



Herbert Lustenberger, Beauftragter für den Finanzausgleich Erste Erfahrungen mit der neuen Aufgabe

Seit Februar 2012 ist Herbert Lustenberger nicht nur Gemeinderat von Ebikon, sondern auch die verantwortliche Person für den Finanzausgleich beim Amt für Gemeinden. Inzwischen sind die Zahlungen für das Jahr 2013 berechnet und bekannt gemacht. Welches waren seine Erfahrungen?

Sie sind seit Februar zuständig für den Finanzausgleich beim Kanton Luzern. Was qualifiziert Sie für diese Funktion?

Herbert Lustenberger: Zum einen verfüge ich über eine langjährige Erfahrung als Finanzverantwortlicher der Gemeinde Ebikon. Zum anderen war ich für den Verband Luzerner Gemeinden seit der Erarbeitung des neuen Finanzausgleichs Mitglied der Arbeitsgruppe; später durfte ich in die Projektsteuerung wechseln.

Der Finanzausgleich hat zum Ziel, die finanziellen Unterschiede der Gemeinden auszugleichen. Gelingt ihm das?

Ich bin der Meinung, dass das gelingt. Gemeinden erhalten Erträge, die sie nicht selber generieren können über den Ressourcenausgleich ausgeglichen. Bei Aufgaben, wo überdurchschnittliche Ausgaben anfallen, leistet der Finanzausgleich Hilfestellung, um diese Ausgaben abzufedern.

Ein weiteres Ziel des Finanzausgleichs ist es, die finanzielle Autonomie der Gemeinden zu erhalten. Wird das eingelöst?

Bezüglich der Finanzen gelingt das, weil die Gemeinden mit dem neuen Finanzausgleich Gelder zur Verfügung erhalten, die nicht mehr zweckgebunden sind. Sie können sie nach ihren individuellen Bedürfnissen einsetzen. Das ermöglicht ihnen eine Art von Autonomie.

Für den Ausgleich besorgt

Es ist die zentrale Aufgabe von Regierungsrat und Kantonsrat, für einen gerechten Ausgleich zwischen den Regionen, den Gemeinden und dem Kanton und den Gemeinden zu sorgen. Es geht dabei um nichts weniger als um die Solidarität innerhalb unseres Kantons. Dies ist eines der drei erklärten Ziele unserer Kantonsstrategie. Um diesen Auftrag zu erfüllen, arbeiten wir intensiv mit unseren Partnern, den Regionen und Gemeinden zusammen, und wir haben dafür auch wichtige Gefässe des Aus-

gleichs geschaffen: den Finanzausgleich, die Sonderbeiträge an Einzelgemeinden, die Strukturreform, die Neue Regionalpolitik und die regionalen Entwicklungsträger. Seit der Revision des Finanzausgleichsgesetzes im Jahr 2003 wirkt er erfolgreich. Bereits zweimal wurde er auf seine Wirkung überprüft, und immer wieder wurde er den neuen Erkenntnissen entsprechend angepasst. Er geniesst inzwischen eine hohe politische Akzeptanz. Über eine Anpassung im Finanzausgleichsge-

setz wird die Bevölkerung am 25. November 2012 abstimmen. Auch hier geht es um einen Ausgleich: um die Gleichbehandlung aller Gemeinden bei Fusionen und der kommunalen Zusammenarbeit.

Yvonne Schärli-Gerig,
Kantonspräsidentin



Als Gemeinderat von Ebikon sind Sie ein Vertreter der Agglomeration. Bestehen bei der Verteilung der Finanzausgleichsgelder möglicherweise Interessenskonflikte?

Ich bin ein Vertreter einer Agglomerationsgemeinde mit rund 12 500 Einwohnerinnen und Einwohnern, die kaum vom Finanzausgleich profitiert oder Gelder abgeben muss. Wir erhalten pro Einwohner etwas mehr als zehn Franken. So gesehen kann ich mit gutem Gewissen sagen, dass ich einen neutralen Status einnehme und alle Gemeinden vertreten kann.

