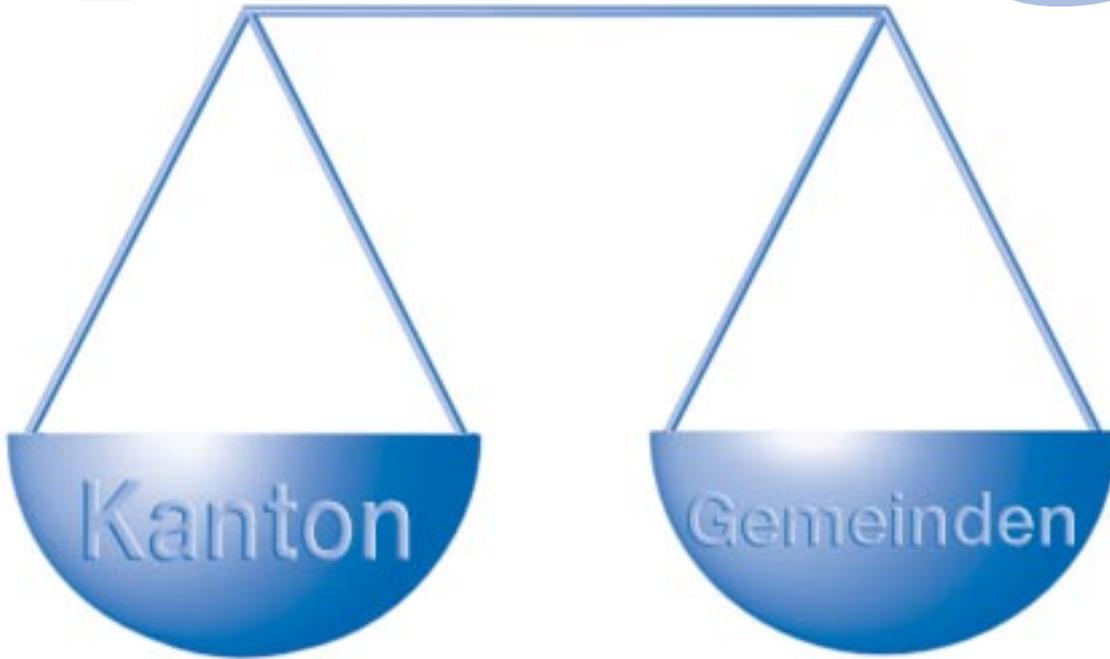


INFO

Gemeindereform 2000+

April 2004



«FINANZREFORMEN 08» DES KANTONS LUZERN

«WIR MÜSSEN EINE GERECHTE LÖSUNG FINDEN»

Im Kanton Luzern stehen mehrere finanzpolitisch wichtige Ereignisse an. Sie haben bedeutende Auswirkungen auf die Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden. Es ist im Interesse aller, wenn die Umsetzung dieser Vorhaben geplant und in Absprache beider Partner abläuft. Dazu wurde das Projekt «Finanzreformen 08» lanciert. Kurt Stalder, Finanzverwalter des Kantons, hat die Projektleitung inne.

In der Projektorganisation des Grossprojektes nehmen die Gemeinden durch die Vertretung des Verbands Luzerner Gemeinden (VLG) Einsitz. Ein eher ungewöhnliches Vorgehen.

Kurt Stalder: Bei diesem Projekt geht es unter anderem um die Umsetzung der NFA des Bundes, wo die Aufgaben neu verteilt werden. Aufgabenerfüllung und Finanzhaushalte sind eng verknüpft zwischen dem Kanton

und den Gemeinden, weil diese Aufgaben zum Teil gemeinsam erfüllt und finanziert werden. Kommt es zu Veränderungen, dann sind beide Seiten betroffen. Deshalb ist ein gemeinsames Vorgehen richtig.

Was ist der Grund für diese neue Vorgehensweise?

Hier spielen Erfahrungen mit, die im Zusammenhang mit Luzern'99 gemacht worden sind. Die Regierung hatte dieses

Es braucht die Kräfte aller

«Ein starker Kanton, mit starken Gemeinden»: So lautet das Motto der Gemeindereform Luzern 2000+. In seinem Leitbild hat der Regierungsrat zudem festgehalten, dass er die Finanzen, die anfangs der 90er-Jahre aus dem Gleichgewicht geraten sind, wieder ins Lot bringen will. Deshalb hat er das Sparpaket erarbeitet. Mit der Revision des Steuergesetzes will er einen weiteren Schritt tun, um die steuerliche Belastung dem schweizerischen Mittelfeld anzunähern.

