

Justiz- und Sicherheitsdepartement
des Kantons Luzern
Herr Paul Winiker
Regierungsrat
Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Luzern, 10. September 2015

Revision des Gesetzes über den Finanzausgleich; Vernehmlassungsverfahren

Sehr geehrter Herr Regierungsrat,
sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Schreiben vom 2. Juni 2015 zur Vernehmlassung in titelerwähnter Angelegenheit eingeladen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit, mittels Vernehmlassung zum Entwurf einer Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich Stellung nehmen zu dürfen. Zusätzlich zu den Antworten im beiliegenden Fragebogen äussert sich der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) fristgerecht wie folgt:

Vorbildlicher Einbezug des VLG im Projekt

Der Gesetzesrevision gehen umfangreiche Arbeiten und Beratungen im Rahmen des Wirkungsberichts zum Finanzausgleich (WB 2013) voraus. Der Einbezug des VLG in das Projekt war vorbildlich. Die Zahl der Vertretungen in der Projektgruppe, die Doppel-Vertretung in der Projektsteuerung sowie die regelmässige Konsultation bei den Organen des VLG (Fachbereich und Vorstand) ermöglichte es, ein breit abgestütztes Ergebnis zu erzielen. Wir durften feststellen, dass Kantons- und Gemeindevertreter in der Projektorganisation eine gute Zusammenarbeit pflegten und stets die notwendige Gesamtsicht für die Institution Finanzausgleich wahrten. Die erstmalige zustimmende Kenntnisnahme des Wirkungsberichts im Kantonsrat war der Lohn für die fundierte Vorarbeit.

Die gleiche Einbindung, aber auch die gleiche gute Zusammenarbeit, durften wir auch im Rahmen der Erarbeitung der Gesetzesrevision feststellen.

Konsens über das Gesamtpaket

Die vorgeschlagene Gesetzesrevision setzt die im Rahmen des Wirkungsberichts vereinbarten Massnahmen korrekt um. Die kleinen Anpassungen und Präzisierungen widersprechen dem Wirkungsbericht nicht. Deshalb durfte auch im Rahmen der verbandsinternen Vernehmlassung eine grosse Zustimmung zum Gesamtpaket festgestellt werden. Eine fassbare und zu schützende Minderheitsmeinung gegen das Ge-



samtpaket gab es nicht. Deshalb entschied der Fachbereich einstimmig, auf eine Zweitvernehmlassung mit der entsprechenden Würdigung einer Minderheitsmeinung zu verzichten. Diese Möglichkeit besteht im VLG seit der Statutenrevision 2015. Der VLG kann sämtliche Massnahmen als Gesamtpaket unterstützen. Für den Verband ist zentral, dass er das Gesamtpaket unterstützt und somit Einzelteile nicht einfach beliebig herausgebrochen werden können. Für die gegenseitigen Abhängigkeiten verweisen wir auf den Fragebogen.

Keine Gesetzesanpassungen ohne Wirkungsbericht

Für den VLG ist der Finanzausgleich eine der wichtigsten Stützen des Föderalismus im Kanton Luzern. Eine Anpassung des Systems hat wesentliche Verteilungswirkungen, die einzelne Gemeinden vor finanzpolitisch kaum lösbare Probleme stellen können. Der VLG vertritt deshalb seit einigen Jahren konsequent die Haltung, dass am Finanzausgleich keine wesentlichen Änderungen vorgenommen werden sollen, die nicht in einem vorgängigen Wirkungsbericht untersucht und debattiert wurden. Die Abdeckung durch einen Wirkungsbericht garantiert, dass Massnahmen über eine längere Zeit diskutiert und ihre Auswirkungen auf das System Finanzausgleich auch langfristig analysiert wurden. Gleichzeitig garantiert dieses Verfahren, dass der Finanzausgleich nicht zum Spielball kurzfristiger finanzieller Interessen wird (Kanton oder einzelne Gemeinden).

