



LUZERN

# **Gesetz über die Aufgaben- und Finanzreform 18 (Mantelerlass zur Aufgaben- und Finanzreform 18)**

*Erläuterungen zur Vernehmlassung*



## **Zusammenfassung**

**Kanton und Gemeindevertreterinnen und -vertreter haben in der Aufgaben- und Finanzreform 18 rund 270 Aufgaben beider Staatsebenen auf Handlungsbedarf untersucht. Im Vordergrund stehen einerseits die Gegenfinanzierung der neuen Aufgaben- und Finanzierungsregelung im Wasserbau und andererseits ein ausgewogener Kostenteiler im Volksschulbereich, der ebenfalls voll kompensiert werden soll. Die vorgeschlagenen Massnahmen sollen in einem Zug umgesetzt und deshalb in einer einzigen Vorlage als Mantelerlass behandelt werden.**

Der Regierungsrat hat am 17. April 2018 die Botschaft B 125 zum Entwurf eines neuen Gewässergesetzes zuhanden des Kantonsrates verabschiedet. Mit dem neuen Gewässergesetz werden der Wasserbau und der bauliche Gewässerunterhalt an allen öffentlichen Gewässern und der betriebliche Gewässerunterhalt an den grösseren öffentlichen Gewässern in der alleinigen Aufgaben- und Finanzkompetenz des Kantons liegen. Diese Mehrkosten beim Kanton sollen durch eine Neuverteilung der Erträge aus der Motorfahrzeugsteuer und der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe sowie mit der Übernahme aller Kosten durch die Gemeinden im Bereich der Individuellen Prämienverbilligung für Beziehende von wirtschaftlicher Sozialhilfe voll kompensiert werden.

Bei den Aufgaben in der Volksschule handelt es sich um eine klassische Verbundaufgabe. Entsprechend fordert der Verband Luzerner Gemeinden seit Längerem einen Kostenteiler von 50:50. Im Vergleich zum heutigen Kostenteiler von 25:75 bedeutet bereits ein Kostenteiler von 40:60 massive Veränderungen im Aufgaben- und Finanzierungsverhältnis zwischen Kanton und Gemeinden. Um einen Kostenteiler von 40:60 finanzieren zu können, sollen die Kosten für die Ergänzungsleistungen nach Abzug der Bundesbeiträge voll von den Gemeinden getragen werden. Zudem sollen die Erträge der Sondersteuern neu zu 72 Prozent dem Kanton zufallen. Zur Umsetzung eines Kostenteilers von 50:50 soll überdies ein Steuerfussabtausch zwischen dem Kanton und den Gemeinden vorgenommen werden.

Der Verband Luzerner Gemeinden ist als Kompensation für die nachhaltigen Entlastungen durch das Konsolidierungsprogramm 17 und als Entgegenkommen für die positive Haushaltneutralität zugunsten der Gemeinden im Rahmen der Finanzreform 08 bereit, durch die Aufgaben- und Finanzreform 18 eine Mehrbelastung der Gesamtheit der Gemeinden von maximal netto 5 Millionen Franken zu akzeptieren. Allerdings darf nach Ansicht des Verbandes Luzerner Gemeinden diese Mehrbelastung pro Gemeinde, Einwohner und Einwohnerin und Jahr nicht mehr als 60 Franken ausmachen. Der Kanton fordert aufgrund der jüngeren Entwicklungen sowohl bei den Kantons- als auch den Gemeindefinanzen eine Mehrbelastung der Gemeinden beziehungsweise eine Entlastung des Kantons von 20 Millionen Franken.

Die Forderungen von Kanton und Gemeinden können mit dieser Vernehmlassungsvorlage noch nicht erfüllt werden. Insbesondere auch die maximale Belastung von 60 Franken pro Einwohner und Einwohnerin kann nicht in allen Gemeinden eingehalten werden. Es wird deshalb während der Vernehmlassungsfrist nach einem zusätzlichen Gefäss gesucht, das die Gemeinden um 16 Millionen Franken entlastet. Um die teils hohen Verwerfungen unter den Gemeinden zumindest teilweise auszugleichen, sieht die Vorlage zudem einen Härtefallausgleich für eine Übergangsphase vor.

Viele der vorgeschlagenen Massnahmen haben einen Einfluss auf den Finanzausgleich. Zudem sollen die Gemeinden den Abbau von Disparitäten künftig vermehrt selber finanzieren. Die Vorlage enthält mehrere Änderungen im Gesetz über den Finanzausgleich, die ebenfalls Teil des Mantelerlasses sind. Es sind dies Reduktionen in der Dotierung des topografischen Lastenausgleichs und des Bildungslastenausgleichs, eine Erhöhung des Grenzwertes für die Anspruchsberechtigung im Bildungslastenausgleich und eine höhere Beteiligung der Gemeinden am Ressourcenausgleich. Gleichzeitig zu dieser Vernehmlassung findet eine Vernehmlassung zu Änderungen im Gesetz über den Finanzausgleich statt, die durch den Wirkungsbericht 2017 zum Finanzausgleich begründet sind.

Sämtliche Massnahmen der Aufgaben- und Finanzreform und der Vernehmlassungsvorlage zur Revision des Gesetzes über den Finanzausgleich sind in eine Globalbilanz eingeflossen. Es wurde eine Globalbilanz mit einem Volksschulkostenteiler 40:60 und eine Globalbilanz mit einem Volksschulkostenteiler 50:50 gerechnet. Zudem sind sämtliche finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden pro Massnahme abgebildet.

Der Mantelerlass Aufgaben- und Finanzreform 18 soll am 1. Januar 2020 in Kraft treten.

## **Inhaltsverzeichnis**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1 Ausgangslage</b> .....                                | <b>5</b>  |
| 1.1 Finanzreform 08 .....                                  | 5         |
| 1.2 Wirkungsbericht Finanzreform 08.....                   | 5         |
| 1.3 Entwicklungen nach Finanzreform 08 .....               | 5         |
| 1.4 Motion M 613 über eine Finanz- und Aufgabenreform..... | 7         |
| <b>2 Projekt Aufgaben- und Finanzreform 2018</b> .....     | <b>9</b>  |
| 2.1 Ziele der AFR18.....                                   | 9         |
| 2.2 Projektorganisation .....                              | 9         |
| 2.3 Rahmenbedingungen.....                                 | 9         |
| 2.4 Aufgabentypen.....                                     | 10        |
| 2.5 Aufgabenprinzipien .....                               | 11        |
| 2.6 Projektverlauf .....                                   | 12        |
| 2.7 Forderungen des VLG.....                               | 15        |
| 2.8 Gegenstand der Vernehmlassung.....                     | 17        |
| <b>3 Steuergesetzrevision 2020</b> .....                   | <b>23</b> |
| <b>4 Teilprojekte</b> .....                                | <b>23</b> |
| 4.1 Teilprojekt Bau, Umwelt und Wirtschaft.....            | 23        |
| 4.2 Teilprojekt Bildung und Kultur .....                   | 38        |
| 4.3 Teilprojekt Finanzen.....                              | 49        |
| 4.4 Teilprojekt Gesundheit und Soziales .....              | 55        |
| 4.5 Teilprojekt Justiz und Sicherheit.....                 | 60        |
| 4.6 Teilprojekt Finanzausgleich.....                       | 61        |
| <b>5 Finanzielle Auswirkungen der AFR18</b> .....          | <b>67</b> |
| 5.1 Einführung und allgemeine Auswirkungen .....           | 67        |
| 5.2 Auswirkungen auf die Gemeinden.....                    | 68        |
| 5.3 Dynamische Entwicklung .....                           | 71        |
| <b>6 Verfahrensfragen und Terminplan</b> .....             | <b>74</b> |
| 6.1 Erlassform.....  | 74        |
| 6.2 Grundsatz der Einheit der Materie.....                 | 74        |
| 6.3 Terminplan .....                                       | 75        |
| <b>7 Entwürfe</b> .....                                    | <b>75</b> |
| <b>Beilagen</b> .....                                      | <b>76</b> |

# **1 Ausgangslage**

## **1.1 Finanzreform 08**

Per 1. Januar 2008 ist die Finanzreform 08 (Botschaft B 183 vom 13. März 2007) in Kraft getreten. 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 sicherzustellen. Es wurden Finanzströme von mehreren hundert Millionen Franken neu geregelt. Es ging dabei hauptsächlich darum, die Neuerungen der NFA in gerechter und sachlich richtiger Art und Weise auf alle Betroffenen zu verteilen, und zudem die Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden zu entflechten. Ursprünglich ist man von einer Haushaltneutralität sowohl für den Kanton als auch die Gemeinden ausgegangen. Nach Verhandlungen mit dem Verband Luzerner Gemeinden (VLG) haben sowohl der Regierungsrat als auch der Kantonsrat 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 dennoch an der positiven Haushaltneutralität festgehalten.

## **1.2 Wirkungsbericht Finanzreform 08**

Mit dem Wirkungsbericht zur Finanzreform 08 (Botschaft B 44 vom 29. Mai 2012) wurde überprüft, inwieweit die Finanzreform 08 ihre Ziele in qualitativer und quantitativer Hinsicht erreicht hat, und welche Verbesserungsmaßnahmen vorzusehen sind. Der Wirkungsbericht bestätigte, dass die Ziele der effizienten Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie der Haushaltneutralität erreicht und eingehalten wurden. Die Aufgaben wurden der richtigen Staatsebene zugeteilt. Bei einzelnen Verbundaufgaben wurde allerdings Verbesserungspotenzial bei der Klärung der Verantwortlichkeiten zwischen Kanton und Gemeinden erkannt. 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, war eine Übernahme dieser Mehrkosten durch den Kanton als Kompensation für eine Mehrbelastung der Gemeinden infolge der Finanzreform 08 jedoch nicht gerechtfertigt. Stattdessen schlug der Wirkungsbericht vor, den Einbezug der Gemeinden im Bereich der Volksschule zu verbessern.

Bereits im Wirkungsbericht zur Finanzreform 08 wurde festgehalten, dass die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden immer im Wandel und somit deren gute Aufteilung eine Daueraufgabe ist. Es kommen neue Aufgaben hinzu, andere entfallen und die Rahmenbedingungen ändern sich.

## **1.3 Entwicklungen nach Finanzreform 08**

### **1.3.1 Allgemein**

Die Globalbilanz der Finanzreform 08 wurde von den Gemeinden anerkannt. Dem ebenfalls im Wirkungsbericht zur Finanzreform 08 enthaltenen Ausblick zur finanziellen Entwicklung von Kanton und Gemeinden wurde dagegen nicht zugestimmt.

Die Gemeinden machten seit der Umsetzung der Finanzreform 08 eine immer stärkere Verschiebung der finanziellen Belastung im Zusammenhang mit der Erfüllung von staatlichen Aufgaben zu ihren Lasten geltend. Aufgrund dessen gelangten die Gemeinden beziehungsweise der VLG mit Anliegen an den Regierungsrat, die Gemeinden bei verschiedenen kommunalen Themen finanziell zu unterstützen oder zu entlasten, wie zum Beispiel bei der Pflegefinanzierung, bei der Einführung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes oder im Asylwesen.

Am 1. Januar 2011 sind die Neuordnung der Pflegefinanzierung und am 1. Januar 2012 die neue Spitalfinanzierung in Kraft getreten, beides Auswirkungen aus der neuen Aufgabenteilung der Finanzreform 08. Der Systemwechsel in der Pflegefinanzierung hat gemäss dem Rechenschaftsbericht Evaluation der Kosten der Pflegefinanzierung und der Spitalfinanzierung vom 5. Januar 2016 (Botschaft B 25 vom 5. Januar 2016) bei den Gemeinden Mehrkosten verursacht. Die neue Spitalfinanzierung hingegen erhöhte den Aufwand in höherem Masse beim Kanton. Die Einführung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes per 1. Januar 2013 wurde vom Kanton mit einem einmaligen Beitrag von 2,4 Millionen Franken unterstützt. Ansonsten gingen diese Kosten zulasten der Gemeinden.

### 1.3.2 Entwicklung Kanton

Seit 2011 hat der Kanton sein Leistungsangebot laufend angepasst. Einerseits wurden mit den Massnahmenpaketen Leistungen und Strukturen I und II sowie dem Konsolidierungsprogramm 2017 (KP17) die Leistungen überprüft und Anpassungen vorgenommen. Andererseits wurden teilweise aus eigener Initiative, teilweise infolge Bundesvorgaben oder Mengenausweitungen neue Leistungen aufgebaut, bestehende Leistungen erweitert und neue Infrastrukturen für die Bevölkerung bereitgestellt (vgl. Finanzleitbild B 79 vom 9. Mai 2017, S. 6).

Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Rechnungsergebnisse des Kantons Luzern von 2008 bis 2017. In den Jahren 2008 – 2011 und 2013 – 2015 waren die Aufwände durch die Erträge gedeckt. In den Jahren 2012, 2016 und 2017 resultierten Aufwandüberschüsse.



Abb. 1: Rechnungsergebnisse Kanton Luzern

Trotzdem und weil die Steuerfusserhöhung für das Jahr 2017 von der Stimmbevölkerung abgelehnt worden ist, überschreiten die Ausgaben ab 2017 die Einnahmen. Deshalb wurde für das Jahr 2017 die Schuldenbremse gelockert. Dank der Massnahmen des KP17 wachsen die Aufwände 2017 – 2020 zwar weniger stark, sie liegen aber stets deutlich über den erwarteten Erträgen. Es besteht deshalb weiterhin klarer Handlungsbedarf, um diese strukturellen Defizite zu verhindern.

### 1.3.3 Entwicklung Gemeinden

Die finanzielle Verfassung der Gemeinden hat sich in den letzten Jahren insgesamt stark verbessert. In den Rechnungsjahren 2015 und 2016 haben viele Gemeinden hohe Ertragsüberschüsse erzielt und die Finanzkennzahlen verbesserten sich. Obwohl kräftig investiert und die Steuerfüsse vielerorts gesenkt wurden, sank die Verschuldung im kantonsweiten Mittel auf einen neuen Tiefstwert. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Rechnungsergebnisse der Luzerner Gemeinden (laufende Rechnung). Seit 2014 liegen die gesamthaften Rechnungsergebnisse deutlich im Plus. Für das Jahr 2017 zeichnet sich eine Fortsetzung dieses Trends ab.

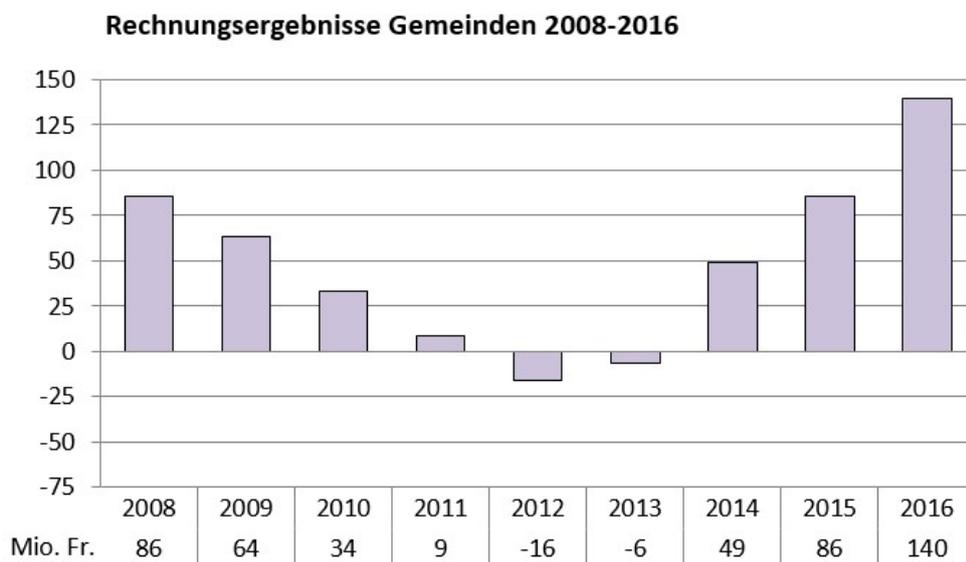


Abb. 2: Rechnungsergebnisse der Gemeinden, vor Gewinnverwendung

### 1.4 Motion M 613 über eine Finanz- und Aufgabenreform

Am 1. Dezember 2014 wurde die Motion M 613 von Ludwig Peyer namens der CVP-Fraktion über eine Finanz- und Aufgabenreform für den Kanton Luzern eröffnet. Damit wurde der Regierungsrat aufgefordert, eine Aufgaben- und Finanzreform für den Kanton einzuleiten, die mindestens die nachfolgenden Elemente enthalten sollte:

- Entflechtung der Finanz- und Aufgabenströme zwischen Kanton und Gemeinden und Wiederherstellung des AKV-Prinzips,
- Berücksichtigung der Ergebnisse aus der Evaluation der Pflegefinanzierung und der Spitalfinanzierung,
- Integration der Ergebnisse des Planungsberichts zum Bildungskostenteiler von 50:50 zwischen Kanton und Gemeinden,
- bei Bedarf Anpassung des innerkantonalen Finanzausgleichs,
- Revision beim Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG).

Das Ziel der Aufgaben- und Finanzreform soll nach dem Willen des Motionärs sein, spätestens ab 2020 das finanzielle Gleichgewicht sowohl im Kanton als auch in den Gemeinden wiederherzustellen und den notwendigen Handlungsspielraum für eine nachhaltige Entwicklung des Kantons gesichert zu haben. Zur Begründung wurde angeführt, dass sich seit der Finanzreform 08 wichtige Parameter beim Kanton und den Gemeinden verändert hätten, dies insbesondere aufgrund eidgenössischer Gesetzesänderungen. Daneben solle der Bildungskostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden für die Volksschulen auf 50:50 geändert werden. Sodann sei die Aufteilung der Kosten beim Gewässerschutz (gemeint ist der Wasserbau) ein offenes Thema. Zusätzlich sei die öffentliche Hand mit teilweise hohem Mengenwachstum (v.a. Gesundheit und Bildung) und entsprechenden überproportionalen jährlichen Kostensteigerungen konfrontiert. Durch die im kantonalen Vergleich notwendigen Steuergesetzrevisionen bei den natürlichen und juristischen Personen sei der finanzielle Druck auf die öffentliche Hand zusätzlich gestiegen. Die Finanzlage des Kantons Luzern und seiner Gemeinden sei durch all diese Faktoren zweifellos in vielen Teilen angespannt. Nur mit wiederkehrenden Sparpaketen könne das Gleichgewicht zwischen den Einnahmen und den Ausgaben weder auf kantonaler noch auf Gemeindeebene wiederhergestellt werden. Es sei daher an der Zeit, eine umfassende strategische Auslegeordnung über diese verschiedenen Finanzströme des Kantons und der Gemeinden zu machen und die notwendigen gesetzlichen Anpassungen in die Wege zu leiten. Isolierte Lösungen für einzelne Themen seien nicht zielführend. Seit Beginn der Einführung des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen sei festgestellt worden, dass die Schuldenbremse nicht in allen Teilen optimal wirke. Eine Evaluation des Gesetzes sei in Aussicht gestellt worden. Diese sei ebenfalls in das Projekt Finanz- und Aufgabenreform Luzern zu integrieren. Die damit zusammenhängenden finanziellen Auswirkungen seien in der Form einer Globalbilanz über alle Gemeinden darzustellen. Dazu sei mit einer geeigneten Projektorganisation sicherzustellen, dass alle Akteure (u.a. die fünf Departemente und die Gemeinden) adäquat einbezogen werden.

Der Regierungsrat anerkannte, dass sich seit der Finanzreform 08 wichtige Parameter beim Kanton und bei den Gemeinden verändert haben. Er hielt es für angebracht, die Finanz- und Aufgabenreform 18 (AFR18) einzuleiten und beantragte dem Kantonsrat, die Motion teilweise erheblich zu erklären. Aus Sicht des Regierungsrates sollten jedoch die Evaluation und allfällige Revision des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG) vom 13. September 2010 (SRL Nr. 600) getrennt von der AFR18 durchgeführt werden. Ebenso seien Anpassungen am innerkantonalen Finanzausgleich ausserhalb der AFR18 im nächsten Wirkungsbericht zum Finanzausgleich zu behandeln.

Die Motion wurde vom Kantonsrat am 23. Juni 2015 als teilweise erheblich erklärt (Verhandlungen des Kantonsrates [KR] 3/2015, S. 1007 ff.).

## **2 Projekt Aufgaben- und Finanzreform 2018**

### **2.1 Ziele der AFR18**

Mit Beschluss vom 1. Juli 2015 hat der Regierungsrat dem Projektauftrag «Aufgaben- und Finanzreform 2018» zugestimmt. Es wurden folgende Ziele formuliert:

- a) Die Aufgaben des Kantons und der Gemeinden werden effektiv und effizient erfüllt. Um dies zu erreichen, werden sie und deren Zuordnung überprüft (Notwendigkeit, Qualität, Organisation, Struktur, Finanzierung etc.), wenn nötig optimiert und allenfalls entflochten sowie neu normiert.
- b) Das gemeinsame Verständnis der Aufgabenerfüllung innerhalb des Kantons einerseits und zwischen dem Kanton sowie den Gemeinden andererseits ist gestärkt.
- c) Die Reform ist sowohl für den Kanton als auch die Gemeinden haushaltneutral umzusetzen (nachträglich formuliertes Ziel gemäss Beschluss des Regierungsrates vom 11. April 2017).

Als messbare Kriterien sind folgende Ergebnisse anzustreben:

- a) Die Überprüfung der Aufgaben von Kanton und Gemeinden ist dokumentiert.
- b) Die Resultate werden gegenüber dem Parlament in einer Botschaft oder einem Planungsbericht festgehalten. Anzustreben ist ein Mantelerlass.
- c) Die aus der Überprüfung resultierenden Massnahmen sind initiiert.

Der Regierungsrat hat mit seinem Beschluss zur Kenntnis genommen, dass die Totalrevision des Wasserbaugesetzes in einem eigenen Projekt erarbeitet wird, deren finanziellen Auswirkungen jedoch in die AFR18 einfließen.

### **2.2 Projektorganisation**

Für die Umsetzung des Projekts AFR18 wurde eine Projektorganisation bestehend aus Kantons- und Gemeindevertreterinnen und -vertretern eingesetzt. Die Gemeindevertreterinnen und -vertreter wurden vom VLG nominiert. In fünf Teilprojekten wurden die Entscheidungsgrundlagen für die Gesamtprojektleitung und die Projektsteuerung erarbeitet.

Die Hauptverantwortung hat die Projektsteuerung unter dem Vorsitz von Finanzdirektor Marcel Schwerzmann. Weiterer Vertreter des Regierungsrates ist der Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartement Paul Winiker. Der VLG ist in der Projektsteuerung durch Armin Hartmann, Schlierbach, und Rolf Born, Emmen, vertreten. Die Gesamtprojektleitung wird von Heinz Bösch, Departementssekretär des Finanzdepartementes, wahrgenommen. Von Kantonsseite arbeiteten folgende Personen in der Projektleitung mit: Nicole Bachmann Raschle, Finanzdepartement, Hansjörg Kaufmann, Finanzdepartement, Dominik Durrer, Justiz- und Sicherheitsdepartement. Vom VLG wurden folgende Personen delegiert: Hans-Ruedi Jung, Horw, HansPeter Hürlimann, Meggen, Pius Kaufmann, Escholzmatt-Marbach.

Die Stadt Luzern ist seit dem 1. September 2015 in der Gesamtprojektleitung und in den Teilprojekten mit beratender Stimme vertreten.

### **2.3 Rahmenbedingungen**

Die projektgegebenen Rahmenbedingungen lauteten im Zeitpunkt des Projektauftrages wie folgt:

- a) Die Überprüfung der Aufgaben und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist grundsätzlich eine Daueraufgabe.

- b) Folgende Prinzipien sind bei der Überprüfung der Aufgabeneffizienz einzu-  
beziehen: Subsidiaritätsprinzip, AKV-Prinzip, Äquivalenzprinzip.
- c) Jede Staatsebene (Kanton und Gemeinden) soll ihre Leistungen selber fi-  
nanzieren können (evtl. Prüfung Steuerfussabtausch).
- d) Es ist anzustreben, dass für die einzelnen Steuerpflichtigen aufgrund des  
Projekts insgesamt keine finanzielle Mehrbelastung (Staats- und Gemeinde-  
steuern) entsteht.

Die Rahmenbedingungen aus Vorstössen und anderen Geschäften lauteten im Zeit-  
punkt des Projektauftrages wie folgt:

- e) Motion der Finanzkommission des Nationalrates für eine Aufgabentrennung  
zwischen Bund und Kantonen: Sollte das Bundesparlament die Motion – ent-  
gegen dem Antrag des Bundesrates – überweisen, ist der Terminplan des  
Bundesprojektes Aufgabentrennung zwischen Bund und Kanton zu beachten  
und die Planung des Projekts Aufgaben- und Finanzreform 2018 allenfalls  
anzupassen.
- f) Die Antwort des Regierungsrates auf die Anfrage Hunkeler Yvonne über den  
Umgang mit Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank  
(A 465) gilt es zu berücksichtigen.
- g) Die Antwort des Regierungsrates auf die Anfrage Hunkeler Yvonne über die  
Unternehmenssteuerreform III und das Engagement der Regierung für Aus-  
gleichsmassnahmen zugunsten des Kantons Luzern (A 608) gilt es zu be-  
rücksichtigen.
- h) Die Motion Peyer Ludwig über eine Finanz- und Aufgabenreform ist vom  
Kantonsrat als teilweise erheblich erklärt worden und somit ebenfalls zu be-  
rücksichtigen.

Mit dem Projekt AFR18 sollten gemäss Beschluss vom 1. Juli 2015 keine neuen  
Steuerstrategien entworfen oder umgesetzt werden. Es sollten weiter keine Korrek-  
turen im Bereich der Steuertarife vorgenommen werden. Eine Änderung des Steuer-  
fusses als Korrektiv wurde hingegen als Möglichkeit genannt. Weiter sollte das Ge-  
setz über den Finanzausgleich (FAG) vom 5. März 2002 (SRL Nr. 610) im Rahmen  
der AFR18 nicht geändert werden, sondern deren allfälligen Auswirkungen auf den  
innerkantonalen Finanzausgleich im nächsten Wirkungsbericht Finanzausgleich auf-  
genommen werden. Ebenfalls separat behandelt werden sollte eine allfällige Ände-  
rung des FLG, insbesondere eine Anpassung der Schuldenbremse. Schliesslich  
sollte die AFR18 keinen Einfluss auf das Projekt stark.lu beziehungsweise auf das  
Inkrafttreten des Finanzhaushaltgesetzes für Gemeinden haben.

Die Schuldenbremse wurde im Nachgang zur Evaluation des FLG mit Beschluss  
des Kantonsrates am 11. September 2017 insofern gelockert, als mit Wirkung ab  
1. Dezember 2017 beziehungsweise ab dem Voranschlag 2018 für die Erfolgsrech-  
nung ein statistisches Ausgleichskonto mit einem Anfangssaldo von 140 Millionen  
Franken geschaffen wurde und dieses Ausgleichskonto keinen Aufwandüberschuss  
aufweisen darf. Zusätzlich dürfen die Nettoschulden 90 Prozent des durchschnittli-  
chen Bruttoertrages einer Einheit der Staatssteuern der vergangenen fünf Jahre  
nicht überschreiten (Botschaft B 64 vom 2. November 2016).

## **2.4 Aufgabentypen**

Die staatlichen Aufgaben lassen sich unterteilen in Gemeindeaufgaben, Kantonsauf-  
gaben und Verbundaufgaben. Bei den Gemeinde- und Kantonsaufgaben unter-  
scheidet man wiederum die obligatorischen und von den fakultativen Aufgaben. Die

Strukturierung der Aufgabentypen wurde im Vergleich zur Finanzreform 08 vereinfacht.

|                        |   |
|------------------------|---|
| <b>Gemeindeaufgabe</b> | <b>Fakultative Gemeindeaufgabe</b><br>Die Gemeinde kann die Aufgabe erfüllen und finanzieren, ist dazu aber nicht verpflichtet. Der Kanton hat kein Interesse, diese Aufgabe zu steuern (z.B. Betrieb eines Schwimmbades).                      |
|                        | <b>Obligatorische Gemeindeaufgabe</b><br>Die Gemeinde muss die Aufgabe erfüllen und finanzieren. Für den Kanton ist es wesentlich, dass die Aufgabe erfüllt wird beziehungsweise geregelt ist (z.B. Gemeindepersonalrecht und Besoldungswesen). |
| <b>Kantonsaufgabe</b>  | <b>Fakultative Kantonsaufgabe</b><br>Der Kanton kann die Aufgabe erfüllen und finanzieren, ist dazu aber nicht verpflichtet. Der Bund hat kein Interesse, diese Aufgabe zu steuern (z.B. Stipendien).   |
|                        | <b>Obligatorische Kantonsaufgabe</b><br>Der Kanton muss die Aufgabe erfüllen und finanzieren. Für den Bund ist es wesentlich, dass die Aufgabe erfüllt wird beziehungsweise geregelt ist (z.B. Berufliche Grundbildung).                        |
| <b>Verbundaufgabe</b>  | Die Aufgabe wird vom Kanton und den Gemeinden gemeinsam erfüllt. Kanton und Gemeinden tragen die Kosten gemeinsam (z.B. Energiesparmassnahmen, Volksschule).  |

## 2.5 Aufgabenprinzipien

Die staatlichen Aufgaben sollen nach den folgenden Prinzipien zugeordnet werden:

- **Subsidiaritätsprinzip:** Die Aufgaben sollen von den Gemeinden, der untersten Stufe des Gemeinwesens, übernommen werden, solange diese in der Lage sind, die Aufgaben zu lösen. Der Kanton übernimmt nur Aufgaben, wenn diese von den Gemeinden nicht (mehr) erfüllt werden können.
- **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.
- **Äquivalenzprinzip:** Lassen sich Aufgaben nicht eindeutig einer Staatsebene zuteilen (Verbundaufgaben), sind diese von den beteiligten Staatsebenen gemeinsam zu tragen. Beiträge an Verbundaufgaben sollen auf der Basis von Normalkosten, Output-orientiert und gemäss einem Schlüssel, der den Einfluss des Kantons oder der Gemeinde auf das Leistungsangebot wieder spiegelt, erfolgen.

## **2.6 Projektverlauf**

### **2.6.1 Aufgabenüberprüfung und Sistierung**

Zwischen dem Projektstart im Juli 2015 und Mai 2016 wurden in fünf Teilprojekten rund 270 Aufgaben des Kantons und der Gemeinden auf Handlungsbedarf untersucht. Bei rund 100 Aufgaben zeichnete sich ein Handlungsbedarf ab. In der Folge sind rund 50 Massnahmen formuliert worden, wovon ein Teil im KP17 weiterbearbeitet wurde. Rund 20 Massnahmen wurden im Rahmen der AFR18 weiter vertieft. Mit Ausnahme des Wasserbaus handelt es sich vornehmlich um Themen mit kleineren finanziellen Auswirkungen.

Auf Antrag des VLG hat der Regierungsrat am 8. Juli 2016 die Sistierung der AFR18 beschlossen. Nach Ansicht des VLG gab es zwischen den beiden Projekten AFR18 und KP17 Widersprüche. Zudem würde die AFR18 durch das KP17 übersteuert. Mit dem darin vorgegebenen Sparziel stimme der Auftrag der AFR18, eine Effizienzerhöhung zu erreichen, nicht mehr. Entsprechend sei die AFR18 zu sistieren, bis die Auswirkungen des KP17 bekannt seien. Der Regierungsrat würdigte die Haltung des VLG als nachvollziehbar. Er wies jedoch auf erschwerte Bedingungen im Projekt Wasserbau hin, wofür mit der AFR18 eine Gegenfinanzierung gefunden werden sollte. Da der Regierungsrat eine Weiterbearbeitung der AFR18 ohne Beteiligung der Gemeinden als nicht erfolgsversprechend beurteilte, trug er den Entscheid des VLG bedauernd mit.

In der Dezembersession 2016 beschloss der Kantonsrat die Massnahmen und Gesetzesänderungen des KP17 (vgl. Kantonsratsprotokolle vom 12. Dezember 2016). Gleichzeitig setzte er den Steuerfuss für das Jahr 2017 auf 1,70 Einheiten fest. Dagegen und gegen die Änderung des Gesetzes über die Volksschulbildung (VBG) vom 22. März 1999 (SRL Nr. 400a) betreffend Reduktion der Kantonsbeiträge an die Musikschulen wurde das Referendum ergriffen. Die übrigen Massnahmen und Gesetzesänderungen des KP17 konnten im Laufe des Jahres 2017 beziehungsweise spätestens auf den 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt werden.

