

LUZERN



# **Aufgaben- und Finanzreform 18**

*Entwurf Mantelerlass AFR18*

## **Zusammenfassung**

**Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, dem Entwurf eines Mantelerlasses zur Aufgaben- und Finanzreform 18 zuzustimmen. Kanton und Gemeindevertreterinnen und -vertreter haben in der Aufgaben- und Finanzreform 18 rund 270 Aufgaben beider Staatsebenen auf Handlungsbedarf untersucht. Im Vordergrund stehen die neue Aufgaben- und Finanzierungsregelung im Wasserbau und ein ausgewogener Kostenteiler im Volksschulbereich. Die vorgeschlagenen Massnahmen sollen in einem Zug umgesetzt und die nötigen Gesetzesänderungen 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. Die Mehrkosten beim Kanton sollen durch die Gemeinden mit anderweitigen Kostenübernahmen voll kompensiert werden.

Bei den Aufgaben in der Volksschule handelt es sich um klassische Verbundaufgaben von Kanton und Gemeinden. Entsprechend steht seit Längerem die politische Forderung im Raum, den Kostenteiler 50:50 einzuführen. Im Vergleich zum heutigen Kostenteiler von 25 Prozent Kanton gegenüber 75 Prozent Gemeinden bedeutet dies eine massive Veränderung im Finanzierungsverhältnis zwischen Kanton und Gemeinden. Hinzu kommt die Umsetzung des paritätischen Kostenteilers in weiteren Bereichen der Volksschulbildung.

Die Kosten, die durch die Aufgaben- und Finanzierungsverschiebungen neu vom Kanton übernommen werden, sollen durch eine Neuverteilung der Erträge aus der Motorfahrzeugsteuer und der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe, mit der Übernahme aller Kosten der individuellen Prämienverbilligung für Beziehende von wirtschaftlicher Sozialhilfe durch die Gemeinden, mit der Übernahme der nach Abzug der Bundesbeiträge verbleibenden Kosten für die Ergänzungsleistungen durch die Gemeinden, durch einen zugunsten des Kantons veränderten Ertragsteiler bei den Sondersteuern und durch einen Steuerfussabtausch von 0,10 Einheiten kompensiert werden.

Der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) 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 netto maximal 5 Millionen Franken zu akzeptieren. Der Kanton fordert aufgrund der jüngeren Entwicklungen der Kantons- und der Gemeindefinanzen eine Mehrbelastung der Gemeinden beziehungsweise eine Entlastung des Kantons um 20 Millionen Franken.

In der Vernehmlassung vom 1. Mai bis 6. Juli 2018 löste die Vorlage viel Kritik aus. Die damals noch bestehende Lücke beim Finanzierungsausgleich von rund 16 Millionen Franken einerseits und die teils massiven Verwerfungen bei den Gemeinden andererseits wurden von einer Mehrheit der Parteien und Gemeinden als Hinderungsgründe für die Zustimmung angeführt. In der Zwischenzeit konnte die Lücke beim

Finanzierungsausgleich mit zusätzlichen Massnahmen und verschiedenen Anrechnungen weitgehend geschlossen werden. So können mit dem vorliegenden Entwurf sowohl die Forderungen der Gemeinden als auch diejenigen des Kantons erfüllt werden. In der Globalbilanz 1 resultiert für die Gesamtheit der Gemeinden ein Plus von 2,6 Millionen Franken und für den Kanton ein Plus von 29,0 Millionen Franken. In der Globalbilanz 2 wird ausgewiesen, wie sich sämtliche prognostizierten Erträge aus der Steuergesetzrevision 2020 auf die einzelnen Gemeinden auswirken. In der Globalbilanz 3, welche die Aufgaben- und Finanzreform 18 und die Steuergesetzrevision 2020 berücksichtigt, beträgt die Belastung pro Einwohner und Einwohnerin nur in fünf Gemeinden mehr als die vom VLG als Maximum genannten 60 Franken pro Jahr. Diese übermässige Belastung wird während sechs Jahren durch ein Härtefallssystem unter den Gemeinden ausgeglichen.

Einige Massnahmen haben einen Einfluss auf den Finanzausgleich. Zudem sollen die Gemeinden den Abbau von Disparitäten künftig vermehrt selber finanzieren. Die Vorlage enthält deshalb mehrere Änderungen des Gesetzes über den Finanzausgleich. 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. Dem Kantonsrat wird gleichzeitig mit dieser Vorlage der Entwurf von weiteren Änderungen des Gesetzes über den Finanzausgleich vorgelegt, die durch den Wirkungsbericht 2017 zum Finanzausgleich begründet sind.

Sämtliche Massnahmen der Aufgaben- und Finanzreform 18 und der Vorlage zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich sind in eine Globalbilanz 1 eingeflossen. Die finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden sind darin pro Massnahme abgebildet.

Mit der Vorlage entstehen dem Kanton neue Ausgaben von jährlich rund 200 Millionen Franken. Die Vorlage unterliegt deshalb gestützt auf § 23 Absatz 1b der Kantonsverfassung der Volksabstimmung.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1 Ausgangslage</b> .....	<b>5</b>
1.1 Finanzreform 08 .....	5
1.2 Wirkungsbericht Finanzreform 08.....	5
1.3 Entwicklung nach der Finanzreform 08 .....	6
1.4 Motion M 613 über eine Finanz- und Aufgabenreform.....	8
<b>2 Projekt Aufgaben- und Finanzreform 2018</b> .....	<b>9</b>
2.1 Ziele der AFR18 .....	9
2.2 Projektorganisation .....	9
2.3 Rahmenbedingungen.....	10
2.4 Aufgabentypen.....	11
2.5 Aufgabenprinzipien .....	12
2.6 Projektverlauf .....	12
2.7 Steuergesetzrevision 2020.....	19
<b>3 Ergebnis der Vernehmlassung</b> .....	<b>20</b>
3.1 Allgemein .....	20
3.2 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungsbotschaft - definitive Botschaft .....	21
<b>4 Teilprojekte</b> .....	<b>23</b>
4.1 Teilprojekt Bau, Umwelt und Wirtschaft.....	23
4.2 Teilprojekt Bildung und Kultur .....	41
4.3 Teilprojekt Finanzen.....	52
4.4 Teilprojekt Gesundheit und Soziales .....	57
4.5 Teilprojekt Justiz und Sicherheit.....	61
4.6 Teilprojekt Finanzausgleich.....	63
<b>5 Finanzielle Auswirkungen der AFR18</b> .....	<b>72</b>
5.1 Einführung .....	72
5.2 Finanzielle Auswirkungen.....	73
5.3 Auslaufende Besitzstände.....	74
5.4 Dynamische Entwicklung .....	75
<b>6 Verfahrensfragen und Terminplan</b> .....	<b>78</b>
6.1 Erlassform.....	78
6.2 Grundsatz der Einheit der Materie.....	78
6.3 Volksabstimmung.....	79
<b>7 Antrag</b> .....	<b>79</b>
<b>Entwürfe</b> .....	<b>81</b>
<b>Beilagen</b> .....	<b>91</b>

# **Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat**

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Gesetzes über die Aufgaben- und Finanzreform 18 (Mantelerlass AFR18).

## **1 Ausgangslage**

### **1.1 Finanzreform 08**

Am 1. Januar 2008 trat die Finanzreform 08 (vgl. Botschaft B 183 vom 13. März 2007, in: Verhandlungen des Grossen Rates [GR] 2007, S. 1155, sowie Gesetzesammlung des Kantons Luzern 2007, S. 342) in Kraft. 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 neuen Verpflichtungen aus der NFA in gerechter und sachlich richtiger Art und Weise auf alle Betroffenen zu verteilen und gleichzeitig die Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden zu entflechten. Ursprünglich ging man von Haushaltneutralität sowohl für den Kanton als auch die Gemeinden aus. Nach Verhandlungen mit dem Verband Luzerner Gemeinden (VLG) haben sowohl unser als auch Ihr Rat beschlossen, den Gemeinden einen Anteil von 20 Millionen Franken aus den dem Kanton Luzern zusätzlich zukommenden NFA-Mitteln zur Mitfinanzierung der Ausfälle der Steuergesetzesrevision 2008 zukommen zu lassen. Man nannte diese Justierung der Haushaltneutralität zugunsten der Gemeinden «positive Haushaltneutralität». Auch als sich zeigte, dass der erwartete Mehrertrag aus der NFA für den Kanton Luzern deutlich tiefer als ursprünglich prognostiziert ausfallen würde, wurde an der positiven Haushaltneutralität festgehalten.

### **1.2 Wirkungsbericht Finanzreform 08**

Mit dem Wirkungsbericht zur Finanzreform 08 (vgl. Botschaft B 44 vom 29. Mai 2012, in: Verhandlungen des Kantonsrates [KR] 2012, S. 1739) 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 (positiven) Haushaltneutralität erreicht und eingehalten wurden. Die Aufgaben wurden der richtigen Staatsebene zugeteilt, auch wenn bei einzelnen Verbundaufgaben Verbesserungspotenzial bei der Klärung der Verantwortlichkeiten zwischen Kanton und Gemeinden erkannt wurde. Im Bereich der Volksschule ist das Äquivalenzprinzip allerdings grundsätzlich verletzt: Die Finanzierungsanteile des Kantons (25 %) und der Gemeinden (75 %) stimmen nicht mit der Einflussnahme der beiden Partner überein. Weil die Überprüfung der Globalbilanz der Finanzreform 08 kein finanzielles Ungleichgewicht zuungunsten der Gemeinden aufwies, war die Übernahme eines höheren Finanzierungsanteils bei der Volksschule durch den Kanton als Kompensation für eine Mehrbelastung der Gemeinden

infolge der Finanzreform 08 nicht gerechtfertigt. Stattdessen wurde im Wirkungsbericht vorgeschlagen, 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 deren Justierung somit eine Daueraufgabe ist. Es kommen neue Aufgaben hinzu, andere entfallen und die Rahmenbedingungen ändern sich.

## **1.3 Entwicklung nach der 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 aus der Erfüllung von staatlichen Aufgaben zu ihren Lasten geltend. Deshalb gelangten die Gemeinden beziehungsweise der VLG verschiedentlich mit dem Anliegen an unseren Rat, die Gemeinden bei kommunalen Aufgaben finanziell zu unterstützen oder zu entlasten, unter anderem 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 Pflege- und Spitalfinanzierung hat gemäss dem Rechenschaftsbericht über die Evaluation der Kosten der Pflegefinanzierung und der Spitalfinanzierung vom 5. Januar 2016 (vgl. Botschaft B 25 vom 5. Januar 2016) bis 2012 beim Kanton und bei den Gemeinden etwa gleich hohe Mehrkosten verursacht. Bis 2017 musste der Kantonsanteil bei der Spitalfinanzierung gemäss KVG auf 55 Prozent erhöht werden, wodurch der Kanton stärker belastet wurde.

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 2008–2017. In den Jahren 2008–2011 und 2013–2015 waren die Aufwände durch die Erträge gedeckt. In den Jahren 2012, 2016 und 2017 resultierten Aufwandüberschüsse.

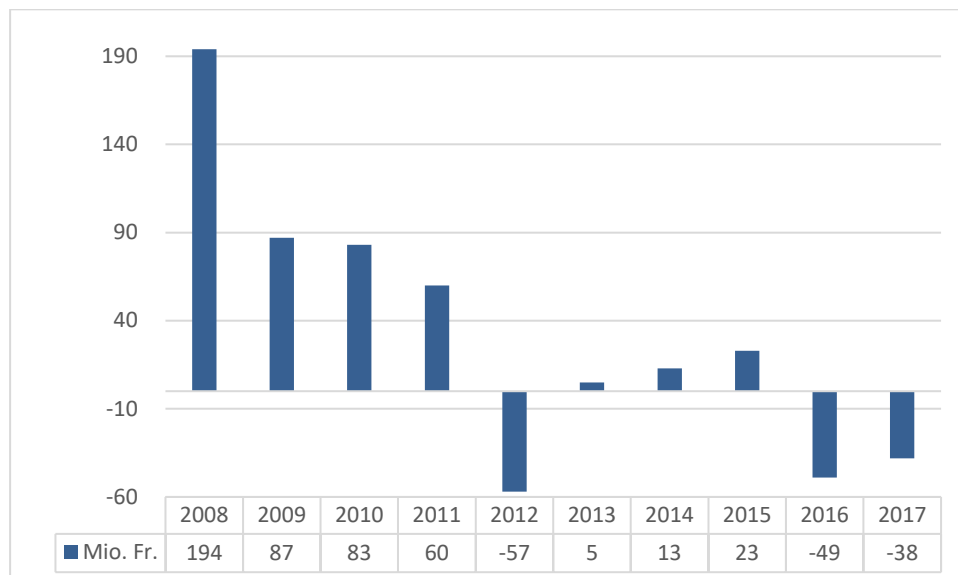


Abb. 1: Rechnungsergebnisse des Kantons Luzern 2008–2017

Weil eine Steuerfusserhöhung für das Jahr 2017 von der Stimmbevölkerung abgelehnt worden ist, überschreiten die geplanten Ausgaben auch über das Jahr 2017 hinaus die Einnahmen massiv. Im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2019–2022 haben wir wesentliche Verbesserungen eingeplant, um Aufwand und Ertrag ins Gleichgewicht zu bringen. Unser Rat hat sich mit der Umsetzung des Finanzleitbildes 2017 auf die Kernaufgaben konzentriert und die Leistungen priorisiert. Damit die Vorgaben der Schuldenbremse für die Jahre ab 2020 erreicht werden können, ist die Umsetzung der Steuervorlage 17 (SV17) des Bundes notwendig. Auf kantonaler Ebene sind die Anschlussgesetzgebung durch die Steuergesetzrevision 2020 und die AFR18 von entscheidender Bedeutung. Diese Verbesserungen ermöglichen insgesamt, die heute bestehenden strukturellen Defizite zu beseitigen.

### 1.3.3 Entwicklung Gemeinden

Die finanzielle Verfassung der Gemeinden hat sich in den letzten Jahren insgesamt stark verbessert. In den Rechnungsjahren 2015–2017 haben viele Gemeinden hohe Ertragsüberschüsse erzielt, und die Finanzkennzahlen verbesserten sich. Obwohl kräftig investiert und die Steuerfüsse vielerorts gesenkt wurden, sank die Verschuldung im kantonalen 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.

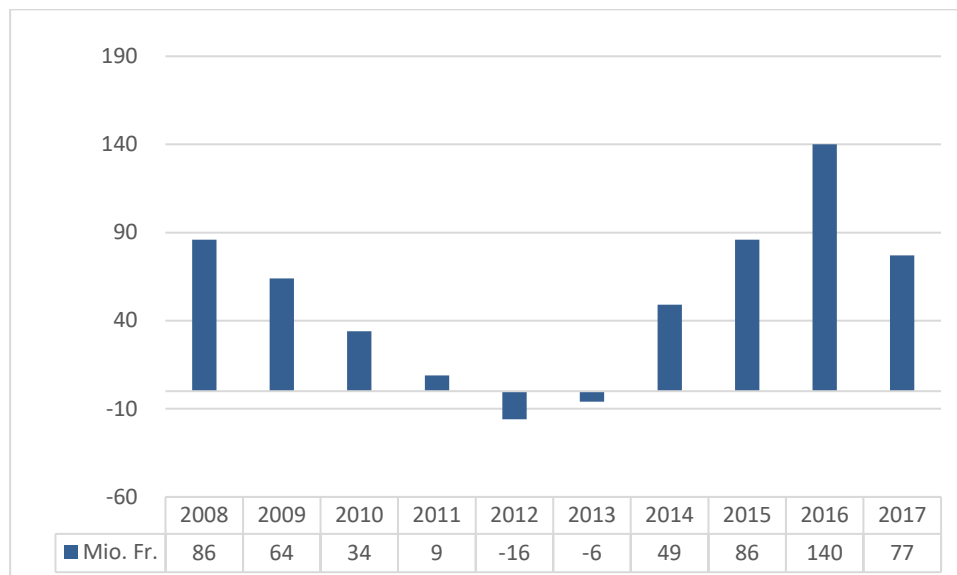


Abb. 2: Rechnungsergebnisse der Gemeinden 2008–2017, vor Gewinnverwendung

#### 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 unser Rat 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 zu sichern. Zur Begründung wurde angeführt, dass sich seit der Finanzreform 08 wichtige Parameter beim Kanton und bei 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 die 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.

Unser Rat anerkannte, dass sich seit der Finanzreform 08 wichtige Parameter beim Kanton und bei den Gemeinden verändert haben. Wir hielten es für angebracht, die Finanz- und Aufgabenreform 18 (AFR18) einzuleiten und beantragten Ihrem Rat, die Motion teilweise erheblich zu erklären. Die Evaluation und allfällige Revision des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG) vom 13. September 2010 (SRL Nr. 600) sollten jedoch getrennt von der AFR18 durchgeführt werden. Ebenso waren nach damaliger Ansicht unseres Rates Anpassungen am innerkantonalen Finanzausgleich ausserhalb der AFR18 im nächsten Wirkungsbericht zum Finanzausgleich zu behandeln.

Die Motion wurde von Ihrem Rat am 23. Juni 2015 als teilweise erheblich erklärt (vgl. KR 2015 S. 1007).

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

### **2.1 Ziele der AFR18**

Mit Beschluss vom 1. Juli 2015 hat unser Rat 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 unseres Rates 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.

Die Totalrevision des Wasserbaugesetzes sollte in einem eigenen Projekt erarbeitet werden, deren finanzielle 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 liegt bei der Projektsteuerung unter dem Vorsitz von Regierungsrat Marcel Schwerzmann. Weiterer Vertreter unseres Rates ist Regierungsrat 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 in der Gesamtprojektleitung und in den Teilprojekten seit dem 1. September 2015 mit beratender Stimme vertreten, wobei die letzte Sitzung im Januar 2018 stattgefunden hat.

### **2.3 Rahmenbedingungen**

Die vorgegebenen Rahmenbedingungen des Projektes 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 einzubeziehen: Subsidiaritätsprinzip, Prinzip der Vereinigung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung (AKV-Prinzip), Äquivalenzprinzip.
- c. Jede Staatsebene (Kanton und Gemeinden) soll ihre Leistungen selber finanzieren können (evtl. Prüfung Steuerfussabtausch).
- d. Es ist anzustreben, dass für die einzelnen Steuerpflichtigen aufgrund des Projekts insgesamt keine finanzielle Mehrbelastung (Staats- und Gemeindesteuern) entsteht.

Die Rahmenbedingungen aus Vorstössen und anderen Geschäften lauteten im Zeitpunkt des Projektauftrages wie folgt:

- e. Motion der Finanzkommission des Nationalrates für eine Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen: Sollte das Bundesparlament die Motion – entgegen dem Antrag des Bundesrates – überweisen, ist der Terminplan des Bundesprojektes Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen zu beachten und die Planung des Projekts Aufgaben- und Finanzreform 2018 allenfalls anzupassen.
- f. Die Antwort unseres Rates auf die Anfrage A 465 von Yvonne Hunkeler über den Umgang mit Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank gilt es zu berücksichtigen.
- g. Die Antwort unseres Rates auf die Anfrage A 608 von Yvonne Hunkeler über die Unternehmenssteuerreform III und das Engagement der Regierung für Ausgleichsmassnahmen zugunsten des Kantons Luzern gilt es zu berücksichtigen.
- h. Die Motion Peyer (M 613) über eine Finanz- und Aufgabenreform für den Kanton Luzern ist ebenfalls zu berücksichtigen.

Mit dem Projekt AFR18 sollten gemäss Beschluss unseres Rates vom 1. Juli 2015 keine neuen Steuerstrategien entworfen oder umgesetzt werden. Es sollten weiter

keine Korrekturen im Bereich der Steuertarife vorgenommen werden. Eine Änderung des Steuerfusses als Korrektiv wurde hingegen als Möglichkeit genannt. Weiter sollte das Gesetz über den Finanzausgleich (FAG) vom 5. März 2002 (SRL Nr. 610) im Rahmen der AFR18 nicht geändert werden, sondern deren allfällige Auswirkungen auf den innerkantonalen Finanzausgleich im nächsten Wirkungsbericht zum Finanzausgleich behandelt werden. Ebenfalls separat behandelt werden sollte eine allfällige Änderung des FLG, insbesondere eine Anpassung der Schuldenbremse. Schliesslich sollte die AFR18 keinen Einfluss auf das Projekt stark.lu beziehungsweise auf das Inkrafttreten des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG) vom 20. Juni 2016 (SRL Nr. 160) haben.

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

## 2.4 Aufgabentypen

Die staatlichen Aufgaben lassen sich in Gemeindeaufgaben, Kantonsaufgaben und Verbundaufgaben unterteilen. Bei den Gemeinde- und den Kantonsaufgaben unterscheidet man wiederum die obligatorischen von den fakultativen Aufgaben. Die Strukturierung der Aufgabentypen wurde im Vergleich zur Finanzreform 08 vereinfacht.

<b>Gemeindeaufgabe</b>	<b>Fakultative Gemeindeaufgabe</b> 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> 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> 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> 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 von 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, erledigt 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 vereinigt sein. 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 erfolgen, der den Einfluss des Kantons oder der Gemeinde auf das Leistungsangebot widerspiegelt.

## 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 hin 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 unser Rat am 8. Juli 2016 die Sistierung der AFR18 beschlossen. Nach Ansicht des VLG gab es zwischen den beiden Projekten AFR18 und KP17 Widersprüche. Zudem sei die AFR18 durch das KP17 übersteuert worden. 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. Unser Rat würdigte die Haltung des VLG als nachvollziehbar. Wir wiesen jedoch auf die dadurch erschwerten Bedingungen für das Projekt Wasserbau hin, wofür mit der AFR18 eine Gegenfinanzierung gefunden werden sollte. Da unser Rat eine Weiterbearbeitung der AFR18 ohne Beteiligung der Gemeinden als nicht erfolgversprechend beurteilte, hiessen wir den Entscheid des VLG mit Bedauern gut.

In der Dezembersession 2016 beschloss Ihr Rat die Massnahmen und Gesetzesänderungen des KP17 (vgl. Botschaft B 55-2016, Kantonsratsprotokolle vom 12. Dezember 2016). Gleichzeitig wurde im Rahmen der Festsetzung des Voranschlages ein Steuerfuss für das Jahr 2017 von 1,70 Einheiten beschlossen. Dagegen und gegen die Änderung des Gesetzes über die Volksschulbildung (VBG) vom 22. März 1999 (SRL Nr. 400a) betreffend die Reduktion der Kantonsbeiträge an die Musikschulen wurde das Referendum ergriffen. Die übrigen beschlossenen Massnahmen und Gesetzesänderungen des KP17 konnten im Laufe des Jahres 2017 oder spätestens auf den 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt werden.

### **2.6.2 Wiederaufnahme**

Als die Auswirkungen des KP17 bekannt waren, beschloss unser Rat 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 für die Gemeinden haushaltneutral umzusetzen sei. Weiter sollten die Ihrem Rat mit dem KP17 vorgeschlagenen, aber nicht umgesetzten Massnahmen wieder aufgenommen werden. Eine allfällige Veränderung des Volksschulkostenteilers von 25:75 müsse haushaltneutral finanziert werden, war eine weitere Vorgabe. Eine Änderung des Steuerfusses oder ein Steuerfussabtausch als Korrektiv wurde von unserem Rat damals als unrealistisch beurteilt.

### **2.6.3 Finanzleitbild**

Am 9. Mai 2017 verabschiedete unser Rat das Finanzleitbild 2017 (vgl. Botschaft B 79 vom 9. Mai 2017). Wir hielten darin unter anderem den Grundsatz fest, dass die Luzerner Gemeinden eigenständig, handlungsfähig und selbstverantwortlich sind. Zur Umsetzung dieses Grundsatzes sprachen wir uns für eine vermehrte Finanzierung des Abbaus der Disparitäten unter den Gemeinden durch die Gemeinden selber aus. Dazu ist der kantonale Finanzausgleich entsprechend anzupassen. Um das Ungleichgewicht zwischen den Staatsebenen nicht weiter zu vergrössern, lehnte unser Rat eine weitere Entlastung der Gemeinden auf Kosten des Kantons ab. Dies insbesondere deshalb, weil sich die Rechnungen von Kanton und Gemeinden in den letzten Jahren sehr unterschiedlich entwickelt haben. Auf der Ausgaben-seite sind die Kosten für die Spitalfinanzierung (zulasten des Kantons) ab 2014 weit stärker gestiegen als die Kosten für die Pflegefinanzierung, die zulasten der Gemeinden gehen. Auf der Einnahmenseite hat sich der Kanton seit der Einführung der NFA in seiner Wirtschaftskraft zwar stark verbessert. Diese Zunahme an Steuersubstrat betrifft die Kantons- und die Gemeindeebene gleichermassen. Sie profitieren beide von höheren Steuereinnahmen. Der Kanton erhält dadurch jedoch deutlich weniger Mittel aus dem Ressourcenausgleich des Bundes. Folglich kann er auch weniger Mittel an die Gemeindeebene weiterreichen.

Ihr Rat hat das Finanzleitbild am 19. Juni 2017 zur Kenntnis genommen. Das genannte Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden veranlasste Ihren Rat 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 legt die Strategie des VLG für die laufenden Projekte und die kommende Finanzdebatte dar. Danach sei die Anpassung des Kostenteilers Volksschule immer der zentrale Punkt der 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. Der VLG signalisierte seine Diskussionsbereitschaft bezüglich des kantonalen Engagements im Finanzausgleich. Als Kompensation für die nachhaltigen Entlastungen durch das KP17 seien

die Gemeinden ab 2020 bereit, eine Mehrbelastung der Gesamtheit der Gemeinden von netto 5 Millionen Franken pro Jahr zu akzeptieren. Damit solle ein wesentlicher Sparbeitrag an den Kanton geleistet und eine faire Zusammenarbeit der Staatsebenen garantiert werden. Der Beitrag der Gemeinden solle 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 die Mehrbelastung in allen Gemeinden pro Einwohner und Jahr nicht mehr als 60 Franken ausmachen. Für den Fall, dass sich höhere Verluste nicht verhindern liessen, seien für die betroffenen Gemeinden Härteausgleichssysteme 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 deshalb beschlossen, zusätzliche Massnahmen zu suchen und weitere Modelle zu berechnen.

### **2.6.5 Finanzielle Entlastung Kanton**

An der Medienkonferenz vom 5. September 2017 präsentierte unser Rat die Eckwerte des Aufgaben- und Finanzplans (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 mussten sowohl auf der Ausgaben- wie auf der Einnahmenseite Massnahmen ergriffen werden. Die Haushaltsituation der Gemeinden hat sich, wie in Kapitel 1.3 beschrieben, deutlich günstiger entwickelt als diejenige des Kantons. Der Ertragsüberschuss aller Gemeinden betrug im Jahr 2016 total 140 Millionen Franken und im Jahr 2017 total rund 77 Millionen Franken. Zu diesem Ergebnis trägt auch bei, dass der Kanton die Gemeinden mit jährlich 133 Millionen Franken im Finanzausgleich unterstützt.

Im Rahmen der Finanzreform 08 wurde eine Globalbilanz mit 20 Millionen Franken zugunsten der Gemeinden beschlossen. Die 20 Millionen Franken wurden aus den dem Kanton Luzern zusätzlich zufließenden NFA-Mitteln finanziert. Mittlerweile hat sich der Kanton indes in seiner Wirtschaftskraft stark verbessert. Diese Zunahme des Steuersubstrats betrifft die Kantons- und die Gemeindeebene gleichermassen. Sie profitieren beide von höheren Steuereinnahmen. Es ist aber nur der Kanton, der wegen dieser Entwicklung weniger Mittel aus dem Ressourcenausgleich des Bundes erhält. Unser Rat ist deshalb überzeugt, dass die Unterstützung der Gemeinden durch den Kanton verringert werden kann, dies unabhängig vom Projekt AFR18. Aus Transparenzgründen und zur Erweiterung des Handlungsspielraumes will unser Rat diese Entlastung zugunsten des Kantons jedoch in die AFR18 integrieren. Konkret soll aus der AFR18 und der Anpassung des Finanzausgleichs ab 2020 – wie anlässlich der erwähnten Medienkonferenz erstmals kommuniziert – eine nachhaltige Entlastung des Kantons um 20 Millionen Franken resultieren.

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

Am 18. September 2017 erklärte Ihr Rat das Postulat P 393 von Armin Hartmann über eine Synchronisierung des Wirkungsberichts 17 zum Finanzausgleich mit der Aufgaben- und Finanzreform 18 für erheblich. Entsprechend wurde die Verabschiedung des Wirkungsberichtes 2017 zum Finanzausgleich sistiert. Dieses Geschäft

wird Ihrem Rat gemeinsam mit der AFR18 vorgelegt. Begründet wurden diese Schritte mit der Forderung unseres Rates, 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.

Die Änderungen im Gesetz über den Finanzausgleich aufgrund der AFR18 sind nun in der vorliegenden Botschaft integriert (vgl. Kap. 4.6). Die Änderungen im Gesetz über den Finanzausgleich aufgrund des Wirkungsberichtes 2017 hingegen sind in der separaten Botschaft zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich umgesetzt. Die finanziellen Auswirkungen aller Massnahmen im Finanzausgleich sind in die Globalbilanzen der AFR18 eingerechnet (vgl. Anhänge 1, 2, 4 und 5).

### **2.6.7 Modellberechnungen**

Gestützt auf diese Entwicklungen wurden im Herbst 2017 neben dem Bildungskostenteiler 50:50 zusätzliche Massnahmen im Finanzausgleich eingerechnet und eine dritte und vierte Globalbilanz berechnet. Diese Globalbilanzen brachten wiederum grosse Verwerfungen zu Tage und zeigten, dass neben der Umsetzung des Bildungskostenteilers 50:50 und der Aufgabenverschiebung im Wasserbau die Vorgabe unseres Rates, den Kanton um netto 20 Millionen Franken zu entlasten, nicht ohne Mehrbelastung der Gemeinden umgesetzt werden kann. Entsprechend wurde nach weiteren Massnahmen gesucht, die sowohl zu einer Entlastung des Kantons als auch der Gemeinden führen würden.