Braucht es für die neue Aufgabe bestimmte Voraussetzungen, z. B. ein Einfühlen in die verschiedenen Gemeinden?

Es ist von Vorteil, wenn ein politisches Sensorium vorhanden ist. In der jahrelangen Arbeit für den Finanzausgleich habe ich mitbekommen, wo die Probleme der unterschiedlichen Gemeinden liegen. Ich habe erfahren, wo die kleinen Gemeinden der Schuh drückt, aber auch umgekehrt: Ich habe mitbekommen, wo die Stadt und die Agglomerationsgemeinden ihre Nöte haben.

Wo liegen die jeweiligen Probleme?

Bei den kleinen Gemeinden liegt die Schwierigkeit dort, dass sie alle Aufgaben in kleinen Einheiten erfüllen müssen und die sogenannten Skaleneffekte wenig ausnützen können. Viele kleine Gemeinden haben wenige Ressourcen, die werden via Finanzausgleich ausgeglichen. Dazu kommen die Faktoren Topografie: Hügel, Gebirge, Fließgewässer usw. Bei den grossen Gemeinden ist es die Problematik der Verdichtung: Verkehr, Gemeindestrassen, Freiraum. Von der grossen Aufgabe rund um die gesetzliche Fürsorge sind die grossen Gemeinden mit einer hohen Einwohnerzahl überdurchschnittlich betroffen.

Sie haben erstmals die Gelder des Finanzausgleichs für das Jahr 2013 berechnet und bekannt gegeben. Wie sind Sie dabei vorgegangen?

Ich war in der glücklichen Lage, dass ich einerseits den Finanzausgleich gut gekannt habe. Dann wurde ich von meinem Vorgänger, Otto Troxler, gut dokumentiert. Damit

war es möglich, die Abläufe zu studieren und meine Arbeit zu tätigen.

Sind Sie dabei auch an Grenzen gestossen?

Die Herausforderung lag weniger beim Fachwissen oder der Materie. Aber ich musste mit der neuen EDV-Technik umgehen, die wir auf der Gemeinde Ebikon nicht kennen. Dann musste ich mit dem Neuanfang beim Kanton lernen, mich neu zu organisieren zwischen den zwei Arbeitsplätzen in der Gemeinde Ebikon und beim Kanton. Das Zeitmanagement war eine Herausforderung und gelingt inzwischen ganz ordentlich.

Arbeitet der Verantwortliche für den Finanzausgleich beim Kanton Luzern ganz alleine im Kämmerlein für sich?

Nein, es besteht eine intensive Zusammenarbeit mit LUSTAT. Ich konnte auf ein enormes Fachwissen zurückgreifen. Und natürlich: Wer diese Arbeit zum ersten Mal macht, braucht etwas mehr Zeit und zusätzliches Engagement, damit die Termine eingehalten werden können.

«Neu bin ich kein Interessensvertreter mehr. Die Diskussion werde ich anderen überlassen.»

Bei den Auszahlungen der Gelder aus dem Finanzausgleich für das Jahr 2013 gibt es Veränderungen durch Anpassungen, die aus dem Wirkungsbericht 2009 stammen. Welcher Art sind diese Veränderungen?

Nach der Revision des Finanzausgleichsgesetzes erhalten gegenüber früher alle Gemeinden eine einheitliche Mindestausstattung. Die fehlenden Erträge werden unabhängig der Grösse einer Gemeinde bis zum Prozentsatz von 86,4 ausgeglichen. Die zweite grössere Anpassung besteht darin, dass bei der Anrechnung der Ressourcen Veränderungen bei den Kriterien vorgenommen wurden.

Sie sprechen jetzt von den Einnahmen. Wie verhält es sich bei den Ausgaben?