Der Kanton will auch starke Gemeinden. Diesem Zweck dient das Projekt Gemeindereform 2000+. Der neue kantonale Finanzausgleich ist seit 2003 in Kraft. Die Solidarität der Gemeinden wird dadurch gestärkt. Dem gleichen Ziel dient auch die neue Finanz- und Aufgabenteilung auf Bundesebene (NFA). Damit sollen die Kantone gestärkt werden.

Diese Projekte bei Bund und Kantonen haben starke Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden. Die Umsetzung ist anspruchsvoll und fordert die Kräfte aller Beteiligten. Deshalb haben der Kanton und der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) in enger Zusammenarbeit das Projekt «Finanzreformen 08» eingeleitet. Bis 2008 wollen wir das Projekt partnerschaftlich und fair umsetzen.



Kurt Meyer
Schultheiss

Projekt lanciert und die Gemeinden sind dabei vor Tatsachen gestellt worden. Das hat verständlicherweise zu einem Aufschrei geführt. Als Antwort ist der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) entstanden und seither hat der Kanton einen Partner, mit dem er in Gemeindefragen verhandeln kann. Der Kanton hat gelernt, dass Reformen in dieser Grösse gemeinsam angepackt werden müssen, weil es sonst eher zu Konfrontationen kommt, was guten Lösungen abträglich ist.

Das Projekt «Finanzreformen 08» ist ein sehr ehrgeiziges Projekt: NFA Bund, Steuergesetzrevisionen bei Bund und Kanton, Aufgabenzuteilung Kanton-Gemeinden und noch anderes mehr. Wird es nicht überladen?

Nach der Ablehnung des Steuerpakets des Bundes müssen Lösungen bei der Familienbesteuerung, den Tarifen, bei der Unternehmensbesteuerung gefunden werden. Mit dem neuen kantonalen Finanzausgleich, der ab 2003 in Kraft ist, wirken sich solche Revisionen direkt auf die Gemeindehaushalte aus. Diese Auswirkungen müssen angeschaut werden und erfordern – je nach dem – eine Anpassung beim Finanzausgleich. Aber auch die NFA beim Bund und die Aufgabenzuteilung Kanton-Gemeinden stehen in engem Zusammenhang zueinander. Auf beiden Ebenen sind die gleichen Aufgabenbereiche betroffen und müssen miteinander umgesetzt werden.

Das Steuerpaket des Bundes ist am 16. Mai 2004 von der Schweizer Bevölkerung abgelehnt worden. Was ändert für den Kanton Luzern?

Wir haben die Chance, die Steuerrechtsrevision gezielt nach kantonalem Interesse zu gestalten. Bei der abgelehnten Vorlage hätten wir die Vorschläge des Bundes übernehmen müssen. Jetzt haben wir die Möglichkeit, eigene Schwerpunkte zu setzen: nämlich auf die der Entlastung der Familien, der unteren Einkommen, des Mittelstandes.



Kurt Stalder, Finanzverwalter

Vom Bund her kommt zudem die Unternehmenssteuerreform. Diese wird der Kanton integral übernehmen müssen, denn hier besteht ein gesamtschweizerischer Handlungsbedarf.

Die Unternehmensbesteuerung hat im Kanton Luzern ebenfalls Priorität. Wie kommt diese Gewichtung zustande?

Bei dieser Prioritätensetzung sind sich

**«OHNE NFA WÜRDEN DIE
ZENTRALISIERUNG GEFÖRDERT,
DIE KANTONE WÜRDEN ZU
VOLLZUGSORGANEN»**

fast alle einig, das hat die Vernehmlassung gezeigt: Die Wirtschaft muss gestärkt werden. Eine Massnahme dafür ist die Unternehmenssteuerreform. Bezahlen die Firmen weniger Steuern, kann vermehrt in die eigene Firma investiert werden. Das bewirkt zusätzliche Arbeitsplätze mit zusätzlichen Lohnzahlungen, was wiederum andere Einnahmen – Steuern, AHV, IV usw. – generiert.

Von der NFA Bund profitiert der Kanton mit rund 60 Mio. Franken. Sind sie selber optimistisch, dass sie am 28. November 2004 angenommen wird?

Einwohnerinnen und Einwohner haben in der Regel eine starke Affinität zum Kanton. Kantone sind ein starker Ausdruck des schweizerischen föderalistischen Systems. Die NFA sichert dieses System, indem sie die Kantone stärkt. Ohne sie würde die schleichende Zentralisierung gefördert, die Kantone würden immer mehr bloss Vollzugsorgane des Bundes. Hier gibt die NFA Gegen-

steuer. An der Eigenständigkeit der Kantone haben Einwohnerinnen und Einwohner Interesse.

