Kopf-Beiträge ist an die Erfüllung der Qualitätsvorgaben gebunden. – Zur Koordination der kantonalen Aufgaben und zur Begleitung der Qualitätssicherungsaufgaben der Gemeinden wurde wieder eine kantonale Musikschulkommission eingesetzt, welche paritätisch aus Vertreterinnen und Vertretern des Kantons und der Gemeinden besteht.
Zeitraum	ab Schuljahr 2010/11
Kostenfolgen Kanton	zirka 4 Millionen Franken pro Jahr (durchschnittlich 350 Franken pro Schüler und Jahr) für Pro-Kopf-Beiträge zirka 250 000 Franken Betriebskosten pro Jahr
Kostenfolgen Gemeinden	zirka –4 Millionen Franken pro Jahr
Datenquelle	B 62 vom 27. Mai 2008 (Entwürfe eines Kantonsratsbeschlusses über die Volksinitiative «Musikschulen ins Volksschulbildungsgesetz» und eine Änderung des Volksschulbildungsgesetzes) sowie Gesetzessammlung des Kantons Luzern 2010, S. 65, und Verordnung über die kommunalen Musikschulen vom 27. April 2010 (SRL Nr. 415).
Projekt/Thema	<i>Kultur</i>
	Der Kanton Luzern erhält Geld aus dem interkantonalen Kulturlastenausgleich.
Zeitraum	ab 2010
Kostenfolgen Kanton	2010: –4,0 Millionen Franken 2011: –4,3 Millionen Franken 2012: –4,4 Millionen Franken
Kostenfolgen Gemeinden	–
Datenquelle	IFAP

6.3 Zukünftige Veränderungen im Bereich Finanzen

Projekt/Thema	<i>Revision Steuergesetz 2008</i>
Zeitraum	ab (2007) 2008
Kostenfolgen Kanton	2007: –2 Millionen Franken 2008: –59 Millionen Franken 2009: –94 Millionen Franken 2010: –112 Millionen Franken
Kostenfolgen Gemeinden	2007: –3 Millionen Franken 2008: –74 Millionen Franken 2009: –116 Millionen Franken 2010: –137 Millionen Franken
Datenquelle	Finanzdepartement, Dienststelle Steuern unter www.steuern.lu.ch/index/g_v_steuergesetzrevision_2008.htm in kumulierter Form ausgewiesen

Projekt/Thema	<i>Steuergesetzrevision 2011</i>
Zeitraum	ab 2011
Kostenfolgen Kanton	2011: –42 Millionen Franken 2012: –58 Millionen Franken
Kostenfolgen Gemeinden	2011: –54 Millionen Franken 2012: –75 Millionen Franken
Datenquelle	FD, Dienststelle Steuern unter www.steuern.lu.ch/index/steuergesetzrevision_2011.htm in kumulierter Form ausgewiesen

Projekt/Thema	<i>Ausbau LUnet, LWL-Anschluss für Gemeinden</i>
	jährliche Betriebskosten
Zeitraum	Ab 2015 sind alle Gemeinden spätestens angeschlossen.
Kostenfolgen Kanton	Es ist geplant, dass der Kanton die Kosten der Inbetriebnahme in der Höhe von rund 800 000 Franken zahlt.
Kostenfolgen Gemeinden	Pro Jahr und Gemeinde kostet der neue Anschluss 6480 Franken. Für das Total von 87 Gemeinden ergäbe dies 564 000 Franken pro Jahr.
Datenquelle	Finanzdepartement

Projekt/Thema	<i>LuTax</i>
	Mit dem Projekt LuTax werden die Informatiksachmittel im Bereich Steuern bei den Luzerner Gemeinden und beim Kanton Luzern vereinheitlicht und standardisiert. Zudem erhalten alle Gemeinden ab 2013 die Veranlagungskompetenz für die Unselbständigerwerbenden und die Nichterwerbstätigen.
Zeitraum	ab 2012
Kostenfolgen Kanton	Investitionen: 11,7 Millionen Franken (vom 1. Januar 2010 bis 31. Dezember 2011: 6,8 Mio. Fr.) Jährliche Kosten: 1,2 Millionen Franken (Ein kleiner Teil der zusätzlichen Betriebskosten fällt 2012 an, die wesentlichen Mehrkosten werden ab 2013 anfallen [Scanning der Steuerakten].) Jährliche Einsparungen und interner Nutzen (2013 bis 2016): –2,24 Millionen Franken Jährliche Einsparungen und interner Nutzen (ab 2017): –2,40 Millionen Franken (Ein grosser Teil der Einsparungen fällt im personellen Bereich an und kann nicht unmittelbar nach Fertigstellung des Projekts realisiert werden.)

Kostenfolgen Gemeinden	<p>Investitionen: 0,62 Millionen Franken (seit 2010)</p> <p>Jährliche Kosten: 1,35 Millionen Franken (Die Betriebskosten fallen bei den Gemeinden ab Migrationstermin an. Die erste Gemeinde wurde Ende Februar 2011 auf das zentrale System übernommen. Die Kosten für das Scanning der Steuerakten werden ab Anfang 2013 anfallen, wobei ein kleiner Teil der Scanningkosten bereits im Herbst 2012 anfallen wird. Die Gemeinden bekommen jeweils im Juni Budgetvorgaben zu den Betriebskosten des Folgejahres.)</p> <p>Jährliche Einsparungen und interner Nutzen (2013 bis 2016): –3,64 Millionen Franken</p> <p>Jährliche Einsparungen und interner Nutzen (ab 2017): –4,17 Millionen Franken</p>
Datenquelle	<p>B 80 vom 18. November 2008 (Botschaft zu den Entwürfen eines Dekrets über einen Sonderkredit für die Beschaffung, den Aufbau und den Betrieb einer zentralen Steuerlösung sowie einer Änderung des Steuergesetzes)</p> <p>B 80a vom 8. September 2009 (Ergänzungsbotschaft zu den Entwürfen eines Dekrets über einen Sonderkredit für die Beschaffung, den Aufbau und den Betrieb einer zentralen Steuerlösung sowie einer Änderung des Steuergesetzes)</p>

Projekt/Thema	<p><i>Gewinnanteile Schweizerische Nationalbank (SNB)</i></p> <p>Die ursprüngliche Gewinnausschüttungsvereinbarung zwischen Bundesrat und Nationalbank sah für die Geschäftsjahre 2008 bis 2017 eine jährliche Gewinnausschüttung von 2,5 Milliarden Franken vor (Kanton Luzern: rund 79 Mio. Fr.). Die aktuelle Finanzkrise hat den Wert des Schweizer Frankens stark ansteigen lassen, was aufgrund des hohen Fremdwährungsbestandes der SNB zu grossen Buchverlusten geführt hat. Dadurch ist die Ausschüttungsreserve in den negativen Bereich geraten (Stand Ende 2010: –5 Mia. Fr.), was eine Überprüfung der Ausschüttungsvereinbarung notwendig macht. Diese Überprüfung wird zurzeit durch die SNB und das Eidgenössische Finanzdepartement vorgenommen. Es ist davon auszugehen, dass ab 2012 – wenn überhaupt – nur eine Teilausschüttung stattfinden wird.</p>
Zeitraum	ab 2012
Kostenfolgen Kanton	<p>Ertragsausfall gegenüber 2009:</p> <p>2012 ff.: –47,5 Millionen Franken</p> <p>Es bestehen sehr grosse Unsicherheiten über die zukünftigen Zahlungseingänge.</p>
Kostenfolgen Gemeinden	–
Datenquelle	AFP

Projekt/Thema	<p><i>Finanzausgleich</i></p> <p>Erhöhung des Ausgleichs für höhere Lasten aus der Bevölkerungszusammensetzung</p>
Zeitraum	ab 2013
Kostenfolgen Kanton	+4 Millionen Franken
Kostenfolgen Gemeinden	–4 Millionen Franken
Datenquelle	B 5 vom 17. Mai 2011 (Entwurf einer Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich) sowie Gesetzessammlung des Kantons Luzern 2012, S. 13

6.4 Zukünftige Veränderungen im Bereich Gesundheit und Soziales

Projekt/Thema	<i>Pflegefinanzierung (Revision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung)</i>
	<p>Die Neuordnung der Pflegefinanzierung führt grundsätzlich zu keinen Mehrkosten für das Gesamtsystem der Langzeitpflege, abgesehen von geringen Zusatzkosten aufgrund der Erhöhung der Vermögensfreibeträge bei den Ergänzungsleistungen und der Einführung der Akut- und Übergangspflege (5 Mio. Fr.). Allerdings bringt sie eine Neuverteilung der Lasten zwischen Kanton, Gemeinden, Krankenversicherern und Patientinnen und Patienten sowie mehr Kostenwahrheit mit sich. Insbesondere der Anteil der Gemeinden an den Pflegekosten nimmt stark zu (rund 40 Mio. Fr.). Diese Mehrbelastung resultiert primär aus der künftigen Begrenzung des Beitrags der Heimbewohnerinnen und -bewohner an die Pflegekosten.</p> <p>Auf der anderen Seite führt die Neuordnung der Pflegefinanzierung im Kanton Luzern zu einer Entlastung der Patientinnen und Patienten (–26 Mio. Fr.), der Krankenversicherer (–5,4 Mio. Fr.) und des Kantons (–5 Mio. Fr.). Für den Bund resultiert eine geringe Mehrbelastung (+1,5 Mio. Fr.).</p> <p>Da es sich um sehr grosse finanzielle Verschiebungen handelt, deren Umfang noch mit einigen Unsicherheiten behaftet ist, sieht das Pflegefinanzierungsgesetz (SRL Nr. 867, § 18) eine Evaluation der finanziellen Auswirkungen vor. Die Akut- und Übergangspflege, spezifiziert nach Leistungserbringer, wird ebenfalls Gegenstand dieser Evaluation sein.</p>
Zeitraum	ab 1. Januar 2011
Kostenfolgen Kanton	–5 Millionen Franken
Kostenfolgen Gemeinden	rund +40 Millionen Franken
Datenquelle	B 155 vom 30. März 2010 (Entwurf eines Gesetzes über die Finanzierung der Pflegeleistungen der Krankenversicherung [Pflegefinanzierungsgesetz])

Projekt/Thema	<i>Spitalfinanzierung (Revision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung)</i>
	<p>Öffentliche und private Spitäler werden seit 2012 gleich finanziert. Der Kanton Luzern muss neu an alle Privatspitäler eine Kostenbeteiligung leisten, die auf der Spitalliste des Wohnort- oder Standortkantons sind. Dies führt zu einer massiven Mehrbelastung des Kantons.</p> <p>Die Versicherer werden sich künftig auch an den Investitionskosten (Miete, Abschreibungen) der öffentlichen Spitäler beteiligen. Diese Kosten sind seit 2012 Bestandteil der neuen Fallpauschalen. Spätestens ab 2017 muss der Kostenteiler dieser Pauschalen mindestens 55 Prozent zulasten des Kantons und maximal 45 Prozent zulasten der Versicherer betragen. Bis dahin kann der Kanton den Vergütungsanteil zwischen 45 und 55 Prozent festlegen. Bis zum 1. Januar 2017 darf die jährliche Anpassung des Finanzierungsanteils ab erstmaliger Festsetzung höchstens 2 Prozentpunkte betragen</p>
Zeitraum	Seit 1. Januar 2012 gelten die freie Spitalwahl und die neuen Finanzierungsregeln.

Kostenfolgen Kanton	<p>2012: rund 9,4 Millionen Franken 2013: rund 11,8 Millionen Franken 2014: rund 18,6 Millionen Franken 2015: rund 23,4 Millionen Franken 2016: rund 29,0 Millionen Franken ab 2017: rund 34,2 Millionen Franken</p> <p>Die finanziellen Folgen der Revision können zurzeit nur grob abgeschätzt werden, weil die konkrete Umsetzung zum Teil noch unklar ist. So ist zum Beispiel noch nicht bekannt, wie hoch die Basispreise sein werden und welche Auswirkungen die freie Spitalwahl hat.</p> <p>Zusätzlich zu den genannten Beträgen fällt die Teuerung an. Die Teuerung im Gesundheitswesen wird höher geschätzt als die Teuerung des Landesindex der Konsumentenpreise: Für die nächsten Jahre ist von einer Teuerung von 4 Prozent pro Jahr auszugehen.</p>
Kostenfolgen Gemeinden	Ob die neue Spitalfinanzierung wegen kürzerer Aufenthaltsdauer in den Spitälern auch Auswirkungen auf die Spitex hat, kann heute noch nicht gesagt werden. Ob allfällige Mehrleistungen der Spitex durch die Einführung der Akut- und Übergangspflege finanziell kompensiert werden, soll mit einer Evaluation gemäss § 18 des Pflegefinanzierungsgesetzes vom 13. September 2010 untersucht werden.
Datenquelle	B 2 vom 24. März 2011 (Entwurf einer Änderung des Spitalgesetzes und damit zusammenhängender Erlasse [neue Spitalfinanzierung]), ergänzende und aktualisierte Auskünfte von der Dienststelle Gesundheit

Projekt/Thema	<p><i>Arbeit muss sich lohnen, Korrektur Prämienverbilligungen</i></p> <p>Das Prämienverbilligungsgesetz wird mit dem Ziel der Reduktion des Schwelleneffekts revidiert.</p>
Zeitraum	geplante Inkraftsetzung per 1. Juli 2013 mit Finanzwirksamkeit ab 1. Januar 2014
Kostenfolgen Kanton	Vorgesehen sind maximale Mehrkosten von rund 3,5 Millionen Franken.
Kostenfolgen Gemeinden	Vorgesehen sind maximale Mehrkosten von rund 3,5 Millionen Franken.
Datenquelle	Vernehmlassungsbotschaft zum Entwurf einer Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes

Projekt/Thema	<p><i>Änderung Arbeitslosenversicherung (Bundesrecht): Verkürzung der Anspruchsdauer führt schneller zur Aussteuerung</i></p>
Zeitraum	Im März 2011 war ein durch die Verkürzung der Anspruchsberechtigung begründeter Anstieg der Ausgesteuertenquote um 11 Prozent zu verzeichnen. Seither hat sich die Aussteuerungsquote wieder auf dem früheren Niveau eingependelt. Anzumerken ist zudem, dass diese Quote stark von der wirtschaftlichen Situation abhängt und dass bei weitem nicht alle Ausgesteuerten Bezügerinnen und Bezüger von wirtschaftlicher Sozialhilfe werden.
Kostenfolgen Kanton	keine Folgen
Kostenfolgen Gemeinden	unwesentliche Veränderung
Datenquelle	Gesundheits- und Sozialdemartement

Projekt/Thema	<i>Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen IFEG</i> Über die Umsetzung des Behindertenkonzepts entscheidet die Politik. Ein Mehrbedarf ist jedoch ausgewiesen.
Zeitraum	ab 2012
Kostenfolgen Kanton	Die Kosten werden zwischen Kanton und Gemeinden hälftig geteilt werden. Die Höhe der Kosten ist noch unbekannt.
Kostenfolgen Gemeinden	Die Kosten werden zwischen Kanton und Gemeinden hälftig geteilt werden. Die Höhe der Kosten ist noch unbekannt.
Datenquelle	Gesundheits- und Sozialdepartement