### **2.6.2 Wiederaufnahme**

Da die Auswirkungen des KP17 somit bekannt waren, beschloss der Regierungsrat am 11. April 2017 die Wiederaufnahme der AFR18. Dabei wurde der Projektauftrag revidiert. Neu wurde als Ziel festgehalten, dass die Reform sowohl für den Kanton als auch die Gemeinden haushaltneutral umzusetzen sei. Weiter sollten die im KP17 nicht umgesetzten Massnahmen wieder aufgenommen werden. Eine allfällige Veränderung des Volksschulkostenteilers von 25:75 müsse haushaltsneutral finanziert werden. Eine Änderung des Steuerfusses oder ein Steuerfussabtausch als Korrektiv wurde als unrealistisch beurteilt.

### **2.6.3 Finanzleitbild**

Am 9. Mai 2017 verabschiedete der Regierungsrat das Finanzleitbild 2017 (Botschaft B 79 vom 9. Mai 2017). Er hielt darin unter anderem den Grundsatz fest, dass die Luzerner Gemeinden eigenständig, handlungsfähig und selbstverantwortlich sind. Zur Umsetzung dieses Grundsatzes sprach sich der Regierungsrat für eine vermehrte Finanzierung des Abbaus der Disparitäten unter den Gemeinden durch die Gemeinden selber aus. Dazu sei der kantonale Finanzausgleich entsprechend anzupassen. Um das Ungleichgewicht zwischen den Staatsebenen nicht weiter zu vergrössern, lehnte der Regierungsrat eine weitere Entlastung der Gemeinden auf Kosten des Kantons ab. Zur Begründung führte er an, dass sich die Rechnungen

von Kanton und Gemeinden in den letzten Jahren sehr unterschiedlich entwickelt haben. Auf der Ausgabenseite seien die Kosten für die Spitalfinanzierung (zulasten des Kantons) ab 2014 weit stärker als die Kosten für die Pflegefinanzierung (zulasten der Gemeinden) gestiegen. Auf der Einnahmenseite habe sich der Kanton seit der Einführung der NFA in seiner Wirtschaftskraft stark verbessert. Diese Zunahme an Steuersubstrat betreffe Kantons- und Gemeindeebene gleichermaßen. Sie profitierten beide von höheren Steuereinnahmen. Der Kanton erhalte dadurch jedoch weniger Mittel aus dem Ressourcenausgleich des Bundes. Folglich könne er auch weniger Mittel an die Gemeindeebene weiterreichen.

Der Kantonsrat hat das Finanzleitbild am 19. Juni 2017 zur Kenntnis genommen. Das genannte Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden veranlasste den Kantonsrat zu folgenden Bemerkungen: Der Einbezug beziehungsweise die Zusammenarbeit mit den Gemeinden habe in einem transparenten, partnerschaftlichen Prozess zu erfolgen. Dabei solle der frühzeitige Einbezug der Gemeinden und die Zusammenarbeit unabhängig von einer Mitgliedschaft im VLG stattfinden. Der Kostenteiler Ergänzungsleistungen solle nur als eine mögliche Gegenfinanzierung zur Totalrevision des Wasserbaugesetzes erachtet werden. Die Ergebnisse aller Kostenverschiebungen zwischen Gemeinden und Kanton seien in der AFR18 darzustellen.

#### **2.6.4 Positionspapier VLG**

Im August 2017 verabschiedete der VLG das Positionspapier «Über die finanzielle Situation des Kantons und seine Auswirkungen auf die Gemeinden sowie die laufenden gemeinsamen Projekte». Dieses Positionspapier sollte aus Sicht des VLG dessen Strategie für die laufenden Projekte und die kommende Finanzdebatte darlegen. Danach sei die Anpassung des Kostenteilers Volksschule immer der zentrale Punkt im ganzen Geschäft AFR18 gewesen. Der Kostenteiler 50:50 sei prioritär zu realisieren und voll zu kompensieren. Die konkreten Auswirkungen der Revision des Wasserbaugesetzes auf die einzelnen Gemeinden müssten transparent gemacht werden. Dabei brachte der VLG auch den Finanzausgleich als mögliches Kompensationsgefäss ins Spiel. Als Kompensation für die nachhaltigen Entlastungen durch das KP17 seien die Gemeinden ab 2020 bereit, eine Mehrbelastung der Gesamtheit der Gemeinden von netto fünf Millionen Franken pro Jahr zu akzeptieren. Damit solle ein wesentlicher Sparbeitrag an den Kanton geleistet und eine faire Zusammenarbeit der Staatsebenen garantiert werden. Der Ausgleich soll im Rahmen der AFR18 abgerechnet und transparent gemacht werden. Das Angebot sei auch ein Entgegenkommen für die positive Haushaltneutralität zugunsten der Gemeinden im Rahmen der Finanzreform 08. Abgesehen davon würden die Gemeinden jedoch eine haushaltneutrale Umsetzung der AFR18 erwarten. Allerdings dürfe diese Mehrbelastung pro Gemeinde, Einwohner und Jahr nicht mehr als 60 Franken ausmachen. Für den Fall, dass sich höhere Verluste nicht verhindern liessen, seien für die betroffenen Gemeinden Härtefallausgleichssysteme zu finden. Der VLG präsentierte in einem Mehrpunkteprogramm Vorschläge, wie ein Kostenteiler 50:50 in der Volksschule kompensiert werden könnte.

Anlässlich der Projektsteuerungssitzung vom 28. August 2017 wurden die Auswirkungen des Positionspapiers diskutiert und eine Globalbilanz – basierend auf dem Positionspapier – präsentiert. Diese zeigte massive Verwerfungen bei den einzelnen Gemeinden. Es wurde beschlossen, zusätzliche Massnahmen zu suchen und weitere Modelle zu berechnen.

### **2.6.5 Finanzperspektiven Kanton**

Am 5. September 2017 präsentierte der Regierungsrat die Eckwerte des AFP 2018 – 2021 und den Voranschlag 2018 mit einem Aufwandüberschuss von 43 Millionen Franken. Aufgrund der Ablehnung der Steuerfusserhöhung durch die Stimmbevölkerung im Mai 2017 müssen sowohl auf der Ausgaben- wie auf der Einnahmenseite Massnahmen ergriffen werden. Die Haushaltsituation der Gemeinden hat sich, wie unter Kapitel 1.3 beschrieben, deutlich günstiger entwickelt als diejenige des Kantons. Der Ertragsüberschuss aller Gemeinden betrug im Jahr 2016 total 140 Millionen Franken. Zu diesem Ergebnis trägt auch bei, dass der Kanton die Gemeinden mit jährlich 133 Millionen Franken im Finanzausgleich unterstützt. Der Regierungsrat ist deshalb überzeugt, dass die kantonale Unterstützung der Gemeinden gesenkt werden kann; dies unabhängig vom Projekt der AFR18. Aus Transparenzgründen und zur Erweiterung des Handlungsspielraums will er diese Entlastung zugunsten des Kantons jedoch in die AFR18 integrieren. Konkret soll aus der AFR18 und der Anpassung des Finanzausgleichs ab 2020 eine nachhaltige Entlastung von 20 Millionen Franken resultieren.

### **2.6.6 Wirkungsbericht 2017 zum Finanzausgleich**

Am 18. September 2017 erklärte der Kantonsrat das Postulat P 393 von Armin Hartmann über eine Synchronisierung des Wirkungsberichts 2017 zum Finanzausgleich mit der Aufgaben- und Finanzreform 18 für erheblich (vgl. Kantonsratsprotokoll vom 18. September 2017). Entsprechend wurde die Verabschiedung des Wirkungsberichts 2017 zum Finanzausgleich (WB17) sistiert. Dieses Geschäft soll gemeinsam mit der AFR18 dem Kantonsrat vorgelegt werden. Begründet wurden diese Schritte mit der Forderung des Regierungsrates, das finanzielle Engagement des Kantons beim Finanzausgleich im Rahmen der AFR18 zu reduzieren. Eine isolierte Bearbeitung der beiden Geschäfte wurde aufgrund der grossen finanziellen Tragweite als schwierig beurteilt. Die Geschäfte sollten synchronisiert und in der Globalbilanz zur AFR18 zum Ausgleich gebracht werden.

Änderungen im Gesetz über den Finanzausgleich aufgrund der AFR18 sind nun in der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage integriert. Änderungen im Gesetz über den Finanzausgleich aufgrund des Wirkungsberichts 2017 sind in der separaten Vernehmlassungsvorlage zum Gesetz über den Finanzausgleich umgesetzt. Die finanziellen Auswirkungen aller Massnahmen im Finanzausgleich sind in die Globalbilanz der AFR18 eingerechnet.

### **2.6.7 Modellberechnungen**

Gestützt auf diese Entwicklungen wurden im Herbst 2017 zusätzliche Massnahmen eingerechnet und eine dritte und vierte Globalbilanz berechnet. Diese Globalbilanzen führten wiederum grosse Verwerfungen zu Tage und zeigten, dass die Vorgabe des Regierungsrates, den Kanton um netto 20 Millionen Franken zu entlasten, nicht umgesetzt werden kann. Entsprechend wurde nach weiteren Gefässen gesucht, die sowohl zu einer Entlastung des Kantons als auch der Gemeinden führen würden. Die prognostizierten Einnahmen aus der Umsetzungsgesetzgebung zur Steuervorlage 17 des Bundes (SV17) wurden zeitweilig in die Berechnungen einbezogen. Diese Lösung brachte weiterhin grosse Verwerfungen von erheblich mehr als 60 Fr./EW unter den Gemeinden. Insbesondere grosse, ressourcenstarke Gemeinden waren dabei betroffen. In den Gemeinden Weggis, Meggen und Eich betrug die Abweichungen pro Kopf über 200 Franken, in der Stadt Luzern 113 Franken. Dies obwohl die Berücksichtigung der Mehreinnahmen aus der SV17 sowohl eine Entlastung des Kantons als auch der Gemeinden bedeutete.

An den Sitzungen der Projektsteuerung vom 9. November 2017 und 25. Januar 2018 erneuerte der VLG seine Forderungen, dass einerseits der Kostenteiler Volksschule 50:50 und andererseits die Mehrbelastung der Gemeinden nicht mehr als fünf Millionen Franken betragen soll. Einen Kostenteiler von 40:60 könne man sich nur vorstellen, wenn die Konsequenzen von 50:50 zu extrem seien. Nur so könne eine echte Anreizwirkung ausgelöst und damit eine erhebliche Umverteilung gerechtfertigt werden. Es wurde entschieden, auf das Einrechnen der Einnahmen aus der SV17 in die Globalbilanz AFR18 zu verzichten. Schliesslich sollte der Verteilschlüssel bei den Sondersteuern möglichst nahe bei 50:50 verbleiben.

Im Vorfeld der Projektsteuerungssitzung vom 28. Februar 2018 gelangte der VLG erneut mit einem Schreiben an den Kanton. Ergänzend zu seiner Haltung im Positionspapier vom August 2017 forderte er, für die Gegenfinanzierung des Kostenteilers Volksschule 50:50 die Idee eines Steuerfussabtausches wieder aufzunehmen. Er brachte zudem die Möglichkeit ins Gespräch, die Volksschulkosten über ein Malussystem analog dem Kanton Bern zu steuern. Die Projektsteuerung fasste letztlich Beschluss über die Massnahmen, die Teil der AFR18 sein sollen (vgl. Kap. 4).

Schliesslich entschied der Regierungsrat anlässlich seiner Klausur vom 8. März 2018 sowohl die Auswirkungen eines Kostenteilers Volksschule 50:50 als auch eines solchen von 40:60 aufzuzeigen.

### **2.6.8 Zwischenfazit**

Keines der zwischen Sommer 2017 und Februar 2018 diskutierten Modelle erfüllt alle Forderungen des Kantons und der Gemeinden. Die Verwerfungen, insbesondere bei den ressourcenstarken Gemeinden, sind sehr hoch. Die Komplexität und die verminderte Nachvollziehbarkeit ist bei jedem neuen Modell noch mehr angestiegen. Damit sowohl die Forderung der Gemeinden, mit nicht mehr als 5 Millionen Franken belastet, als auch die Forderung des Kantons, mit 20 Millionen Franken entlastet zu werden, erfüllt werden kann, wird während der Vernehmlassungsfrist ein Gefäss gesucht, das zu einer Entlastung der Gemeinden in der Höhe von rund 16 Millionen Franken führt.

### **2.7 Forderungen des VLG**

Die vom VLG im Laufe des Projektes eingebrachten Forderungen und Lösungsvorschläge lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Das Projekt AFR18 soll als Gesamtpaket behandelt werden.
- Der Kostenteiler Volksschule soll 50:50 betragen. Der VLG bringt zur Gegenfinanzierung zahlreiche Massnahmen ins Spiel. Darunter finden sich der Finanzausgleich, der bis anhin nicht Teil der AFR18 war, und der Steuerfussabtausch.
- Die Nebeneffekte, die sich aus dem Kostenteiler Volksschule 50:50 ergeben, seien zu berücksichtigen.
- Die Einführung eines Malussystems für Gemeinden mit unterdurchschnittlich grossen Klassen zur Senkung der Kosten in der Volksschule sei zu prüfen.
- Die maximale Nettobelastung aller Gemeinden dürfe 5 Millionen Franken jährlich nicht übersteigen.
- Die maximale Belastung pro Einwohnerin/Einwohner und Gemeinde dürfe 60 Franken nicht übersteigen. Sollte dies trotzdem der Fall sein, soll ein Härtefallausgleichssystem geschaffen werden.

- Die Einnahmen aus der SV17 des Bundes seien nicht in die Globalbilanz einzurechnen.
- Beim Wasserbau seien die Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden aufzuzeigen.
- Sämtliche Veränderungen seien einer dynamischen Betrachtung zu unterziehen.

Aus Sicht des Regierungsrates werden die Forderungen und Lösungsvorschläge wie folgt beurteilt:

- Die Behandlung als Gesamtpaket wird mit dem Mantelerlass AFR18 eingehalten.
- Ein Kostenteiler Volksschule 40:60 liesse sich ohne Steuerfussabtausch gegenfinanzieren. Für die restlichen zehn Prozent (entsprechen rund 63 Millionen Franken) bedarf es einer Erhöhung des Steuerfusses auf Seiten Kanton von 0,10 Einheiten. Die Haltung des Regierungsrates zu einem Steuerfussabtausch war bislang ablehnend. So wurde bei der Wiederaufnahme der AFR18 im Frühling 2017 festgehalten, dass der Regierungsrat einen Steuerfussabtausch als unrealistisch erachtet. Im Planungsbericht Kostenteiler Kanton – Gemeinden in der Volksschulbildung (Botschaft B 19 vom 20. Oktober 2015) kam man zur Erkenntnis, dass von einem Steuerfussabtausch vor allem Steuerpflichtige in ressourcenschwachen Gemeinden profitieren, während Steuerpflichtige in ressourcenstarken Gemeinden mehr belastet würden. Schliesslich hat der Regierungsrat einen Steuerfussabtausch bereits im Wirkungsbericht zur Finanzreform 08 abgelehnt (Botschaft B 44 vom 29. Mai 2012). Der Regierungsrat ist jedoch bereit, den Bildungskostenteiler 50:50 und dessen finanzielle Auswirkungen in der Vernehmlassung zur AFR18 zur Diskussion zu stellen.
- Die Nebeneffekte, die sich aus dem Kostenteiler Volksschule 50:50 ergeben, werden berücksichtigt.
- Die Berner Lösung eines Malussystems kann im Kanton Luzern kurzfristig nicht umgesetzt werden, da die Finanzierungslösung des Kantons Bern mit derjenigen des Kantons Luzern nicht vergleichbar ist. Im Kanton Bern spielen die Klassengrössen nur indirekt eine Rolle. Der Kanton beteiligt sich nur an den Personalkosten, die Gemeinden hingegen tragen die gesamten Sachkosten. 50 Prozent der Personalkosten übernimmt der Kanton direkt im Sinne einer solidarischen Finanzierung. 20 Prozent der Personalkosten werden vom Kanton über Schülerbeiträge ausgerichtet, die bei jeder Gemeinde unterschiedlich sind. Bei deren Berechnung werden verschiedene Faktoren berücksichtigt, unter anderem auch der Anteil der Lernenden an der Gesamtbevölkerung. Über die Klassenbildung beziehungsweise den Einsatz von Vollzeitleistungen hat die Gemeinde die Möglichkeit, den Anteil des Kantons beziehungsweise der Gemeinde leicht zu beeinflussen. Ein eigentliches Malus-System existiert nicht.
- Der Regierungsrat fordert aufgrund der guten Finanzlage der Gemeinden 20 Millionen jährliche Entlastung aus der AFR18 und aus dem Finanzausgleich.
- Die maximale Belastung von 60 Franken pro Einwohnerin/Einwohner und Gemeinde kann mehrheitlich eingehalten werden. Bei einzelnen Gemeinden ist die Abweichung aber massiv höher (vgl. Beispiele unter Kap. 5.2). Der Härtefallausgleich muss unter den Gemeinden erfolgen.

- Ohne Berücksichtigung der Einnahmen aus der SV17 lassen sich die Forderung des VLG (max. -5 Mio. Fr.) mit jener des Kantons (+20 Mio. Fr.) nicht in Einklang bringen.
- Die Auswirkungen der Revision des Wasserbaugesetzes werden für jede Gemeinde ausgewiesen (vgl. Anhang 5).
- Die dynamische Betrachtung sämtlicher Veränderungen fliesst in die Botschaft ein (vgl. Kap. 5.3).

## 2.8 Gegenstand der Vernehmlassung

### 2.8.1 Übersicht

Gegenstand der vorliegenden Vernehmlassung sind die folgenden Projektteile. Jeder Projektteil hat einen zusätzlichen Einfluss auf den Finanzausgleich.

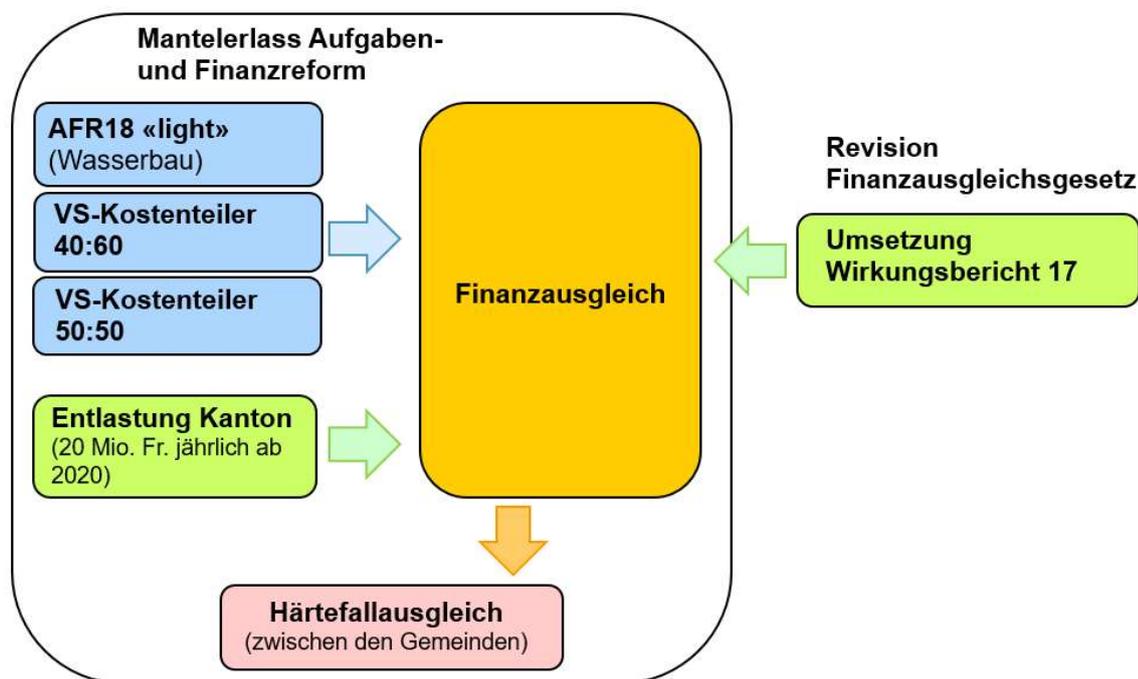


Abb. 3: Übersicht Gegenstand der Vernehmlassung

### 2.8.2 AFR18 «light»

Im Projektteil AFR18 «light» geht es in erster Linie um die Gegenfinanzierung der neuen Aufgaben- und Finanzierungsregelung im Wasserbau. Durch die Übernahme der Verantwortung für den ganzen Wasserbau inklusive baulichen Gewässerunterhalts an allen öffentlichen Gewässern und für den betrieblichen Gewässerunterhalt an den grösseren öffentlichen Gewässern entstehen dem Kanton Mehrkosten von jährlich rund 21 Millionen Franken (vgl. Kap. 4.1.1). Diese Mehrkosten sollen durch eine Neuverteilung der Erträge aus der Motorfahrzeugsteuer (MFSt) und der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA, vgl. Kap. 4.1.2) sowie die Massnahme «Individuelle Prämienverbilligung und Wirtschaftliche Sozialhilfe (IPV-WSH, vgl. Kap. 4.4.1) kompensiert werden. Darüber hinaus sind die Massnahmen in den Kapiteln 4.1.3 – 4.1.6, 4.2.2, 4.3.1, 4.4.3, 4.4.4, 4.5.1 und 4.6.1 Teil des Projektteils AFR18 «light». Die Gegenfinanzierung des Wasserbaus und die übrigen Massnahmen sind Teil des Mantelerlasses AFR18. Die Totalrevision des Wasserbaugesetzes beziehungsweise das neue Gewässergesetz wird inhaltlich separat im Kantonsrat beraten und ist nicht Teil des Mantelerlasses AFR18. Allerdings kann das neue

Gewässergesetz erst in Kraft treten, wenn die Gegenfinanzierung der daraus resultierenden finanziellen Mehrbelastung des Kantons gesichert ist.

### **2.8.3 Volksschulkostenteiler 40:60**

Um den Kostenteiler Volksschule (Volksschulkostenteiler, Bildungskostenteiler) von heute 25:75 auf 40:60 zu verändern, sind die beiden Massnahmen Sondersteuern (vgl. Kap. 4.3.2) und Ergänzungsleistungen (vgl. Kap. 4.4.2) nötig. Die Erträge der Sondersteuern müssen im Verhältnis 28:72 auf die Gemeinden und den Kanton verteilt werden, was dem Kanton Mehrerträge von jährlich rund 42 Millionen Franken bringt. Die Ergänzungsleistungen wiederum müssen nach Abzug des Bundesbeitrages vollständig durch die Gemeinden finanziert werden, was jährlich rund 48 Millionen Franken ausmacht. Insgesamt können dadurch rund 90 Millionen Franken vom Kanton zu den Gemeinden verschoben werden.

Unabhängig vom Kostenteiler soll die Mitwirkung der Gemeinden bei den Volksschulthemen erhöht werden. Die Aufgaben der paritätisch zusammengesetzten Volksschuldelegation gemäss § 50 VBG sollen ausgeweitet und der Sitzungsrythmus erhöht werden (vgl. Kap. 4.2.2).

### **2.8.4 Volksschulkostenteiler 50:50 mit Steuerfussabtausch**

Eine Finanzierung des Volksschulkostenteilers 50:50 macht zusätzlich zu den bereits beschriebenen Massnahmen einen Steuerfussabtausch notwendig. Der Kanton erhöht seinen Steuerfuss um 0,10 Einheiten, alle Gemeinden im Gegenzug senken ihre jeweiligen Steuerfüsse um 0,10 Einheiten. Dies bewirkt eine Umverteilung von 63,5 Millionen Franken (vgl. Kap. 4.3.3).

Der Steuerfuss hat verschiedene Funktionen und Abhängigkeiten. Er ist ein effizientes Instrument, sich auf der Grundlage einer einheitlichen Bemessungsgrundlage selbständig zu finanzieren. Als kurzfristig veränderliches Element ist der Steuerfuss geeignet, innerhalb bestimmter Grenzen eine periodische Anpassung der Steuereinnahmen an die finanziellen Bedürfnisse der Gemeinwesen zu gewährleisten, indem der Steuerfuss einfach – ohne Gesetzesänderung – erhöht oder gesenkt wird. Der Steuerfuss ermöglicht dabei eine kurzfristige Anpassung der Einnahmen an die finanziellen Bedürfnisse des Gemeinwesens. Diese Steuerungsfunktion ist einerseits notwendig, da für die Anpassung von staatlichen Leistungen oftmals Gesetzesänderungen notwendig sind und solche sich nicht gleich schnell umsetzen lassen. Andererseits beeinflussen oftmals relativ kurzfristig äussere Faktoren den Voranschlag wesentlich, wie zum Beispiel die Beiträge aus dem nationalen Finanzausgleich oder die Ausschüttungen der Nationalbank. Um seine Steuerungsfunktion wahrnehmen zu können, braucht die Legislative bei der Festsetzung des Steuerfusses eine gewisse Handlungsfreiheit, und zwar bei einer Erhöhung wie auch bei einer Senkung.

Die Steuerfüsse sind wesentlich bestimmt durch die Aufgabenteilung zwischen den Gemeinwesen und deren Finanzierung. Sind die meisten Aufgaben durch die Gemeinden wahrzunehmen und zu finanzieren, benötigen sie für sich die wesentlichen Steuereinnahmen eines Kantons. Entsprechend sind ihre Steuerfüsse höher als jener des Kantons. Umgekehrt ist es, wenn der Kanton die meisten Aufgaben wahrnimmt und finanziert und somit einen im Vergleich zu den Gemeinden hohen Steuerfuss hat. Die Gemeindesteuerfüsse sind jedoch auch wesentlich durch die Steuerkraft der Gemeinden bestimmt. Haben Gemeinden die gleichen Aufgaben wahrzunehmen, wenden Gemeinden mit hoher Steuerkraft einen geringeren Steuerfuss an als Gemeinden mit schwächerer Finanzkraft.

Der für die Finanzierung eines Volksschulkostenteilers 50:50 notwendige Steuerfussabtausch nimmt sowohl dem Kanton als auch den Gemeinden diesen Handlungsspielraum. Zwar können beide Staatsebenen bereits für das Rechnungsjahr 2021 wieder frei über die Festsetzung ihrer Steuerfüsse bestimmen, der Kanton hingegen dürfte Schwierigkeiten haben, seinen Steuerfuss mittelfristig wieder zu senken. Zudem wird ihm die Möglichkeit genommen, zur Finanzierung weiterer Lücken im Finanzhaushalt den Steuerfuss zu erhöhen.

Die Vor- und Nachteile eines Steuerfussabtausches lassen sich wie folgt zusammenfassen:

| <b>Steuerfussabtausch</b> | <b>Vorteile</b>                                | <b>Nachteile</b>                               |
|---------------------------|--|--|
|                           | Gegenfinanzierung Volksschulkostenteiler 50:50 | Eingriff in Gemeindeautonomie                  |
|                           | Kostenneutralität für Steuerzahlende           | Einschränkung Handlungsspielraum Finanzplanung |
|                           |  | Verwerfungen unter Gemeinden                   |

### **2.8.5 Zwischenfazit Volksschulkostenteiler**

Wie dargelegt, erfordern sowohl der Volksschulkostenteiler 40:60 als auch derjenige von 50:50 massive Umwälzungen bei der Finanzierung und Eingriffe in staatliche Prinzipien. Mit der vorliegenden Vernehmlassung soll geklärt werden, ob die Bereitschaft vorhanden ist, diese Konzessionen zugunsten eines veränderten Kostenteilers in der Volksschule einzugehen.

### **2.8.6 Entlastung Kanton**

Im Rahmen der Finanzreform 08 wurde eine Globalbilanz mit 20 Millionen Franken zugunsten der Gemeinden beschlossen. Die 20 Millionen Franken wurden aus den zusätzlich zukommenden NFA-Mitteln finanziert. Mittlerweile hat sich der Kanton in seiner Wirtschaftskraft stark verbessert. Diese Zunahme an Steuersubstrat betrifft Kantons- und Gemeindeebene gleichermaßen. Sie profitierten beide von höheren Steuereinnahmen. Es ist aber nur der Kanton, der durch diese Entwicklung weniger Mittel aus dem Ressourcenausgleich des Bundes erhält. Folglich kann er auch weniger Mittel an die Gemeindeebene weiterreichen. Deshalb sollen dem Kanton aufgrund der AFR18 und der Änderungen beim Finanzausgleich 20 Millionen Franken zufließen. Dies wird durch die nachfolgend beschriebenen Massnahmen im Finanzausgleich erreicht.

### **2.8.7 Finanzausgleich**

Der heutige Finanzausgleich geht von der Prämisse aus, dass die Gemeinden in ihrer Mehrheit finanziell eher schwach aufgestellt sind und der Kanton finanzstark ist. Deshalb beteiligt sich der Kanton Luzern im Vergleich zu anderen Kantonen überproportional am Ressourcenausgleich und trägt den Lastenausgleich in vollem Umfang selber. Diese Prämisse hat heute nicht mehr dieselbe Gültigkeit, nachdem der Kanton seit einigen Jahre Mühe hat, das finanzielle Gleichgewicht zu halten und sich die finanzielle Verfassung der Gemeinden im Gegenzug stark verbessert hat. Wie im Finanzleitbild 2017 festgehalten, sollen die Gemeinden den Abbau von Disparitäten künftig vermehrt selber finanzieren. Das Teilprojekt Finanzausgleich setzt

sich zusammen aus Massnahmen, die sich aus dem Wirkungsbericht 2017 ergeben, der gleichzeitig mit der AFR18 dem Kantonsrat vorgelegt werden soll, und Änderungen, die sich aufgrund der AFR18 aufdrängen und somit in den Mantelerlass aufgenommen werden. Je nachdem, welcher Kostenteiler bei der Volksschule zur Anwendung kommt, hat dies wieder andere Auswirkungen auf den Finanzausgleich. Diejenigen Änderungen im Gesetz über den Finanzausgleich, die sich unmittelbar aus den Massnahmen der AFR18 ergeben, werden in den Mantelerlass AFR18 integriert. Diejenigen Massnahmen, die sich aus dem Wirkungsbericht 2017 ergeben, werden in einer separaten Botschaft beschrieben und im Kantonsrat beraten. Die finanziellen Auswirkungen beider Vorlagen werden in den Globalbilanzen der AFR18 beschrieben. Es ist geplant, die beiden Botschaften dem Kantonsrat in der gleichen Session zur Beratung vorzulegen.

#### **a. Wasserbau**

Im Zusammenhang mit der neuen Aufgaben- und Finanzierungsregelung im Wasserbau kann der topografische Lastenausgleich (TLA) um 2 Millionen Franken gekürzt werden kann (vgl. Kap. 4.6.1).

#### **b. Volksschulkostenteiler 40:60**

Der Kanton reduziert in der Variante mit einem Volksschulkostenteiler 40:60 seinen Beitrag im Finanzausgleich um 15,3 Millionen Franken nach Ablauf der Besitzstandsgarantien (vgl. Kap. 5.2.3). Die Reduktion erfolgt durch mehrere Elemente. Einerseits verkleinert der Kanton den Topf für den topografischen Lastenausgleich um 2 Millionen Franken und jenen für den Bildungslastenausgleich um 4,8 Millionen Franken (vgl. Kap. 4.6.2). Gleichzeitig wird der Bildungslastenausgleich vom Ressourcenindex entkoppelt (siehe Vernehmlassungsbotschaft zum Gesetz über den Finanzausgleich) und neu sind Gemeinden nur noch ab einem Index der Schülerintensität von 120 Prozent zum Ausgleich von Bildungslasten berechtigt (vgl. Kap. 4.6.3). Andererseits spart der Kanton beim Ressourcenausgleich 9,2 Millionen Franken ein. 2,1 Millionen Franken ergeben sich aus der Reduktion der Sondersteuern und dem Wegfall der Motorfahrzeugsteuern – denn dadurch wird das Ressourcenpotenzial der Gemeinden, das im Ressourcenausgleich ausgeglichen werden muss, kleiner. Die restlichen 7,1 Millionen Franken Einsparungen aus dem Ressourcenausgleich ergeben sich durch zwei Änderungen. Erstens sollen die Gemeinden neu nicht mehr nur 25 Prozent der Mindestausstattung finanzieren, sondern 34 Prozent (vgl. Kap. 4.6.5). Zweitens soll die Abschöpfung bei den finanzstärkeren Gemeinden gemäss Vorlage nicht erst bei einem Ressourcenindex von 100 einsetzen, sondern bereits ab einem Index von 86,4 Prozent (vgl. Kap. 4.6.4). Nach Ablauf der Besitzstandsgarantien wird der Kanton im Ressourcenausgleich gut 700'000 Franken mehr aufwenden müssen.

