

Aufgaben- und Finanzreform 18 (AFR18)

Botschaften

- **Die Globalbilanz sieht nur auf den ersten Blick gut aus und vermittelt Scheinsicherheit**
viele Anrechnungen sind schönfärberisch, zum Teil nicht realisierbar, nicht nachvollziehbar oder höchst unsicher und basieren auf veralteten Zahlen (2016)
- **Die dargestellten Globalbilanzen sind nur eine Momentaufnahme** – die dynamische Entwicklung macht alle Gemeinden zu Verlierern
- **Die vorgeschlagenen Lösung ist untragbar**
die Belastungen für die ressourcenstarken Gemeinden sind zu gross und haben volkswirtschaftlich negative Auswirkungen für den ganzen Kanton;
Wirtschaftsmotor wird abgewürgt
- **Rein finanzpolitische Vorlage**
ohne tatsächliche Verbesserung der Aufgabenteilung
- **Die Vorlage gefährdet die Solidarität unter den Gemeinden**
- **Errungenschaften der Finanzreform 08 werden zunichte gemacht**

Argumentarium

- **Schulkostenteiler**
Der Einfluss der Gemeinden wird nicht grösser sondern kleiner – wer zahlt befiehlt (Vorgaben zu den Betriebskosten)
Malussystem betreffend Klassengrössen trifft kleine Gemeinden mit wenig Spielraum besonders stark
- **Organisation Musikschulen**
Massiver Eingriff in die Gemeindeautonomie
- **Steuerfussabtausch**

unverhältnismässiger Eingriff in die Gemeindeautonomie und Konflikt mit dem Grundsatz «Einheit der Materie»; vgl. Kurzgutachten Prof. Dr. Andreas Glaser vom 28. Juni 2018

- **Neuer Kostenteiler EL**

Verstoss gegen AKV Prinzip – Verbundaufgaben werden je zur Hälfte von Kanton und Gemeinden getragen (Prinzip aus Finanzreform 08)

Hohes Kostenwachstum zu erwarten; keine sachliche Begründung, weshalb Gemeinden diese Aufgabe besser erfüllen als im Verbund (Einheit der Materie)

Kanton zieht sich aus Bedarfsleistungen im sozialen Bereich zurück

- **Sondersteuern neu zu 70 % zugunsten Kanton**

kein sachlicher Zusammenhang mit Schulkostenteiler (Verstoss gegen Einheit der Materie); rein finanziell begründete Massnahme

Hälftige Aufteilung der Sondersteuern wurde mit Finanzreform 08 beschlossen. Aus B183: «Mit dieser neuen Aufteilung der Sonder- und Nebensteuern haben der Kanton und die Gemeinden in Zukunft ein gleich grosses Interesse an diesen Steuern, da beide von den Steuereinnahmen in gleichem Mass profitieren können»

Insbesondere die Erbschaftssteuererträge wachsen überdurchschnittlich stark (v. a. in Gemeinden mit hohem älteren Bevölkerungsanteil) und der Kanton profitiert von der neuen Aufteilung übermässig

- **IPV zur WSH**

betrifft auch IPV von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen -> diese Kosten sind während den ersten 10 Jahre des Aufenthalts vom Kanton zu tragen

Massnahme ist ausschliesslich finanziell motiviert (zur Gegenfinanzierung) -> Einheit der Materie

Massnahmen im Detail

AFR18	Bemerkung	Auswirkung Gemeinden	Einschätzung
Wasserbau			
Wasserbau	Kanton übernimmt Investitionen Wasserbau 9,5 Mio. Fr. Baulicher Gewässerunterhalt 7,9 Mio. Fr. Betrieblicher Gewässerunterhalt 3,1 Mio. Fr. Personalaufwand 0,5 Mio. Fr.	Entlastung 18,9 Mio. Fr.	Es ist nicht abschliessend definiert, wann welche Projekte in welchem Umfang vom Kanton umgesetzt werden Die Entlastungen treffen die Gemeinden ganz unterschiedlich und lassen sich nicht wissenschaftlich korrekt ermitteln Entlastungen wurden in der Vernehmlassung in Frage gestellt und als zu hoch befunden.
Mittelverwendung Strassen und öV	Gemeindeanteil LSVA 10 % entfällt Gemeindeanteil Verkehrssteuer 10 % entfällt	Belastung 11,8 Mio. Fr.	Dient als Gegenfinanzierung zum Wasserbau Zwischen Strassenverkehr und Wasserbau besteht kein sachlicher Zusammenhang (Verstoss gegen Einheit der Materie?) LSVA und Verkehrssteuer sind für Strassenbau zu verwenden Die Gemeinden müssen nun den Ersatz und Unterhalt der Gemeindestrassen ausschliesslich aus ordentlichen Steuererträgen finanzieren
Zuständigkeiten im Strassen-, Umwelt- und Gewässerschutzgesetz	Bereinigung von Zuständigkeiten; seit 1.2.2018 in Kraft	Keine finanzielle Wirkung	
Erlass von Verkehrsanordnungen	In folgenden Gemeinden hat der Kanton die Kompetenz zum Erlass von Verkehrsanordnungen ausser auf National- und Kantonsstrassen delegiert: Adligenswil, Buttisholz, Eich, Emmen, Kriens, Sempach, Willisau. Dies will der Kanton neu regeln; die Gemeinden sind nur noch für Gemeindestrassen 2. und 3. Klasse zuständig.	geringe finanzielle Wirkung	Die Neuregelung ist für grosse Gemeinden (insbesondere die Stadt Luzern) nachteilig. Der Kanton rechnet mit Mehrkosten von CHF 70'000 bzw. einer halben Stelle; das erscheint nicht plausibel