6.5 Zukünftige Veränderungen im Bereich Justiz und Sicherheit

Projekt/Thema	<i>Kindes- und Erwachsenenschutzrecht</i> (bisher: Vormundschaftsrecht) Die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches zum Erwachsenenschutz, zum Personenrecht und zum Kindesrecht tritt am 1. Januar 2013 in Kraft. Auf diesen Zeitpunkt hin ist die Organisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes im Kanton Luzern den bundesrechtlichen Anforderungen anzupassen. Diese sehen vor, dass die anordnende Behörde künftig eine interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörde sein muss, welche aus mindestens drei Mitgliedern besteht. Der Kindes- und Erwachsenenschutz soll aber weiterhin eine Gemeindeaufgabe bleiben, und für die Organisation der neuen Fachbehörden sollen die Gemeinden zuständig sein. Diese Zuordnung entspricht der von Kantonsrat und Regierungsrat seit über zehn Jahren verfolgten Strategie, die den Gemeinden durch strukturelle Reformen ermöglicht, auch Aufgaben, die stetig komplexer werden, weiterhin wahrzunehmen.
Zeitraum	ab 1. Januar 2013
Kostenfolgen Kanton	0,8 Millionen Franken
Kostenfolgen Gemeinden	Die Behördenorganisation im Kinderschutz- und Vormundschaftswesen (Administration, Entscheide, Abklärungen) kostet heute im Kanton Luzern rund 5,25 Millionen Franken. Zusammen mit den Kosten für die Mandatsführung belaufen sich die Kosten auf rund 15,75 Millionen Franken. Die neue Fachbehördenorganisation wird schätzungsweise rund 12,5 Millionen Franken kosten, was zusammen mit den Aufwendungen für die Mandatsführung Gesamtkosten von rund 23 Millionen Franken ergibt. Die Mehrkosten gegenüber heute betragen somit rund 7 Millionen Franken. Die Neuorganisation hat für die einzelnen Gemeinden unterschiedliche Auswirkungen, je nachdem wie eng die Gemeinden bereits mit den Sozialberatungszentren zusammenarbeiten. Gemeinden mit eigenen Vormundschaftssekretariaten werden höhere finanzielle Kosten zu tragen haben.
Datenquelle	B 13 vom 23. August 2011 (Entwurf einer Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch [Einführung neues Kindes- und Erwachsenenschutzrecht]), Gesetzessammlung des Kantons Luzern, S. 25; sowie IFAP

Projekt/Thema	<i>Kantonspolizei</i>
	Zusammenlegung der Korps von Stadtpolizei Luzern und Kantonspolizei Luzern
Zeitraum	seit 1. Januar 2010; seit 1. Januar 2013 kommen die Kosten erstmals voll zum Tragen
Kostenfolgen Kanton	2010: +0,6 Millionen Franken 2011: +3,6 Millionen Franken 2012: +6,6 Millionen Franken ab 2013: jährlich + 9,6 Millionen Franken
	Die einmaligen Kosten werden gemäss dem Planungsbericht über die Leistungen und Ressourcen der Kantonspolizei (B 58 vom 22. April 2008) durch die Stadt und den Kanton Luzern gemeinsam getragen.
Kostenfolgen Gemeinden	betrifft nur die Stadt Luzern: 2010: –0,6 Millionen Franken 2011: –3,6 Millionen Franken 2012: –6,6 Millionen Franken ab 2013: jährlich –9,6 Millionen Franken
	Die einmaligen Kosten werden gemäss dem Planungsbericht über die Leistungen und Ressourcen der Kantonspolizei (B 58 vom 22. April 2008) durch die Stadt und den Kanton Luzern gemeinsam getragen.
Datenquelle	Bericht über die Zusammenlegung der Stadtpolizei Luzern mit der Kantonspolizei vom 4. Mai 2010, Ernst Röthlisberger, Projektleiter Luzerner Polizei

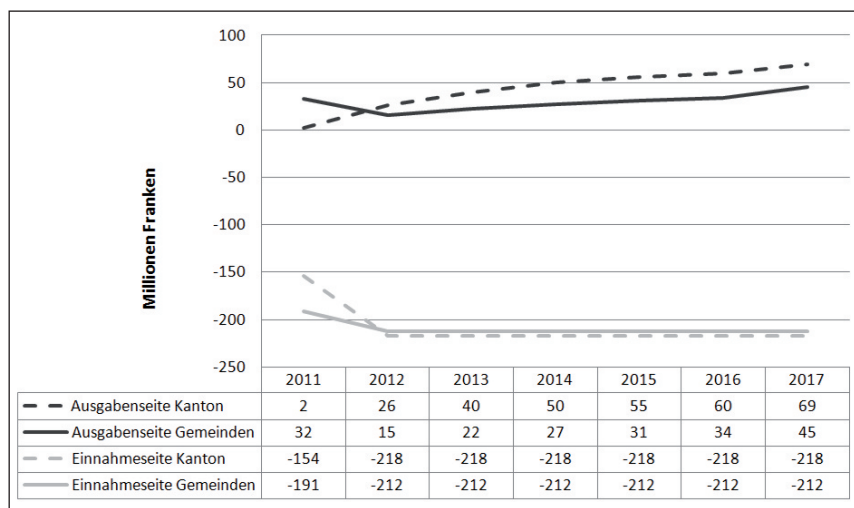
Projekt/Thema	<i>Zivilschutz</i>
	Überprüfung einer Kantonalisierung des Zivilschutzes
Zeitraum	Beginn des Projektes: Oktober 2011; Bericht an den Regierungsrat Ende 2012; allfällige Umsetzung 2013
Kostenfolgen Kanton	Falls eine Kantonalisierung favorisiert wird, kann dies zur Folge haben, dass eine der folgenden drei Varianten gewählt wird: a. die Gemeinden finanzieren über einen Pro-Kopf-Beitrag weiterhin einen Anteil am Zivilschutz und können damit auch über entsprechende Leistungen verfügen (Kostenanteil entspricht etwa der heutigen Höhe), b. die Gemeinden übernehmen nur noch einen reduzierten Anteil der Kosten des Zivilschutzes (Pro-Kopf-Beitrag), c. die Kosten des Zivilschutzes werden vollständig durch den Kanton übernommen. Der Aufwand der Gemeinden für den Zivilschutz liegt heute bei rund 4 bis 5 Millionen Franken (geschätzt aufgrund der Zahlen für die Botschaft B 176 Entwürfe eines Gesetzes über den Bevölkerungsschutz sowie eines Gesetzes über den Zivilschutz vom 26. Januar 2007). Beim Kanton könnte also ein maximaler Mehraufwand von rund 4 bis 5 Millionen Franken entstehen.
Kostenfolgen Gemeinden	Die Gemeinden könnten maximal um die gleiche Summe entlastet werden.
Datenquelle	Projektbeschrieb Justiz- und Sicherheitsdepartement vom 29. August 2011

6.6 Zwischenfazit: Zukünftige Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden

Die untenstehende Grafik zeigt die Kostenfolgen der oben beschriebenen Projekte für Kanton und Gemeinden in der Summe (Daten zur Grafik vgl. zugehörige Tabelle). Es zeigt sich, dass die erwarteten Ausgaben infolge neuer Projekte sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden ansteigen. Aufgrund der neuen Pflegefinanzierung haben die Gemeinden seit dem Jahr 2011 einen markanten Anstieg der Kosten zu verzeichnen, der im Jahr 2012 allerdings durch die Anpassung des Kostenteilers bei den Volksschulen teilweise kompensiert wird. Ab dem Jahr 2014 nehmen die Kosten bei Kanton und Gemeinden gleichermassen zu.

Die erwarteten Einnahmen gehen sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden wegen der Folgen der Steuergesetzrevisionen zurück. Beim Kanton werden infolge der wahrscheinlichen Ausfälle des Gewinnanteils der SNB zusätzliche Ertragsausfälle erwartet.

Es versteht sich von selbst, dass diese Zusammenstellung nur einen Teilbereich der Zukunft zu beschreiben versucht. Die laufenden Aufgaben, bei denen sich keine direkten Lastenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden abzeichnen, sind hier ausgeblendet, obwohl es dort vielleicht grosse Veränderungen bei den Kosten geben wird (z.B. Entwicklung Schüler- oder Studierendenzahlen). Zudem werden im Zeitraum bis 2017 zahlreiche weitere Projekte realisiert werden, die heute noch nicht bekannt sind. Auch diese können verständlicherweise nicht berücksichtigt werden. Die vorliegenden Schätzungen zeigen jedoch auf, dass weder der Kanton noch die Gemeinden systematisch mit neuen Aufgaben mehrbelastet werden.



Datenquellen: siehe Kapitel 6.2–6.5

Abb. 45: Finanzielle Auswirkungen ausgewählter wichtiger Projekte auf Kanton und Gemeinden 2011–2017

Folgen für...	Kanton (in Millionen Franken)							Gemeinden (in Millionen Franken)						
Projekte "Ausgabenseite"	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ausbau schul- und familienergänzende Tagesstrukturen			4	4	4	4	4			8	8	8	8	8
2. Kindergartenjahr/Basisstufe							3,8							11,5
Kostenteiler Volksschule (75:25)		14,3	14,3	14,3	14,3	14,3	14,3		-14,3	-14,3	-14,3	-14,3	-14,3	-14,3
Arbeitsplatz Schule						0,5	1			1	2	4,5	7,5	7,5
Neue Schulverwaltungssoftware														
(Zahlen für Gemeinden noch nicht berechnet. Annahme Aufteilung analog Kostenteiler der Volksschule)					0,25	0,35	0,5				0,75	1,0	1,5	1,5
Kantonalisierung heilpädagogische Tagesschulen und Früherziehung														
Musikschulen	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	-4,0	-4,0	-4,0	-4,0	-4,0	-4,0	-4,0
Kulturlastenausgleich (Annahme, dass Ausgleich ab 2012 gleich hoch bleibt)	-4,3	-4,4	-4,4	-4,4	-4,4	-4,4	-4,4							
Lunet (Annahme: kantonale Kosten der Inbetriebnahme auf zwei Jahre verteilt)				0,4	0,4							0,56	0,56	0,56
LuTax jährliche Kosten (ein kleiner Teil der Kosten fällt bereits früher an)			1,2	1,2	1,2	1,2	1,2		1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35
LuTax Investitionen (2010 und 2011 fallen je 3.4 Mio. Fr. beim Kanton an, Annahme: die restlichen Kosten fallen gleichmässig über weitere vier Jahre an)	3,4	1,23	1,23	1,23	1,23			0,16	0,16	0,16	0,16			
LUTAX Einsparungen			-2,24	-2,24	-2,24	-2,24	-2,4		-3,64	-3,64	-3,64	-3,64	-3,64	-4,17
Finanzausgleich			4,0	4,0	4,0	4,0	4,0		-4,0	-4,0	-4,0	-4,0	-4,0	-4,0
Pflegefinanzierung	-5,0	-5,0	-5,0	-5,0	-5,0	-5,0	-5,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0
Spitalfinanzierung		9,4	11,8	18,6	23,4	29	34,2							
Arbeit muss sich lohnen, Korrektur				3,5	3,5	3,5	3,5				3,5	3,5	3,5	3,5
Änderung Arbeitslosenversicherung														
IFEG														
Die Kosten werden zwischen Kanton und Gemeinden hälftig geteilt werden. Die Höhe der Kosten ist noch unbekannt.														
Kindes- und Erwachsenenschutzrecht			0,8	0,8	0,8	0,8	0,8		7	7	7	7	7	7
Kantonspolizei	3,6	6,6	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	-3,6	-6,6	-9,6	-9,6	-9,6	-9,6	-9,6
Zivilschutz (Projektausgang noch ungewiss)														
	2	26	40	50	55	60	69	32	15	22	27	31	34	45
Projekte "Einnahmenseite"	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Revision Steuergesetz 2008	-112	-112	-112	-112	-112	-112	-112	-137	-137	-137	-137	-137	-137	-137
Revision Steuergesetz 2011	-42	-58	-58	-58	-58	-58	-58	-54	-75	-75	-75	-75	-75	-75
Gewinnanteil SNB														
(Zahlen entsprechen Ertragsausfall gegenüber 2009, Annahme, dass Entwicklung ab 2015 gleich weiterverläuft)		-47,5	-47,5	-47,5	-47,5	-47,5	-47,5							
	-154	-218	-218	-218	-218	-218	-218	-191	-212	-212	-212	-212	-212	-212

Datenquellen: siehe Kapitel 6.2–6.5

Abb. 46: Finanzielle Auswirkungen ausgewählter wichtiger Projekte auf Kanton und Gemeinden 2011–2017 (Zahlenübersicht)

7 Fazit

Die Aufgabenteilung wird sowohl von den Gemeinden als auch vom Kanton grundsätzlich für gut befunden. Auch die Verteilungsgerechtigkeit wird eingehalten: Angesichts des grossen Umverteilungsvolumens sind die Abweichungen von der Globalbilanz gering. Das Monitoring der C-Projekte kann abgeschlossen werden. Wir konnten auch aufzeigen, dass die Gemeinden gut in das Projekt Finanzreform 08 einbezogen wurden. Der Blick in die Zukunft zeigt ferner, dass Aufgaben mit kostensteigernden Tendenzen sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden auszumachen und somit die Risiken etwa gleich verteilt sind.

Trotzdem gibt es ein Verbesserungspotenzial. Für verschiedene Aufgaben wurden in Workshops Verbesserungsvorschläge ausgearbeitet. Insbesondere bei Verbundaufgaben ist die Einhaltung des Äquivalenzprinzips schwierig. In einigen Fällen ist der finanzielle Beitrag der Gemeinden im Verhältnis zu ihren Mitbestimmungsmöglichkeiten zu gross, allen voran bei der Volksschule. Um hier die Situation zu verbessern, kann entweder der Kostenteiler angepasst oder es können die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Gemeinden erhöht werden. Ersterem wird von Kanton und Gemeinden klar der Vorzug gegeben. Weil aber die Überprüfung der Globalbilanz der Finanzreform 08 kein Ungleichgewicht zuungunsten der Gemeinden aufweist, drängt sich von dieser Seite her keine Kompensation auf, die als Erhöhung des kommunalen Kostenanteils an der Volksschule ausgestaltet werden könnte. Es stellt sich somit die Frage, ob eine Anpassung dieses Kostenteilers mit einem Steuerfussabtausch oder anderen Kompensationsmassnahmen verbunden werden soll.

Die Gewährleistung einer guten Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist eine Daueraufgabe. Das Umfeld, in dem sich Kanton und Gemeinden bewegen, ist dynamisch. Insbesondere die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden respektive zwischen dem Kanton und dem VLG mit seinen Fachbereichen ist dauernd zu optimieren. Bei jeder neuen Aufgabe der öffentlichen Hand und bei allen Veränderungen von Aufgaben gilt es auf eine ausgewogene Verteilung auf die beiden Staatsebenen zu achten.

8 Massnahmen

Wir haben die Ergebnisse der Evaluation zur Finanzreform 08 analysiert und die Vorschläge aus den Expertenworkshops geprüft. Unser Rat will die folgenden sieben Verbesserungsmassnahmen umsetzen, um die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden weiter zu optimieren (die Nummerierung beinhaltet keine Priorisierung, sondern folgt der funktionalen Gliederung der Staatsaufgaben):

1. Massnahme

Der Leistungsauftrag der Polizei und somit der Umfang der Aufgabe «öffentliche Sicherheit» ist in Bezug auf die Abgrenzung zu den Gemeindeaufgaben zu klären.