#### **c. Volksschulkostenteiler 50:50**

Der Ausgleichstopf zum Bildungslastenausgleich wird um weitere 3,2 Millionen Franken verkleinert (um insgesamt 8 Millionen Franken, vgl. Kap. 4.6.2). Weiter sollen die Gemeinden neu nicht mehr nur 25 Prozent der Mindestausstattung finanzieren wie bisher oder 34 Prozent wie bei der Variante des Volksschulkostenteilers 40:60, sondern 49,5 Prozent (vgl. Kap. 4.6.5).

#### **d. Zusammenfassung**

Durch die Massnahmen beim Finanzausgleich im Zusammenhang mit der AFR18 beim einem Volksschulkostenteiler 50:50 spart der Kanton insgesamt 32,4 Millionen

Franken nach Ablauf der Besitzstandgarantien ein. Die Einsparungen ergeben sich aus 8 Millionen Franken im Zusammenhang mit der Reduktion beim Bildungslastenausgleich, aus 2 Millionen Franken im Zusammenhang mit der Reduktion beim topografischen Lastenausgleich und 24,2 Millionen Franken im Zusammenhang mit den Reduktionen beim Ressourcenausgleich und einer Belastung um 1,8 Millionen Franken nach Ablauf der Besitzstandgarantien.

## **2.8.8 Härtefallausgleich**

### **a. Notwendigkeit**

Die AFR18 führt mit einem Bildungskostenteiler 50:50 im Zusammenspiel mit dem Finanzausgleich zu unterschiedlich hohen Entlastungen und Belastungen in den Gemeinden. 46 Gemeinden werden mit zwischen 5 und 1058 Franken pro Einwohner und Einwohnerin entlastet. Auf der anderen Seite werden 37 Gemeinden mit zwischen 2 und 914 Franken pro Einwohner und Einwohnerin belastet. Auch bei einem Bildungskostenteiler 40:60 sind die Verwerfungen sehr hoch. Um diese zumindest teilweise auszugleichen, sieht die Vorlage einen Härtefallausgleich auf der Grundlage eines Vorschlages des VLG in einer Übergangsphase vor.

Gemeinden, die aus den Massnahmen der AFR18 und des Finanzausgleichs mehr als einen bestimmten Betrag pro Einwohner und Einwohnerin (EW) verlieren, sollen während einer beschränkten Zeit Mittel aus dem Härtefallausgleich erhalten. Dieser wird alimentiert durch die Gemeinden, die von den Massnahmen profitieren. Es erfolgt keine Berücksichtigung der dynamischen Aspekte.

### **b. Ausgleichsperiode**

Der Härtefallausgleich soll auf fünf Jahre befristet werden. Das Jahr 2020 wird voll ausgeglichen. Die ausgeglichenen Mittel werden anschliessend jährlich um 20 Prozent des Ausgangswerts gekürzt, sodass 2025 kein Härtefallausgleich bezahlt wird.

### **c. Ausgleichsmechanismus**

Je nach Volksschulkostenteiler verändert sich der Härtefallausgleich und die Abschöpfungsgrenze pro EW, wobei Gemeinden mit einem gewissen Verlust pro Kopf Ausgleichszahlungen erhalten.

Sobald das neue Gefäss gefunden ist, um Mehreinnahmen von 16 Millionen Franken bei den Gemeinden zu erreichen, wird der Härtefallausgleich unter den Gemeinden eingestellt.

### **d. Gesetzesbestimmung im Einzelnen**

Gesetz über den Finanzausgleich (SRL Nr. 610)

#### *§ 20c Übergangsbestimmung*

Während der Dauer von fünf Jahren gleichen die Gemeinden untereinander finanzielle Härtefälle aus. Dabei reduzieren sich die Zahlungen jährlich um insgesamt 20 Prozent. Die Einzelheiten werden in der Verordnung geregelt.

## **2.8.9 Übersicht finanzielle Auswirkungen**

Die finanziellen Auswirkungen der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage und der Änderungen im Gesetz über den Finanzausgleich auf den Kanton Luzern können wie folgt zusammengefasst und dargestellt werden:

|                                    | <b>Massnahme</b>              | <b>Kostenteiler 40:60</b>                                      | <b>Kostenteiler 50:50</b>                                      |
|------------------------------------|-------------------------------|--|--|
|                                    |                               | <i>Entlastung (+) / Belastung (-) Kanton<br/>(in Mio. Fr.)</i> | <i>Entlastung (+) / Belastung (-) Kanton<br/>(in Mio. Fr.)</i> |
| <b>AFR</b>                         | Wasserbau                     | -21  | -21  |
|                                    | IPV-WSH (100%)                | 15.1   | 15.1   |
|                                    | MFSt-LSVA                     | 11.8   | 11.8   |
|                                    | Weitere Massnahmen            | -0.2   | -0.2   |
|                                    | <i>Total AFR</i>              | <i>5.7</i>   | <i>5.7</i>   |
| <b>Finanzausgleich</b>             | Horizontale Abschöpfung       | 7.1  | 18.5   |
|                                    | Reduktion RA                  | 2.1  | 5.7  |
|                                    | Reduktion TLA                 | 2  | 2  |
|                                    | Reduktion BLA                 | 4.8  | 8  |
|                                    | Besitzstand                   | -0.7   | -1.8   |
|                                    | Grenze BLA                    | 120%   | 120%   |
|                                    | <i>Total FA</i>               | <i>15.3</i>  | <i>32.4</i>  |
| <b>Volksschulkosten</b>            | Kosten Volksschule            | -97  | -161.6   |
|                                    | EL-AHV                        | 31.2   | 31.2   |
|                                    | EL-IV                         | 17.1   | 17.1   |
|                                    | Sondersteuern (72:28)         | 41.8   | 41.8   |
|                                    | Steuerfussabtausch (1/10)     |  | 63.5   |
|                                    | Weitere Massnahmen            | 6  | -10.1  |
|                                    | <i>Total Volksschulkosten</i> | <i>-0.8</i>  | <i>-18.1</i>   |
| <b>Total Entlastung für Kanton</b> |                               | <b>20.2</b>  | <b>20</b>  |

Tab. 1: Gesamtmodell AFR18 für Vernehmlassung

Für die Gemeinden bedeutet dies Belastungen in etwa gleichem Ausmass. Mittels einem geeigneten Gefäss kann die Belastung der Gemeinden auf die vom VLG geforderten 5 Millionen Franken gesenkt werden:

|                                 | <b>Kostenteiler 40:60</b> | <b>Kostenteiler 50:50</b> |
|---------------------------------|---------------------------|---------------------------|
| <b>AFR und Volksschulkosten</b> | -5.7                      | 11.5                      |
| <b>Finanzausgleich</b>          | -15.3                     | -32.4                     |
| <b>Zwischentotal</b>            | -21                       | -20.9                     |
| <b>Entlastung Gemeinden</b>     | 16                        | 16                        |
| <b>Total</b>                    | 5                         | 5                         |

Tab. 2: Belastung der Gemeinden durch AFR18

### **3 Steuergesetzrevision 2020**

In Bälde wird das Finanzdepartement dem Regierungsrat beantragen, es zur Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens zu einer Teilrevision des Steuergesetzes zu ermächtigen. Anlass für die Steuergesetzrevision 2020 ist namentlich die Anschlussgesetzgebung an die SV17, deren Beratung in den eidgenössischen Räten allerdings noch hängig ist. Aufgrund des internationalen Drucks soll die SV17 möglichst rasch in Kraft treten (erste Massnahme voraussichtlich bereits auf 2019 und der Hauptteil der Massnahmen voraussichtlich auf 2020). Das bedingt einen teilweisen parallelen Gesetzgebungsprozess auf Stufe Bund und Kantonen mit einem entsprechend frühen Start der kantonalen Anschlussgesetzgebung, obwohl noch nicht alle Vorgaben des Bundesrechts restlos geklärt sind. Ferner sind die bereits beschlossenen Vorgaben des Bundesrechts zur Revision der Quellenbesteuerung und zur Vereinheitlichung des Besteuerungsorts von Maklerprovisionen in das kantonale Recht zu überführen.

Dabei werden auch für einige kantonale Steuerarten (Gewinn-, Kapital-, Einkommens- und Vermögenssteuer) konkrete Umsetzungs- und zusätzliche Begleitmassnahmen vorgeschlagen. Die vorgeschlagenen Anpassungen bei den Tarifen und Abzügen zielen in ihrer Gesamtheit darauf ab, die Steuerbelastungen zwischen verschiedenen Kategorien von Steuerpflichtigen und die Steuererträge ausgewogen zu justieren. Die Massnahmen werden teilweise zu Minder-, unter dem Strich voraussichtlich zu massvollen Mehrerträgen für Kanton und Gemeinden führen. Diese Mehrerträge könnten eine der Möglichkeiten sein, um die gewünschte Entlastung der Gemeinden zu erzielen. Für die einzelnen Massnahmen und deren prognostizierte finanziellen Auswirkungen wird auf die separate Vernehmlassungsbotschaft zur Steuergesetzrevision 2020 verwiesen.

## **4 Teilprojekte**

### **4.1 Teilprojekt Bau, Umwelt und Wirtschaft**

#### **4.1.1 Gesamtrevision Wasserbaugesetz**

##### **a. Ausgangslage, geltende Ordnung**

Gemäss dem heute geltenden Wasserbaugesetz (WBG) vom 30. Januar 1979 (SRL Nr. 760) ist der Wasserbau an den öffentlichen Gewässern Sache des Kantons, der Gewässerunterhalt hingegen ist in erster Linie Sache der Gemeinden. Die Uferbestockungen sind von den Anstössern beziehungsweise den Wuhrgenossenschaften zu erhalten und zu pflegen. Die Kosten des Wasserbaus werden regelmässig unter dem Kanton, den Gemeinden und den Interessierten aufgeteilt. Diese Aufgabenteilung und Finanzierung gaben in den letzten Jahren immer wieder Anlass zu

Diskussionen. Im Januar 2011 nahm eine aus Kantons- und Gemeindevertretern zusammengesetzte Projektgruppe die Arbeiten zur Totalrevision des Wasserbaugesetzes auf.

Mit seiner Botschaft B 125 vom 17. April 2018 unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat nun den Entwurf eines neuen Gewässergesetzes (GewG). Der Gesetzesentwurf basiert auf dem zweiten Vernehmlassungsentwurf, der grossmehrheitliche Zustimmung fand. Demnach sollen der Wasserbau (d.h. Investitionen in wasserbauliche Massnahmen) und der bauliche Gewässerunterhalt (d.h. die Instandhaltung der im Rahmen des Wasserbaus errichteten Bauten und Anlagen) neu an allen öffentlichen Gewässern in der alleinigen Aufgaben- und Finanzkompetenz des Kantons liegen. Der betriebliche Gewässerunterhalt (d.h. die Räumungsarbeiten, der Erhalt und die Pflege der Ufervegetation sowie der Unterhalt von Wegen für den Gewässerunterhalt) soll an den grösseren öffentlichen Gewässern (natürliche Gerinnesohlenbreite über 15 m) ebenfalls eine kantonale Aufgabe sein. Den Gemeinden verbleibt der betriebliche Unterhalt an den übrigen öffentlichen Gewässern.

Aufgrund der finanziellen Auswirkungen des neuen Gewässergesetzes ist die Verknüpfung der Gesetzesrevision mit dem Projekt AFR18 zentral. Die Gemeinden werden um 21 Millionen Franken entlastet und der Kanton entsprechend belastet (vgl. Kap. 6 der Botschaft B 125). Kanton und Gemeinden sind sich einig, dass die Verschiebung der finanziellen Lasten in der Globalbilanz der AFR18 auszugleichen ist.

#### **b. Vorgesehene Änderung**

Die Revision des Wasserbaugesetzes ist zwar – insbesondere mit Blick auf die finanziellen Auswirkungen – mit dem Projekt AFR18 zu koordinieren, die Revisionsarbeiten erfolgten jedoch in einem eigenen Projekt mit einer eigenen Projektgruppe. Das neue Gewässergesetz wird separat im Kantonsrat beraten und ist nicht Teil des Mantelerlasses AFR18. Nachdem der Regierungsrat die Botschaft B 125 verabschiedet hat, kann nun die politische Beratung im Kantonsrat erfolgen. Allerdings kann das Gewässergesetz nur in Kraft treten, wenn die Gegenfinanzierung der Aufgabenverlagerung zum Kanton gesichert ist. Der Beschluss über das Inkrafttreten des neuen Gewässergesetzes ist deshalb mit der Bedingung verknüpft, dass die Finanzierung geklärt ist.

#### **c. Personelle und finanzielle Auswirkungen**

Die personellen und finanziellen Auswirkungen der Gesetzesrevision werden in der Botschaft B 125 ausführlich beschrieben (vgl. dort Kap. 6). Die dort aufgezeigte künftige finanzielle Mehrbelastung des Kantons und die entsprechende Entlastung der Gemeinden um 21 Millionen Franken pro Jahr sind in die Globalbilanzen der AFR18 eingerechnet (vgl. Anhänge 1 bis 4).

Wie sich diese finanzielle Entlastung effektiv auf die einzelnen Gemeinden auswirkt, hängt stark von der künftigen Realisierung einzelner Wasserbauprojekte und dem tatsächlich in der Vergangenheit vorgenommenen baulichen und betrieblichen Gewässerunterhalt ab. Wie bereits in der Botschaft B 125 dargelegt, kann die Entlastung folglich nicht wissenschaftlich exakt auf die einzelnen Gemeinden aufgeteilt werden. Um die finanziellen Auswirkungen dennoch gemeindespezifisch aufzeigen zu können (was insbesondere für die Darlegung der Auswirkungen der gesamten AFR18 auf die einzelnen Gemeinden benötigt wird), hat die aus Kantons- und Gemeinde-

vertretern bestehende Projektgruppe des AFR18-Teilprojekts Bau, Umwelt, Wirtschaft einen Verteilschlüssel erarbeitet, der verschiedene Komponenten berücksichtigt (vgl. Anhang 5).

#### *Wasserbau und baulicher Gewässerunterhalt*

Die Entlastung der Gemeinden beim Wasserbau und baulichen Gewässerunterhalt wird zunächst mit drei verschiedenen Ansätzen gerechnet – einem projektbezogenen, einem abstrakten und einem pauschalen nach Bevölkerungszahl (vgl. nachfolgende weitergehende Ausführungen). Aus jeder dieser Berechnungsarten resultiert ein prozentualer Anteil je Gemeinde an der finanziellen Entlastung beim Wasserbau und baulichen Gewässerunterhalt. Der gewichtete Durchschnitt aus diesen drei unterschiedlich errechneten prozentualen Anteilen ergibt den Wert, der letztlich für die Berechnung der finanziellen Auswirkungen der Gesetzesrevision je Gemeinde weiterverwendet wird. Die berechneten Beträge sind somit als Richtwerte zu verstehen.

#### *- Projektbezogener Ansatz*

Wie bereits ausgeführt, ist die effektive Entlastung der Gemeinden abhängig von der bisherigen Aufgabenwahrnehmung der Gemeinden, der konkreten Projektrealisierung und auch dem projektspezifisch verfügbaren Kostenteiler. Zur Ermittlung der finanziellen Entlastung der einzelnen Gemeinden können nicht einfach bekannte Zahlen aus der Vergangenheit herangezogen werden. Im Wasserbau werden mit der Gesetzesänderung nämlich nicht einfach diejenigen Gemeinden entlastet, die in der Vergangenheit gemäss bisherigem Wasserbaugesetz Ausgaben für Hochwasserschutz- und Revitalisierungsmassnahmen getätigt haben, sondern diejenigen Gemeinden, auf deren Gemeindegebiet in den nächsten Jahren wasserbauliche Massnahmen geplant sind und die sich aufgrund der neuen Regelung nicht an diesen künftigen Investitionen beteiligen müssen. Die Auswirkungen sind dynamisch zu betrachten, weshalb Annahmen für die Zukunft getroffen werden müssen. Ziel des projektbezogenen Ansatzes ist das Aufzeigen einer Tendenz, die so nahe wie möglich an der Realität ist. Unterschieden wird bei der Herleitung zwischen den Aufgabenbereichen Wasserbau und baulicher Gewässerunterhalt.

Um zu eruieren, wie hoch die finanzielle Entlastung der Gemeinden aufgrund des Wegfalls der Kostentragung bei künftigen Investitionen in wasserbauliche Massnahmen ausfällt, wurde eine Projektplanung über die nächsten 15 Jahre gemacht (vgl. Anhang 2 zur Botschaft B 125 zum Gewässergesetz). Anschliessend wurde – unter Berücksichtigung der Bundesbeiträge und der Beiträge der Gebäudeversicherung Luzern – projektweise errechnet, wie hoch der Kostenanteil der betroffenen Gemeinden und Interessierten gemäss bisherigem Wasserbaugesetz wäre. Soweit der Kostenteiler bei einem geplanten Wasserbauprojekt bereits bekannt ist, wurde dieser der Berechnung zugrunde gelegt. So wurden insbesondere die bei Hochwasserschutz-/Revitalisierungsprojekten erwarteten höheren Bundesbeiträge von 45 bis 80 Prozent und die teilweise bei einzelnen Projekten bereits vereinbarten höheren Kantonsanteile berücksichtigt (beispielsweise bei den Hochwasserschutz-/Revitalisierungsprojekten Reuss, Kleine Emme, Rontal, Götzenthalbach, Steibärenbach Triengen, Sure Oberkirch). Anhand der projektbezogenen Kostenanteile der Gemeinden wurden sodann die Anteile der Gemeinden an der jährlichen Entlastung im Wasserbau errechnet.

Zur Ermittlung der Entlastung der Gemeinden durch die Verschiebung der Aufgabe des baulichen Gewässerunterhalts hin zum Kanton wurde der Blick nicht nur in die Zukunft (vgl. Massnahmenplanung über die nächsten 15 Jahre bis 2033 in Anhang

2 der Botschaft B 125), sondern auch in die Vergangenheit gerichtet, da die in der Vergangenheit errichteten Wasserbauten auch künftig zu unterhalten sind. Ausgehend von einem finanziellen Aufwand für den baulichen Gewässerunterhalt im Umfang von 1 Prozent der investierten Bruttokosten konkreter Wasserbauprojekte wurden die Anteile der Gemeinden an der jährlichen Entlastung beim baulichen Gewässerunterhalt errechnet.

Aus der Summe dieser so errechneten Gemeindeanteile wurde sodann je Gemeinde der projektbezogene prozentuale Anteil an der finanziellen Entlastung beim Wasserbau und baulichen Gewässerunterhalt ermittelt.

- *Abstrakter Ansatz*

Der abstrakte Ansatz ermittelt die prozentualen Anteile der Gemeinden an der finanziellen Entlastung bei den Investitionen in den Wasserbau und den baulichen Gewässerunterhalt anhand der beiden Kriterien Gewässerlänge und Schutzdefizitfläche je Gemeinde. Aus dem gewichteten Durchschnittswert (40 % Gewässerlänge und 60 % Schutzdefizitfläche) ergibt sich sodann der massgebende abstrakte prozentuale Anteil an der finanziellen Entlastung beim Wasserbau und baulichen Gewässerunterhalt.

- *Bevölkerungszahl*

Wird die Bevölkerungszahl je Gemeinde als drittes Kriterium berücksichtigt, ergeben sich teilweise grössere Abweichungen zur abstrakten und projektbezogenen Berechnungsmethode. Die Projektgruppe hat sich im Sinn eines solidarischen Ansatzes dennoch für die Berücksichtigung der Bevölkerungszahl bei der Berechnung des durchschnittlichen Prozentsatzes ausgesprochen, damit die Einflussfaktoren der versiegelten Siedlungsflächen und der Ableitung von Meteorwasser in die Gewässer abstrakt berücksichtigt werden. Die Bevölkerungszahl wird allerdings geringer gewichtet als die Zahlen der beiden anderen Berechnungsmethoden.

- *Gewichteter Durchschnittswert*

Zur Ermittlung des Durchschnittswertes, der für die gemeindeweise Darlegung der finanziellen Auswirkung der Gesetzesrevision beim Wasserbau und baulichen Gewässerunterhalt massgebend ist, wurden der projektbezogen sowie der abstrakt errechnete prozentuale Anteil mit je 40 Prozent und der prozentuale Anteil der Bevölkerung mit 20 Prozent gewichtet. Die letztlich daraus resultierende finanzielle Entlastung je Gemeinde beim Wasserbau und baulichen Gewässerunterhalt kann dem Anhang 5 entnommen werden.

*Betrieblicher Gewässerunterhalt*

Der Kanton übernimmt gemäss GewG den betrieblichen Gewässerunterhalt an Fliessgewässern mit einer natürlichen Gerinnesohlenbreite über 15 m. Massgebend für die Aufteilung der aus dieser Aufgabenverschiebung resultierenden finanziellen Entlastung auf die einzelnen Gemeinden ist die Länge des auf dem jeweiligen Gemeindegebiet liegenden Abschnitts eines betroffenen Fliessgewässers. Pro Laufmeter wird von einem jährlichen Aufwand für den betrieblichen Gewässerunterhalt von 10 Franken ausgegangen, wobei die Länge des Gewässerabschnitts mit 2 multipliziert werden muss (zu unterhalten sind sowohl das linke als auch das rechte Ufer, also Laufmeter \* 2 \* 10 Fr./m).

### *Gemeindeweise Verteilung der finanziellen Entlastung insgesamt*

Die Summe der – anhand der aufgezeigten Methoden – ermittelten finanziellen Entlastung je Gemeinde beim Wasserbau und baulichen Gewässerunterhalt sowie beim betrieblichen Gewässerunterhalt ergibt schliesslich den Gemeindeanteil an der mit dem neuen Gewässergesetz verbundenen finanziellen Entlastung von insgesamt 21 Millionen Franken, der in die Globalbilanzen der AFR18 einfliesst (vgl. Anhänge 1 und 5).

## **4.1.2 Mittelverteilung für Strassen und öV**

### **a. Ausgangslage, geltende Ordnung**

Im Rahmen des KP17 hat der Kantonsrat eine Anpassung des bisherigen Schlüssels für die Verteilung der zweckgebundenen Mittel zur Finanzierung des Strassenbaus und des öffentlichen Verkehrs (Mineralölsteuer, LSVA, Verkehrssteuer) beschlossen, die jedoch weniger weit reichte als der in der Botschaft B 55 zum KP17 vom 6. September 2019 verankerte Vorschlag des Regierungsrates. Konkret wurde der Anteil von 15 Prozent der Einnahmen aus den Verkehrssteuern, der bislang der Verkehrspolizei zugesprochen wurde, gestrichen. Der Anteil der Gemeindestrassen von 10 Prozent der LSVA wie auch von 10 Prozent der Einnahmen aus den Verkehrssteuern wurde jedoch beibehalten.

Seit dem 1. März 2017 werden die dem Kanton zufallenden zweckgebundenen Mittel aus der LSVA, der Mineralölsteuer und der Einnahmen aus der Verkehrssteuer demnach wie folgt verteilt:

- Dem Kanton stehen für den Bau von Kantonsstrassen 65 Prozent des dem Kanton zufallenden Anteils aus der LSVA sowie 65 Prozent der aus den Verkehrssteuern resultierenden Einnahmen zur Verfügung (vgl. § 83 Abs. 1b und d des Strassengesetzes [StrG] vom 21. März 1995 [SRL Nr. 755]).
- 6 Prozent der dem Kanton zufallenden, nicht werkgebundenen Mittel aus der Mineralölsteuer sowie der Einnahmen aus den Verkehrssteuern, die gemäss § 83 Abs. 1d StrG für den Bau von Kantonsstrassen zur Verfügung stehen, werden für den Bau und Unterhalt von Güterstrassen verwendet (§ 83 Abs. 4 StrG).
- Die Gemeinden finanzieren ihre Investitionen in den Strassenbau nach wie vor unter anderem aus werkgebundenen Beiträgen des Bundes aus der Mineralölsteuer, aus 10 Prozent des dem Kanton zufallenden Anteils aus der LSVA sowie aus 10 Prozent der aus den Verkehrssteuern resultierenden Einnahmen (§ 83a Abs. 1 StrG).
- Für die Finanzierung seiner Aufwendungen für den öffentlichen Personen- und den Schienengüterverkehr verwendet der Kanton neben weiteren dafür bereitgestellten Beiträgen 25 Prozent des dem Kanton zufallenden Anteils aus der LSVA und 25 Prozent der Einnahmen aus der Verkehrssteuer (§ 26 Abs. 1a und b des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr [öVG] vom 22. Juni 2009 [SRL Nr. 775]).

Die geltende Verteilung lässt sich wie folgt zusammenfassen:

|                         | <b>LSVA</b> | <b>Mineralölsteuer</b>    | <b>Verkehrssteuern</b> |
|-------------------------|-------------|---------------------------|------------------------|
| <b>Kantonsstrassen</b>  | 65 %        | 100 %* des Kantonsanteils | 65 %*                  |
| <b>Gemeindestrassen</b> | 10 %        | 100 % des Gemeindeanteils | 10 %                   |
| <b>öV</b>               | 25 %        | -                         | 25 %                   |
| <b>Güterstrassen</b>    |             | *davon 6 %                | *davon 6 %             |

Tab. 3: Heutige Mittelverteilung für Strassen und öV

## b. Vorgesehene Änderung

Die Anteile von je 10 Prozent aus der LSVA sowie den Verkehrssteuern zugunsten der Gemeinden für den Bau der Gemeindestrassen und Wege sollen künftig zum Ausgleich der finanziellen Entlastungen, welche die Gemeinden mit der AFR18 in anderen Bereichen erfahren (insb. beim Wasserbau und Gewässerunterhalt), gestrichen werden.

Zur Finanzierung des Kantonsstrassenbaus sollen weiterhin 65 Prozent des dem Kanton zufallenden Anteils aus der LSVA sowie 65 Prozent der Einnahmen aus den Verkehrssteuern verwendet werden. Auch der Anteil zugunsten der Güterstrassen aus der Mineralölsteuer bleibt unverändert. Die Anteile von je 10 Prozent aus der LSVA sowie den Verkehrssteuern zugunsten der Gemeinden für den Bau der Gemeindestrassen und Wege sollen jedoch künftig entfallen (womit § 8a der Strassenverordnung [StrV] vom 19. Januar 1996 [SRL Nr. 756], der den Verteilschlüssel unter den Gemeinden regelt, hinfällig wird). Dafür werden die zweckgebundenen Mittel für den öffentlichen Verkehr erhöht: Neu sollen von den Mitteln aus der LSVA sowie von den Verkehrssteuern je 35 Prozent für die Finanzierung der Aufwendungen für den öffentlichen Personen- und den Schienenverkehr verwendet werden.

Nachstehende Tabelle zeigt die vorgeschlagene neue Mittelverteilung:

|                         | <i>LSVA</i> | <i>Mineralölsteuer</i>    | <i>Verkehrssteuern</i> |
|-------------------------|-------------|---------------------------|------------------------|
| <i>Kantonsstrassen</i>  | 65 %        | 100 %* des Kantonsanteils | 65 %*                  |
| <i>Gemeindestrassen</i> | -           | 100 % des Gemeindeanteils | -                      |
| <i>öV</i>               | 35 %        | -                         | 35 %                   |
| <i>Güterstrassen</i>    |             | *davon 6 %                | *davon 6 %             |

Tab. 4: Vorgeschlagene neue Mittelverteilung für Strassen und öV

## c. Gesetzesbestimmungen im Einzelnen

Strassengesetz (SRL Nr. 755)

### § 83a Absätze 1b, 1d, 2 und 3

Aufgrund des Wegfalls der Anteile für die Gemeindestrassen und Wege aus der LSVA und den Verkehrssteuern können die Unterabsätze 1b und 1d sowie Absatz 2 aufgehoben und Absatz 3 entsprechend geändert werden.

Gesetz über den öffentlichen Verkehr (SRL Nr. 775)

### § 26 Absätze 1a und 1b

Die Prozentsätze der Anteile aus der LSVA und den Verkehrssteuern werden von 25 Prozent auf 35 Prozent erhöht.

Gesetz über die Verkehrsabgaben und den Vollzug des eidgenössischen Strassenverkehrsrechts (SRL Nr. 776)

### § 9 Absatz 1

Die Prozentsätze der Einnahmen und deren Verwendungszwecke werden den oben angeführten Änderungen angepasst.

#### **d. Finanzielle Auswirkungen**

Basierend auf den Zahlen des Rechnungsjahres 2016 werden die Gemeinden durch den Wegfall der Anteile für Gemeindestrassen um 11,8 Millionen Franken jährlich belastet. Der Kanton wird entsprechend entlastet. Die Belastung beträgt 1,9 Millionen Franken in der Stadt Luzern und gegen 700'000 Franken in den Gemeinden Emmen und Kriens. Altwis und Honau müssen weniger als 15'000 Franken entbehren. Pro Einwohner und Einwohnerin betragen die Mindereinnahmen im Mittel 29 Franken. Romoos und Flühli sind mit rund 133 Franken pro Kopf besonders stark von dieser Massnahme betroffen. Die LSVA und die Motorfahrzeugsteuern werden zu drei Vierteln nach der mittleren Wohnbevölkerung verteilt und zu einem Viertel nach der Fläche. Romoos und Flühli sind Gemeinden, deren Anteil an diesen Abgaben hauptsächlich aufgrund der Fläche zustande kommt (über 80 % des ausgezahlten Betrages). Entsprechend verlieren sie pro Kopf mehr, als eine Gemeinde, die ihre Zahlungen hauptsächlich aufgrund der Bevölkerung erhält. Gisikon verliert pro Kopf am wenigsten (22 Franken), da hier weniger als 10 Prozent des Anteils an den Steuern aufgrund der Fläche ausbezahlt wird. Auch Wauwil, Luzern, Emmen, Ebikon und Sursee nehmen lediglich 23 Franken pro Kopf weniger ein.

#### **4.1.3 Zuständigkeiten im Strassen-, Umwelt und Gewässerschutzrecht**

##### **a. Ausgangslage**

Die AFR18 wurde zum Anlass genommen, die spezialgesetzlichen Regelungen zur Genehmigung von kommunalen Reglementen – wie bereits beim Erlass des Gemeindegesetzes im Jahr 2005 in Aussicht gestellt – mit Blick auf die Gemeindeautonomie und das Subsidiaritätsprinzip zu überprüfen. Da das Projekt AFR18 im Sommer 2016 vorübergehend sistiert wurde und es sich beim eruierten Optimierungspotenzial vorwiegend um eine sinnvolle Bereinigung von Zuständigkeiten handelt, wurde die Massnahme in das Projekt Organisationsentwicklung 2017 (OE17) aufgenommen. So konnte dem Kantonsrat die Botschaft B 85 über die Neuregelung von Zuständigkeiten im Strassen-, Umwelt- und Gewässerschutzrecht vom 23. Mai 2017 bereits im Herbst 2017 unterbreitet werden. Mit Beschluss vom 30. Oktober 2017 hat der Kantonsrat den Gesetzesänderungen betreffend Neuregelung von Zuständigkeiten im Strassen-, Umwelt- und Gewässerschutzrecht zugestimmt. Die Gesetzes- und Verordnungsänderungen sind per 1. Februar 2018 in Kraft getreten. Betroffen sind fünf Bereiche:

- Auf die Genehmigung von kommunalen Reglementen wird verzichtet, soweit das Bundesrecht dies zulässt.
- Statuten von Privatstrassengenossenschaften werden durch die Gemeinden und nicht mehr durch den Kanton genehmigt.
- Für kommunale Kanalisationsprojekte ist keine kantonale Genehmigung mehr vorgesehen.
- Betriebsbewilligungen für Deponien, Abfallanlagen und Materialabbaustellen werden im Sinn einer Vereinfachung einheitlich durch den Kanton erteilt.
- Schliesslich wurden kantonsintern die Aufgaben im Bereich der bisherigen Öl-, Chemie- und Strahlenwehr (neu: ABC-Schutz) neu geregelt.

Mit Ausnahme der Neuregelung beim ABC-Schutz, bei der es sich um eine Klärung der Zuständigkeiten innerhalb des Kantons handelt, führen die übrigen Neuregelungen zu neuen Aufgabenverteilungen zwischen Kanton und Gemeinden – wenn auch vom Aufwand her in sehr geringem Ausmass.

## **b. Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Die personellen und finanziellen Auswirkungen der neuen Zuständigkeitsregelungen fallen sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden sehr gering aus und halten sich in etwa die Waage. Im Detail wird auf die Ausführungen in Kapitel 10 der Botschaft B 85 vom 23. Mai 2017 verwiesen. Auf eine Abbildung in der Globalbilanz wird aufgrund des geringen Ausmasses verzichtet.