Auch hier gab es Veränderungen. Seit 2011 sind die Auswirkungen der Pflegefinanzie-



rung spürbar. Deswegen wurden 2 Millionen Franken vom topografischen Ausgleich zum Soziallastenausgleich verschoben, und der Kanton hat einen zusätzlichen Beitrag von 4 Millionen Franken ins System eingeschossen.

Weshalb wird die Pflegefinanzierung neu ab 2013 via Finanzausgleich abgegolten?

Die Pflegefinanzierung basiert auf einer Bundesgesetzgebung. Darin wurde festgelegt, dass die betagten Personen, die in einem Heim wohnen, nicht übermässig finanziell belastet werden. Diese Entlastung ist jetzt von der öffentlichen Hand zu tragen. Im Kanton Luzern sind dafür die Gemeinden zuständig. Für diesen Zweck mussten im Finanzausgleich neu ein Ausgleich und damit Geld zur Verfügung gestellt werden.

Die Änderungen durch die Revision des Finanzausgleichsgesetzes sind in den Ausgleichszahlungen für das Jahr 2013 bereits berücksichtigt. Wie zeigen sich die Auswirkungen zahlenmässig?

Wegen der Gleichbehandlung im Finanzausgleich aller Gemeinden erhalten nun grosse Gemeinden mit weniger hohen Erträgen und einem überdurchschnittlichen Anteil an über achtzigjährigen Personen Unterstützung aus dem Finanzausgleich. Vorher wurden kleine Gemeinden bis zu 95 Prozent unterstützt, jetzt alle mit 86,4 Prozent. Die zweite Auswirkung zeigt sich beim topografischen Lastenausgleich, wo der Topf um 2 Millionen Franken verringert wurde. Entsprechend liegen die Auszahlungen für den topografischen Lastenausgleich etwas tiefer. Hier verlieren vor allem die ländlichen Gemeinden.

Der Einführung der einheitlichen Mindestausstattung ging ein langer politischer Prozess voraus. Wie kam dieser Entscheidung zustande?



Bei der Einführung des neuen Finanzausgleichs 2003 mussten politische Konzessionen gemacht werden, damit das neue System eingeführt werden konnte. Bereits zu Beginn war klar, dass zu einem späteren Zeitpunkt Justierungen vorzunehmen sind. In den Wirkungsberichten wurde auch festgestellt, dass sich die Ungleichbehandlung der Gemeinden nicht rechtfertigen lässt.

Sie haben sehr viele unterschiedliche Gemeinden kennen gelernt. Wie geht es den Gemeinden?

Es ist feststellbar, dass der finanzielle Spielraum der Gemeinden seit 2007 kontinuierlich abgenommen hat. Die Rechnungsergebnisse aller luzerner Gemeinden sind seither rückläufig. Ab 2007 erhielten die Gemeinden zusätzliche Aufgaben.

Mit welchen Konsequenzen?

Ich gehe davon aus, dass die Gemeinderäte sich seit geraumer Zeit Überlegungen machen, wie diese Negativspirale zu durchbrechen ist. Leistungsangebot, Sparprogramme, Steuerfussentwicklung, Entwicklungsstrategien sind Themen, die sicher wiederkehrend am Gemeinderatstisch besprochen werden.

Wie geht es dem Kanton?

In den letzten sieben Jahren konnte der Kanton Luzern positive Rechnungsabschlüsse ausweisen. Damit hat sich ein finanzieller Spielraum ergeben. Für die nächsten Jahre gilt aber das Gleiche wie bei vielen Gemeinden. Härtere Zeiten sind angesagt.

Auf 2013 ist ein neuer Wirkungsbericht zum Finanzausgleich fällig. Erste Arbeiten wurden bereits gestartet.