2. Massnahme

Im Bereich der Volksschule anerkennen wir, dass das Äquivalenzprinzip grundsätzlich verletzt ist. Damit das Äquivalenzprinzip zwischen Kanton und Gemeinden eingehalten werden kann, gibt es zwei Möglichkeiten: Anpassung des Kostenteilers oder Anpassung der Mitsprache.

Zur ersten Möglichkeit: Um einen Kostenteiler von 50:50 zu realisieren, müsste der Kanton rund 137,5 Millionen Franken zusätzliche Mittel aufwenden. Weil die Überprüfung der Globalbilanz der Finanzreform 08 kein finanzielles Ungleichgewicht zuungunsten der Gemeinden aufweist, ist eine Übernahme dieser Mehrkosten durch den Kanton als Kompensation für eine Mehrbelastung der Gemeinden infolge der Finanzreform 08 nicht gerechtfertigt. Die Untersuchungen zeigen auch, dass die weiteren Aufgaben der richtigen Staatsebene zugeordnet sind. Bei den C-Projekten ist die Aufgabenteilung noch nicht abschliessend geregelt. Aber es handelt es sich dabei nicht um Aufgaben, welche die finanzielle Dimension der Volksschule erreichen. Somit stellt die Übertragung zusätzlicher Aufgaben an die Gemeinden keine valable Kompensation für die Finanzierung zusätzlicher Volksschulkosten durch den Kanton dar. Einen Steuerfussabtausch zur Finanzierung der zusätzlichen kantonalen Kosten lehnt unser Rat aus folgenden Gründen ab:

- Der Kanton Luzern hat den Staatssteuerfuss gesenkt, um die steuerliche Belastung zu reduzieren. Ein Steuerfussabtausch könnte dazu führen, dass die Steuerbelastung im Kanton Luzern am Schluss höher ist als heute, weil die Gemeinden ihre Steuerfüsse nicht im selben Umfang senken, wie der Kanton den Steuerfuss erhöht.
- Wenn der Steuerfuss für die Gemeinden beim Abtausch rechtsverbindlich festgelegt wird, schränkt dies die Gemeindeautonomie ein. Die Finanzautonomie der Einwohnerinnen und Einwohner dieser Gemeinde würde für mindestens ein Jahr aufgehoben.
- Die Auswirkungen eines Steuerfussabtauschs sind für die einzelne Gemeinde, je nach dem Anteil der Steuern am Gemeindehaushalt, sehr unterschiedlich. Mit dem Abtausch müsste der Steuerfuss in allen Gemeinden um ein identisches Ausmass gesenkt werden. Gemeinden mit einem tiefen Steuerfuss würden viel mehr Steuereinnahmen verlieren als Gemeinden mit einem hohen Steuerfuss.

Somit bleibt nur noch die zweite Möglichkeit, um das Äquivalenzprinzip bei der Volksschule zu erfüllen: *Eine bessere Zusammenarbeit mit den Gemeinden bei der Volksschule*: Dazu sollen die Gemeinden frühzeitig und wirksam mit einer angemessenen Anzahl Personen in Schulprojekte mit einbezogen und die Projektpläne gemeindefreundlicher gestaltet werden.

3. Massnahme

Weiter ist im Bereich der Volksschule die Information und die Kommunikation von den kantonalen zu den kommunalen Stellen beziehungsweise von den Verbänden zu den Schulbehörden zu verbessern. Dies ist allerdings nicht nur eine kantonale Aufgabe, sondern muss gemeinsam mit dem Verband Luzerner Gemeinden (VLG) erarbeitet werden.

4. Massnahme

Bei der Aufgabe «Sozialhilfe für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene» ist der Übergang der Zuständigkeit vom Kanton an die Gemeinden nach Ablauf von zehn Jahren zu verbessern. Diese Frage soll im Rahmen der Totalrevision des Sozialhilfegesetzes besprochen werden. Wir haben einen entsprechenden Projektauftrag im März 2012 erteilt, und das Projekt wurde in Zusammenarbeit mit dem Verband Luzerner Gemeinden gestartet. Zudem sollen im Rahmen der «Integrationsstrategie 2014» Leitsätze, Zielsetzungen und Massnahmen zur gezielteren Integrationsförderung erarbeitet werden.

5. Massnahme

Die Vorschläge zur Verbesserung der Situation bei den Sonderschulen und den Heimen von Sonderschulen bilden die Erfahrungen vor der Umsetzung der letzten Teilrevision des Gesetzes über die Volksschulbildung ab. Seit dem 1. August 2011 ist die Sonderschulung eine kantonale Aufgabe, und der Fachdienst für Sonderschulabklärungen der Dienststelle Volksschulbildung hat neu einen wesentlichen Teil der

Sonderschulabklärungen übernommen. Die Analyse des Zustandes vor dieser Teilrevision hat nämlich deutlich gezeigt, dass die einzelnen schulpyschologischen Dienste diese Aufgabe bei verschiedenen eher seltenen Behinderungen nicht rechtzeitig oder fachlich zu wenig kompetent ausführen konnten. Die Anliegen der Gemeinden sind heute somit zum Teil bereits erfüllt. Weil es sich bei den Sonderschulen und den Heimen für Sonderschulen um Aufgabenbereiche handelt, in denen es in letzter Zeit viele Veränderungen gab, *soll die Dienststelle Volksschulbildung zusammen mit dem VLG die kommunalen Behörden nochmals besser über die vorhandenen Angebote informieren.* Wir halten jedoch fest, dass es sich bei dieser Information nicht nur um eine Bringschuld des Kantons, sondern auch um eine Holschuld der Gemeinden handelt.

6. Massnahme

Die Verbundaufgabe «öffentlicher Agglomerationsverkehr und öffentlicher Regionalverkehr» wird vom Verkehrsverbund Luzern (VVL) gut erfüllt. Obwohl der Verbundrat in seiner Mehrheit aus Gemeindevertretern besteht, fühlen sich die Gemeinden vom VVL teilweise zu wenig repräsentiert. *Der VVL soll deshalb zusammen mit dem VLG eine bessere Information der Gemeinden prüfen und allenfalls umsetzen.*

7. Massnahme

Die finanzielle Entwicklung von Kanton und Gemeinden soll in regelmässigen Abständen evaluiert werden, und die Ergebnisse sollen in einem Bericht festgehalten werden.

9 Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, von unserem Planungsbericht über die Wirkung und die Zielerreichung der Finanzreform 08 in zustimmendem Sinn Kenntnis zu nehmen.

Luzern, 29. Mai 2012

Im Namen des Regierungsrates
Die Präsidentin: Yvonne Schärli-Gerig
Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

**Kantonsratsbeschluss
über den Planungsbericht über die Wirkung
und die Zielerreichung der Finanzreform 08
(Wirkungsbericht Finanzreform 08)**

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,
nach Einsicht in den Bericht des Regierungsrates vom 29. Mai 2012,
beschliesst:

1. Vom Planungsbericht über die Wirkung und die Zielerreichung der Finanzreform 08 (Wirkungsbericht Finanzreform 08) wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates
Die Präsidentin:
Der Staatsschreiber:

Verzeichnis der Beilagen

Anhang 1 Fragebogen

Anhang 2 Ecoplan, Wirkungsbericht Finanzreform 08/2012, 22. Februar 2012

Fragebogen für eine Gemeindeaufgabe

Frage 2

Liegen die Finanzierung der Aufgabe, die Verantwortlichkeit für den Vollzug sowie Befugnis zur Ausgestaltung der Aufgabe in einer Hand (AKV-Prinzip)? Bitte beantworten Sie dazu folgende Fragen.

Mehrfachantwort möglich

	Gemeinden	Kanton	Bund	Weiss nicht
Wer finanziert die Aufgabe?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wer ist für den Vollzug verantwortlich?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wer bestimmt über die Ausgestaltung der Aufgabe?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Falls nicht alle Kreuze in derselben Spalte liegen: Was ist der Grund dafür, dass die Finanzierung, die Verantwortlichkeit für den Vollzug und die Befugnis zur Ausgestaltung dieser Aufgabe nicht in einer Hand liegen?

Frage 3

Sind die Gemeinden in der Lage, die Aufgabe zu erfüllen, oder wäre die Aufgabe auf einer anderen politischen Ebene (Kanton/Bund) besser aufgehoben?

- ☒ Gemeinden sind in der Lage die Aufgabe zu erfüllen.
☐ Aufgabe wäre beim Bund besser aufgehoben.
☐ Aufgabe wäre beim Kanton Besser aufgehoben.
☐ Weiss nicht/Keine Angabe

Frage 4

Weshalb wäre die Aufgabe beim Kanton oder beim Bund besser aufgehoben?

Frage 5

Haben sich bei dieser Aufgabe die Leistungen durch die Finanzreform 2008 in Qualität und Menge verändert?

- ☐ ja
☒ nein
☐ Weiss nicht/Keine Angabe

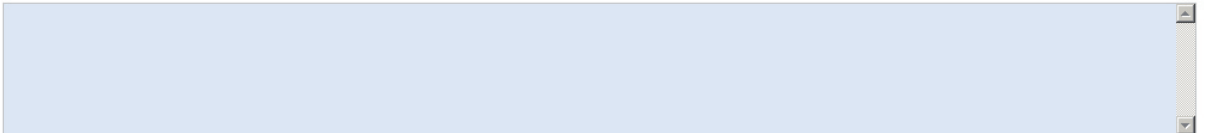
Frage 6

Wo gibt es Veränderungen bei den Leistungen in Menge und Qualität?

A large, empty rectangular text input field with a thin black border and a vertical scrollbar on the right side.**Frage 7**

Hat die Finanzreform 08 zu Veränderungen (bessere/schlechtere Wirkung) bei den von der Aufgabe betroffenen Bürgerinnen und Bürgern geführt?

- ☐ ja
- ☒ nein
- ☐ Weiss nicht/Keine Angabe

A large, empty rectangular text input field with a light blue background, a thin black border, and a vertical scrollbar on the right side.**Frage 8**

Wo gibt es Veränderungen bei den Zielgruppen?

A large, empty rectangular text input field with a thin black border and a vertical scrollbar on the right side.

Fragebogen für eine Kantonsaufgabe

Frage 9

Liegen die Finanzierung der Aufgabe, die Verantwortlichkeit für den Vollzug sowie die Befugnis zur Ausgestaltung der Aufgabe in einer Hand (AKV-Prinzip)?
Bitte beantworten Sie dazu die folgenden Fragen.

Mehrfachantwort möglich

	Gemeinden	Kanton	Bund	Weiss nicht
Wer finanziert die Aufgabe?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wer ist für den Vollzug verantwortlich?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wer bestimmt über die Ausgestaltung der Aufgabe?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Falls nicht alle Kreuze in derselben Spalte liegen: Was ist der Grund dafür, dass die Finanzierung, die Verantwortlichkeit für den Vollzug und die Befugnis zur Ausgestaltung dieser Aufgabe nicht in einer Hand liegen?

Frage 10

Wären die Gemeinden in der Lage, diese Aufgabe zu übernehmen?

- ☒ ja
☐ nein
☐ Weiss nicht/Keine Angabe

Frage 11

Bitte begründen Sie, weshalb die Gemeinde in der Lage wäre, die Aufgabe zu übernehmen.

Frage 12

Haben sich bei dieser Aufgabe die Leistungen durch die Finanzreform 08 in Qualität und Menge verändert?

- ☐ ja
☒ nein
☐ Weiss nicht/Keine Angabe

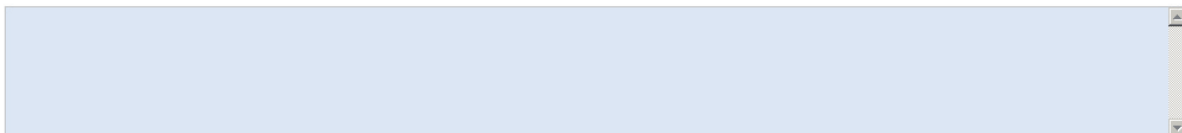
Frage 13

Wo gibt es Veränderungen bei den Leistungen in Menge und Qualität?

**Frage 14**

Hat die Finanzreform 08 zu Veränderungen (bessere/schlechtere Wirkung) bei den von der Aufgabe betroffenen Bürgerinnen und Bürgern geführt?

- ☐ ja
☒ nein
☐ Weiss nicht/Keine Angabe

**Frage 15**

Wo gibt es Veränderungen bei den Zielgruppen?



Fragebogen für eine Verbundaufgabe

Frage 16

Bei Verbundaufgaben müssen die Finanzierung der Aufgabe, die Verantwortlichkeit für den Vollzug sowie die Befugnis zur Ausgestaltung der Aufgabe klar geregelt sein. Ist das bei dieser Massnahme bei allen drei Aspekten der Fall?

- ☒ ja
☐ nein
☐ Weiss nicht/Keine Angabe

Frage 17

Wenn nein: Bei welchen oder welchem der drei Aspekte (Finanzierung der Aufgabe, Verantwortlichkeit für den Vollzug, Befugnis zur Ausgestaltung der Aufgabe) sind Verantwortlichkeiten nicht klar geregelt und woran machen Sie dies fest?

Frage 18

Entspricht der Anteil, den der Kanton an der Finanzierung der Verbundaufgabe leistet seinem Einfluss bei dieser Aufgabe?

- ☐ ja
☐ nein
☒ Weiss nicht/Keine Angabe

Frage 19

Bitte begründen Sie, weshalb der Anteil, den der Kanton an der Finanzierung der Verbundaufgabe leistet, nicht seinem Einfluss bei dieser Aufgabe entspricht.

Frage 20

Wären die Gemeinden in der Lage, diese Aufgabe allein zu erfüllen?

- ☐ ja
☒ nein
☐ Weiss nicht/Keine Angabe

Frage 21

Weshalb ist die Aufgabe trotzdem als Verbundaufgabe geregelt?

Frage 22

Haben sich bei dieser Aufgabe die Leistungen durch die Finanzreform in Qualität und Menge verändert?

- ☐ ja
☒ nein
☐ Weiss nicht/Keine Angabe

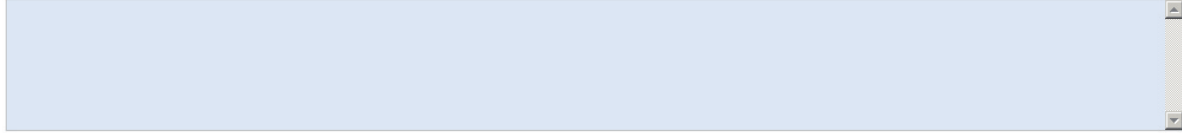
Frage 23

Wo gibt es Veränderungen bei den Leistungen in Menge und Qualität?

Frage 24

Hat die Finanzreform 08 zu Veränderungen (bessere/schlechtere Wirkung) bei den von der Aufgabe betroffenen Bürgerinnen und Bürgern geführt?

- ☐ ja
☒ nein
☐ Weiss nicht/Keine Angabe

**Frage 25**

Wo gibt es Veränderungen bei den Zielgruppen?