### **4.1.4 Erlass von Verkehrsanordnungen**

#### **a. Ausgangslage, geltende Ordnung**

Das Strassenverkehrsrecht wird hauptsächlich auf Bundesebene geregelt. Das Strassenverkehrsgesetz des Bundes (SVG) vom 19. Dezember 1958 (SR 741.01) bildet zusammen mit der Verkehrsregelnverordnung (VRV) vom 13. November 1962 (SR 741.11) und der Signalisationsverordnung (SSV) vom 5. September 1979 (SR 741.21) die Grundlage für die Beurteilung von Signalisationen und Markierungen. Im SVG werden die Grundsätze definiert und in den Verordnungen werden diese näher umschrieben. Die VRV beinhaltet Vorgaben über das Verhalten im Strassenverkehr, während die SSV die entsprechende Signalisation und Markierung regelt. Als Durchsetzungshilfe für die Polizeiorgane kommen das Ordnungsbussengesetz (OBG) vom 24. Juni 1970 (SR 741.03) und die Ordnungsbussenverordnung (OBV) vom 4. März 1996 (SR 741.031) hinzu. Ausführungsbestimmungen zur Signalisation und Markierung sind weiter in den Normen des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) enthalten. Sie stellen den Stand der Technik dar und gelten als Weisung des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) im Sinne von Artikel 115 Absatz 1 SSV. Sie haben somit den gleichen Stellenwert wie die einzelnen Verordnungen.

Das kantonale Recht regelt den Vollzug des eidgenössischen Strassenverkehrsrechts. Die Kantone sind zudem befugt, für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen. Andere Beschränkungen oder Anordnungen können erlassen werden, soweit der Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner oder gleichermassen Betroffener dies erfordern. Aus solchen Gründen können insbesondere in Wohnquartieren der Verkehr beschränkt und das Parkieren besonders geregelt werden. Die Kantone können diese Befugnis den Gemeinden übertragen unter Vorbehalt der Beschwerde an eine kantonale Behörde. Sie müssen jedoch die Aufsicht führen (Art. 3 Abs. 2 und 4 SVG, Art. 104 Abs. 2 SSV).

Die kantonale Verordnung zum Gesetz über die Verkehrsabgaben und den Vollzug des eidgenössischen Strassenverkehrsrechtes (Strassenverkehrsverordnung) vom 9. Dezember 1986 (SRL Nr. 777) ordnet die Zuständigkeiten und die Abläufe innerhalb des Kantons Luzern. Zuständig für Verkehrsanordnungen auf öffentlichen Strassen ist gemäss § 17 Absatz 1 der Strassenverkehrsverordnung grundsätzlich die Dienststelle Verkehr und Infrastruktur (Vif), wobei besondere Regelungen vorbehalten bleiben. Der Regierungsrat kann auf Gesuch hin – ausser auf Nationalstrassen und Kantonsstrassen sowie in deren Verknüpfungsbereich mit anderen Strassen – den Gemeinden die Kompetenz für Verkehrsanordnungen übertragen (§ 18 der Strassenverkehrsverordnung).

Gestützt auf diese Bestimmungen erteilte der Regierungsrat mit Beschluss über die Zuständigkeit zum Erlass von Verkehrsanordnungen vom 12. Dezember 2000 den Gemeinden Adligenswil, Buttisholz, Eich, Emmen, Luzern, Sempach, Vitznau,

Willisau-Land und Willisau-Stadt ausser auf National- und Kantonsstrassen sowie in deren Verknüpfungsbereich mit anderen Strassen die volle Signalisationskompetenz. Der Beschluss trat am 1. Januar 2001 in Kraft. Seither haben Willisau-Stadt und Willisau-Land fusioniert, hat die Gemeinde Vitznau die Kompetenz zurückgegeben und wurde der Gemeinde Kriens die Kompetenz auf ihr Ersuchen hin übertragen. Gemäss dem aktuell geltenden Beschluss vom 19. Juni 2009 (SRL Nr. 777a; in Kraft seit 1. Juli 2009) haben damit die folgenden acht Gemeinden die Kompetenz zum Erlass aller Verkehrsanordnungen, soweit nicht National- oder Kantonsstrassen betroffen sind: Adligenswil, Buttisholz, Eich, Emmen, Kriens, Luzern, Sempach und Willisau. Die Mehrheit der Luzerner Gemeinden hat die Befugnis, einfache Signalisationen selber anzuordnen. In den restlichen Gemeinden, die keine Befugnis beantragt beziehungsweise erhalten haben, müssen alle Anordnungen und Verfügungen über die Dienststelle Vif abgehandelt werden. In Bezug auf die Kompetenz zum Erlass von Verkehrsanordnungen wird folglich zurzeit zwischen drei verschiedenen Kategorien von Gemeinden unterschieden.

§ 23b der Strassenverkehrsverordnung sieht eine Meldepflicht der Gemeinden bei Verkehrsanordnungen über Fahrverbote, Mass- und Gewichtsbeschränkungen sowie Änderungen von Höchstgeschwindigkeiten vor. Solche Verkehrsanordnungen müssen mindestens 20 Tage vor deren Veröffentlichung der Dienststelle Vif gemeldet werden. Der Dienststelle sind die erforderlichen Unterlagen zuzustellen.

Gemäss § 19 Absätze 1 und 2 der Strassenverkehrsverordnung ist die Polizei für den Erlass von Verkehrsanordnungen bei Veranstaltungen wie Umzügen, Märkten und Sportanlässen zuständig, wenn diese während weniger als acht Tagen gelten sollen. Die Zuständigkeit der Polizei ergibt sich direkt aus dem Bundesrecht (Art. 3 Abs. 6 SGV i.V.m. Art. 107 Abs. 4 SSV), weshalb diese Kompetenz nicht auf die Gemeinden übertragen werden kann.

Mit der Motion Daniel Keller M 361 über die Harmonisierung beim Erlass von Verkehrsanordnungen (eröffnet am 7. Mai 2013) wurde beantragt, die Kompetenz zum Erlass von Verkehrsanordnungen ausschliesslich auf die Dienststelle Vif zu konzentrieren und dafür – soweit erforderlich – die gesetzlichen Grundlagen anzupassen. Der Kantonsrat hat die Motion am 14. März 2016 abgelehnt und damit zum Ausdruck gebracht, dass der Erlass von Verkehrsanordnungen weiterhin eine Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden bleiben soll.

Die Unterscheidung zwischen drei Kategorien von Gemeinden gemäss geltender Regelung vermag jedoch nicht zu überzeugen. Die Delegation der Kompetenz zum Erlass von Verkehrsanordnungen erfolgt nicht nach einheitlichen Kriterien, sondern erscheint aus heutiger Sicht zufällig. Die Um- und Durchsetzung des Strassenverkehrsrechtes erfordert eine hohe Fachkompetenz, eine regelmässige Anwendung sowie stetige Weiterbildung. Die Fachkompetenz über die Anwendung des Strassenverkehrsrechts ist in den Gemeinden mit Signalisationskompetenz in verschiedenen Ausprägungen vorhanden. Das Strassenverkehrsrecht wird deshalb in den Gemeinden nicht einheitlich angewendet. Eine einheitliche Rechtsanwendung ist aber für alle Verkehrsteilnehmenden und insbesondere auch für die Polizei von zentraler Bedeutung. Bei nicht gesetzeskonformen Verkehrsanordnungen kann die Dienststelle Vif ihre Aufsichtsfunktion nur ungenügend wahrnehmen. Die meisten Gemeinden kommen zudem der Meldepflicht gemäss § 23b der Strassenverkehrsverordnung nicht oder nur ungenügend nach.

## b. Vorgesehene Änderung

Eine Neuregelung im Bereich der Verkehrsanordnungen bedarf keiner Anpassungen auf Gesetzesstufe. Die geltende Regelung soll aber mit einer Anpassung der Strassenverkehrsverordnung vereinfacht werden. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten zum Erlass von Verkehrsanordnungen und die Delegation von Kompetenzen sollen neu nach einheitlichen und klaren Kriterien erfolgen. Bei der Neuregelung soll der Gemeindeautonomie, der Gleichbehandlung der einzelnen Gemeinden sowie den übergeordneten Gesetzen und Verordnungen Rechnung getragen werden. Die Qualitätssicherung und die Verkehrssicherheit müssen in jedem Fall gewährleistet sein. Die zuständige AFR18-Teilprojektgruppe hat vor diesem Hintergrund folgende Grundsätze für eine Neuregelung diskutiert:

- Neu soll zwischen Gemeindestrassen 1. Klasse und Gemeindestrassen 2. und 3. Klasse sowie öffentlichen Privatstrassen (Strassen im privaten Eigentum, die öffentlich erklärt wurden bzw. dem Gemeingebrauch gewidmet sind) unterschieden werden.
- Gemeindestrassen 1. Klasse (vgl. Abb. 4) dienen vorwiegend dem Verkehr zwischen Gemeinden, der Verbindung von Gemeindeteilen sowie dem Anschluss an die Kantonsstrassen. Sie haben überwiegend Verbindungsfunktion, sind in der Regel verkehrsorientiert und vielfach Achsen des öffentlichen Personenverkehrs. Sie bilden zusammen mit den Kantons- und Nationalstrassen das überregionale Netz und spielen deshalb eine wichtige Rolle innerhalb der Mobilität des Kantons Luzern. Verkehrsanordnungen auf Kantonsstrassen sowie Gemeindestrassen 1. Klasse sollen deshalb auf dem ganzen Kantonsgebiet in der Kompetenz der kantonalen Dienststelle Vif liegen.
- Gemeindestrassen 2. und 3. Klasse (vgl. Abb. 5) sowie öffentliche Privatstrassen dienen vorwiegend der Grob- respektive der Feinerschliessung von Quartieren. Auf diesen Strassen sollen die Gemeinden künftig selber über Verkehrsanordnungen entscheiden können (z.B. Tempo 30, Parkplatzbewirtschaftung).
- Um die Verkehrssicherheit, die Qualitätssicherung, die einheitliche Umsetzung und auch die bundesrechtlich vorgeschriebene Aufsichtsfunktion des Kantons gewährleisten zu können, soll die Meldepflicht gemäss geltendem § 23b der Strassenverkehrsverordnung durch eine Pflicht der Gemeinde zur Einholung einer Stellungnahme der Dienststelle Vif vor Erlass gewisser Verkehrsanordnungen – namentlich Fahrverboten, Mass- und Gewichtsbeschränkungen sowie Änderungen von Höchstgeschwindigkeiten – ersetzt werden. Die kantonale Fachstelle prüft die vorgesehene Anordnung vor Erlass auf ihre Recht-, Zweck- und Verhältnismässigkeit und teilt ihre fachliche Beurteilung der Gemeinde mit, so dass die Gemeinde letztlich in Kenntnis dieser fachlichen Beurteilung ihren Entscheid treffen kann.
- Verkehrsanordnungen auf Nationalstrassen liegen gemäss Artikel 2 Absatz 3<sup>bis</sup> SVG (aktuelle Fassung in Kraft seit dem 1. Januar 2013) in der Zuständigkeit des Bundesamtes für Strassen (ASTRA). Die heutigen Bestimmungen in den §§ 17 Absatz 2 und 26c Absatz 1 der Strassenverkehrsverordnung enthalten noch Regelungen zu Verkehrsanordnungen auf Nationalstrassen, was zu bereinigen ist.

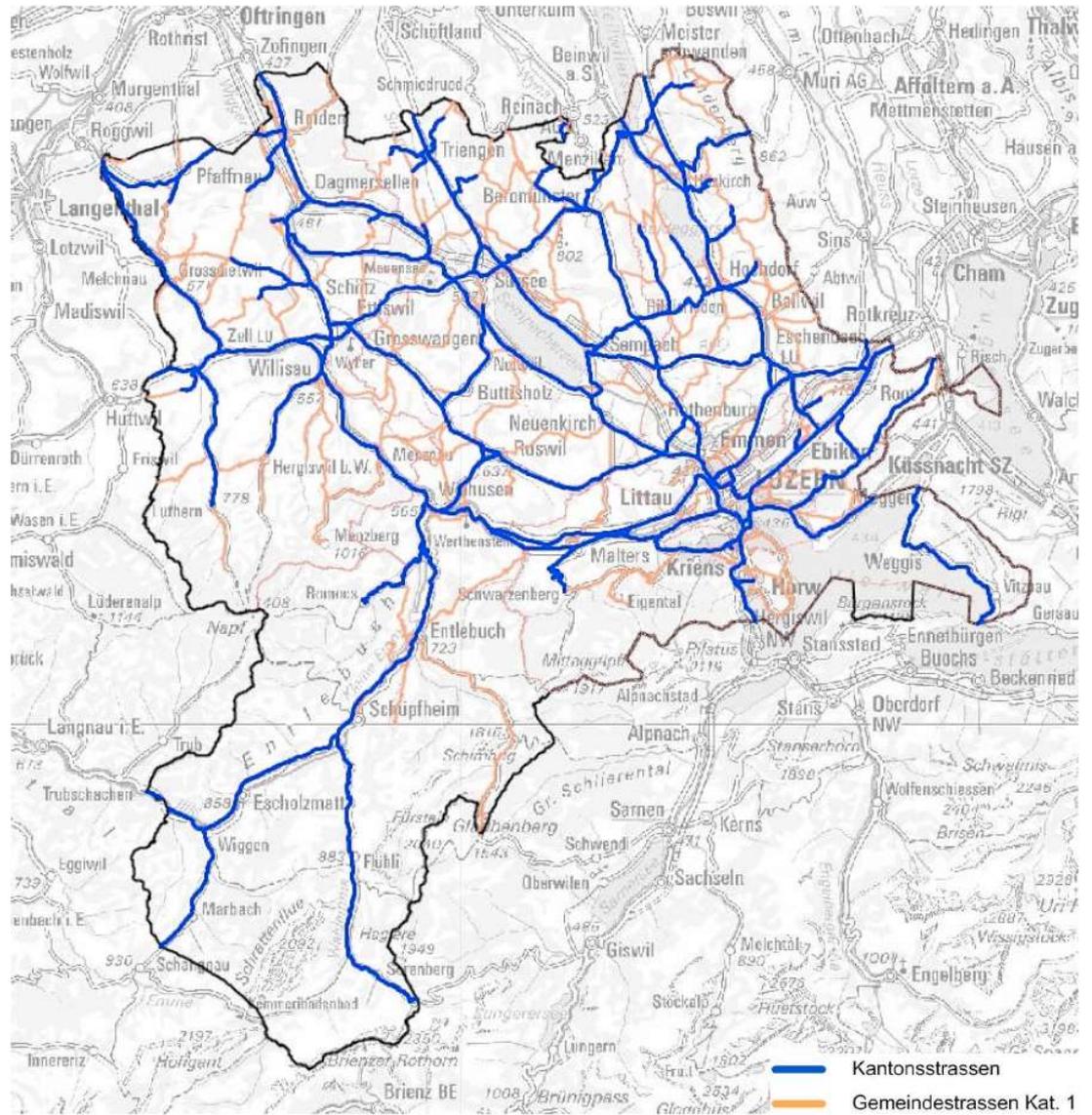


Abb. 4: Visualisierung Strassennetz, Kantonsstrassen und Gemeindestrassen 1. Klasse

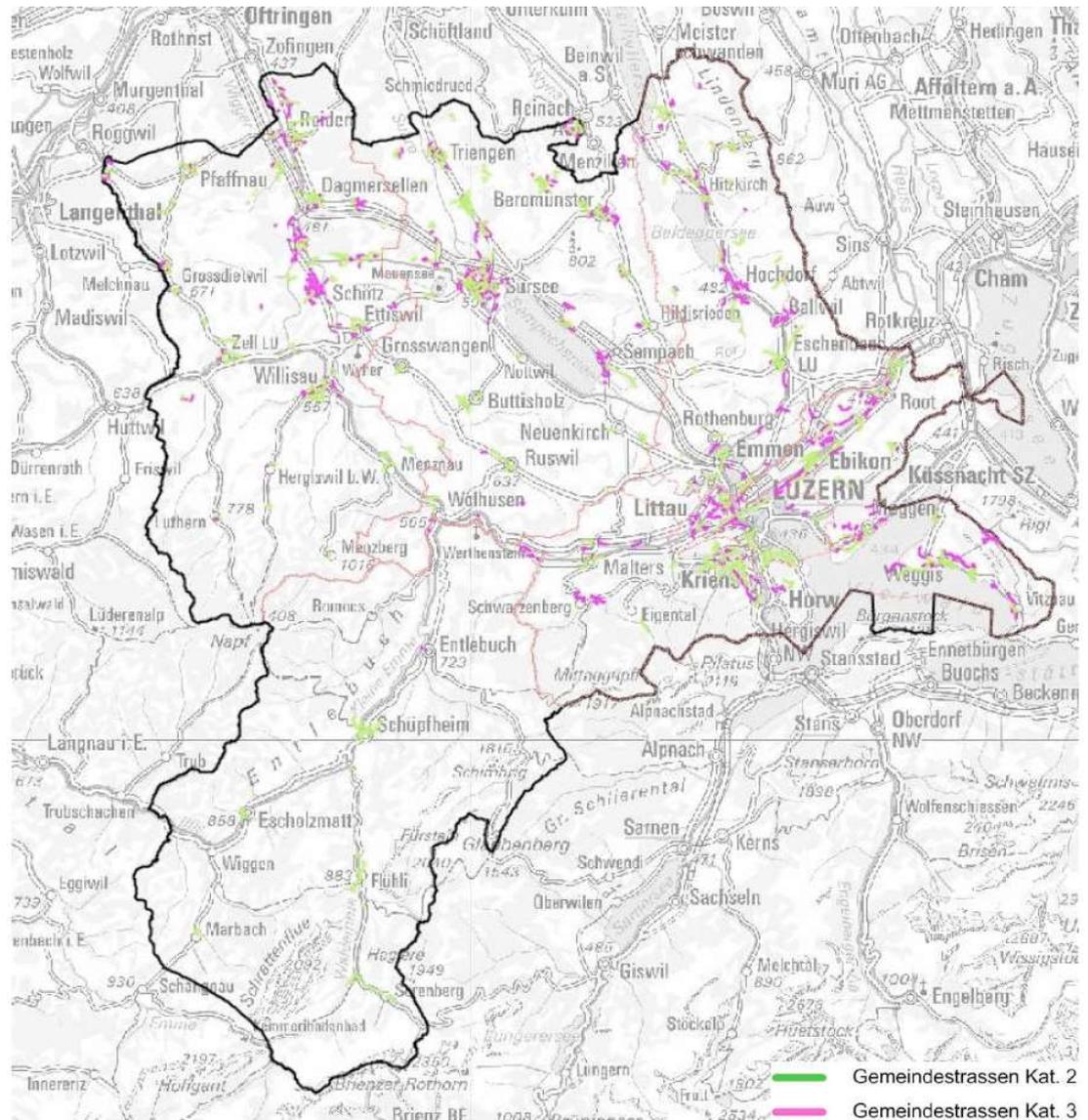


Abb. 5: Visualisierung Strassennetz, Gemeindestrasse 2. und 3. Klasse

Gestützt auf diese Grundsätze sollen der Beschluss über die Zuständigkeit zum Erlass von Verkehrsanordnungen vom 19. Juni 2009 (SRL Nr. 777a) aufgehoben und die Strassenverkehrsverordnung (SRL Nr. 777) wie folgt geändert werden:

#### § 17 Dienststelle Verkehr und Infrastruktur

<sup>1</sup> Die Dienststelle Verkehr und Infrastruktur ist auf Kantonsstrassen und Gemeindestrassen 1. Klasse sowie in deren Verknüpfungsbereich mit anderen Strassen für Verkehrsanordnungen zuständig. Besondere Regelungen bleiben vorbehalten.

<sup>2</sup> aufgehoben.

#### § 18 Gemeinden

<sup>1</sup> Die Gemeinden sind auf Gemeindestrassen 2. und 3. Klasse sowie öffentlichen Privatstrassen für Verkehrsanordnungen zuständig.

#### § 23b Stellungnahme (neuer Titel)

<sup>1</sup> Vor dem Erlass von Verkehrsanordnungen über Fahrverbote, Mass- und Gewichtsbeschränkungen sowie Änderungen von Höchstgeschwindigkeiten holt die Gemeinde die Stellungnahme der Dienststelle Verkehr und Infrastruktur ein und stellt ihr die erforderlichen Unterlagen zu.

### *§ 26c Ausführung von Verkehrsanordnungen*

<sup>1</sup> Bei Kantonsstrassen führt die Dienststelle Verkehr und Infrastruktur, bei den übrigen Strassen die Gemeinde die Verkehrsanordnungen aus.

Diese Verordnungsänderungen liegen in der Kompetenz des Regierungsrates. Sie sollen jedoch in der Vernehmlassung zur Diskussion gestellt werden.

### **c. Personelle und finanzielle Auswirkungen**

Es wird von einer Entlastung des Kantons und entsprechender Mehrbelastung der Gemeinden im Umfang einer halben Stelle beziehungsweise von 70'000 Franken ausgegangen. Die Kosten werden – analog dem bisherigen § 8a der Strassenverordnung – zu drei Vierteln aufgrund der Einwohnerzahl und zu einem Viertel aufgrund der Fläche auf die einzelnen Gemeinden verteilt. Auf eine Abbildung in der Globalbilanz wird aufgrund des geringen Ausmasses verzichtet.

## **4.1.5 Unterhalt von Privatstrassen**

### **a. Ausgangslage, geltende Ordnung**

Verantwortlich für den mangelfreien Zustand einer Privatstrasse ist grundsätzlich deren Eigentümer oder Eigentümerin. Dies geht allein schon aus Artikel 58 des Obligationenrechts (OR) vom 30. März 1911 (SR 220) hervor, der die Haftung des Werk Eigentümers für den Schaden regelt, den das Werk infolge von fehlerhafter Anlage oder Herstellung oder von mangelhafter Unterhaltung verursacht. Strassen sind gemäss Rechtsprechung und Lehre Werke im Sinne von Artikel 58 OR.

Privatstrassen werden gemäss § 58 StrG von den privaten Grundeigentümern oder der Strassengenossenschaft erstellt. Der Strassenbau ist bewilligungspflichtig. Der Beschluss über den Bau von Privatstrassen obliegt in erster Linie den Grundeigentümern. Die Gemeinde kann jedoch gemäss § 59 Absatz 3 StrG auch gegen den Willen privater Grundeigentümer Privatstrassen selber bauen, wenn das öffentliche Interesse es erfordert. Die Kosten für den Strassenbau bei Privatstrassen haben gemäss § 61 StrG jedoch in jedem Fall die interessierten Grundeigentümer zu tragen. Sofern sie sich nicht einigen, verteilt der Gemeinderat die Kosten nach dem Perimeterverfahren.

Zuständig für den Strassenunterhalt bei Privatstrassen sind gemäss § 80 StrG die Grundeigentümer, sofern keine besonderen Rechtsverhältnisse vorliegen. Die Grundeigentümer haben die notwendigen Unterhaltsmassnahmen anzuordnen oder vorzunehmen. Ist die Sicherheit gefährdet und kommen die Grundeigentümer ihrer Verpflichtung zum Strassenunterhalt nicht nach, ordnet der Gemeinderat gestützt auf § 17 StrG, § 145 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) vom 7. März 1989 (SRL Nr. 735) und § 209 PBG die notwendigen Unterhaltsmassnahmen an. Gemäss § 82 StrG trägt die Kosten für den Strassenunterhalt der Unterhaltspflichtige gemäss § 80 StrG, also bei Privatstrassen die Grundeigentümer.

In der Praxis sind in der Vergangenheit mehrfach Fragen zur Zuständigkeit und Finanzierung beim Bau- und Unterhalt von Privatstrassen aufgetreten. Die Verwendung der Formulierung «Grundeigentümer» in § 80 StrG im Gegensatz zur Formulierung «interessierte Grundeigentümer» in § 61 StrG führt zu Unklarheiten.

## **b. Vorgesehene Änderung**

Die Formulierung in § 80 StrG ist entsprechend der bislang praxisgemässen Auslegung der Bestimmung zu präzisieren. Mit dem Begriff «Grundeigentümer» in § 80 Absatz 1d StrG sind dieselben interessierten Grundeigentümer angesprochen wie beim Strassenbau in § 61 StrG. Der Gesetzgeber ist nämlich von der Vorstellung ausgegangen, dass sowohl die Kosten für den Bau als auch für den Unterhalt von denjenigen Grundeigentümern zu tragen sind, denen durch die Strasse Vorteile erwachsen. Dies wiederum basiert auf dem angenommenen Regelfall, wonach jeder interessierte Grundeigentümer gleichzeitig Eigentümer eines Teils der Privatstrasse ist, oder die Privatstrasse als eigenes Grundstück ausparzelliert ist und sich im Miteigentum der interessierten Grundeigentümer befindet. In gewissen Fällen ist der (grundbuchliche) Strasseneigentümer ausnahmsweise nicht mit den interessierten Grundeigentümern identisch. Bei der Formulierung von § 82 StrG ging der Gesetzgeber vom angeführten Regelfall aus. Doch auch im Spezialfall muss sich die Auslegung des Gesetzes möglichst nahe an der Vorstellung des Gesetzgebers orientieren, weshalb diejenigen Grundeigentümer als kostenpflichtig zu betrachten sind, die von der Strasse profitieren. Dies schafft insbesondere Klarheit bei herrenlosen Strassen und Wegen. Einigen sich die Grundeigentümer nicht über die Kostenverteilung, verlegt der Gemeinderat im Streitfall die Kosten nach dem Perimeterverfahren.

## **c. Gesetzesänderung im Einzelnen**

Strassengesetz (SRL Nr. 755)

### *§ 80 Absatz 1d*

Mit der Ergänzung «interessierte» Grundeigentümer in § 80 Absatz 1d wird klargestellt, dass beim Strassenunterhalt dieselben Grundeigentümer angesprochen sind, die auch die Kosten für den Strassenbau gemäss § 61 tragen.

Die Kostenverlegung gemäss § 82 StrG ist nur anwendbar, wenn im Grundbuch keine Fahrwegrechte eingetragen sind. Andernfalls ist die Unterhaltungspflicht vertraglich oder durch das Gesetz (vgl. Art. 741 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs [ZGB] vom 10. Dezember 1907 [SR 210]) privatrechtlich geregelt. Dabei bleibt für die Anwendung von kantonalem öffentlichem Recht kein Raum. Weder der Kreis der unterhaltungspflichtigen Eigentümer noch die Höhe der Unterhaltungspflicht sind vom Gemeinderat zu bestimmen. Im Streitfall ist der Zivilrichter zum Entscheid zuständig.

## **c. Finanzielle Auswirkungen**

Es sind keine finanziellen Auswirkungen zu erwarten.

## **4.1.6 Vernetzungsbeiträge**

### **a. Ausgangslage, geltende Ordnung**

In seiner Botschaft an den Grossen Rat über Massnahmen für gesunde Staatsfinanzen und den Schuldenabbau vom 5. März 2004 (B 43) beantragte der Regierungsrat eine Änderung des Kantonalen Landwirtschaftsgesetzes (KLwG) vom 12. September 1995 (SRL Nr. 902) mit folgender Begründung (S. 35): «Um die natürliche Artenvielfalt zu erhalten und zu fördern, unterstützt der Bund auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche ökologische Ausgleichsflächen von besonderer biologischer Qualität sowie die Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen mit Finanzhilfen. Er betei-

ligt sich an den Öko-Qualitätsbeiträgen, welche die Kantone den Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern ausrichten. Die Höhe dieser Finanzhilfen, die der Bund neben den Direktzahlungen leistet, liegt im Kanton Luzern bei 80 Prozent. Die verbleibenden 20 Prozent der auszurichtenden Öko-Qualitätsbeiträge sollen künftig von den Standortgemeinden getragen werden. Denn die Beiträge werden in erster Linie für lokal bedeutsame ökologische Ausgleichsflächen von besonderer biologischer Qualität (extensiv oder wenig intensiv genutzte Wiesen, Streuflächen, Hecken, Feld- und Ufergehölze, Hochstamm-Feldobstbäume) und für die Vernetzung solcher ökologischen Ausgleichsflächen ausgerichtet.»

Am 14. Juni 2004 beschloss der Grosse Rat die beantragte Änderung des KLwG und fügte in dieses Gesetz den neuen § 63a (Öko-Qualitätsbeiträge) mit folgendem Wortlaut ein: Die Standortgemeinden tragen die nach Abzug der Finanzhilfen des Bundes verbleibenden Restkosten für die Öko-Qualitätsbeiträge, die nach der Verordnung über die regionale Förderung der Qualität und der Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft vom 4. April 2001 an die Bewirtschafterinnen und die Bewirtschafter ausgerichtet werden.

Der Bundesrat hat im Rahmen der Revision der Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (DZV) vom 23. Oktober 2013 (SR 910.13) die Öko-Qualitätsverordnung per 1. Januar 2014 aufgehoben und stattdessen in der DZV Biodiversitätsbeiträge (Qualitätsbeitrag und Vernetzungsbeitrag) eingeführt. Während der Qualitätsbeitrag vollumfänglich zu Lasten des Bundes ausgerichtet wird, unterstützt der Bund Projekte der Kantone zur Förderung der Vernetzung und der angepassten Bewirtschaftung von Biodiversitätsflächen sowie Bäumen, wenn der Kanton Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter Beiträge für vertraglich vereinbarte Massnahmen zur Vernetzung ausrichtet (Vernetzungsbeiträge). Der Kanton legt die Beitragssätze für die Vernetzung fest. Der Bund übernimmt maximal 90 Prozent des vom Kanton festgelegten Beitrags, höchstens jedoch den vom Bund festgelegten Betrag (Art. 61 DZV). Im Kanton Luzern richtet sich der Vernetzungsbeitrag nach dem Höchstansatz des Bundes.

### **b. Vorgesehene Änderung**

Im Wirkungsbericht zur Finanzreform 08 (B 44 vom 29. Mai 2012) wurde in Ziffer 2.2.7.4 (Weitere Rückmeldungen zum Aufgabenbereich Umwelt und Raumordnung) darauf hingewiesen, dass der kommunale Kostenanteil an den Beiträgen aus der damals geltenden Öko-Qualitätsverordnung des Bundes vom 4. April 2001 (SR 910.14) nicht dem AKV-Prinzip entspreche. Als Verbesserungsvorschlag wurde die Prüfung geeigneter Korrekturen in Aussicht gestellt. Im Sinne des Wirkungsberichts 2012 und insbesondere in Nachachtung des AKV-Prinzips sollen die Gemeinden von ihrer Mitfinanzierung der Vernetzungsbeiträge befreit werden. Der Mitfinanzierungsanteil von 10 Prozent verbleibt neu beim Kanton.

### **c. Gesetzesänderung im Einzelnen**

Kantonales Landwirtschaftsgesetz (SRL Nr. 902)

#### **§ 63a Öko-Qualitätsbeiträge**

Diese Bestimmung wird aufgehoben, nachdem die Gemeinden von der Pflicht zur Mitfinanzierung der Vernetzungsbeiträge befreit werden.

#### **d. Finanzielle Auswirkungen**

Gestützt auf § 63a KLwG wurden die dem Kanton verbleibenden 10 Prozent der den Landwirten ausgerichteten Vernetzungsbeiträge den Gemeinden jeweils per Ende Jahr in Rechnung gestellt, in den letzten drei Jahren (2014 – 2016) durchschnittlich 722'000 Franken. Der Kanton wird entsprechend belastet. Escholzmatt-Marbach und Flühli haben mit rund 60'000 Franken den grössten Nutzen davon. Inwil, Gisikon, Honau und Meierskappel sparen weniger als 1000 Franken ein. Pro Kopf handelt es sich um eine Ersparnis von durchschnittlich 2 Franken.

### **4.2 Teilprojekt Bildung und Kultur**

#### **4.2.1 Neuer Kostenteiler Volksschulbildung**

##### **a. Ausgangslage, geltende Ordnung**

Gemäss § 29 VBG trägt der Kanton die Gesamtverantwortung für die Volksschule. Das kommunale Volksschulangebot (Regelschule) ist eine gemeinsame Aufgabe des Kantons und der Gemeinden (Verbundaufgabe). Der Kanton beteiligt sich seit 2012 zu 25 Prozent an den Kosten der kommunalen Volksschule, die Gemeinden übernehmen 75 Prozent. Es handelt sich dabei um Pro-Kopf-Beiträge je Schüler und Schülerin. Dem Kanton obliegen folgende Hauptaufgaben:

- Festlegung der Schulstrukturen,
- Bestimmung der Ziele und Inhalte des Unterrichts,
- Festlegung der Lehrmittel,
- Bestimmung der Unterstützungsangebote (z.B. Schuldienste),
- Festlegung der Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen und der Fachpersonen der schulischen Dienste.

Den Gemeinden kommen folgende Hauptaufgaben zu:

- Festlegung des Angebots (z.B. Schuleingangsstufe, Sekundarschule),
- Entscheidung über die Ausgestaltung der einzelnen Angebote,
- Entscheidung über Klassenbildung,
- Bereitstellung der Schulgebäude,
- Entscheidung über freiwillige und regionale Angebote,
- Entscheidung über die Ausgestaltung der Schulbehörde und der Schulleitung.