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 5 Millionen Franken betragen sollen. 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.

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 50:50-Kostenteilers in der Volksschule die Idee eines Steuerfussabtausches wieder aufzunehmen. Er brachte zudem die Möglichkeit ins Gespräch, die Volksschulkosten über ein Malussystem zu steuern.

Unser Rat entschied am 8. März 2018, in der Vernehmlassungsbotschaft sowohl die Auswirkungen eines Kostenteilers 50:50 als auch eines solchen von 40:60 für die Volksschule aufzuzeigen.

### **2.6.8 Globalbilanz Stand Vernehmlassung**

Die Massnahmen und deren finanzielle Auswirkungen gemäss der Vernehmlassungsbotschaft lassen sich wie folgt zusammenfassen, wobei nur die Variante mit dem Bildungskostenteiler 50:50 wiedergegeben wird:

in Mio. Fr	Kanton	Gemeinden
Wasserbau	-21	21
Mittelverteilung Strassen und öV	11,8	-11,8
Vernetzungsbeiträge	-0,7	0,7
Bildungskostenteiler 50:50	-161,6	161,6
Neuer Kostenteiler in weiteren Bildungsbe- reichen	4,3	-4,3
Schulen mit hohem Anteil Fremdsprachiger	0	-0,8
Gemeindebeitrag Kantonsschulen	-12	12
Optimierung Musikschulen	-5,7	5,7
Instrumentalunterricht Gymnasien	1,8	-1,8
Entschädigungsmodelle Steuerverwaltung	0,5	-0,5
Sondersteuern	41,9	-41,9
Steuereffizienzaustausch	63,5	-63,5
Individuelle Prämienverbilligung zur wirt- schaftlichen Sozialhilfe	15,1	-15,1
Ergänzungsleistungen	49,8	-49,8
Reduktion topografischer Lastenausgleich	2	-2
Reduktion Bildungslastenausgleich	8	-8
Horizontale Abschöpfung	18,5	-18,5
Mindestausstattung	5,7	-5,7
Besitzstand	-1,8	1,8
<i>Stand Globalbilanz Vernehmlassung</i>	<i>20,1</i>	<i>-20,9</i>

- = Belastung; + = Entlastung

Tab. 1: Globalbilanz Vernehmlassung

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, waren sehr hoch. Die Komplexität und die verminderte Nachvollziehbarkeit sind mit 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 können, wurden während der Vernehmlassungsfrist weitere Massnahmen gesucht, die eine Entlastung der Gemeinden in der Höhe von rund 16 Millionen Franken ermöglichen.

### 2.6.9 Zusätzliche Massnahmen und Anrechnungen zur Entlastung der Gemeinden

Nach Abschluss und Auswertung der Vernehmlassung bieten sich die folgenden Massnahmen an, um die finanzielle Belastung der Gemeinden zu senken.



#### **a. Entlastung beim Wasserbau**

Die ausgewiesene Mehrbelastung des Kantons im Wasserbau von 21 Millionen Franken und die Verteilung der Entlastung auf die Gemeinden waren in der Vernehmlassung äusserst umstritten. Weiter wurde bemängelt, dass die Gegenfinanzierung bereits ab dem 1. Januar 2020 zu leisten sei, obwohl die Projekte bei den meisten Gemeinden erst in einigen Jahren realisiert würden. Schliesslich wurde die Vermischung von Investitionsvorhaben mit der Belastung in der laufenden Rechnung kritisiert. Der errechnete Betrag von 21 Millionen Franken ist fachlich begründet und seriös ermittelt, weshalb grundsätzlich daran festzuhalten ist (vgl. Kap. 4.1.1). Unser Rat ist im Interesse des Gelingens der AFR18 jedoch bereit, den anzurechnenden Betrag der Mehrbelastung um 10 Prozent auf 18,9 Millionen Franken zu senken.

#### **b. Anrechnung Mehrwertabgabe**

Die Einnahmen der Gemeinden aus der Mehrwertabgabe sollen in der Globalbilanz in der Höhe von 7 Millionen Franken als Entlastung angerechnet werden (vgl. Kap. 4.1.7).

#### **c. Gemeindebeitrag bei Klassen mit Unterbestand**

Gemeinden mit Unterbeständen in der Klassengrösse sollen einen Teil der Kantonsbeiträge zurückzahlen müssen. Dies schafft den Anreiz, Unterbestände zu vermeiden. So wird einerseits der Kanton direkt entlastet, andererseits werden indirekt auch die Gemeinden entlastet, weil die Betriebskosten für die Volksschule insgesamt tiefer ausfallen.

Eine Entlastung von je 2 Millionen Franken für Kanton und Gemeinden wird als realistisch erachtet und die Massnahme «Gemeindebeitrag bei Klassen mit Unterbestand» in die AFR18 aufgenommen (vgl. Kap. 4.2.5).

#### **d. Verzicht auf Massnahme «Entschädigungsmodelle der Steuerverwaltung»**

Nach Ansicht des VLG und einer Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer führt der Verzicht auf die Inkassoprovision bei den Sondersteuern zu einer Situation, die nicht den geleisteten Arbeiten entspricht. Die Gemeinden würden nicht nur die Veranlagung erstellen, sie trügen auch die Kosten des Rechtswegs. Mit der Inkassoprovision erhielten die Gemeinden also eine Abgeltung für die Arbeit und ihr Risiko. Unser Rat erachtet die Massnahme zwar nach wie vor als sinnvoll. Die Rückmeldungen in der Vernehmlassung zeigen jedoch ein konträres Bild (vgl. Kap. 3). Auf die Massnahme «Entschädigungsmodelle der Steuerverwaltung» wird deshalb verzichtet.

#### **e. Reduktion Verwerfungen durch Anpassung Teiler Sondersteuern**

Unserem Rat war es immer ein Anliegen, den Teiler bei den Sondersteuern möglichst nahe bei 50:50 zu belassen, um dem AKV-Prinzip Rechnung zu tragen. Gleichzeitig dient diese Massnahme als Stellschraube im Projekt AFR18 (vgl. Kap. 3.2 und 4.3.1). Zusätzliche Massnahmen und Anrechnungen gestatten es, den Teiler zwischen Gemeinden und Kanton bei den Sondersteuern auf 30:70 einzustellen werden, was die Verwerfungen bei den Gemeinden reduziert.

#### **f. Anrechnung Feuerwehersatzabgabe**

Die Einnahmen der Gemeinden von 1,7 Millionen Franken aus der Feuerwehersatzabgabe sollen ebenfalls als Entlastung angerechnet werden (vgl. Kap. 4.5.2).

### **g. Weitere Reduktion des Bildunglastenausgleich**

Weil die Volksschulbeiträge der Gemeinden um einen Drittel sinken sollen, war in der Vernehmlassungsbotschaft vorgesehen, den Bildunglastenausgleich ebenfalls um einen Drittel zu senken. Der Kanton hingegen soll seine Volksschulkostenbeiträge verdoppeln, weshalb eine Halbierung des Bildunglastenausgleichs ebenfalls begründbar wäre. Als Kompromiss soll der Bildunglastenausgleich um weitere 2 Millionen Franken, das heisst um total 10 Millionen Franken, gekürzt werden.

### **h. Degressive Abschöpfung im Ressourcenausgleich**

Der Abschöpfungssatz im Ressourcenausgleich soll mit zunehmender Ressourcenstärke kleiner werden. Davon profitieren die finanzstarken Gemeinden, was die Verwerfungen der AFR18 insgesamt verringert (vgl. Kap. 4.6.6).

### **i. Anrechnung Erträge SV17**

Im Zuge der SV17 des Bundes und der Steuergesetzrevision 2020 des Kantons ist sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden mit einer grossen finanziellen Entlastung zu rechnen (vgl. Vernehmlassungsbotschaft zum Entwurf einer Änderung des Steuergesetzes). Der VLG hat sich während des gesamten Projektverlaufs gegen die Anrechnung der Erträge aus den beiden Steuervorlagen ausgesprochen, da diese noch ungewiss sind. Zahlreiche Gemeinden unterstrichen diese Forderung in der Vernehmlassung.

Die SV17 wurde in der Schlussabstimmung am 28. September 2018 vom Bundesparlament verabschiedet. Unter der Voraussetzung, dass sich auch der Kanton einen Teil des erwarteten Ertrags aus den Steuervorlagen in der Globalbilanz zur AFR18 anrechnet, ist der VLG bereit, seinerseits einen Anteil als Ertrag einzurechnen. Wir haben entsprechend dem Vorsichtsprinzip die Hälfte der finanziellen Auswirkungen aus den Massnahmen «Abschaffung Statusgesellschaften» und «Kapitalsteuer» für den Kanton wie auch für die Gemeinden eingesetzt. Diese beiden Massnahmen stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit der SV17 und sind politisch weitgehend unbestritten. Wir gehen jedoch davon aus, dass das ganze Paket der kantonalen Steuergesetzrevision 2020 umgesetzt werden wird. Entsprechend haben wir für den kantonalen Haushalt im AFP 2019–2022 die vollen Auswirkungen eingeplant.

Die Erträge aus der Steuergesetzrevision 2020 sollen den Gemeinden lediglich zur Reduktion der Verwerfungen als Entlastung angerechnet werden. Um die einzelnen Auswirkungen transparent auszuweisen, werden drei Globalbilanzen verwendet. In der ersten Globalbilanz werden die Massnahmen der AFR18 inklusive Einrechnung der Hälfte der Erträge aus den SV17-Massnahmen «Abschaffung Statusgesellschaften» und «Kapitalsteuer» dargestellt (Globalbilanz 1, bestehend aus einer Zusammenfassung [Anhang 1] und den Details [Anhang 2]). In der zweiten Globalbilanz wird ausgewiesen, wie sich sämtliche prognostizierten Erträge aus der Steuergesetzrevision 2020 auf die einzelnen Gemeinden auswirken (Globalbilanz 2, Anhang 3). In der dritten Globalbilanz schliesslich werden die Globalbilanzen 1 und 2 zusammengeführt und um einen Härteausgleich unter den Gemeinden ergänzt (Globalbilanz 3, bestehend aus einer Zusammenfassung [Anhang 4] und den Details [Anhang 5]). Ob die Entlastung aus der Steuergesetzrevision 2020 in voller Höhe realisiert wird, hängt von der parlamentarischen Beratung ab. Im Zeitpunkt der Beratung der AFR18 in Ihrem Rat liegt auch die Botschaft unseres Rates zur Steuergesetzrevision 2020 vor.

## j. Total

Die beschriebenen zusätzlichen Massnahmen führen sowohl für den Kanton als auch für die Gemeinden insgesamt zu einem befriedigenden Total in der Globalbilanz. Die vorgeschlagenen Änderungen werden nachfolgend zusammengefasst:

in Mio. Fr.	Kanton	Gemeinden
<i>Stand Globalbilanz in der Vernehmlassungsbotschaft</i>	20,1	-20,9
Entlastung beim Wasserbau	2,1	-2,1
Anrechnung Mehrwertabgabe	0	7
Volksschulkostensteuerung	2	2
Streichung «Entschädigungsmodelle Steuerverwaltung»	-0,5	0,5
Anpassung Teiler Sondersteuern	-3,8	3,8
Anrechnung Feuerwehersatzabgabe	0	1,7
Weitere Reduktion Bildungslastenausgleich	2	-2
Anpassungen im Ressourcenausgleich	-2	2
Anrechnung SV17	9,1	10,6
<i>Total Zusatzmassnahmen</i>	8,9	23,5
<i>Stand Globalbilanz nach Zusatzmassnahmen</i>	29,0	2,6

- = Belastung; + = Entlastung

Tab. 2: Vergleich Globalbilanz Vernehmlassung – Globalbilanz1 Botschaft

Werden die insgesamt 46 Millionen Franken aus der Steuergesetzrevision 2020 angerechnet, können zusammen mit diesen Massnahmen die Verwerfungen bei den einzelnen Gemeinden weiter geglättet werden. Fünf Gemeinden werden noch mit mehr als 60 Franken pro Einwohner und Einwohnerin belastet. Allen voran Greppen mit 319 Franken pro Einwohner und Einwohnerin (Greppen stellt im Jahr 2016 wegen eines hohen Erbschaftssteuerertrages allerdings eine Ausnahme dar), gefolgt von Meggen (277 Fr./Einw.), Weggis (188 Fr./Einw.), Schenkön (181 Fr./Einw.) und Eich (130 Fr./Einw.).

## 2.7 Steuergesetzrevision 2020

Das Vernehmlassungsverfahren zu einer Teilrevision des Steuergesetzes (StG) vom 22. November 1999 (SRL Nr. 620) ist am 31. August 2018 beendet worden. Es ist geplant, die Vorlage Ihrem Rat in der Januar-Session 2019 zur ersten Beratung zu unterbreiten. Anlass für die Steuergesetzrevision 2020 ist namentlich die Anschlussgesetzgebung an die SV17. Aufgrund des internationalen Drucks soll die SV17 möglichst rasch in Kraft treten (je nach Ergreifen des Referendums erste Massnahmen bereits im Jahr 2019 und der Hauptteil der Massnahmen voraussichtlich 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 überzuführen.

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 den verschiedenen Kategorien von Steuerpflichtigen und die Steuererträge ausgewogen zu justieren. Die Massnahmen werden teilweise zu Minder-, unter dem Strich aber voraussichtlich zu gewissen Mehrerträgen für Kanton und Gemeinden führen. Der Kanton hat diese Mehrerträge (ohne Dividendenbesteuerung) im AFP 2019–2022 voll eingerechnet. Die Berücksichtigung dieser Mehrerträge in der AFR18 im Umfang von total 46 Millionen Franken bei den Gemeinden stellt die einzige Möglichkeit dar, um die gewünschte Entlastung der Gemeinden zu erzielen. Für die einzelnen Massnahmen und deren voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen verweisen wir auf die separate Vernehmlassungsbotschaft zur Steuergesetzrevision 2020.

### **3 Ergebnis der Vernehmlassung**

#### **3.1 Allgemein**

Das Finanzdepartement führte zur AFR18 mit dem Entwurf eines Mantelerlasses vom 1. Mai bis 6. Juli 2018 ein breites Vernehmlassungsverfahren bei den interessierten Kreisen durch. Für die Gemeinden wurde die Frist bis zum 20. Juli 2018 verlängert. Im Rahmen der Vernehmlassung haben alle in Ihrem Rat vertretenen Parteien, der VLG, 76 Gemeinden, 2 regionale Entwicklungsträger und 16 weitere Verbände und Organisationen eine Stellungnahme eingereicht.

Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer äusserte sich kritisch zur Vernehmlassungsvorlage. Die ausgewiesene Finanzierungslücke von rund 16 Millionen Franken bei den Gemeinden insgesamt und die teils massiven Mehrbelastungen einzelner Gemeinden wurden von einer Mehrheit der Parteien und Gemeinden als Hinderungsgrund für die Zustimmung angeführt. Zudem wird die gruppenweise Gegenfinanzierung der einzelnen Aufgabenverschiebungen abgelehnt.

Der Volksschulkostenteiler 50:50 findet im Grundsatz eine solide Mehrheit bei den Gemeinden (61 zu 13 Gemeinden) und beim VLG, wogegen sich bei den Parteien ein differenziertes Bild zeigt. Die CVP, die SVP und die GLP bekennen sich zum Kostenteiler 50:50, jedoch fordert die CVP eine stimmige Globalbilanz und das Abwarten der Ergebnisse der Steuergesetzrevision 2020. Für die SVP müssen die Forderungen des VLG eingehalten sein und eine Mehrheit der Gemeinden hinter dem Projekt stehen, damit sie dem Bildungskostenteiler 50:50 zustimmen kann. Die FDP erachtet den Volksschulkostenteiler 50:50 mit den vorgeschlagenen Gegenfinanzierungsmassnahmen als nicht akzeptabel. Sie plädiert für die Beibehaltung des Status quo oder eine Erhöhung des Steuerfussabtausches. Für die SP und die Grünen sprechen die massiven finanziellen Auswirkungen und Unsicherheiten gegen eine Umsetzung des Volksschulkostenteilers 50:50. Für einen Kostenteiler 40:60 spricht sich keiner der Vernehmlassungsteilnehmer aus.

Nur eine knappe Mehrheit der Gemeinden und der VLG befürworten eine Gegenfinanzierung des Bildungskostenteilers 50:50 mittels Veränderung des Teilers bei den Sondersteuern und der Massnahme Ergänzungsleistungen (39 zu 34 Gemeinden). Von den Parteien spricht sich hingegen nur die SVP dafür aus. Insbesondere die FDP und die SP erachten es als keinen gangbaren Weg, für den paritätischen Bildungskostenteiler das bewährte 50:50-System bei den Sondersteuern aufzugeben,

zumal zudem die Kosten im Sozialbereich einem dynamischen Wachstum unterliegen. Der Steuerfussabtausch wird von einer Mehrheit (51 Gemeinden, FDP, CVP, SVP, Grüne und GLP) und vom VLG akzeptiert, jedoch von einer Minderheit (22 Gemeinden, SP) teils dezidiert abgelehnt, weil sie diesen als einen Eingriff in die Gemeindeautonomie betrachten. Eine Minderheit (FDP, GLP und 7 Gemeinden) erwägt zur Finanzierung der zusätzlichen Kantonsaufgaben einen gar noch höheren beziehungsweise teilweise einen freiwilligen Steuerfussabtausch. Die Gegenfinanzierung der Aufgabenverschiebung im Wasserbau wird einerseits wegen der als zu hoch erachteten Belastungen für die einzelnen Gemeinden und andererseits aufgrund der dynamischen Kostenentwicklung bei der individuellen Prämienverbilligung für Beziehende von wirtschaftlicher Sozialhilfe von einer grossen Mehrheit (CVP, SVP, 68 Gemeinden und VLG) abgelehnt. Insbesondere die Gemeinden der Region Luzern West erachten die errechneten Kosten von 21 Millionen Franken als deutlich zu hoch und bringen einen alternativen Berechnungsvorschlag ins Spiel (vgl. Kap. 4.1.1).

Die vorgeschlagenen Anpassungen im Finanzausgleich werden grossmehrheitlich unterstützt. Einzig bei der Massnahme «Überdurchschnittliche Lasten im Bildungslastenausgleich» wird von einer knappen Mehrheit (41 Gemeinden) gefordert, dass der Anspruch auf die Mittel des Bildungslastenausgleichs auf eine Schülerintensität von 110 Prozent gesenkt beziehungsweise bei 100 Prozent belassen wird.

Das Grundprinzip des Härteausgleichs, wonach dieser befristet und unter den Gemeinden erfolgen soll, wird mehrheitlich begrüsst (48 Gemeinden und VLG). Allerdings wird die gesamte Vorlage AFR18 von einer knappen Mehrheit der grundsätzlich befürwortenden Gemeinden als gefährdet beurteilt, wenn grosse und viele Gemeinden in den Härteausgleich fallen. Zudem lehnt eine Minderheit den vorgeschlagenen Härteausgleich aufgrund ungenügender Entscheidungsgrundlagen ab. Die Gemeinden der Region Luzern West fordern einen zwei- oder mehrstufigen Ausgleich, bei dem die Eintrittsschwelle nach Ressourcenstärke differenziert wird.

Die Neuregelung der Zuständigkeiten für den Erlass von Verkehrsanordnungen findet bei 41 Gemeinden und beim VLG Zustimmung und stösst bei 30 Gemeinden und zwei regionalen Entwicklungsträgern auf Ablehnung. Deutlich abgelehnt wird der Verzicht auf die Inkassoprovision der Gemeinden bei den Sondersteuern (64 Gemeinden sowie CVP, FDP, SVP und VLG) und die Einführung von Angeboten der Palliativmedizin im Rahmen der AFR18 (65 Gemeinden sowie CVP, FDP, SVP und VLG). Letztere Massnahme wird zwar von einer Mehrheit begrüsst, soll ihrer Meinung nach aber in einem separaten Projekt angegangen werden. Sowohl der Kostenteiler 50:50 bei den anderen Massnahmen des Teilprojekts Bildung und Kultur als auch die Stärkung der Volksschuldelegation und die Einführung einer Fachgruppe Sozialversicherungen erfahren deutliche Zustimmung. Auf weitere Hinweise und Änderungsanträge wird soweit nötig im Kapitel «Teilprojekte» (Kap. 4) näher eingegangen. Die gegenüber der Vernehmlassungsbotschaft geänderten oder ergänzten Bestimmungen und Massnahmen werden im nachfolgenden Kapitel zusammengefasst.

### **3.2 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungsbotschaft - definitive Botschaft**

Die folgenden Anpassungen wurden nach der Vernehmlassung vorgenommen (weitere Ausführungen dazu finden sich bei den Erläuterungen zu den einzelnen Teilprojekten in Kap. 4):

- Infolge überwiegend negativer Rückmeldungen in der Vernehmlassung wurde auf die Aufteilung der AFR18 in verschiedene Projektteile verzichtet und der Fokus auf das Gesamtprojekt gelegt.
- Bei sämtlichen Massnahmen wurde auf die Darstellung des Bildungskostenteilers 40:60 verzichtet.
- Im Teilprojekt Bau, Umwelt und Wirtschaft wurde die Massnahme «Mehrwertabgabe» ergänzt. Die kommunalen Einnahmen aus der Mehrwertabgabe werden den Gemeinden in der Globalbilanz als Entlastung angerechnet (Kap. 4.1.7).
- Im Teilprojekt Bildung und Kultur wurde die Massnahme «Gemeindebeitrag bei Klassen mit Unterbestand» ergänzt (Kap. 4.2.5).
- Im Teilprojekt Finanzen wurde aufgrund der überwiegend negativen Rückmeldungen in der Vernehmlassung auf die Massnahme «Entschädigungsmodelle der Steuerverwaltung» verzichtet.
- Nach Einbezug der diversen zusätzlichen Anrechnungen zugunsten der Gemeinden (vgl. Kap. 2.6.9) konnte der Teiler bei den Sondersteuern zugunsten der Gemeinden um zwei Prozentpunkte auf 30 Prozent erhöht werden. Damit werden die Verwerfungen geglättet (Kap. 4.3.1).
- Das Gesetz über den Steuerfussabtausch zur Aufgaben- und Finanzreform 18 wurde präzisiert und redaktionell angepasst (Kap. 4.3.2).
- Die Hälfte der prognostizierten Einnahmen aus den beiden SV17-Massnahmen «Abschaffung Statusgesellschaften» und «Kapitalsteuer» wurde in der Globalbilanz 1 angerechnet (vgl. Anhang 2). Die prognostizierten Einnahmen der Gemeinden im Rahmen der SV17 und der Steuergesetzrevision 2020 von total 46 Millionen Franken wurden in der Globalbilanz 3 angerechnet (vgl. Anhänge 3 und 5).
- Aufgrund der überwiegend negativen Rückmeldungen in der Vernehmlassung wurde im Teilprojekt Gesundheit und Soziales auf die Umsetzung der Massnahme «Angebote der Palliativmedizin und -pflege» im Rahmen der AFR18 verzichtet.
- Im Teilprojekt Justiz und Sicherheit wurde die Massnahme «Feuerwehersatzabgabe» ergänzt. Die Einnahmen aus der Feuerwehersatzabgabe werden den Gemeinden in der Globalbilanz pro Kopf als Entlastung angerechnet (Kap. 4.5.2).
- Im Teilprojekt Finanzausgleich wurde der Bildungslastenausgleich um weitere 2 Millionen Franken, das heisst um total 10 Millionen Franken, gekürzt (Kap. 4.6.2).
- Weiter wurde der Bildungslastenausgleich insofern angepasst, als der Anspruch der Gemeinden ab einem Schülerintensitätsindex von über 110 Prozent entsteht (Kap. 4.6.3).
- Zur besseren Vergleichbarkeit der Botschaft mit der Globalbilanz wird die Massnahme «Ressourcenpotenzial» separat beschrieben (Kap. 4.6.4).
- Im Teilprojekt Finanzausgleich wurde die Massnahme «Degressive Abschöpfung» ergänzt (Kap. 4.6.6).
- Der Härteausgleich erfolgt neu während sechs Jahren und wird nicht degressiv ausgestaltet (Kap. 4.6.8).

## **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 gab 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 der Botschaft B 125 zur Totalrevision des Wasserbaugesetzes vom 17. April 2018 unterbreitete unser Rat Ihrem Rat 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. Bei den Gemeinden verbleibt der betriebliche Unterhalt an den übrigen öffentlichen Gewässern.

Aufgrund der finanziellen Auswirkungen des neuen Gewässergesetzes ist die Verknüpfung dieser Gesetzesrevision mit dem Projekt AFR18 zentral. Kanton und Gemeinden sind sich einig, dass die Verschiebung der finanziellen Lasten in der Globalbilanz der AFR18 auszugleichen ist.

##### **b. Vorgesehene Änderung**

Die Totalrevision des Wasserbaugesetzes ist zwar – insbesondere mit Blick auf die finanziellen Auswirkungen – mit dem Projekt AFR18 zu koordinieren, die Revision wurde jedoch in einem eigenen Projekt mit einer eigenen Projektgruppe erarbeitet. Das neue Gewässergesetz wird separat in Ihrem Rat beraten und ist nicht Teil des Mantelerlasses AFR18. Nachdem unser Rat die Botschaft B 125 verabschiedet hat, kann Ihr Rat die politische Beratung aufnehmen. Allerdings kann das Gewässergesetz nur in Kraft treten, wenn gesichert ist, dass Aufgaben- und Kostenverlagerung zum Kanton gegenfinanziert ist. Der Beschluss über das Inkrafttreten des neuen Gewässergesetzes ist deshalb an die Bedingung geknüpft, 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 künftige finanzielle

Mehrbelastung des Kantons und die entsprechende Entlastung der Gemeinden im Umfang von insgesamt 21 Millionen Franken pro Jahr wird dort für die einzelnen Aufgaben separat ausgewiesen und detailliert begründet:

– Wasserbau	9,5 Mio. Fr.
– baulicher Gewässerunterhalt	7,9 Mio. Fr.
– betrieblicher Gewässerunterhalt	3,1 Mio. Fr.
– Personalaufwand	0,5 Mio. Fr.

Diese Zahlen basieren auf einer fundierten Investitionsplanung über die nächsten 15 Jahre (vgl. Anhang 2 der Botschaft B 125) und erhärteten Erfahrungswerten. Die künftig tendenziell höheren Bundesbeiträge und die Beiträge der Gebäudeversicherung sind – soweit bekannt und abschätzbar – berücksichtigt.

Wie bereits in den Kapiteln 2.6.9 und 3.1 ausgeführt, wurden diese Zahlen in der Vernehmlassung in Frage gestellt und teilweise als zu hoch befunden. Vorab halten wir zu den in der Vernehmlassung angeführten Vorbehalten Folgendes fest:

- Die Herleitung der finanziellen Auswirkungen wurde sowohl in der Projektgruppe AFR18, Teilprojekt Bau, Umwelt, Wirtschaft, als auch in der Projektgruppe zur Revision des Wasserbaugesetzes eingehend diskutiert. In beiden Projektgruppen waren die Gemeinden paritätisch vertreten. Die in der Botschaft B 125 aufgezeigten finanziellen Auswirkungen wurden als nachvollziehbar und begründet befunden.
- Der Kanton übernimmt wichtige Aufgaben zum Schutz der Bevölkerung vor Hochwasser in alleiniger Erfüllungs- und Finanzierungsverantwortung. Mit dem ordentlichen Gewässerunterhalt und mit Hochwasserschutzmassnahmen wird in erster Linie die Bevölkerung in den betroffenen Gemeinden geschützt. Es ist somit im Interesse aller, dem Kanton die Mittel zur Verfügung zu stellen, die er für eine ordentliche Aufgabenerfüllung benötigt.

Einzelne Stellungnehmende bringen vor, die finanziellen Auswirkungen würden in der Botschaft insofern übertrieben dargestellt, als die Gemeinden bisher für den Wasserbau und den Gewässerunterhalt viel weniger Geld ausgegeben hätten. Von der Lustat Statistik Luzern (Lustat) wurde dazu sogar eine Auswertung der Buchungen der Gemeinden unter der Rubrik «Gewässerverbauungen» in den Jahren 2007–2016 eingeholt. Diese Zahlen der Lustat und der Blick in die Vergangenheit sind für die künftige Entlastung der Gemeinden aus mehreren Gründen weder aussagekräftig noch stichhaltig:

- Gemäss Rückmeldung der Gemeindevertretungen in den beiden erwähnten Projektgruppen verbuchen die Gemeinden ihre Aufwände im Bereich Wasserbau und Gewässerunterhalt sehr unterschiedlich. Gewisse Gemeinden decken ihre Aufwände beispielsweise aus Gebühren, die für die Siedlungsentwässerung zu entrichten sind. Die Lustat selbst betont, dass das Aufgabengebiet Wasserbau nicht mit der buchhalterischen Abgrenzung «Gewässerverbauungen» deckungsgleich ist. Aus der Betrachtung der Dienstgruppe «Gewässerverbauungen» lassen sich folglich keine Schlüsse über die effektiv getätigten Ausgaben der Gemeinden für den Wasserbau und den Gewässerunterhalt ziehen. Das aus den Lustat-Zahlen gewonnene Bild ist – selbst für einen Rückblick in die Vergangenheit – unvollständig und für die Bestimmung der Aufwendungen für den Wasserbau und den Gewässerunterhalt unbrauchbar.
- Zur Ermittlung der finanziellen Auswirkungen hat zunächst auch unser Rat die Ist-Zahlen der letzten Jahre herangezogen. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die Tabelle 6 in Kapitel 6.2 sowie die Tabelle 7 in Kapitel 6.3 der



Botschaft B 125 zum Gewässergesetz. Aus den Jahresrechnungen der Jahre 2007–2016 ergibt sich, dass der jährliche Gemeinde- und Interessiertenanteil an den Investitionen in den Wasserbau in den letzten zehn Jahren im Durchschnitt bei 6,3 Millionen Franken lag (vgl. Tab. 6 in der Botschaft B 125). Für den in der Zuständigkeit der Gemeinden liegenden baulichen Gewässerunterhalt ist aufgrund der in den letzten 100 Jahren getätigten Investitionen in Schutzbauwerke von derzeit rund 5,1 Millionen Franken an jährlichen Unterhalts- und Reparaturkosten auszugehen (vgl. Tab. 7 in der Botschaft B 125), um zumindest den ordentlichen Unterhalt zu gewährleisten. Der Aufwand für den betrieblichen Gewässerunterhalt entlang den neu vom Kanton zu unterhaltenden Gewässerabschnitten wurde aufgrund von Erfahrungswerten pro Laufmeter ermittelt. Die in der Botschaft B 125 genannten 3,1 Millionen Franken basieren auf einer konservativen Schätzung und entsprechen dem heute an sich unabdingbaren Aufwand. Gleiches gilt für den Personalaufwand von 0,5 Millionen Franken. In der Summe ergibt sich aus diesen Ist-Zahlen eine finanzielle Entlastung der Gemeinden im Umfang von 15 Millionen Franken.