Wirkungsbericht Finanzreform 08 / 2012

Kostenentwicklung bei Kanton und Gemeinden

Schlussbericht

22. Februar 2012

zuhanden des Finanzdepartements des Kantons Luzern

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Wirkungsbericht
Finanzreform 08 / 2012
Untertitel: Kostenentwicklung bei Kanton und Gemeinden
Auftraggeber: Finanzdepartement des Kantons Luzern
Ort: Bern
Datum: 22. Februar 2012
Bezug: www.ecoplan.ch

Begleitung

Nicole Bachmann, Finanzdepartement Kanton Luzern
Otto Troxler, Finanzdepartement Kanton Luzern

Projektteam Ecoplan

Michael Marti
Christof Rissi

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Ecoplan

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Thunstrasse 22
CH - 3005 Bern
Tel +41 31 356 61 61
Fax +41 31 356 61 60
bern@ecoplan.ch

Postfach
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
Fax +41 41 872 10 63
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

	Inhaltsverzeichnis	2
	Abkürzungsverzeichnis	3
	Kurzfassung	4
1	Einleitung	7
1.1	Ausgangslage und Fragestellung	7
1.2	Mögliche Auslöser von Ungleichgewichten zwischen Staatsebenen	8
1.3	Vorgehen	9
1.4	Datengrundlage	10
2	Übersicht über die Auswirkungen der Finanzreform 08.....	12
2.1	Globalbilanz-Prognose der Finanzreform 08.....	12
2.2	Effektive Auswirkungen der Finanzreform 08.....	14
3	Entwicklung der öffentlichen Finanzen von 2006 bis 2010	18
3.1	Entwicklung auf aggregierter Ebene	18
3.2	Entwicklung in ausgewählten Aufgabenbereichen	21
4	Fazit	24
5	Anhang zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen.....	26
	Literaturverzeichnis	27

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
EL	Ergänzungsleistungen
GSK-Berufe	Berufe in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Kunst
IV	Invalidenversicherung
LUSTAT	Statistik Luzern; Statistikportal des Kantons Luzern
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
SPITEX	spitalexterne Hilfe, Gesundheits- und Krankenpflege
VLG	Verband Luzerner Gemeinden

Kurzfassung

a) Ausgangslage und Fragestellung

Per Anfang 2008 trat im Kanton Luzern die Finanzreform 08 in Kraft, welche die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sowie eine weiterreichende Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden realisierte. Mit dem Wirkungsbericht Finanzreform 08/2012 möchte das Finanzdepartement aufzeigen, inwiefern die Ziele der Finanzreform 08 realisiert wurden. Ecoplan wurde beauftragt, im Rahmen des Wirkungsberichts eine **Studie zur Haushaltsneutralität der Finanzreform 08** zwischen Kanton und der Gesamtheit der Luzerner Gemeinden zu erstellen.

Eine nachträgliche Überprüfung einer Globalbilanz ist nur grob möglich, denn die effektiven Veränderungen der öffentlichen Finanzen werden neben der Finanzreform 08 auch durch weitere Einflussfaktoren wie die Steuergesetzrevision 08 sowie die demografische und wirtschaftliche Entwicklung beeinflusst. Die Studie untersucht deshalb die Einhaltung der Haushaltsneutralität mit drei Betrachtungsweisen (vgl. auch Abbildung 1-1, S. 9):

- Vergleich der Globalbilanz-Prognose mit der effektiven Entwicklung 2007/2008
- Entwicklung der öffentlichen Finanzen auf aggregierter Ebene 2006-2010
- Entwicklung in ausgewählten Aufgabenbereichen 2006-2010.

Die Studie basiert auf der Statistik der öffentlichen Finanzen bzw. der funktionalen Gliederung der Laufenden Rechnung der Gesamtheit der Gemeinden und des Kantons Luzern für die Jahre 2006 bis 2010. Für den Zweck dieser Studie bieten diese Zahlen eine ausreichende Basis. Die Benutzung dieser Grundlagen ist mit aber gewissen Problemen behaftet, die so weit wie möglich eliminiert wurden. Dennoch ist die Belastbarkeit der Datengrundlage für die Interpretation der Ergebnisse beschränkt.

b) Vergleich zwischen Globalbilanz-Prognose und effektiven Veränderungen

Die folgende Abbildung zeigt den Vergleich zwischen der Globalbilanz-Prognose und den effektiv bei der Umsetzung der Finanzreform 08 eingetretenen Veränderungen in den betreffenden Konten auf. Es ist ein grober Vergleich: Die effektiven Veränderungen werden nicht nur von der Finanzreform 08 verursacht; andere Vorhaben sowie die demografische und wirtschaftliche Entwicklung spielen ebenfalls eine Rolle. Ausserdem werden nur finanziell bedeutende Veränderungen betrachtet.

Abbildung 1: Vergleich zwischen Globalbilanz-Prognose und effektiven Veränderungen 2007 / 2008 auf Basis Einzelkonten, Saldo, in Mio. CHF

(+ Entlastung / - Belastung)	Prognose gemäss Globalbilanz FR08		Effektive Veränderung im relevanten Konto 2007/2008		Abweichung zwischen effektiver Veränderung und Prognose FR08	
	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden
Total veränderte Aufgaben	-115.3	19.6	-115.6	19.8	-0.3	0.1
Total kantonale Einnahmen aus der NFA	142.8	-	186.1	-	43.3	-
Saldo	27.5	19.6	70.5	19.8	43.0	0.1

In Abschnitt 2.2 findet sich eine detaillierte Darstellung der überprüften Veränderungen infolge der Finanzreform 08.

Anhand der obigen Abbildung zeigt sich, dass die **Globalbilanz** relativ gut **eingehalten** wurde. Einzig die Einnahmen, die der Kanton aus dem neuen Finanzausgleich auf Bundesebene (NFA) erzielt, sind deutlich unterschätzt worden. Angesichts des gesamten Umverteilungsvolumens der Finanzreform 08 von rund 950 Mio. CHF sind die Abweichungen von der Prognose jedoch gering.

c) Entwicklung der öffentlichen Finanzen von 2006 bis 2010

Wie die Entwicklung der öffentlichen Finanzen von 2006 bis 2010 zeigt, hat der Kanton die Finanzreform 08 durch die NFA finanziert: Mit der Finanzreform 08 hat der Kanton Aufgaben im Umfang von rund 100 Mio. CHF übernommen, die mit Mehreinnahmen aus dem neuen Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen kompensiert worden sind. Seit der Reform zeigt sich sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden eine starke Kostendynamik. Durch die Steuergesetzrevision 08 stagnieren oder sinken hingegen die Steuereinnahmen. Die Rechnungsabschlüsse verschlechtern sich dadurch bis 2010 deutlich (vgl. Abschnitt 3.1).

In Bezug auf die Entwicklung in einzelnen Aufgabenbereichen lässt sich eine allgemeine Kostendynamik bei Kanton und Gemeinden feststellen. Verschiebungen der Anteile am gesamten Nettoaufwand sind vor allem durch die Finanzreform 08 bedingt: Beim Kanton haben sich Sonderschule und Prämienverbilligungen zu wichtigen Kostenblöcken entwickelt. Die Gemeinden werden bei der AHV/IV entlastet, die neu durch den Bund getragen wird. Vergleichsweise stark angestiegen sind die Kosten im Bereich Pflege und Betreuung sowie bei der Sonderschule (vgl. Abschnitt 3.2)

d) Fazit

Nach Ansicht der Autoren wurde die **Haushaltsneutralität** im Zuge der Finanzreform 08 **eingehalten**, denn angesichts des grossen Umverteilungsvolumens sind die Abweichungen relativ gering. Die Finanzreform führte 08 bislang zu keinem Ungleichgewicht zwischen Kanton und der Gesamtheit der Gemeinden. Inwiefern sich durch die **unterschiedliche Kostendynamik in verschiedenen Aufgabenbereichen** ein Ungleichgewicht in langer Frist entwickeln könnte, lässt sich mit den vorliegenden Daten nicht abschätzen. Abgesehen von den Bereichen Polizei und Justiz, Spitalfinanzierung (Kanton), wirtschaftliche Sozialhilfe sowie Pflege und Betreuung (Gemeinden) tragen jedoch sowohl Kanton wie Gemeinden bei den meisten wichtigen Aufgabenbereichen finanzielle Risiken gemeinsam.

Nicht Teil dieser Studie sind einerseits mögliche **zukünftige Kostenentwicklungen** aufgrund neuer Projekte und andererseits die **generelle Beurteilung der finanziellen Situation** des Kantons Luzern und der Gesamtheit der Luzerner Gemeinden. Die Entwicklung von 2008 bis 2010 zeigt eine starke Kostendynamik bei gleichzeitiger Stagnation der Steuereinnahmen, was auf eine generelle Verschlechterung der finanziellen Situation der öffentlichen Haushalte im Kanton Luzern hindeutet. Grössere Kostenfolgen dürfte die Umsetzung von beschlossenen Vorhaben auf Bundesebene (neue Spital- / Pflegefinanzierung, neues Kindes- und Erwachsenenschutzrecht) oder von innerkantonalen Projekten (z.B. im Volksschulbereich) verursachen.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Fragestellung

Per Anfang 2008 trat im Kanton Luzern die Finanzreform 08 in Kraft, welche die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sowie eine weiterreichende Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden realisierte. In dieser Reform sollte die Haushaltsneutralität zwischen Kanton und Gemeinden sichergestellt werden; d.h. es sollte keine Netto-Lastenverschiebung zwischen Kanton und Gemeinden erfolgen.¹ Einzige Ausnahme bildet die Beteiligung der Gemeinden an den Mehreinnahmen durch die NFA im Umfang von 20 Mio. CHF.

Mit dem Wirkungsbericht 2012 zeigt der Kanton auf, inwiefern die Haushaltsneutralität tatsächlich eingehalten werden konnte, ob die neue Aufgabenteilung ihren Zweck erfüllt, sowie den Stand der sogenannten C-Projekte, die aus verschiedenen Gründen nicht im Rahmen der Finanzreform 08 behandelt wurden. Der Wirkungsbericht wird durch eine gemischte Projektgruppe (Kanton, Verband Luzerner Gemeinden VLG) unter Mitwirkung eines Expertenpools erarbeitet. Im Rahmen der Arbeiten zum Wirkungsbericht wurde u.a. eine Umfrage unter den Gemeinden durchgeführt und deren Ergebnisse in verschiedenen Workshops mit Kantons- und Gemeindevertretern diskutiert. Für die Beurteilung der Haushaltsneutralität soll eine „Globalbilanz“ erstellt werden, die anhand der Laufenden Rechnung des Kantons sowie der Gesamtheit der Gemeinden aufzeigen soll, ob die beobachteten finanziellen Auswirkungen der Finanzreform 08 den prognostizierten Auswirkungen entsprechen. Der Wirkungsbericht 2012 wird ausserdem in einem prospektiven Teil auf zukünftige, für die öffentlichen Finanzen von Kanton und Gemeinden relevante Entwicklungen eingehen.

Das Finanzdepartement des Kantons Luzern hat EcoPlan beauftragt, eine Studie zur Haushaltsneutralität der Finanzreform 08 zu erstellen, die in den Wirkungsbericht 2012 einfließen soll. Die vorliegende Studie stellt dabei keine Globalbilanz im klassischen Sinn auf: Eine Globalbilanz ist ein zeitpunktbezogener Vergleich zwischen dem Status quo und möglichen Reformvarianten. Eine Globalbilanz wurde im Rahmen des Projekts Finanzreform 08 erstellt.² In der vorliegenden Studie soll vielmehr grob überprüft werden, ob sich die prognostizierten Veränderungen tatsächlich realisiert haben. Zusätzlich wird die Einhaltung der Haushaltsneutralität aus einer breiteren Perspektive betrachtet. Konkret wird analysiert, wie sich die Finanzen von Kanton und Gemeinden im Zeitraum von 2006 bis 2010 als Ganzes entwickelt haben und ob aus dieser Perspektive in den letzten Jahren eine zwischen Kanton und Gemeinden ausgeglichene Entwicklung erfolgte.

¹ Regierungsrat des Kantons Luzern (2007), Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Entwurf eines Gesetzes über die Verteilung und die Finanzierung der Aufgaben im Kanton Luzern (Mantelerlass zur Finanzreform 08). B 183.

² Vgl. Regierungsrat des Kantons Luzern (2007), Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Entwurf eines Gesetzes über die Verteilung und die Finanzierung der Aufgaben im Kanton Luzern (Mantelerlass zur Finanzreform 08). B 183. Anhang 4.

1.2 Mögliche Auslöser von Ungleichgewichten zwischen Staatsebenen

Im Fokus der Untersuchung liegen die Auswirkungen der Finanzreform 08 auf die Kantons- und Gemeindefinanzen. Daneben interessiert aber auch, ob die Verteilung der Aufgaben und insbesondere die resultierende Kostenlast im zeitlichen Verlauf in einem ausgeglichenen Verhältnis zwischen den Staatsebenen stehen. Das finanzielle Gleichgewicht zwischen verschiedenen Staatsebenen kann im Zeitverlauf aus verschiedenen Gründen verloren gehen. Auslöser für die Entstehung von Ungleichgewichten zwischen den Staatsebenen sind typischerweise:³

- **Grosse Aufgabenreformen:** Die Umsetzung der NFA wurde im Kanton Luzern mit einer eigenen Aufgabenreform verknüpft, welche die Haushaltsneutralität zwischen Kanton und Gemeinden gewährleisten sollte (Finanzreform 08).
- **Kostenverlagerungen** zwischen den Staatsebenen durch Anpassung der Aufgabenteilung und/oder der Finanzierungsregeln innerhalb eines Aufgabenbereichs ("intra-sektorale Verlagerung") oder durch Verlagerung von Kosten in Bereiche, wo eine Staatsebene in grösserem Mass für die Finanzierung zuständig ist ("inter-sektorale Verlagerung").
- **Einsparungen übergeordneter Staatsebenen**, welche kompensatorische Ausgaben in anderen Bereichen der unteren Staatseben nötig machen.
- **Steuerreformen** auf nationaler oder kantonaler Ebene, die zu unterschiedlich hohen Einnahmenverlusten für Kanton oder Gemeinden führen.
- **Kostensteigerungen** bei der Aufgabenerfüllung ("Kostendynamik"), sei es durch eine Erhöhung von Anforderungen durch die übergeordnete Ebene oder allgemeine Kostensteigerungen in Bereichen, die nur von Kanton oder Gemeinden finanziert werden.