Diese Auflistung der Hauptaufgaben zeigt, dass bei der Umsetzung und Ausgestaltung des kommunalen Volksschulangebots eine enge Zusammenarbeit zwischen den kantonalen und den kommunalen Behörden notwendig ist. Entscheide des Kantons beeinflussen einerseits die kommunalen Möglichkeiten und Ausgaben, andererseits haben die kommunalen Entscheide Auswirkungen auf die kantonalen Kosten beziehungsweise die Kantonsbeiträge. So bestehen zwei ständige Kommissionen, die paritätisch zusammengesetzt sind, nämlich die Lehrmittelkommission und die Musikschulkommission. Ebenso werden insbesondere alle Veränderungen bei den Angeboten und den Finanzierungsregelungen zwischen der Dienststelle Volksschulbildung und dem Bereich Bildung des VLG besprochen. Grössere Verordnungsänderungen und Gesetzesanpassungen werden zur Vernehmlassung unterbreitet.

Der VLG fordert seit Längerem einen Kostenteiler von 50:50. Auch in Evaluationen und Forschungsarbeiten zum Thema «Zusammenarbeit Kanton und Gemeinden in der Volksschulbildung» wird diese Forderung als wichtige Verbesserungsmassnahme regelmässig genannt.

## **b. Vorgesehene Änderung**

Für die Volksschule soll ein neuer Kostenteiler beschlossen werden.

## **c. Gesetzesänderung im Einzelnen**

Gesetz über die Volksschulbildung (SRL Nr. 400a)

### *§ 62 Absatz 1*

Die Staatsbeiträge des Kantons in der Volksschulbildung an die Gemeinden decken den Anteil gemäss dem neuen Kostenteiler an den gesamten im Kanton entstehenden Betriebskosten.

## **d. Personelle und finanzielle Auswirkungen**

In einer Arbeitsgruppe mit Vertretungen des VLG, der Stadt Luzern und des Kantons ist ein neues Modell für die Berechnung der Pro-Kopf-Beiträge definiert worden. Das neue Modell sieht unter anderem die Abstützung auf ein Betriebsjahr sowie klare Vorgaben des Kantons für die Führung der Betriebskostenrechnung vor. Die entsprechende Verordnungsänderung ist am 1. Januar 2018 in Kraft getreten.

Die finanzielle Mehrbelastung des Kantons hängt vom neuen Kostenteiler ab. Bei einem **Kostenteiler von 40:60** sind dies jährlich zusätzlich rund 97 Millionen Franken. Frankenmässig am meisten entlastet werden die bevölkerungsstärksten Gemeinden, allen voran die Stadt Luzern (14,4 Mio. Franken). Die kleinste Gemeinde, Honau, wird mit knapp 71'000 Franken entlastet. Pro Einwohner und Einwohnerin beträgt die Entlastung im Mittel 240 Franken. In Gemeinden mit eher älterer Bevölkerungsstruktur ist die Pro-Kopf-Entlastung geringer als in Gemeinden mit einem hohen Anteil an Kindern und Jugendlichen. So wird die Stadt Luzern zwar in absoluten Beträgen am stärksten entlastet, pro Kopf betrachtet jedoch am geringsten. Auch Weggis, Vitznau, Meggen, Honau und Eich werden pro Kopf mit weniger als 200 Franken entlastet. Mit über 340 Franken pro Kopf stark entlastet werden hingegen Ebersecken, Altwis, Doppleschwand und Buttisholz – die Gemeinden (nebst Schlierbach) mit den höchsten Jugendquotienten im Kanton Luzern.

Bei einem **Kostenteiler von 50:50** beträgt die jährliche Mehrbelastung des Kantons rund 162 Millionen Franken. Es wirken die identischen Mechanismen wie oben beschrieben auf die Gemeinden, sodass dieselben Gemeinden stark beziehungsweise schwach von den jeweiligen Massnahmen betroffen sind, unter der paritätischen Bedingung allerdings auf entsprechend höherem Niveau. Die Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden können den Anhänge 2 und 4 entnommen werden.

## **4.2.2 Stärkung der Volksschuldelegation**

### **a. Ausgangslage, geltende Ordnung**

§ 50 VBG sieht eine Volksschuldelegation vor. Diese vertritt die allgemeinen Interessen der Gemeinden im Bereich der Volksschule. Die Delegation traf sich bisher sporadisch und nach Bedarf, um Themen wie die Anpassung der Besoldungsregelung oder den Arbeitsplatz Schule zu besprechen. Aufgrund verschiedener spezieller Projektorganisationen gab es in den letzten Jahren jedoch keine besonderen Arbeitssitzungen zwischen der Volksschuldelegation und Vertretungen des Kantons.

## **b. Vorgesehene Änderung**

Im Hinblick auf eine Intensivierung und Verstetigung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und dem Kanton in der Volksschulbildung soll diese in erster Linie im Rahmen der in § 50 VBG vorgesehenen, vom VLG gewählten Volksschuldelegation erfolgen. Zu diesem Zweck sollen die bisher sporadischen Besprechungen regelmässig stattfinden. Dabei sollen folgende Themen bearbeitet werden:

- Anhörung vor der Festlegung der kantonalen Pro-Kopf-Beiträge an die Lernenden der Volksschulen aufgrund der Vorarbeiten der Dienststelle Volksschulbildung,
- Anhörung vor der Festlegung der kommunalen Sonderschulbeiträge gestützt auf die Berechnungen der Dienststelle Volksschulbildung,
- Vorbereitung der Budgetinformationen an die Gemeinden,
- Besprechung der geplanten Verordnungs- und Gesetzesänderungen,
- Besprechung von Angebotsanpassungen im Bereich der Regel- und Sonderschulung,
- Besprechung geplanter Schulentwicklungsvorhaben.

Die Zusammensetzung dieses Gremiums soll paritätisch aus je vier Vertretungen der Gemeinden (Volksschuldelegation der Gemeinden) und der Dienststelle Volksschulbildung bestehen. Diese neue Zusammenarbeit soll mit Beginn der neuen Legislatur 2019 – 2023 im Sommer 2019 starten. Dafür ist keine Gesetzesänderung notwendig.

## **c. Personelle und finanzielle Auswirkungen**

Die Stärkung der Volksschuldelegation soll mit den bestehenden Ressourcen umgesetzt werden.

### **4.2.3 Übernahme neuer Kostenteiler in weiteren Bereichen der Volksschulbildung**

#### **a. Ausgangslage, geltende Ordnung**

Unter dem geltenden Recht werden die Kosten für die Sonderschulung je zur Hälfte von den Gemeinden und dem Kanton getragen (siehe dazu § 61 Abs. 4 und § 62 Abs. 3 VBG).

Die Weiterbildung der Lehrpersonen der Volksschule ist eine Kantonsaufgabe, die deshalb aktuell zu 100 Prozent vom Kanton finanziert wird. So schliesst der Kanton jährlich mit der Pädagogischen Hochschule Luzern (PH Luzern) einen Leistungsauftrag für das Weiterbildungsangebot ab. Zudem unterstützt der Kanton die Weiterbildung der Lehrpersonen der Volksschule mit weiteren Beiträgen. Einerseits bezahlt der Kanton einen Beitrag an die Schulen für schulinterne Weiterbildung. Andererseits werden Zusatzausbildungen von einzelnen Lehrpersonen unterstützt, um die Qualifikation für die entsprechenden Aufgaben sicherzustellen. Weiter werden die anfallenden Stellvertretungskosten bei längerdauernden Weiterbildungen vom Kanton vollständig übernommen. Bei der schulinternen Weiterbildung handelt es sich um eine fakultative Kantonsaufgabe, die der Kanton finanziell unterstützt. Auch Dienstleistungen, die die PH Luzern (z.B. Zentrum für Medienbildung, Stelle für Schultheater, Pädagogisches Medienzentrum) und weitere Dritte (z.B. Fachstelle für die Beratung und Integration von Ausländerinnen und Ausländern [FABIA], Fachstelle für Sexualpädagogik) für die Volksschulen erbringen, gehen bis jetzt finanziell vollständig zu Lasten des Kantons.

Der Kanton richtet aktuell an zwei Schulentwicklungsprojekte Projektbeiträge an die mitwirkenden Volksschulen aus. Die Aufwendungen des Kantons betragen rund 1 Million Franken. Einzelne Gemeinden können bei freiwilligen Pilotprojekten nicht mitwirken, weil sie den Gemeindeanteil nicht übernehmen können.

### **b. Vorgesehene Änderungen**

Der neue Kostenteiler soll auch im Bereich der Sonderschulung gelten. Wird der Kostenteiler geändert, sind die entsprechenden Rechtsgrundlagen anzupassen.

Die Gemeinden beteiligen sich an den Kosten für Schulen mit einem hohen Anteil fremdsprachiger Lernender gemäss dem neuen Kostenteiler.

Die Gemeinden finanzieren neu die Kosten für das kantonale Weiterbildungsangebot und für die Dienstleistungen, die die PH Luzern und andere Dritte im Auftrag des Kantons für die Volksschulen erbringen, mit. Sie beteiligen sich unter Berücksichtigung des neuen Kostenteilers ebenfalls an diesen Kosten.

Bei Schulentwicklungsprojekten an der Volksschule handelt es sich ebenfalls um eine Verbundaufgabe. Die Gemeinden sollen sich deshalb auch hier gemäss dem neuen Kostenteiler an den Kosten beteiligen.

Im Zuge dieser Gesetzesänderungen müssen auch die entsprechenden Verordnungen angepasst werden.

### **c. Gesetzesänderungen im Einzelnen**

Gesetz über die Volksschulbildung (SRL Nr. 400a)

#### *§ 61 Absatz 4*

§ 61 des VBG regelt die Abgeltung zwischen den Gemeinden. Mit dem neuen Kostenteiler wird die Höhe der Beitragspflicht der Gemeinden an den Betriebskosten für die Sonderschulung in einem neuen Paragraphen (§ 61a VBG) normiert. § 61 Absatz 4 VBG ist deshalb aufzuheben.

#### *§ 61a Gemeindebeiträge (neu)*

§ 61a VBG regelt neu die Gemeindebeiträge in der Volksschulbildung unter Berücksichtigung des neuen Kostenteilers. Die Gemeinden entrichten nach Absatz 1 an die Kosten der Sonderschulung Beiträge an die Betriebskosten gemäss dem neuen Kostenteiler. Unter Berücksichtigung des neuen Kostenteilers werden in Absatz 2 die Gemeindebeiträge an die kantonalen Kosten für Schulen mit einem hohen Anteil fremdsprachiger Lernender, für die Kosten des kantonalen Weiterbildungsangebots und die Stellvertretungskosten, die vom Kanton während der Dauer der Weiterbildung übernommen werden, für die Dienstleistungen, die Dritte im Auftrag des Kantons für das kommunale Volksschulbildungsangebot erbringen, sowie für Schulentwicklungsprojekte festgelegt. Diese Gemeindebeiträge sind nach Absatz 3 von allen Gemeinden nach Massgabe ihrer Einwohnerzahl zu tragen. Dieses System (sog. genannter Pool) hat sich bei der Finanzierung der Kosten für die Sonderschulung bereits bewährt.

### § 62 Absatz 3

Die Höhe der Staatsbeiträge des Kantons an die Sonderschulung müssten ebenfalls an den neuen Kostenteiler angepasst werden, sofern der neue Kostenteiler 40:60 beträgt.

#### d. Finanzielle Auswirkungen

Die neu von den Gemeinden zu entrichtenden Gemeindebeiträge in der Volksschulbildung erfolgen über einen Pool. Dies erfordert bei der Dienststelle Volksschulbildung bestimmte personelle Ressourcen, die allerdings nicht sehr hoch sein werden.

Die finanziellen Folgen für den Kanton und die Gemeinden in Bezug auf die Beiträge für Schulen mit einem hohen Anteil fremdsprachiger Lernender werden unter der nachfolgenden Massnahme ausgewiesen.

Die finanziellen Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden hängen vom neuen Kostenteiler ab (vgl. Anhänge 1 bis 4).

Ein neuer **Kostenteiler 40:60** wirkt sich finanziell wie folgt aus:

Der Kanton wird bei der Sonderschulung um 9 Millionen Franken jährlich entlastet. Die Gemeinden werden entsprechend belastet. Wie bei der Volksschule nimmt die Entlastung in der Aufgabe der separativen Sonderschulung zu, je grösser in Bezug auf die Bevölkerungszahl die Gemeinde ist. Da die Sonderschulung mit einem Pro-Kopf-Beitrag pro Einwohner und Einwohnerin finanziert wird, hat die Verschiebung dieser Aufgabe in dieser Hinsicht auf alle Gemeinden den gleichen Effekt, die Entlastung beträgt 22 Franken pro Kopf.

Die Gemeinden müssen neu jährlich rund 4,6 Millionen Franken an die Weiterbildung der Volksschullehrpersonen und für die verschiedenen Dienstleistungen der PH Luzern und anderer Fachstellen zahlen. Der Kanton wird um diesen Betrag entlastet. Wie bei den anderen Elementen des Bildungskostenteilers haben grosse Gemeinden grössere Anteile davon zu tragen als kleine Gemeinden. Da die Finanzierung wie bei der Sonderschulung mittels Poollösung nach Anzahl Einwohnerinnen und Einwohnern gestaltet ist, werden alle Gemeinden mit dem gleichen Betrag entlastet pro Kopf (gut 10 Franken pro Einwohner und Einwohnerin).

Die Gemeinden beteiligen sich neu mit rund 600'000 Franken an Kosten für Schulentwicklungsprojekte. Der Kanton wird um diesen Betrag entlastet. Für die Gemeinden betragen die Kosten pro Einwohner und Einwohnerin rund 1.50 Franken.

Ein neuer **Kostenteiler 50:50** hat folgende finanziellen Auswirkungen:

Die Gemeinden müssen neu jährlich rund 3,8 Millionen Franken an die Weiterbildung der Volksschullehrpersonen und für die verschiedenen Dienstleistungen der PH Luzern und anderer Fachstellen zahlen. Der Kanton wird um diesen Betrag entlastet. Für die Gemeinden fallen jährlich Kosten von rund 9.10 Franken pro Einwohner und Einwohnerin an.

Die Gemeinden beteiligen sich neu mit rund 500'000 Franken an den Kosten für Schulentwicklungsprojekte. Der Kanton wird um diesen Betrag entlastet. Für die Gemeinden betragen die Kosten pro Einwohner und Einwohnerin rund 1.25 Franken.

Insgesamt wirken die identischen Mechanismen wie bei den finanziellen Auswirkungen eines Kostenteilers 40:60, sodass dieselben Gemeinden stark beziehungsweise schwach von den jeweiligen Massnahmen betroffen sind, unter der paritätischen Bedingung allerdings auf entsprechend höherem Niveau.

#### **4.2.4 Schulen mit hohem Anteil fremdsprachiger Lernender**

##### **a. Ausgangslage, geltende Ordnung**

Der Kantonsbeitrag in der Volksschulbildung deckt aktuell 25 Prozent der Betriebskosten und wird in Form von pauschalen Pro-Kopf-Beiträgen entrichtet (§ 62 Abs. 1 und 2 VBG). Einen zusätzlichen Beitrag leistet der Kanton den Gemeinden nach § 62 Absatz 2<sup>bis</sup> VBG einzig für Schulen mit einem hohen Anteil fremdsprachiger Lernender. Wie bereits erwähnt wurde, gelten seit dem 1. Januar 2018 restriktivere kantonale Vorgaben für die Berechnung der Betriebskosten der Volksschulen. Die Stadt Luzern beantragt als Kompensation eine deutliche Erhöhung des Kantonsbeitrages für Schulen mit einem hohen Anteil fremdsprachiger Lernender oder allenfalls die Schaffung eines neuen Zusatzbeitrags.

##### **b. Vorgesehene Änderung**

Es soll kein neues Ausgleichsgefäss geschaffen werden, da sonst zu viele unterschiedliche Beiträge vorhanden wären. Hingegen soll der Kantonsbeitrag für Schulen mit einem hohen Anteil fremdsprachiger Lernender verdoppelt werden. Der neue Kostenteiler wird wie bei den anderen Verbundaufgaben auch bei diesen Kosten angewendet.

##### **c. Gesetzesänderungen im Einzelnen**

Die Schaffung des neuen § 61a VBG wurde bereits bei der vorangehenden Massnahme beschrieben.

##### **d. Finanzielle Auswirkungen**

Die finanziellen Auswirkungen für den Kanton und die Gemeinden hängen vom neuen Kostenteiler ab (vgl. Anhänge 1 bis 4).

Der Kantonsbeitrag reduziert sich trotz Erhöhung des Kantonsbeitrages bei einem **Kostenteiler 40:60** um jährlich 150'000 Franken, die Gemeinden werden mit 900'000 Franken belastet. Für die Abrechnung soll wie bei der Sonderschulung ein Pool eingerichtet werden, in den die Gemeinden jährlich rund 2.50 Franken pro Einwohner und Einwohnerin bezahlen.

Der Kantonsbeitrag verändert sich bei einem **Kostenteiler 50:50** nicht, die Gemeinden werden jedoch mit 750'000 Franken belastet. Für die Abrechnung soll wie bei der Sonderschulung ein Pool eingerichtet werden, in den die Gemeinden jährlich rund 2.10 Franken pro Einwohner und Einwohnerin bezahlen.

#### **4.2.5 Neuer Gemeindebeitrag Kantonsschulen**

##### **a. Ausgangslage, geltende Ordnung**

Gestützt auf § 36 des Gesetzes über die Gymnasialbildung (GymBG) vom 12. Februar 2001 (SRL Nr. 501) legt der Regierungsrat die Beiträge fest, die die Gemeinden dem Kanton für ihre Lernenden leisten, die in der obligatorischen Schulzeit eine Kantonsschule oder ein privates Gymnasium besuchen. Aktuell liegt der Gemeinde-

beitrag bei 16'000 Franken pro Lernenden oder Lernende. Die Höhe des Gemeindebeitrages entspricht in etwa den Kosten eines Lernenden im Untergymnasium gemäss dem aktuellen Kostenteiler Volksschulbildung (25:75).

#### **b. Vorgesehene Änderung**

Der neue Volksschulkostenteiler soll auch auf die Gemeindebeiträge für den Besuch der Kantonsschulen während der obligatorischen Schulzeit angewendet werden. Die Kosten einer Gemeinde für einen Lernenden oder eine Lernende auf der Sekundarstufe I sollen unabhängig der Schulwahl gleich hoch sein. Die Anwendung des neuen Kostentellers bei der Festlegung der Gemeindebeiträge durch den Regierungsrat erfolgt mittels Beschluss. Dazu ist weder eine Gesetzes- noch eine Verordnungsänderung nötig.

#### **c. Finanzielle Auswirkungen**

Die finanziellen Auswirkungen für den Kanton und die Gemeinden hängen vom neuen Kostenteiler ab (vgl. Anhänge 1 bis 4).

Diese Massnahme belastet den Kanton bei einem **Kostenteiler 40:60** mit zusätzlich 8 Millionen Franken jährlich. Die Gemeinden werden in gleicher Höhe entlastet. Die einzelnen Gemeinden profitieren nach der Anzahl ihrer Lernenden, die das Gymnasium in der obligatorischen Schulzeit besuchen. Die Pro-Kopf-Entlastungen sind weder sehr hoch, noch streuen sie breit. Ufhusen, Hergiswil und Flüfli werden mit lediglich 4 Franken pro Einwohner und Einwohnerin entlastet. Auf der anderen Seite bringt der neue Bildungskostenteiler den Gemeinden Schongau, Sempach und Altwis eine Entlastung bei den Gemeindebeiträgen für Lernende in den Gymnasien von 39, 42 beziehungsweise 58 Franken pro Einwohner und Einwohnerin.

Diese Massnahme belastet den Kanton bei einem **Kostenteiler 50:50** mit zusätzlich 12 Millionen Franken jährlich. Die Gemeinden werden in gleicher Höhe entlastet. Die einzelnen Gemeinden profitieren nach der Anzahl ihrer Lernenden, die das Gymnasium in der obligatorischen Schulzeit besuchen. Insgesamt wirken die identischen Mechanismen wie bei den finanziellen Auswirkungen eines Kostentellers 40:60 beschrieben auf die Gemeinden, sodass dieselben Gemeinden stark beziehungsweise schwach von den jeweiligen Massnahmen betroffen sind, unter der paritätischen Bedingung allerdings auf entsprechend höherem Niveau.

### **4.2.6 Kantonsbeitrag Tagesstrukturen bei Halbjahreseintritt**

#### **a. Ausgangslage, geltende Ordnung**

Der Kanton leistet Beiträge an die schul- und familienergänzenden Tagesstrukturen in Form von Pauschalbeiträgen an die zur Verfügung stehenden und durchschnittlich belegten Plätze, sofern bestimmte Vorgaben und Richtlinien eingehalten werden. Aufgrund der sehr unterschiedlich organisierten Tagesstrukturen ist der Kantonsanteil prozentual für die einzelnen Gemeinden sehr unterschiedlich, da alle Schulen den gleichen Betrag erhalten. Besuchen Schülerinnen und Schüler erst im zweiten Semester das Angebot, zahlt der Kanton zurzeit keine Beiträge.

#### **b. Vorgesehene Änderung**

Der Kantonsbeitrag für Kinder bei Halbjahreseintritt soll von den Gemeinden ebenfalls geltend gemacht werden können. Der Kanton entrichtet in diesem Fall neu pro belegtem Platz die Hälfte der Pauschale. Dies erfordert neben der Gesetzesänderung auch eine Änderung der Verordnung zum Gesetz über die Volksschulbildung

(Volksschulbildungsverordnung, VBV) vom 16. Dezember 2008 (SRL Nr. 405). Zudem soll neu festgeschrieben werden, dass der Kanton seinen Anteil der Nettokosten (d.h. nach Abzug der Elternbeiträge) gemäss dem neuen Kostenteiler bezahlt.

### c. Gesetzesänderung im Einzelnen

Gesetz über die Volksschulbildung (SRL Nr. 400a)

#### § 62 Absatz 1<sup>bis</sup> (neu)

Mit einem neuen Absatz soll in § 62 VBG geregelt werden, dass sich der Kanton an den Kosten für die schul- und familienergänzenden Tagesstrukturen ebenfalls im Umfang des neuen Kostenteilers beteiligt. Als Grundlage für die Berechnung der Kantonsbeiträge dienen die Betriebskosten nach Abzug der Elternbeiträge (Nettokosten).

### d. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die Gemeinden müssen die entsprechenden Daten dem Kanton zwingend melden, da die Beiträge neu zweimal berechnet werden (analog Halbjahreseintritt beim Kindergarten und der Basisstufe). Rund 14 Prozent aller Kinder besuchen die Tagesstrukturen, rund 200 treten im zweiten Halbjahr ein. Die finanziellen Auswirkungen für den Kanton und die Gemeinden hängen vom neuen Kostenteiler ab. Bei einem **Kostenteiler von 40:60** ist mit einer Belastung des Kantons von jährlich 30'000 Franken zu rechnen. Die Gemeinden werden um den gleichen Betrag entlastet. Bei einem **Kostenteiler von 50:50** ist mit einer Belastung des Kantons von jährlich 37'500 Franken zu rechnen. Die Gemeinden werden um den gleichen Betrag entlastet. Auf eine Abbildung in der Globalbilanz wird aufgrund des geringen Ausmasses verzichtet.

## 4.2.7 Optimierung der Organisation der Musikschulen

### a. Ausgangslage, geltende Ordnung

Seit dem 1. August 2010 führen die Gemeinden – oder mehrere Gemeinden zusammen – gemäss § 56 VBG obligatorisch eine Musikschule. Jede Musikschule wird von einer Musikschulleitung geführt und gibt sich ein Leitbild. Die Dienststelle Volksschulbildung anerkennt die Musikschulen, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Die Anerkennung ist Voraussetzung für die Ausrichtung von Kantonsbeiträgen. Für die Musikschullehrpersonen der Musikschulen gelten von Gesetzes wegen die kantonalen anstellungsrechtlichen Mindestbestimmungen zur Lohneinreihung und zur Arbeitszeit. Der Kanton bezahlt an die Betriebskosten der kommunalen Musikschulen durchschnittlich 350 Franken im Jahr pro Schüler oder Schülerin. Nach Abzug der Elternbeiträge ergibt dies eine Kostenbeteiligung des Kantons von etwa 15 Prozent an den Betriebskosten.

### b. Vorgesehene Änderung

Die Zahl der Musikschulen soll von 35 auf rund 20 reduziert werden. Dies ermöglicht eine professionelle Führung der Musikschulen und im Einzelfall auch kleinere finanzielle Einsparungen. Die Personaladministration soll gegen eine entsprechende Abgeltung zentral durch die Dienststelle Personal vorgenommen werden. Da zahlreiche Musikschullehrpersonen an mehreren Musikschulen unterrichten, ergeben sich durch die zentrale Personaladministration Vereinfachungen und auch Verbesserungen für die Musiklehrpersonen (z.B. Pensionskassen-Regelung). Bei einzelnen Instrumenten soll der Gruppenunterricht vermehrt als Unterrichtsform gefördert werden. Für die Musikschullehrpersonen soll neu das kantonale Personalrecht gelten,

wie dies bei den Volksschullehrpersonen ebenfalls der Fall ist. Der Kantonsbeitrag soll entsprechend dem neuen Kostenteiler ebenfalls angepasst werden.

### **c. Gesetzesänderung im Einzelnen**

Gesetz über die Volksschulbildung (SRL Nr. 400a)

#### *§ 56 Absätze 3 und 3<sup>bis</sup>*

Der Kanton leistet denjenigen Musikschulen, die seine Qualitätsvorgaben erfüllen, einen Kantonsbeitrag an die Nettokosten (d.h. nach Abzug der Elternbeiträge) gemäss dem neuen Kostenteiler. Der Kantonsbeitrag wird als Pro-Kopf-Beitrag ausgerichtet.

Gesetz über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis (SRL Nr. 51)

#### *§ 1 Absatz 4*

Das Gesetz über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis (Personalgesetz, PG) vom 26. Juni 2001 (SRL Nr. 51) gilt neu vollumfänglich für die Musikschullehrpersonen. § 1 Absatz 4 ist deshalb entsprechend anzupassen.

### **d. Personelle und finanzielle Auswirkungen**

Die Reduktion der Anzahl Musikschulen führt in der Umsetzungsphase zu mehr Koordinationsaufwand (Aushandlung von Verträgen) zwischen den Gemeinden. Nach der Realisierung der neuen Musikschulen dürfte der Koordinationsaufwand aber abnehmen. Die Reduktion der Anzahl Musikschulen und der Umstand, dass die Personaladministration vom Kanton übernommen werden soll, haben Auswirkungen auf die Leitungs- und Sekretariatspensen der kommunalen Musikschulen (Pensenreduktion). Die zentrale Personaladministration erfordert umgekehrt einen Pensenaufbau in der Dienststelle Personal um rund zwei Vollzeitstellen. Diese Stellenprozente sollen durch eine Abgeltung der Gemeinden pro Dossier (analog Volksschulen) finanziert werden.

Die Kosten bei den Gemeinden werden zurückgehen, und zwar einerseits wegen des erhöhten Kantonsbeitrages und andererseits wegen einer Optimierung der Strukturen. Für die Personaladministration müssen die Gemeinden dem Kanton aber einen Beitrag pro Dossier bezahlen (aktuell 130 Franken pro Dossier für Lehrpersonen der Regelschulen). Die finanziellen Auswirkungen für den Kanton und die Gemeinden hängen vom neuen Kostenteiler ab (vgl. Anhänge 1 bis 4). Der Kanton wird bei einem **Kostenteiler 40:60** mit 3,9 Millionen Franken jährlich belastet, die Gemeinden um den gleichen Betrag entlastet. Pro Kopf werden die Gemeinden mit einem Betrag zwischen 7 Franken (Luzern, Weggis und Vitznau) und 17 Franken (Schlierbach und Altwis) entlastet.

Der Kanton wird bei einem **Kostenteiler 50:50** mit 5,7 Millionen Franken jährlich belastet, die Gemeinden um den gleichen Betrag entlastet. Es wirken die identischen Mechanismen wie bei den finanziellen Auswirkungen eines Kostenteilers 40:60 beschrieben auf die Gemeinden, sodass dieselben Gemeinden stark beziehungsweise schwach von den jeweiligen Massnahmen betroffen sind, unter der paritätischen Bedingung allerdings auf entsprechend höherem Niveau.

## **4.2.8 Instrumentalunterricht an Kantonsschulen**

### **a. Ausgangslage, geltende Ordnung**

Beim obligatorischen Instrumental- und Gesangsunterricht an den kantonalen Schulen handelt es sich um eine obligatorische Kantonsaufgabe. Diese wird derzeit jedoch sowohl von den Kantonsschulen als auch von den kommunalen Musikschulen wahrgenommen. Ebenso der freiwillige Instrumentalunterricht. Diese Parallelstruktur soll fortan vereinfacht und die Kompetenzen klarer festgelegt werden. Der freiwillige Instrumentalunterricht soll analog zur Massnahme «Optimierung der Organisation der Musikschulen» soll neu als Verbundaufgabe geführt werden. Diese Massnahme war Teil der OE17 und wird nun in die AFR18 integriert.

### **b. Vorgesehene Änderung**

Der Instrumentalunterricht soll fortan nur noch an den kommunalen Musikschulen angeboten werden. Da der obligatorische Instrumentalunterricht jedoch Bestandteil der eidgenössisch anerkannten Maturität beziehungsweise der Fachmaturität ist, bleibt der Kanton Luzern mit seinen kantonalen (Fach-) Maturitätsschulen weiterhin in der Pflicht, ein entsprechendes Angebot zu führen. Der Kanton regelt seine Verpflichtung, indem er den obligatorischen Instrumental- und Gesangsunterricht für die angehenden Maturandinnen und Maturanden mittels Leistungsvereinbarung an die kommunalen Musikschulen überträgt.

Der freiwillige Unterricht seinerseits wird von den kommunalen Musikschulen der Kantonsschulstandorte angeboten. Der Unterricht soll weiterhin in den Räumlichkeiten der Kantonsschulen stattfinden können, so dass den Schülerinnen und Schülern keine Nachteile daraus entstehen.

An den kantonalen Schulen werden ab dem Schuljahr 2020/21 keine neuen Lernenden für den Instrumental- und Gesangsunterricht mehr aufgenommen. Zu klären ist, ob der Instrumental- und Gesangsunterricht auf den Beginn des Schuljahres 2020/21 vollumfänglich an die kommunalen Musikschulen übertragen werden soll oder ob Lernende, die den Instrumental- und Gesangsunterricht bereits an einer kantonalen Schule besuchen, diesen dort beenden können. In diesem Fall können die Lernenden den Unterricht bei ihrer bisherigen Lehrperson, die weiterhin beim Kanton Luzern angestellt ist, besuchen.

### **c. Gesetzesänderungen im Einzelnen**

Gesetz über die Volksschulbildung (SRL Nr. 400a)

#### *§ 56 Absatz 1*

Mit der Änderung von § 56 Absatz 1 VBG besuchen die Lernenden der Volksschule sowie der Kantons- und Fachmittelschulen den Instrumental- und Gesangsunterricht an der kommunalen Musikschule. Im Gegensatz zu heute werden die Gemeinden verpflichtet, diesen Lernenden auch in der nachobligatorischen Schulzeit Zugang zu einer Musikschule zu bieten. Der obligatorische Instrumental- und Gesangsunterricht ist und bleibt als Bestandteil der eidgenössisch anerkannten Maturität beziehungsweise der Fachmaturität eine kantonale Aufgabe.

## Gesetz über die Gymnasialbildung (SRL Nr. 501)

### § 21 Absatz 1<sup>bis</sup>

Der Kanton kann nach § 45 Absatz 1 des Organisationsgesetzes (OG) vom 13. März 1995 (SRL Nr. 20) die Erfüllung kantonaler Aufgaben an Personen und Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts übertragen. Mit § 21 Absatz 1<sup>bis</sup> GymBG wird die entsprechende Rechtsgrundlage für die Gymnasien geschaffen. Für die anderen kantonalen Schulen ist diese bereits vorhanden (siehe dazu § 29 Abs. 3 des Gesetzes über die Berufsbildung und die Weiterbildung [BWG] vom 12. September 2005 [SRL Nr. 430]). Es ist nicht vorgesehen, weitere Aufgaben im Bereich der Gymnasialbildung an Dritte zu übertragen. Deshalb soll in § 21 Absatz 1<sup>bis</sup> GymBG explizit festgeschrieben werden, dass der Kanton das Angebot selber erbringt und es nur teilweise an Dritte übertragen kann.

Die Übertragung des Instrumental- und Gesangsunterrichts an die kommunalen Musikschulen bedingt weitere Änderungen von Verordnungen und Reglementen durch den Regierungsrat. Diese Änderungen werden auf den 1. August 2020 (Beginn Schuljahr 2020/21) in Kraft treten.