- Wir haben in der Botschaft B 125 zum Gewässergesetz (vgl. dort Kap. 6) sodann ausführlich dargelegt, weshalb eine Abstützung allein auf die Ist-Zahlen der letzten Jahre für die künftige Entlastung der Gemeinden aufgrund der Neuverteilung der Aufgaben nicht sachgerecht ist. Die Entwicklungen im Wasserbau zeigen klar, dass in den nächsten Jahren mehr Investitionen nötig sein werden als in der Vergangenheit, um den Schutz der Bevölkerung vor Hochwasser gewährleisten zu können. Mit zunehmender Bautätigkeit im Siedlungsgebiet steigt auch das Schadenpotenzial bei einem Hochwasserereignis. Dabei gilt es klar festzuhalten, dass auch in Zukunft keine unnötigen Hochwasserschutzprojekte und -massnahmen, sondern ausschliesslich Massnahmen realisiert werden, deren Nutzen höher ist als die Kosten.

Hinzu kommt, dass auch für die gemeindeweise Berechnung der finanziellen Entlastungen nur der Blick in die Zukunft massgebend sein kann, werden doch diejenigen Gemeinden, die in den letzten Jahren Hochwasserschutzmassnahmen mitfinanziert haben, mit der Gesetzesrevision finanziell weniger entlastet als diejenigen Gemeinden, die aufgrund der neuen Regelung keinen Beitrag mehr an künftige Wasserbauprojekte leisten müssen.

- Aus der Massnahmenplanung in Anhang 2 der Botschaft B 125 geht hervor, dass in den nächsten 15 Jahren insgesamt 660 Millionen Franken beziehungsweise durchschnittlich 44 Millionen Franken jährlich (brutto) investiert werden müssen, um die ausgewiesenen Schutzdefizite im Kanton Luzern zu beheben. Das Investitionsvolumen steigt damit im Vergleich zu den vergangenen Jahren deutlich an, was in der Aufgaben- und Finanzplanung der vergangenen Jahre stets ausgewiesen wurde.
- Basierend auf der Projektplanung für die nächsten 15 Jahre wurde – unter Berücksichtigung der Bundesbeiträge und der Beiträge der Gebäudeversicherung Luzern – errechnet, wie hoch der Kostenanteil der betroffenen Gemeinden und Interessierten gemäss der geltenden Regelung wäre. Soweit der Kostenteiler bei einem geplanten Wasserbauprojekt bekannt ist, wurde dieser der Berechnung zugrunde gelegt. Danach hätten die Gemeinden in den nächsten 15 Jahren insgesamt einen Anteil von rund 142 Millionen Franken am gesamten Investitionsvolumen für den Wasserbau von 660 Millionen Franken zu tragen (vgl. Massnahmenplanung in Anhang 2 der Botschaft B 125 in Verbindung mit der Tabelle in Anhang 6 der vorliegenden Botschaft, Total der ersten Spalte). Diese Entlastung von 142 Millionen Franken über 15 Jahre ergibt für den Bereich Wasserbau

eine durchschnittliche jährliche Entlastung bei den Investitionen von 9,5 Millionen Franken.

- Das höhere Investitionsvolumen wirkt sich auch auf den Aufwand für den baulichen Gewässerunterhalt aus, denn mit jeder Neuinvestition steigen der Aufwand und der Finanzbedarf für den baulichen Gewässerunterhalt. Ausgehend von einem Reparaturfaktor von einem Prozent steigen die Kosten für den baulichen Gewässerunterhalt jährlich um rund 400'000 Franken an. Anders gesagt: *Der Aufwand steigt von heute 5,1 Millionen Franken in den kommenden 15 Jahren bis auf 10,7 Millionen Franken an und beträgt folglich durchschnittlich 7,9 Millionen Franken pro Jahr.* Zu bedenken gilt es in diesem Zusammenhang, dass von einem ordentlichen Unterhalt der Schutzbauten nicht abgesehen werden kann. Denn andernfalls müssen diese – was es zu vermeiden gilt – frühzeitig mit letztlich noch höheren Kostenfolgen erneuert werden, wie dies in der Vergangenheit wegen des ungenügenden Unterhalts teilweise der Fall war.
- Zum Einwand einer unstatthaften Berücksichtigung auch der Investitionstätigkeit schliesslich gilt es festzuhalten, dass bei einer ausschliesslich erfolgsrechnungswirksamen Betrachtung die Investitionen durch Abschreibungen und Zinsen über einen Zeitraum von 50 Jahren, nämlich über den Zeitraum der üblichen Nutzungs- und Abschreibungsdauer von Schutzbauten für den Wasserbau, mit allen möglichen Umfeld- und Umwelteinflüssen einzubeziehen wären. Dies bedeutete, dass bei den wasserbaulichen Investitionen ein Zeithorizont ab der Vergangenheit (unter Berücksichtigung der bereits realisierten Bauten, die immer noch abgeschrieben werden) bis in die weitere Zukunft über die kommenden 15 Jahre hinaus in Betracht gezogen werden müsste. Eine zuverlässige Prognose über diesen Zeithorizont ist aber – selbst unter Ausserachtlassung der Klimaentwicklung und künftiger Hochwasserereignisse – schlicht nicht möglich und in keiner Weise seriös. Zudem wäre eine sachgerechte Aufteilung der Kostenfolgen auf die einzelnen Gemeinden nicht möglich. Wir erachten es deshalb als richtig, die finanziellen Auswirkungen mit der Cash-Betrachtung zu rechnen.

#### **d. Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden**

Wie sich die finanzielle Entlastung durch das neue Gewässergesetz effektiv auf die einzelnen Gemeinden auswirkt, hängt stark von der Realisierung der einzelnen Wasserbauprojekte und dem 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 nötig ist), hat die aus Kantons- und Gemeindevertretern bestehende Projektgruppe des AFR18-Teilprojekts Bau, Umwelt und Wirtschaft einen Verteilschlüssel erarbeitet, der verschiedene Komponenten berücksichtigt (vgl. Anhang 6).

##### *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 weiter gehende 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 auf die einzelne

Gemeinde verwendet 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 Aufgabenerfüllung 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 auch 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. Es müssen deshalb Annahmen für die Zukunft getroffen werden. Ziel des projektbezogenen Ansatzes ist das Aufzeigen einer Tendenz, die so plausibel wie möglich 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 insgesamt 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- und Revitalisierungsprojekten erwarteten höheren Bundesbeiträge von 45 bis 80 Prozent und die bei einzelnen Projekten teilweise bereits vereinbarten höheren Kantonsanteile berücksichtigt (beispielsweise bei den Hochwasserschutz-/Revitalisierungsprojekten Reuss, Kleine Emme, Rontal, Götzentalbach, 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 im 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 der 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 der massgebende abstrakte prozentuale Anteil an der finanziellen Entlastung beim Wasserbau und beim baulichen Gewässerunterhalt.

– *Pauschaler Ansatz nach Bevölkerungszahl*

Wird die Bevölkerungszahl der Gemeinden als drittes Kriterium berücksichtigt, ergeben sich teilweise grössere Abweichungen zur abstrakten und zur 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 versiegelte Siedlungsflächen und 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 Auswirkungen der Gesetzesrevision beim Wasserbau und baulichen Gewässerunterhalt massgebend ist, wurden der projektbezogene und 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 beim baulichen Gewässerunterhalt kann dem Anhang 6 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 dieser Fliessgewässer. 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 x 2 x 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 das Total der mit dem neuen Gewässergesetz verbundenen finanziellen Entlastung der Gemeinden von insgesamt 21 Millionen Franken. Da dieser Betrag – wie in Kapitel 2.6.9 ausgeführt – im Interesse des Gelingens der AFR18 als Ganzer um 10 Prozent auf 18,9 Millionen Franken gekürzt wird, werden auch die Gemeindeanteile um je 10 Prozent gekürzt, bevor sie in die Globalbilanzen der AFR18 einfliessen (vgl. Anhänge 1, 2, 4 und 5).

## 4.1.2 Mittelverteilung für Strassen und öffentlichen Verkehr

### a. Ausgangslage, geltende Ordnung

Die zweckgebundenen Mittel zur Finanzierung der Strassen und des öffentlichen Verkehrs (Mineralölsteuer, leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe [LSVA], Verkehrssteuer) werden seit der Einführung der NFA mit einem in verschiedenen kantonalen Gesetzen geregelten Schlüssel verteilt. Im Rahmen des KP17 hat Ihr Rat eine Anpassung des bisherigen Schlüssels beschlossen, die jedoch weniger weit reichte als der in der Botschaft B 55 zum KP17 vom 6. September 2016 verankerte Vorschlag unseres Rates. Per 1. März 2017 traten die folgenden Änderungen in Kraft:

- Der Anteil von 15 Prozent der Einnahmen aus den Verkehrssteuern, der zuvor der Verkehrspolizei zukam, wurde zur Entflechtung der Mittelverwendung gestrichen. Der Ausfall bei der Verkehrspolizei wird aus allgemeinen Staatsmitteln kompensiert.
- Die dem Kanton für den Bau und den Unterhalt von Kantonsstrassen zur Verfügung stehenden Anteile aus den dem Kanton zufallenden Mitteln aus der LSVA sowie aus den Einnahmen aus den Verkehrssteuern wurden von je 70 auf je 65 Prozent gesenkt (vgl. § 83 Abs. 1b und d des Strassengesetzes [StrG] vom 21. März 1995 [SRL Nr. 755]).
- Die dadurch frei gewordenen zweckgebundenen Mittel werden neu zugunsten des öffentlichen Verkehrs (öV) eingesetzt. Seit dem 1. März 2017 verwendet der Kanton zur Finanzierung des öV neben weiteren dafür bereitgestellten Beiträgen 25 Prozent (vorher 20 %) des dem Kanton zufallenden Anteils aus der LSVA und 25 Prozent (vorher 5 %) der Einnahmen aus den Verkehrssteuern (§ 26 Abs. 1a und b des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr [öVG] vom 22. Juni 2009 [SRL Nr. 775]).
- 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).
- Ebenso unverändert werden 6 Prozent der dem Kanton zufallenden, nicht werkgebundenen Mittel aus der Mineralölsteuer sowie der Einnahmen aus den Verkehrssteuern, die gemäss § 83 Absatz 1d StrG für den Bau von Kantonsstrassen zur Verfügung stehen, für den Bau und den Unterhalt von Güterstrassen verwendet (§ 83 Abs. 4 StrG).

Die geltende Verteilung lässt sich wie folgt zusammenfassen:

	LSVA	Mineralölsteuer	Verkehrssteuern
Kantonsstrassen	65 %	100 %* des Kantonsanteils	65 %*
Gemeindestrassen	10 %	100 % des Gemeindeanteils	10 %
öV	25 %	-	25 %
Güterstrassen		*davon 6 %	*davon 6 %

Tab. 3: Heutige Mittelverteilung für Strassen und öV

Mit der Botschaft B 132 vom 22. Juni 2018 unterbreitete unser Rat Ihrem Rat den Entwurf für eine weitere Anpassung der Mittelverteilung für Strassen und öV. Damit hätten die für die Kantonsstrassen reservierten Erträge um 5 Prozent gesenkt (ohne Kompensation durch allgemeine Staatsmittel) und gleichzeitig der zweckgebundene

Anteil zur Finanzierung des öV um 5 Prozent erhöht werden sollen. Ihr Rat ist jedoch am 10. September 2018 auf die Botschaft B 132 nicht eingetreten.

### **b. Vorgesehene Änderung**

Die Anteile an den zweckgebundenen Mitteln zugunsten der Gemeinde- und der Güterstrassen wurden bis heute nie angepasst. Zum Ausgleich der finanziellen Entlastungen, von welchen die Gemeinden mit der AFR18 künftig in anderen Bereichen profitieren, sollen deren Anteile von je 10 Prozent aus der LSVA und aus den Verkehrssteuern für den Bau der Gemeindestrassen und Wege 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 und aus den Verkehrssteuern bleibt unverändert. Die Anteile von je 10 Prozent aus der LSVA sowie aus den Verkehrssteuern zugunsten der Gemeinden für den Bau der Gemeindestrassen und Wege sollen jedoch künftig entfallen. Damit wird auch § 8a der Strassenverordnung (StrV) vom 19. Januar 1996 (SRL Nr. 756), der den Verteilschlüssel unter den Gemeinden regelt, hinfällig. Dafür werden die zweckgebundenen Mittel für den öffentlichen Verkehr um 10 Prozent erhöht: Neu sollen je 35 Prozent der Mittel aus der LSVA sowie aus den Verkehrssteuern 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. Die 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 Strassenverkehrsrechtes (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 die 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 heute zu drei Vierteln nach der mittleren Wohnbevölkerung und zu einem Viertel nach der Fläche verteilt. 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 Fr.), 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**

Wir haben die AFR18 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 Ihrem Rat die Botschaft B 85 über die Neuregelung von Zuständigkeiten im Strassen-, Umwelt- und Gewässerschutzrecht vom 23. Mai 2017 bereits im Herbst 2017 zur Beratung unterbreitet werden. Mit Beschluss vom 30. Oktober 2017 hat Ihr Rat 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 der Auswirkungen in der Globalbilanz wird aufgrund ihres 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 Sinn 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. Unser Rat kann auf Gesuch hin – ausser auf Nationalstrassen und Kantonsstrassen sowie in deren Verknüpfungsbereich mit anderen Strassen – den



Gemeinden die Kompetenz für Verkehrsanordnungen übertragen (§ 18 Strassenverkehrsverordnung).

Gestützt auf diese Bestimmungen erteilte unser Rat 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 Gewichtsbefugnisse sowie Änderungen von Höchstgeschwindigkeiten vor. Solche Verkehrsanordnungen müssen mindestens 20 Tage vor ihrer 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 SVG i.V.m. Art. 107 Abs. 4 SSV), weshalb diese Kompetenz nicht auf die Gemeinden übertragen werden kann.

Mit der Motion M 361 von Daniel Keller über die Harmonisierung beim Erlass von Verkehrsanordnungen (eröffnet am 7. Mai 2013) wurde Ihrem Rat beantragt, die Kompetenz zum Erlass von Verkehrsanordnungen ausschliesslich auf die Dienststelle Vif zu konzentrieren und dafür – soweit erforderlich – die gesetzlichen Grundlagen anzupassen. Ihr Rat 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 und erscheint aus heutiger Sicht zufällig. Die Um- und Durchsetzung des Strassenverkehrsrechts erfordert eine hohe Fachkompetenz, eine regelmässige Anwendung sowie stetige Weiterbildung. Diese Fachkompetenz über die Anwendung des Strassenverkehrsrechts ist in den Gemeinden mit Signalisationskompetenz in verschiedenem Ausmass 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 kann mit einer Anpassung der Strassenverkehrsverordnung vereinfacht werden. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten zum Erlass von Verkehrsanordnungen und die Delegation von Kompetenzen sollen neu nach einheitlichen, klaren Kriterien erfolgen. Bei der Neuregelung soll der Gemeindeautonomie, der Gleichbehandlung der 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. 3) dienen vorwiegend dem Verkehr zwischen Gemeinden, der Verbindung von Gemeindeteilen sowie dem Anschluss an die Kantonsstrassen. Sie haben überwiegend Verbindungsfunktion, sind in der Regel verkehrorientiert und vielfach Achsen des öffentlichen Personenverkehrs. Sie bilden zusammen mit den Kantons- und den Nationalstrassen das überregionale Netz und spielen deshalb eine wichtige Rolle für die Mobilität im Kanton 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. 4) sowie öffentliche Privatstrassen dienen vorwiegend der Grob- oder 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 Fahrverbote, 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 der Gemeinde ihre fachliche Beurteilung mit, sodass die Gemeinde in Kenntnis dieser fachlichen Beurteilung ihren Entscheid treffen kann.
- Verkehrsanordnungen auf Nationalstrassen liegen gemäss Artikel 2 Absatz 3<sup>bis</sup> SVG (geltende 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.

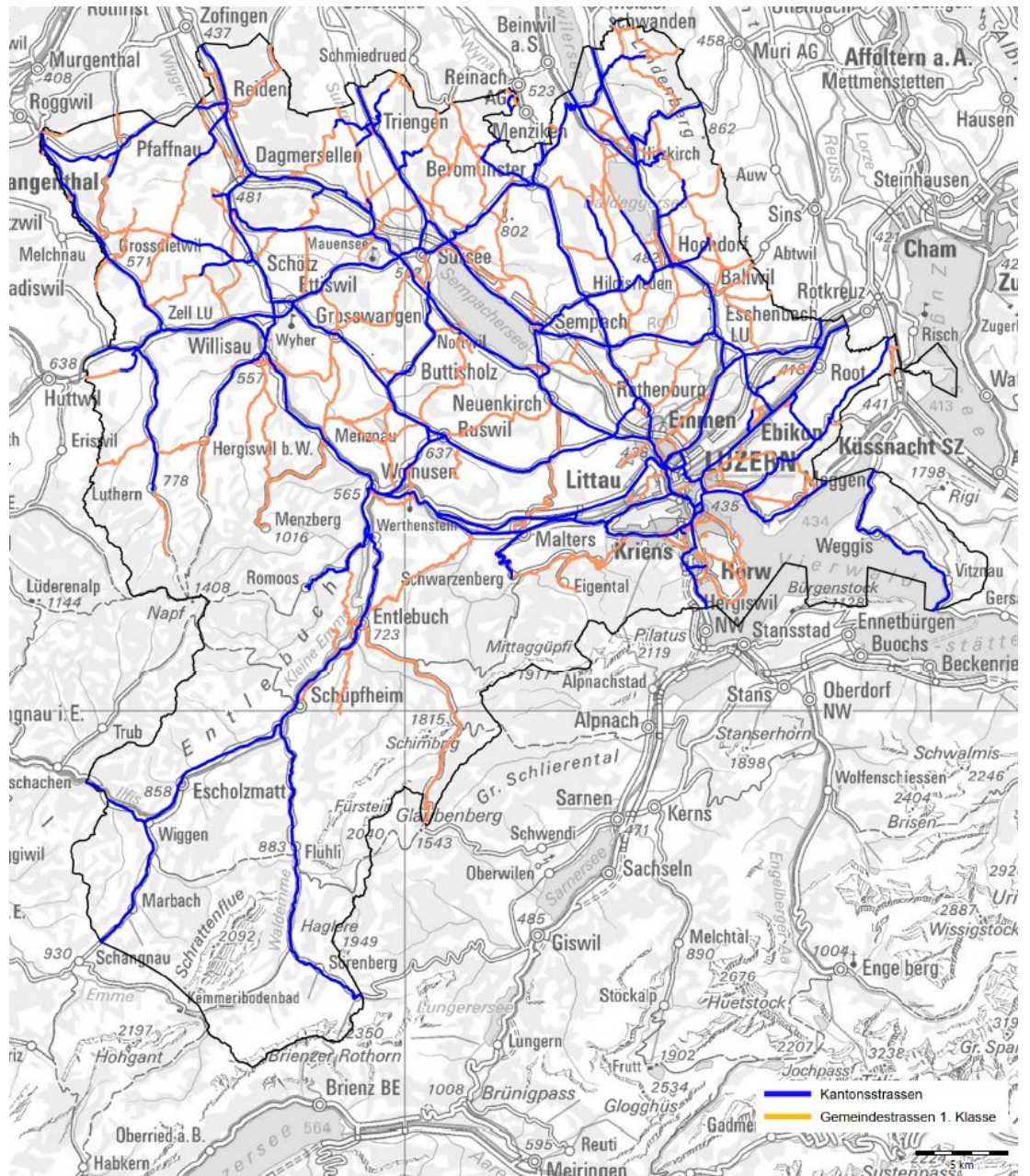


Abb. 3: Visualisierung Strassennetz, Kantonsstrassen und Gemeindestrassen 1. Klasse



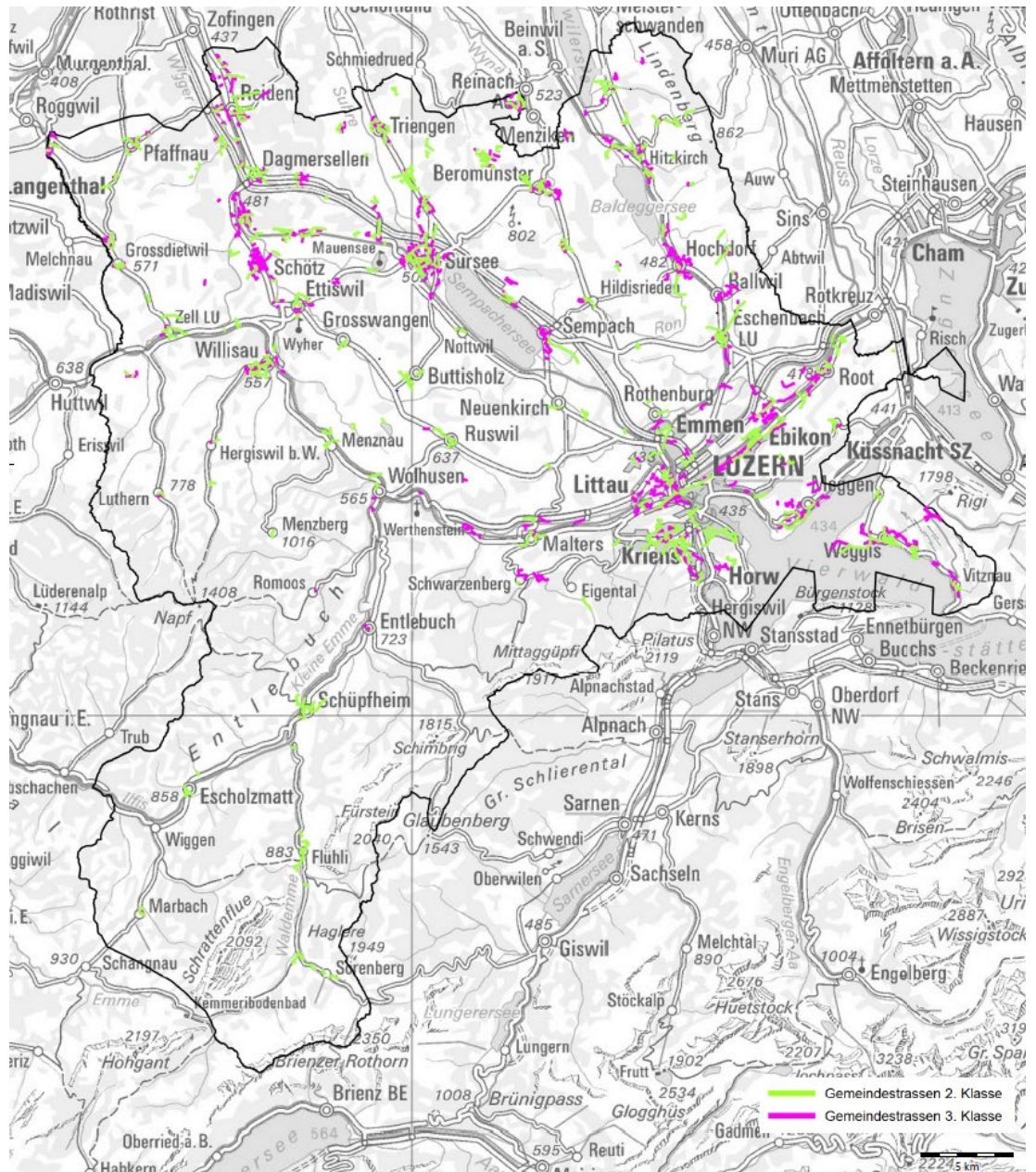


Abb. 4: Visualisierung Strassennetz, Gemeindestrasse 2. und 3. Klasse

In der Vernehmlassung wurden diese Grundsätze zwar nicht von allen, aber von der Mehrheit der Parteien (CVP, FDP, SVP und GLP), vom VLG und von einer Mehrheit der Gemeinden unterstützt. Die vorgesehene Anpassung entspreche einem Kompromiss, der mitgetragen werden könne. Da eine entsprechende Anpassung der Rechtsgrundlagen in unserer Kompetenz liegt, werden wir den Beschluss über die Zuständigkeit zum Erlass von Verkehrsordnungen vom 19. Juni 2009 (SRL Nr. 777a) aufheben und die Strassenverkehrsverordnung (SRL Nr. 777) wie folgt ändern:

**§ 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 Verkehrsordnungen 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*

<sup>1</sup> Vor dem Erlass von Verkehrsanordnungen über Fahrverbote, Mass- und Gewichtsbegrenzungen 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.

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

Es wird von einer Entlastung des Kantons und einer entsprechenden Mehrbelastung der Gemeinden im Umfang einer halben Stelle beziehungsweise von 70'000 Franken ausgegangen. Die Kosten werden – analog dem bisherigen § 8a der Strassenverordnung (SRL Nr. 756) – zu drei Vierteln nach ihrer Einwohnerzahl und zu einem Viertel nach ihrer Fläche auf die einzelnen Gemeinden verteilt. Auf eine Abbildung der Auswirkungen in der Globalbilanz wird aufgrund des geringen Ausmasses der Kostenverschiebung verzichtet.

## **4.1.5 Unterhalt von Privatstrassen**

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

Verantwortlich für den einwandfreien 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 Werkeigentümers 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 Sinn 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 selber Privatstrassen bauen, wenn das öffentliche Interesse es erfordert. Die Kosten für den Strassenbau haben bei Privatstrassen 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 und die §§ 145 und 209 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) vom 7. März 1989 (SRL Nr. 735) die notwendigen Unterhaltsmassnahmen an. Gemäss § 82 StrG trägt die Kosten für den Strassenunterhalt der Unterhaltungspflichtige gemäss § 80 StrG, also bei Privatstrassen der oder die Grundeigentümer.

In der Praxis sind in der Vergangenheit mehrfach Fragen zur Zuständigkeit und zur Finanzierung des Baus und des Unterhalts von Privatstrassen aufgetreten. Die Verwendung der Bezeichnung «Grundeigentümer» in § 80 StrG im Gegensatz zur Bezeichnung «interessierte Grundeigentümer» in § 61 StrG führt zu Unklarheiten.

### **b. Vorgesehene Änderung**

Die Formulierung in § 80 StrG ist entsprechend der bisherigen Auslegung der Bestimmung in der Praxis zu präzisieren. Mit dem Begriff «Grundeigentümer» in § 80 Absatz 1d sind im Strassenunterhalt dieselben interessierten Grundeigentümer angesprochen wie in § 61 StrG diejenigen im Strassenbau. Der Gesetzgeber ist nämlich von der Vorstellung ausgegangen, dass sowohl die Kosten für den Bau als auch für den Unterhalt von denjenigen Grundeigentümerinnen und -eigentümern 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 aber die Privatstrasse als eigenes Grundstück ausparzelliert ist und sich im Miteigentum der interessierten Grundeigentümer befindet. In gewissen Fällen ist der (grundbuchliche) Strasseneigentümer zwar 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 Grundeigentümerinnen und -eigentümer nicht über die Kostenverteilung, verlegt der Gemeinderat im Streitfall die Kosten nach dem Perimeterverfahren.

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

Strassengesetz (SRL Nr. 755)

#### *§ 80 Absatz 1d*

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

### **c. Finanzielle Auswirkungen**

Es sind keine finanziellen Auswirkungen zu erwarten.

## **4.1.6 Vernetzungsbeiträge**

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

In unserer Botschaft an Ihren Rat über Massnahmen für gesunde Staatsfinanzen und den Schuldenabbau vom 5. März 2004 (B 43, vgl. GR 2004 S. 959) beantragten wir Ihnen 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 beteiligt 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 Ihr Rat die beantragte Änderung des Landwirtschaftsgesetzes und fügte damit den § 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 [SR 910.14] 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 zulasten 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 im Kapitel 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, und es wurde die Prüfung geeigneter Korrekturen in Aussicht gestellt. Im Sinne des Wirkungsberichts B 44 und des AKV-Prinzips sollen die Gemeinden nun von ihrer Mitfinanzierung der Vernetzungsbeiträge befreit werden. Der bisherige Mitfinanzierungsanteil der Gemeinden von 10 Prozent soll neu vom Kanton übernommen werden.

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

Kantonales Landwirtschaftsgesetz (SRL Nr. 902)

#### *§ 63a Öko-Qualitätsbeiträge*

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

### **d. Finanzielle Auswirkungen**

Gestützt auf § 63a KLwG wurden die vom Kanton zu leistenden 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 jährlich. Der Kanton wird neu entsprechend belastet werden.

Escholzmatt-Marbach und Flühli haben mit je 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.