AFR18	Bemerkung	Auswirkung Gemeinden	Einschätzung
Vernetzungsbeiträge	Die vom Kanton zu leistenden 10 % der an die Landwirte ausgerichteten Vernetzungsbeiträge werden nicht mehr an die Gemeinden weiterverrechnet	Entlastung 0,7 Mio. Fr.	Landwirtschaftliche Gemeinden profitieren überdurchschnittlich Sachfremde Massnahme
Mehrwertabgabe			
Mehrwertabgabe Einzonung	Rückzahlung aus dem kantonal verwalteten Fonds an die Gemeinden	Entlastung 2 Mio. Fr.	Die Rückzahlungen erfolgen frühestens mittel- bis langfristig Die Entlastungen ist kurzfristig nicht realisierbar und daher auch nicht budgetierbar
Mehrwertabgabe Um- und Aufzonungen	Gemeinden können bei Um- und Aufzonungen künftig Mehrwertabgaben erheben. Diese möglichen Erträge werden in der Globalbilanz angerechnet	Entlastung 5 Mio. Fr.	Sachfremde Massnahme; steht in keinem Zusammenhang mit der Aufgabenreform Die Mittel sind zweckgebunden für raumplanerische Aufgaben zu verwenden Anstelle einer geldmässig zu leistenden Abgabe können die Gemeinden vertragliche Auflagen machen. Die finanzielle Auswirkung der Massnahme ist höchst ungewiss und nicht budgetierbar
Kostenteiler Volksschule			
Stärkung der Volksschuldelegation	Die bisher sporadischen Besprechungen zwischen der Volksschuldelegation (vom VLG gewählt) und dem Kanton sollen regelmässig stattfinden; Das Gremium soll paritätisch aus je 4 Kantons- und 4 Gemeindevertretungen zusammengesetzt werden	Keine finanzielle Wirkung	Die Kompetenzen der Gemeindevertretungen in diesem neuen Gremium sind nur vage definiert -> Anhörungsrechte, Vorbereitung Budgetinformationen, Besprechung verschiedener Themen Das Mitsprache- und Mitbestimmungsrecht der Gemeinden ist weiterhin ungenügend definiert
Kostenteiler VS	Kostenteiler neu 50 : 50	Entlastung 161 Mio. Fr.	Die Gemeinden verlieren an Einfluss (wer zahlt, befiehlt) Kanton wird über die anrechenbaren Betriebskosten Druck auf die Gemeinden ausüben

AFR18	Bemerkung	Auswirkung Gemeinden	Einschätzung
			Leistungen, die über die anrechenbaren Betriebskosten hinausgehen, müssen von der Gemeinde vollumfänglich selber getragen werden
Weiterbildung VS	bisher 100 % z.L. Kanton / neu je 50 %	Belastung 3,8 Mio. Fr.	Die Gemeinden übernehmen künftig einen Anteil von 50 % dieser Kosten Die Kostenbeteiligung wird über einen neuen Poolbeitrag nach Anzahl Einwohner/innen finanziert; Gemeinden mit einem unterdurchschnittlichen Schüleranteil zahlen folglich mehr; der Kostenteiler ist nicht verursachergerecht.
Schulentwicklungsprojekte VS	bisher 100 % z.L. Kanton / neu je 50 %	Belastung 0,5 Mio. Fr.	Analog Weiterbildung
VS mit hohem Anteil Fremdsprachige	Kantonsanteil für Schulen mit hohem Anteil fremdsprachiger Lernender wird erhöht. Finanzierung über Poolbeitrag der Gemeinden	Belastung 0,75 Mio. Fr.	
Gemeindebeiträge an Kantonsschulen	Der neue Schulkostenteiler 50:50 wird auch auf die obligatorische Schulzeit der Kantonsschulen und Gymnasien angewendet	Entlastung 12 Mio. Fr.	Konsequente Anwendung des neuen Schulkostenteilers
Organisation Musikschulen	Die Zahl der Musikschulen soll von 35 auf 20 reduziert werden Personaladministration wird vom Kanton übernommen Erhöhung Kantonsbeitrag	Entlastung 5,7 Mio. Fr.	Reduktion der Anzahl Musikschulen führt in der Umsetzungsphase zu einem grösseren Koordinationsaufwand zwischen den Gemeinden (Verträge aushandeln) Kosten für Personaladministration (CHF 130 pro Dossier) sind konkret ausgewiesen, die Erhöhung des kantonalen Pro-Kopf-Beitrages jedoch nicht; Finanzielle Auswirkung deshalb nicht überprüfbar
Instrumentalunterricht Kantonsschulen	Instrumentalunterricht soll nur noch an den kommunalen Musikschulen angeboten werden. Die kantonale Leistungspflicht (Matura) wird mittels Leistungsvereinbarung geregelt.	Belastung 1,8 Mio. Fr.	Die Mehrkosten für die Gemeinden sind nicht nachvollziehbar Hoher zusätzlicher administrativer Aufwand für die Gemeinden