Die Botschaft zur geplanten Gesetzesrevision handelt verschiedene weitere Anliegen ab. Die Anliegen werden zu Recht verworfen oder zurückgestellt. Der VLG weist explizit darauf hin, dass neue Anliegen im Rahmen des nächsten Wirkungsberichts einzubringen sind. Zusätzliche Vorschläge im Rahmen dieser Gesetzesrevision würde er deshalb grundsätzlich ablehnen.

Ausblick

Bereits heute liegen verschiedene Themen auf dem Tisch, die im Rahmen des nächsten Wirkungsberichts (erneut) zu behandeln sind. Neben den Bemerkungen des Kantonsrats erlauben wir uns, von Gemeindeseite insbesondere auf folgende Punkte hinzuweisen:

1. Indikatorensystem im Soziallastenausgleich

Aufgrund der Einführung der neuen Pflegefinanzierung wurde der Soziallastenausgleich erhöht, um die überdurchschnittlichen Kosten der Pflegefinanzierung abzufedern. Gemeinden mit den höchsten Nettokosten der neuen Pflegefinanzierung erhalten aus dem Soziallastenausgleichstopf jedoch oft gar keine Gelder, da andere Indikatoren den Effekt übersteuern. Die Effektivität der damaligen Massnahme ist deshalb zu überprüfen.

2. Anreize zur Ressourcensteigerung (erneut) überprüfen

Die Analyse der Anreize für die Ressourcensteigerung wird zwischen den Gemeinden seit Jahren kontrovers diskutiert. In verschiedenen Wirkungsberichten wurde festgehalten, dass die Anreize genügen und ein Systemwechsel hohe Mittel benötigen würde. Trotzdem ist diese Frage im Rahmen des nächsten Wirkungsberichts erneut zu diskutieren. Insbesondere ist zu analysieren, ob die Schwelleneffekte bei den Anreizen die erwarteten Konsequenzen haben (Anreizschwellen bei Ressourcenindizes von 86.4 und 100).

3. Fristen zwischen Wirkungsbericht und Inkrafttreten überprüfen

Die Frist zwischen der Publikation des Wirkungsberichts und dem Inkrafttreten der Gesetzesrevision wird oft als zu lang empfunden. So greifen die Massnahmen des Wirkungsberichts 2013 erst auf den 01. Januar 2018. Es ist zu prüfen, welche Möglichkeiten bestehen, um diese Frist zu reduzieren.

4. Massnahmen, um den tragbaren Steuerfuss wieder auf 2.4 Einheiten zu senken

2014 musste der tragbare Steuerfuss von der Regierung auf 2.6 Einheiten erhöht werden. Die Massnahme war für den VLG bedauerlich, aber nachvollziehbar. Der VLG ist der Meinung, dass in den nächsten Jahren Massnahmen notwendig sind, damit alle Gemeinden ihre Aufgaben wieder mit einem Steuerfuss von 2.4 Einheiten erfüllen können. Entsprechende Massnahmen sind sowohl bei der Analyse der Aufgabenteilung (Aufgaben- und Finanzreform 2018) als auch beim nächsten Wirkungsbericht zum Finanzausgleich zu prüfen.

5. Auswirkungen der Revision des Raumplanungsgesetzes und der Raumordnungsstrategie überprüfen

Wie vom Kantonsrat mit der überwiesenen Bemerkung gefordert, sieht auch der VLG im Rahmen des nächsten Wirkungsberichts eine umfassende Überprüfung der Auswirkungen der reformierten Raumplanung als notwendig. Dabei ist auch der Richtplan im Sinne eines übergeordneten Steuerungsinstrumentes der allgemeinen Raumentwicklung in diese Analysen einzubeziehen.