#### **4.1.7 Mehrwertabgabe**

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

Am 19. Juni 2017 hat Ihr Rat die Einführung der Mehrwertabgabe beschlossen (Botschaft B 72 vom 24. Januar 2017, Kantonsratsprotokoll vom 19. Juni 2017). Bei Einzonungen sowie bei Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Sondernutzungsplanpflicht und mit neuen oder geänderten Bebauungsplänen ist seit dem 1. Januar 2018 eine Abgabe von 20 Prozent geschuldet. Bei den Einzonungen fliessen die Abgaben in einen kantonal verwalteten Fonds, mit dem in erster Linie die bundesrechtlich geforderten Rückzonungen entschädigt werden. Nicht verwendete Mittel werden hälftig zwischen dem Kanton und den jeweiligen Gemeinden aufgeteilt, um raumplanerische Aufgaben zu finanzieren. Bei Um- und Aufzonungen sowie bei neuen oder geänderten Bebauungsplänen verbleiben die Abgaben vollumfänglich bei den Standortgemeinden und sind ebenfalls für raumplanerische Aufgaben einzusetzen.

##### **b. Vorgesehene Änderung**

Der kantonal verwaltete Fonds wird über die Jahre kontinuierlich geöffnet. Unser Rat entscheidet alle zwei Jahre gestützt auf den Fondsbestand und die zu erwartenden Erträge und Rückerstattungen an die Gemeinden über die Höhe der überschüssigen Mittel (§ 31c Abs. 1 Planungs- und Bauverordnung [PBV] vom 29. Oktober 2013; SRL Nr. 736). Es kann davon ausgegangen werden, dass den Gemeinden – nach genügender Alimentierung des Fonds – mittel- bis langfristig und vom Betrag her allmählich ansteigend jährlich bis zu rund 2 Millionen Franken zurückbezahlt werden können. Weiter werden die Gemeinden von den Einnahmen aus Um- und Aufzonungen profitieren. Diese Mittel fliessen zwar nur dann, wenn mit den betroffenen Grundeigentümern kein verwaltungsrechtlicher beziehungsweise städtebaulicher Vertrag abgeschlossen werden kann, verbleiben aber vollumfänglich bei den Standortgemeinden. Zurzeit ist nicht genau abschätzbar, wie hoch diese Einnahmen ausfallen werden. Gleichwohl erscheint aber vertretbar, den Gemeinden in der Globalbilanz 5 Millionen Franken als Entlastung anzurechnen. Die Mittel aus der Mehrwertabgabe sind zwar zweckgebunden für raumplanerische Aufgaben zu verwenden, entlasten den Gemeindehaushalt aber insofern, als die laufende Rechnung um die Ausgaben für raumplanerische Aufgaben entlastet wird. Insgesamt werden den Gemeinden somit in der Globalbilanz der AFR18 Einnahmen im Umfang von 7 Millionen Franken als Entlastung angerechnet. Diese Massnahme erfordert keine Gesetzesänderung.

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

Die Einnahmen von total 2 Millionen Franken aus Einzonungen sollen den einzelnen Gemeinden nach demselben Verteilschlüssel angerechnet werden, den die Dienststelle Raum und Wirtschaft für die Verteilung des Gemeindeanteils am Fonds verwendet. Die Berechnung berücksichtigt die Einwohnerzahl und die Fläche der jeweiligen Gemeinde je zur Hälfte (§ 31c Abs. 2 PBV). Mangels Erfahrung muss die Verteilung der Einnahmen aus Um- und Aufzonungen auf die Gemeinden geschätzt werden. Wir gehen davon aus, dass Gemeinden mit hohen Einnahmen aus der Grundstückgewinnsteuer von hohen Einnahmen aus der Mehrwertabgabe aus Um-



und Aufzonen profitieren werden und umgekehrt. Die Einnahmen von 5 Millionen Franken aus Um- und Aufzonen werden für die Globalbilanz deshalb analog den kommunalen Erträgen aus der Grundstückgewinnsteuer verteilt. Die Anrechnung pro Gemeinde kann den Globalbilanzen im Anhang entnommen werden (vgl. Anhänge 2 und 5).

## **4.2 Teilprojekt Bildung und Kultur**

### **4.2.1 Neuer Kostenteiler Volksschulbildung**

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

Gemäss § 29 des Gesetzes über die Volksschulbildung (VBG) vom 22. März 1999 (SRL Nr. 400a) 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 dem Jahr 2012 zu 25 Prozent an den Kosten der kommunalen Volksschule, die Gemeinden übernehmen 75 Prozent der Kosten (§ 62 Abs. 1 VBG). Beim Anteil des Kantons handelt es sich um Pro-Kopf-Beiträge je Schüler und Schülerin (§ 62 Abs. 2 VBG). Im Bereich der Volksschulbildung obliegen dem Kanton 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 die 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. Zurzeit 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. Bei grösseren Verordnungsänderungen und Gesetzesanpassungen werden stets Vernehmlassungen durchgeführt.

Der als sachgerecht erachtete Kostenteiler von 50:50 ist eine Pendenz aus der Finanzreform 08 und wird von verschiedenen politischen Exponenten seit längerem

gefordert. Auch in Evaluationen und Forschungsarbeiten zum Thema «Zusammenarbeit Kanton - Gemeinden in der Volksschulbildung» wird diese Forderung als wichtige Verbesserungsmassnahme regelmässig erhoben.

#### **b. Vorgesehene Änderung**

Für die Volksschule soll ein neuer Kostenteiler von 50:50 beschlossen werden.

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

Gesetz über die Volksschulbildung (SRL Nr. 400a)

##### *§ 62 Absatz 1*

Die Staatsbeiträge des Kantons an die Gemeinden in der Volksschulbildung decken neu 50 Prozent der 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 jährliche Mehrbelastung des Kantons durch den neuen Kostenteiler beträgt rund 162 Millionen Franken. Frankenmässig am meisten entlastet werden die bevölkerungsstärksten Gemeinden, allen voran die Stadt Luzern (24,1 Mio. Franken). Die kleinste Gemeinde, Honau, wird um knapp 120'000 Franken entlastet. Pro Einwohner und Einwohnerin beträgt die Entlastung im Mittel rund 401 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 zweitgeringsten. Auch Weggis, Vitznau, Honau, Meggen und Aesch werden pro Kopf mit weniger als 340 Franken entlastet. Mit über 580 Franken pro Kopf stark entlastet werden hingegen Altwis, Buttisholz, Schlierbach und Knutwil – die Gemeinden mit den höchsten Jugendquotienten im Kanton Luzern. Die Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden können den Anhängen 2 und 5 entnommen werden.

### **4.2.2 Stärkung der Volksschuldelegation**

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

§ 50 des Volksschulbildungsgesetzes sieht eine Volksschuldelegation vor. Diese vertritt die allgemeinen Interessen der Gemeinden im Bereich der Volksschule gegenüber dem Kanton. 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 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

über die in § 50 VBG vorgesehene, vom VLG gewählte Volksschuldelegation erfolgen. Zu diesem Zweck sollen die bisher sporadischen Besprechungen mit der Volksschuldelegation regelmässig stattfinden. Dabei sollen folgende Themen bearbeitet werden:

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

Das neue Gremium soll paritätisch aus je vier Vertretungen der Gemeinden und der Dienststelle Volksschulbildung zusammengesetzt sein. Die dergestalt erneuerte 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 Kostenteiler 50:50 in weiteren Bereichen der Volksschulbildung**

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

Bereits unter dem geltenden Recht werden die Kosten für die Sonderschulung je zur Hälfte von den Gemeinden und vom Kanton getragen (s. § 61 Abs. 4 und 62 Abs. 3 VBG).

Die Weiterbildung der Lehrpersonen der Volksschule ist eine Kantonsaufgabe, die deshalb heute zu 100 Prozent vom Kanton finanziert wird. So schliesst der Kanton mit der Pädagogischen Hochschule Luzern (PH Luzern) jährlich 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 deren Qualifikation für die entsprechenden Aufgaben sicherzustellen. Weiter werden die anfallenden Stellvertretungskosten bei länger dauernden Weiterbildungen vom Kanton vollständig übernommen. Bei der schulinternen Weiterbildung handelt es sich um eine fakultative Kantonsaufgabe, die der Kanton finanziell unterstützt. Auch Dienstleistungen, welche 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, werden derzeit vollständig vom Kanton finanziert.

Der Kanton richtet derzeit für zwei Schulentwicklungsprojekte Projektbeiträge an die mitwirkenden Volksschulen aus. Die Aufwendungen des Kantons betragen dabei rund 1 Million Franken.

### **b. Vorgesehene Änderungen**

In den folgenden Bereichen der Volksschulbildung sollen die Kosten neu hälftig vom Kanton und den Gemeinden getragen werden:

- Kosten für Schulen mit einem hohen Anteil fremdsprachiger Lernender,
- Kosten für das kantonale Weiterbildungsangebot und für die Dienstleistungen, welche die PH Luzern und andere Dritte im Auftrag des Kantons für die Volksschulen erbringen,
- Kosten für Schulentwicklungsprojekte an der Volksschule.

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

Gesetz über die Volksschulbildung (SRL Nr. 400a)

#### *§ 61 Absatz 4*

§ 61 des VBG regelt die Abgeltung zwischen den Gemeinden. Die Höhe der Beitragspflicht der Gemeinden an den Betriebskosten für die Sonderschulung verändert sich nicht, sie wird aber in einem neuen Paragraphen (§ 61a VBG) geregelt. § 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 für die Sonderschulung weiterhin 50 Prozent an die Betriebskosten (Abs. 1). Unter Berücksichtigung des neuen Kostenteilers 50:50 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. Pool) hat sich bereits bei der Finanzierung der Kosten für die Sonderschulung bewährt.

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

### **d. Finanzielle Auswirkungen**

Die finanziellen Auswirkungen für den Kanton und die Gemeinden können den Globalbilanzen entnommen werden (vgl. Anhänge 1, 2, 4 und 5).

Die neu von den Gemeinden zu entrichtenden Gemeindebeiträge in der Volksschulbildung werden über einen Pool verwaltet. 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 (Kap. 4.2.4) ausgewiesen.

Die neu von den Gemeinden zu tragenden Kosten an die Weiterbildung der Volksschullehrpersonen und für die verschiedenen Dienstleistungen der PH Luzern und anderer Fachstellen betragen jährlich rund 3,8 Millionen Franken. Der Kanton wird um diesen Betrag entlastet. Wie bei den anderen Bereichen, in denen der Bildungskostenteiler zur Anwendung gelangt, haben grosse Gemeinden grössere Anteile davon zu tragen als kleine Gemeinden. Da die Finanzierung wie bei der Sonderschulung mittels Poollösung nach Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner erfolgen soll, werden alle Gemeinden mit dem gleichen Betrag pro Kopf belastet (rund Fr. 9.10 pro Einwohner und Einwohnerin).

Die neu von den Gemeinden zu tragenden Kosten für Schulentwicklungsprojekte belaufen sich auf rund 500'000 Franken. Der Kanton wird um diesen Betrag entlastet. Für die Gemeinden betragen die Kosten pro Einwohner und Einwohnerin Fr. 1.25.

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

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

Der Kantonsbeitrag in der Volksschulbildung deckt heute 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 für die Abgeltung der Kosten von Schulen mit einem hohen Anteil fremdsprachiger Lernender. Wie bereits erwähnt wurde, gelten seit dem 1. Januar 2018 klare kantonale Vorgaben für die Berechnung der Betriebskosten der Volksschulen. Die Stadt Luzern beantragte 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. Hingegen soll der Kantonsbeitrag für Schulen mit einem hohen Anteil fremdsprachiger Lernender verdoppelt werden. Der neue Kostenteiler soll wie bei den anderen Verbundaufgaben auch bei diesen Kosten angewendet werden.

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

Die Schaffung des neuen § 61a VBG wurde bereits bei der vorangehenden Massnahme (s. Kap. 4.2.3) beschrieben.

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

Die finanziellen Auswirkungen für den Kanton und die Gemeinden können den Globalbilanzen entnommen werden (vgl. Anhänge 1, 2, 4 und 5).

Der Kantonsbeitrag verändert sich nicht, die Gemeinden werden jedoch neu mit 750'000 Franken belastet. Für die Abrechnung soll wie bei der Sonderschulung ein Pool eingerichtet werden, in den die Gemeinden jährlich Fr. 2.10 pro Einwohner und Einwohnerin einzahlen.

## 4.2.5 Gemeindebeitrag bei Klassen mit Unterbestand

### a. Ausgangslage, geltende Ordnung

Die Klassengrössen für die Regelschule sind in § 7 der Verordnung zum Gesetz über die Volksschulbildung (Volksschulbildungsverordnung, VBV) vom 16. Dezember 2008 (SRL Nr. 405) kantonal geregelt. Es werden Minimal- und Maximalgrössen vorgegeben. Abweichungen von diesen Vorgaben kann die Dienststelle Volksschulbildung bewilligen. In der Regel müssen deutlich mehr Abweichungen bei den Minimalbeständen bewilligt werden als Überschreitungen von Maximalbeständen. Bei der Bewilligung von Unterbeständen verlangt die Dienststelle Volksschulbildung eine Reduktion der eingesetzten Lektionen um eine bis vier Lektionen, da aufgrund der kleineren Klassengrössen weniger Unterricht in Gruppen stattfinden muss. Im Schuljahr 2017/2018 wurden insgesamt 258 Unterbestände bewilligt, und zwar 44 im Kindergarten, 2 in der Basisstufe, 162 in der Primarschule und 50 in der Sekundarschule.

### b. Vorgesehene Änderung

Klassen mit einem Unterbestand haben zwar in der Regel weniger Lektionen zur Verfügung als Klassen mit einem normalen Bestand und kosten damit auch weniger. Dennoch verursachen Klassen mit Unterbestand aufgrund der Infrastruktur- und der Lohnkosten insgesamt höhere Betriebskosten. Deshalb sollen die Gemeinden je Klasse mit Unterbestand 7500 Franken für Kindergarten, Basisstufe und Primarschule beziehungsweise 12'000 Franken für eine Sekundarschulklasse an den Kanton zurückzahlen müssen. Mit dieser Regelung wird zudem der Anreiz geschaffen, Unterbestände zu vermeiden. Die neue Regelung kann alle Gemeinden betreffen, da Klassen mit Unterbeständen in der Volksschule breit gestreut sind.

### c. Die Gesetzesänderung im Einzelnen

Gesetz über die Volksschulbildung (SRL Nr. 400a)

#### § 61a Absatz 4

In § 61a VBG sollen neu die Gemeindebeiträge im Volksschulbereich geregelt werden. In Absatz 4 soll die Rechtsgrundlage dafür geschaffen werden, dass die Gemeinden dem Kanton für Klassen des Kindergartens, der Basisstufe und Primarschule sowie der Sekundarstufe I eine Ausgleichszahlung pro Klasse zu entrichten haben, sofern deren Grösse die kantonalen Vorgaben unterschreitet. Die Gemeinden haben diese Zahlung zu leisten, wenn ihre Klassen des Kindergartens, der Basisstufe und der Primarschule weniger als 16 Lernende, die Klassen der Sekundarstufe unter Berücksichtigung des jeweiligen Niveaus weniger als 12 beziehungsweise 15 Lernende umfassen. Unser Rat soll ermächtigt werden, die Höhe dieser Ausgleichszahlung bis zu maximal 20'000 Franken pro Klasse auf Verordnungsstufe festzulegen.

### d. Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen hängen ausschliesslich von der Zahl der Klassen mit Unterbestand ab. Im Schuljahr 2017/2018 hätten folgende Zahlungen geleistet werden müssen:

Kindergarten, Basisstufe, Primarschule:	208 Klassen à Fr. 7500 = 1,56 Mio. Fr.
Sekundarschule:	50 Klassen à Fr. 12'000 = 0,6 Mio. Fr.

Der Kanton hätte im Schuljahr 2017/2018 rund zwei Millionen Franken eingenommen. Es ist davon auszugehen, dass die Gemeinden diese Kosten durch die Vornahme von Strukturänderungen und damit durch die Reduktion von Klassen senken werden. Dies führt zu tieferen Betriebskosten im Volksschulbereich und entlastet damit langfristig sowohl den Kanton wie auch die Gemeinden. Bei den Gemeinden sollen deshalb in der Globalbilanz der AFR18 ebenfalls zwei Millionen Franken als Entlastung angerechnet werden. Dieser Betrag wird proportional zur Anzahl Lernender auf der Primar- und der Sekundarstufe verteilt, weil davon auszugehen ist, dass die Einsparungen desto höher ausfallen werden, je höher die Schülerzahlen sind.

#### **4.2.6 Gemeindebeitrag Kantonsschulen**

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

Gestützt auf § 36 des Gesetzes über die Gymnasialbildung (GymBG) vom 12. Februar 2001 (SRL Nr. 501) legt unser Rat die Beiträge fest, welche die Gemeinden dem Kanton für ihre Lernenden leisten, die in der obligatorischen Schulzeit eine Kantonsschule oder ein privates Gymnasium besuchen. Derzeit liegt der Gemeindebeitrag 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 für die 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 von der Schulwahl gleich hoch sein. Die Anwendung des neuen Kostenteilers bei der Festlegung der Gemeindebeiträge durch unseren Rat erfolgt mittels Beschluss. Dazu ist weder eine Gesetzes- noch eine Verordnungsänderung nötig.

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

Die finanziellen Auswirkungen für den Kanton und die Gemeinden können den Globalbilanzen entnommen werden (vgl. Anhänge 1, 2, 4 und 5).

Diese Massnahme belastet den Kanton mit zusätzlich 12 Millionen Franken jährlich. Die Gemeinden werden in gleicher Höhe entlastet. Die einzelnen Gemeinden profitieren nach der Anzahl ihrer Lernenden, die in der obligatorischen Schulzeit das Gymnasium besuchen. Die Pro-Kopf-Entlastungen sind weder sehr hoch, noch sind sie breit gestreut. Hergiswil und Flühli werden mit lediglich 6 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 58, 64 beziehungsweise 87 Franken pro Einwohner und Einwohnerin.

#### **4.2.7 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, durchschnittlich belegten Plätze, sofern bestimmte Vorgaben und Richtlinien eingehalten werden (§ 28 VBV). Aufgrund der sehr unterschiedlich organisierten Tagesstrukturen ist der Kantonsanteil für die einzelnen Gemeinden prozentual sehr unterschiedlich, da alle

Schulen den gleichen Betrag erhalten. Besuchen Schülerinnen und Schüler das Angebot erst im zweiten Semester (Halbjahreseintritt), zahlt der Kanton zurzeit keine Beiträge.

#### **b. Vorgesehene Änderung**

Neu soll im Volksschulbildungsgesetz festgeschrieben werden, dass der Kanton seinen Anteil an den Nettokosten (d.h. nach Abzug der Elternbeiträge) gemäss dem neuen Kostenteiler bezahlt. Der Kantonsbeitrag für Kinder bei einem Halbjahreseintritt soll von den Gemeinden ebenfalls geltend gemacht werden können. Dies erfordert neben einer Gesetzesänderung auch eine Änderung der Volksschulbildungsverordnung.

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

Gesetz über die Volksschulbildung (SRL Nr. 400a)

##### *§ 62 Absatz 1*

Mit einer Ergänzung von Absatz 1 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 gesamten im Kanton entstehenden 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 im Jahr berechnet werden (analog Halbjahreseintritt beim Kindergarten und in der Basisstufe). Rund 14 Prozent aller Kinder besuchen Tagesstrukturen und rund 200 Kinder treten im zweiten Halbjahr ein. Es ist mit einer Belastung des Kantons von jährlich 37'500 Franken zu rechnen. Die Gemeinden werden um den gleichen Betrag entlastet. Auf eine Abbildung der Entlastung in der Globalbilanz wird aufgrund ihres geringen Ausmasses verzichtet.

### **4.2.8 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 pro Schüler oder Schülerin durchschnittlich 350 Franken im Jahr. Nach Abzug der Elternbeiträge ergibt dies eine Kostenbeteiligung des Kantons von rund 15 Prozent an den Betriebskosten.

#### **b. Vorgesehene Änderung**

Die Zahl der anerkannten Musikschulen soll von 35 auf rund 20 reduziert werden. Dies ermöglicht eine professionelle Führung der Musikschulen und im Einzelfall auch gewisse finanzielle Einsparungen. Die Personaladministration soll gegen eine entsprechende Abgeltung zentral durch die Dienststelle Personal vorgenommen



werden, was von vielen Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern ausdrücklich begrüsst wird. Da zahlreiche Musikschullehrpersonen an mehreren Musikschulen unterrichten, ergeben sich durch die zentrale Personaladministration Vereinfachungen und auch Verbesserungen für die Musikschullehrpersonen (z.B. Pensionskassen-Regelung). Bei einzelnen Instrumenten soll als Unterrichtsform vermehrt der Gruppenunterricht gefördert werden. Für die Musikschullehrpersonen soll neu wie für die Volksschullehrpersonen das kantonale Personalrecht gelten. Auch dieser Aspekt fand in der Vernehmlassung viel Zustimmung. Der Kantonsbeitrag soll entsprechend dem neuen Kostenteiler 50:50 ebenfalls angepasst werden.

### **c. Die Gesetzesänderungen 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). Als Grundlage für die Berechnung der Kantonsbeiträge dienen die gesamten im Kanton entstehenden Betriebskosten. 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 auch für die Musikschullehrpersonen. § 1 Absatz 4 ist deshalb entsprechend anzupassen. Die Änderung soll im Hinblick auf das Schuljahr 2020/2021 am 1. August 2020 in Kraft treten.

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

Die Reduktion der Anzahl Musikschulen führt in der Umsetzungsphase zu einem grösseren 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 die Sekretariatspensen der kommunalen Musikschulen (Pensenreduktion). Die zentrale Personaladministration erfordert umgekehrt einen Pensenausbau 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 der Optimierung der Strukturen. Für die Personaladministration müssen die Gemeinden dem Kanton aber einen Beitrag pro Dossier bezahlen (derzeit 130 Franken pro Dossier für Lehrpersonen der Regelschulen). Dieser Betrag wurde in der Vernehmlassung als realistisch erachtet. Die finanziellen Auswirkungen für den Kanton und die Gemeinden können den Globalbilanzen entnommen werden (vgl. Anhänge 1, 2, 4 und 5). Der Kanton wird mit 5,7 Millionen Franken jährlich belastet, die Gemeinden um den gleichen Betrag entlastet. Pro Kopf werden die Gemeinden mit einem Betrag zwischen 10 Franken (Luzern) und 25 Franken (Altwis) entlastet.

## **4.2.9 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. Gleiches gilt für den freiwilligen Instrumentalunterricht. Diese Parallelstruktur soll fortan vereinfacht und die Kompetenzen sollen klarer festgelegt werden. Der freiwillige Instrumentalunterricht an den kantonalen Schulen soll analog zur Massnahme «Optimierung der Organisation der Musikschulen» 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 und 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 und unter Abgeltung der entstehenden Kosten an die kommunalen Musikschulen überträgt. Die Übertragung setzt die Zustimmung der betreffenden Gemeinden voraus.

Der freiwillige Unterricht seinerseits wird ebenfalls von den kommunalen Musikschulen an den Kantonsschulstandorten angeboten. Der Unterricht soll weiterhin in den Räumlichkeiten der Kantonsschulen stattfinden können, sodass den Schülerinnen und Schülern keine Nachteile entstehen. Weiter ist es notwendig, dass die entsprechenden Gemeinden sowohl den freiwilligen als auch den obligatorischen Unterricht im Auftrag der Kantonsschulen übernehmen. Andernfalls kann die Massnahme nicht bürgernah und unbürokratisch umgesetzt werden.

An den kantonalen Schulen werden ab dem Schuljahr 2020/2021 keine neuen Lernenden für den Instrumental- und den Gesangsunterricht mehr aufgenommen. Im Rahmen der Umsetzung wird noch zu klären sein, ob der Instrumental- und der Gesangsunterricht auf den Beginn des Schuljahres 2020/2021 vollumfänglich an die kommunalen Musikschulen übertragen werden soll oder ob Lernende, die den Instrumental- oder den Gesangsunterricht bereits an einer kantonalen Schule besuchen, diesen dort beenden können. In diesem Fall könnten die Lernenden den Unterricht bei ihrer bisherigen Lehrperson, die weiterhin beim Kanton Luzern angestellt ist, besuchen.

### **c. Die 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 den 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. Die Gemeinden erhalten pro Schüler und Schülerin den Kantonsbeitrag gemäss § 56 VBG. Der obligatorische Instrumental-

und der Gesangsunterricht ist und bleibt als Bestandteil der eidgenössisch anerkannten Maturität und 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 (s. dazu § 32 Abs. 2 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 in eigener Trägerschaft erbringt und es nur teilweise an Dritte übertragen kann. In der abzuschliessenden Leistungsvereinbarung werden neben der Abgeltung durch den Kanton weitere Inhalte zu regeln sein (z.B. Aufnahmepflicht, Anforderungen an die Musikschullehrpersonen, Beiträge der Eltern, unentgeltliche Benützung der Räume in den kantonalen Schulen).

Die Übertragung des Instrumental- und des Gesangsunterrichts an die kommunalen Musikschulen bedingt die Änderung von verschiedenen Verordnungen und Reglementen durch unseren Rat. Diese Änderungen werden zusammen mit der Änderung von § 56 Absatz 1 des Volksschulbildungsgesetzes auf den 1. August 2020 (Beginn Schuljahr 2020/2021) in Kraft treten.

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

Nach § 32 Absatz 1 des Personalgesetzes legt Ihr Rat 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 von Ihrem Rat zu beschliessende Besoldungsordnung stellt Verordnungsrecht zum Personalgesetz dar (s. dazu § 45 Abs. 4 der Kantonsverfassung [KV] vom 17. Juni 2007 [SRL Nr. 1], § 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 einer Kantons- oder Fachmittelschule an eine kommunale Musikschule wechseln, werden neu eine Lohnklasse tiefer eingereiht. Jedoch wird die wöchentliche Unterrichtsverpflichtung für den freiwilligen Instrumental- und Gesangsunterricht weiterhin 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 beim 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 mit jährlich 1,8 Millionen Franken entlastet, die Gemeinden um den gleichen Betrag belastet. Die grössten Beträge entfallen auf die grössten Gemeinden. Pro Kopf werden die Gemeinden mit einem Betrag zwischen 1 Franken (Flühli, Hergiswil, Ufhusen, Wikon, Meierskappel, Roggliswil, Luthern) und 13 Franken (Altwis) belastet.

### **4.3 Teilprojekt Finanzen**

#### **4.3.1 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 zwar keine Änderungen auf. Um aber die mit der AFR18 einhergehende Aufgabenverschiebung zum Kanton finanzieren zu können, müssen die Erträge der Sondersteuern neu zu 70 Prozent dem Kanton zufallen. Im Vergleich zur Vernehmlassungsbotschaft konnte der Teiler zugunsten der Gemeinden um zwei Prozentpunkte auf 30 Prozent erhöht werden.

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

Steuergesetz (SRL Nr. 620)

###### *§ 232 Absatz 2*

Der Ertragsteiler bei der Personalsteuer wird angepasst. Der Kanton erhält 70 und die Gemeinden 30 Prozent.

Gesetz betreffend die Erbschaftssteuern (SRL Nr. 630)

###### *§ 12 Absatz 1*

Der Ertragsteiler bei der Erbschaftssteuer wird angepasst. 70 Prozent fallen an den Kanton, 30 Prozent an die Gemeinden. Zudem wird klargestellt, dass auch der Busenertrag nach dem neuen Kostenteiler auf den Kanton und die Gemeinden verteilt wird.

Gesetz über die Handänderungssteuer (SRL Nr. 645)

###### *§ 22 Absatz 1*

Der Ertragsteiler bei der Handänderungssteuer wird angepasst. 70 Prozent fallen an den Kanton, 30 Prozent an die Gemeinden.

§ 49 Absatz 1

Der Ertragsteiler bei der Grundstückgewinnsteuer wird angepasst. 70 Prozent fallen an den Kanton, 30 Prozent an die Gemeinden.

**d. Finanzielle Auswirkungen**

Der Kanton erhält Mehrerträge von jährlich rund 38 Millionen Franken, die Gemeinden werden mit Mindererträgen im selben Umfang belastet. Die Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden ergeben sich aus den Globalbilanzen (vgl. Anhänge 2 und 5).

*Grundstückgewinnsteuer*

Den grössten Posten unter den Sondersteuern stellen die Grundstückgewinnsteuern dar. Mit der Verschiebung von 20 Prozent der Erträge aus den Grundstückgewinnsteuern von den Gemeinden zum Kanton entfallen bei den Gemeinden 18,9 Millionen Franken Einnahmen. Gemeinden mit vielen und teuren Grundstücken weisen die grössten Einbussen auf. Die Stadt Luzern muss auf 3,9 Millionen Franken verzichten, Kriens auf 1,3 Millionen Franken, Meggen auf 1,2 Millionen Franken und Emmen auf 1,0 Million 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 drei Gemeinden zu. Pro Einwohner und Einwohnerin erzielen die Gemeinden gemäss Vorlage im Mittel 47 Franken weniger Einnahmen aus den Grundstückgewinnsteuern. 167 Franken sind es in Meggen, 136 Franken in Vitznau und 133 Franken in Weggis. Auf der anderen Seite gibt es mehrere Gemeinden mit keiner oder nur einer geringen Einbusse pro Kopf.

*Handänderungssteuer*

Mit der Verschiebung von 20 Prozent der Erträge aus den Handänderungssteuern von den Gemeinden zum Kanton entfallen bei den Gemeinden 10,7 Millionen Franken Einnahmen. Wie bei den Grundstückgewinnsteuern sind es Gemeinden mit vielen und wertvollen Immobilien, die durch die Ertragsverschiebung zum Kanton die grössten Einbussen zu tragen haben: die Stadt Luzern mit 2,9 Millionen Franken, Emmen mit rund 570'000 und Meggen mit rund 540'000 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 26 Franken im Durchschnitt. In Gisikon sind es am meisten, nämlich 96 Franken. Es folgen Meggen mit 77 Franken pro Kopf sowie Werthenstein und Root mit 70 Franken. In zehn Gemeinden beläuft sich die Einbusse auf weniger als 10 Franken.