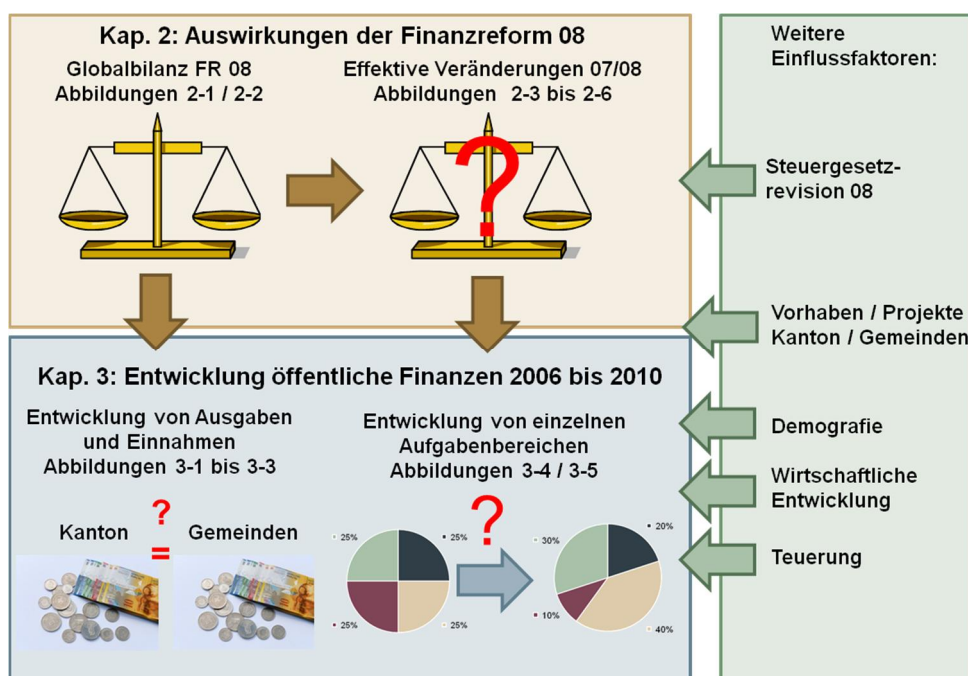
In der vorliegenden Studie interessiert neben der Finanzreform 08, ob sich infolge der allgemeinen Kostendynamik oder der Steuergesetzrevision 08, die im gleichen Zeitraum erfolgten, Auswirkungen auf das finanzielle Gleichgewicht zwischen Kanton und Gemeinden ergeben. Wesentliche Kostenverlagerungen oder Auswirkungen durch Einsparungen übergeordneter Ebenen werden im Zeitraum von 2006 bis 2010 ausserhalb der Finanzreform 08 und der Steuergesetzrevision 08 keine erwartet.

³ In Anlehnung an Ecoplan (2010), Kostenverlagerungen zu Lasten der Städte, Schweizerischer Städteverband.

1.3 Vorgehen

In dieser Studie soll nicht die Globalbilanz der Finanzreform 08 an sich überprüft werden, sondern inwiefern ein zentrales Ziel der Reform, die Einhaltung der Haushaltsneutralität zwischen Kanton und Gemeinden, realisiert worden ist. Die Haushaltsneutralität kann im engeren Sinn an den effektiven Veränderungen in den von der Finanzreform 08 betroffenen Aufgabenbereichen gemessen werden, oder im weiteren Sinn an der generellen finanziellen Entwicklung von Kanton und Gemeinden. In jedem Fall gibt es neben der Finanzreform 08 weitere Einflussfaktoren auf das Ergebnis. Die folgende Abbildung zeigt diese Zusammenhänge und stellt das Vorgehen für diese Studie dar.

Abbildung 1-1: Vorgehen



Im folgenden Abschnitt wird zunächst die Datengrundlage vorgestellt und diskutiert. Anschliessend werden die prognostizierten Auswirkungen der Finanzreform 08 anhand der Globalbilanz kurz im Überblick dargestellt (Abschnitt 2.1) und anhand der effektiv beobachtbaren Veränderungen soweit möglich überprüft (Abschnitt 2.2). Um ein umfassenderes Bild der Entwicklung der öffentlichen Finanzen zu erhalten, wird im Kapitel 3 die Entwicklung der öffentlichen Finanzen von Kanton und Gemeinden von 2006 bis 2010 auf einer aggregierten Ebene aufgezeigt (Abschnitt 3.1), sowie die Entwicklung in ausgewählten Aufgabenbereichen analysiert (Abschnitt 3.2). Abschliessend werden die gewonnenen Erkenntnisse im Fazit im Hinblick auf die Einhaltung der Haushaltsneutralität bewertet.

1.4 Datengrundlage

Als Grundlage für die Analyse der Entwicklung von Kantons- und Gemeindefinanzen dient die Laufende Rechnung der Jahre 2006 bis 2010. Die Kantonsdaten wurden vom Finanzdepartement zur Verfügung gestellt. Die Gemeindedaten stammen von LUSTAT – Statistik Luzern, welche diese jeweils von den Gemeinden erhält, die gelieferten Daten konsolidiert und aggregiert. Daneben standen auch Daten für 9 Einzelgemeinden zur Verfügung. Diese ergänzenden Daten wurden für die vorliegende Studie nicht speziell ausgewertet, aber für die Validierung der aggregierten Gemeindedaten verwendet.

Die Finanzdaten der Laufenden Rechnung liegen in Form des Nettoaufwands der Einzelkonten auf dem „Dreisteller“⁴ der funktionalen Gliederung vor. Die konsolidierten Zahlen des Kantons unterscheiden für die Gemeinden dabei insgesamt rund 140 Einzelkonten in 10 Hauptbereichen, die alle wesentlichen öffentlichen Aufgaben abbilden sollen:⁵

- 0) Allgemeine Verwaltung
- 1) Öffentliche Sicherheit
- 2) Bildung
- 3) Kultur und Freizeit
- 4) Gesundheit
- 5) Soziale Wohlfahrt
- 6) Verkehr
- 7) Umwelt und Raumordnung
- 8) Volkswirtschaft
- 9) Finanzen und Steuern

Zwischen den Gemeinden bestehen grosse Unterschiede hinsichtlich der Ausgaben für einzelne Aufgabenbereiche. Grössere Gemeinden müssen typischerweise überproportionale Ausgaben im Bereich Soziale Wohlfahrt tätigen. Andererseits können grössere Gemeinden in einzelnen Bereichen von Grössenvorteilen profitieren, bspw. bei der Organisation der Volksschule. Solche Unterschiede spiegeln sich auch in der Struktur der Gemeindebudgets wieder und sollten sich in einer Analyse der Laufenden Rechnung auf Ebene der Einzelkonten zeigen. In der Tat lässt sich ein grosser Teil der Einzelkonten ohne weiteres für die vorliegende Studie verwenden. Dies ist z.B. bei Konten der Fall, in denen Transferzahlungen erfasst werden (z.B. Konto 530 „Ergänzungsleistungen AHV/IV“), oder Konten, die als Grundlage für die Ausrichtung von Staatsbeiträgen dienen (z.B. Konto 220 „Sonderschulung“).

⁴ Gemäss Handbuch Rechnungswesen für Luzerner Gemeinden werden diese Einzelkonten „Dienststellen“ genannt.

⁵ Für eine komplette Liste aller Dienststellen der funktionalen Gliederung der Laufenden Rechnung siehe Konferenz der Regierungsräte des Kantons Luzern (2011), Handbuch Rechnungswesen für Luzerner Gemeinden, S. 206-229.

Bei der Analyse auf Basis von einzelnen Konten gibt es dennoch **Einschränkungen**:

- Obwohl detaillierte Vorgaben für die Verbuchung der Ausgaben und Einnahmen vorliegen, bestehen teilweise unterschiedliche Kontierungspraktiken zwischen den Gemeinden, die auch im Zeitverlauf variieren können.
- Die Einzelkonten stellen keine Vollkosten dar. Viele Gemeinden nehmen keine genaue Umlage von Overheadkosten vor. Diese nicht aufgeteilten Overheadkosten tauchen meist gesammelt im Einzelkonto „Gemeindeverwaltung“ auf.
- Im Vergleich zwischen Kanton und Gemeinden muss beachtet werden, dass diese beiden Staatsebenen unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen.

In der vorliegenden Studie wurde auf die genannten Probleme reagiert und Vorkehrungen getroffen, um Verzerrungen der Analyse zu vermeiden:

- Neben den über alle Gemeinden aggregierten Zahlen liegen auch die Finanzzahlen von neun grösseren Luzerner Gemeinden vor. Mit Hilfe dieser Daten konnte überprüft werden, in welchen Bereichen und Einzelkonten zwischen den Gemeinden grössere Unterschiede bestehen und ob sich diese erklären lassen.
- Bei den kantonalen Finanzzahlen konnte die Datenqualität nicht im Quervergleich überprüft werden. Dort konnte aber – wie auch bei den Gemeindezahlen – die Plausibilität im Zeitverlauf untersucht werden. Darüber hinaus erfolgte ein enger Austausch mit Experten des Finanzdepartements, um fragliche Daten zu validieren.
- Bei verschiedenen Konten wurden Unregelmässigkeiten festgestellt, die sich durch eine gezielte Aggregation von Konten beheben lassen. Unregelmässigkeiten gab es vor allem dort, wo sich Staatsaufgaben im Laufe der Zeit wandeln oder die gleichen Leistungserbringer unterschiedliche Leistungen erbringen (z.B. uneinheitliche Abgrenzung zwischen Pflege und Betreuung in den Konten 410 „Pflegeheim“ bzw. 440 „Krankenpflege“ vs. die Konten 570 „Altersheim“ bzw. 580 „Allgemeine Fürsorge“).
- Andere Konten betreffen eher kleine Ausgabeposten, die in einzelnen Gemeinden nicht separat ausgewiesen werden, dort nicht anfallen oder in welchen der anfallende Personalaufwand nur teilweise, anfallende Gebühren oder Rückerstattungen hingegen vollständig verbucht werden (z.B. Konto 100 „Vormundschafswesen“ oder Konto 103 „Grundbuch-/Vermessungs-/Katasterwesen“). Diese Konten sind allerdings nicht weiter problematisch, da sie im Rahmen dieser Untersuchung nicht spezifisch betrachtet werden und ein Konto identifiziert werden konnte, das einen Grossteil des „fehlenden Aufwands“ auf sich vereinigt (Konto 020 „Gemeindeverwaltung“).

Mit den beschriebenen Massnahmen zur Vermeidung von Verzerrungen ist die Datengrundlage für den Zweck dieser Studie von genügender Qualität. Die wesentlichen Veränderungen aufgrund der Finanzreform 08 lassen sich aufzeigen sowie eine generellere Analyse der Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Kanton Luzern durchführen.

2 Übersicht über die Auswirkungen der Finanzreform 08

2.1 Globalbilanz-Prognose der Finanzreform 08

Im Rahmen der Finanzreform wurde eine Zusammenstellung der finanziellen Auswirkungen pro Aufgabe (Globalbilanz) erstellt. Die Globalbilanz bildet die Grundlage zur Einschätzung, ob die Haushaltsneutralität im Zuge der Umsetzung der Finanzreform 08 eingehalten wurde. Die nachfolgende Abbildung enthält eine Übersicht über die grösseren finanziellen Veränderungen gemäss Prognose vor der Reform, unterschieden nach kostenseitigen und einnahmeseitigen Auswirkungen. Die Auswirkungen gelten für das Total der Gemeinden. Die einzelnen Gemeinden können unterschiedlich betroffen sein.

Abbildung 2-1: Übersicht über die Globalbilanz der Finanzreform 08

Aufgabe	Kurzbeschreibung	Auswirkungen in Mio. CHF	
		Kanton	Gemeinden
Veränderte Aufgaben aus der Finanzreform 08 (+ Entlastung / - Belastung)		-115.3	19.6
Individuelle Leistungen AHV / IV	Individuelle Leistungen der AHV und IV werden vom Bund alleine getragen	24.2	63.9
Sonderschule	- Rückzug des Bundes aus der Finanzierung - innerkantonaler Kostenteiler (50 / 50)	-21.2	-21.2
Prämienverbilligungen	- Pauschale Beteiligung durch Bund - Neuer innerkantonaler Kostenteiler (50 / 50)	-27.1	-10.9
Familienzulagen in der Landwirtschaft	Wegfallende Gemeindebeiträge	-2.0	1.9
Bau- und Betriebsbeiträge Soziale Einrichtungen	Rückzug des Bundes aus der Finanzierung von Wohnheimen, Werkstätten und Tagesstätten	-34.8	-34.8
Berufliche Ausbildung	- Berufsschulen mit Spezialfinanzierung und FMS - Studien- und Laufbahnberatung - Integration GSK-Berufe - Ausbildungshilfen - Beiträge an Ausbildungsstätten für Sozialberufe - Wegfall Bundes- / Gemeindebeitrag	-23.0	13.0
Regional- und Agglomerationsverkehr	- Senkung der Bundesbeiträge - Neuer innerkantonaler Kostenteiler (50 / 50)	-16.3	1.3
Ergänzungsleistungen	- neues Subventionssystem Bund / Kantone - Neuer innerkantonaler Kostenteiler (30 / 70) - Leistungsausbau EL	-9.7	-14.2
Kompensationseffekte durch höhere EL	Erwarteter Kompensationseffekt bei wirtschaftliche Sozialhilfe und Heimdefizite	0.0	20.0
Sozialhilfe für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene	Sozialhilfe für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene wird nach 10 Jahren Sache der Gemeinden; ausserdem Leistungsausbau	0.9	-5.8
Massnahmenvollzug und Gerichtsgebäude	Alleinige Kantonsaufgabe	-7.1	7.1
Kantonspolizei	- Verschiebung gemeindepolizeiliche Aufgaben zum Kanton	-5.8	5.8

	- Wegfall Gemeindebeiträge 2.5 Mio. CHF - Polizeipostenmiete neu 3.3 Mio. Fr.		
Bereich Strassen	- Bau, Unterhalt und Betrieb alleinige Bundesaufgabe - Verkehrstrennung und Niveauübergänge Kantonsaufgabe - Neues Subventionierungssystem Bund - Kantone	8.0	0.0
SPITEX und Pflege	Rückzug des Bundes aus der Finanzierung der SPITEX-Leistungen	0.0	-5.5
Öffentliche Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktliche Massnahmen	Kanton trägt die Restkosten nach Abzug der Bundesbeteiligung alleine	-2.6	1.8
Denkmalpflege und Archäologie	Wegfallende Gemeindebeiträge	-2.5	2.0
Grosse Kulturinstitutionen	- Luzerner Theater, Sinfonieorchester und Kunstmuseum Luzern nur Kanton und Stadt Luzern - übrige Kultur alleine bei Gemeinden	-1.9	1.3
Forstorganisation	Wegfallende Gemeindebeiträge	-1.5	1.5
Nebensteuern / Sondersteuern	Erbschaftssteuern, Personalsteuer, Liegenschaftssteuer, Handänderungssteuer und Grundstücksgewinnersteuer 50 / 50 geteilt	8.5	-8.5
übrige Veränderungen		-1.5	0.8
Kantonale Einnahmen aus der NFA (+ Entlastung / - Belastung)		142.8	
Ressourcen- und Lastenausgleich	Einnahmen des Kantons aus dem neuen Ressourcen- und Lastenausgleich, inkl. Härtefallregelung	274.6	
Kantonsanteile	Reduktion Kantonsanteil bei der direkten Bundessteuer, Verrechnungssteuer und Nationalbankgewinne	-131.8	
Globalbilanz der Finanzreform 08 (+ Entlastung / - Belastung)		27.5	19.6

Quelle: Regierungsrat des Kantons Luzern (2007), Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Entwurf eines Gesetzes über die Verteilung und die Finanzierung der Aufgaben im Kanton Luzern (Mantelerlass zur Finanzreform 08). B 183. Anhang 4.

Die folgende Abbildung zeigt ergänzend zur Globalbilanz das Umverteilungsvolumen der Finanzreform 08. Für diese Abbildung wurden sämtliche Mehrbelastungen und Entlastungen addiert. Insgesamt wurde mit Mehrbelastungen und Entlastungen im Gesamtvolumen von über 950 Mio. CHF gerechnet.