Besoldungsordnung für die Lehrpersonen und die Fachpersonen der schulischen Dienste (SRL Nr. 74)

Nach § 32 Absatz 1 des Personalgesetzes legt der Kantonsrat in den einzelnen Besoldungsordnungen die Lohnklassen sowie deren Mindest- und Höchstansätze fest. Er ordnet den Lohnklassen die Funktionsgruppen zu. Massgebend für die Lehrpersonen und die Fachpersonen der schulischen Dienste ist die Besoldungsordnung für die Lehrpersonen und die Fachpersonen der schulischen Dienste (BOL) vom 2. Mai 2005 (SRL Nr. 74). Die vom Kantonsrat zu beschliessende Besoldungsordnung enthält Verordnungsrecht zum Personalgesetz (siehe dazu § 45 Abs. 4 der Kantonsverfassung [KV] vom 17. Juni 2007 [SRL Nr. 1] und § 47 Abs. 3 des Gesetzes über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates [Kantonsratsgesetz, KRG] vom 28. Juni 1976 [SRL Nr. 30]). Aus diesem Grund ist die Änderung der Besoldungsordnung nicht im Rahmen des Mantelerlasses AFR18, sondern separat zu beschliessen. Sie unterliegt auch nicht dem fakultativen Referendum.

### § 2 Absatz 1

Neu wird für die Musikschullehrpersonen der kommunalen Musikschulen eine neue Funktionsgruppe geschaffen, der die Lohnklassen 18-20 zugeordnet werden. Lehrpersonen, die von der Kantons- oder Fachmittelschule an eine kommunale Musikschule wechseln, werden neu eine Lohnklasse tiefer eingereiht. Jedoch wird die wöchentliche Unterrichtsverpflichtung weiterhin für den freiwilligen Instrumental- und Gesangsunterricht 38 Lektionen zu 45 Minuten und für den obligatorischen Instrumental- und Gesangsunterricht 32 Lektionen zu 45 Minuten betragen.

Die Änderung der Besoldungsordnung soll am 1. August 2020 in Kraft treten.

## **d. Personelle und finanzielle Auswirkungen**

Durch die Übertragung des Instrumentalunterrichts vom Kanton an die kommunalen Musikschulen werden im Kanton Luzern rund 35 Vollzeitstellen (auf rund 140 Personen verteilt) abgebaut. Die Hälfte der betroffenen Instrumentallehrpersonen arbeitet bereits heute sowohl für den Kanton als auch für die Gemeinden. Der Kanton wird

bei einem **Kostenteiler von 40:60** mit jährlich 2 Millionen Franken entlastet, die Gemeinden um den gleichen Betrag belastet. Auch hierbei fallen die grössten Beträge auf die grössten Gemeinden. Pro Kopf werden die Gemeinden mit einem Betrag zwischen 1 Franken (Flühli, Hergiswil, Ufhusen, Wikon, Meierskappel, Roggliswil) und 14 Franken (Altwis) entlastet.

Der Kanton wird bei einem **Kostenteiler von 50:50** mit jährlich 1,8 Millionen Franken entlastet, die Gemeinden um den gleichen Betrag belastet. Es wirken die identischen Mechanismen wie bei den finanziellen Auswirkungen eines Kostenteilers 40:60 beschrieben auf die Gemeinden, sodass dieselben Gemeinden stark beziehungsweise schwach von den jeweiligen Massnahmen betroffen sind, unter der paritätischen Bedingung allerdings auf entsprechend höherem Niveau.

## 4.3 Teilprojekt Finanzen

### 4.3.1 Entschädigungsmodelle der Steuerverwaltung

#### a. Ausgangslage, geltende Ordnung

Rund um die Veranlagung, das Inkasso und den Bezug der verschiedenen Steuerarten bestehen zwischen Bund, Kanton und Gemeinden diverse Entschädigungsmodelle:

- Sondersteuern: Für die Veranlagung und das Inkasso erhalten die Gemeinden 1 Prozent (Personalsteuer, Grundstückgewinnsteuer, Handänderungssteuer) beziehungsweise 3 Prozent (Erbschaftssteuer) des Staatsanteils als Provision.
- Quellensteuer: Das operative Geschäft rund um die Quellensteuer liegt beim Kanton. Der Kanton belastet den Gemeinden basierend auf einer Vollkostenrechnung proportional zum Steuerertrag eine Bezugsprovision.
- Betriebs- und Gerichtskosten direkte Bundessteuer (dBSt): Den Gemeinden werden die Betriebs- und Gerichtskosten für den Bezug der direkten Bundessteuer zurückerstattet. Die Gemeinden erhalten jedoch keine Entschädigung für die Betriebs- und Gerichtskosten für den Bezug der Staatssteuern.
- Verlustscheine direkte Bundessteuer: Die Gemeinden bewirtschaften die ab dem 1. Januar 2016 ausgestellten Verlustscheine direkte Bundessteuer. Die bis am 31. Dezember 2015 ausgestellten Verlustscheine werden von der Dienststelle Steuern laufend den Gemeinden übergeben. Ab 2019 bewirtschaften die Gemeinden die Verlustscheine direkte Bundessteuer vollständig. Als Entschädigung beträgt die Provision der Gemeinden 30 Prozent der Verlustscheinerträge.
- Zentrales Steuersystem LuTax: Die Gemeinden vergüten dem Kanton ihre Betriebskosten für das LuTax-System. Die verschiedenen externen Service-Anbieter stellen der Dienststelle Steuern ihr Gesamtkosten in Rechnung. Den Gemeinden werden einmal jährlich die folgenden Dienstleistungen in Rechnung gestellt (LuTax-Abrechnung):
  - NEST-Lizenzen (Wartung und Support)
  - Citrix-Accounts
  - Wartung DMS Account
  - Wartung Documento
  - Druckkosten und Porto sämtlicher Korrespondenz (Massenverarbeitung und Tagespost)
  - Druckkosten Steuererklärung inklusive Porto

- 50 Prozent der Scanning-Kosten
- 50 Prozent der Investitionskosten für Weiterentwicklungen, die den Betrag von 100'000 Franken übersteigen.

Leistungen der Dienststelle Steuern im Zusammenhang mit LuTax (Supportbereich IT, Clearingstelle Scanning, Produktion, zentrales Stammdatenmanagement) werden den Gemeinden nicht weiterverrechnet. Ebenfalls nicht Gegenstand von Verrechnungen bilden die Kosten im Bereich der Tax-Lösung (Ausnahme externe Kosten der Produktion und des Vertriebs der CD-ROM für das Steuerklärungsprogramm; die Stückkosten werden über die LuTax-Abrechnung abgerechnet) und der Kosten der Dienststelle Informatik (Ausnahme Citrix-Account und LUnet-Anschluss).

- Die Kirchgemeinden zahlen den Einwohnergemeinden als Entschädigung für die Durchführung des Steuerwesens 4 Prozent der Kirchensteuern. Der Kanton erhält unter geltendem Recht keine Vergütung.

Die Veranlagungsentschädigung an die Gemeinden von 10.50 Franken pro Steuererklärung Unselbständigerwerbender und Nichterwerbstätiger wurde mit dem KP17 ab 2018 gestrichen, da die Veranlagung dieser Personen seit 2013 eine Gemeindeaufgabe ist und die Entschädigung nur auf Zusehen hin ausgerichtet worden ist.

Nach Artikel 196 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) vom 14. Dezember 1990 (SR 642.11) liefern die Kantone 83 Prozent der bei ihnen eingegangenen direkten Bundessteuern dem Bund ab. Die restlichen 17 Prozent verbleiben damit bei den Kantonen zu deren freien Verfügung. Auch bei anderen Steuern des Bundes erhält der Kanton Anteile. Der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer stellt historisch betrachtet die Abgeltung für das Eingriffsrecht des Bundes in die Finanzhoheit der Kantone auf dem Gebiet der direkten Steuern dar. Diese Bundessteueranteile sind nicht als Entschädigungen für den Vollzugsaufwand ausgestaltet.

### **b. Vorgesehene Änderung**

Das System der Entschädigungen im Steuerwesen soll vereinfacht werden, indem auf gegenseitige Verrechnungen verzichtet wird. Auf die Entschädigungen bei den Sondersteuern, der Quellensteuer, den Betriebs- und Gerichtskosten, der Verlustscheinbewirtschaftung und bei LuTax soll verzichtet werden. Entsprechend hat für künftige Investitionskosten zur Weiterentwicklung des Systems LuTax vollumfänglich der Kanton aufzukommen. Die Mitsprache der Gemeinden über die Investitionen ist über gemeinsame Gremien (beispielsweise Erfa LuTax) sichergestellt. Neben den nachfolgend aufgeführten Gesetzesänderungen wird die Verordnung über die Entschädigung im Steuerwesen vom 10. Dezember 2002 (SRL Nr. 688) aufzuheben und die Verordnung über die Quellensteuer (QStV) vom 8. November 1994 (SRL Nr. 624) anzupassen sein.

Die Entschädigung der Kirchgemeinden von 4 Prozent derer Steuereinnahmen für die Durchführung des Steuerwesens ist angemessen. Der Anteil an den Kirchgemeindesteuern soll künftig hälftig zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt werden, da sowohl den Gemeinden als auch dem Kanton für das Steuerwesen als Verbundaufgabe Kosten erwachsen. Mit dem Steuerabrechnungsbogen kann diese Aufteilung ohne grossen administrativen Aufwand erfolgen. Diese Regelung erfolgt wegen der Aufhebung der Verordnung über die Entschädigung im Steuerwesen in der Steuerverordnung.

Um den Kantonen finanzpolitischen Handlungsspielraum zur Umsetzung der SV17 zu verschaffen, soll der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer auf 21,2 Prozent erhöht werden. Das ergäbe für den Kanton Luzern Mehreinnahmen von jährlich rund 38 Millionen Franken (vgl. Vorabdruck Botschaft zum Bundesgesetz über die Steuervorlage 17 [SV17], S. 31). Die Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer berücksichtigt sowohl die Reformlasten der Kantone als auch diejenigen ihrer jeweiligen Städte und Gemeinden. Der Ausgleichskanal richtet sich aber ausschliesslich an die Kantone. Wie die Reformlasten innerhalb eines Kantons zwischen kantonaler und kommunaler Ebene ausgewogen zu verteilen sind, liegt in der Kompetenz der Kantone. Mit einer neuen Bestimmung werden aber die Kantone angehalten, die Auswirkungen der SV17 auf ihre Städte und Gemeinden angemessen zu berücksichtigen (Art. 196 Abs. 1<sup>bis</sup> Entwurf DBG). Diese Bestimmung entfaltet keine unmittelbaren Rechtswirkungen. Mit der geplanten Umsetzung der SV17 im Kanton Luzern werden die Gemeinden anders als in den meisten Kantonen nicht belastet. Für sie resultieren sogar Mehreinnahmen. Der Kanton Luzern hat den höheren Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer als Entschädigung der NFA-Ausfälle im Aufgaben- und Finanzplan zu seinen Gunsten berücksichtigt. Eine Weitergabe an die Gemeinden ist nicht gerechtfertigt.

### c. Gesetzesänderungen im Einzelnen

Gesetz über die Handänderungssteuer (SRL Nr. 645)

#### § 22 Absatz 1b

Durch den Verzicht auf die gegenseitigen Verrechnungen entfällt beim anteilmässigen Steuerertrag der Abzug der Veranlagungs- und Inkassoprovision. Der Anteil des Kantons am Steuerertrag erhöht sich entsprechend.

Gesetz über die Grundstückgewinnsteuer (SRL Nr. 647)

#### § 49 Absatz 2

Durch den Verzicht auf die gegenseitigen Verrechnungen entfällt die Veranlagungs- und Inkassoprovision zugunsten der veranlagenden Gemeinde. Absatz 2 kann entsprechend aufgehoben werden.

### d. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Mit den neuen Regelungen ergibt sich eine Entlastung zugunsten des Kantons von rund 500'000 Franken jährlich. Die Belastung der Gemeinden in gleicher Höhe macht gut 1 Franken pro Einwohner und Einwohnerin aus. Bei den Personalressourcen ergeben sich insofern Einsparungen, als zwischen Kanton und Gemeinden keine Abrechnungen mehr erstellt, kontrolliert und ausgeführt werden müssen.

| Art / Leistung                    | Kanton       | Gemeinden    |
|-----------------------------------|--------------|--------------|
| Sondersteuern                     | + 1,5        | - 1,5        |
| Quellensteuer                     | - 0,7        | + 0,7        |
| Betriebs- und Gerichtskosten dBSt | + 0,4        | - 0,4        |
| Verlustscheine dBSt               | + 0,1        | - 0,1        |
| Zentrales Steuersystem LuTax      | - 3,3        | + 3,3        |
| Kirchgemeindesteuern              | + 2,5        | - 2,5        |
| <b>Total</b>                      | <b>+ 0,5</b> | <b>- 0,5</b> |

Tab. 5: Zusammenfassung der Finanzflüsse zwischen Dienststelle Steuern und Gemeinden (in Mio. Fr.; + =Entlastung, - = Belastung)

## **4.3.2 Sondersteuern**

### **a. Ausgangslage, geltende Ordnung**

Die Erträge aus den Sondersteuern (Personalsteuer, Grundstückgewinnsteuer, Handänderungssteuer, Erbschaftssteuer [ohne fakultative Nachkommen-Erbschaftssteuer der Gemeinden]) fallen zurzeit je hälftig den Gemeinden und dem Kanton zu.

### **b. Vorgesehene Änderung**

Von der Sache her drängen sich keine Änderungen auf. Um den Bildungskostenteiler von 50:50 finanzieren zu können, müssen die Erträge der Sondersteuern jedoch zu 72 Prozent dem Kanton zufallen.

### **c. Gesetzesänderungen im Einzelnen**

Steuergesetz (SRL Nr. 620)

#### *§ 232 Absatz 2*

Der Ertragsteiler bei der Personalsteuer wird angepasst.

Gesetz betreffend die Erbschaftssteuern (SRL Nr. 630)

#### *§ 12 Absatz 1*

Der Ertragsteiler bei der Erbschaftssteuer wird angepasst. Zudem wird klargestellt, dass auch der Bussenertrag nach dem neuen Kostenteiler auf den Kanton und die Gemeinden verteilt werden.

Gesetz über die Handänderungssteuer (SRL Nr. 645)

#### *§ 22 Absatz 1*

Der Ertragsteiler bei der Handänderungssteuer wird angepasst.

Gesetz über die Grundstückgewinnsteuer (SRL Nr. 647)

#### *§ 49 Absatz 1*

Der Ertragsteiler bei der Grundstückgewinnsteuer wird angepasst.

### **d. Finanzielle Auswirkungen**

Der Kanton erfährt Mehrerträge von jährlich rund 42 Millionen Franken, die Gemeinden Mindererträge im selben Umfang. Die Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden ergeben sich aus den Globalbilanzen (vgl. Anhänge 2 und 4).

#### *Grundstückgewinnsteuer*

Der grösste Posten unter den Sondersteuern stellen die Grundstückgewinnsteuern dar. Mit der Verschiebung von zusätzlichen 22 Prozent der Erträge aus den Grundstückgewinnsteuern von den Gemeinden zum Kanton entfallen den Gemeinden 20,8 Millionen Franken. Gemeinden mit vielen und/oder teuren Grundstücken haben die grössten Einbussen durch die Verlagerung dieser Steuererträge zu stemmen. Die Stadt Luzern muss auf 4,3 Millionen Franken verzichten, Kriens auf 1,4 Millionen Franken, Meggen auf 1,3 Millionen Franken und Emmen auf 1,1 Millionen Franken. Gemeinden ohne Grundstückverkäufe verzeichnen per Saldo keine Einbusse. In den Globalbilanzen, die sich hier auf die Daten des Jahres 2016 abstützen, trifft dies auf vier Gemeinden zu. Pro Einwohner und Einwohnerin erzielen die Gemein-

den gemäss Vorlage im Mittel 52 Franken weniger Einnahmen aus den Grundstücksgewinnsteuern. 184 Franken sind es in Meggen, 150 Franken in Vitznau und 146 Franken in Weggis. Auf der anderen Seite gibt es mehrere Gemeinden mit keinem oder nur geringen Einbussen pro Kopf.

#### *Handänderungssteuer*

Mit der Verschiebung von zusätzlichen 22 Prozent der Erträge aus den Handänderungssteuern von den Gemeinden zum Kanton entfallen den Gemeinden 11,7 Millionen Franken. Wie bei den Grundstücksgewinnsteuern sind es Gemeinden mit vielen und auch wertvollen Immobilien, die durch die Ertragsverschiebung zum Kanton die grössten Einbussen zu tragen haben: die Stadt Luzern mit 2,6 Millionen Franken sowie Emmen und Meggen mit je rund 600'000 Franken. Kleine Gemeinden hingegen haben eine Einbusse von wenigen hundert bis wenigen tausend Franken zu tragen. Pro Kopf beläuft sich die Einbusse der Gemeinden bei den Handänderungssteuern auf 29 Franken im Durchschnitt. In Gisikon sind es am meisten, nämlich 105 Franken. Es folgen Meggen mit 85 Franken pro Kopf sowie Werthenstein und Root mit je 77 Franken. In zehn Gemeinden beläuft sich die Einbusse auf weniger als 10 Franken.

#### *Erbschaftssteuer*

Mit der Verschiebung von zusätzlichen 22 Prozent der Erträge aus den Erbschaftssteuern von den Gemeinden zum Kanton entfallen den Gemeinden 6,9 Millionen Franken. Fast die Hälfte dieses Betrages entfällt auf die Stadt Luzern. Wären die Erbschaftssteuern 2016 schon gemäss geplantem Schlüssel verteilt worden, wären den Gemeinden im Mittel 17 Franken pro Einwohner und Einwohnerin weniger zugeflossen. Ein Ausreisser nach oben ist Greppen mit einem sehr hohen ausserordentlichen Erbschaftsteuerertrag im Jahr 2016, dem Basisjahr für diese Berechnung. Ansonsten bewegen sich die Einbussen zwischen 0 Franken (in mehreren Gemeinden) und 67 Franken (in Altwis).

#### *Personalsteuer*

Mit der Verschiebung von 22 Prozent der Erträge aus den Personalsteuern von den Gemeinden zum Kanton entfallen den Gemeinden 2,5 Millionen Franken. Die Spannweite reicht von gut einer halben Million Franken in der Stadt Luzern bis gut 2000 Franken in Altwis, Honau und Ebersecken. Pro Kopf entfallen allen Gemeinden gleichermassen 6 Franken.

### **4.3.3 Steuerfussabtausch**

#### **a. Ausgangslage, geltende Ordnung**

Der Kanton erhebt zurzeit eine Staatssteuer von 1,60 Einheiten (Steuerfuss). Die Gemeinden weisen per Ende 2016 einen mittleren Steuerfuss von 1,8858 aus (Quelle LUSTAT Jahrbuch 2018, S. 311). Auf kantonaler Ebene unterliegt der Beschluss des Kantonsrates, eine Staatssteuer von mehr als 1,60 Einheiten zu beziehen, dem fakultativen Referendum (§ 2 Abs. 3 StG). In den Gemeinden beschliessen die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament das Budget mit dem Steuerfuss (§ 13 Abs. 1 des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden [FHGG] vom 20. Juni 2016 [SRL Nr. 160]). In Gemeinden mit Gemeindeparlament unterliegt der Steuerfuss mit dem Budget mindestens dem fakultativen Referendum (§ 13 Abs. 2 FHGG und § 13 Abs. 2b des Gemeindegesetzes [GG] vom 4. Mai 2004 [SRL Nr. 150]).

## **b. Vorgesehene Änderung**

Um den Bildungskostenteiler 50:50 finanzieren zu können, ist ein Steuerfussabtausch notwendig. Der Kanton erhöht seinen Steuerfuss auf 1,70 Einheiten und die Gemeinden senken ihre jeweiligen Steuerfüsse um 0,10 Einheiten. Dabei ist der Steuerfuss für das Jahr 2019 die Referenz. Eine darüberhinausgehende Steuerfussveränderung ist nicht zugelassen. Dies schränkt den finanziellen Handlungsspielraum der Gemeinden erheblich ein, ist aber notwendig, um den der AFR18 zugrundeliegenden Grundsatz, dass die Steuerzahlenden keine finanzielle Mehrbelastung erfahren, einhalten zu können. Um den Steuerfussabtausch bei allen Gemeinden verbindlich durchsetzen zu können, wird ein spezielles Gesetz geschaffen. Dabei müssen sowohl für die Kantonebene als auch die Gemeindeebene die Referendumsmöglichkeiten eingeschränkt werden.

Ein Steuerfussabtausch beziehungsweise die verbindliche Festlegung der kommunalen Steuerfüsse durch den Kantonsrat stellt einen massiven Eingriff in die Finanzhoheit der Gemeinden dar. Er nimmt zudem sowohl Kanton als auch Gemeinden den Handlungsspielraum, über deren Finanzierungsinstrument selbständig verfügen und bestimmen zu können (vgl. Kap. 2.8.4). Rechtlich ist ein verbindlicher Steuerfussabtausch jedoch möglich. Die Kantonsverfassung räumt den Gemeinden zwar Gemeindeautonomie, auch im Bereich des Finanzhaushaltes (§ 77 KV), ein, tut dies jedoch nicht absolut. Die Gemeinden haben im Rahmen des kantonalen Rechts Entscheidungsbefugnisse (§ 68 KV). Entsprechend ist es rechtlich möglich, die kommunale Budgethoheit mit einem kantonalen Gesetz vorübergehend einzuschränken.

## **c. Gesetzesänderungen im Einzelnen**

Gesetz Steuerfussabtausch (neu)

### *§ 1 Steuerfussabtausch*

#### *Absatz 1*

Der Kantonsrat wird verpflichtet, für das Rechnungsjahr 2020 einen Steuerfuss von 1,70 Einheiten für Vermögen, Einkommen, Gewinn und Kapital festzusetzen.

#### *Absatz 2*

Die Gemeinden werden verpflichtet, ihre Gemeindesteuerfüsse für das Rechnungsjahr 2020 um jeweils 0,10 Einheiten zu senken. Dabei muss der für das Jahr 2019 festgesetzte Steuerfuss zwingend um 0,10 Einheiten gesenkt werden. Eine darüberhinausgehende Steuerfussänderung ist nicht zugelassen.

#### *Absatz 3*

Die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament können für das Rechnungsjahr 2020 lediglich über das Budget beschliessen. Der Steuerfuss ergibt sich verbindlich aus dem Steuerfuss für das Rechnungsjahr 2019 in Verbindung mit dem Gesetz über einen Steuerfussabtausch. Gegen die Senkung des Steuerfusses und somit auch gegen die Festlegung der Gemeindebudgets 2020 ist das Referendum gemäss § 13 Absatz 2 FHGG und § 13 Absatz 2b GG ausgeschlossen.

### *§ 2 Befristung*

Das Gesetz über einen Steuerfussabtausch gilt lediglich für das Rechnungsjahr 2020 und kann per Ende 2020 ausser Kraft treten.

Steuergesetz (SRL Nr. 620)

### § 2 Absatz 3

Die Erhöhung des Steuerfusses beim Kanton auf 1,70 Einheiten bedingt eine Anpassung der Referendumshöhe auf «mehr als 1,70 Einheiten».

#### **d. Finanzielle Auswirkungen**

Die Erhöhung des Steuerfusses bringt dem Kanton Mehreinnahmen von 63,5 Millionen Franken jährlich. Die Senkung um jeweils 0,10 Einheiten in den Gemeinden wirkt sich pro Gemeinde sehr unterschiedlich aus, führt in der Gesamtheit der Gemeinden jedoch zu Mindereinnahmen von ebenfalls rund 63,5 Millionen Franken jährlich (vgl. Anhang 3). Von der Stadt Luzern werden 16,9 Millionen Franken Einnahmen zum Kanton verschoben, ein Viertel des gesamten Volumens des Steuerfussabtausches. Kriens, Emmen und Meggen geben jeweils über 3 Millionen Franken an den Kanton ab. Die Gemeinde Meggen hat gemäss Vorlage höhere Einbusen durch den Steuerfussabtausch (3,3 Mio. Fr.) zu tragen, als sie durch den neuen Bildungskostenteiler entlastet wird (2,5 Mio. Fr.). Die meisten Gemeinden müssen bei einem Steuerfussabtausch mit dem Kanton auf Einnahmen im Rahmen von zwischen 100 und 200 Franken pro Einwohner und Einwohnerin verzichten. Die Entlastung durch den neuen Bildungskostenteiler streut hingegen in den Gemeinden viel stärker. Einander gegenüber gestellt zeigt sich, dass die Entlastungen stärker zwischen den Gemeinden streuen als die Belastungen. Das bedeutet, steuerkräftige und bevölkerungsstarke Gemeinden tragen überdurchschnittlich viel in diesem Bereich bei, während Gemeinden mit verhältnismässig vielen Schülerinnen und Schülern stark entlastet werden, insbesondere wenn sie ein geringes Ressourcenpotenzial haben.

## **4.4 Teilprojekt Gesundheit und Soziales**

### **4.4.1 Individuelle Prämienverbilligung und Wirtschaftliche Sozialhilfe**

#### **a. Ausgangslage, geltende Ordnung**

Bei der Individuellen Prämienverbilligung (IPV) gibt es die folgenden Anspruchsgruppen: Beziehende von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, Beziehende von wirtschaftlicher Sozialhilfe (WSH), Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen in Ausbildung bis zu einem in der Verordnung festgesetzten massgebenden Einkommen sowie Übrige. Die IPV wird heute als Verbundaufgabe finanziert, je hälftig durch die Gemeinden und den Kanton. Der Regierungsrat ist zuständig für die jährliche Festsetzung der Richtprämien. Er orientiert sich dabei an den vom Bund genehmigten Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Zudem hat der Regierungsrat die übrigen nicht im Gesetz festgelegten Berechnungskriterien nach Massgabe der vorhandenen Mittel und nach Anhörung der Gemeinden festzusetzen.

#### **b. Vorgesehene Änderung**

Die Finanzierung der IPV für WSH-Beziehende soll vollständig durch die Gemeinden erfolgen. Darin eingeschlossen sind Flüchtlinge und – soweit der Bund keine Globalpauschalen leistet – vorläufig Aufgenommene im sozialhilferechtlichen Zuständigkeitsbereich des Kantons. Diese Massnahme dient hauptsächlich der Gegenfinanzierung der neuen Aufgaben- und Finanzierungsregelung beim Wasserbau. Der Bundesbeitrag wird für die Finanzierung der IPV zur WSH nicht angerechnet. Er

wird für die anderen Anspruchsgruppen der IPV eingesetzt. Dies hat in der IPV jedoch nicht mehr Steuerungsmöglichkeiten für die Gemeinden zur Folge. Da die Wechselwirkungen der Berechnungskriterien die Kosten für die einzelnen Anspruchsgruppen direkt beeinflussen, kann die Steuerung nur im gesamten komplexen System erfolgen. Im Übrigen ist auch zu beachten, dass der Beitrag von Kanton und Gemeinden erst nach Abzug des Bundesbeitrages gerechnet wird und dass der Bundesbeitrag für die IPV insgesamt und nicht gesplittet nach Anspruchsgruppen geleistet wird.

### **c. Gesetzesänderung im Einzelnen**

Gesetz über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung (SRL Nr. 866)

#### *§ 10 Absätze 1 und 3*

Die Gemeinden tragen neu die IPV für WSH-Beziehende zu 100 Prozent. Die IPV für die übrigen Anspruchsberechtigten werden nach Abzug des Bundesbeitrages weiterhin je hälftig vom Kanton und den Gemeinden gemeinsam finanziert (Abs. 1). Die Verteilung auf die einzelnen Gemeinden erfolgt nicht mehr auf der Basis der mittleren Wohnbevölkerung, sondern neu anhand der ständigen Wohnbevölkerung des Vorjahres (Abs. 3).

### **d. Finanzielle Auswirkungen**

Der Kanton wird mit jährlich rund 15 Millionen Franken entlastet. Die Gemeinden entsprechend belastet. Pro Einwohner und Einwohnerin schlagen die Kosten in allen Gemeinden mit rund 38 Franken zu Buche. Die Belastung der einzelnen Gemeinden kann den Globalbilanzen entnommen werden (vgl. Anhänge 2 und 4).

## **4.4.2 Ergänzungsleistungen**

### **a. Ausgangslage, geltende Ordnung**

Die Ergänzungsleistungen (EL) werden heute von Bund, Kanton und Gemeinden finanziert. Vom Aufwand, der nach Abzug des Bundesbeitrages verbleibt, tragen der Kanton 30 Prozent und die Gesamtheit der Gemeinden 70 Prozent. Vom 1. Januar 2018 bis zum 31. Dezember 2019 trägt die Gesamtheit der Gemeinden 100 Prozent des verbleibenden Aufwands für Ergänzungsleistungen zu einer AHV-Rente (für die EL zu einer IV-Rente gilt zurzeit weiterhin der Teiler 30:70). Der Anteil der einzelnen Gemeinden berechnet sich nach Massgabe der ständigen Wohnbevölkerung (§ 12 Abs. 3 des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV [ELG-LU] vom 10. September 2007 [SRL Nr. 881]). Mit der Finanzreform 08 wurde die EL-Finanzierung als Ausgleichsgefäss für die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden bestimmt. Damals wurde der Kostenteiler 70:30 als richtig erachtet.

Die Durchführung dieses Gesetzes ist der Ausgleichskasse Luzern übertragen. Der Kanton vergütet ihr die daraus entstehenden Verwaltungskosten. Die Gemeinden tragen 50 Prozent dieser Kosten. Die Bestimmung der Gemeindeanteile erfolgt wiederum nach Massgabe der Wohnbevölkerung (§ 7 ELG-LU).

### **b. Vorgesehene Änderung**

Im Rahmen der AFR18 soll der Kostenteiler bei den Ergänzungsleistungen weiterhin als Ausgleichsgefäss dienen. Die Ergänzungsleistungen sind wie die wirtschaftliche Sozialhilfe eine Bedarfsleistung, weshalb es auch sachlich Sinn macht, wenn sie vollständig durch die Gemeinden finanziert werden. Sämtliche Kosten sollen deshalb neu nach Abzug des Bundesbeitrages zu 100 Prozent durch die Gemeinden

finanziert werden. Dies gilt auch für die Verwaltungskosten. Der Kanton leistet somit künftig keinen Beitrag mehr an die Ergänzungsleistungen. Der Anteil der einzelnen Gemeinde berechnet sich weiterhin nach der ständigen Wohnbevölkerung des Vorjahres.

Um die stufengerechte Mitsprache der Gemeinden bei den Ergänzungsleistungen, die nicht vom Bund vorgegeben sind, sondern kantonal festzulegen sind, zu gewährleisten, sollen sie bezüglich der Festlegung der anrechenbaren Tagestaxen und des Betrages für persönliche Auslagen für Personen, die dauernd oder längere Zeit in einem Heim oder in einem Spital leben, sowie bei der Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten neu ein Antragsrecht erhalten. Die Mehrheit der Gemeinden, die zugleich die Mehrheit der Bevölkerung vertritt, soll vom Regierungsrat eine Änderung der Höhe dieser Beiträge verlangen können. Zusätzlich soll das bisherige Anhörungsrecht der Gemeinden bezüglich dieser Leistungen beibehalten (bzw. bezüglich der Krankheits- und Behinderungskosten neu eingeführt) werden, weil Änderungen auch aufgrund von Entwicklungen beim Bund möglich sind. Dazu gehört auch, dass der Kanton die Gemeinden künftig bei der Beantwortung von Vernehmlassungsvorlagen des Bundes im Bereich der Ergänzungsleistungen miteinbezieht.

### **c. Gesetzesänderungen im Einzelnen**

Gesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (SRL Nr. 881)

#### **§ 3 Absatz 1, § 4 und § 6 Absatz 2**

Neu soll den Gemeinden ein Antragsrecht zustehen bei der Festlegung der bei den Ergänzungsleistungen anrechenbaren Tagestaxen in Heimen und Spitälern, bei der Festlegung des Betrages für persönliche Auslagen und bei den Krankheits- und Behinderungskosten, die zu vergüten sind. Für den Antrag gilt das kumulative Quorum Mehrheit der Gemeinden und Mehrheit der Bevölkerung. Die Gemeinden sollen zudem neu in Form eines Anhörungsrechtes bei Ordnungsänderungen betreffend die anrechenbaren Krankheits- und Behinderungskosten beigezogen werden.

#### **§ 7 Absatz 1**

Die Gemeinden tragen neu 100 Prozent der Verwaltungskosten, die der Ausgleichskasse durch die Durchführung der Ergänzungsleistungen entstehen. Für die Bestimmung des Anteils der einzelnen Gemeinden und das Inkasso gelten § 12 Absätze 3 und 4 sinngemäss.