*Erbschaftssteuer*

Mit der Verschiebung von 20 Prozent der Erträge aus den Erbschaftssteuern von den Gemeinden zum Kanton entfallen bei den Gemeinden 6,2 Millionen Franken Einnahmen. Fast die Hälfte dieses Betrages entfällt auf die Stadt Luzern. Wären die Erbschaftssteuern 2016 schon gemäss dem nun geplanten Schlüssel verteilt worden, wären den Gemeinden im Mittel 15 Franken pro Einwohner und Einwohnerin weniger zugeflossen. Ein Ausreisser nach oben ist bei Greppen mit einem sehr hohen ausserordentlichen Erbschaftsteuerertrag im Jahr 2016 zu verzeichnen, dem Basisjahr für diese Berechnung. Ansonsten bewegen sich die Einbussen zwischen 0 Franken (in mehreren Gemeinden) und 61 Franken (in Altwis).

### *Personalsteuer*

Mit der Verschiebung von 20 Prozent der Erträge aus den Personalsteuern von den Gemeinden zum Kanton entfallen den Gemeinden 2,3 Millionen Franken Einnahmen. Die Spannweite reicht von rund einer halben Million Franken in der Stadt Luzern bis rund 2000 Franken in Altwis, Honau und Ebersecken. Pro Kopf entfallen allen Gemeinden fast gleichermassen 5 bis 6 Franken.

## **4.3.2 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 Ihres Rates, 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]).

Der Steuerfuss ist für das Gemeinwesen ein effizientes Instrument, um sich gestützt auf eine einheitliche Bemessungsgrundlage selbständig zu finanzieren. Als kurzfristig veränderbares Element ist der Steuerfuss geeignet, innerhalb bestimmter Grenzen eine periodische Anpassung der Steuereinnahmen an die finanziellen Bedürfnisse der Gemeinwesen zu gewährleisten, indem er einfach – ohne Gesetzesänderung – erhöht oder gesenkt werden kann. Der Steuerfuss ermöglicht dabei eine kurzfristige Anpassung der Einnahmen an die finanziellen Bedürfnisse des Gemeinwesens. Diese Steuerungsfunktion ist einerseits notwendig, weil für die Anpassung von staatlichen Leistungen oftmals Gesetzesänderungen notwendig sind, welche sich nicht gleich schnell umsetzen lassen. Andererseits beeinflussen oftmals äussere Faktoren relativ kurzfristig den Voranschlag wesentlich, wie zum Beispiel die Beiträge aus dem nationalen Finanzausgleich oder die Ausschüttungen der Nationalbank. Um ihre Steuerungsfunktion wahrnehmen zu können, braucht die Legislative beim Beschluss des Budgets eine gewisse Handlungsfreiheit. Dank der einfachen Festsetzung des Steuerfusses hat sie diese, und zwar für eine Erhöhung wie auch für eine Senkung.

Die Steuerfüsse sind wesentlich mitbestimmt durch die Aufgabenteilung zwischen den Gemeinwesen und der Finanzierung der Aufgaben. Sind die meisten Aufgaben durch die Gemeinden wahrzunehmen und zu finanzieren, benötigen sie für sich höhere Steuereinnahmen als der Kanton. Entsprechend sind ihre Steuerfüsse im Durchschnitt höher als jener des Kantons. Nimmt im umgekehrten Fall der Kanton die meisten Aufgaben wahr und finanziert sie, so wird er in der Regel einen im Vergleich zu den Gemeinden hohen Steuerfuss aufweisen. 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.

## **b. Vorgesehene Änderung**

Die AFR18 führt zwischen dem Kanton und den Gemeinden zu einer Verschiebung der Aufgabenteilung und zu Anpassungen bei der Finanzierung der jeweiligen Aufgaben. Insbesondere der neue Kostenteiler in der Volksschulbildung und die Totalrevision des Wasserbaugesetzes führen zu erheblichen Mehrbelastungen des Kantons und entsprechenden Entlastungen bei den Gemeinden. Diese Lastenverschiebung soll unter anderem durch einen Steuerfussabtausch zwischen dem Kanton und den Gemeinden ausgeglichen werden. So kann gewährleistet werden, dass die Steuerzahlenden keine finanzielle Mehrbelastung erfahren. 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 darüber hinausgehende Steuerfussveränderung ist für das Jahr 2020 nicht zugelassen. Um diesen Steuerfussabtausch beim Kanton und allen Gemeinden verbindlich festzulegen, soll ein befristetes Gesetz geschaffen werden. Darin werden die Steuerfüsse des Kantons und der Gemeinden für das Rechnungsjahr 2020 festgelegt. Zusätzlich müssen sowohl für die Kantonsebene als auch die Gemeindeebene die Referendumsmöglichkeiten eingeschränkt werden. Die Bestimmungen dieses Spezialgesetzes gehen den ansonsten geltenden Bestimmungen zur Festlegung des Steuerfusses im Steuergesetz, im Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden und im Gemeindegesetz vor (*lex specialis derogat legi generali*).

Die verbindliche Festlegung der Steuerfüsse für das Rechnungsjahr 2020 durch den Gesetzgeber beschränkt sowohl für den Kanton als auch für die Gemeinden den Handlungsspielraum bei der mittelfristigen Finanzplanung. Zwar können theoretisch beide Staatsebenen bereits für das Rechnungsjahr 2021 wieder frei über die Festsetzung ihrer Steuerfüsse bestimmen, der Kanton dürfte jedoch Schwierigkeiten haben, seinen Steuerfuss mittelfristig wieder zu senken oder zur Finanzierung von Lücken im Finanzhaushalt den Steuerfuss weiter zu erhöhen.

Die Gemeindeautonomie ist gemäss Artikel 50 der Bundesverfassung nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet. Die Luzerner Kantonsverfassung garantiert die Gemeindeautonomie als verfassungsmässiges Recht. Im Übrigen verzichtet sie darauf, bestimmte Aufgabengebiete oder Sachbereiche als zur Autonomie gehörig zu bezeichnen (vgl. Zemp, in: Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Rz. 8 zu § 68). Die Gesetzgebung bestimmt ihren Umfang und gewährt einen möglichst grossen Handlungsspielraum (§ 68 Abs. 2 Kantonsverfassung, KV; SRL Nr. 1). Aus den Verfassungsbestimmungen zum Finanzhaushalt der Gemeinden (§§ 76–78, insbes. § 78 Abs. 2 KV) kann zwar eine Autonomie der Gemeinden in diesem Bereich erschlossen werden, da für deren konkreten Umfang jedoch wiederum der Gesetzgeber massgebend ist, fehlt es an einer verbindlichen verfassungsmässigen Absicherung (vgl. Zemp, a.a.O. Rz. 9). Der kantonale Gesetzgeber weist die Kompetenz zur Festlegung des Steuerfusses den Stimmberechtigten beziehungsweise dem Gemeindeparlament zu und räumt den Gemeinden dabei auch einen erheblichen Handlungsspielraum ein (§ 236 Abs. 2 StG, § 13 Abs. 1 und 2 FHGG, § 10 Abs. 1c Ziff. 1 und § 13 Abs. 2b GG). Damit fällt die Festsetzung des Steuerfusses grundsätzlich in diesen durch den Gesetzgeber definierten Bereich der Steuerautonomie der Gemeinden. Eine direkte verfassungsrechtlich garantierte Autonomie zur Festsetzung des Steuerfusses besteht hingegen nicht.

Die Gemeindeautonomie schützt nicht dagegen, dass auf dem Wege der kantonalen Gesetzgebung ein bisher bestehender Bereich kommunaler Entscheidungsfrei-

heit eingeschränkt wird, solange diese Gesetzgebung nicht der kantonalen Verfassung widerspricht (Urteil des Bundesgerichts 1P.364/2002 vom 28. April 2003). Bei der Einschränkung der Gemeindeautonomie hat sich der Gesetzgeber jedoch an die Grundsätze staatlichen Handelns zu halten. So muss für den Eingriff sowohl ein öffentliches Interesse gegeben sein als auch der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt werden. Die AFR18 ist das Ergebnis eines intensiv geführten Dialoges zwischen den Gemeinden und dem Kanton (vgl. Kap. 2). Das Projekt unterlag unter anderem den Grundsätzen, dass jede Staatsebene ihre Leistungen selber finanzieren kann, und dass für die einzelnen Steuerpflichtigen insgesamt keine finanzielle Mehrbelastung entsteht. Einseitige Steuererhöhungen auf Seiten Kanton fanden in der jüngsten Vergangenheit keine Zustimmung bei der Stimmbevölkerung. Zur Finanzierung aller vorgesehenen Aufgabenverschiebungen und insbesondere des paritätischen Bildungskostenteilers ist eine Steuererhöhung beim Kanton und – aufgrund vorgenannter Prämissen – ein obligatorischer Steuerfussabtausch unerlässlich. Das öffentliche Interesse am Steuerfussabtausch liegt damit in der politischen Umsetzbarkeit des Projektes AFR18 allgemein und insbesondere auch des seit der Finanzreform 08 geforderten paritätischen Bildungskostenteilers bei der Verbundaufgabe der Volksschulbildung (vgl. Kap. 1.2 und 4.2.1) begründet. Durch den sowohl in zeitlicher Hinsicht als auch betragsmässig begrenzten Steuerfussabtausch ist auch dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung getragen. Schliesslich ist anzumerken, dass bei einigen Gemeinden in strukturell schwächeren Kantonsregionen bereits heute die Höchstbelastungsbestimmung von § 62 StG greift, wonach der Gesamtbetrag der Einkommens- beziehungsweise der Vermögenssteuer einen gewissen Wert nicht übersteigen darf. Diese Gemeinden wären bei der Erhöhung des Steuerfusses für den Kanton bereits aufgrund dieser Bestimmung zu einer Senkung ihres Steuerfusses gezwungen.

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

Gesetz über den Steuerfussabtausch zur Aufgaben- und Finanzreform 18 (neu)

#### *§ 1 Aussetzung von Bestimmungen*

##### *Absatz 1*

Die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament können für das Rechnungsjahr 2020 lediglich über das Budget beschliessen und nicht auch den Steuerfuss festlegen. Der Steuerfuss ergibt sich verbindlich aus dem Steuerfuss für das Rechnungsjahr 2019 in Verbindung mit dem Gesetz über einen Steuerfussabtausch. Die §§ 13 Absatz 1 FHGG und 10 Abs. 1c GG werden für das Rechnungsjahr 2020 entsprechend teilweise ausgesetzt.

##### *Absatz 2*

Die §§ 2 Absatz 2 und 236 Absatz 2 StG, wonach Ihr Rat beziehungsweise die Stimmberechtigten der Gemeinden den jeweiligen Steuerfuss festsetzen, werden für das Rechnungsjahr 2020 ebenfalls ausgesetzt.

#### *§ 2 Steuerfuss Kanton*

Die Staatssteuern und somit der Steuerfuss des Kantons für das Jahr 2020 werden auf 1,70 Einheiten für Vermögen, Einkommen, Gewinn und Kapital festgesetzt. Der ansonsten übliche Beschluss durch Ihren Rat wird für das Rechnungsjahr 2020 durch diese Bestimmung ersetzt.



### *§ 3 Steuerfuss Gemeinden*

#### *Absatz 1*

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 darüber hinausgehende Steuerfussänderung ist nicht zulässig. Der ansonsten übliche Beschluss durch die Stimmberechtigten wird durch diese Bestimmung ersetzt.

#### *Absatz 2*

Gegen die Senkung des Steuerfusses und somit auch gegen die Festlegung der Gemeindebudgets 2020 ist das Referendum gemäss den §§ 13 Absatz 2 FHGG und 13 Absatz 2b GG ausgeschlossen.

### *§ 4 Befristung*

Das Gesetz über den Steuerfussabtausch zur Aufgaben- und Finanzreform 18 gilt lediglich im Hinblick auf das und für das Rechnungsjahr 2020. Es soll vor den Gemeindeversammlungen im Herbst 2019 auf den 1. Oktober 2019 in Kraft treten und bis Ende 2020 befristet sein.

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». Diese Bestimmung tritt erst auf den 1. Januar 2020 in Kraft. Das selbständige Referendum gegen die Steuerfusserhöhung ist nicht möglich, da der referendumsfähige Beschluss Ihres Rates für das Rechnungsjahr 2020 durch § 2 des Gesetzes über den Steuerfussabtausch zur Aufgaben- und Finanzreform 18 ersetzt wird.

## **d. Finanzielle Auswirkungen**

Die Erhöhung des Steuerfusses bringt dem Kanton Mehreinnahmen von 63,5 Millionen Franken. 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 (vgl. Anhang 1). Von der Stadt Luzern werden rund 16,9 Millionen Franken Einnahmen zum Kanton verschoben, ein Viertel des gesamten Volumens des Steuerfussabtausches. Kriens, Emmen und Meggen geben jeweils über drei Millionen Franken an den Kanton ab. Die grosse Mehrheit der Gemeinden (61 Gemeinden) muss bei einem Steuerfussabtausch mit dem Kanton auf Einnahmen zwischen 100 und 200 Franken pro Einwohner und Einwohnerin verzichten. Den grössten Verlust trägt Meggen mit 467 Franken pro Einwohner und Einwohnerin, den geringsten Verlust trägt Romoos mit 60 Franken pro Einwohner und Einwohnerin.

## **4.4 Teilprojekt Gesundheit und Soziales**

### **4.4.1 Individuelle Prämienverbilligung zur wirtschaftlichen 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 die Übrigen. Die IPV wird heute als Verbundaufgabe finanziert, je hälftig durch die Gemeinden und den Kanton. Unser Rat ist für die jährliche Festsetzung der Richtprämien zuständig. Wir orientieren uns dabei an den vom Bund genehmigten Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Zudem hat unser Rat die übrigen nicht im Gesetz festgelegten Berechnungskriterien nach Massgabe der vorhandenen Mittel und nach Anhörung der Gemeinden festzusetzen.

#### **b. Vorgesehene Änderung**

Die IPV für WSH-Beziehende soll künftig vollständig durch die Gemeinden finanziert werden. Darin eingeschlossen sind Flüchtlinge und – soweit der Bund keine Globalpauschalen leistet – vorläufig Aufgenommene im sozialhilferechtlichen Zuständigkeitsbereich des Kantons. Diese Massnahme drängt sich zur Gegenfinanzierung der neuen Aufgaben- und Finanzierungsregelungen auf. Der Bundesbeitrag wird für die Finanzierung der IPV von WSH-Beziehenden 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 das komplexe System nur gesamthaft gesteuert werden. Im Übrigen ist auch zu beachten, dass der Beitrag von Kanton und Gemeinden erst nach Abzug des Bundesbeitrages berechnet wird und dass der Bundesbeitrag für die IPV insgesamt und nicht gesplittet nach Anspruchsgruppen geleistet wird.

Viele Gemeinden äusserten sich skeptisch zur erwarteten dynamischen Entwicklung in diesem Bereich und forderten ein Monitoring. Dieses Anliegen kann insofern aufgenommen werden, als die Entwicklungen in der bereits bestehenden Finanzausgleichsdelegation beobachtet und besprochen werden. Die Finanzausgleichsdelegation vertritt die Interessen der Gemeinden (§ 15 Abs. 2 Verordnung über den Finanzausgleich [FAV] vom 3. Dezember 2002 [SRL Nr. 611]) und trifft sich regelmässig mit Vertreterinnen und Vertretern aus der kantonalen Verwaltung. Überdies kann Ihr Rat jederzeit einen Wirkungsbericht verlangen (§ 67 Abs. 1 KRG).

#### **c. Die 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 um 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 5).

## 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 30:70 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 die Kostentragung bei den Ergänzungsleistungen weiterhin als Ausgleichsgefäss dienen. Die Ergänzungsleistungen sind wie die wirtschaftliche Sozialhilfe eine Bedarfsleistung, weshalb es auch sachlich stimmt, wenn sie vollständig durch die Gemeinden finanziert werden. Sämtliche Kosten der EL zur AHV- und IV-Rente sollen deshalb nach Abzug des Bundesbeitrages neu zu 100 Prozent durch die Gemeinden finanziert werden. Dies gilt auch für die Verwaltungskosten. Der Kanton wird somit künftig keinen Beitrag mehr an die Ergänzungsleistungen leisten. Der Anteil der einzelnen Gemeinde berechnet sich weiterhin nach der ständigen Wohnbevölkerung des Vorjahres.

Um die stufengerechte Mitsprache der Gemeinden bei denjenigen Ergänzungsleistungen zu gewährleisten, die nicht vom Bund vorgegeben sind, 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. Eine Mehrheit der Gemeinden, die zugleich die Mehrheit der Bevölkerung vertritt, soll von unserem Rat 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.

Analog der Massnahme bei der IPV zur WSH äusserten sich viele Gemeinden skeptisch zur erwarteten dynamischen Entwicklung in diesem Bereich und forderten ein Monitoring. Auch hier sollen die Entwicklungen in der bereits bestehenden Finanzausgleichsdelegation beobachtet und besprochen werden. Die Finanzausgleichsdelegation vertritt die Interessen der Gemeinden (§ 15 Abs. 2 Verordnung

über den Finanzausgleich) und trifft sich regelmässig mit Vertreterinnen und Vertretern aus der kantonalen Verwaltung. Überdies kann Ihr Rat jederzeit einen Wirkungsbericht verlangen (§ 67 Abs. 1 KRG).

### **c. Die 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 Verordnungsänderungen 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 gilt § 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 gestützt auf deren ständige Wohnbevölkerung (vgl. Anhänge 2 und 5). Pro Einwohner und Einwohnerin beläuft sich die Mehrbelastung auf 77 Franken für die EL zur AHV und auf 42 Franken für 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 Kostenübergang betrifft alle Gemeinden mit 4 Franken pro Einwohner und Einwohnerin.

## **4.4.3 Fachgruppe Sozialversicherungen**

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

Unser Rat hat in diversen sozialversicherungsrelevanten Bereichen (z.B. IPV, EL, Familienausgleichskasse Nichterwerbstätige, Krankenversicherung [Stelle für ausstehende Prämien und Kostenbeteiligungen Luzern, Versicherungsobligatorium], IV, Arbeitslosenversicherung) bei Verordnungsänderungen vorgängig die Gemeinden in

geeigneter Weise anzuhören. Dies geschieht meistens relativ kurzfristig und einzel-fallbezogen. Längerfristige strategische Auseinandersetzungen finden dabei kaum statt.

### **b. Vorgesehene Änderung**

Künftig werden die Prämienverbilligung für Bezügerinnen und Bezüger 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, Verordnungsänderungen aktiv zu beantragen. Das bisherige Anhörungsrecht wird zudem auf weitere Bereiche ausgedehnt. Im Einzelnen verweisen wir auf die Massnahmen «Individuelle Prämienverbilligung zur wirtschaftlichen Sozialhilfe» (Kap. 4.4.1) sowie «Ergänzungsleistungen» (Kap. 4.4.2). Um von diesen Möglichkeiten auch wirklich Gebrauch 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 zu erweitern. 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. 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 pflegen und insbesondere den Informationsbedarf erkennen und befriedigen. Für die Gemeinden dürfte insbesondere ein Gewinn an Fachkompetenz resultieren. Diese Massnahme bedingt weder Gesetzes- noch Verordnungsänderungen.

Diese Massnahme hat in der Vernehmlassung grosse Zustimmung gefunden. Von 72 Teilnehmenden haben sich nur 11 dagegen ausgesprochen, darunter allerdings die SVP, die SP, die Grünen und die GLP.

### **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 des Aufwandes verzichtet.

## **4.5 Teilprojekt Justiz und Sicherheit**

### **4.5.1 Polizeiwesen**

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

Die polizeiliche Aufgabenerfüllung im öffentlichen Raum durch die Luzerner Polizei und die Gemeinden ist unkompliziert und klar geregelt. Die kommunalen Reglemente bieten dazu eine hinreichende Basis. Die 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.

Auch ausserhalb der Stadt Luzern wird sowohl von den Gemeindevertretungen als auch von der Luzerner Polizei die unkomplizierte und effiziente Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Luzerner Polizei gewürdigt, auch in den Bereichen Marktwesen sowie Parkplatzbewirtschaftung/Bussen. Auch von Gemeinden, die keinen Polizeiposten vor Ort haben, wird die gute Zusammenarbeit mit der Luzerner Polizei gelobt.

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 der Kostenverschiebung verzichtet.

### **4.5.2 Feuerwehersatzabgabe**

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

Ihr Rat hat die Botschaft B 119 vom 13. März 2018 betreffend Anpassung bei der Feuerwehersatzabgabe am 10. September 2018 in zweiter Lesung beraten und ihr mit 85 zu 20 Stimmen zugestimmt. Die Vorlage sieht vor, dass die Gemeinden aus der Feuerwehersatzabgabe einen höheren Ertrag erzielen, damit sie ihre Ausgaben für die Feuerwehr daraus decken können. Erreicht werden soll dieses Ziel, indem auch quellenbesteuerte Personen eine Ersatzabgabe bezahlen müssen, indem der Spielraum der Gemeinden bei der Festsetzung des Ersatzabgabeansatzes erweitert wird und indem die Mindest- und Höchstbeträge der Ersatzabgabe der Teuerung angepasst werden. Diese drei Massnahmen sollen bei den Gemeinden gesamthaft zu Mehreinnahmen von jährlich bis zu 1,7 Millionen Franken führen.

#### **b. Vorgesehene Änderung**

Die Gesetzesänderungen im Bereich der Feuerwehersatzabgaben treten voraussichtlich am 1. Januar 2019 in Kraft. Die Mittel aus der Abgabe sind zwar zweckgebunden, entlasten den Gemeindehaushalt aber insofern, als die laufende Rechnung um die Ausgaben für die Feuerwehr entlastet wird. Es ist gerechtfertigt, die kommunalen Einnahmen von 1,7 Millionen Franken den Gemeinden in der Globalbilanz der AFR18 als Entlastung anzurechnen. Diese Massnahme erfordert keine Gesetzesänderung.

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

Die angerechneten Einnahmen von 1,7 Millionen Franken werden pro Kopf auf die einzelnen Gemeinden verteilt. Die Anrechnung pro Gemeinde kann den Globalbilanzen im Anhang entnommen werden (vgl. Anhänge 2 und 5).

## **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 und jährlich durch unseren Rat festzulegenden 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 FAV). Im Jahr 2018 wurden mit dem topografischen Lastenausgleich rund 20 Millionen Franken verteilt.

Mit Botschaft B 125 vom 17. April 2018 unterbreitete unser Rat Ihrem Rat 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 Aufgaberverschiebung werden die Gemeinden um rund 21 Millionen Franken – beziehungsweise aufgrund der Kürzung um 10 Prozent um 18,9 Millionen Franken – entlastet und der Kanton entsprechend belastet (vgl. Kap. 4.1.1).

#### **b. Vorgesehene Änderung**

Im Bereich der Gewässer wird im Finanzausgleich die Länge der Fliessgewässer als Indikator für überdurchschnittliche Lasten verwendet. Dieser Indikator 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 «Länge der Fliessgewässer» 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 «Länge der Fliessgewässer» soll deshalb ersatzlos entfernt und das System vereinfacht werden. Die Dotierung des topografischen Lastenausgleichs soll um den Anteil des Indikators «Länge der Fliessgewässer» 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.

Die vorgesehene Kürzung der Dotierung wird von der überwiegenden Mehrheit der Gemeinden, vom VLG und von allen Parteien unterstützt. Insbesondere die Gemeinden aus der Region Luzern West machen ihre Zustimmung jedoch von einer Reduktion der totalen Belastung im Wasserbau abhängig.

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

Gesetz über den Finanzausgleich (SRL Nr. 610)

#### *§ 9 Absatz 2c*

Der Indikator «Länge der Fliessgewässer» entfällt.

#### *§ 20b Aussetzung Vorgabe zur Finanzierung des Lastenausgleichs*

In § 11 Absatz 1 wird festgehalten, dass die jährlich durch unseren Rat 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 des Bezugsjahres 2020 senken zu können, muss das Senkungsverbot für ein Jahr ausgesetzt werden.

### **d. Finanzielle Auswirkungen**

Der Kanton wird um rund 2 Millionen Franken jährlich entlastet. Gemeinden, die bisher aufgrund des Indikators «Länge der Fliessgewässer» Geld erhalten haben, werden belastet. Es sind dies vor allem Gemeinden aus dem Entlebuch sowie Hergiswil, Luthern und Schwarzenberg. 42 Gemeinden betrifft die Kürzung 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 rund 480'000 Franken weniger Einnahmen aus dem topografischen Lastenausgleich erhält, gefolgt von Escholzmatt-Marbach, das nach Auslauf der Besitzstandswahrung eine Einbusse von rund 360'000 Franken hinnehmen muss. Pro Einwohner und Einwohnerin gerechnet hat Flühli nach Auslauf der Besitzstandswahrung mit 246 Franken die stärkste Einbusse, gefolgt von Romoos mit 242 Franken.

Werden die Effekte aus der Totalrevision des Wasserbaugesetzes (neue Aufgaben- und Finanzierungsregelung) und der Kürzung des topografischen Lastenausgleichs nach Auslauf der Besitzstandswahrung kombiniert betrachtet, zeigt sich, dass auch hier die Gemeinden in unterschiedlichem Masse belastet und entlastet werden. Die Gemeinde Luthern wird durch diese beiden Massnahmen unter dem Strich mit 14 Franken pro Einwohner und Einwohnerin belastet. Dies, weil ihre Einbusse beim topografischen Lastenausgleich 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 557 Franken pro Kopf, mit grossem Abstand gefolgt von Werthenstein (214 Fr.), Malters (177 Fr.) und Flühli (162 Fr.). Vitznau und Werthenstein werden durch die Revision des Wasserbaugesetzes sehr stark entlastet und haben auf der anderen Seite nur wenige Franken Einbussen beim topografischen Lastenausgleich hinzunehmen. Flühli kann mit sehr hohen Entlastungen beim Wasserbau rechnen, muss aber auch hohe Einbussen beim topografischen Lastenausgleich 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. Der genaue Betrag wird jeweils jährlich durch unseren Rat festgelegt (§ 11 Abs. 1 FAG). Die Massnahme «Neuer Kostenteiler Volksschulbildung» bewirkt, dass den Gemeinden in der Volksschulbildung tiefere Kosten entstehen. Dadurch sinken auch die überdurchschnittlichen Lasten, die einzelne Gemeinden zu tragen haben.

### b. Vorgesehene Änderung

Weil die absolute Belastung der Gemeinden durch die Bildungskosten um einen Drittel sinkt, ist eine proportionale Kürzung des Bildungslastenausgleichs angebracht. Gleichzeitig verdoppelt der Kanton seine Beiträge an die Volksschulkosten, weshalb eine Halbierung des Bildungslastenausgleichs ebenfalls begründbar wäre. Als Zwischenlösung soll der Bildungslastenausgleich um total 10 Millionen jährlich gekürzt werden.

Die in der Vernehmlassung vorgeschlagene Kürzung wird von der überwiegenden Mehrheit der Gemeinden, vom VLG und von allen Parteien ausser der SP unterstützt. Einige Gemeinden der Region Luzern West machen ihre Zustimmung davon abhängig, dass der Anspruch auf die Mittel des Bildungslastenausgleichs bei einem Schülerintensitätsindex von 100 bestehen bleibt. Dieser Forderung wird insofern entgegengekommen, als der Anspruch bei einer Schülerintensität über 110 bestehen soll.

### c. Die Gesetzesänderung im Einzelnen

Gesetz über den Finanzausgleich (SRL Nr. 610)

#### *§ 20b Aussetzung Vorgabe zur Finanzierung des Lastenausgleichs*

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

### d. Finanzielle Auswirkungen

Alle Gemeinden, die bisher Bildungslastenausgleich bekommen haben (60 von 83 Gemeinden) erhalten einen reduzierten Beitrag. Die finanziellen Konsequenzen aller Massnahmen im Bildungslastenausgleich werden bei der nachfolgenden Massnahme dargestellt.

## 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; der kantonale Mittelwert wird dabei als Basis verwendet und gleich 100 gesetzt) von über 100 ausweist (§ 6 Abs. 4 FAV). Die Stadt Luzern und

die grossen Agglomerationsgemeinden haben eine tiefe Schülerintensität und drücken das kantonale Mittel durch ihre Bevölkerungsstärke nach unten. Dies führt dazu, dass die Mittel aus dem Bildungslastenausgleich wenig konzentriert verteilt werden und weit mehr als die Hälfte der Gemeinden Mittel aus dem Bildungslastenausgleich erhält. Durch die vorgesehene Entkoppelung des Bildungslastenausgleichs vom Ressourcenausgleich (vgl. Botschaft 144 vom 16. Oktober 2018 über die Anpassung des Finanzausgleichs aufgrund des Wirkungsberichtes 2017) würden die Mittel auf noch mehr Gemeinden verteilt werden.

### **b. Vorgesehene Änderung**

Damit die Mittel aus dem Bildungslastenausgleich konzentrierter bei den besonders stark belasteten Gemeinden wirken können, soll der Anspruch erst bei einer Schülerintensität von über 110 bestehen. In der Vernehmlassung hat sich gezeigt, dass die Anspruchsgrenze bei einer Schülerintensität von über 120 zu hoch angesetzt ist. Die Mittel würden nur noch auf wenige Gemeinden verteilt werden und diese übermässig begünstigen.

Diese Massnahme bedingt keine Gesetzesänderung, sondern kann auf Verordnungsstufe umgesetzt werden.