Was sind die negativen Auswirkungen einer Zentralisierung?

Der Zentralismus provoziert mehr Perfektionismus und weniger gezielte Angebote und das bedeutet eine Verteuerung der Infrastruktur und Verwaltungen. Das zahlen am Ende die Stimmberechtigten. Schweden, Holland, die BRD – das sind relativ zentralisierte Staaten mit einer hohen Steuerbelastung.

Der Prozess der Dezentralisierung wurde durch den Kanton Luzern mit der Gemeindereform 2000+ bereits eingeleitet.

Genau, die Gemeindereform hat auch zum Ziel, die Aufgaben auf eine möglichst tiefe Ebene zu geben. Denn je näher sie beim Auftraggeber sind – also bei den Stimmberechtigten –, desto günstigere Lösungen gibt es.

Die 60 Mio. Franken der NFA sollen für den Abbau von Schulden, für Steuer-senkung und Haushaltsausgleich eingesetzt werden.

Die Regierung will die Mittel gezielt einsetzen und nicht via Ausgabenprojekte wieder verpuffen lassen. Der Kanton Luzern ist von drei so genannten Steueroasen umgeben: Die Kantone NW, SZ und ZG sitzen uns vor der Nase und ziehen gute Steuerzahlerinnen und Steuerzahler an und z.T. vom Kanton Luzern auch ab. Können wir diese Gelder wie vorgesehen einsetzen, dann nähert sich unsere Steuerbelastung den umliegenden Kantonen an. Damit würde der Kanton Luzern als Wohnkanton und Unternehmensstandort attraktiver.

Die NFA bringt eine riesige organisatorische Arbeit für die Kantone mit sich.

Ja, es gilt die gesamte Gesetzgebung anzupassen. Rund 50 Gesetze und Verordnungen sind mit neuen Vorschriften zu gestalten und z.T. sind diese Vor-

schriften auf der kantonalen Ebene zu lösen und umzusetzen.

Was heisst das für den Kanton?

Es gibt z.B. neue Formen der Arbeitsaufteilung. Der Kanton wird mit verschiedenen Institutionen zusammen die Aufgaben wahrnehmen und mit ihnen Leistungsvereinbarungen aushandeln und abschliessen. Es wird ein neues System sein: neue Gesetzgebung, Konzepte, Umsetzung in den Institutionen, Globalbudget mit Controlling usw.

Und weil die NFA mit der Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden eng verknüpft ist und auch noch Steuergesetzrevisionen und weitere finanzpolitische Projekte anstehen, soll alles auf 2008 umgesetzt werden, auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der NFA. Das ist zeitlich sehr eng bemessen.

Deshalb haben wir uns schon an die Arbeit gemacht und eine Projektorganisation noch vor der Abstimmung zusammengestellt. Soll die NFA 2008 in Kraft treten, muss die Gesetzgebung des Kantons bis Frühling 2007 bereit sein, damit der Vollzug klappt und weil alle Betroffenen – Gemeinden, Institutionen, Kanton – budgetieren müssen. Es bleibt in der Tat nicht viel Zeit für diese umfassende Arbeit. Mit der Umsetzung werden wir nach der Abstimmung sofort beginnen.

In die Projektorganisation sind die Gemeinden einbezogen. Welches ist ihre Aufgabe?

Sie begleiten das Projekt materiell: Sie nehmen Stellung zu Vorschlägen, helfen mit bei den Gesetzesentwürfen und auch eine finanzielle Auslegeordnung Kanton-Gemeinden wird in der Projektorganisation stattfinden. Dann hat der VLG eine sehr wichtige Rolle bei der Meinungsbildung innerhalb der Gemeinden. Er muss seine Fachverbände in die Diskussion einbeziehen und die Meinungen in den Gemeinden konsolidieren.

Sie haben angekündigt, dass eine gerechte Lösung ausgearbeitet werden soll.

Die verschiedenen Finanzprojekte sind eng miteinander verknüpft, auch die finanziellen Konsequenzen, die sich daraus ergeben. Deshalb können sie nur zusammen und in gemeinsamer Auseinandersetzung von Kanton und Gemeinden erfolgen. Am Ende wird eine Globalbilanz resultieren. Daraus wird ersichtlich, wie die Gelder zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt werden. In einem weiteren Schritt wird analysiert werden müssen, wie die einzelnen Gemeinden und Regionen betroffen sind, was allenfalls im Finanzausgleich

berücksichtigt werden muss. Es ist möglich, dass in den finanziellen Töpfen im Finanzausgleich eine Anpassung vorgenommen werden muss.