AFR18	Bemerkung	Auswirkung Gemeinden	Einschätzung
Volksschulkostensteuerung	Malussystem Klassengrössen / Verringung Gesamtkosten	Entlastung 2 Mio. Fr.	Für Klassen mit Unterbestand zahlen Gemeinden künftig einen Malus; Ertrag wird vom Kanton vereinnahmt / keine Rückzahlung an Gemeinden Kleine Gemeinden mit wenig Spielraum bei der Klassenplanung kommen zusätzlich unter Druck Faktisch eine Belastung für die Gemeinden Die angerechnete Entlastung ist hypothetisch und trifft nur ein, wenn die betroffenen Gemeinden ihre Klassenplanung anpassen und so die Gesamtkosten gesenkt werden.
Sondersteuern			
Grundstückgewinnsteuern	neuer Kostenteiler 70% z.G. Kanton	Belastung 18,9 Mio. Fr.	Verstoss gegen AKV Prinzip Aufteilung 50 : 50 wurde mit der Finanzreform 08 eingeführt
Handänderungssteuern	neuer Kostenteiler 70% z.G. Kanton	Belastung 10,7 Mio. Fr.	Analog GGSt
Erbschaftssteuern	neuer Kostenteiler 70% z.G. Kanton	Belastung 6,2 Mio. Fr.	Analog GGSt Es ist künftig mit einem überdurchschnittlichen Anstieg der Erbschaftsteuererträge zu rechnen; Kanton profitiert künftig stärker
Personalsteuern	neuer Kostenteiler 70% z.G. Kanton	Belastung 2,3 Mio. Fr.	Analog GGSt
Steuerfussabtausch	Senkung Gemeindesteuern um 1/10 Einheit (NP und JP; lauf. Jahr und Nachträge)	Belastung 63,6 Mio. Fr.	Verstoss gegen die Gemeindeautonomie; vgl. Gutachten Stadt Luzern
IPV / EL			
IPV zur WSH	zu 100 % z.L. Gemeinden	Belastung 15,1 Mio. Fr.	IPV ist Verbundaufgabe -> neuer Kostenteiler = Verstoss gegen AKV Prinzip Gemeinden haben keine Einflussmöglichkeiten (Richtprämien werden vom Kanton festgelegt)

AFR18	Bemerkung	Auswirkung Gemeinden	Einschätzung
			Eingeschlossen sind Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene, obwohl der Kanton für diese während der ersten 10 Jahre zuständig ist Überdurchschnittliche Kostensteigerung zu erwarten Massnahme ist rein finanzpolitisch begründet – keine sachliche Begründung ersichtlich
EL AHV	zu 100 % z.L. Gemeinden	Belastung 31,2 Mio. Fr.	Verstoss gegen AKV Prinzip; überdurchschnittliche Kostensteigerung zu erwarten; Gemeinden haben wenig Einflussmöglichkeiten (Leistungen werden von Bund und Kanton definiert) -> jedoch Neues Antragsrecht der Gemeinden Rein finanzpolitisch motivierte Massnahmen – keine sachliche Begründung ersichtlich
EL IV	zu 100 % z.L. Gemeinden	Belastung 17,1 Mio. Fr.	Analog EL AHV
EL Verwaltungskosten	zu 100 % z.L. Gemeinden	Belastung 1,5 Mio. Fr.	Analog EL AHV; Gemeinden haben keinen Einfluss auf die Höhe der Verwaltungskosten
Feuerwehrpflichtersatz	Mehrerträge infolge Erhöhung Maximalsteuersatz	Entlastung 1,7 Mio. Fr.	Feuerwehr ist i.d.R. eine Spezialfinanzierung; Entlastung hat keine Auswirkung auf die Erfolgsrechnung der Gemeinde
Finanzausgleich			
Topografischer LA	Reduktion infolge Wasserbau	Belastung 2,0 Mio. Fr.	Logische Massnahme im Zusammenhang mit Neuregelung Wasserbau
Bildungslastenausgleich	Reduktion infolge Schulkostenteiler	Belastung 10 Mio. Fr.	Logische Massnahme im Zusammenhang mit neuem Schulkostenteiler
Infrastrukturlastenausgleich	Verschiebungen infolge Anpassung Indikatoren		
Ressourcenausgleich	Veränderung im Ressourcenpotenzial aufgrund Änderungen in der Bemessungsbasis (Reduktion Gemeindeanteil Sondersteuern, Steuerfussabtausch)	Belastung 5,4 Mio. Fr.	Technische Anpassung

