

Der Finanzausgleich erhält weiteren Feinschliff

Vor Kurzem ging das teilrevidierte Gesetz über den kantonalen Finanzausgleich in die Vernehmlassung. Die erneute Revision merzt einige Fehler in einem grundsätzlich ausgereiften System aus.

Die Noten waren abermals gut: Der dritte Wirkungsbericht attestiert dem Luzerner Finanzausgleich, er erreiche seine Ziele weitgehend. Auch politisch ist er grossmehrheitlich akzeptiert. In seiner heutigen Form besteht der Finanzausgleich seit 2003. Seither haben ihn drei Wirkungsbe-

richte auf Herz und Nieren geprüft. Die Teilrevision – sie ging vor Kurzem in Vernehmlassung – ist eine Reaktion auf den dritten Wirkungsbericht aus dem Jahr 2013. Sie korrigiert die darin aufgezeigten Systemfehler. Somit ist sie ein Feinschliff an einem grundsätzlich ausgereiften System.

Der Finanzausgleich baut auf zwei Pfeilern auf. Der eine ist der Ressourcenausgleich. Er sorgt dafür, dass die Erträge der Gemeinden nicht zu stark variieren. Zweite Grundfeste ist der Lastenausgleich. Dieser reguliert die andere Seite der Rechnung: jene der Aufwendungen. Als Indikato-

Weiter auf Seite 2

Für starke und selbständige Gemeinden

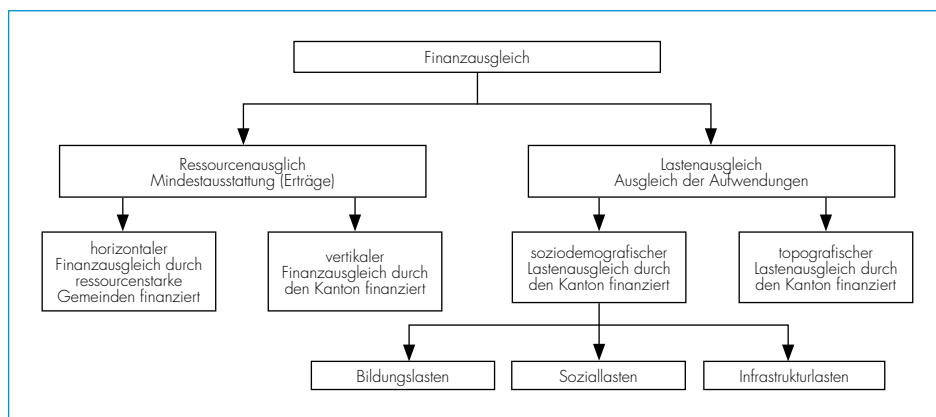
Dank dem Finanzausgleich sind die Luzerner Gemeinden näher zusammengerückt. Ohne ihn bestünden zum Teil erhebliche Unterschiede beim Ertrag pro Einwohnerin und Einwohner. Die nun vorliegende dritte Teilrevision merzt Systemfehler aus. Grundsätzlich aber ist der Finanzausgleich ausgereift und politisch breit abgestützt. In seiner heutigen Form besteht er seit 2003. Er ist das Resultat einer

funktionierenden Zusammenarbeit. Verschiedene Akteure – unter anderem Kanton, Gemeinden, Parteien und der VLG – haben gemeinsam mehrheitsfähige Lösungen gesucht und gefunden. Im Jahr 2003 habe ich mein Amt als Regierungsrätin angetreten. Der Finanzausgleich bewirkt das, wofür ich mich in den vergangenen zwölf Jahren eingesetzt habe: selbständige und starke Gemein-

den. Dies auch dank den Fusions- und Sonderbeiträgen, die im Finanzausgleichsgesetz geregelt sind. Überdies haben Projekte wie die Totalrevision des Gemeindegesetzes oder die Totalrevision der Staatsverfassung die Kommunen und ihre Eigenverantwortung gestärkt. Ich verabschiede mich nun. Den Luzerner Gemeinden wünsche ich, dass sie stark und selbständig bleiben.