#### **§ 12 Absätze 1 und 2 sowie 4 (neu)**

Der Kanton soll als Finanzierer der Ergänzungsleistungen entfallen (Abs. 1). Entsprechend ist der Kostenteiler in Absatz 2 zu streichen beziehungsweise die vollständige Kostentragung durch die Gemeinden vorzusehen. In einem neuen Absatz 4 ist vorzusehen, dass die Ausgleichskasse den Gemeinden ihren Beitrag an die Ergänzungsleistungen und die Verwaltungskosten direkt in Rechnung stellt. Für die bisherige Rechnungstellung durch das Gesundheits- und Sozialdepartement besteht kein sachlicher Grund mehr.

### **d. Finanzielle Auswirkungen**

Der Kanton wird um rund 48 Millionen Franken jährlich entlastet, die Gemeinden entsprechend belastet. Dabei machen die EL zur AHV rund 31 Millionen Franken aus, die EL zur IV rund 17 Millionen Franken. Die Kosten für die einzelnen Gemeinden errechnen sich weiterhin in Abhängigkeit zu ihrer ständigen Wohnbevölkerung

(vgl. Anhänge 2 und 4). Pro Einwohner und Einwohnerin beläuft sich die Mehrbelastung auf 77 Franken für die EL zur AHV und auf 42 Franken auf die EL zur IV.

Zum vollständigen Rückzug des Kantons aus der Finanzierung der EL gehört auch der Verzicht auf eine Beteiligung an den Verwaltungskosten im Umfang von 1,5 Millionen Franken. Dieser Verzicht betrifft alle Gemeinden mit 4 Franken pro Einwohner und Einwohnerin.

#### **4.4.3 Angebote der Palliativmedizin und -pflege**

##### **a. Ausgangslage, geltende Ordnung**

Der Kantonsrat hat am 15. Mai 2017 das Postulat P 185 von Gerda Jung über eine patientenorientierte Palliativversorgung im vertrauten Umfeld mit 81 zu 24 Stimmen für erheblich erklärt. Demnach hat der Regierungsrat dafür zu sorgen, dass künftig für das ganze Kantonsgebiet ein mobiler Palliative-Care-Dienst zur Verfügung steht und die langfristige Finanzierung sichergestellt ist.

Über 90 Prozent der im Spital Verstorbenen werden heute von zu Hause eingewiesen und gut 70 Prozent der Sterbefälle im Spital weisen eine Aufenthaltsdauer von weniger als 14 Tagen auf. Mit anderen Worten müssen heute immer noch sehr viele Patientinnen und Patienten für die letzten Lebenstage in ein Spital eingewiesen werden, obwohl es der Wunsch der allermeisten Menschen ist, in ihrer gewohnten Umgebung sterben zu können. Ein wichtiges Ziel des mobilen Palliative-Care-Dienstes ist es, Spitaleintritte in der letzten Lebensphase zu vermeiden. Palliativpatientinnen und -patienten, die nicht mehr von der «normalen» Spitex gepflegt werden können und deswegen ins Spital überwiesen werden müssten, soll es dank des spezialisierten Teams ermöglicht werden, bis zum Tod in ihrem gewohnten Umfeld zu bleiben.

Der Kanton ist gemäss Spitalgesetz vom 11. September 2006 (SRL Nr. 800a) verantwortlich für die Sicherstellung der Spitalversorgung und damit auch für eine angemessene stationäre Palliativmedizin- und -pflege in Spitälern. Gemäss Betreuungs- und Pflegegesetz (BPG) vom 13. September 2010 (SRL Nr. 867) zählen die ambulante und die stationäre Krankenpflege zu den Gemeindeaufgaben. Sie haben für eine «angemessene» ambulante Krankenpflege zu sorgen, wozu auch ein Angebot an Palliativpflege gehört. Eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für die Palliativmedizin und -pflege besteht heute jedoch nicht.

##### **b. Vorgesehene Änderung**

Einerseits soll für die Palliativmedizin und -pflege eine ausdrückliche Gesetzesgrundlage im Gesundheitsgesetz (GesG) vom 13. September 2005 (SRL Nr. 800) geschaffen werden, um deren Stellenwert hervorzuheben. Danach sorgen Kanton und Gemeinden in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich ausdrücklich für ein angemessenes Angebot an Palliativmedizin- und -pflege. Dies ist eine Konkretisierung des allgemeinen Versorgungsauftrages des Kantons in der Spitalversorgung (§ 2 Spitalgesetz) und der Gemeinden in der Krankenpflege (§ 2a Abs. 1 BPG). Die Versorgungsaufträge ihrerseits müssen nicht ergänzt werden.

Der Kanton profitiert von einem Angebot an ambulanter Palliativmedizin und -pflege, weil sich so in zahlreichen Fällen Spitalaufenthalte am Ende des Lebens verhindern lassen. Deshalb soll zusätzlich die Grundlage dafür geschaffen werden, dass der Kanton in Ergänzung zu den Gemeinden ambulante Angebote der Palliativmedizin

und -pflege mitfinanzieren kann. Damit wird es möglich sein, dass Kanton und Gemeinden – wie im Postulat gefordert – gemeinsam beispielsweise einen mobilen Palliativ-Care-Dienst finanzieren können.

### **c. Gesetzesänderung im Einzelnen**

Gesundheitsgesetz (SRL Nr. 800)

#### *Zwischentitel 4a Palliativmedizin und -pflege (neu)*

##### *§ 44a (neu)*

Mit dem neuen § 44a wird im Gesundheitsgesetz ausdrücklich geregelt, dass Kanton und Gemeinden im Rahmen ihrer Versorgungszuständigkeit für ein angemessenes Angebot an Palliativmedizin und -pflege zu sorgen haben (Abs. 1). Der Kanton erhält weiter eine Rechtsgrundlage dafür, dass er innerhalb der verfügbaren und budgetierten Mittel ambulante Angebote im Bereich Palliativmedizin und -pflege finanziell unterstützen kann (Abs. 2).

### **d. Personelle und finanzielle Auswirkungen**

Bestehende Spitexorganisationen, Hausärztinnen und Hausärzte und Pflegeheime sollen in ihrer Arbeit durch ein Team mit Spezialkenntnissen in Palliative Care unterstützt werden. Die Stadt Luzern kennt bereits ein sehr ähnliches Angebot (Brückendienst), das von den Leistungserbringenden und Patientinnen und Patienten sehr geschätzt wird. Dessen Finanzierung ist aber längerfristig nicht gesichert. Mit der Konzepterarbeitung könnte der Verein Palliativ Luzern beauftragt werden. Die Geschäftsstelle wird bereits über den Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung (ZISG) finanziert. Es ist dem Verein ein Anliegen, dass rasch eine Vertretung des VLG Einsitz nimmt.

Es wird mit Kosten von je 300'000 Franken jährlich zulasten von Kanton und Gemeinden gerechnet. Auf eine Abbildung in der Globalbilanz wird aufgrund des geringen Ausmasses verzichtet.

## **4.4.4 Fachgruppe Sozialversicherungen**

### **a. Ausgangslage, geltende Ordnung**

Der Regierungsrat hat in diversen sozialversicherungsrelevanten Bereichen (z.B. IPV, EL, Familienausgleichskasse Nichterwerbstätige, Krankenversicherung [Stelle für ausstehende Prämien und Kostenbeteiligungen Luzern Stapuk, Versicherungsobligatorium], IV, Arbeitslosenversicherung) bei Verordnungsänderungen vorgängig die Gemeinden in geeigneter Weise anzuhören. Dies geschieht meistens relativ kurzfristig und einzelfallbezogen. Längerfristige strategische Auseinandersetzungen finden dabei kaum statt.

### **b. Vorgesehene Änderung**

Künftig wird die Prämienverbilligung für Empfangende von wirtschaftlicher Sozialhilfe zu 100 Prozent durch die Gemeinden und die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV nach Abzug des Bundesbeitrages ebenfalls zu 100 Prozent durch die Gemeinden finanziert. Zudem bekommen die Gemeinden künftig das Recht, Verordnungs- und Gesetzesänderungen aktiv zu beantragen. Das bisherige Anhörungsrecht wird zudem auf weitere Bereiche ausgedehnt. Im Einzelnen verweisen wir auf die Massnahmen «Individuelle Prämienverbilligung und Wirtschaftliche Sozialhilfe» sowie «Ergänzungsleistungen». Um von diesen Möglichkeiten auch wirklich Ge-

brauch machen und in den weiteren sozialversicherungsrelevanten Bereichen vermehrt eine auf längerfristige Strategien angelegte Auseinandersetzung zwischen Gemeinden und Kanton gewährleisten zu können, soll eine Fachgruppe für kantonale Sozialversicherungsfragen eingeführt werden. Damit soll den Gemeinden ermöglicht werden, von dem in der kantonalen Verwaltung vorhandenen Fachwissen zu profitieren und die eigene Sachkompetenz erweitern zu können. Der Vorsitz soll dem VLG obliegen. Der Kanton soll die erforderlichen Fachkräfte aus dem Gesundheits- und Sozialdepartement und den ihm zugeordneten selbständigen Anstalten (Ausgleichskasse Luzern und IV-Stelle Luzern bzw. allfälliges Sozialversicherungszentrum) zur Mitwirkung in dieser Fachgruppe bezeichnen. Im Bedarfsfall sollen ad hoc weitere Experten beigezogen werden können. Das Gremium soll sich mit aktuellen Fragestellungen befassen, eine strategische Betrachtungsweise anwenden und insbesondere den Informationsbedarf erkennen und befriedigen. Für die Gemeinden dürfte insbesondere ein Gewinn an Fachkompetenz resultieren. Diese Massnahme bedingt weder Gesetzes- noch Verordnungsänderungen.

### **c. Personelle und finanzielle Auswirkungen**

Es fallen je nach Arbeitsaufwand Personalkosten bei den delegierenden Organen an. Beim Kanton und den Gemeinden ist mit einem Zusatzaufwand von je 2000 Franken zu rechnen. Auf eine Abbildung in der Globalbilanz wird aufgrund des geringen Ausmasses verzichtet.

## **4.5 Teilprojekt Justiz und Sicherheit**

### **4.5.1 Polizeiwesen**

#### **a. Ausgangslage, geltende Ordnung**

Die polizeiliche Aufgabenerfüllung im öffentlichen Raum in Zusammenarbeit der Luzerner Polizei und den Gemeinden ist unkompliziert und klar geregelt. Die kommunalen Reglemente bieten eine hinreichende Basis. Absprachen zwischen Gemeinden, so auch der Stadt Luzern, und der Luzerner Polizei sind direkt und effizient.

Seit fünf Jahren besteht eine Vereinbarung zwischen der Stadt Luzern und der Luzerner Polizei, wonach die Stadt die Luzerner Polizei jährlich mit 25'000 Franken entschädigt. Ausserhalb der Stadt Luzern wird sowohl von den Gemeindevertretungen wie auch von der Luzerner Polizei die unkomplizierte und effiziente Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Luzerner Polizei gewürdigt, auch in den Bereichen Marktwesen, Parkplatzbewirtschaftung/Bussen. Auch aus Sicht der Gemeinden, die keinen Polizeiposten vor Ort haben, wird die gute Zusammenarbeit mit der Luzerner Polizei bestätigt.

Seit der Finanzreform 08 sind die Aufgaben und die Zusammenarbeit gemäss AKV-Prinzip sauber geregelt. Ein eigentlicher Handlungsbedarf zeichnet sich nicht ab.

#### **b. Vorgesehene Änderung**

Da die Stadt Luzern mit den vorgeschlagenen Massnahmen der AFR18 überproportional belastet wird, soll auf ihren jährlichen Beitrag von 25'000 Franken an die Luzerner Polizei verzichtet werden. Diese Massnahme bedingt weder Gesetzes- noch Verordnungsänderungen.

### **c. Finanzielle Auswirkungen**

Die Stadt Luzern wird jährlich um 25'000 Franken entlastet, der Kanton in gleicher Höhe belastet. Auf eine Abbildung in der Globalbilanz wird aufgrund des geringen Ausmasses verzichtet.

## **4.6 Teilprojekt Finanzausgleich**

### **4.6.1 Reduktion topografischer Lastenausgleich**

#### **a. Ausgangslage, geltende Ordnung**

Im topografischen Lastenausgleich wird denjenigen Gemeinden eine finanzielle Entlastung gewährt, denen durch schwieriges Gelände und weite Flächen überdurchschnittliche Kosten entstehen. Die zur Verfügung stehenden Mittel werden zu 50 Prozent für die landwirtschaftlich genutzte Fläche, gewichtet nach Hügel- und Bergzonen, zu 40 Prozent für die gewichtete Länge von Güter- und Gemeindestrassen und zu 10 Prozent für die Länge der Fliessgewässer (ohne Seen) ausgerichtet. Die Indikatoren werden jeweils zur Bevölkerungszahl ins Verhältnis gesetzt (§ 5 der Verordnung über den Finanzausgleich [FAV] vom 3. Dezember 2002 [SRL Nr. 611]). Im Jahr 2018 wurden mit dem topografischen Lastenausgleich rund 20 Millionen Franken verteilt.

Mit Botschaft B 125 unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat den Entwurf eines neuen Gewässergesetzes. Demnach sollen der Wasserbau und der bauliche Gewässerunterhalt an allen öffentlichen Gewässern in der alleinigen Aufgaben- und Finanzkompetenz des Kantons liegen. Der betriebliche Gewässerunterhalt soll an den grösseren öffentlichen Gewässern (natürliche Gerinnesohlenbreite von über 15 m) ebenfalls eine kantonale Aufgabe sein. Den Gemeinden verbleibt der betriebliche Unterhalt an den übrigen öffentlichen Gewässern. Durch diese Aufgabenverschiebung werden die Gemeinden um rund 21 Millionen Franken entlastet und der Kanton entsprechend belastet (vgl. Kap. 4.1.1).

#### **b. Vorgesehene Änderung**

Im Bereich Gewässer wird im Finanzausgleich die Länge der Fliessgewässer als Indikator für überdurchschnittliche Lasten verwendet. Der Indikator «Gewässerlängen» im Finanzausgleich ist unter dem neuen Gewässergesetz nicht mehr gerechtfertigt, weil die meisten Gemeindeaufgaben im Bereich der Gewässer zu Kantonsaufgaben werden. Zwar kann ein Indikator dadurch gerechtfertigt sein, dass er gewisse Lasten treffend anzeigt, auch wenn die Lasten nicht durch die gemessene Grösse entstehen – als Beispiel sei die Bebauungsdichte genannt, die ein sehr genauer Indikator für zentralörtliche Lasten ist, auch wenn die Bebauungsdichte per se die Kosten nicht direkt verursacht. Beim Indikator Gewässer ist dies jedoch nicht der Fall: Mit den Indikatoren «landwirtschaftliche Nutzflächen» und «Strassenlängen» stehen zwei Indikatoren zur Verfügung, die andere topografische Lasten bereits ausreichend abbilden. Der Indikator «Gewässerlängen» soll deshalb ersatzlos entfernt und das System vereinfacht werden. Die Dotierung des topografischen Lastenausgleichs soll um seinen Anteil von 10 Prozent (entspricht rund 2 Mio. Fr.) reduziert werden. Die verbleibende Dotierung soll neu zu 55 Prozent auf den Indikator «landwirtschaftliche Nutzflächen» (bisher 50 %) und zu 45 Prozent auf den Indikator «Strassenlängen» (bisher 40 %) verteilt werden.

### **c. Gesetzesänderungen im Einzelnen**

Gesetz über den Finanzausgleich (SRL Nr. 610)

#### *§ 9 Absatz 2c*

Der Indikator «Länge der Fliessgewässer» entfällt.

#### *§ 20b Übergangsbestimmung*

In § 11 Absatz 1 wird festgehalten, dass die jährlich durch den Regierungsrat festzulegenden Mittel für den topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich gegenüber dem Vorjahr real nicht gesenkt werden dürfen. Um die Dotierung des topografischen Lastenausgleichs auf Anfang 2020 senken zu können, muss das Senkungsverbot für ein Jahr ausgesetzt werden. Dies erfolgt über eine Übergangsbestimmung.

### **d. Finanzielle Auswirkungen**

Der Kanton wird um rund 2 Millionen Franken jährlich entlastet. Gemeinden, die bisher aufgrund des Indikators «Fliessgewässer» Geld erhalten haben, werden belastet. Es sind dies vor allem Gemeinden aus dem Entlebuch und Hergiswil, Luthern und Schwarzenberg. 42 Gemeinden betrifft dies nicht, weil sie schon bisher keine Zahlungen aus dem Topf des topografischen Lastenausgleichs erhalten haben. Entsprechend haben jene Gemeinden mit vielen Gewässern (bzw. vielen massgebenden Gewässerlängen) die grössten Einbussen im topografischen Lastenausgleich zu tragen. Allen voran betrifft dies die Gemeinde Flühli, die gemäss Vorlage 480'000 Franken weniger Einnahmen aus dem TLA erhält, gefolgt von Entlebuch, das eine Einbusse von 270'000 Franken hinnehmen muss. Pro Einwohner und Einwohnerin gerechnet hat Romoos vor Auslauf der Besitzstandwahrung mit 268 Franken die stärkste Einbusse, gefolgt von Flühli mit 249 Franken.

Werden die Effekte aus der Revision des Wasserbaugesetzes (neue Aufgaben- und Finanzierungsregelung) und der Kürzung des TLA vor Auslauf der Besitzstandwahrung kombiniert betrachtet, zeigt sich, dass auch hier die Gemeinden in unterschiedlichem Masse belastet und entlastet werden. Luthern, Ebersecken und Hergiswil werden durch diese beiden Massnahmen unter dem Strich mit 28, 16 beziehungsweise 11 Franken pro Einwohner und Einwohnerin belastet. Dies, weil ihre Einbusse beim TLA höher ist als die Entlastung aufgrund der neuen Aufgaben- und Finanzierungsregelung im Bereich des Wasserbaus. Auf der anderen Seite profitiert Vitznau mit einer Entlastung von 622 Franken pro Kopf, mit weitem Abstand gefolgt von Werthenstein (235 Fr.), Flühli (204 Fr.) und Malters (197 Fr.). Vitznau und Werthenstein werden durch die Revision des Wasserbaugesetzes sehr stark entlastet und haben auf der anderen Seite nur wenige Franken Einbussen beim TLA. Flühli kann mit sehr hohen Entlastungen beim Wasserbau rechnen, muss aber auch hohe Einbussen beim TLA hinnehmen.

## **4.6.2 Reduktion Bildungslastenausgleich**

### **a. Ausgangslage, geltende Ordnung**

Mit dem Bildungslastenausgleich als Bestandteil des soziodemografischen Lastenausgleichs werden Lasten teilweise abgegolten, die durch eine sogenannte «überdurchschnittliche Schülerintensität» entstehen. Im Jahr 2018 werden die Gemeinden durch den Bildungslastenausgleich mit rund 23 Millionen Franken unterstützt. Die Massnahme «Neuer Kostenteiler Volksschulbildung» bewirkt, dass den Gemeinden

in der Volksschulbildung tiefere Kosten entstehen. Dadurch sinken auch die überdurchschnittlichen Kosten, die einzelne Gemeinden zu tragen haben.

#### **b. Vorgesehene Änderung**

Weil die absolute Belastung der Gemeinden durch die Bildungskosten sinkt, ist eine Kürzung des Bildungslastenausgleichs angebracht. Die Kürzung entspricht proportional der Reduktion des Gemeindebeitrages am Bildungskostenteiler und beträgt bei einem **Bildungskostenteiler 40:60** 4,8 Millionen Franken jährlich und bei einem **Bildungskostenteiler 50:50** 8 Millionen jährlich.

#### **c. Gesetzesänderung im Einzelnen**

Gesetz über den Finanzausgleich (SRL Nr. 610)

##### *§ 20b Übergangsbestimmung*

In § 11 Absatz 1 wird festgehalten, dass die jährlich durch den Regierungsrat festzulegenden Mittel für den topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich gegenüber dem Vorjahr real nicht gesenkt werden dürfen. Um die Dotierung des Bildungslastenausgleichs auf Anfang 2020 senken zu können, muss das Senkungsverbot für ein Jahr ausgesetzt werden. Dies erfolgt über eine Übergangsbestimmung.

#### **d. Finanzielle Auswirkungen**

Alle Gemeinden, die bisher Bildungslastenausgleich bekommen haben (60 von 83 Gemeinden) erhalten einen reduzierten Beitrag. Die Details können bei der nachfolgenden Massnahme nachgelesen werden.

### **4.6.3 Überdurchschnittliche Lasten im Bildungslastenausgleich**

#### **a. Ausgangslage, geltende Ordnung**

Eine Gemeinde gilt im Bildungslastenausgleich als überdurchschnittlich belastet, wenn sie einen Schülerintensitätsindex (Anteil der Schülerinnen und Schüler an der Wohnbevölkerung, Kantonales als Basiswert gleich 100 gesetzt) von über 100 aufweist. Dieser tiefe Wert führt dazu, dass der Bildungslastenausgleich wenig konzentriert verteilt wird. Durch die vorgesehene Entkoppelung vom Ressourcenausgleich (vgl. Vernehmlassungsbotschaft zum Gesetz über den Finanzausgleich) würden die Mittel auf noch mehr Gemeinden verteilt werden.

#### **b. Vorgesehene Änderung**

Damit die Mittel aus dem Bildungslastenausgleich konzentrierter bei den besonders überdurchschnittlich belasteten Gemeinden wirken können, soll der Anspruch erst bei einer Schülerintensität von 120 Prozent bestehen. Diese Massnahme bedingt keine Gesetzesänderung, sondern kann auf Verordnungsstufe umgesetzt werden.

#### **c. Finanzielle Auswirkungen**

Gemeinden mit einem Schülerintensitätsindex zwischen 100 und 120 Punkten haben keinen Anspruch mehr auf Bildungslastenausgleich. Dafür werden die vorhandenen Mittel konzentrierter auf die Gemeinden verteilt, die einen Schülerintensitätsindex von 120 Punkten und höher haben. Diese Massnahme zusammen mit der Entkoppelung vom Ressourcenindex beeinflusst nur die Verteilung der Dotierung. Die Höhe der Dotierung ist ausschliesslich vom gewählten Bildungskostenteiler abhängig (vgl. Kap 2.8.7). Beim Bildungskostenteiler 40:60 wird die Dotierung um 4,8

Millionen Franken verkleinert und beim Bildungskostenteiler 50:50 um 8,0 Millionen Franken.

Die Kombination der Massnahmen Reduktion der Dotierung, Erhöhung der Indexgrenze auf 120 Punkte und Entkoppelung Bildungslastenausgleich vom Ressourcenausgleich (vgl. Vernehmlassungsbotschaft zum Entwurf einer Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich, Kap. 2.2.1) führen beim Bildungskostenteiler 40:60 dazu, dass es 18 Gemeinden gibt, die im neuen Regime mehr Gelder aus dem Bildungslastenausgleich erhalten als gemäss bisherigen Berechnungsregeln. Allen voran resultiert für Buttisholz ein Mehrertrag von 1,4 Millionen Franken, gefolgt von Sempach mit 0,9 Millionen Franken. Auf der anderen Seite wird Buchrain mit 0,8 Millionen Franken weniger durch den Bildungslastenausgleich entlastet, Ruswil mit 0,7 Millionen Franken weniger und Malters mit 0,6 Millionen Franken weniger. Dies in erster Linie aufgrund der Erhöhung der Berechtigungsgrenze. Für die Stadt Luzern und die grossen Agglomerationsgemeinden ändert sich durch den Regimewechsel finanziell nichts im Bildungslastenausgleich, weil sie aufgrund ihres unterdurchschnittlichen Schülerindex bereits vor den Anpassungen kein Anrecht auf Bildungslastenausgleich hatten. Pro Kopf erhält die Gemeinde Hergiswil bei Anwendung der Vorlage im Bildungslastenausgleich 168 Franken weniger als bisher, Luthern muss auf 163 Franken pro Kopf verzichten. Auf der anderen Seite erhält Altwis 623 Franken mehr pro Kopf und Buttisholz 427 Franken.

Werden die Effekte aus dem neuen Bildungskostenteiler 40:60 und die Belastungen und Entlastungen durch den Bildungslastenausgleich in den Gemeinden miteinander verrechnet, dann zeigt sich, dass die Gemeinden unter dem Strich pro Kopf in sehr unterschiedlichem Ausmass entlastet werden. Den Gemeinden bleibt gemäss Vorlage zwischen knapp 100 Franken pro Kopf (Hergiswil und Wikon) und 1228 Franken (Altwis).

Da die ausgleichsberechtigte Wohnbevölkerung nicht vom Bildungskostenteiler abhängig ist, werden beim Bildungskostenteiler 50:50 nur weniger Mittel auf die gleiche Art verteilt. Damit sind dieselben Gemeinden stark beziehungsweise schwach oder gar nicht von den jeweiligen Massnahmen betroffen.

#### **4.6.4 Horizontale Abschöpfung**

##### **a. Ausgangslage, geltende Ordnung**

Mit dem Ressourcenausgleich wird den Gemeinden im Rahmen des Luzerner Finanzausgleichs ein Grundbetrag an nicht zweckgebundenen Finanzmitteln gewährleistet (Mindestausstattung). Der Ressourcenausgleich wird aufgrund des Ressourcenpotenzials der einzelnen Gemeinden und ihrer Einwohnerzahl festgelegt. Beiträge erhalten Gemeinden, deren Ressourcenpotenzial die Mindestausstattung nicht erreicht. Die Mindestausstattung wird zu drei Vierteln durch den Kanton und zu einem Viertel durch die Gemeinden aufgebracht (horizontaler Finanzausgleich).

Die horizontale Abschöpfung erfolgt als Prozentsatz des über dem kantonalen Mittel liegenden Ressourcenpotenzials pro Einwohner und Einwohnerin.

Das Ressourcenpotenzial der Gemeinden dient der Festlegung des Ressourcenausgleichs im Rahmen des Finanzausgleichs. Es umfasst folgende Ertragsquellen: die ordentlichen Gemeindesteuern bei mittlerem Steuerfuss (ohne Eingänge abgeschriebener Steuern), die Gemeindeanteile an der Personal-, Liegenschafts-, Grundstückgewinn-, Handänderungs-, Erbschafts- und Schenkungssteuer (ohne

Nachkommenerbschaftssteuer), 50 Prozent der Regalien und Konzessionserträge, die Gemeindeerträge aus der Motorfahrzeugsteuer sowie die positiven Nettovermögenserträge.

Der Ressourcenindex ergibt sich aus dem Verhältnis des Ressourcenpotenzials pro Kopf der Bevölkerung zum gesamtkantonalen Mittel, das gleich 100 gesetzt wird.

Gemeinden, deren Ressourcenindex mehr als 100 Punkte beträgt, bezahlen Beiträge an den Ressourcenausgleich (horizontale Abschöpfung). Die Beiträge werden von dem das kantonale Mittel übersteigenden Ressourcenpotenzial pro Einwohner und Einwohnerin berechnet. Die Abschöpfung ist abhängig von der Zentralität gemäss kantonalem Richtplan: Beim Hauptzentrum (Stadt Luzern) werden 9 Prozent des über dem kantonalen Mittel liegenden Ressourcenpotenzials abgeschöpft, bei den Regionalzentren (nur für Sursee von Bedeutung) 14 Prozent und bei den übrigen Gemeinden 17 Prozent. Zusätzlich stellt ein Korrekturfaktor sicher, dass die Abschöpfung insgesamt genau einem Viertel des Ressourcenausgleichs entspricht.

Die Ressourcenverteilung bei den Luzerner Gemeinden wird durch einige sehr ressourcenstarke Gemeinden geprägt, insbesondere durch Meggen, die den Durchschnitt stark anheben. Entsprechend haben weniger Gemeinden einen Ressourcenindex von über 100 Punkten als unter 100 Punkten (rechtsschiefe Verteilung). Die Gebergemeinden sind den Empfängergemeinden somit anzahlmässig klar unterlegen (2018: 15 Gebergemeinden, 51 Nehmergemeinden). Für eine ausgeglichene Weiterentwicklung des Finanzausgleichssystems ist ein ausgewogenes Verhältnis von Geber- und Nehmergemeinden förderlich, sodass es nicht systematisch zu Entschieden auf Kosten einer Minderheit – den Gebergemeinden – kommt.

#### **b. Vorgesehene Änderung**

Die neutrale Zone (Ressourcenindex zwischen 86,4 Punkten und 100 Punkten) soll abgeschafft werden. Neu sollen Gemeinden ab 86,4 Punkten in den Ressourcenausgleich einzahlen. Somit wird die Anzahl Gebergemeinden erhöht und das Verhältnis von Geber- und Nehmergemeinden wird ausgeglichener. Gemeinden mit einem Ressourcenindex unter 86,4 Punkten erhalten wie bis anhin Geld aus dem Ressourcenausgleich.

#### **c. Gesetzesänderung im Einzelnen**

Gesetz über den Finanzausgleich (SRL Nr. 610)

##### *§ 7 Absatz 1*

Die Grenze, ab der Gemeinden Beiträge an den Disparitätenabbau (horizontaler Finanzausgleich) zahlen, wird von einem Ressourcenindex von mehr als 100 Punkten auf mehr als 86,4 Punkte gesenkt.

#### **d. Finanzielle Auswirkungen**

Neu zahlen auch Gemeinden an den Ressourcenausgleich mit einem Ressourcenindex zwischen 86,4 und 100 Punkten. Die Gemeinden mit einem Ressourcenindex über 100 Punkten würden dadurch entlastet werden. Der Effekt wird jedoch durch die nachfolgend beschriebene Massnahme (Erhöhung Gemeindeanteil am Ressourcenausgleich) aufgehoben beziehungsweise gemindert, indem alle – alte und neue Gebergemeinden – mehr in den Finanzausgleich zahlen.

## 4.6.5 Erhöhung Gemeindeanteil am Ressourcenausgleich

### a. Ausgangslage, geltende Ordnung

Drei Viertel der Mindestausstattung im Ressourcenausgleich werden durch den Kanton aufgebracht, ein Viertel durch die Gemeinden.

### b. Vorgesehene Änderung

Der neue Finanzausgleich, wirksam seit 2003, hat mit dem Entschuldungsprogramm während der Einführungsphase die meisten Gemeinden finanziell auf einen guten Pfad gebracht. Die Gemeinden, vor allem die finanzstarken, sind in den letzten Jahren finanziell weiter erstarkt (vgl. Kap. 1.3.3). Der Regierungsrat hält es deshalb für angebracht, die Beteiligung der finanzstarken Gemeinden am Finanzausgleich zu erhöhen. Deshalb soll der Anteil der Gemeinden an der Mindestausstattung von 25 Prozent auf 34 Prozent (Variante **Bildungskostenteiler 40:60**) oder 49,5 Prozent (Variante **Bildungskostenteiler 50:50**) steigen.

### c. Gesetzesänderung im Einzelnen

Gesetz über den Finanzausgleich (SRL Nr. 610)

#### § 6

Der Anteil der Gemeinden an der Finanzierung der Mindestausstattung wird erhöht, derjenige des Kantons gesenkt.

### d. Finanzielle Auswirkungen

Die finanzstarken Gemeinden zahlen mehr in den Ressourcenausgleich ein. Kombiniert mit der Massnahme der Abschöpfung bereits ab 86,4 Punkten gibt es bei einem **Bildungskostenteiler 40:60** folgende finanziellen Veränderungen:

Die Änderungen im Ressourcenausgleich führen vor Auslauf der Besitzstände für die Gemeinden zu weniger Einnahmen beziehungsweise zu mehr Ausgaben im Umfang von 9,2 Millionen Franken. 2,1 Millionen Franken ergeben sich aus der Reduktion der Sondersteuern und dem Wegfall der Motorfahrzeugsteuern – denn dadurch wird das Ressourcenpotenzial der Gemeinden kleiner. 7,1 Millionen Franken ergeben sich durch zwei Änderungen. Erstens sollen die Gemeinden neu nicht mehr nur 25 Prozent der Mindestausstattung finanzieren, sondern 34 Prozent. Zweitens soll die Abschöpfung bei den finanzstärkeren Gemeinden gemäss Vorlage nicht erst bei einem Ressourcenindex von 100 einsetzen, sondern bereits ab einem Index von 86,4 Prozent. Durch die Änderungen im Ressourcenausgleich am stärksten belastet wird die Stadt Luzern mit 2,2 Millionen Franken. Dies in erster Linie aufgrund der Erhöhung des Gemeindeanteils bei der Finanzierung der Mindestausstattung. Mit grossem Abstand haben auch Kriens (-870'00 Fr.) und Horw (-600'000 Fr.) mit Mehraufwand beim Ressourcenausgleich zu rechnen.