AFR18	Bemerkung	Auswirkung Gemeinden	Einschätzung
Ressourcenausgleich	horizontale Abschöpfung wird auf alle Gemeinden ausgedehnt, deren Potenzial über der Mindestausstattung liegt; Gemeindeanteil wird von 25 % auf 47 % erhöht.	Belastung 16,6 Mio. Fr.	Mehr Gemeinden zahlen in den Ressourcenausgleich (keine neutrale Zone) Ressourcenstarke Gemeinden sind überdurchschnittlich betroffen; neu eingeführte degressive Abschöpfung entlastet die ressourcenstarken Gemeinden
Besitzstand	Berücksichtigung der dynamischen Effekte	Entlastung 1,7 Mio. Fr.	Wirkung erst nach Auslaufen der jeweiligen Besitzstandswahrung Kurzfristig nicht budgetierbar
Härtefallausgleich	Gemeinden mit einer Nettobelastung auf AFR18 von mehr als CHF 60 pro Kopf werden entschädigt		Ausgleich ist auf 6 Jahre befristet und deshalb ungenügend Finanzstarke Gemeinden werden zu Härtefällen – das ist eine schlechte Perspektive
Dynamische Entwicklung	Stark wachsende Bereiche: EL und IPV Leicht wachsende Bereiche: Volksschulkosten		Gemeinden fahren in der dynamischen Betrachtung doppelt schlechter -> sie übernehmen Aufgabenbereiche mit starkem Kostenwachstum und gegen Aufgaben mit schwachem Kostenwachstum ab Die finanzielle Lage der Gemeinden wird sich mit der AFR18 mittelfristig verschlechtern Härtefallausgleich befristet Achtung: B148 «Demografieabhängige Langfristperspektive der öffentlichen Finanzen» zeigt auf, dass sich die Gemeinden trotz AFR18 finanziell leicht besser entwickeln als der Kanton. Das kantonale Ausgabenwachstum wird demnach durch die AFR18 gedämpft, liegt aber immer noch leicht höher als das Ausgabenwachstum der Gemeinden.
Steuergesetzreform 2020	Bemerkung	Wirkung	
Vermögenssteuer Tarif/Freibetrag	Erhöhung Steuersatz und Erhöhung Freibeträge	Entlastung 13,9 Mio. Fr.	Die Gesetzesänderungen sind auf vier Jahre befristet

AFR18	Bemerkung	Auswirkung Gemeinden	Einschätzung
Gewinnsteuer Abschaffung Statusgesellschaften	Prognostizierter Mehrertrag aus Abschaffung Sonderstatus Anrechnung zu 50 % in der AFR18 Globalbilanz	Entlastung 18,2 Mio. Fr.	Es ist sehr schwer abschätzbar, ob diese Mehrerträge tatsächlich eintreffen werden; Ursprünglich ging man davon aus, dass sich Ertragsausfälle (Wegzug von Holdings- und Domizilgesellschaften) und Mehrerträge ausgleichen (Null-Summen-Spiel); Der Kanton Luzern verliert seinen Spitzenplatz bei der Unternehmensbesteuerung; die gesetzlichen Möglichkeiten (Patentbox, F&E Abzüge etc.) werden nur in geringem Ausmass in die kantonale Gesetzgebung übernommen -> dadurch erhöht sich das Wegzugsrisiko der bisherigen Statusgesellschaften Die Stadt Luzern schätzt das Wegzugsrisiko deutlich höher ein und budgetiert die Mehrerträge in reduziertem Umfang
Kantonsanteil an direkter Bundessteuer	Gemäss Bundesgesetz, sind die Gemeinden an der Erhöhung des Kantonsanteils zu beteiligen		Kanton verweigert den Gemeinden eine Beteiligung am höheren Anteil = Verstoss gegen Bundesgesetz Gemeinden haben die Ertragsausfälle aus den kantonalen Steuergesetzrevisionen 2008 und 2011 solidarisch mitgetragen; sie sind deshalb am erhöhten Kantonsanteil DBST zu beteiligen