Genau. Wir sind am Erstellen des Projektbeschreibs. Aus dem Wirkungsbericht 2009 gibt es Pendenzen, die im neuen Wirkungsbericht entweder aufgearbeitet oder als erledigt bezeichnet werden müssen. Dann be-

stehen von VLG- und Kantonsseite Ideen, die im Wirkungsbericht beraten sein wollen. In den Beratungen des letzten Wirkungsberichts wurde die systemfremde Verknüpfung im Bildungslastenausgleich zwischen Schülerintensität und Ressourcenpotenzial aufgeschoben. Diese Pendenz gilt es jetzt nochmals aufzunehmen. Weiter sind auch die Auswirkungen des Asylwesens zu prüfen und zu überlegen, ob sie ein Thema für den Finanzausgleich sind. Daneben ist zu überlegen, ob die zentralörtlichen Lasten, z.B. in der Stadt Luzern, im Finanzausgleichssystem in einer andern Form abzubilden sind. Wir werden uns im neuen Wirkungsbericht all dieser Themen annehmen.

Sie sind zwar nicht neu in der Arbeitsgruppe Finanzausgleich, aber in einer völlig neuen Rolle. Gibt es da für Sie besondere Herausforderungen?

Bis heute war ich in den Beratungen der Arbeitsgruppe ein Gemeindevertreter und musste und wollte alle Luzerner Gemeinden vertreten. Neu bin ich kein Gemeindevertreter mehr, sondern der Sachverantwortliche, der eine neutrale Haltung einzunehmen hat. Ich stelle alleine die Unterlagen bereit, gebe Inputs, aber ich bin kein Interessenvertreter mehr. Die finanzpolitische Diskussion werde ich anderen überlassen.

Wie beurteilen Sie über alles gesehen den Finanzausgleich als Gemeindevertreter einer Gemeinde, die weder profitiert vom Finanzausgleich noch einzahlt. Ist es ein sinnvolles Gefäss?

Unbedingt. Jedes öffentliche Gebilde muss in verschiedener Hinsicht für einen Ausgleich besorgt sein. Das gilt auch zwischen besser gestellten Gemeinden und finanziell schwächeren. Ich bin froh um diesen neuen Finanzausgleich im Kanton Luzern, der diesen Ausgleich sehr gut wahrnimmt.

Das Modell des kantonalen Finanzausgleichs stammt vom Bund und wurde auf den Kanton Luzern angepasst. Auf Schweizerbene gibt es immer wieder Geplänkel zwischen Geber- und Empfänger-kantonen. Warum ist davon im Kanton Luzern kaum etwas zu hören?

Wir haben tatsächlich weniger Diskussionen, weil Vertreter auch von besser situier-

ten Gemeinden die Notwendigkeit zum Ausgleich sehen. Dazu kommt, dass die Abschöpfung derart ausgestaltet ist, dass die Gebergemeinden damit leben können.

«Jedes öffentliche Gebilde muss für einen Ausgleich besorgt sein.»

Zurück zu den ersten Zahlungen: Sind bei Ihnen Echos eingetroffen?

Nur ganz wenige. Es gab keine Beschwerden; die ganze Sache ging ruhig über die Bühne.

Warum eigentlich braucht es jedes Jahr wieder neue Berechnungen für den Finanzausgleich. Welches sind die Schwierigkeiten dabei?

Einzelne Indikatoren für die Berechnungen der Ausgleichszahlungen ändern jedes Jahr, wie z.B. Steuerertrag, Anzahl Kinder, Hochbetagte. Das ist eine rechnerische Fleissarbeit. Daneben war die Umsetzung der Revision des Finanzausgleichsgesetzes eine Herausforderung. Wenn neue Indikatoren eingeführt und gleichzeitig Gelder eingeschossen oder umverteilt werden, dann fehlt in der Regel an irgendeinem Ort etwas. Einer Gemeinde wird mehr ausbezahlt, der anderen weniger. Das zeigt sich am Beispiel 2013, wo die Gemeinden solche Veränderungen feststellen müssen. In der vorgängigen Beratung führte das zu Diskussionen. Nachdem das Parlament die Revision verabschiedet hatte, jedoch kaum mehr.