Was heisst «gerechte Aufteilung»?

Eine gerechte Verteilung ist für mich gegeben, wenn sowohl bei der Aufgabenteilung wie auch bei der Verteilung der Finanzen zwischen Kanton und Gemeinden wie heute eine ungefähr hälftige Aufteilung von Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortung und Finanzen stattfindet.

Interview: Bernadette Kurmann

STEUERFUSSABTAUSCH WIRD AUSGESCHLOSSEN

Der Regierungsrat erachtet den Steuerfussabtausch als kein probates Mittel für den Ausgleich der neuen Finanzströme zwischen Kanton und Gemeinden und hat entschieden, darauf zu verzichten. Zum einen, weil eine Verschiebung bei den Einnahmen befürchtet wird, die zum Nachteil bei der Aufgabenerfüllung in den Gemeinden führen könnte. Heute verteilen sich die Staatseinnahmen ungefähr je hälftig auf die Gemeinden und den Kanton. Erhielte der Kanton $\frac{3}{5}$ aller Steuer- und Staatseinnahmen, würde das zu einer Abwertung der Aufgabenerfüllung in den Gemeinden führen. Zum anderen ist diese Lösung auch politisch problematisch, weil das Interesse der Gemeinden an Steuerfragen abnähme. Heute sind die Gemeinden in Sachen Steuerrecht Verbündete des Kantons. Sind die beiden Ebenen ungleichmässig betroffen, müsste der Kanton alleine die steuergesetzliche Verantwortung übernehmen.

Ein weiterer Grund für die Ablehnung des Steuerfussabtausches ist die steuerliche Situation im Kanton. Im Moment ist er im Begriff, die Steuer-

belastung zu senken und seinen Finanzhaushalt zu sanieren. Ein Steuerabtausch hätte die gegenteilige Wirkung zu Folge. Die steuerliche Attraktivität würde kleiner, weil anzunehmen ist, dass nicht alle Gemeinden das Steuerniveau absenken würden. Zudem ergäben sich bei den stärkeren Gemeinden grössere Ausfälle als bei den kleineren. Meggen z.B. liefert heute $\frac{2}{3}$ des Steuerertrages an den Kanton ab, die Gemeinde selbst behält $\frac{1}{3}$. Mit dem Steuerfussabtausch behielte diese Gemeinde nur noch $\frac{1}{4}$ der Einnahmen. Das hätte für die Gemeinde selbst, aber auch für den Kanton, sehr negative Folgen.

Die Lösung für den Ausgleich der Finanzströme zwischen Kanton und Gemeinden wird – wie in der Vergangenheit schon praktiziert – bei Ausgleichstöpfen gesehen. Dazu werden Aufgabenbereiche, die als Verbundaufgabe wahrgenommen werden, benutzt: Ergänzungsleistungen, Prämienverbilligung, Heimfinanzierung, Volksschulbildung, bei denen der Verteilungsschlüssel neu ausgehandelt wird.

FINANZREFORMEN 08 UND DIE SICHT DES VLG

«IM GRUNDSATZ STIMMEN WIR ZU, ABER ...»

Das Projekt «Finanzreformen 08» soll partnerschaftlich umgesetzt werden. Die Vorstellungen des Kantons sind an mehreren Veranstaltungen aufgezeigt worden. Der Verein Luzerner Gemeinden VLG stimmt diesen im Grundsatz zwar zu. Doch in einigen Punkten setzt er andere Akzente als der Kanton.

Übereinstimmung zwischen Kanton und VLG besteht bezüglich der Projektorganisation «Finanzreformen 08», der Forderung nach Transparenz und der Beibehaltung der Kriterien, wie sie für die Gemeindereform 2000+ formuliert worden sind. Weiter möchte auch der VLG das Projekt in einer Gesamtschau angehen: «Es sollen keine Präjudizien geschaffen werden, indem einzelne Projekte vorgezogen werden», erklärt VLG-Präsident Ruedi Amrein.

Die Kriterien sind richtig

Das AKV-Prinzip soll beibehalten und die Aufgaben so dezentral wie möglich angesiedelt werden. In den Arbeitsgruppen «Soziales und gesellschaftliche Integration» und «Kultur» aber zeigt sich, dass diese Forderungen nicht immer leicht umzusetzen sind, weil sich die einzelnen Kriterien bisweilen gegenseitig ausschliessen oder widersprechen. Die Kriterien sind z.T. umstritten, weil bei einer Dezentralisierung der Aufgaben ein Leistungsabbau befürchtet wird.