Yvonne Schärli-Gerig
Regierungsrätin



Modell des Luzerner Finanzausgleichs

ren für den Finanzausgleich dienen nicht die Ergebnisse der jeweiligen Gemeinden, sondern definierte Parameter, beispielsweise die Grösse des Netzes der Gemeindestrassen oder die Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner über 80 Jahren.

Angedacht: Garantierte Mindestausstattung erhöhen

Was genau ändert sich mit der Teilrevision? Wesentlich ist die Erhöhung der garantierten Mindestausstattung der Gemeinden von 86,4 auf 87 Prozent des kantonalen Mittels. Die Mindestausstattung sorgt dafür, dass die Unterschiede in den Steuersätzen der Kommunen nicht zu gross ausfallen. Ohne Finanzausgleich bestünden erhebliche Differenzen beim Ertrag pro Einwohnerin und Einwohner. 2013 variierte dieser zwischen 1487 und 5767 Franken pro Kopf. Der Ressourcenausgleich des Finanzausgleichs garantiert den Gemeinden eine Mindestausstattung, die aktuell 86,4 Prozent des kantonalen Ressourcenpotenzials pro Einwohnerin oder Einwohner beträgt. Diese Mittel sind nicht zweck-

gebunden – die Gemeinden können sie je nach Bedarf einsetzen.

Der vorgesehene Anstieg auf 87 Prozent wird möglich, weil in den kommenden Jahren mehrere Besitzstände aus Gemeindefusionen auslaufen. Diese sogenannten Besitzstandswahrungen garantierten fusionierten Gemeinden über eine bestimmte Frist dieselben finanziellen Verhältnisse wie vor dem Zusammenschluss.

Vermischung soll verschwinden

Die zweite gewichtige Korrektur soll dafür sorgen, dass finanzstarke Gemeinden einheitlich an den horizontalen Finanzausgleich zahlen. Diesen decken die besser gestellten Kommunen, die finanziell schwächeren profitieren. Wer wie viel zu entrichten hat, ist derzeit von der Zentralität abhängig. Die Stadt Luzern bezahlt 9 Prozent des über dem kantonalen Ressourcenindex liegenden Betrages. Regionalzentren – derzeit gilt nur Sursee als solches – liefern 14 Prozent ab und die übrigen finanzstarken Gemeinden 17 Prozent. Mit der unterschiedlich

ausgeprägten Abschöpfung vermische das System den horizontalen Finanzausgleich und den Lastenausgleich, kritisiert der Wirkungsbericht 2013. Denn damit würden zentralörtliche Lasten teilweise im Ressourcen- statt im Lastenausgleich abgegolten. Eine Systemwidrigkeit, die nun eliminiert werden soll.

Bebauungsdichte mehr gewichten

Ferner hat der Wirkungsbericht 2013 aufgezeigt, dass Gemeinden mit hoher Bebauungsdichte von höheren Kosten betroffen sind. Dies in den Bereichen Sicherheit, Kultur, Gemeindestrassen, Regionalverkehr sowie Sport- und Parkanlagen. Deshalb sieht die Revision vor, den Indikator Bebauungsdichte beim Infrastrukturlastenausgleich fortan mehr zu gewichten.

Eine weitere Systemwidrigkeit besteht beim Bildungslastenausgleich. Bislang erhalten Gemeinden mit einem Ressourcenindex über dem kantonalen Mittel keinen Lastenausgleich. Auch dann nicht, wenn sie hohe Schülerzahlen ausweisen. Neu sollen jene Gemeinden besser gestellt werden, deren Ressourcenindex zwischen 90 und 100 Prozent liegt. Mit dem nächsten Wirkungsbericht soll die Systemwidrigkeit komplett aufgehoben werden. Dereinst werden also nur noch die Schülerzahlen massgebend sein, unabhängig von den Einnahmen der Gemeinden.

Behandlung im Kantonsrat

Die Teilrevision hat die allermeisten im Wirkungsbericht kritisierten Punkte aufgenommen. Auf die nächste Überarbeitung verschoben werden soll indes der Ausgleich von Auswirkungen, die sich durch die Teilrevision des kantonalen Raumplanungsgesetzes ergeben.

Der Kantonsrat wird die Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes voraussichtlich im ersten Quartal 2016 behandeln. Der Zeitplan sieht vor, dass die Gesetzesanpassungen am 1. Januar 2018 in Kraft treten. Der nächste Wirkungsbericht soll im Jahr 2020 publiziert werden.