Abbildung 2-2: Mehrbelastungen und Entlastungen im Rahmen der Finanzreform 08, in Mio. CHF

(+ Entlastung / - Belastung)	Kanton	Gemeinden	Total
Mehrbelastungen	-316.2	-139.4	-455.7
Entlastungen	343.7	159.1	502.8
Total	27.5	19.6	47.1

Quelle: Regierungsrat des Kantons Luzern (2007), Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Entwurf eines Gesetzes über die Verteilung und die Finanzierung der Aufgaben im Kanton Luzern (Mantelerlass zur Finanzreform 08). B 183. Anhang 4.

2.2 Effektive Auswirkungen der Finanzreform 08

a) Vergleich auf Basis Einzelkonten

In den folgenden Abbildungen 2-3 bis 2-5 werden die prognostizierten Veränderungen gemäss der Globalbilanz der Finanzreform 08 mit der effektiv eingetretenen Entwicklung zwischen 2007 und 2008 der relevanten Einzelkonten der Laufenden Rechnung verglichen.

Bei der Interpretation gilt es folgende Punkte **zu beachten**:

- Die Globalbilanz der Botschaft zur Finanzreform 08 basiert auf Finanzausgaben aus dem Jahr 2005. Die **Basisjahre** für die Betrachtung der effektiven Veränderungen sind 2007 und 2008. Es ist anzunehmen, dass von 2005 bis 2007 noch eine Kostenentwicklung (Teuerung) eingetreten ist, die die Abweichungen zur Globalbilanz teilweise erklären.
- Die **effektiven Veränderungen** der relevanten Konten zwischen 2007 und 2008 **sind keine Globalbilanz**. Eine Globalbilanz ist ein zeitpunktbezogener Vergleich zwischen dem Status quo und möglichen Reformvarianten.
- Im Zeitraum von 2007 bis 2008 gibt es **weitere Einflussfaktoren**, die die Entwicklung der Kantons- und Gemeindefinanzen beeinflusst und damit den Unterschied zwischen effektiven Veränderungen und Prognose gemäss Globalbilanz verursacht haben könnten:
 - Steuergesetzrevision 2008
 - Wirtschaftliche Entwicklung
 - Demografische Entwicklung
 - Teuerung
 - Unterschiedliche Projekte und Vorhaben von Kanton und Gemeinden
- In verschiedenen Bereichen sind für die vorliegende Studie Spezialauswertungen durch den Kanton vorgenommen worden.⁶
- In verschiedenen relevanten Konten werden auch andere Aufgaben verbucht, womit die Abgrenzung des Effektes der Finanzreform 08 nicht präzise möglich ist.
- Bei jenen Reformpunkten, die unter den übrigen Veränderungen zusammengefasst wurden, wurden die effektiven Veränderungen nicht überprüft und deshalb die prognostizierten Werte übernommen (vgl. Abbildung 2-3).

Ein **direkter Vergleich von Globalbilanz und den effektiven Veränderungen** ist daher nicht möglich. Der Vergleich zwischen Prognose (Globalbilanz) und den effektiven Veränderungen im Zeitraum 2007 bis 2008 zeigt also nicht den „wahren“ Effekt der Finanzreform 08 auf, sondern **kann nur grob aufzeigen**, in welchen Bereichen sich die Prognosen besser oder schlechter bewahrheitet haben.

Die Abbildung 2-3 zeigt die Veränderungen bei den veränderten Aufgaben und ist wie folgt zu lesen: Bei den Gemeinden wurde aufgrund der Globalbilanz-Prognose mit einer Mehrbelas-

⁶ Es handelt sich dabei um die veränderten Aufgabenbereiche Sonderschule, Familienzulagen in der Landwirtschaft, Bau- und Betriebsbeiträge an soziale Einrichtungen, Berufliche Bildung, sowie Neben- / Sondersteuern.

tung bei den Ergänzungsleistungen in der Höhe von 14.2 Mio. CHF gerechnet. Effektiv hat sich im entsprechenden Einzelkonto ein Mehraufwand von 11.4 Mio. CHF ergeben. Hier sind die Gemeinden gegenüber der Prognose um ca. 2.8 Mio. CHF besser gefahren.

Abbildung 2-3: Vergleich Globalbilanz-Prognose und effektive Veränderungen 2007 / 2008 auf Basis Einzelkonten für veränderte Aufgaben der Finanzreform 08, in Mio. CHF

Veränderte Aufgaben aus der Finanzreform 08 (+ Entlastung / - Belastung)	Prognose gemäss Globalbilanz FR08		Effektive Veränderung im relevanten Konto 2007/2008		Abweichung zwischen effektiver Veränderung und Prognose FR08	
	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden
Individuelle Leistungen AHV / IV	24.2	63.9	*25.1	*80.4	0.9	16.5
Sonderschule	-21.2	-21.2	-22.0	-18.9	-0.8	2.3
Prämienverbilligungen	-27.1	-10.9	-25.8	-12.4	1.3	-1.5
Familienzulagen in der Landwirtschaft	-2.0	1.9	-1.8	1.6	0.2	-0.3
Bau- und Betriebsbeiträge an soziale Einrichtungen	-34.8	-34.8	-31.6	-31.6	3.2	3.2
Berufliche Ausbildung	-23.0	13.0	*-23.0	*11.1	0.0	-1.9
Regional- und Agglomerationsverkehr	-16.3	1.3	-8.0	-1.7	8.3	-3.0
Ergänzungsleistungen	-9.7	-14.2	-9.6	-11.4	0.1	2.8
Kompensationseffekte durch höhere EL	-	20.0	-	-	-	-
Sozialhilfe für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene	0.9	-5.8	0.9	**8.1	0.0	**6.1
Massnahmenvollzug und Gerichtsgebäude	-7.1	7.1	-9.7	3.8	-2.6	-3.3
Kantonspolizei	-5.8	5.8	-11.4	5.4	-5.6	-0.4
Bereich Strassen	8.0	-	-6.9	-	-14.9	-
SPITEX und Pflege	-	-5.5	-	-7.1	-	-1.6
Öffentliche Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktliche Massnahmen	-2.6	1.8	-1.4	1.9	1.2	0.1
Denkmalpflege und Archäologie	-2.5	2.0	2.8	1.7	5.3	-0.3
Grosse Kulturinstitutionen	-1.9	1.3	-2.5	-0.7	-0.6	-2.0
Forstorganisation	-1.5	1.5	-1.4	1.2	0.1	-0.3
Nebensteuern / Sondersteuern	8.5	-8.5	*12.5	*-12.5	4.0	-4.0
übrige Veränderungen	-1.5	0.9	***-1.5	***0.9	0.0	0.0
Total veränderte Aufgaben****	-115.3	19.6	-115.6	19.8	-0.3	0.1

Anmerkungen:

* Effektive Veränderungen auf Basis 2009 (Daten 2008 wegen Abgrenzungsbuchungen nicht verwendbar). Hinweis: Die Sondersteuererträge sind von Jahr zu Jahr stark schwankend.

** Anhand der vorliegenden Zahlen lassen sich die Effekte bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe nicht differenzieren.⁷

*** Übernahme der prognostizierten Werte, da die effektiven Zahlen nicht ermittelbar waren.

**** Für die Abweichungen in den Summen sind Rundungsdifferenzen verantwortlich.

⁷ Sowohl ein Teil des durch die höheren Ergänzungsleistungen bei den Gemeinden eintretenden Kompensationseffekts als auch die Sozialhilfe für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene treten im gleichen Einzelkonto auf. Der Effekt kann deshalb nicht auseinandergenommen werden.

Die folgende Abbildung zeigt die effektiven Veränderungen in den Einzelkonten für kantonale Einnahmen aus der NFA.

Abbildung 2-4: Vergleich zwischen Globalbilanz-Prognose und effektiven Veränderungen 2007/2008 auf Basis Einzelkonten für kantonale Einnahmen aus der NFA, in Mio. CHF

Kantonale Einnahmen aus der NFA (+ Entlastung / - Belastung)	Prognose gemäss Globalbilanz FR08		Effektive Veränderung im relevanten Konto 2007/2008		Abweichung zwischen effektiver Veränderung und Prognose FR08	
	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden
Ressourcen- und Lastenausgleich	274.6	-	325.2	-	50.5	-
Ertragsanteile von Bund und SNB*	-131.8	-	-139.1	-	-7.2	-
Total kantonale Einnahmen aus der NFA	142.8	-	186.1	-	43.3	-

Anmerkung:

* Beinhaltet den Kantonsanteil an den direkten Bundessteuern und der Verrechnungssteuer sowie am Gewinn der Nationalbank.

Abbildung 2-5 fasst schliesslich die Ergebnisse aus den beiden obigen Abbildungen zusammen.

Abbildung 2-5: Vergleich zwischen Globalbilanz-Prognose und effektiven Veränderungen 2007/2008 auf Basis Einzelkonten, Saldo, in Mio. CHF

	Prognose gemäss Globalbilanz FR08		Effektive Veränderung im relevanten Konto 2007/2008		Abweichung zwischen effektiver Veränderung und Prognose FR08	
	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden
(+ Entlastung / - Belastung)						
Total veränderte Aufgaben	-115.3	19.6	-115.6	19.8	-0.3	0.1
Total kantonale Einnahmen aus der NFA	142.8	-	186.1	-	43.3	-
Saldo	27.5	19.6	70.5	19.8	43.0	0.1

Anmerkung:

* Für die Abweichungen in den Summen sind Rundungsdifferenzen verantwortlich.

In einzelnen Bereichen stimmt die Prognose gemäss Globalbilanz FR08 zwar deutlich nicht mit den effektiven Veränderungen überein, insgesamt wird die **Globalbilanz-Prognose** im Umsetzungszeitraum aber **bestätigt**. Die Abweichungen sind angesichts des Volumens der Finanzreform 08 von rund 950 Mio. CHF (vgl. Abbildung 2-2) gering und dürften sich grösstenteils mit der Entwicklung seit 2005 (Basis der Globalbilanz-Prognose) erklären lassen. Nennenswert ist insbesondere die Abweichung bei den Kantonseinnahmen aus dem neuen Ressourcen- und Lastenausgleich auf Bundesebene, wo die Schätzungen über 40 Mio. CHF unter dem realisierten Wert liegen. Dadurch wurde der Kanton im Zeitpunkt der Umsetzung der Finanzreform 08 im Saldo eher besser gestellt als erwartet.

b) Vergleich auf aggregierter Ebene

Die folgende Abbildung 2-6 zeigt die Einhaltung der Haushaltsneutralität zum Zeitpunkt der Reform **auf aggregierter Ebene**. Dabei wird einerseits die effektive Entwicklung des Nettoaufwands in den Konten 0 bis 8 mit den Kostenentwicklungen verglichen, die aufgrund der Globalbilanz-Prognose zu erwarten waren. Andererseits wird auch die effektive Entwicklung der Nettoeinnahmen des Kontos „Finanzen und Steuern“ mit den prognostizierten Veränderungen auf der Einnahmeseite verglichen. Anders als in der vorherigen Abbildung werden hier die Mindereinnahmen aufgrund der **Steuergesetzrevision 08 berücksichtigt**.

Rein aufgrund der Auswirkungen von Finanzreform 08 und Steuergesetzrevision 08 hätte sich beim Kanton eine Verschlechterung der Laufenden Rechnung von 29.5 Mio. CHF ergeben sollen, effektiv waren es aber nur 3.4 Mio. CHF. Bei den Gemeinden hätte sich der Einnahmeüberschuss theoretisch um 51.4 Mio. CHF verringern sollen, effektiv waren es 34.3 Mio. CHF. Sowohl für den Kanton als auch die Gemeinden wurde die Kostenentwicklung unterschätzt. Diese wurde aber durch die besseren Erträge überkompensiert. Die Erkenntnisse aus dem Vergleich der Einzelkonten werden auch in globaler Perspektive bestätigt.

Abbildung 2-6: Vergleich zwischen prognostizierten und effektiven Veränderungen zum Zeitpunkt der Reformen (2007/2008), aus globaler Perspektive

(+ Entlastung / - Belastung)	Kanton [Mio. CHF]	Gemeinden [Mio. CHF]
Prognosen	-29.5	-51.4
Total veränderte Aufgaben aus der Finanzreform 08	-115.3	19.6
Total kantonale Einnahmen aus der NFA	142.8	-
Einnahmeeinbussen gemäss Prognose Steuergesetzrevision 08	-57	-71
Effektive Veränderungen (2007 / 2008)	-3.4	-34.3
Veränderung Nettoaufwand Konten 0 bis 8	-207.2	-4.4
Veränderung Nettoeinnahmen Konto 9	203.8	-29.9
Vergleich Prognose vs. effektive Veränderungen *	26.1	17.0

Quellen: Finanzdaten der Gemeinden von LUSTAT, Finanzdaten des Kantons vom Finanzdepartement (vgl. Abschnitt 1.4), erwartete Auswirkungen der Steuergesetzrevision gemäss Kanton Luzern (2011), Steuergesetzrevision 2008.

* Für die Abweichungen in den Summen sind Rundungsdifferenzen verantwortlich.

Der hier vorgenommene Vergleich zwischen der effektiven Entwicklung der öffentlichen Finanzen und der Prognosen von Finanzreform 08 und Steuergesetzrevision 08 lässt nur eine **grobe Aussage** über die Einhaltung der Haushaltsneutralität im Rahmen der Finanzreform 08 zu. Einerseits beeinflussen die zu Beginn dieses Abschnitts erwähnten weiteren Einflussfaktoren (Teuerung, Demografie, etc.) das Bild. Andererseits wird hier der gesamte Nettoaufwand sowie das gesamte Konto „Steuern und Finanzen“ (inklusive Abschreibungen und Zinsen) berücksichtigt. Viele Aufgabenbereiche blieben aber durch die Finanzreform 08 unbeeinflusst. Zudem gelten die Ergebnisse für die Gesamtheit der Gemeinden. Verschiedene Gemeinden können unterschiedlich betroffen sein.

3 Entwicklung der öffentlichen Finanzen von 2006 bis 2010

Vorbemerkung: Bei der Interpretation der nachfolgenden Ergebnisse ist immer zu beachten, dass der **Effekt der Finanzreform 08 nicht präzise ermittelt** werden kann (vgl. dazu auch Abschnitt 2.2 auf Seite 14):

- Es wird die effektive Entwicklung der öffentlichen Finanzen dargestellt und **nicht** die **Globalbilanz**. Bei der Globalbilanz werden die tatsächlichen Aufwände und Erträge mit einer hypothetischen Situation mit oder ohne Reform verglichen.
- Die **Finanzreform 08 ist nur ein Einflussfaktor** von vielen **auf die Entwicklung der Kantons- und Gemeindefinanzen**; auch im Vergleich der beiden Jahre vor und nach der Finanzreform 08. Gleichzeitig mit der Finanzreform 08 ist zudem mit der Steuergesetzesrevision ein weiteres Projekt (zumindest teilweise) umgesetzt worden, das vor allem die Einnahmeseite von Kanton und Gemeinden betrifft.
- Ausserdem spielt im Zeitverlauf die **generelle Kostendynamik** bspw. infolge der Lohnentwicklung der Staats- und Gemeindeangestellten, sowie aufgrund der wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung eine Rolle.