### **c. Finanzielle Auswirkungen**

Gemeinden mit einem Schülerintensitätsindex zwischen 100 und 110 Punkten haben keinen Anspruch mehr auf Bildungslastenausgleich. Dafür werden die vorhandenen Mittel konzentrierter auf die Gemeinden verteilt, die einen Schülerintensitätsindex von über 110 Punkten haben. Diese Massnahme zusammen mit der Entkoppelung des Bildungslastenausgleichs vom Ressourcenausgleich beeinflusst nur die Verteilung der Dotierung.

Die Kombination der Massnahmen Reduktion der Dotierung, Erhöhung der Indexgrenze auf 110 Punkte und Entkoppelung Bildungslastenausgleich vom Ressourcenausgleich (vgl. Botschaft B 144, Kap. 2.2.1) führt dazu, dass sieben Gemeinden im neuen Regime mehr Mittel aus dem Bildungslastenausgleich erhalten werden als gemäss bisherigen Berechnungsregeln. Allen voran resultiert für Sempach ein Mehrertrag von 0,6 Millionen Franken, gefolgt von Oberkirch mit 0,4 Millionen Franken. Auf der anderen Seite werden Malters, Ruswil und Neuenkirch rund 0,6 Millionen Franken weniger aus dem Bildungslastenausgleich bekommen, Buchrain und Beromünster 0,5 Millionen Franken weniger. 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 erhalten die Gemeinden Luthern, Escholzmatt-Marbach und Hasle im Bildungslastenausgleich 89 respektive 88 Franken weniger als bisher. Auf der anderen Seite erhält Greppen 163 und Sempach 150 Franken mehr pro Kopf.

Werden die Effekte aus dem neuen Bildungskostenteiler 50:50 und die Belastungen und Entlastungen durch den Bildungslastenausgleich in den Gemeinden miteinander verrechnet, zeigt sich, dass die Gemeinden unter dem Strich pro Kopf in sehr unterschiedlichem Ausmass entlastet werden. Den Gemeinden verbleibt eine Entlastung zwischen knapp 300 Franken pro Kopf (Weggis, Luzern und Vitznau) und über 600 Franken (Greppen, Sempach und Ballwil).

## 4.6.4 Ressourcenpotenzial

### a. Ausgangslage, geltende Ordnung

Das Ressourcenpotenzial der Gemeinden dient der Festlegung des Ressourcenausgleichs im Rahmen des Finanzausgleichs. Es umfasst gemäss § 4 Absätze 2–6 FAG die folgenden Ertragsquellen: die ordentlichen Gemeindesteuern bei mittlerem Steuerfuss (ohne Eingänge abgeschriebener Steuern), die Gemeindeanteile an der Personal-, Liegenschafts-, Grundstückgewinn-, Handänderungs-, Erbschafts-, Schenkungs- (ohne Nachkommenserbschaftssteuer) und Motorfahrzeugsteuer, 50 Prozent der Regalien und Konzessionsgebühren und die positiven Nettovermögenserträge. Der Ressourcenindex ergibt sich aus dem Verhältnis des Ressourcenpotenzials pro Kopf der Bevölkerung einer Gemeinde zum kantonalen Mittel (§ 4 Abs. 7 FAG).

### b. Vorgesehene Änderung

Folgende Änderungen aus der AFR18 haben Einfluss auf das Ressourcenpotenzial einer Gemeinde:

- Reduktion des Gemeindeanteils an den Sondersteuern,
- Steuerfussabtausch,
- Wegfall der Einnahmen aus der Motorfahrzeugsteuer (entspricht den Verkehrssteuern).

### c. Finanzielle Auswirkungen

Die Veränderungen in der Bemessungsbasis des Ressourcenpotenzials haben einerseits Einfluss auf die Rangierung der Gemeinden im Ressourcenindex. Andererseits wird das gesamte Volumen des Ressourcenausgleichs kleiner. Der Kanton wird dadurch um rund 5,4 Millionen Franken entlastet, die Gemeinden werden insgesamt um 5,4 Millionen Franken belastet.

Zehn Gemeinden profitieren von den Veränderungen mit rund 54 (Wauwil) bis 2 (Schwarzenberg) Franken pro Kopf. Für 28 Gemeinden haben die Anpassungen keine finanziellen Konsequenzen, 45 Gemeinden verlieren, am stärksten Hergiswil und Doppleschwand mit rund 100 Franken pro Kopf.

## 4.6.5 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). Dadurch sollen die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung verringert werden (§ 3 FAG). Der Ressourcenausgleich wird aufgrund des Ressourcenpotenzials der einzelnen Gemeinden und ihrer Einwohnerzahl festgelegt. Diejenigen Gemeinden, deren Ressourcenpotenzial die Mindestausstattung (vgl. § 5 Abs. 1 FAG) nicht erreicht, erhalten Beiträge. Die Mindestausstattung wird zu drei Vierteln durch den Kanton (vertikaler Finanzausgleich) und zu einem Viertel durch die Gemeinden aufgebracht (horizontaler Finanzausgleich, § 6 FAG).

Gemeinden, deren Ressourcenindex mehr als 100 Punkte beträgt, bezahlen Beiträge an den Ressourcenausgleich beziehungsweise den Disparitätenabbau (horizontale Abschöpfung, § 7 Abs. 1 FAG). 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.

In der sogenannten «neutralen Zone» befinden sich im Finanzausgleichsjahr 2018 16 Gemeinden, die weder Anspruch auf Beiträge aus dem Ressourcenausgleich haben noch Beiträge bezahlen müssen.

Die Ressourcenverteilung bei den Luzerner Gemeinden ist durch einige sehr ressourcenstarke Gemeinden charakterisiert (insbes. 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 gesunde Weiterentwicklung des Finanzausgleichssystems ist ein ausgewogenes Verhältnis von Geber- und Nehmergemeinden förderlich, sodass es nicht systematisch zu Ungunsten einer Minderheit – der 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.

Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer unterstützte diese Massnahme. Elf Gemeinden sowie die SVP, die SP und die GLP votierten dagegen oder äusserten sich kritisch.

#### **c. Die 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.

##### *§ 7 Absatz 2*

Die Beiträge an den Disparitätenabbau werden neu von dem Betrag an berechnet, der 86,4 Prozent des mittleren kantonalen Ressourcenpotenzials pro Einwohner und Einwohnerin übersteigt. Die Beiträge bemessen sich weiterhin nach einem Grundbeitrag und einem einheitlichen Korrekturfaktor.

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

Neu zahlen auch Gemeinden mit einem Ressourcenindex zwischen 86,4 und 100 Punkten Beiträge in den Ressourcenausgleich ein. Die Gemeinden mit einem Res-

sourcenindex über 100 Punkten müssten somit entlastet werden. Der Effekt wird jedoch durch die Massnahme «Erhöhung Gemeindeanteil am Ressourcenausgleich» insofern aufgehoben beziehungsweise gemindert, als alle – alte und neue Gebergemeinden – mehr in den Finanzausgleich zahlen.

Die finanziellen Auswirkungen aus den Massnahmen «Horizontale Abschöpfung», «Degressive Abschöpfung» und «Erhöhung Gemeindeanteil am Ressourcenausgleich» sind im Kapitel 4.6.7 beschrieben.

#### **4.6.6 Degressive Abschöpfung**

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

Gemeinden, deren Ressourcenindex mehr als 100 Punkte beträgt, bezahlen Beiträge an den Ressourcenausgleich (§ 7 Abs. 1 FAG). Die Beiträge werden von dem das kantonale Mittel übersteigenden Ressourcenpotenzial pro Einwohner und Einwohnerin berechnet (§ 7 Abs. 2 FAG). Die Beiträge bemessen sich nach einem Grundbeitrag und einem einheitlichen Korrekturfaktor, der sicherstellt, dass die Abschöpfung der Gemeinden insgesamt dem festgelegten Anteil entspricht (zurzeit: ein Viertel, § 7 Abs. 5 FAG). Der Grundbeitrag beträgt für das Hauptzentrum (Stadt Luzern) 9 Prozent, für die Regionalzentren (Hochdorf, Sursee, Willisau) 14 Prozent und für die übrigen Gemeinden 17 Prozent (§ 7 Abs. 3 FAG).

##### **b. Vorgesehene Änderung**

Die durch die AFR18 veränderte neue Aufgabenteilung belastet vor allem die finanzstarken Gemeinden. Deshalb soll bei diesen Gemeinden im Ressourcenausgleich weniger stark abgeschöpft werden. Das wird mit einer degressiv ausgestalteten Abschöpfung erreicht.

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

Gesetz über den Finanzausgleich (SRL Nr. 610)

###### *§ 7 Absatz 3*

Der Grundbeitrag beträgt wie bisher 17 Prozent (bzw. für Regionalzentren 14 % und Hauptzentren 9 %) für die ersten 400 Franken, die über 86,4 Prozent des mittleren kantonalen Ressourcenpotenzials pro Einwohner und Einwohnerin liegen.

Für jeden weiteren Franken über 400 beträgt der Grundbeitrag 10,2 Prozent (bzw. für Regionalzentren 8,4 % und für Hauptzentren 5,4 %). Die prozentuale Abschöpfung ist somit 40 Prozent tiefer.

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

Die degressive Abschöpfung entlastet die besonders ressourcenstarken Gemeinden auf Kosten der mittelstarken Gemeinden. Im Finanzausgleichsjahr 2018 würden mit dieser Formel 18 Gemeinden entlastet werden.

Die finanziellen Auswirkungen aus den Massnahmen «Horizontale Abschöpfung», «Degressive Abschöpfung» und «Erhöhung Gemeindeanteil am Ressourcenausgleich» sind im Kapitel 4.6.7 beschrieben.

## **4.6.7 Erhöhung Gemeindeanteil am Ressourcenausgleich**

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

Drei Viertel der Mindestausstattung im Ressourcenausgleich werden durch den Kanton aufgebracht, ein Viertel durch die Gemeinden (§ 6 FAG).

### **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 erstartet (vgl. Kap. 1.3.3). Unser Rat hält es deshalb für angebracht, die Beteiligung der finanzstarken Gemeinden am Finanzausgleich zu erhöhen. Deshalb soll der finanzielle Anteil der Gemeinden an der Mindestausstattung von 25 Prozent auf 47 Prozent steigen und der Anteil des Kantons entsprechend von 75 Prozent auf 53 Prozent sinken.

Auch diese Massnahme wird von der grossen Mehrheit unterstützt. Zwölf Gemeinden, insbesondere die ressourcenstarken, sowie die SVP, die SP und die GLP äussern sich ablehnend oder kritisch.

Die Höhe der Grundbeiträge wird im Gesetz vorerst nicht geändert. Der Korrekturfaktor stellt sicher, dass die Abschöpfung insgesamt den festgelegten 47 Prozent entspricht. Gemäss Modellrechnungen wird der Korrekturfaktor bedeutend höher liegen als heute. Es ist für den nächsten Wirkungsbericht vorgesehen, die Höhe der Grundbeiträge aufgrund der gemachten Erfahrungen neu zu justieren, damit der Korrekturfaktor wieder kleiner wird.

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

Gesetz über den Finanzausgleich (SRL Nr. 610)

#### **§ 6**

Der Anteil der Gemeinden an der Finanzierung der Mindestausstattung wird auf 47 Prozent erhöht, derjenige des Kantons auf 53 Prozent gesenkt.

### **d. Finanzielle Auswirkungen**

Die finanzstarken Gemeinden zahlen künftig mehr in den Ressourcenausgleich ein. Kombiniert mit der Massnahme der Abschöpfung bereits ab 86,4 Punkten und der Einführung der degressiven Abschöpfung ergeben sich folgende finanzielle Veränderungen:

Der Kanton wird in der kurzen Frist (vor Auslauf der Besitzstände, vgl. Kap. 5.3) insgesamt um rund 17 Millionen Franken entlastet, die Gemeinden werden im selben Umfang belastet. Die Belastung ergibt sich durch den höheren Gemeindeanteil am Ressourcenausgleich: Die Gemeinden sollen neu nicht mehr nur 25 Prozent der Mindestausstattung finanzieren, sondern 47 Prozent. Zwischen den Gemeinden gibt es Umverteilungen, ausgelöst durch zwei Massnahmen: Erstens soll die Abschöpfung bei den finanzstärkeren Gemeinden nicht erst bei einem Ressourcenindex von mehr als 100 einsetzen, sondern bereits ab einem Index von mehr als 86,4 Prozent. Zweitens wird eine degressive Abschöpfung eingeführt, welche die finanzstarken Gemeinden begünstigt. Durch die Änderungen im Ressourcenausgleich am stärksten belastet werden die Gemeinden Sempach, Eschenbach und Eich mit 123 bis 120 Franken pro Kopf. Dies in erster Linie aufgrund der Erhöhung des Gemeindeanteils bei der Finanzierung der Mindestausstattung. Insgesamt haben 30 Gemeinden

mit Mehraufwand beim Ressourcenausgleich zu rechnen. Keine Gemeinde wird durch die drei Massnahmen entlastet.

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

#### **4.6.7 Härteausgleich**

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

Die AFR18 führt zu unterschiedlich hohen Entlastungen und Belastungen in den Gemeinden (vgl. Kap. 5). Um diese zumindest teilweise auszugleichen, sieht die Vorlage einen Härteausgleich unter den Gemeinden vor.

##### **b. Vorgesehene Änderung**

Gemeinden, die aus den Massnahmen der AFR18 mehr als 60 Franken pro Einwohner und Einwohnerin verlieren, sollen während sechs Jahren Mittel aus einem Härteausgleich erhalten. Der Härteausgleich wird durch die Gemeinden alimentiert, die mit mehr als 60 Franken pro Einwohner und Einwohnerin von den Massnahmen profitieren. Massgebend für die Berechnung der Beiträge ist die Globalbilanz 3, die dem durch Ihren Rat zu beschliessenden Mantelerlass AFR18 zugrunde liegt. Die Beiträge werden einmal berechnet und bleiben über die sechs Jahre hinweg gleich hoch. Das Inkasso und die Auszahlung erfolgen jährlich mit der Finanzausgleichsverfügung.

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

Gesetz über den Finanzausgleich (SRL Nr. 610)

##### *§ 20c Härteausgleich zur Aufgaben- und Finanzreform 18*

###### *Absatz 1*

Für den Ausgleich übermässiger finanzieller Lasten aus der AFR18 wird für sechs Jahre ein Härteausgleichssystem unter den Gemeinden geschaffen. Der Kanton wird finanziell nicht involviert. Grundlage für die Berechnungen ist die Globalbilanz 3, die dem durch Ihren Rat zu beschliessenden Mantelerlass AFR18 zugrunde liegt. Gemeinden, die durch die Massnahmen der AFR18 jährlich mehr als 60 Franken pro Einwohner und Einwohnerin verlieren, erhalten während sechs Jahren Mittel aus dem Härteausgleich in der Höhe des zusätzlichen Verlustes (Unterabs. a). Keine Gemeinde soll einen grösseren Verlust als jährlich 60 Franken pro Einwohner und Einwohnerin tragen müssen. In den Härteausgleich zahlen diejenigen Gemeinden Beiträge ein, die durch die AFR18 jährlich mit mehr als 60 Franken pro Einwohner und Einwohnerin profitieren (Unterabs. b).

###### *Absatz 2*

Die Beiträge der Gemeinden an die Finanzierung des Härteausgleichs errechnen sich aus der Summe des Verlustes, den alle Verlierergemeinden über 60 Franken pro Einwohner und Einwohnerin hinaus erleiden. Der einzuzahlende Beitrag wird anteilmässig auf diejenigen Gemeinden verteilt, die aus der AFR18 einen jährlichen Gewinn von mehr als 60 Franken pro Einwohner und Einwohnerin erzielen. Dabei wird der Anteil anhand der ständigen Wohnbevölkerung 2016 der jeweiligen

Gemeinde errechnet. Die Beiträge werden einmal berechnet und bleiben während der sechs Jahre unverändert.

### **Absatz 3**

Das Inkasso und die Auszahlung erfolgen mit der jährlichen Finanzausgleichsleistung. Der Ausgleich soll erstmals für das Bezugsjahr 2020 wirken, weshalb die Beiträge erstmals in der Finanzausgleichsverfügung von Mitte 2019 festgesetzt werden.

### **d. Finanzielle Auswirkungen**

In der Globalbilanz 3 sind die finanziellen Auswirkungen des Härteausgleichs ersichtlich. Fünf Gemeinden sind im Härteausgleich Empfänger, 64 Gemeinden zahlen in den Härteausgleich ein und 14 Gemeinden werden vom Härteausgleich nicht tangiert. In absoluten Zahlen zahlt Emmen mit fast 400'000 Franken am meisten in den Härteausgleich ein, Meggen erhält mit 1,5 Millionen Franken am meisten. Pro Einwohner und Einwohnerin sehen die Extremwerte wie folgt aus: Greppen erhält mit 259 Franken pro Einwohner und Einwohnerin am meisten aus dem Härteausgleich, gefolgt von Meggen mit 217 Franken (Weggis 128 Fr., Schenkon 121 Fr. und Eich 70 Fr.). Pro Kopf ist die Gemeinde Altwis mit 43 Franken pro Einwohner und Einwohnerin die grösste Zahlerin in den Härteausgleich gefolgt von Schlierbach mit 34 Franken und Schwarzenberg mit 32 Franken. 51 Gemeinden zahlen weniger als 20 Franken pro Einwohner und Einwohnerin in den Härteausgleich.

Der Kanton wird durch den Härteausgleich nicht belastet. Auf 2024 ist ein Wirkungsbericht zur AFR18 vorgesehen. Sollte sich zeigen, dass die ressourcenstarken Gemeinden die Belastung nicht tragen können, kann Ihr Rat Massnahmen beschliessen.

## **5 Finanzielle Auswirkungen der AFR18**

### **5.1 Einführung**

Die Lustat hat die finanziellen Auswirkungen der AFR18 mittels Globalbilanzen modelliert. Diese 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.

Die Massnahmen werden in drei aufeinander aufbauenden Globalbilanzen modelliert:

Die Globalbilanz 1 umfasst AFR18-Massnahmen im engeren Sinne, Massnahmen im Finanzausgleich und berücksichtigt die Hälfte der finanziellen Auswirkungen aus Massnahmen der Steuergesetzrevision 2020, die mit der SV17 zusammenhängen (Abschaffung Statusgesellschaften und Kapitalsteuer).

Die Globalbilanz 2 zeigt die Auswirkungen der Steuergesetzrevision 2020 ohne die Massnahmen, die bereits in der Globalbilanz 1 berücksichtigt wurden.

Die Globalbilanz 3 zeigt die Totale der Globalbilanzen 1 und 2, deren Zusammenzug und den Härteausgleich.

Die Globalbilanzen wurden auf der Basis von Daten des Jahres 2016 modelliert, was den Finanzausgleich betrifft auf der 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 des Anteils der Gemeinden an den Sondersteuern und dessen Wegfall bei den 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 in der Zeit nach Ablauf der Besitzstandswahrung gezeigt. Nur so kann transparent aufgezeigt werden, welchen Einfluss das Projekt AFR18 mittelfristig auf die Gemeinden hat.

## **5.2 Finanzielle Auswirkungen**

Wo nicht anders genannt, beziehen sich die Aussagen auf die Globalbilanz 1.

Insgesamt wird mit der AFR18 ein Aufwand im Umfang von rund 200 Millionen Franken von den Gemeinden auf den Kanton verschoben. Den Gemeinden werden im Gegenzug neue Kosten im Umfang von rund 220 Millionen Franken übertragen. Unter dem Strich entlastet die AFR18 den Kanton um knapp 29 Millionen Franken und die Gemeinden um 2,6 Millionen Franken (vor der Teilanrechnung der SV17-Massnahmen wäre es eine Entlastung um 19,9 respektive eine Belastung von 8 Mio. Fr. Franken).

Die Kosten, die im Zuge der AFR18 vom Kanton zu den Gemeinden und von den Gemeinden zum Kanton verschoben werden, verteilen sich nicht gleichmässig auf die Gemeinden. 15 Gemeinden werden im Zuge der AFR18 (vor Anrechnung der gesamten Steuergesetzrevision 2020) mit insgesamt 22,5 Millionen Franken belastet, auf der anderen Seite werden 68 Gemeinden um einen Betrag von insgesamt 25,2 Millionen Franken entlastet. Mit der Gegenfinanzierung werden nicht die gleichen Gemeinden in gleichem Mass entlastet, die zuvor belastet worden sind.

Die Darstellung der Verschiebung von finanziellen Lasten in den Gemeinden in absoluten Zahlen zeigt nur eine Seite der Belastung und Entlastung der Gemeinden. Die Wirkung der AFR18 muss auch in Relation zur Grösse der Gemeinden – pro Einwohner und Einwohnerin – 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 7 Franken pro Einwohner und Einwohnerin entlastet. Allerdings ist die Spannweite zwischen den Gemeinden gross. Sie reicht von 510 Franken Mehraufwand pro Kopf in Meggen bis zu einem Mehrertrag von 406 Franken in Altwis. Greppen weist pro Kopf die zweithöchste Belastung aus: 374 Franken. Bei Greppen handelt es sich jedoch um ein zufälliges, nicht repräsentatives Ergebnis, da Greppen in den Berechnungen zugrundeliegenden Jahren (2014–2016) einen Ertrag aus Erbschaftssteuern erzielt hat, der das Ergebnis verzerrt.

Die abschliessende Beurteilung der Belastung pro Gemeinde erfolgt sinnvollerweise in der Globalbilanz 3, denn in dieser werden auch die zu erwartenden Entlastungen aus der Steuergesetzrevision 2020 aufgeführt. In der Tendenz entlastet die Steuergesetzrevision 2020 diejenigen Gemeinden besonders stark, die von der AFR18 stärker belastet werden. Fünf Gemeinden werden auch unter Anrechnung der Einnahmen aus der Steuergesetzrevision 2020 pro Kopf mit mehr als 60 Franken belastet: Greppen, Meggen, Weggis, Schenkon und Eich. Diese Gemeinden werden während sechs Jahren durch den Härteausgleich so entlastet, dass auch sie mit maximal 60 Franken pro Kopf belastet werden.

In der AFR18 gibt es Verschiebungen von Aufgaben, die mit sehr hohen Kosten verbunden sind, und von solchen, die mit geringen Kosten verbunden sind. Bei der Beurteilung 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 hohe Frankenbeträge entlastet. Mit der Verschiebung von Steueranteilen an Sondersteuern zugunsten des Kantons werden im Gegenzug zahlreiche Gemeinden mit überdurchschnittlichen Frankenbeträgen belastet. Besonders hohe Verlagerungseffekte im Vergleich 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, in denen kaum Wasserbauprojekte anstehen und die überdurchschnittlich hohe Einnahmen aus 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 diesen Gemeinden mit der neuen Rechnungsart des Finanzausgleichs auf der anderen Seite nur wenig Entlastung zukommt, respektive diese Gemeinden zusätzlich belastet werden.

#### *Von der AFR18 stark entlastete Gemeinden*

Auf der anderen Seite gibt es Gemeinden wie Altwis, Flüfli, Schlierbach, Doppleschwand oder Buttisholz, die durch den neuen Bildungskostenteiler pro Kopf stark entlastet werden. Diese Gemeinden profitieren davon, dass der Bildungskostenteiler nun dem Äquivalenzprinzip entsprechend angepasst wird. Gleichzeitig profitieren sie bei der Neuberechnung des Bildungslastenausgleichs oder sie sind von Entlastungen im Wasserbau betroffen. Solche Gemeinden profitieren pro Kopf stark von der AFR18.

#### *Von der AFR18 leicht entlastete Gemeinden*

Weiter gibt es noch die Gruppe jener Gemeinden, die in moderatem Mass von der AFR18 profitieren, weil der Bildungskostenteiler pro Kopf überdurchschnittlich zu Buche schlägt – in Kombination mit eher unterdurchschnittlichen Sondersteuern, so dass sie von der Abgabe der Sondersteuerprozente an den Kanton weniger betroffen sind.

### **5.3 Auslaufende Besitzstände**

In der Globalbilanz sind die auslaufenden Besitzstände im Finanzausgleich berücksichtigt. Die fusionierten Gemeinden sind während der Zeit ihrer Besitzstandswahrung im Finanzausgleich vor 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 Besitzstandswahrungszeit betreffen. Andere Gemeinden sind über die durch den Besitzstand gebundenen Mittel indirekt davon betroffen. 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 Mo-

torfahrzeugsteueranteils keine Änderung von Gesetz oder Verordnung über den Finanzausgleich nötig ist; nur solche Änderungen berechtigen aber zu einer Besitzstandswahrung (vgl. § 18 Abs. 5 FAV). Änderungen an der horizontalen Abschöpfung berechtigen ebenfalls nicht zu einer Besitzstandswahrung. Jedoch hat das zukünftige Auslaufen der Besitzstände im Ressourcenausgleich andere Wirkungen, wenn dessen Finanzierung stärker zu den ressourcenstarken Gemeinden verschoben wird. Die aus Besitzstand frei werdenden Mittel kommen dann auch stärker diesen Gemeinden zugute. Die Globalbilanzen berücksichtigen alle diese dynamischen Effekte in der Rubrik «Finanzausgleich nach Ende der Besitzstandswahrungen».

Insgesamt wird der Kanton nach Auslaufen der Besitzstandswahrungen im Finanzausgleich mit 1,7 Millionen Franken mehrbelastet und 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.

## **5.4 Dynamische Entwicklung**

### **5.4.1 Grundsatz und Methode**

Eine Verschiebung von Aufwand oder Ertrag von einer Staatsebene auf eine andere hat ab dem ersten Jahr direkte finanzielle Auswirkungen: Was eine Ebene abgibt, übernimmt die andere. Oft sind solche Auswirkungen klar quantifizierbar. Mit jeder neuen Aufgabe übernimmt eine Körperschaft aber zugleich auch alle Vor- und Nachteile, die in Zukunft mit dieser Aufgabe verbunden sind. Eine Verschiebung von Aufwand oder Ertrag kann damit mittel- und langfristig auch indirekte finanzielle Mehr- oder Minderbelastungen auslösen. Solche langfristigen Entwicklungen sind mit vielen Unsicherheiten behaftet, denn sie sind von gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, politischen, technologischen, rechtlichen oder ökologischen Einflüssen abhängig, die zurzeit – wenn überhaupt – nur vage abgeschätzt werden können.

Nicht jedes zukünftige Aufwandwachstum ist langfristig nur als Belastung zu interpretieren. In einem wachsenden Kanton wie Luzern (Bevölkerungs-, Wirtschaftswachstum) ist allgemein ein gewisses Aufwandwachstum zu erwarten. Eine mittel- und langfristige Mehrbelastung stellen nur jene Entwicklungen dar, die über dieses normale Mass hinausgehen. Umgekehrt ist mittel- und langfristig eine Entlastung zu erwarten, wo die Aufwandentwicklung hinter den normalen Wachstumsraten zurückbleibt.

Mit der AFR18 sollen zwischen Kanton und Gemeinden Aufgaben getauscht werden. Mittel- und langfristig verursacht ein Aufgabengebiet eine Mehrbelastung in der dynamischen Perspektive, wenn der Aufwand dafür stärker wächst als der Aufwand für andere Aufgaben. Dies gilt umgekehrt auch für ein unterproportionales Aufwandwachstum, das zu einer Minderbelastung führt.

Entsprechend wurden die mittel- und langfristigen Auswirkungen der Massnahmen «Neuer Kostenteiler Volksschulbildung», «Ergänzungsleistungen» und «Individuelle Prämienverbilligung zur wirtschaftlichen Sozialhilfe» näher untersucht, weil sie besonders stark von demografischen Einflüssen abhängig sind. Die demografische Perspektive ist aus dem mittleren kantonalen Bevölkerungsszenario der Lustat Statistik Luzern bekannt. Zu anderen Massnahmen der AFR18 sind weniger verlässliche Grundlagen vorhanden, um dynamische Entwicklungen abzuschätzen.

Die im Folgenden aufgezeigten Szenarien dürfen nicht als eigentliche Prognosen missverstanden werden. Die komplexe Wirklichkeit wird für die Erstellung dieser Szenarien im Wesentlichen auf demografische Einflussfaktoren und eine vergleichbare Datenbasis reduziert. Zur Abschätzung der zukünftigen Entwicklung ist eine Vielzahl von Annahmen nötig. Die Methode orientiert sich an derjenigen des Bundes in den «Langfristperspektiven 2016». Die Grundlage bildeten die effektiven Aufwände von Kanton und Gemeinden im Jahr 2016. Im Bildungsbereich wurden sie anhand der Entwicklung der Anzahl Kinder und Jugendlicher 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 seiner EL-Reform zugrunde gelegt hat (Botschaft zur EL-Reform vom 16. September 2016, in: Bundesblatt 2016 7465, S. 7558 [Szenario zur Kostenentwicklung ohne Revision]). Bei der IPV für WSH-Beziehende wurde die Zahl der WSH-Beziehenden aus dem Bevölkerungsszenario und aus 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 im Planungsbericht zur Motion M 237 von Michèle Graber über die langfristige Finanzierung des demografieabhängigen Ausgabenwachstums näher dargestellt werden.

#### **5.4.2 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 der Rentnerinnen und Rentner zurückzuführen. Auch bei der IPV für WSH-Beziehende wird ein überdurchschnittlich starkes Wachstum ausgewiesen. Der Aufwand steigt bis 2030 um die Hälfte. Im Gegensatz zu den Ergänzungsleistungen ist diese Entwicklung jedoch weniger von der demografischen Entwicklung als vom angenommenen Prämienwachstum abhängig. Die Höhe der IPV für WSH-Beziehende kann zudem durch den Kanton bis zu einem gewissen Grad über die Richtprämien beeinflusst werden.

#### **5.4.3 Leicht wachsende Bereiche**

Bei den Ergänzungsleistungen zur IV hingegen zeigen die Berechnungen kein nennenswertes Wachstum. Die finanzielle Bedeutung der EL zur IV wird im Vergleich zu anderen Aufgaben abnehmen.