Wir bedanken uns für die geleistete Arbeit und hoffen gerne auf die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Verband Luzerner Gemeinden (VLG)



Hans Luternauer
Präsident



Ludwig Peyer
Geschäftsführer

Beilage:

Fragebogen

Kopie z. K:

Armin Hartmann, Leiter Bereich Finanzen VLG

Amt für Gemeinden
Bundesplatz 14
6002 Luzern
Telefon 041 228 64 83
Telefax 041 210 14 62
www.lu.ch

Vernehmlassung zum Entwurf
einer Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich

Angaben zum Absender

Name und Adresse: Verband Luzerner Gemeinden (VLG)

Ansprechpartner für Rückfragen: Armin Hartmann

Telefonnummer: 041 933 13 64

E-Mail-Adresse: gemeindeammann@schlierbach.ch

Wir bitten Sie, Ihre Stellungnahme bis spätestens 28. September **2015** an das Justizdepartement des Kantons Luzern, Amt für Gemeinden, Bundesplatz 14, 6002 Luzern (afg@lu.ch) zu senden. Sie finden sowohl die elektronische Fassung der Fragen als auch die Vernehmlassungsbotschaft unter www.lu.ch/index/justiz_sicherheit/jsd_vernehmlassungen.htm.

Wir danken Ihnen für Ihre Bemühungen.

Fragenkatalog zu den Änderungen des Gesetzes über den Finanzausgleich

(Download des Formulars unter www.lu.ch/index/justiz_sicherheit/jsd_vernehmlassungen.htm.)

1. Sind Sie einverstanden, dass im Hinblick auf auslaufende Besitzstandsgarantien und im Zusammenhang mit den vorgeschlagenen Veränderungen im Bildungslastenausgleich die Mindestausstattung von 86,4 Prozent auf 87,0 Prozent angehoben wird?

einverstanden

nicht einverstanden

Begründung/Erläuterungen:

Die Anhebung der Mindestausstattung ist notwendig, um die Verteilungseffekte aufgrund der Revision des Bildungslastenausgleichs aufzufangen. Die Anhebung der Mindestausstattung ist für den VLG eine unbedingte Voraussetzung, damit die vorgeschlagene Revision des Bildungslastenausgleichs mitgetragen werden kann. Da die Anhebung aus auslaufenden Besitzständen finanziert werden kann, ist sie weder für die ressourcenstarken Gemeinden, noch für den Kanton mit höheren Aufwendungen verbunden.

2. Sind Sie einverstanden, dass die horizontale Abschöpfung für alle ressourcenstarken Gemeinden einheitlich sein soll und zwar ungefähr auf dem Niveau, das heute für die grosse Mehrheit der Gemeinden gilt?

einverstanden

nicht einverstanden

Begründung/Erläuterungen:

Die heutigen unterschiedlichen Abschöpfungsraten vermischen Elemente von Ressourcen- und Lastenausgleich. Höhere Zentrumslasten sollen aber konsequent im Lastenausgleich abgegolten werden. Die Vereinheitlichung der Abschöpfung ist deshalb korrekt. Die gewählte Lösung minimiert dabei den Eingriff und kann deshalb unterstützt werden. Die Vereinheitlichung der Abschöpfung muss aber zwingend mit der geplanten Erhöhung des Lastenausgleichs kompensiert werden. Nur so kann garantiert werden, dass die Verluste aus der Massnahme für einzelne Gebergemeinden nicht unverhältnismässig hoch werden.

3. Sind Sie einverstanden, dass die Finanzierung des horizontalen Finanzausgleichs neu zu zwei Dritteln (heute 75 Prozent) durch den Kanton und zu einem Drittel (heute 25 Prozent) durch die Gemeinden erfolgt?

einverstanden

nicht einverstanden

Begründung/Erläuterungen:

Die Massnahme ist eine Auswirkung der Vereinheitlichung der Abschöpfung. Sie kann im Gesamtpaket ebenfalls unterstützt werden.

4. Sind Sie einverstanden, dass die beim Kanton Luzern durch die Änderung des horizontalen Finanzausgleichs frei werdenden Mittel für den Ausgleich von zentralörtlichen Lasten im Infrastrukturlastenausgleich zur Verfügung gestellt werden?

einverstanden

nicht einverstanden

Begründung/Erläuterungen:

Die Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs ist ein Muss. Einerseits ist dieser nachgewiesenermassen unterdotiert. Andererseits kann mit dieser Massnahme die erhebliche Verteilungswirkung aus der Vereinheitlichung der Abschöpfung kompensiert werden. Die Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs ist deshalb eine unbedingte Voraussetzung für die Zustimmung zur Vereinheitlichung der Abschöpfung.