Ruedi Amrein kennt diese Diskussion und stellt bei den Gemeinden diesbezüglich einen gewissen Wankelmut fest. Sie forderten einerseits zwar Autonomie, hätten es andererseits aber lieber, wenn der Kanton Aufgaben übernimmt, weil er dann auch die Kosten tragen müsse: «Wir vom VLG stehen hinter dem Kriterium AKV, weil es im Ansatz richtig ist. Man kann nicht von Fall zu Fall sagen: Das kostet etwas und deshalb muss es der Kanton machen, den Rest übernehmen wir. Es bedingt aber eine Diskussion über die Verteilung der Mittel.»

Erhalten, weil sinnvoll

Der VLG will den Gemeinden Aufgaben erhalten, weil sie dort sinnvoll angesiedelt sind: «Sie sind in der Nähe der Einwohnerinnen und Einwohner und erfahren so die stärkste Kontrolle. Wer

eine Leistung bezahlen muss, schaut sehr genau hin, welche Aufgaben er oder sie für sich fordert. Gleichzeitig gibt eine klare Aufgabenzuteilung den Gemeinden auch Autonomie und Handlungsspielraum.»

Der VLG-Präsident glaubt, dass es Lösungen gibt, bei denen sich die Prinzipien vereinbaren lassen. Im Zusammenhang mit der Vorvernehmlassung zum Projekt «Soziales und gesellschaftliche Integration» hat sich beim VLG eine Arbeitsgruppe gebildet, die solche Fragen aufgreift. «Wir werden studieren, wie diese Lösungen aussehen

**«ES SOLLEN KEINE PRÄJUDIZIEN
 GESCHAFFEN WERDEN,
 INDEM EINZELNE PROJEKTE
 VORGEZOGEN WERDEN.»**



Ruedi Amrein, VLG Präsident

können und sie in die Projekte Aufgabenzuteilung und Finanzreformen 08 tragen.»

Diskussion ermöglichen

Eine andere Einstellung als der Kanton hat der VLG zum Steuerfussabtausch: «Man sollte diese Möglichkeit nicht im Vorneherein ausschliessen. Im Finanzausgleich ist sehr viel in Richtung Gemeinden verschoben worden, im Volksschulbereich gibt es Verwerfungen zwi-

schen den Gemeinden. Vielleicht sind wir am Ende froh, wenn wir noch ein Mittel für den Ausgleich finden», meint Amrein. Aber Verschiebungen in der extremen Form von 0.4 Steuereinheiten sind auch für ihn nicht realistisch.

Amrein leuchten die Argumente ein, die der Kanton gegen einen Steuerfussabtausch anführt, gleichzeitig ist er aber der Meinung, dass die ganze Situation sehr viel komplexer ist als dargestellt: «Am Ende müssen die Auswirkungen auf den Finanzausgleich berücksichtigt werden und dabei gilt es zu schauen, wie im Detail die Gemeinden betroffen sind.»

Kein Sparpaket

Eine Angst wurde an den Veranstaltungen in Hochdorf, Wolhusen und Schenkon mehrmals formuliert, nämlich, dass sich das Projekt «Finanzreformen 08» als verstecktes Sparpaket auf Kosten der Gemeinden entpuppen könnte. Von solchen Vermutungen distanziert sich Amrein klar: «Genau das wollen wir ja mit der gemeinsamen Projektorganisation verhindern.» Er verweist auf die Möglichkeit, dass das Projekt einer Abstimmung Stand halten muss: «Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verstehen sich mehr der Gemeinde als dem Kanton zugehörig und nehmen Defizite beim Kanton eher in Kauf als bei der Gemeinde. Schon aus diesem Grund bin ich sicher, dass das Paket eher zu Gunsten der Gemeinden ausfallen wird.» Zudem hat Amrein beim Regierungsrat eine Zurückhaltung festgestellt, Lasten auf die Gemeinden zu übertragen, das habe sich beim Sparpaket deutlich gezeigt: «Vielleicht liegt der Grund bei der Zusammensetzung des neuen Regierungsrates, vielleicht auch daran, dass sich die Gemeinden heute via VLG stärker formieren», mutmasst Ruedi Amrein. Sicher ist für ihn, dass auch der neue Finanzausgleich eine Rolle spielt: «Vorher hatte der Kanton die Finanzausgleichsgemeinden leichter hinter sich. Inzwischen sind sie unabhängiger und dadurch finden die Gemeinden leichter zu einem gemeinsamen Nenner.»

Bernadette Kurmann