Im Volksschulbereich ergeben die Berechnungen in den demografisch gesteuerten Szenarien leicht unterdurchschnittlich wachsende Aufwände. Zwar liegt das Wachstum bis 2030 etwas höher als das Wachstum der Gesamtbevölkerung im Bevölkerungsszenario. Es liegt aber 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 in der dynamischen Perspektive ermittelten Entlastungen im Volksschulbereich sind nominell aufgrund der Grösse des Aufgabenbereichs bedeutend, prozentual sind sie aber klein und können sich daher auch mit einer nur leichten Veränderung der Annahmen oder Rahmenbedingungen ohne Weiteres auf null reduzieren. Nimmt man beispielsweise an, dass im Volksschulbereich der Produktivitätsfortschritt um 20 Prozent hinter der Reallohnentwicklung zurückbleibt, also die

Kosten pro Lernenden und Lernende langsam zunehmen, erhöht sich das Aufwandswachstum der Volksschule im Szenario fast bis auf das Wachstum der Referenzgrösse, des Bruttoinlandprodukts.

#### 5.4.4 Übersicht

Die folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse der Berechnungen für die drei oben genannten Aufgabengebiete. Unter dem Begriff «Bildung» werden die Massnahmen «Neuer Kostenteiler Volksschulbildung» und «Neuer Gemeindebeitrag Kantonschulen» zusammengefasst. Die übrigen Massnahmen aus dem 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.
Bildung im Szenario mit steigenden Kosten pro Lernende/n • 25 % gemäss Globalbilanz	174 Mio. Fr.	+19 %	33 Mio. Fr.	37 Mio. Fr.	-4 Mio. Fr.

Tab. 5: Mittel- und langfristige Entwicklung dreier Aufgabengebiete

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 stellt die indirekte Mehrbelastung der Gemeinden in der Langfrist-Perspektive dar.

#### 5.4.5 Schlussfolgerungen

Für die Massnahmen «Individuelle Prämienverbilligung zur wirtschaftlichen Sozialhilfe» und «Ergänzungsleistungen» resultiert in der dynamischen Perspektive eine zusätzliche Belastung für die Gemeinden. Bei den Massnahmen «Neuer Kostenteiler Volksschulbildung» und «Neuer Gemeindebeitrag Kantonsschulen» 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 auf 18 bis 24 Millionen Franken zugunsten des Kantons belaufen.

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

Um der mittel- und langfristigen Entwicklung gerecht zu werden, sollen ihre Auswirkungen in der Finanzausgleichsdelegation beobachtet und besprochen werden. Die Finanzausgleichsdelegation vertritt die Interessen der Gemeinden und trifft sich regelmässig mit Vertreterinnen und Vertretern aus der kantonalen Verwaltung. Überdies ist vorgesehen, Ihrem Rat 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 im Finanzausgleich aufgrund des Wirkungsberichtes 2017 und die Besoldungsordnung für die Lehrpersonen und die Fachpersonen der schulischen Dienste. Diese Erlasse werden Ihrem Rat mit separaten Entwürfen zum Beschluss vorgelegt, ihre finanziellen Auswirkungen jedoch in die Globalbilanz AFR18 eingerechnet. Der Kurztitel des vorliegenden Entwurfs lautet Mantelerlass AFR18. Der Mantelerlass fasst den Erlass und die Änderung sowie die Aufhebung von Gesetzen aus verschiedenen Aufgabengebieten unter einem Sammeltitle und in einem Beschluss zusammen. Mantelerlasse werden als solche lediglich in der laufenden Gesetzessammlung veröffentlicht. Ihr Inhalt wird aber selbstverständlich wie gewöhnliche Gesetzesänderungen und Neuerlasse auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens hin in die Systematische 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, müssen die einzelnen Teile einen sachlichen inneren Zusammenhang aufweisen 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 (vgl. 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 (vgl. BGE 129 I 366 E. 2.3 S. 371 ff.).

Die im Entwurf des 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 Ziele der AFR18, insbesondere auch die Grundsätze, dass jede Staatsebene ihre Leistungen selber finanziert und für die einzelnen Steuerpflichtigen insgesamt keine finanzielle Mehrbelastung entsteht, 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 Volksabstimmung**

Der Kanton wird aufgrund der AFR18 zwar insgesamt finanziell entlastet. Durch die Veränderung beim Bildungskostenteiler werden jedoch Ausgaben von jährlich rund 200 Millionen Franken von den Gemeinden zum Kanton verschoben. Die Vorlage unterliegt deshalb gestützt auf § 23 Absatz 1b der Kantonsverfassung der Volksabstimmung.

### **7 Antrag**

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf eines Gesetzes über die Aufgaben- und Finanzreform 18 zuzustimmen.

Luzern, 16. Oktober 2018

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Robert Küng

Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Entwurf RR vom 16. Oktober 2018

**Gesetz  
über die Aufgaben- und Finanzreform 18  
(Mantelerlass AFR18)**

vom

Betroffene SRL-Nummern:

Neu: 622

Geändert: 51 | 400a | 501 | 610 | 620 | 630 | 645 | 647 | 755 | 775 | 776 |  
866 | 881 | 902

Aufgehoben: –

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 16. Oktober 2018,

*beschliesst:*

**I.**

Keine Hauptänderung.

**II.**

**1.**

Gesetz über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis (Personalgesetz, PG) vom 26. Juni 2001<sup>1</sup> (Stand 1. Februar 2018) wird wie folgt geändert:

**§ 1 Abs. 4 (geändert)**

<sup>4</sup> Die übrigen Gemeinwesen gemäss § 2 Unterabsatz c können die Arbeitsverhältnisse ihrer Angestellten durch rechtsetzende Erlasse selbständig regeln. Diese Regel gilt nicht für die Lehrpersonen der Volksschulen und der Musikschulen und die Fachpersonen der schulischen Dienste. Die §§ 65, 68 und 70 ff. (Rechtsschutz) sind für die Gemeinden und die Gemeindeverbände zwingend, soweit die öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse nicht durch öffentlich-rechtlichen Vertrag geregelt werden.

**2.**

Gesetz über die Volksschulbildung (VBG) vom 22. März 1999<sup>2</sup> (Stand 1. Januar 2018) wird wie folgt geändert:

**§ 56 Abs. 1 (geändert), Abs. 3 (geändert), Abs. 3<sup>bis</sup> (neu)**

<sup>1</sup> Die Gemeinden bieten den Lernenden der Volksschule, der Kantons- und der Fachmittelschulen Zugang zu einer Musikschule.

<sup>1</sup> SRL Nr. 51

<sup>2</sup> SRL Nr. [400a](#)



<sup>3</sup> Der Kanton entrichtet jenen Musikschulen, welche seine Qualitätsvorgaben einhalten, Staatsbeiträge an die Betriebskosten. Die Elternbeiträge sind in Abzug zu bringen. Die Staatsbeiträge decken 50 Prozent der gesamten im Kanton entstehenden Betriebskosten.

<sup>3bis</sup> Der Kanton entrichtet den Gemeinden seinen Anteil in Form von pauschalen Pro-Kopf-Beiträgen.

#### **§ 61 Abs. 4 (aufgehoben)**

<sup>4</sup> aufgehoben

#### **§ 61a (neu)**

Gemeindebeiträge

<sup>1</sup> Die Gemeinden entrichten an die Kosten der Sonderschulung gemäss § 7 Beiträge im Umfang von 50 Prozent der Betriebskosten.

<sup>2</sup> Die Gemeinden entrichten Beiträge im Umfang von 50 Prozent der dem Kanton entstehenden Kosten für

- a. Zusatzbeiträge an Schulen mit einem hohen Anteil fremdsprachiger Lernender,
- b. das kantonale Weiterbildungsangebot für die Lehrpersonen und für Stellvertretungskosten, welche vom Kanton während der Dauer der Weiterbildung übernommen werden,
- c. die Dienstleistungen, welche Dritte im Auftrag des Kantons für das kommunale Volksschulbildungsangebot erbringen,
- d. Schulentwicklungsprojekte.

<sup>3</sup> Die Beiträge gemäss den Absätzen 1 und 2 werden von der Gesamtheit der Gemeinden nach Massgabe der Einwohnerzahl getragen.

<sup>4</sup> Die Gemeinden leisten dem Kanton für Klassen des Kindergartens, der Basisstufe und der Primarschule sowie der Sekundarstufe I, deren Grösse die kantonalen Vorgaben unterschreitet, eine Ausgleichszahlung pro Klasse und Schuljahr von maximal 20 000 Franken. Der Regierungsrat bestimmt die Höhe.

#### **§ 62 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Der Kanton entrichtet den Gemeinden Staatsbeiträge an die Betriebskosten (gemäss § 59 Abs. 2) für das kommunale Volksschulangebot. Bei den Betriebskosten der schul- und familienergänzenden Tagesstrukturen sind die Elternbeiträge in Abzug zu bringen. Die Staatsbeiträge decken 50 Prozent der gesamten im Kanton entstehenden Betriebskosten.

### **3.**

Gesetz über die Gymnasialbildung (GymBG) vom 12. Februar 2001<sup>3</sup> (Stand 1. Februar 2018) wird wie folgt geändert:

#### **§ 21 Abs. 1<sup>bis</sup> (neu)**

<sup>1bis</sup> Der Kanton erbringt das Angebot in der Regel in eigener Trägerschaft; er kann es auch teilweise durch Dritte erbringen lassen.

### **4.**

Gesetz über den Finanzausgleich (FAG) vom 5. März 2002<sup>4</sup> (Stand 1. Januar 2013) wird wie folgt geändert:

#### **§ 6 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> 53 Prozent der Mindestausstattung gemäss § 5 werden durch den Kanton aufgebracht, 47 Prozent durch den horizontalen Finanzausgleich unter den Gemeinden.

<sup>3</sup> SRL Nr. [501](#)

<sup>4</sup> SRL Nr. [610](#)

**§ 7 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert), Abs. 5 (geändert)**

<sup>1</sup> Gemeinden, deren Ressourcenindex mehr als 86,4 Punkte beträgt, bezahlen Beiträge an den Disparitätenabbau (horizontaler Finanzausgleich).

<sup>2</sup> Die Beiträge an den Disparitätenabbau werden von dem Betrag an berechnet, der 86,4 Prozent des mittleren kantonalen Ressourcenpotenzials pro Einwohner und Einwohnerin übersteigt. Die Beiträge bemessen sich nach einem Grundbeitrag und einem einheitlichen Korrekturfaktor.

<sup>3</sup> Der Grundbeitrag beträgt für die ersten 400 Franken

*Aufzählung unverändert.*

Für jeden weiteren Franken beträgt der Grundbeitrag für das Hauptzentrum 5,4, für Regionalzentren 8,4 und für die übrigen Gemeinden 10,2 Prozent.

<sup>5</sup> Der Korrekturfaktor stellt sicher, dass die Abschöpfung insgesamt dem in § 6 festgelegten Anteil entspricht.

**§ 9 Abs. 2**

<sup>2</sup> Der topografische Lastenausgleich bemisst sich insbesondere anhand der Faktoren  
c. *aufgehoben*

**§ 20b (neu)**

Aussetzung Vorgabe zur Finanzierung des Lastenausgleichs

<sup>1</sup> Das Verbot, die Mittel des Lastenausgleichs gegenüber dem Vorjahr real zu senken, wird für das Bezugsjahr 2020 ausgesetzt.

**§ 20c (neu)**

Härteausgleich zur Aufgaben- und Finanzreform 08

<sup>1</sup> Die Gemeinden gleichen die finanziellen Auswirkungen gemäss der Globalbilanz 3 der Aufgaben- und Finanzreform 18 untereinander während sechs Jahren wie folgt aus:

- a. Gemeinden, die eine Belastung von mehr als 60 Franken pro Einwohner und Einwohnerin ausweisen, wird der darüber hinausgehende Betrag jährlich vergütet (Härteausgleich),
- b. Gemeinden, die eine Entlastung von mehr als 60 Franken pro Einwohner und Einwohnerin ausweisen, bezahlen jährliche Beiträge an die Finanzierung des Härteausgleichs.

<sup>2</sup> Das Total der Beiträge der Gemeinden an die Finanzierung des Härteausgleichs errechnet sich aus der Summe der Belastungen von mehr als 60 Franken pro Einwohner und Einwohnerin gemäss der Globalbilanz 3. Der Anteil der einzelnen Gemeinde bestimmt sich nach ihrer der Globalbilanz 3 zugrundeliegenden Einwohnerzahl. Die Beiträge bleiben während sechs Jahren unverändert.

<sup>3</sup> Das Inkasso und die Vergütung der Beiträge erfolgen mit der jährlichen Finanzausgleichsleistung, erstmals für das Bezugsjahr 2020.

**5.**

Steuergesetz (StG) vom 22. November 1999<sup>5</sup> (Stand 1. Januar 2018) wird wie folgt geändert:

**§ 2 Abs. 3 (geändert)**

<sup>3</sup> Der Beschluss des Kantonsrates über die Festsetzung der Einheiten der zu beziehenden Staatssteuern unterliegt dem fakultativen Referendum nach § 24 Absatz 1e der Kantonsverfassung<sup>6</sup>, wenn mehr als 1,7 Einheiten festgesetzt werden und sich der Steuerfuss gegenüber dem Vorjahr erhöht.

<sup>5</sup> SRL Nr. [620](#)

<sup>6</sup> SRL Nr. [1](#)

**§ 232 Abs. 2 (geändert)**

<sup>2</sup> Der Ertrag fällt zu 70 Prozent dem Kanton und zu 30 Prozent der Einwohnergemeinde zu.

**6.**

Gesetz betreffend die Erbschaftssteuern (EStG) vom 27. Mai 1908<sup>7</sup> (Stand 1. Januar 2018) wird wie folgt geändert:

**§ 12 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Die Erbschaftssteuern, einschliesslich der Bussen, fallen zu 70 Prozent an den Kanton und zu 30 Prozent an die Einwohnergemeinde, die die Erbschaftssteuern veranlagt (§ 15 Abs. 1).

**7.**

Gesetz über die Handänderungssteuer (HStG) vom 28. Juni 1983<sup>8</sup> (Stand 1. Januar 2018) wird wie folgt geändert:

**§ 22 Abs. 1**

<sup>1</sup> Der Steuerertrag, einschliesslich der Bussen, wird wie folgt aufgeteilt:

- a. *(geändert)* 30 Prozent an die Einwohnergemeinde, in welcher das Grundstück liegt;
- b. *(geändert)* 70 Prozent an den Kanton, nach Abzug einer vom Regierungsrat festzulegenden Veranlagungs- und Inkassoprovision.

**8.**

Gesetz über die Grundstückgewinnsteuer (GGStG) vom 31. Oktober 1961<sup>9</sup> (Stand 1. Juli 2014) wird wie folgt geändert:

**§ 49 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Der Steuerertrag, einschliesslich der Bussen, fällt zu 70 Prozent an den Kanton und zu 30 Prozent an die Einwohnergemeinde, in der das Grundstück liegt.

**9.**

Strassengesetz (StrG) vom 21. März 1995<sup>10</sup> (Stand 1. Februar 2018) wird wie folgt geändert:

**§ 80 Abs. 1**

<sup>1</sup> Zuständig für den Strassenunterhalt sind

- d. *(geändert)* bei Privatstrassen die interessierten Grundeigentümer.

**§ 83a Abs. 1, Abs. 2 (aufgehoben), Abs. 3 (geändert)**

<sup>1</sup> Die Gemeinden verwenden für den Bau der Gemeindestrassen und Wege, einschliesslich der strassenbedingten Schutzmassnahmen, unter anderem folgende Mittel:

- b. *aufgehoben*
- d. *aufgehoben*

<sup>2</sup> *aufgehoben*

<sup>7</sup> SRL Nr. [630](#)

<sup>8</sup> SRL Nr. [645](#)

<sup>9</sup> SRL Nr. [647](#)

<sup>10</sup> SRL Nr. [755](#)

<sup>3</sup> Die Gemeinden verwenden für den Unterhalt der Gemeindestrassen und Wege unter anderem die in Absatz 1e genannten Mittel.

## 10.

Gesetz über den öffentlichen Verkehr (öVG) vom 22. Juni 2009<sup>11</sup> (Stand 1. März 2017) wird wie folgt geändert:

### § 26 Abs. 1

<sup>1</sup> Der Kanton verwendet zur Finanzierung seiner Aufwendungen für den öffentlichen Personenverkehr und den Schienengüterverkehr folgende Mittel:

- a. (*geändert*) 35 Prozent des dem Kanton zufallenden Anteils aus der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe nach dem Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe vom 19. Dezember 1997<sup>12</sup>,
- b. (*geändert*) 35 Prozent der aus den Verkehrssteuern resultierenden Einnahmen nach dem Gesetz über die Verkehrsabgaben und den Vollzug des eidgenössischen Strassenverkehrsrechtes vom 15. März 1994<sup>13</sup>.

## 11.

Gesetz über die Verkehrsabgaben und den Vollzug des eidgenössischen Strassenverkehrsrechtes vom 15. März 1994<sup>14</sup> (Stand 1. März 2017) wird wie folgt geändert:

### § 9 Abs. 1 (*geändert*)

<sup>1</sup> Die Einnahmen aus den Verkehrssteuern sind, nach Abzug eines Prozentes für die Aufwendungen des Steuereinzugs durch das Strassenverkehrsamt, zu 65 Prozent für die Strassenaufwendungen des Kantons gemäss § 83 des Strassengesetzes<sup>15</sup> und zu 35 Prozent für die kantonalen Aufwendungen für den öffentlichen Personenverkehr und den Schienengüterverkehr gemäss § 26 des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr<sup>16</sup> zu verwenden.

## 12.

Gesetz über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung (Prämienverbilligungsgesetz) vom 24. Januar 1995<sup>17</sup> (Stand 1. Januar 2016) wird wie folgt geändert:

### § 10 Abs. 1 (*geändert*), Abs. 3 (*geändert*)

<sup>1</sup> Die aus der Durchführung des Gesetzes entstehenden Kosten werden durch die Beiträge des Bundes, des Kantons und der Gemeinden finanziert. Die Beiträge an Bezügerinnen und Bezüger von wirtschaftlicher Sozialhilfe gemäss § 8 Absatz 3 tragen vollumfänglich die Gemeinden. Die Beiträge an die übrigen Anspruchsberechtigten werden nach Abzug des Beitrages des Bundes je hälftig vom Kanton und den Gemeinden getragen.

<sup>3</sup> Der Finanzierungsanteil der einzelnen Gemeinden berechnet sich nach der ständigen Wohnbevölkerung des Vorjahres gemäss den Erhebungen der Lustat Statistik Luzern.

<sup>11</sup> SRL Nr. [775](#)

<sup>12</sup> SR [641.81](#)

<sup>13</sup> SRL Nr. [776](#)

<sup>14</sup> SRL Nr. [776](#)

<sup>15</sup> SRL Nr. [755](#)

<sup>16</sup> SRL Nr. [775](#)

<sup>17</sup> SRL Nr. [866](#)

## 13.

Gesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV vom 10. September 2007<sup>18</sup> (Stand 1. März 2017) wird wie folgt geändert:

### § 3 Abs. 1 (geändert)

<sup>1</sup> Der Regierungsrat legt die Höhe der anrechenbaren Tagestaxen für Personen, die dauernd oder längere Zeit in einem Heim oder in einem Spital leben, durch Verordnung fest. Die Gemeinden sind bei der Erarbeitung der Verordnung in geeigneter Weise beizuziehen. Die Mehrheit der Gemeinden, die zugleich die Mehrheit der ständigen Wohnbevölkerung des Vorjahres gemäss den Erhebungen der Lustat Statistik Luzern umfasst, kann eine Anpassung der Verordnung beantragen.

### § 4 Abs. 1 (geändert)

<sup>1</sup> Der Regierungsrat legt für Personen, die dauernd oder längere Zeit in einem Heim oder in einem Spital leben, den anrechenbaren Betrag für persönliche Auslagen durch Verordnung fest. Er kann ihn nach dem Grad der Pflegebedürftigkeit abstufen. Die Gemeinden sind bei der Erarbeitung der Verordnung in geeigneter Weise beizuziehen. Die Mehrheit der Gemeinden, die zugleich die Mehrheit der ständigen Wohnbevölkerung des Vorjahres gemäss der Erhebungen der Lustat Statistik Luzern umfasst, kann eine Anpassung der Verordnung beantragen.

### § 6 Abs. 2 (geändert)

<sup>2</sup> Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten in einer Verordnung. Insbesondere bezeichnet er die Krankheits- und Behinderungskosten, die zu vergüten sind. Die Gemeinden sind bei der Erarbeitung der Verordnung in geeigneter Weise beizuziehen. Die Mehrheit der Gemeinden, die zugleich die Mehrheit der ständigen Wohnbevölkerung des Vorjahres gemäss der Erhebungen der Lustat Statistik Luzern umfasst, kann eine Anpassung der Verordnung beantragen.

### § 7 Abs. 1 (geändert)

<sup>1</sup> Die Durchführung dieses Gesetzes wird der Ausgleichskasse Luzern übertragen. Die Gemeinden vergüten ihr die daraus entstehenden Verwaltungskosten. Für die Ermittlung des Anteils der einzelnen Gemeinden und das Inkasso gilt § 12 Absätze 3 und 4 sinngemäss.

### § 12 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 4 (neu)

<sup>1</sup> Bund und Gemeinden finanzieren die Ergänzungsleistungen.

<sup>2</sup> Die Gemeinden tragen den Aufwand, der nach Abzug des Bundesbeitrages verbleibt.

<sup>4</sup> Die Ausgleichskasse Luzern stellt den Gemeinden deren Anteil am Aufwand in Rechnung.

## 14.

Kantonales Landwirtschaftsgesetz (KLwG) vom 12. September 1995<sup>19</sup> (Stand 1. Juni 2015) wird wie folgt geändert:

### § 63a Abs. 1 (aufgehoben)

<sup>1</sup> aufgehoben

---

<sup>18</sup> SRL Nr. [881](#)

<sup>19</sup> SRL Nr. [902](#)

### III.

Neu erlassen wird das Gesetz über den Steuerfussabtausch zur Aufgaben- und Finanzreform 18<sup>20</sup> gemäss Anhang.

### IV.

Das Gesetz tritt mit Ausnahme des Anhangs, von § 1 Absatz 4 des Personalgesetzes und von § 56 Absatz 1 des Gesetzes über die Volksschulbildung am 1. Januar 2020 in Kraft. Das Gesetz über den Steuerfussabtausch zur Aufgaben- und Finanzreform 18 gemäss Anhang tritt am 1. Oktober 2019, § 1 Absatz 4 des Personalgesetzes und § 56 Absatz 1 des Gesetzes über die Volksschulbildung treten am 1. August 2020 in Kraft. Das Gesetz unterliegt der Volksabstimmung.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates  
Die Präsidentin:  
Der Staatsschreiber:

---

<sup>20</sup> SRL Nr. [622](#)

Nr. 622

**Gesetz  
über den Steuerfussabtausch zur Aufgaben- und  
Finanzreform 18**

vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 16. Oktober 2018,

*beschliesst:*

**§ 1** *Aussetzung von Bestimmungen*

<sup>1</sup> Den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament obliegt in Abänderung von § 13 Absatz 1 des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016<sup>21</sup> und von § 10 Absatz 1c des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004<sup>22</sup> für das Rechnungsjahr 2020 nur der Beschluss über das Budget. Hinsichtlich der Festsetzung des Steuerfusses werden diese Bestimmungen ausgesetzt.

<sup>2</sup> Die §§ 2 Absatz 2 und 236 Absatz 2 des Steuergesetzes vom 22. November 1999<sup>23</sup> betreffend die Zuständigkeit für die Festsetzung der Steuereinheiten der zu beziehenden Staatssteuern und Gemeindesteuern werden für das Rechnungsjahr 2020 ausgesetzt.

**§ 2** *Steuerfuss Kanton*

<sup>1</sup> Die Staatssteuern für das Rechnungsjahr 2020 betragen 1,70 Einheiten für Vermögen, Einkommen, Gewinn und Kapital.

**§ 3** *Steuerfuss Gemeinden*

<sup>1</sup> Die Gemeinden beziehen für das Rechnungsjahr 2020 die Gemeindesteuern für Vermögen, Einkommen, Gewinn und Kapital gemäss den Einheiten des Rechnungsjahres 2019 abzüglich 0,10 Einheiten.

<sup>2</sup> Das Referendum gemäss § 13 Absatz 2 des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden und § 13 Absatz 2b des Gemeindegesetzes ist ausgeschlossen.

**§ 4** *Befristung*

<sup>1</sup> Das Gesetz ist bis zum 31. Dezember 2020 befristet.

---

<sup>21</sup> SRL Nr. [160](#)

<sup>22</sup> SRL Nr. [150](#)

<sup>23</sup> SRL Nr. [620](#)

## **Besoldungsordnung für die Lehrpersonen und die Fachpersonen der schulischen Dienste**

Änderung vom

Betroffene SRL-Nummern:

Neu: –  
Geändert: 74  
Aufgehoben: –

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 16. Oktober 2018,  
*beschliesst:*

### **I.**

Besoldungsordnung für die Lehrpersonen und die Fachpersonen der schulischen Dienste (BOL) vom 2. Mai 2005<sup>24</sup> (Stand 1. Januar 2012) wird wie folgt geändert:

#### **§ 2 Abs. 1**

<sup>1</sup> Die Lohnklassen, die Funktionen und Schulstufen und die Funktionsgruppen werden einander unter Vorbehalt von Absatz 2 wie folgt zugeordnet:

*Tabelle geändert:*

Funktionsgruppe	Funktionen und Schulstufen	Lohnklassen
A	Schulleiterinnen / Schulleiter	22–35
B	Tertiärstufe	26–31
C	Sekundarstufe II	21–26
D	obligatorische Schulzeit	8–24
E	Musikschullehrpersonen kommunale Musikschulen	18–20

### **II.**

Keine Fremdänderungen.

### **III.**

Keine Fremdaufhebungen.