«Die heutige Lösung ist nahe am Optimum»

Armin Hartmann hat als Vertreter des Verbandes Luzerner Gemeinden in der Projektsteuerung der Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes mitgearbeitet. Im Gespräch erläutert er, was die Revision bringt.



Welche Schulnote geben Sie dem Finanzausgleich vor und nach der Revision?

Vorher eine 5,5, jetzt eine 5,75. Wir machen einen kleinen Schritt – weil nur noch wenig verbessert werden muss. Die heutige Lösung ist nahe am Optimum. Das zeigt sich auch in der grossen Akzeptanz, die der Finanzausgleich von links bis rechts und durch alle Organisationen hindurch geniesst.

Erreicht er sein Ziel, die Unterschiede zwischen den Gemeinden zu verringern?

Absolut. Durch den Finanzausgleich stehen sie näher beieinander. Natürlich ist es eine Frage der Perspektive. Mitunter gibt es Ausschläge nach unten und oben. Die Probleme gewisser Gemeinden mit roten Zahlen sind wohl mit dem Finanzausgleich verknüpft. Denn verändert sich etwas rasch, reagiert er zu langsam.

Gibt es Gemeinden, die das heutige System benachteiligt? Gibt es Gewinnerinnen?

Das hängt vom Verhältnis ab. Bezieht eine kleine Gemeinde viel Lastenausgleich, hat sie ein gewaltiges Potenzial an Mitteln. Doch diese braucht sie auch. Es ist falsch zu sagen, der Finanzausgleich bevorzuge gewisse Orte systematisch. Wer mehr erhält, dem geht es nicht automatisch besser.

Was hätte man aus Sicht des VLG in dieser Teilreform auch noch angehen müssen?

Die Reform ist ausgewogen. Trotzdem sind auch danach noch weitere Justierungen nötig. Zum Beispiel die komplette Entkoppelung des Bildungslastenausgleichs oder die Frage nach der unterschiedlichen Behandlung von Erträgen aus Finanz- und Verwaltungsvermögen. Grundsätzlich aber konnten wir uns im Rahmen des Möglichen eingeben. Das Gesamtpaket stimmt für uns. Fundamentale Fragen gibt es nur noch wenige. Vorab sind sie politisch, nicht technisch. Etwa wenn es um die Grösse der Töpfe geht oder um Anreize, die Ressourcen zu steigern. Gerade für Letzteres würde man ein sehr grosses Tor aufstossen, umfassende Analysen würden nötig.

Wird der Finanzausgleich immer mehr zu einem Instrument, das unliebsame Gesetzesänderungen abfedern soll, etwa bei der Raumplanung oder der Pflegefinanzierung?

Ein Stück weit schon. Diese Tendenz gibt es aber schon länger. Wenn eine Revision zu Verteilungswirkungen führt und die Meinung besteht, diese liessen sich nicht innerhalb des Gesetzes korrigieren, soll es der Finanzausgleich richten. Das ist keine Lösung. Zumal er im Groben steuert. Kleine Probleme kann und muss er nicht aus der Welt schaffen.

Der Finanzausgleich ist überaus komplex. Nur wenige verstehen ihn bis ins Detail. Ist das nicht undemokratisch? Der «einfache Bürger» kann schlicht nicht mitreden.

Es ist eine Güterabwägung. Das Instrument muss so einfach wie möglich sein. Es soll aber auch Disparitäten effizient abbilden. Es scheint, als ob es keine zweckmässigere Form gibt um Anspruchsgruppen, Forderungen und Ziele unter einen Hut zu bringen. Die Frage ist: Verlangt Demokratie eine allgemein verständliche Darstellung komplexer Sachverhalte? Meiner Meinung nach darf man von Politikerinnen und Politikern erwarten, dass sie – etwa an einer Gemeindeversammlung – genügend vereinfachen und doch nichts Relevantes auslassen.

Interview: David Koller

Armin Hartmann
Vorstand VLG



Neues Finanzhaushaltsgesetz für Luzerner Gemeinden

Luzern erhält ein neues Finanzhaushaltsgesetz für Gemeinden (FHGG). Dieses richtet sich nach den veränderten Vorgaben für das kommunale Rechnungswesen aus.