Interview: Bernadette Kurmann



Wie funktioniert der Finanzausgleich?

Der neue Finanzausgleich ist seit 2003 in Kraft: Es konnte ein Ausgleich hergestellt werden zwischen der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden und ihrer unterschiedlichen Steuerbelastungen. Aber wie funktioniert das Modell genau?

Der Luzerner Finanzausgleich orientiert sich am Modell der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Er besteht aus zwei wesentlichen Gefässen: dem Ressourcenausgleich und dem Lastenausgleich.

Der Ressourcenausgleich

Der Ressourcenausgleich gleicht die Einnahmen (z.B. Steuererträge) der Gemeinden aus. Ziel ist es, die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung der Gemeinden zu verringern. Die Gemeinden erhalten Finanzmittel zur freien Verfügung. Diese sogenannte Mindestausstattung ist ab 2013 für alle Gemeinden gleich und beträgt 86,4 Prozent des Luzerner Mittels.

Der Lastenausgleich

Das zweite Gefäss ist der Lastenausgleich, durch den die unterschiedlichen übermässigen Lasten (Kosten) der Gemeinden ausgeglichen werden. Beim Lastenausgleich wird unterschieden zwischen soziodemografischen und topografischen Lasten.

- Der soziodemografische Lastenausgleich gleicht diejenigen Kosten aus, die aufgrund spezieller soziodemografischer Verhältnisse einer Gemeinde entstehen. Es sind dies die Soziallasten (Anteil Menschen über 80 Jahre, Sozialhilfeempfänger unter 65 Jahren); die Infrastrukturlasten (Bebauungsdichte und Arbeitsplatzdichte) und die Bildungslasten (Schülerdichte).
- Der topografische Lastenausgleich gleicht schwierige topografische Verhältnisse z.B. im Berggebiet aus. Es werden folgende Kriterien berücksichtigt: landwirtschaftliche Nutzflächen im Verhältnis zur Bevölkerungszahl, Länge der Gemeinde- und Güterstrassen und die Länge der Fließgewässer.

Gelder für den Ausgleich

Für das gesamte System werden insgesamt rund 150 Millionen Franken aufgewendet: 130 Millionen bezahlt der Kanton Luzern in den Finanzausgleichstopf. Die restlichen 20 Millionen Franken stammen von den finanzstarken Gemeinden. Die Einnahmen der sogenannten «Gebergemeinden» liegen über dem Luzerner Mittel von 100 Prozent (Luzern, Meggen, Horw, Weggis usw.). 17 Millionen Franken stammen aus dem Amt Luzern. Im Vergleich dazu liegen die Einnahmen aller Luzerner Gemeinden (Durchschnitt der Steuern, Sondersteuern, Regalien, Konzessionen und Nettovermögenserträge zwischen 2008-2010) bei rund 1,2 Milliarden Franken. Damit sind die 150 Millionen mehr als zehn Prozent der wichtigsten Einnahmen.

Wirkungsbericht

Mit dem Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichsgesetzes im Jahr 2003 hatte der Kantonsrat entschieden, alle vier Jahre die Wirkung und Zielerreichung des neuen Gesetzes zu überprüfen. Zweimal (2005 und 2009) wurde in der Zwischenzeit Bilanz gezogen. Der nächste Wirkungsbericht steht 2013 an. Der letzte Wirkungsbericht im Jahr 2009 hat



gezeigt, dass das Ziel des Ausgleichs der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden erreicht wurde und die Unterschiede bei der Steuerbelastung zwischen den Gemeinden verringert werden konnten. Das System des Finanzausgleichs geniesst hohe politische Akzeptanz.

Weitere Informationen: www.afg.lu.ch (Finanzausgleich); www.lustat.ch