3.1 Entwicklung auf aggregierter Ebene

In einer Betrachtung, ob das Ziel der Haushaltsneutralität der Finanzreform 08 eingehalten werden konnte, spielt auch die Gesamtentwicklung der öffentlichen Haushalte von Kanton und Gemeinden im Kanton Luzern eine Rolle. Wenn die Haushaltsneutralität eingehalten wurde, sollte sich über den gesamten Finanzhaushalt hinweg keine bzw. nur eine geringe Netto-Lastenverschiebung zwischen Kanton und Gemeinden ergeben haben.

Die drei nachfolgenden Abbildungen sowie die Abbildung 5-1 im Anhang zeigen aus verschiedenen Perspektiven auf, wie sich die Laufende Rechnung von Kanton und Gemeinden im Zeitraum von 2006 bis 2010 entwickelt hat. Abbildung 3-1 stellt die Entwicklung des Nettoaufwands der Konten 0 bis 8 für Kanton und Gesamtheit der Gemeinden in Mio. CHF dar. In Abbildung 3-2 wird die Entwicklung des Nettoaufwands der Konten 0 bis 8 und die Entwicklung der Einnahmeseite (Steuern sowie Finanzausgleich inkl. Bundesbeiträge) indexiert auf Basis des Jahres 2008 präsentiert. Damit lässt sich einerseits zeigen, wie stark die Finanzreform 08 insgesamt auf die Haushalte von Kanton und Gemeinden gewirkt hat. Andererseits wird aber auch die Dynamik seit der Reform aufgezeigt. In Abbildung 3-3 schliesslich werden die Nettoergebnisse der Laufenden Rechnung von 2006 bis 2010 von Kanton und Gesamtheit der Gemeinden verglichen. Wichtig ist, dass die Ergebnisse für die Gesamtheit der Gemeinden gelten. Die Gemeinden können jedoch unterschiedlich betroffen sein.

Abbildung 3-1: Entwicklung des Nettoaufwands der Konten 0 bis 8 von Kanton und Gemeinden 2006 bis 2010, in Mio. CHF

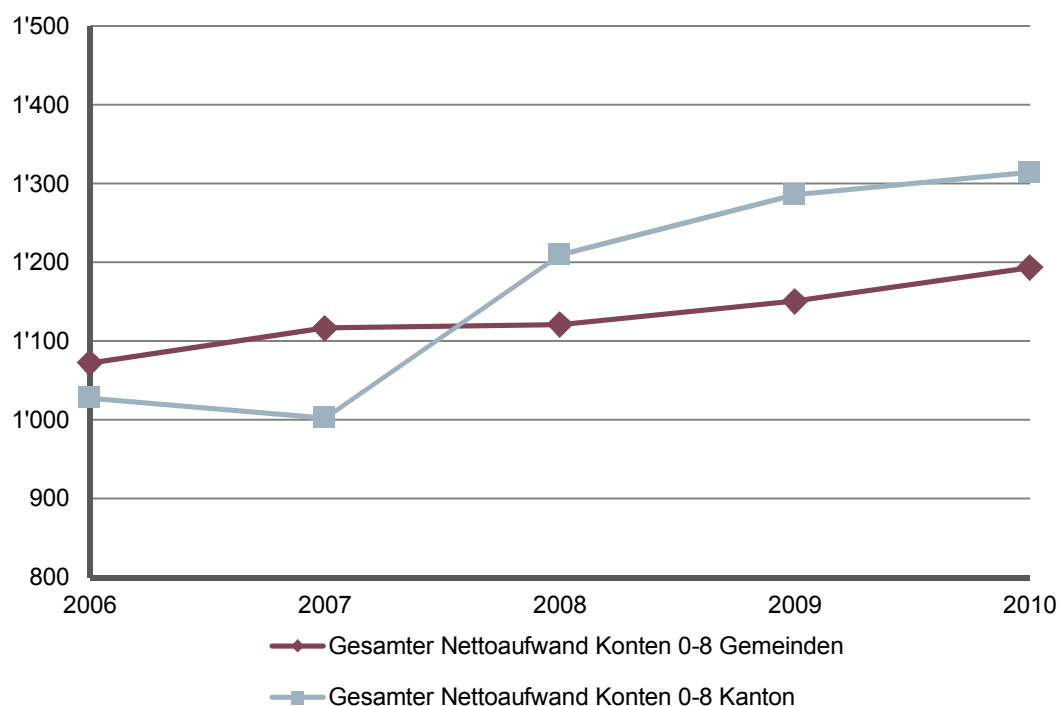


Abbildung 3-2: Entwicklung des Nettoaufwands der Konten 0 bis 8 sowie der Steuereinnahmen inkl. Finanzausgleich von Kanton und Gemeinden 2006 bis 2010, indexiert: 2008 = 100

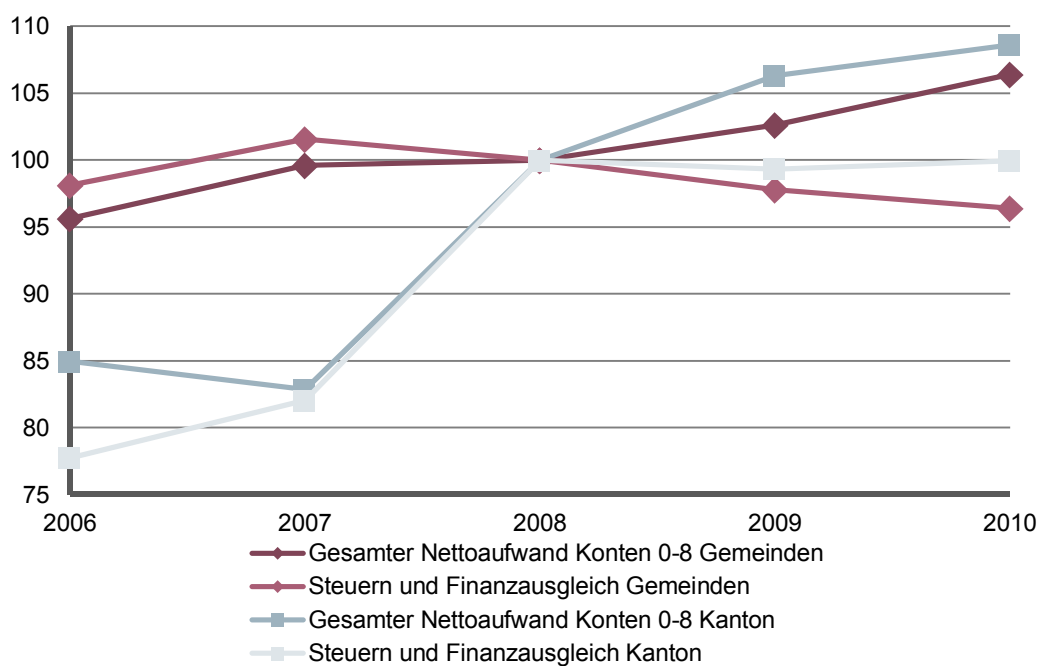
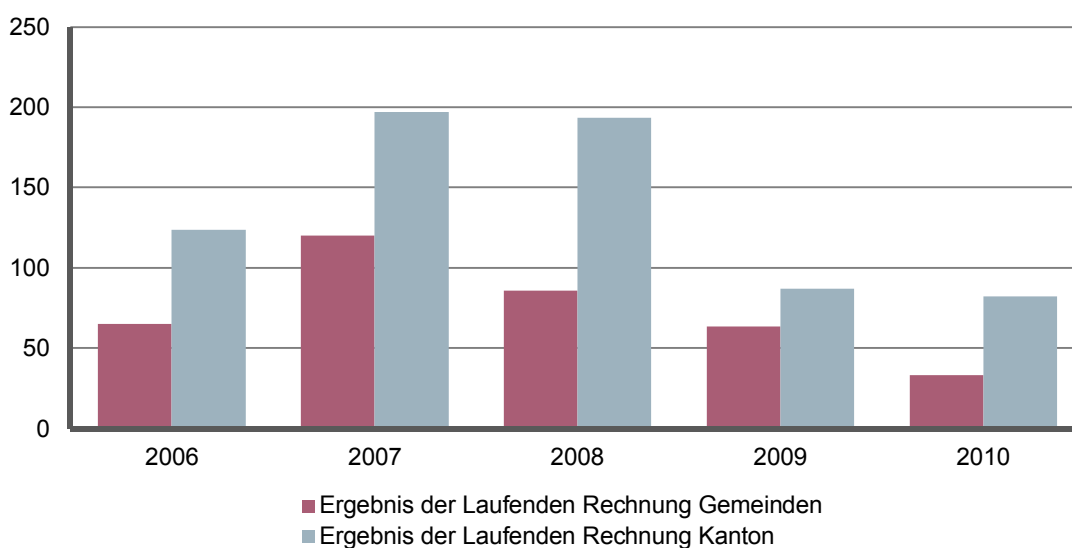


Abbildung 3-3: Entwicklung des Ergebnisses der Laufenden Rechnung von Kanton und Gemeinden 2006 bis 2010, in Mio. CHF



Aus den obigen Abbildungen lassen sich folgende generelle Schlüsse ziehen:

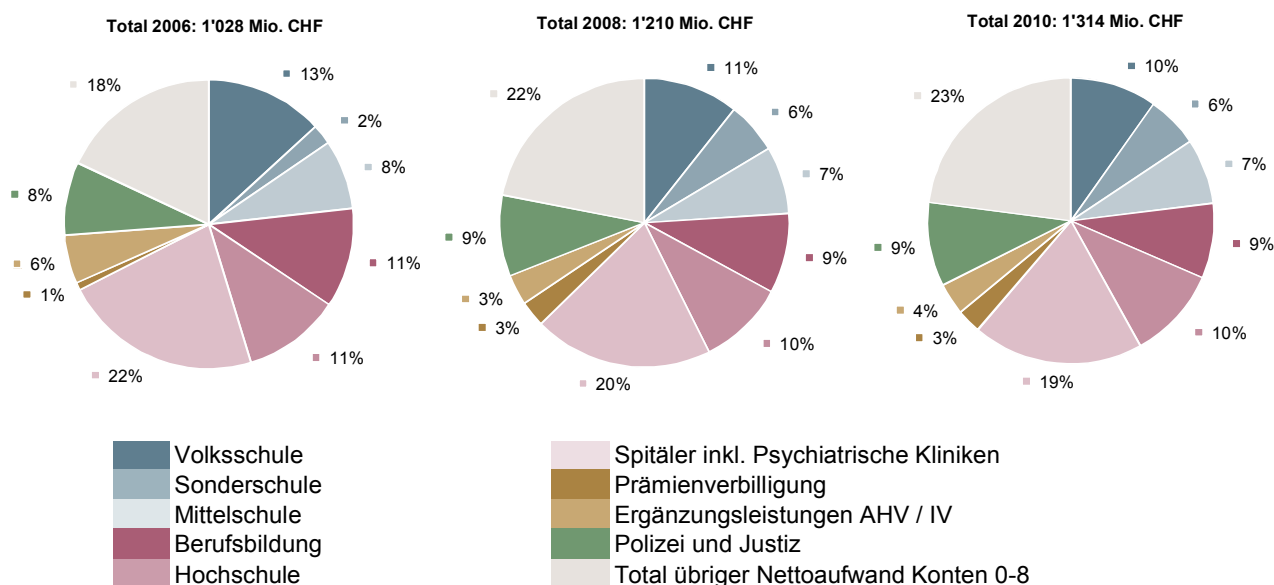
- Die Finanzreform 08 führte zu einem sprunghaften Anstieg des Nettoaufwands des Kantons. Während er vor der Finanzreform Aufgaben mit einem Volumen von rund 100 Mio. CHF unter jenen der Gemeinden wahrnimmt, kehrt sich dieses Bild nach der Finanzreform (vgl. Abbildung 3-1). Einen ähnlichen Anstieg erlebte der Kanton auch auf der Einnahmeseite durch den neuen Finanzausgleich auf Bundesebene, womit der kostenseitige Anstieg kompensiert wird. **Der Kanton hat die Mehrkosten der Finanzreform 08 über die Mehreinnahmen aus dem Ressourcen- und Lastenausgleich auf Bundesebene finanziert.**
- Für die **Dynamik seit der Reform** ergibt sich ein anderes Bild (vgl. Abbildung 3-2): Kanton und Gemeinden verzeichneten insgesamt einen deutlich steigenden Nettoaufwand der Konten 0 bis 8 von 6% (Gemeinden) bzw. 9% (Kanton) bei gleichzeitig stagnierenden (Kanton) oder gar sinkenden (Gemeinden) Einnahmen aus Steuern und Finanzausgleich (v.a. Effekt der Steuergesetzrevision 08).
- Aus Abbildung 3-3 ist ersichtlich, dass aufgrund dieser Dynamik die Ertragsüberschüsse in der Laufenden Rechnung bis 2010 sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden deutlich zurückgehen.

3.2 Entwicklung in ausgewählten Aufgabenbereichen

In diesem Abschnitt wird aufgezeigt, wie sich die **Zusammensetzung des Nettoaufwands** von Kanton und Gemeinden im Zeitraum von 2006 bis 2010 verändert hat. Solche Veränderungen spielen vor allem deswegen eine Rolle, weil **in unterschiedlichen Aufgabenbereichen** mit einer **unterschiedlichen Kostenentwicklung** zu rechnen ist. Für die Einhaltung der **Haushaltsneutralität in einer langfristigen Perspektive** ist damit die Zusammensetzung der kostenintensiven Aufgabenbereiche bedeutend. Auch wenn andere Faktoren (allgemeine Kostendynamik, wirtschaftliche und demografische Entwicklung) ebenfalls eine Rolle spielen, ist eine Veränderung der Haushaltsstruktur in dieser Zeit v.a. auf die Finanzreform zurückzuführen.

Die folgende Abbildung zeigt auf, wie sich die Zusammensetzung des Nettoaufwands nach spezifischen Aufgabenbereichen beim Kanton entwickelt hat. Dabei werden nur die finanziell wichtigsten Aufgabenbereiche speziell aufgeführt. Neben der Zusammensetzung des Nettoaufwands wird auch der Umfang des gesamten Nettoaufwands der Konten 0 bis 8 für die Jahre 2006, 2008 und 2010 aufgezeigt.

Abbildung 3-4: Zusammensetzung des Nettoaufwands des Kantons nach Aufgabenbereichen



Legende: Kategorien im Uhrzeigersinn, beginnend auf 12 Uhr.