Seit 2012 läuft das Projekt «stark.lu». Die Abkürzung steht für «Steuerung von Aufgaben und Ressourcen auf kommunaler Ebene». Projektleiterin Dorothea Burkhardt-Suter informiert über die Vernehmlassungsergebnisse und den Projektstand.

Was hat die Vernehmlassung ergeben?

Die Vernehmlassung lief von September 2014 bis Januar 2015. In der Gesamtheit zeigt die Auswertung ein positives Bild. Die Antwortenden sind mehrheitlich für die Ausrichtung des neuen Gesetzes. Insbesondere unterstützen sie die flächendeckende Einführung von Leistungsaufträgen mit Globalbudgets, die Regelungen zur finanzpolitischen Steuerung sowie zur neuen Rechnungslegung, die Implementierung eines neuen Führungssystems mit betrieblichen Steuerungsinstrumenten, das Beibehalten der geltenden Regelungen zu Revision und Controlling sowie die Bestimmungen zur Aufwertung des Verwaltungsvermögens (Restatement).

Dorothea Burkhardt-Suter,
Projektleiterin

Neben den positiven Rückmeldungen zeigte die Vernehmlassung aber auch deutlich, dass ein Teil der Gemeinden Respekt vor den Anforderungen des neuen Finanzhaushaltsgesetzes hat. Besonders hervorgehoben haben die Antwortenden folgende Punkte:

- Konkretisierung der Regelungen in der Verordnung
- Zeitplan
- Regelungen im Ausgabe- und Kreditrecht

Wo steht das Projekt heute und wie geht es weiter?

Die Rückmeldungen aus der Vernehmlassung wurden umfassend geprüft. Die Resultate fliessen in die Botschaft zuhanden des Parlaments ein. Zwei Beispiele: Der Begriff «Vision» ist gestrichen. Bei den Regelungen der Ausgabebewilligung wurde die Vorgabe der obligatorischen Urnenabstimmung bei frei bestimmbareren Ausgaben ab der Limite von fünf Zehnteinheiten der Gemeindesteuern fallen gelassen.

Die Beratung der Botschaft im Parlament ist für das erste Halbjahr 2016 geplant, zu diesem Zeitpunkt liegt auch die Verordnung vor. Für diese ist ebenfalls eine Vernehmlassung vorgesehen. Der aktuelle Zeitplan sieht 2018 als erstes Rechnungsjahr vor, das vollständig nach den neuen Be-

stimmungen verlaufen wird. Aufgrund der Rückmeldungen der Vernehmlassung wird dieser Zeitplan allerdings nochmals überprüft.

Parallel zu den Arbeiten an Botschaft und Verordnung sind bereits die Vorbereitungsarbeiten für das zugehörige Handbuch im Gang. Die Einführung des Gesetzes bringt für die Gemeinden zahlreiche Neuerungen und erfordert eine entsprechende Ausbildung der betroffenen Stellen. Der Kanton sieht dafür eine Mischung zwischen Selbststudium mittels E-Learning sowie Präsenzmodulen vor. Die geplanten Ausbildungsangebote werden sich je nach Zielgruppen unterschiedlich gestalten.

Welche Rolle übernimmt die VLG-Fachgruppe Prozesse und Informatik (FAPI)?

In Absprache mit dem Projekt «stark.lu» übernimmt der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) mit der Fachgruppe Prozesse und Informatik (FAPI) eine Koordinationsrolle für alle technischen Umsetzungsarbeiten in den Informatiksystemen. Dadurch müssen die Gemeinden die Vorgaben des FHGG in ihren Informatiksystemen, vor allem in den Gemeindefachlösungen, nicht individuell verwirklichen. Insbesondere die Realisierung der neuen Anforderungen in den Finanzbuchhaltungen für die jährliche Berichterstattung wird mit den Informatikanbietern eng koordiniert. Zudem prüft die FAPI, in welcher Form die technischen Instrumente für die mittel- und langfristige Planung definiert und bereitgestellt werden können.

Weitere Informationen
unter www.stark.lu.ch