Auf der anderen Seite werden unter anderen Flühli (180'000 Fr.) und Wauwil (160'000 Fr.) mehr Ressourcen aus dem Ressourcenausgleich erhalten. Und Meggen wird um 360'000 Franken weniger belastet. Dass Meggen im Vergleich zu anderen ressourcenstarken Gemeinden wie Luzern, Horw oder Eich durch die neue Regelung nicht belastet sondern entlastet wird, liegt in erster Linie daran, dass das Ressourcenpotenzial von Meggen aufgrund des Wegfalls der Sondersteuern noch stärker sinkt als in den anderen ressourcenstarken Gemeinden, entsprechend muss Meggen weniger hohe Beträge in den Finanzausgleich einzahlen. Weiter kommen aufgrund der Senkung der Grenze, ab der in den Ressourcenausgleich eingezahlt

werden muss, neue Gebergemeinden hinzu und das Volumen des Topfes, aus dem die horizontalen Zahlungen erfolgen, wird grösser. Damit reduziert sich der Anteil am Beitrag, den Meggen leisten muss, weiter.

Aufgrund der Senkung der Grenze für die Beitragspflicht zum Ressourcenausgleich verdoppelt sich die Anzahl Gemeinden, die zu Zahlungen im Ressourcenausgleich verpflichtet werden um 15 auf 30 Gemeinden. Neu werden Dagmersellen, Egolzwil, Nebikon, Honau, Kriens, Ebikon, Aesch, Altishofen, Root, Greppen, Meierskappel, Mauensee, Rothenburg, Ballwil und Adligenswil zu Gebergemeinden im Ressourcenausgleich.

Mit dem **Bildungskostenteiler 50:50** wird der Kanton insgesamt um rund 24,1 Millionen Franken entlastet.

Für die Gegenfinanzierung des Bildungskostenteilers 50:50 wird neben den Massnahmen der Variante 40:60 zusätzlich ein Steuerfussabtausch (vgl. Kap 2.8.4) nötig. Der Steuerfussabtausch führt zu weiteren Mindereinnahmen bei den Gemeinden und damit sinkt das Ressourcenpotenzial gegenüber der Variante 40:60 weiter. Dies führt zu einer tieferen Mindestausstattung (-5,7 Mio. Fr.).

Den Mehreinnahmen aufgrund des Steuerfussabtauschs von rund 63,5 Millionen Franken steht ein Anstieg der Kosten im Bildungsbereich von rund 80,7 Millionen Franken (vgl. Kap 5.2.2) gegenüber. Um den Bildungskostenteiler 50:50 zu kompensieren, werden gegenüber der Variante 40:60 weitere 17,2 Millionen Franken benötigt. Um dieses Ziel zu erreichen, ist der Anteil der Gemeinden an die horizontale Abschöpfung auf 49,5 Prozent zu erhöhen.

Die Anpassungen bei den Sondersteuern belasten zusammen mit dem Steuerfussabtausch und der Kompensation von 17,2 Millionen Franken wegen des Bildungskostenteilers 50:50 die Gemeinden in stärkerem Masse als unter der Variante 40:60. Am stärksten wird weiterhin die Stadt Luzern mit 6,1 Millionen Franken belastet, gefolgt von Meggen (2,1 Mio. Fr.) und Horw (1,9 Mio. Fr.). Während Meggen bei einem Bildungskostenteiler 40:60 leicht profitiert, leistet Meggen den zweitgrössten Beitrag unter der Variante 50:50. Diese Veränderung bei Meggen ist unter anderem auf den Steuerfussabtausch zurückzuführen, der das Ressourcenpotenzial auf andere Weise beeinflusst als die Anpassung bei den Sondersteuern.

## **5 Finanzielle Auswirkungen der AFR18**

### **5.1 Einführung und allgemeine Auswirkungen**

LUSTAT Statistik Luzern hat die finanziellen Auswirkungen der AFR18 mittels Globalbilanzen modelliert (vgl. Anhänge 1 bis 4). Die Globalbilanzen zeigen auf, wie sich die Verschiebung der finanziellen Lasten aufgrund der AFR18 für den Kanton Luzern und seine Gemeinden im Detail auswirkt. Bestandteil der Betrachtungen sind nicht nur die Auswirkungen der AFR18 im engeren Sinne, sondern auch ihre indirekten Wirkungen auf den innerkantonalen Finanzausgleich.

Es wurden zwei Globalbilanzen für zwei Ausgangslagen berechnet. In einer ersten Globalbilanz wurden die Auswirkungen der Vorlage mit einem Bildungskostenteiler 40:60 untersucht, die global in diesem Kapitel und im Detail in Kapitel 5.2.1. beziehungsweise bei den einzelnen Massnahmen in Kapitel 4 beschrieben sind. Zweitens

wurde eine Globalbilanz in Bezug auf die Auswirkungen der Vorlage mit einem Bildungskostenteiler von 50:50 in Kombination mit einem Steuerfussabtausch berechnet, die ebenfalls in diesem Kapitel auf einer globalen Ebene und in Kapitel 5.2.2 und bei den einzelnen Massnahmen in Kapitel 4 im Detail beschrieben ist. Die beiden Modelle sind aufeinander aufbauend.

Die Globalbilanzen wurden auf Basis von Daten des Jahres 2016 modelliert, was den Finanzausgleich betrifft auf Basis der Datenjahre 2013 – 2015. Um die Auswirkungen der Anpassungen für Kanton und Gemeinden abschätzen zu können, stellen die Bilanzen theoretische Effekte dar, die bei einer Umsetzung der Vorlage in den Jahren 2014 – 2016 eingetroffen wären. Weil die Reduktion der Sondersteuern und der Wegfall der Motorfahrzeugsteuern – beides Elemente der AFR18 – einen Einfluss auf das Ressourcenpotenzial der Gemeinden und damit auf die Besitzstandswahrung der fusionierten Gemeinden haben, wird in den Modellrechnungen der Effekt auf die Zeit nach Ablauf der Besitzstandswahrung abgestellt. Nur so kann transparent aufgezeigt werden, welchen Einfluss das Projekt AFR18 mittelfristig auf die Gemeinden hat.

Insgesamt verschiebt die AFR18 bei einem Bildungskostenteiler von 40:60 Kosten und Lasten im Umfang von 152 Millionen Franken vom Kanton zu den Gemeinden und im Gegenzug von 131 Millionen Franken von den Gemeinden zum Kanton. In der Vorlage zum Bildungskostenteiler 50:50 wird Aufwand im Umfang von 203 Millionen Franken von den Gemeinden auf den Kanton verschoben, den Gemeinden fallen im Gegenzug Kosten im Umfang von 223 Millionen Franken zu.

Unter dem Strich entlastet die AFR18 in beiden modellierten Varianten den Kanton um gut 20 Millionen Franken und belastet die Gemeinden mit rund 21 Millionen Franken.

## **5.2 Auswirkungen auf die Gemeinden**

### **5.2.1 Auswirkungen insgesamt bei einem Bildungskostenteiler 40:60**

Die Kosten, die im Zuge der AFR18 vom Kanton zu den Gemeinden und von den Gemeinden auf den Kanton verschoben werden, verteilen sich nicht gleichmässig auf die Gemeinden. 55 Gemeinden werden im Zuge der AFR18 mit insgesamt 33,3 Millionen Franken belastet, auf der anderen Seite werden 28 Gemeinden um einen Betrag von insgesamt 12,3 Millionen Franken entlastet.

Die Stadt Luzern fasst 40 Prozent der 33,3 Millionen Franken Belastungen. Auf Meggen, Sursee, Kriens, Horw und Weggis kumulieren sich weitere 23 Prozent der Belastungen. Die Entlastungen kumulieren sich weniger pointiert auf einzelne Gemeinden. Buttisholz und Sempach vereinen 27 Prozent der 12,3 Millionen Franken Entlastung auf sich. Darin zeigt sich, dass die AFR18 auf die Gemeinden unterschiedlich wirkt. Mit der Gegenfinanzierung werden nicht die gleichen Gemeinden auf der einen Seite entlastet, die auf der anderen Seite belastet worden sind. Aus diesem Grund wird die Finanzierung der AFR18 mit einem Härtefallausgleich begleitet, der die grössten Spitzen der ungleichen Belastung und Entlastung vorübergehend brechen soll.

Die Darstellung der Verschiebung von finanziellen Kosten und Lasten der Gemeinden in absoluten Zahlen zeigen nur eine Seite der Belastung und Entlastung der Gemeinden. Die Wirkung der AFR18 muss auch in Abhängigkeit von der Grösse der

Gemeinde – pro Einwohner und Einwohnerin – in den Gemeinden betrachtet werden. So ist denn auch eine Zielgrösse des VLG, dass keine Gemeinde mit mehr als 60 Franken pro Einwohner und Einwohnerin belastet werden sollte.

Im Mittel werden die Gemeinden mit 52 Franken pro Einwohner und Einwohnerin belastet. Allerdings ist die Spannweite zwischen den Gemeinden gross. Sie reicht von 330 Franken Mehraufwand pro Kopf in Greppen bis zu einem Mehrertrag von 1116 Franken in Altwis. Bei Greppen handelt es sich jedoch um ein zufälliges, nicht repräsentatives Ergebnis, da Greppen in den, den Berechnungen zugrundeliegenden, Jahren (2014 – 2016) einen Ertrag aus Erbschaftssteuern erzielt hat, der zu grossen Verwerfungen in den Berechnungen führt. Repräsentativer hingegen sind die Resultate für die Gemeinde Meggen, in der gemäss den Modellrechnungen mit 266 Franken pro Kopf die zweithöchste Belastung resultiert. Über 200 Franken Mehraufwand pro Kopf haben auch die Gemeinden Weggis und Eich zu tragen.

In der AFR18 gibt es Verschiebungen von Aufgaben, die mit sehr hohen Kosten verbunden sind und von solchen, die mit weniger hohen Kosten verbunden sind. Bei der Betrachtung der Wirkung der AFR18 auf die Finanzen der Gemeinden sind in erster Linie die Aufgaben mit hohen Kosten zu beachten. Mit dem geplanten neuen Bildungskostenteiler und dem neuen Gewässergesetz werden Gemeinden mit hohen Schülerzahlen und grossen anstehenden Wasserbauprojekten um grosse Frankenbeträge entlastet. Mit der Verschiebung von Steuerprozenten der Sondersteuern zum Kanton werden dagegen Gemeinden mit überdurchschnittlichen Frankenbeträgen belastet – und dies in markantem Ausmass. Besonders hohe Verlagerungseffekte zur heutigen Ausgangslage zeigen sich dabei bei den Grundstückgewinnsteuern. Weiter fallen auch die Änderungen im Finanzausgleich bei vielen Gemeinden stark ins Gewicht.

*Von der AFR18 stark belastete Gemeinden:*

Gemeinden, in denen – vereinfacht ausgedrückt – eine unterdurchschnittliche Anzahl Schülerinnen und Schüler lebt, die kaum Wasserbauprojekte vor sich haben und die überdurchschnittlich viele Einnahmen durch Sondersteuern zu verzeichnen haben, werden durch die AFR18 pro Kopf stark belastet. Dies trifft beispielsweise auf Meggen, Weggis, Eich und die Stadt Luzern zu. Hinzu kommt, dass bei der neuen Rechnungsart des Finanzausgleichs diesen Gemeinden auf der anderen Seite nur wenig Entlastung zukommt.

*Von der AFR18 stark entlastete Gemeinden:*

Auf der anderen Seite gibt es Gemeinden wie Altwis, Buttisholz oder Doppleschwand, die pro Kopf stark durch den neuen Bildungskostenteiler entlastet werden. Gleichzeitig profitieren sie bei der Neuberechnung des Bildungslastenausgleichs und/oder sie sind von eher hohen Entlastungen im Wasserbau betroffen. Sie profitieren pro Kopf stark von der AFR18.

*Von der AFR18 leicht entlastete Gemeinden*

Weiter gibt es noch die Gemeinden, die in moderatem Mass von der AFR18 profitieren, weil der Bildungskostenteiler pro Kopf überdurchschnittlich zu Buche schlägt – in Kombination mit eher unterdurchschnittlichen Sondersteuern – sodass sie deshalb durch den Abtausch von Sondersteuerprozenten zum Kanton weniger betroffen sind.

Alle Massnahmen des neuen Bildungskostenteilers zusammen (ohne Berücksichtigung des Finanzausgleichs), verschieben in der Summe 91,8 Millionen Franken an Aufwand von den Gemeinden zum Kanton. 13,1 Millionen Franken kann die Stadt Luzern dem Kanton übertragen, 6,8 Millionen Franken Emmen und 5,5 Millionen Franken Kriens. In sechs Gemeinden beläuft sich die Entlastung auf weniger als 200'000 Franken. Pro Einwohner und Einwohnerin werden die Gemeinden aufgrund des Bildungskostenteilers 40:60 im Mittel mit 227 Franken entlastet, wobei sich die Entlastung im Rahmen von 377 Franken (Altwis) und 161 Franken (Luzern und Weggis) bewegt.

### **5.2.2 Auswirkungen insgesamt bei einem Bildungskostenteiler 50:50**

Im Vergleich mit dem Bildungskostenteiler 40:60 führt der paritätische Bildungskostenteiler 50:50 dazu, dass nicht 91,8 Millionen Franken sondern 172,5 Millionen Franken Aufwand im Bildungsbereich von den Gemeinden zum Kanton verlagert werden. Es wirken die identischen Mechanismen wie unter 5.2.1 beschrieben auf die Gemeinden, sodass dieselben Gemeinden stark beziehungsweise schwach von den jeweiligen Massnahmen betroffen sind, unter der paritätischen Bedingung allerdings auf entsprechend höherem Niveau. Im Mittel werden in dieser Vorlage die Gemeinden bei der Bildung um 429 Franken pro Einwohner und Einwohnerin entlastet, wobei sich die Entlastung im Rahmen von 676 Franken (Altwis) bis 317 Franken (Luzern und Weggis) bewegt.

Die AFR18 in der Variante Bildungskostenteiler 50:50 inklusive Anpassungen im Finanzausgleich wirkt sich nach abgelaufener Besitzstandgarantien für die Gemeinden unter dem Strich sehr unterschiedlich aus. Die Stadt Luzern wird infolge der Vorlage mit 20,3 Millionen Franken mehr belastet, Meggen mit 6,2 Millionen Franken gefolgt von Horw mit 3 Millionen Franken. Auf der anderen Seite wird Emmen mit insgesamt 2,8 Millionen Franken, Buttisholz mit 2,2 Millionen Franken und Malter mit 1,1 Millionen Franken entlastet. Pro Kopf reicht die Spannweite von einer Pro-Kopf-Belastung von 888 Franken in Meggen bis zu einer Entlastung um 1055 Franken in Altwis.

### **5.2.3 Auslaufende Besitzstände**

In den Globalbilanzen sind die auslaufenden Besitzstände im Finanzausgleich berücksichtigt. Die fusionierten Gemeinden sind während ihrer Besitzstandswahrung im Finanzausgleich von den verschiedenen Änderungen im Bildungslastenausgleich, der Reduktion der Dotierung im Topografischen Lastenausgleich und den neu gewichteten Indikatoren im Infrastrukturlastenausgleich grösstenteils geschützt. Die Änderungen der AFR18 werden diese Gemeinden erst nach dem Ende ihrer Besitzstandswahrung betreffen. Andere Gemeinden sind indirekt davon betroffen über die durch den Besitzstand gebundenen Mittel. Im Ressourcenausgleich sind die vorgeschlagenen Änderungen per se nicht relevant für die Besitzstandswahrung, weil für die Reduktion des Sondersteueranteils der Gemeinden und den Wegfall des Motorfahrzeugsteueranteils keine Änderung von Gesetz oder Verordnung über den Finanzausgleich nötig ist – nur solche berechtigen zu Besitzstand. Änderungen an der horizontalen Abschöpfung berechtigen ebenfalls nicht zu Besitzstand. Jedoch hat im Ressourcenausgleich das zukünftige Auslaufen der Besitzstände andere Wirkungen, wenn die Finanzierung stärker zu den ressourcenstarken Gemeinden verschoben wird. Die aus Besitzstand freiwerdenden Mittel kommen dann auch stärker diesen Gemeinden zu Gute. Die Globalbilanzen berücksichtigen all diese dynamischen Effekte in der Rubrik «Finanzausgleich nach Ende der Besitzstandswahrungen».

Insgesamt wird der Kanton nach Auslaufen der Besitzstandswahrungen im Finanzausgleich mit gut 700'000 Franken (Bildungskostenteiler 40:60) beziehungsweise 1,8 Millionen Franken (Bildungskostenteiler 50:50) mehr belastet, die Gemeinden werden um den entsprechenden Betrag entlastet. In der Summe entstehen aus den auslaufenden Besitzständen in den Gefässen des Lastenausgleichs keine Verschiebungen, da die frei werdenden Mittel in den Gefässen verbleiben. Es kommt jedoch zu Verschiebungen zwischen den Gemeinden.

## **5.3 Dynamische Entwicklung**

### **5.3.1 Grundsatz und Methode**

Eine Verschiebung von Aufwand oder Ertrag von einer Staatsebene zur anderen hat ab dem ersten Jahr eine direkte finanzielle Auswirkung: Was eine Ebene abgibt, übernimmt die andere. Oft sind solche Auswirkungen konkret quantifizierbar. Mit jeder neuen Aufgabe übernimmt eine Körperschaft aber zugleich auch alle Vor- und Nachteile, die in Zukunft mit dieser Aufgabe verbunden sein werden. Eine Verschiebung von Aufwand oder Ertrag kann damit mittel- und langfristig auch indirekte finanzielle Mehr- oder Minderbelastungen auslösen: die dynamische Perspektive. Über solche zukünftigen Entwicklungen herrscht Unsicherheit, sie sind von gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, politischen, technologischen, rechtlichen oder ökologischen Einflüssen abhängig, die aktuell – wenn überhaupt – nur vage abgeschätzt werden können.

Nicht jedes zukünftige Aufwandwachstum ist als Belastung in der dynamischen Perspektive zu interpretieren. In einem wachsenden Kanton wie Luzern (Bevölkerung, Wirtschaft) ist allgemein ein gewisses Aufwandwachstum zu erwarten. Eine Mehrbelastung in der dynamischen Perspektive sind nur jene Entwicklungen, die über dieses übliche Mass hinausgehen. Umgekehrt ist eine dynamische Entlastung zu erwarten, wo die Aufwandentwicklung hinter den üblichen Wachstumsraten zurückbleibt.

Im Kontext der AFR18 sollen Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden getauscht werden. In dieser Betrachtung führt ein Aufgabengebiet zu einer Mehrbelastung in der dynamischen Perspektive, wenn der Aufwand dieser Aufgabe stärker wächst als der Aufwand anderer Aufgaben, und umgekehrt.

Entsprechend wurden die Massnahmen „Neuer Kostenteiler Volksschulbildung“, „Ergänzungsleistungen“ und „Individuelle Prämienverbilligung und Wirtschaftliche Sozialhilfe“ näher untersucht, weil sie besonders stark von demografischen Einflüssen abhängig sind. Die demografische Perspektive ist aus dem mittleren kantonalen Bevölkerungsszenario von LUSTAT Statistik Luzern bekannt. Zu anderen Massnahmen der AFR18 sind weniger verlässliche Grundlagen vorhanden, um dynamische Entwicklungen abzuschätzen.

Die Szenarien dürfen nicht als Planungen oder Prognosen missverstanden werden. Die komplexe Wirklichkeit wird für diese Modelle auf nicht viel mehr als demografische Einflussfaktoren und eine vergleichbare Datenbasis reduziert. Zur zukünftigen Entwicklung ist eine Vielzahl von Annahmen nötig. Die Methode orientiert sich an derjenigen des Bundes in den «Langfristperspektiven 2016». Ausgangslage der Modellierung waren die effektiven Aufwände 2016 von Kanton und Gemeinden. Im Bildungsbereich wurden sie anhand der Entwicklung der Kinder und Jugendlichen pro Schulstufe nach dem kantonalen mittleren Bevölkerungsszenario fortgeschrieben. Bei den Ergänzungsleistungen basiert das Szenario bis zum Jahr 2019 auf dem

Aufgaben- und Finanzplan und anschliessend auf einer Modellrechnung, die der Bund im Rahmen der EL-Reform veröffentlicht hat. Bei der IPV an WSH-Beziehende wurde die Zahl der WSH-Beziehenden aus dem Bevölkerungsszenario und den Sozialhilfequoten 2016 hergeleitet und um ein fiktives Prämienwachstum ergänzt, das aus der vom Bund geschätzten Kostenentwicklung bei der obligatorischen Krankenversicherung abgeleitet wurde. Die demografieabhängigen Szenarien zu diesen und anderen Aufgabenbereichen wie auch ihre methodischen Grundlagen sollen näher im Planungsbericht zur Motion M 237 von Michèle Graber über die langfristige Finanzierung des demografieabhängigen Ausgabenwachstums dargestellt werden.

### **5.3.2 Stark wachsende Bereiche**

Die Berechnungen zeigen, dass besonders im Bereich Ergänzungsleistungen zur AHV bis 2030 aus demografischen Gründen mit einem starken Aufwandwachstum zu rechnen ist. Dies ist auf die stark wachsende Zahl von Rentnerinnen und Rentnern zurückzuführen. Auch bei der IPV an WSH-Beziehende zeigt sich ein überdurchschnittlich starkes Wachstum. Der Aufwand steigt bis 2030 um die Hälfte. Im Gegensatz zu den Ergänzungsleistungen ist diese Entwicklung jedoch weniger von der demografischen Entwicklung als vielmehr von Annahmen zum Prämienwachstum abhängig. Die Höhe der IPV an WSH-Beziehende kann zudem durch den Kanton über die Richtprämien zu einem gewissen Grad beeinflusst werden.

### **5.3.3 Leicht wachsende Bereiche**

Die Ergänzungsleistungen zur IV hingegen zeigen im Szenario kein nennenswertes Wachstum, ihre finanzielle Bedeutung wird also im Vergleich zu anderen Aufgaben abnehmen.

Im Volksschulbereich ergeben die demografisch gesteuerten Szenarien leicht unterdurchschnittlich wachsende Aufwände. Zwar liegt das Wachstum bis 2030 etwas höher als die Entwicklung der Gesamtbevölkerung im Bevölkerungsszenario. Es liegt aber auch tiefer als das vom Bund langfristig angenommene Wachstum des Bruttoinlandprodukts, das für die Entwicklung anderer Aufgabenbereiche – unter Annahme einer insgesamt stabilen Staatsquote – relevant sein könnte. Die so ermittelten Entlastungen im Volksschulbereich in der dynamischen Perspektive sind finanziell aufgrund der Grösse des Aufgabenbereichs bedeutend, prozentual sind sie aber klein und können sich daher mit einer nur leichten Veränderung der Annahmen oder Rahmenbedingungen auch ohne Weiteres aufheben. Nimmt man beispielsweise an, dass im Volksschulbereich der Produktivitätsfortschritt um 20 Prozent hinter der Reallohnentwicklung zurückbleibt, also die Kosten pro Lernende/r langsam zunehmen, erhöht sich das Aufwandwachstum der Volksschule im Szenario fast bis auf das Wachstum der Referenzgrösse, des Bruttoinlandprodukts.

### **5.3.4 Übersicht**

Die folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse für die verschiedenen Aufgabengebiete. Unter dem Begriff «Bildung» werden die Massnahmen «Neuer Kostenteiler Volksschulbildung» und «Neuer Gemeindebeitrag Kantonsschulen» zusammengefasst, die übrigen Massnahmen im Bildungsbereich sind nicht enthalten.

|  | Betrag nach Globalbilanz | Wachstum bis 2030 in % | Wachstum bis 2030 in Fr. | Wachstum bis 2030 mit BIP | Mehrbelastung 2030 |
|--|--------------------------|------------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------|
| EL zur AHV und zur IV                                    |                          |                        |                          |                           |                    |
| • heutiger Kantonsanteil netto nach Abzug Bundesbeitrag  | 48 Mio. Fr.              | +41%                   | 19 Mio. Fr.              | 10 Mio. Fr.               | 9 Mio. Fr.         |
| IPV an WSH-Beziehende                                    |                          |                        |                          |                           |                    |
| • 50% des heutigen Betrags ohne Anrechnung Bundesbeitrag | 15 Mio. Fr.              | +52%                   | 8 Mio. Fr.               | 3 Mio. Fr.                | 5 Mio. Fr.         |
| Bildung im Basisszenario                                 |                          |                        |                          |                           |                    |
| • 25% gemäss Globalbilanz (Anteil Kanton von 25 auf 50%) | 174 Mio. Fr.             | +16%                   | 28 Mio. Fr.              | 37 Mio. Fr.               | -10 Mio. Fr.       |
| • 15% gemäss Globalbilanz (Anteil Kanton von 25 auf 40%) | 105 Mio. Fr.             | +16%                   | 17 Mio. Fr.              | 23 Mio. Fr.               | -6 Mio. Fr.        |
| Bildung im Szenario mit steigenden Kosten pro Lernende/r |                          |                        |                          |                           |                    |
| • 25% gemäss Globalbilanz                                | 174 Mio. Fr.             | +19%                   | 33 Mio. Fr.              | 37 Mio. Fr.               | -4 Mio. Fr.        |
| • 15% gemäss Globalbilanz                                | 105 Mio. Fr.             | +19%                   | 20 Mio. Fr.              | 23 Mio. Fr.               | -2 Mio. Fr.        |

Tab. 6: Übersicht dynamische Entwicklung

Lesebeispiel: Mit der Massnahme «Ergänzungsleistungen» sollen gemäss Globalbilanz 48 Millionen Franken Aufwand vom Kanton zu den Gemeinden verlagert werden. Dieser Aufwand wird gemäss demografieabhängigem Szenario bis 2030 um 41 Prozent wachsen, was 19 Millionen Franken ausmacht. Würde der Aufgabenbereich mit dem Bruttoinlandprodukt wachsen, nähme der Aufwand um 10 Millionen Franken zu. Die Differenz von 9 Millionen Franken (gerundet) ist die indirekte Mehrbelastung der Gemeinden in der dynamischen Perspektive.

### 5.3.5 Schlussfolgerungen

Die Massnahmen zur EL und IPV zeigen in der dynamischen Perspektive eine zusätzliche Belastung für die Gemeinden. Bei der Massnahme zur Bildung wird die direkte Mehrbelastung des Kantons in der dynamischen Perspektive gelindert. Im Total der untersuchten Massnahmen könnte sich der indirekte Effekt im Jahr 2030, je nach Szenario und AFR18-Variante auf zwischen 16 und 24 Millionen Franken zu Gunsten des Kantons belaufen.

Bei der Interpretation dieser Zahlen muss beachtet werden, dass es sich um eine projizierte Momentaufnahme 2030 handelt, wenn die Massnahmen bereits 2016 umgesetzt worden wären. Vor 2030 sind die Auswirkungen deutlich geringer und nach 2030 könnten sie höher sein – was nicht berechnet worden ist –, weil sich die indirekten Effekte erst im Laufe der Jahre mit den unterschiedlich hohen Wachstumsraten aufbauen. Die Zunahme zwischen 2016 und 2030 ist nicht linear.

Ein weiterer dynamischer Aspekt, der an anderer Stelle in der Vorlage beschrieben wird, ist der nach fünf Jahren auslaufende Härtefallausgleich (vgl. Kap. 2.8.5).

Es ist vorgesehen, dem Kantonsrat im Jahr 2024 einen Wirkungsbericht über die AFR18 vorzulegen.

## **6 Verfahrensfragen und Terminplan**

### **6.1 Erlassform**

Beim vorliegenden Entwurf zu einem Gesetz über die Aufgaben- und Finanzreform 18 handelt es sich um einen sogenannten Mantelerlass, mit dem die umzusetzenden Vorhaben der AFR18 beschlossen werden sollen. Ausgenommen sind das neue Gewässergesetz, die Änderungen des Gesetzes über den Finanzausgleich, die sich aus dem WB17 ergeben (vgl. separate Vernehmlassungsbotschaft) und die Besoldungsordnung für die Lehrpersonen und die Fachpersonen der schulischen Dienste. Diese Regelwerke werden mit separaten Beschlüssen geändert, deren finanzielle Auswirkungen jedoch in die Globalbilanz AFR18 eingerechnet. Der Kurztitel des Entwurfs lautet Mantelerlass zur Aufgaben- und Finanzreform 18. Der Mantelerlass fasst den Erlass und die Änderung sowie die Aufhebung von Gesetzesbestimmungen aus verschiedenen Aufgabengebieten unter einem Sammeltitle und in einem Beschluss zusammen. Mantelerlasse werden auf kantonaler Ebene als solche lediglich in der laufenden Gesetzessammlung veröffentlicht. Ihr Inhalt wird aber in die einzelnen Gesetze der Systematischen Rechtssammlung integriert.

### **6.2 Grundsatz der Einheit der Materie**

Wie bei anderen Gesetzen gilt auch beim vorliegenden Mantelerlass zur AFR18 der von Bundesrechts wegen zu beachtende Grundsatz der Einheit der Materie, der verlangt, dass zwischen den einzelnen Teilen einer Abstimmungsvorlage ein innerer sachlicher Zusammenhang besteht, der es rechtfertigt, sie den Stimmberechtigten mit einer einzigen Abstimmungsfrage zur Entscheidung vorzulegen. Umfasst eine Abstimmungsvorlage mehrere Sachfragen und Materien, ist erforderlich, dass die einzelnen Teile einen sachlichen inneren Zusammenhang aufweisen und in einer sachlichen Beziehung zueinanderstehen und dasselbe Ziel verfolgen. Da der Begriff der Einheit der Materie von relativer Natur ist und die Gewichtung einzelner Teile einer Vorlage und ihres Verhältnisses zueinander zudem vorab eine politische Frage ist, kommt den Behörden bei der Ausgestaltung von Abstimmungsvorlagen ein weiter Gestaltungsspielraum zu (BGE 111 Ia 196 E. 2b S. 198). Die Stimmberechtigten haben gemäss konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung keinen verfassungsmässigen Anspruch darauf, dass ihnen einzelne, allenfalls besonders wichtige Teile einer Vorlage gesondert zur Abstimmung vorgelegt werden; sie müssen sich vielmehr auch dann für die Gutheissung oder Ablehnung der ganzen Vorlage entscheiden, wenn sie nur mit einzelnen Vorschriften einverstanden sind beziehungsweise nur einzelne Vorschriften ablehnen (BGE 129 I 366 E. 2.3 S. 371 ff.).

Die im Entwurf eines Gesetzes über die Aufgaben- und Finanzreform 18 vorgesehenen Gesetzesänderungen sind Teile einer gesamtheitlichen Überprüfung und Entflechtung der Finanz- und Aufgabenströme zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Um den finanziellen Entwicklungen von Kanton und Gemeinden in den letzten Jahren (vgl. Kap. 1.3) gerecht zu werden, soll für den Kanton unter dem Strich ein Plus von 20 Millionen Franken resultieren. Nur mit einem bereichsübergreifenden und gleichzeitigen Vollzug können diese festgelegten Ziele der AFR18, insbesondere der Grundsatz, dass jede Staatsebene ihre Leistungen selber finanziert, erreicht werden. Sämtliche im vorliegenden Entwurf zusammengefassten Gesetzesänderungen sind auf diese Ziele ausgerichtet. Der Grundsatz der Einheit der Materie wird damit mit diesem Entwurf gewahrt.

### **6.3 Terminplan**

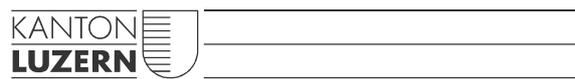
Die Vernehmlassung dauert vom 3. Mai 2018 bis am 6. Juli 2018. Danach ist die Vorlage zu überarbeiten. Anschliessend wird der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Botschaft unterbreiten. Die Beratungen sind für die Dezembersession 2018 und die Januarsession 2019 vorgesehen. Werden am Bildungskostenteiler Änderungen vorgenommen, ist vorgesehen, den Mantelerlass AFR18 dem obligatorischen Referendum zu unterstellen.

### **7 Entwürfe**

vgl. Entwurf des Mantelerlasses AFR18 und Entwurf der Besoldungsordnung

**Verzeichnis der Beilagen**

- Anhang 1 Globalbilanz Totale 40:60 (Version 2018-04-18-01)
- Anhang 2 Globalbilanz Gemeinden 40:60 (Version 2018-04-18-01)
- Anhang 3 Globalbilanz Totale 50:50 (Version 2018-04-18-02)
- Anhang 4 Globalbilanz Gemeinden 50:50 (Version 2018-04-18-02)
- Anhang 5 Entlastung Gemeinden beim Wasserbau und baulichen Unterhalt



**Finanzdepartement**

Bahnhofstrasse 18  
6002 Luzern

Telefon 041 228 55 47  
[info.fd@lu.ch](mailto:info.fd@lu.ch)  
[www.lu.ch](http://www.lu.ch)