5. Sind Sie einverstanden, dass im Infrastrukturlastenausgleich der Indikator Bebauungsdichte neu mit 70 Prozent (heute 25 Prozent) und der Indikator Arbeitsplatzdichte mit 30 Prozent (heute 75 Prozent) gewichtet wird?

einverstanden

nicht einverstanden

Begründung/Erläuterungen:

Im Wirkungsbericht wurde empirisch nachgewiesen, dass der Indikator Bebauungsdichte höher gewichtet werden muss um die tatsächlichen übermässigen Infrastrukturkosten abzubilden. Die Massnahme wird nach wie vor gestützt.

6. Sind Sie einverstanden, dass beim Bildungslastenausgleich die Abhängigkeit der Ausgleichszahlungen vom Ressourcenindex schrittweise eliminiert wird und im ersten Schritt die Grenzwerte für die Anspruchsberechtigung um 10 Prozentpunkte angehoben werden?

einverstanden

nicht einverstanden

Begründung/Erläuterungen:

Die komplette Entkopplung ist systematisch richtig. Ressourcen- und Lastenausgleich sollen nicht vermischt werden. Wie im Rahmen des Wirkungsberichts nachgewiesen ist die Entkopplung in einem Schritt aufgrund der grossen Verteilungswirkung (zu viele Verlierer) auch mit der Kompensation durch die Erhöhung der Mindestausstattung nicht vertretbar. Die vorgeschlagene schrittweise Entkopplung wird deshalb unterstützt. Allerdings wird die Massnahme nur mitgetragen, wenn die Erhöhung der Mindestausstattung tatsächlich im vorgeschlagenen Mass (von 86.4 mindestens auf 87) erfolgt.

7. Sind Sie einverstanden, dass die Berechnung des Besitzstands für zukünftige Fusionen vereinfacht wird, indem er im ersten Jahr der Fusion als Frankenbetrag festgelegt wird und neu über die Besitzstandsdauer als fixer Betrag unverändert bleibt?

einverstanden

nicht einverstanden

Begründung/Erläuterungen:

Die heutige Berechnung des Besitzstandes ist noch immer zu kompliziert. Die vorgeschlagene Massnahme vereinfacht das System nachhaltig. Da sie nur auf neue Fusionen angewendet wird, verliert keine Gemeinde etwas.

8. Sind Sie einverstanden, dass die Periodizität der Wirkungsberichte und allfällig sich daraus ergebender Gesetzesrevisionen von vier auf sechs Jahre verlängert wird und der nächste Wirkungsbericht im Jahr 2020 vorgelegt wird?

einverstanden

nicht einverstanden

Begründung/Erläuterungen:

Die Periodizität des Wirkungsberichts war im Rahmen der Beratungen nicht unbestritten. Trotzdem beurteilt der VLG die Verlängerung nach wie vor als richtige Massnahme. Nur mit der Verlängerung wird es möglich, die letzte Gesetzesrevision auch tatsächlich zu evaluieren. Damit wird die Wirkungsfrist effektiv von 8 Jahren (Revision kann heute jeweils im übernächsten Bericht analysiert werden) auf 6 Jahre reduziert werden. Da sich das System mittlerweile austariert hat und die Systemfehler weitgehend eliminiert sind, ist die Verlängerung auch politisch vertretbar.

Als unglücklich beurteilt der VLG, dass die Regierung zusätzlich beschlossen hat, die Gesetzesrevision aus Spargründen um ein Jahr zu verschieben. Dadurch wird die Periode einmalig um ein zusätzliches Jahr verlängert. Diese Sparmassnahme dürfte die Verlängerung der Periodizität politisch unnötig schwierig machen.

Luzern, 10. September 2015