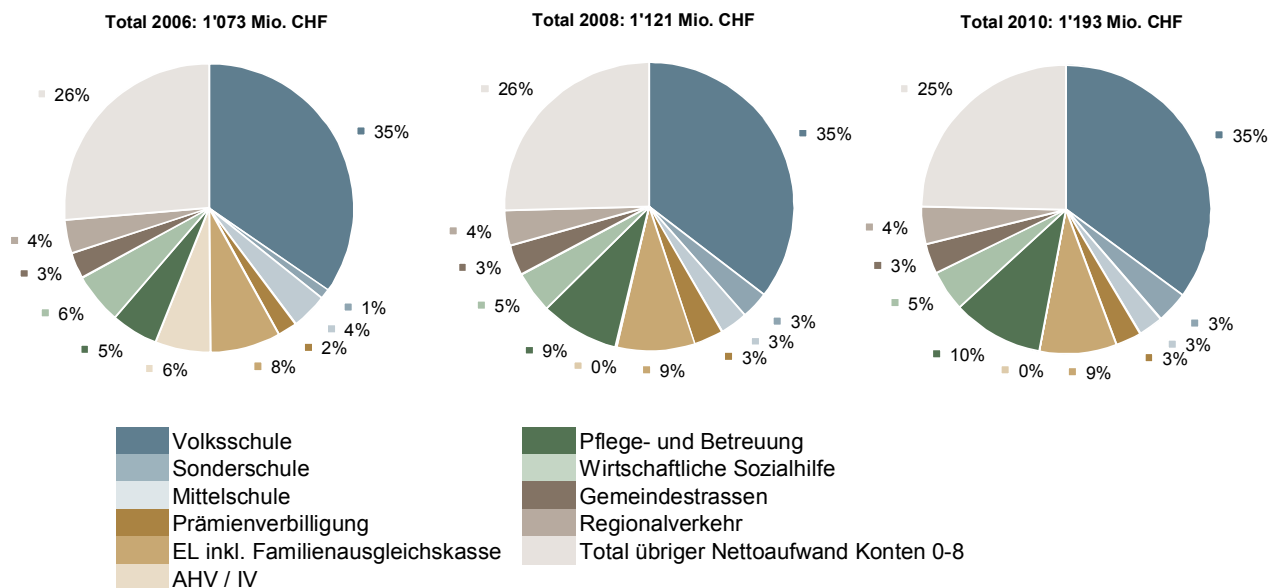
Wie Abbildung 3-4 zeigt, ist der Nettoaufwand des Kantons in den Konten 0 bis 8 um insgesamt fast 300 Mio. CHF bzw. rund 28% gestiegen. Bezüglich der Entwicklung einzelner Aufgabenbereiche ergibt sich insgesamt folgendes Bild:

- In den drei grössten Aufgabenbereichen – **Spitäler inkl. Psychiatrische Kliniken, Volksschule sowie Hochschule** – gab es im Rahmen der Finanzreform 08 keine grössere

ren Anpassungen. Diese Bereiche haben insgesamt leicht an Bedeutung für die Kantonsfinanzen verloren. Im Bereich Volksschule war der Nettoaufwand für den Kanton im Zeitraum 2006 bis 2010 weitgehend konstant. Bei den Spitälern sowie den Hochschulen war ein Zuwachs des Nettoaufwands von je rund 25 Mio. CHF zu verzeichnen. Im Vergleich mit den übrigen Bereichen war dies in diesem Zeitraum aber ein unterdurchschnittliches Wachstum.

- Stark an Bedeutung gewonnen hat der Bereich **Sonderschule** (von 2% auf 6% Anteil). Dort hat sich der Bund aus der Finanzierung zurückgezogen, was zu entsprechenden Mehrkosten beim Kanton (und den Gemeinden) geführt hat.
- Ebenfalls zugelegt haben die Auszahlungen bei den **Prämienverbilligungen** (von 1% auf 3% Anteil), wo sich der Bundesanteil aufgrund einer neuen Berechnungsweise verringert hat und der innerkantonale Kostenteiler auf 50 / 50 zwischen Kanton und Gemeinden angepasst wurde. Zuvor trugen die Gemeinden 72.5% der vom Kanton ausgerichteten Prämienverbilligungen.
- Die **Ergänzungsleistungen** haben im Kantonsbudget insgesamt an Bedeutung verloren, obwohl der Kanton im Rahmen der Finanzreform 08 stärker belastet wurde.
- Im Bereich **Polizei und Justiz** sind mit der Finanzreform 08 einige Änderungen zulasten des Kantons eingetreten (Kantonalisierung der Polizei, Gerichtsgebäude, Massnahmenvollzug). Dementsprechend ist dieser Bereich auch überproportional gewachsen.

Die folgende Abbildung ist das Äquivalent zur vorherigen Abbildung. Gezeigt wird die Zusammensetzung des Nettoaufwands der Gemeinden nach ausgewählten Aufgabenbereichen. Aufgrund der unterschiedlichen Aufgaben von Kanton und Gemeinden werden hier auch andere Bereiche betrachtet.

Abbildung 3-5: Zusammensetzung des Nettoaufwands der Gemeinden nach Aufgabenbereichen

Legende: Kategorien im Uhrzeigersinn, beginnend auf 12 Uhr.

Der Nettoaufwand der Gesamtheit der Gemeinden in den Konten 0 bis 8 ist zwischen 2006 und 2010 um insgesamt rund 120 Mio. CHF bzw. etwa 11% gestiegen. Die **meisten Bereiche**, inkl. dem mit 35% des gesamten Nettoaufwands grössten Bereichs Volksschule, sind in **etwa proportional** zum gesamten Nettoaufwand der Konten 0 bis 8 **gewachsen**.

Die grössten Veränderungen bei den Gemeinden gab es in den beiden folgenden Bereichen:

- Die Beiträge an **AHV und IV** werden seit der NFA vom Bund alleine getragen (vorher 6% des Nettoaufwands).
- Am stärksten zugelegt hat im Zuge der Finanzreform der Bereich **Pflege und Betreuung** (mit den Konten: „Pflegeheime“, „Krankenpflege“, „Altersheim“ und „allgemeine Fürsorge“). Der Bund hat sich aus der Finanzierung der Spitex zurückgezogen; ausserdem ist zwischen 2008 und 2010 eine starke Kostendynamik feststellbar. Dies hat dazu geführt, dass der Bereich Pflege und Betreuung von einem Anteil von 5% auf 10% des Nettoaufwands der Gemeinden gewachsen ist.

Analog zum Kanton haben die folgenden **Verbundaufgaben** finanziell an Bedeutung gewonnen:

- Im Zusammenhang mit dem Bereich Pflege und Betreuung haben sich auch die **Ergänzungsleistungen** dynamisch entwickelt.
- Ebenfalls zugelegt haben die Ausgaben im Bereich **Sonderschule**; aber weniger stark als beim Kanton.

4 Fazit

In der vorliegenden Studie wurde auf Basis der Finanzdaten für den Kanton und die Gesamtheit der Gemeinden für den Zeitraum von 2006 bis 2010 analysiert, ob die **Einhaltung der Haushaltsneutralität** als ein Ziel der Finanzreform 08 erreicht wurde.

Die Überprüfung der Einhaltung dieses Ziels anhand der effektiven Entwicklung der öffentlichen Haushalte von Kanton und Gemeinden ist **nicht direkt anhand einer Globalbilanz** möglich. Die Globalbilanz erstellt nämlich den Vergleich einer effektiven Situation mit einem hypothetischen Fall und soll so die Verteilungseffekte einer Reform aufzeigen. Dieser Studie liegt allerdings die Fragestellung zugrunde, ob sich anhand der effektiven Entwicklung eine Aussage zur Einhaltung der Haushaltsneutralität machen lässt. Der Vergleich zwischen der realen und der prognostizierten Entwicklung ist anspruchsvoll, weil die **Finanzreform 08 nicht der einzige Einflussfaktor** auf die öffentlichen Finanzen war, sondern weitere Faktoren, wie die **wirtschaftliche und demografische Entwicklung**, aber insbesondere auch die **Steuergesetzrevision 08** einen Einfluss auf die öffentlichen Finanzen ausüben.

Dennoch hat sich – nach Ansicht der Autoren – gezeigt, dass die **Haushaltsneutralität im Zuge der Finanzreform 08 insgesamt eingehalten** wurde. Die verschiedenen Ansätze zur Untersuchung dieser Fragestellung haben im Detail folgende Resultate ergeben:

- Vergleicht man die effektiven Verschiebungen in einzelnen Aufgabenbereichen mit der im Vorfeld der Reform erstellten Globalbilanz, wurden die Auswirkungen relativ gut abgeschätzt. Die Effekte der NFA auf der Einnahmeseite auf den Kanton wurden aber deutlich unterschätzt. Dadurch scheint der Kanton durch die Finanzreform 08 besser gefahren zu sein als die Gemeinden. Eine Gesamtbetrachtung inkl. der Steuergesetzrevision 08 relativiert das Bild wieder (vgl. Abbildung 2-5 und Abbildung 2-6 in Abschnitt 2.2).
- In einer generelleren Sichtweise zeigt sich, dass der Kanton im Zuge der Finanzreform 08 eine grosse Ausweitung seines Aufgabenbereichs erfahren hat. Der Nettoaufwand bei der Aufgabenerbringung stieg im Gegensatz zu den Gemeinden massiv an, was allerdings mit entsprechend höheren Einnahmen aus der NFA kompensiert wurde. Von 2008 bis 2010 gibt es beim Kanton und den Gemeinden eine ähnliche Dynamik: steigenden Ausgaben stehen stagnierende Steuereinnahmen gegenüber, was zu einer Verschlechterung der Rechnungsergebnisse führte (vgl. Abbildung 3-1 bis Abbildung 3-3 in Abschnitt 3.1).
- Wenn man die Zusammensetzung der Aufgaben bei Kanton und Gemeinden analysiert, ergibt sich eine unterschiedliche Entwicklung. Beim Kanton haben alle grösseren Aufgabenbereiche proportional stark zugelegt. Bei den Gemeinden ist der Bereich AHV/IV-Leistungen an den Bund gegangen, dafür hat der Nettoaufwand im Bereich Pflege und Betreuung massiv zugenommen. Sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden hat die Sonderschule (und die Prämienverbilligung) an finanzieller Bedeutung gewonnen (vgl. Abbildung 3-4 und Abbildung 3-5 in Abschnitt 3.2).

Insgesamt kann aus Sicht der Autoren davon ausgegangen werden, dass die **Finanzreform 08 bislang zu keinem Ungleichgewicht zwischen Kanton und Gemeinden** geführt hat. Bei den direkten Auswirkungen der Finanzreform 08 hat der Kanton tendenziell besser abgeschnitten als die Gesamtheit der Gemeinden, angesichts des Gesamtvolumens der Umverteilungen von rund 950 Mio. CHF aber in geringem Ausmass. Ausserdem haben sich die Aufgaben des Kantons ausgeweitet: Der Kanton hat seit der Finanzreform 08 insgesamt einen höheren Nettoaufwand zu tragen als die Gemeinden. Dafür haben sich auch seine Einnahmen aus Bundesgeldern (NFA, Anteile an Bundeseinnahmen) entsprechend erhöht. Ob für den Kanton die Dynamik aus der Vergrösserung des Aufgabengebiets durch den höheren Anteil der Bundesgelder auf der Einnahmeseite langfristig aufgewogen wird, lässt sich hier nicht beantworten. Ebenfalls nicht beantwortet wird, ob sich die Finanzreform 08 für verschiedene Gemeinden unterschiedlich ausgewirkt hat.

Inwiefern sich durch die **unterschiedliche Kostendynamik in verschiedenen Aufgabenbereichen** ein Ungleichgewicht in langer Frist entwickeln könnte, lässt sich mit den vorliegenden Daten nicht abschätzen. Abgesehen von den beiden Bereichen Polizei und Justiz, Spitalfinanzierung (Kanton), wirtschaftliche Sozialhilfe sowie Pflege und Betreuung (Gemeinden) tragen sowohl Kanton wie Gemeinden bei den meisten wichtigen Aufgabenbereichen finanzielle Risiken. Die grössten Verschiebungen bei der Zusammensetzung der Aufgaben von Kanton und Gemeinden erfolgte überdies nicht durch die Anpassung der innerkantonalen Aufgabenteilung, sondern wurden durch die NFA ausgelöst (Sonderschulen, Prämienvverbilligungen, Spitex).

Nicht Teil dieser Studie waren einerseits mögliche **zukünftige Kostenentwicklungen** aufgrund neuer Projekte und andererseits die **generelle Beurteilung der finanziellen Situation** von Kanton Luzern und der Gesamtheit der Luzerner Gemeinden. Die Entwicklung von 2008 bis 2010 zeigt eine starke Kostendynamik bei gleichzeitiger Stagnation der Steuereinnahmen, was auf eine generelle Verschlechterung der finanziellen Situation der öffentlichen Haushalte im Kanton Luzern hindeutet. Entsprechend haben der Kanton und verschiedene Gemeinden für 2012 bereits Steuererhöhungen angekündigt. Grössere Kostenfolgen dürften die Umsetzung von beschlossenen Vorhaben auf Bundesebene (neue Spital- / Pflegefinanzierung, neues Kindes- und Erwachsenenschutzrecht) oder innerkantonalen Projekten (z.B. im Volksschulbereich) verursachen. Im Rahmen der übrigen Arbeiten zum Wirkungsbericht 2012 wird auch auf solche Vorhaben mit Kostenfolgen eingegangen werden.

5 Anhang zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen

Abbildung 5-1: Entwicklung der öffentlichen Finanzen von Kanton und Gemeinden von 2006 bis 2010, in Mio. CHF, CHF pro Einwohner und indexiert

In Mio. CHF	2006	2007	2008	2009	2010
Gemeinden					
Gesamter Nettoaufwand Konten 0-8	1'073	1'117	1'121	1'151	1'193
Steuern und Finanzausgleich	1'287	1'332	1'311	1'282	1'264
Ergebnis der Laufenden Rechnung	65	120	86	64	34
Kanton					
Gesamter Nettoaufwand Konten 0-8	1'028	1'003	1'210	1'286	1'314
Steuern, Kantonsanteil Nationalbankgewinn und Finanzausgleich	1'044	1'102	1'342	1'334	1'342
Ergebnis der Laufenden Rechnung	124	197	194	87	83
In CHF pro Einwohner	2006	2007	2008	2009	2010
Gemeinden					
Gesamter Nettoaufwand Konten 0-8	2'987	3'073	3'041	3'086	3'161
Steuern und Finanzausgleich	3'583	3'664	3'556	3'438	3'348
Ergebnis der Laufenden Rechnung	182	331	233	171	89
Kanton					
Gesamter Nettoaufwand Konten 0-8	2'862	2'758	3'281	3'449	3'480
Steuern, Kantonsanteil Nationalbankgewinn und Finanzausgleich	2'907	3'031	3'641	3'576	3'554
Ergebnis der Laufenden Rechnung	345	542	525	234	219
Indexiert 2008 = 100	2006	2007	2008	2009	2010
Gemeinden					
Gesamter Nettoaufwand Konten 0-8	96	100	100	103	106
Steuern und Finanzausgleich	98	102	100	98	96
Kanton					
Gesamter Nettoaufwand Konten 0-8	85	83	100	106	109
Steuern und Finanzausgleich	78	82	100	99	100

Literaturverzeichnis

Ecoplan (2010)

Kostenverlagerungen zu Lasten der Städte. Schweizerischer Städteverband.

Kanton Luzern (2011)

Steuergesetzrevision 2008. Online im Internet:

http://www.steuern.lu.ch/index/g_v_steuergesetzrevision_2008.htm [29.11.2011].

Konferenz der Regierungstatthalter des Kantons Luzern (2011)

Handbuch Rechnungswesen für Luzerner Gemeinden.

Regierungsrat des Kantons Luzern (2007)

Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Entwurf eines Gesetzes über die Verteilung und die Finanzierung der Aufgaben im Kanton Luzern (Mantelerlass zur Finanzreform 08). B 183.