---

<sup>24</sup> SRL Nr. [74](#)



#### **IV.**

Die Änderung tritt am 1. August 2020 in Kraft, sofern das Gesetz über die Aufgaben- und Finanzreform 18 in der Volksabstimmung angenommen wird. Sie ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber:

**Verzeichnis der Beilagen**

- Anhang 1 Globalbilanz 1 (AFR18, Zusammenfassung)
- Anhang 2 Globalbilanz 1 (AFR18, Details Gemeinden)
- Anhang 3 Globalbilanz 2 (Steuergesetzrevision 2020, ohne in Globalbilanz 1 berücksichtigte Auswirkungen)
- Anhang 4 Globalbilanz 3 (AFR18, Steuergesetzrevision 2020 [ohne Dividendenbesteuerung] und Härteausgleich, Zusammenfassung)
- Anhang 5 Globalbilanz 3 (AFR18, Steuergesetzrevision 2020 [ohne Dividendenbesteuerung] und Härteausgleich, Details Gemeinden)
- Anhang 6 Entlastung Gemeinden beim Wasserbau und baulichen Unterhalt

## Globalbilanz der Massnahmen mit finanziellen Auswirkungen

## Anhang 1

Version der Globalbilanz **2018-10-05-01**  
 Kurzbeschreibung **Globalbilanz 1: AFR 18, Zusammenfassung**  
 Zeichenerklärung Ein negatives Vorzeichen bezeichnet eine Belastung, ein positives Vorzeichen eine Entlastung (unabhängig davon, ob es sich um Aufwand oder Ertrag handelt)

Massnahme	Beschreibung	Version	Verteilschlüssel Gemeinden	Kanton	Gemeinden
<b>Total Globalbilanz 1</b>				<b>28'960'907</b>	<b>2'639'093</b>
<b>Total Aufgabenreform</b>				<b>-12'469'066</b>	<b>24'419'066</b>
Wasserbau	Revision Wasserbaugesetz	2018-08-28-01	Angaben BUWD, Stand 26.03.18	-18'899'918	18'899'918
Mittelverteilung Strassen und öV	Reduktion Gemeindeanteil an Motorfahrzeugsteuer und LSVA auf 0%	2017-07-24-01	Effektive Werte 2016	11'759'841	-11'759'841
Vernetzungsbeiträge	Verzicht auf kommunalen Anteil an Vernetzungsbeiträgen	2018-03-28-01	Durchs. effektive Werte 2014-2016	-721'994	721'994
Mehrwertabgabe	Rückerstattung von Geldern aus dem Mehrwertfonds	2018-06-26-01	Anteil Fläche und Einwohner	-	2'000'000
Mehrwertabgabe auf Um- und Aufzonungen	Mehrwertabgabe auf Um- und Aufzonungen	2018-08-22-01	Grundstückgewinnsteuer FA 2019	-	5'000'000
Volksschule Kostenteiler	Erhöhung Kantonsanteil an Finanzierung der Volksschule auf 50%	2018-07-04-01	Kantonsbeiträge 2016	-161'600'000	161'600'000
Weiterbildung Volksschule	Einführung Gemeindeanteil an Weiterbildung, Kostenteiler 50:50	2018-03-28-02	Ständige Wohnbevölkerung 2016	3'800'000	-3'800'000
Schulentwicklungsprojekte Volksschule	Kostenteiler 50:50	2018-03-28-02	Mittlere Wohnbevölkerung 2016	500'000	-500'000
Volksschulen mit hohem Anteil Fremdsprachigen	Kostenteiler 50:50	2018-03-28-02	Mittlere Wohnbevölkerung 2016	-	-750'000
Gemeindebeiträge an Kantonsschulen	Kostenteiler 50:50	2018-03-28-02	Lernende Gym. Sek. I 2016/2017	-12'000'000	12'000'000
Organisation Musikschulen	Kostenteiler 50:50	2018-03-28-02	Lernende Primar/Sekundar 2015/16	-5'700'000	5'700'000
Instrumentalunterricht Kantonsschulen	Kostenteiler 50:50	2018-03-28-02	Lernende Gym. Sek. I 2016/2017	1'800'000	-1'800'000
Gemeindebeitrag bei Klassen mit Unterbestand	Regulierung der Klassen-Unterbestände	2018-09-20-01	Lernende Primar/Sekundar 2015/16	2'000'000	2'000'000
Grundstückgewinnsteuer	Ertrag neu zu 70% an Kanton (bisher 50%)	2018-09-07-01	Effektive Werte 2016	18'929'274	-18'929'274
Handänderungssteuer	Ertrag neu zu 70% an Kanton (bisher 50%)	2018-09-07-01	Effektive Werte 2016	10'679'342	-10'679'342
Erbschaftssteuer	Ertrag neu zu 70% an Kanton (bisher 50%)	2018-09-07-01	Effektive Werte, Mittel 2013-2016	6'230'345	-6'230'345
Personalsteuer	Ertrag neu zu 70% an Kanton (bisher 50%)	2018-09-07-01	Effektive Werte 2016	2'283'380	-2'283'380
Steuerfussabtausch	Steuerfussabtausch: Kanton +0,1 Einheiten, Gemeinden -0,1 Einheiten	2018-03-28-02	Effektive Werte 2016	63'530'981	-63'530'981
IPV zur WSH	IPV zur WSH 100% gemeindefinanziert, ohne Bundesbeitrag (bisher 50%)	2017-10-09-01	Mittlere Wohnbevölkerung 2016	15'139'683	-15'139'683
EL-AHV	Erhöhung des Gemeindeanteils an der EL zur AHV auf 100% (bisher 70%)	2018-07-12-01	Ständige Wohnbevölkerung 2016	31'200'000	-31'200'000
EL-IV	Erhöhung des Gemeindeanteils an der EL zur IV auf 100% (bisher 70%)	2018-07-12-01	Ständige Wohnbevölkerung 2016	17'100'000	-17'100'000
EL Verwaltungskosten	Erhöhung des Gemeindeanteils auf 100% (bisher 50%)	2017-10-03-01	Ständige Wohnbevölkerung 2016	1'500'000	-1'500'000
Feuerwehersatzabgabe	Mehreinnahmen aus Anpassung der Feuerwehersatzabgabe	2018-07-03-01	Ständige Wohnbevölkerung 2016	-	1'700'000
<b>Steuergesetzrevision 2020</b>				<b>9'100'000</b>	<b>10'550'000</b>
Teilanrechnung Steuergesetzrevision 2020	1/2 der Abschaffung Statusgesellschaften und der Kapitalsteuer	2018-10-05-02	Vernehmlassungsbotschaft Steuergesetzrevision 2020	9'100'000	10'550'000

Massnahme	Beschreibung	Version	Verteilschlüssel Gemeinden	Kanton	Gemeinden
<b>Total Finanzausgleich kurze Frist</b>	<b>Machbarkeit auf Basis FA 2019 (Besitzstand gewährleistet)</b>			<b>33'987'656</b>	<b>-33'987'656</b>
TLA	Reduktion Dotierung um 10% (Gewässer)	TLA_1-2	Modellrechnung auf Basis FA 2018	2'036'000	-2'036'000
BLA	Reduktion Dotierung um 10,0 Mio. Fr., Entkoppelung vom RI und Index 110	BLA_4-8	Modellrechnung auf Basis FA 2018	10'000'000	-10'000'000
ILA	0,7 Bebauungsdichte und 0,3 Arbeitsplatzdichte	ILA_1-3	Modellrechnung auf Basis FA 2018	-	-
RA Ressourcenpotential	Reduktion Sondersteuern, Steuerfussabtausch, Wegfall MFZSt	RA_3-17	Modellrechnung auf Basis FA 2018	5'358'928	-5'358'928
RA horizontale Abschöpfung	Abschöpfung ab RI 86,4, Gemeindeanteil 47% und degressive Abschöpfung	RA_3-17	Modellrechnung auf Basis FA 2018	16'592'728	-16'592'728
<b>Auslaufende Besitzstände</b>				<b>-1'657'683</b>	<b>1'657'683</b>
TLA	Reduktion Dotierung um 10% (Gewässer)	TLA_1-2	Hochrechnung auf Basis FA 2018	-	-
BLA	Reduktion Dotierung um 10,0 Mio. Fr., Entkoppelung vom RI und Index 110	BLA_4-8	Hochrechnung auf Basis FA 2018	-	-
ILA	0,7 Bebauungsdichte und 0,3 Arbeitsplatzdichte	ILA_1-3	Hochrechnung auf Basis FA 2018	-	-
RA	Reduktion Sondersteuern, Steuerfussabtausch, Wegfall MFZSt	RA_3-17	Hochrechnung auf Basis FA 2018	-1'657'683	1'657'683



IPV zur WSH	EL-AHV	EL-IV	EL Verwaltungskosten	Feuerwehr- ersatzabgabe	Teilanrechnung Steuergesetzrevision 2020 (1/2 der Abschaffung Status- gesellschaften und der Kapitalsteuer)	Total FA kurze Frist	TLA	BLA	ILA	RA Ressourcen- potential	RA horizontale Abschöpfung	Auslaufende Besitzstände	TLA	BLA	ILA	RA	GNR	Gemeindenname								
-15139683	31'200'000	17'100'000	1'500'000	-	9'100'000	33'987'656	2'036'000	10'000'000	-	5'358'928	16'592'728	-1'657'683	-	-	-	-	-1'657'683	Total Kanton								
-15139683	-31'200'000	-17'100'000	-1'500'000	1'700'000	10'550'000	-33'987'656	-2'036'000	-10'000'000	-	-5'358'928	-16'592'728	1'657'683	-	-	-	-	1'657'683	Total Gemeinden								
-28'631	-59'322	-32'513	-2'852	3'232	300	-194'282	-19'673	-101'026	-	-73'583	-	45'097	5'338	39'760	-	-	-	1001	Doppleschwand							
-126'756	-260'414	-142'727	-12'520	14'189	33'707	-622'396	-274'626	-195'718	-	-152'052	-	20'577	23'258	-2'680	-	-	-	1002	Entlebuch							
-163'899	-337'062	-184'736	-16'205	18'366	32'888	-336'940	-55'170	-9'398	-	-272'372	-	-663'301	-310'024	-372'256	-	-	-	18'980	1010	Escholzmatt-Marbach						
-72'079	-149'814	-82'109	-7'203	8'163	590	-402'672	-483'037	-	-	80'365	-	5'789	5'789	-	-	-	-	-	1004	Fiühli						
-65'945	-135'041	-74'013	-6'492	7'358	4'274	-436'449	-133'544	-169'614	-	-133'291	-	31'005	14'260	16'745	-	-	-	-	-	1005	Hasle					
-25'347	-51'588	-28'274	-2'480	2'811	-537	-259'442	-178'540	-48'576	-	-32'326	-	16'599	17'264	-665	-	-	-	-	-	1007	Romoos					
-157'444	-323'913	-177'529	-15'573	17'649	104'682	-726'111	-108'157	-377'687	-	-240'267	-	45'291	29'682	15'609	-	-	-	-	-	1008	Schüpfheim					
-77'080	-157'780	-86'476	-7'586	8'597	52'204	-347'644	-53'973	-196'913	-20'237	-76'521	-	28'816	9'631	20'049	-	-865	-	-	-	1009	Werthenstein					
-42'069	-88'249	-48'367	-4'243	4'808	21'531	-75'887	-	-	-	-75'887	-	5'278	-	-	-	-	-	5'278	-	1021	Aesch					
-15'609	-31'788	-17'422	-1'528	1'732	6'656	-58'840	-4'670	-63'738	-	9'568	-	30'583	-528	31'110	-	-	-	-	-	1022	Altwis					
-104'598	-216'097	-118'438	-10'389	11'775	27'883	-121'973	-	158'318	-	-	-280'291	121'980	-	102'487	-	-	-	-	-	19'493	1023	Ballwil				
-113'1495	-2'337'929	-1'281'365	-112'400	127'387	618'093	-212'242	-	-	184'144	-396'386	-	10'074	-	-	-	10'074	-	-	-	-	1024	Emmen				
-34'860	-73'863	-40'482	-3'551	4'025	18'171	-131'442	-15'474	-111'400	-	-4'568	-	36'652	-1'749	38'401	-	-	-	-	-	-	1025	Ermensee				
-138'570	-284'932	-156'165	-13'699	15'525	50'482	-446'516	-	-	-	-	-446'516	30'702	-	-	-	-	-	-	30'702	-	1026	Eschenbach				
-195'191	-401'411	-220'004	-19'299	21'872	99'172	-192'153	-294	-99'090	-	-92'769	-	-262'545	198	-337'383	-	-	-	-	74'639	-	1030	Hitzkirch				
-368'773	-759'046	-416'015	-36'493	41'358	141'525	-538'321	-	-467'398	-	-70'923	-	-6'401	-	-6'401	-	-	-	-	-	-	1031	Hochdorf				
-95'689	-195'756	-107'289	-9'411	10'666	25'709	-269'350	-5'452	-143'839	-	-120'059	-	-78'690	-12'815	-73'176	-	-	-	-	7'301	-	1032	Hohenrain				
-91'651	-187'867	-102'965	-9'032	10'236	35'772	-170'186	-	-230'340	-	60'154	-	60'154	-	19'321	-	-	-	-	-	-	1033	Inwil				
-98'143	-205'655	-112'715	-9'887	11'206	30'050	-290'052	-	-318'363	-	28'311	-	107'505	-	107'505	-	-	-	-	-	-	1037	Rain				
-65'473	-136'356	-74'734	-6'556	7'430	15'164	-233'314	-24'431	-152'596	-	-56'287	-	-	-1'194	8'495	-	-	-	-	-	-	4'522	1039	Römerswil			
-278'707	-574'660	-314'958	-27'628	31'312	193'847	-530'531	-	239'448	-8'293	-	-761'686	149'523	-	96'906	-354	52'972	-	-	-	-	1040	Rothenburg				
-38'351	-78'890	-43'238	-3'793	4'298	12'783	-90'261	-4'350	-120'708	-	34'797	-	38'379	1'476	36'903	-	-	-	-	-	-	1041	Schongau				
-201'948	-413'941	-226'871	-19'901	22'554	129'428	-662'848	-	-39'653	-	-	-623'195	42'797	-	-543	-	-	-	-	-	43'340	-	1051	Adligenswil			
-232'599	-478'909	-262'479	-23'024	26'094	72'035	-73'908	-	-588'075	-	-149'833	-	51'192	-	51'192	-	-	-	-	-	-	1052	Buchrain				
-55'092	-114'545	-62'780	-5'507	6'241	88'499	-230'327	-	-	-61'393	-	-168'934	8'823	-	-	-	-2'572	-	-	11'395	-	1053	Dierikon				
-498'623	-1'029'670	-564'338	-49'503	56'104	367'266	-916'643	-	-	6'058	-	-922'701	64'501	-	-	-	331	-	-	-	64'169	-	1054	Ebikon			
-46'731	-99'541	-54'556	-4'786	5'424	19'697	-133'554	-	-	-	-	-133'554	9'099	-	-	-	-	-	-	-	9'099	-	1055	Gisikon			
-39'408	-81'365	-44'594	-3'912	4'433	17'370	-44'258	-503	128'500	-	-	-83'739	48'915	380	42'711	-	-	-	-	-	5'824	-	1056	Greppen			
-14'023	-28'076	-15'388	-1'350	1'530	3'658	-17'499	-	-	-	-	-17'499	1'217	-	-	-	-	-	-	-	-	1'217	-	1057	Honau		
-522'272	-1'073'832	-588'543	-51'627	58'510	609'397	-1'509'618	-	-	39'315	-	-1'548'933	104'052	-	-	-	2'151	-	-	-	101'901	-	1058	Horw			
-1022'122	-2'096'773	-1'149'193	-100'806	114'247	617'702	-1'465'649	-	-	142'431	-	-1'608'080	119'627	-	-	-	7'792	-	-	-	111'834	-	1059	Kriens			
-3074'275	-6'310'583	-3'458'685	-303'393	343'846	3'560'330	-5'096'668	-	-	250'602	-	-2'10'574	-5'136'696	588'577	-	-	-	-	-	36'117	552'461	-	1061	Luzern			
-266'043	-549'755	-301'308	-26'431	29'955	81'054	-935'422	-14'888	-612'930	-	-307'604	-	-1'933	-1'682	-251	-	-	-	-	-	-	-	1062	Malters			
-261'495	-541'557	-296'815	-26'036	29'508	487'366	-539'851	-	-	-	-	-539'851	24'045	-	-	-	-	-	-	-	-	24'045	-	1063	Meggen		
-51'393	-106'037	-58'117	-5'098	5'778	20'885	14'383	-3'679	128'034	-	-	-109'972	62'356	2'823	51'885	-	-	-	-	-	-	7'648	-	1064	Meierskappel		
-178'771	-367'689	-201'522	-17'677	20'034	137'015	-554'434	-	-151'743	-45'356	-	-367'335	63'914	-	40'749	-1'687	-	-	-	-	24'851	-	1065	Root			
-64'605	-132'953	-72'868	-6'392	7'244	95'698	-256'498	-109'752	-150'869	-	4'123	-	10'491	8'776	1'714	-	-	-	-	-	-	1'714	-	1066	Schwarzenberg		
-86'121	-176'729	-96'861	-8'497	9'629	41'957	-233'326	-2'166	13'264	-	-	-244'424	22'546	1'864	3'827	-	-	-	-	-	-	16'856	-	1067	Udligenswil		
-50'185	-103'562	-56'760	-4'979	5'643	50'815	-126'768	-25'164	-	-	-	-101'604	6'102	-379	-	-	-	-	-	-	-	6'481	-	1068	Vitznau		
-164'409	-338'840	-185'711	-16'290	18'462	222'013	-404'044	-	-	-	-	-404'044	24'877	-	-	-	-	-	-	-	-	24'877	-	1069	Weggis		
-244'640	-504'045	-276'256	-24'233	27'464	101'744	-492'219	-	-238'971	-	-253'248	-	-234'095	-	-293'874	-	-	-	-	-	-	59'779	-	1081	Beromünster		
-89'159	-182'298	-99'913	-8'764	9'933	27'851	-348'107	-	-256'853	-	-91'254	-	59'668	-	59'668	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1082	Büron	
-122'717	-251'211	-137'683	-12'077	13'688	62'149	-685'965	-	-466'794	-	-219'171	-	200'804	-	200'804	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1083	Buttisholz	
-63'076	-128'235	-70'283	-6'165	6'987	53'940	-198'323	-	-	-	-	-198'323	13'054	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13'054	1084	Eich
-108'505	-224'759	-123'185	-10'806	12'246	44'818	-340'912	-	-295'632	-	-45'280	-	60'765	-	60'765	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1085	Geuensee
-118'564	-244'559	-134'037	-11'758	13'325	34'411	-446'386	-	-339'286	-	-107'100	-	73'425	-	73'425	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1086	Grosswangen
-82'138	-171'238	-93'851	-8'233	9'330	34'456	-220'390	-	-	-	-	-220'390	15'314	-	-	-	-	-	-	-	-	15'314	-	1088	Hildisrieden		
-81'062	-166'597	-91'308	-8'009	9'077	34'017	-189'713	-	-269'953	-	80'240	-	93'759	-	93'759	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1089	Knutwil
-51'714	-109'363	-59'939	-5'258	5'959	27'750	-117'890	-	-7'592	-	-	-110'298	7'567	-	-104	-	-	-	-	-	-	7'671	-	1091	Mauensee		
-256'739	-538'076	-294'907	-25'869	29'318	91'363	-744'465	-	-715'827	-	-28'638	-	159'733	-	159'733	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1093	Neuenkirch
-138'552	-288'335	-158'030	-13'862																							

## Globalbilanz der Massnahmen mit finanziellen Auswirkungen

Version der Globalbilanz **2018-10-05-01**  
 Kurzbeschreibung **Globalbilanz 2: Steuergesetzrevision 2020 (ohne in Globalbilanz 1 berücksichtigte Auswirkungen),**  
 Zeichenerklärung Ein negatives Vorzeichen bezeichnet eine Belastung, ein positives Vorzeichen eine Entlastung (unabhängig davon, ob es sich um Aufwand oder Ertrag handelt)

Massnahme	Steuergesetz- revision 2020	... in Fr./Einw.
<b>GNR Gemeindegname</b>		
Total Kanton	32'900'000	82
Total Gemeinden	35'450'000	88
1001 Doppleschwand	1'009	1
1002 Entlebuch	113'261	34
1010 Escholzmatt-Marbach	110'510	25
1004 Flühli	1'981	1
1005 Hasle	14'362	8
1007 Romoos	-1'803	-3
1008 Schüpfheim	351'753	84
1009 Werthenstein	175'417	86
1021 Aesch	72'348	63
1022 Altwis	22'366	54
1023 Ballwil	93'692	34
1024 Emmen	2'076'909	69
1025 Ermensee	61'057	64
1026 Eschenbach	169'629	46
1030 Hitzkirch	333'235	64
1031 Hochdorf	475'552	48
1032 Hohenrain	86'389	34
1033 Inwil	120'200	49
1037 Rain	100'975	38
1039 Römerswil	50'955	29
1040 Rothenburg	651'362	88
1041 Schongau	42'952	42
1051 Adligenswil	434'903	81
1052 Buchrain	242'052	39
1053 Dierikon	297'372	201
1054 Ebikon	1'234'083	93
1055 Gisikon	66'187	51
1056 Greppen	58'368	55
1057 Honau	12'292	34
1058 Horw	2'047'689	147
1059 Kriens	2'075'596	77
1061 Luzern	11'963'384	147
1062 Malters	272'357	38
1063 Meggen	1'637'643	234
1064 Meierskappel	70'178	51
1065 Root	460'395	97
1066 Schwarzenberg	321'562	187
1067 Udligenswil	140'983	62
1068 Vitznau	170'747	128
1069 Weggis	746'006	170
1081 Beromünster	341'880	52
1082 Büron	93'583	40
1083 Buttisholz	208'833	64
1084 Eich	181'248	109
1085 Geuensee	150'597	52
1086 Grosswangen	115'627	37
1088 Hildisrieden	115'778	52
1089 Knutwil	114'305	53
1091 Mauensee	93'244	66
1093 Neuenkirch	306'997	44
1094 Nottwil	87'313	23
1095 Oberkirch	315'690	68
1097 Rickenbach	238'827	74
1098 Ruswil	324'216	47
1099 Schenkon	138'017	49
1100 Schlierbach	81'954	98
1102 Sempach	394'802	96
1103 Sursee	1'021'229	106
1104 Triengen	302'084	66
1107 Wolhusen	256'384	60
1121 Alberswil	15'502	24
1122 Altbüron	80'212	79
1123 Altishofen	222'846	144
1125 Dagmersellen	607'852	115
1126 Ebersecken	24'466	62
1127 Egolzwil	81'111	56
1128 Ettiswil	79'766	29
1129 Fischbach	18'759	27
1130 Gettnau	48'241	43
1131 Grossdietwil	30'999	37
1132 Hergiswil	17'844	9
1135 Luthern	10'187	8
1136 Menznau	203'414	70
1137 Nebikon	281'334	108
1139 Pfaffnau	88'165	33
1140 Reiden	366'005	52
1142 Roggliswil	20'067	29
1143 Schötz	153'354	36
1145 Ufhusen	5'527	6
1146 Wauwil	79'953	38
1147 Wikon	65'492	43
1151 Willisau	508'888	65
1150 Zell	181'501	90
Maximum	11'963'384	234
Minimum	-1'803	-3

# Globalbilanz der Massnahmen mit finanziellen Auswirkungen

Version der Globalbilanz **2018-10-05-01**  
 Kurzbeschreibung **Globalbilanz 3: AFR 18, Steuergesetzrevision 2020 (ohne Dividendenbesteuerung) und Härteausgleich, Zusammenfassung**  
 Zeichenerklärung Ein negatives Vorzeichen bezeichnet eine Belastung, ein positives Vorzeichen eine Entlastung (unabhängig davon, ob es sich um Aufwand oder Ertrag handelt)

Massnahme	Beschreibung	Version	Verteilschlüssel Gemeinden	Kanton	Gemeinden
<b>Total mit Härteausgleich</b>				<b>61'860'907</b>	<b>38'089'093</b>
<b>Total ohne Härteausgleich</b>				<b>61'860'907</b>	<b>38'089'093</b>
<b>Total Aufgabenreform</b>		2018-10-05-01	diverse	<b>28'960'907</b>	<b>2'639'093</b>
<b>Steuergesetzrevision 2020</b> (ohne Dividendenbesteuerung)		2018-10-05-01	Vernehmlassungsbotschaft Steuergesetzrevision 2020	<b>32'900'000</b>	<b>35'450'000</b>



## Globalbilanz der Massnahmen mit finanziellen Auswirkungen

Version der Globalbilanz 2018-10-05-01

Kurzbeschreibung

Zeichenerklärung

2018-10-05-01

Globalbilanz 3: AFR 18, Steuergesetzrevision 2020 (ohne Dividendenbesteuerung) mit Härteausgleich, Details Gemeinden

Ein negatives Vorzeichen bezeichnet eine Belastung, ein positives Vorzeichen eine

Entlastung (unabhängig davon, ob es sich um Aufwand oder Ertrag handelt)

Massnahme	Total AFR 18 / St-Rev 2020 mit Härteausgleich		Härteausgleich		Total AFR 18 / St-Rev 2020		Steuergesetzrevision 2020		Total Globalbilanz AFR18 in Fr.	
	...	in Fr./Einw.	Auszahlung	Einzahlung	...	in Fr./Einw.	...	in Fr./Einw.	...	in Fr./Einw.
GNR Gemeinde			Grenze Entlastung -60	Beginn Abschöpfung 60						
Total Kanton	61'860'907	153	-	-	61'860'907	153	32'900'000	82	28'960'907	72
Total Gemeinden	38'089'093	94	2'807'701	-2'807'701	38'089'093	94	35'450'000	88	2'639'093	7
1001 Doppleschwand	171'278	223	-	-15'110	186'388	243	1'009	1	185'378	242
1002 Entlebuch	469'216	139	-	-32'232	501'447	149	113'261	34	388'187	115
1010 Escholzmatt-Marbach	648'647	149	-	-46'704	695'350	160	110'510	25	584'840	134
1004 Flühli	327'057	169	-	-25'433	352'491	182	1'981	1	350'509	181
1005 Hasle	254'906	146	-	-18'112	273'018	156	14'362	8	258'656	148
1007 Romoos	22'248	33	-	-	22'248	33	-1'803	-3	24'051	36
1008 Schüpheim	754'247	180	-	-60'673	814'919	195	351'753	84	463'167	111
1009 Werthenstein	629'673	309	-	-61'192	690'865	339	175'417	86	515'448	253
1021 Aesch	50'802	45	-	-	50'802	45	72'348	63	-21'546	-19
1022 Altwis	171'450	417	-	-17'707	189'157	460	22'366	54	166'791	406
1023 Ballwil	614'943	220	-	-53'958	668'901	239	93'692	34	575'209	206
1024 Emmen	5'097'967	169	-	-396'182	5'494'148	182	2'076'909	69	3'417'239	113
1025 Ermensee	155'996	163	-	-11'906	167'902	176	61'057	64	106'844	112
1026 Eschenbach	188'848	51	-	-	188'848	51	169'629	46	19'220	5
1030 Hitzkirch	810'981	156	-	-60'264	871'245	168	333'235	64	538'010	104
1031 Hochdorf	1'097'074	112	-	-61'308	1'158'382	118	475'552	48	682'831	70
1032 Hohenrain	335'423	133	-	-22'143	357'567	141	86'389	34	271'178	107
1033 Inwil	358'134	147	-	-25'621	383'755	158	120'200	49	263'555	109
1037 Rain	358'140	135	-	-23'957	382'097	144	100'975	38	281'122	106
1039 Römerswil	217'342	123	-	-13'458	230'799	131	50'955	29	179'844	102
1040 Rothenburg	985'726	133	-	-65'131	1'050'856	141	651'362	88	399'495	54
1041 Schongau	220'409	216	-	-19'205	239'614	235	42'952	42	196'662	193
1051 Adligenswil	407'117	76	-	-10'374	417'490	78	434'903	81	-17'413	-3
1052 Buchrain	778'134	126	-	-49'050	827'184	134	242'052	39	585'132	94
1053 Dierikon	337'753	228	-	-30'024	367'777	248	297'372	201	70'405	48
1054 Ebikon	1'570'862	118	-	-93'136	1'663'997	125	1'234'083	93	429'915	32
1055 Gisikon	-57'188	-44	-	-	-57'188	-44	66'187	51	-123'375	-96
1056 Greppen	-63'120	-60	272'291	-	-335'411	-319	58'368	55	-393'778	-374
1057 Honau	30'363	84	-	-1'035	31'398	86	12'292	34	19'106	53
1058 Horw	673'162	48	-	-	673'162	48	2'047'689	147	-1'374'527	-99
1059 Kriens	2'345'802	87	-	-86'757	2'432'559	90	2'075'596	77	356'963	13
1061 Luzern	-768'635	-9	-	-	-768'635	-9	11'963'384	147	-12'732'019	-156
1062 Malters	1'438'747	202	-	-122'109	1'560'856	220	272'357	38	1'288'499	181
1063 Meggen	-420'120	-60	1'516'202	-	-1'936'322	-277	1'637'643	234	-3'573'965	-510
1064 Meierskappel	130'835	95	-	-5'860	136'695	100	70'178	51	66'517	49
1065 Root	658'481	139	-	-45'024	703'505	148	460'395	97	243'110	51
1066 Schwarzenberg	557'943	325	-	-54'863	612'806	356	321'562	187	291'244	169
1067 Udligenswil	119'552	52	-	-	119'552	52	140'983	62	-21'430	-9
1068 Vitznau	360'145	269	-	-33'753	393'898	294	170'747	128	223'151	167
1069 Weggis	-262'860	-60	561'900	-	-824'760	-188	746'006	170	-1'570'766	-359
1081 Beromünster	1'053'944	162	-	-79'968	1'133'912	174	341'880	52	792'032	122
1082 Büron	361'682	153	-	-26'570	388'252	165	93'583	40	294'668	125
1083 Buttisholz	926'386	285	-	-88'241	1'014'627	312	208'833	64	805'795	248
1084 Eich	-99'480	-60	115'691	-	-215'171	-130	181'248	109	-396'420	-239
1085 Geuensee	327'745	113	-	-18'503	346'247	119	150'597	52	195'651	67
1086 Grosswangen	430'092	136	-	-28'996	459'088	145	115'627	37	343'461	109
1088 Hildisrieden	-100'540	-45	-	-	-100'540	-45	115'778	52	-216'318	-98
1089 Knutwil	604'079	280	-	-57'280	661'358	307	114'305	53	547'053	254
1091 Mauensee	-35'099	-25	-	-	-35'099	-25	93'244	66	-128'343	-91
1093 Neuenkirch	699'894	101	-	-34'075	733'969	106	306'997	44	426'971	61
1094 Nottwil	155'496	42	-	-	155'496	42	87'313	23	68'183	18
1095 Oberkirch	860'541	186	-	-70'252	930'793	201	315'690	68	615'103	133
1097 Rickenbach	365'887	113	-	-20'628	386'515	119	238'827	74	147'688	45
1098 Ruswil	716'009	104	-	-36'373	752'383	109	324'216	47	428'167	62
1099 Schenkon	-168'960	-60	341'617	-	-510'577	-181	138'017	49	-648'594	-230
1100 Schlierbach	287'660	342	-	-28'621	316'280	377	81'954	98	234'326	279
1102 Sempach	1'072'058	261	-	-99'603	1'171'661	285	394'802	96	776'859	189
1103 Sursee	-294'561	-31	-	-	-294'561	-31	1'021'229	106	-1'315'790	-137
1104 Triengen	1'029'827	225	-	-91'028	1'120'855	244	302'084	66	818'771	178
1107 Wolhusen	656'421	153	-	-48'069	704'490	164	256'384	60	448'106	104
1121 Alberswil	128'650	199	-	-10'829	139'479	215	15'502	24	123'977	191
1122 Altbüron	190'857	188	-	-15'691	206'549	204	80'212	79	126'336	125
1123 Altshofen	393'227	254	-	-36'231	429'457	277	222'846	144	206'612	133
1125 Dagmersellen	753'230	142	-	-52'596	805'825	152	607'852	115	197'973	37
1126 Ebersecken	88'098	223	-	-7'768	95'866	243	24'466	62	71'400	181
1127 Egolzwil	67'901	47	-	-	67'901	47	81'111	56	-13'210	-9
1128 Ettiswil	236'164	87	-	-8'816	244'980	90	79'766	29	165'214	61
1129 Fischbach	80'455	115	-	-4'646	85'101	122	18'759	27	66'343	95
1130 Gettnau	217'238	194	-	-18'099	235'337	210	48'241	43	187'097	167
1131 Grossdietwil	46'550	56	-	-	46'550	56	30'999	37	15'552	19
1132 Hergiswil	172'184	91	-	-7'091	179'275	95	17'844	9	161'431	85
1135 Luthern	74'901	58	-	-	74'901	58	10'187	8	64'713	51
1136 Menznau	497'639	172	-	-39'062	536'702	185	203'414	70	333'288	115
1137 Nebikon	565'820	218	-	-49'436	615'257	237	281'334	108	333'923	128
1139 Pfaffnau	235'241	89	-	-9'175	244'417	92	88'165	33	156'252	59
1140 Reiden	881'527	126	-	-55'616	937'143	134	366'005	52	571'138	81
1142 Roggliswil	55'553	81	-	-1'765	57'318	84	20'067	29	37'251	55
1143 Schötz	874'931	205	-	-74'623	949'554	222	153'354	36	796'200	186
1145 Uffhusen	79'019	89	-	-3'083	82'102	92	5'527	6	76'574	86
1146 Wauwil	231'329	109	-	-12'489	243'818	114	79'953	38	163'865	77
1147 Wikon	143'490	95	-	-6'409	149'899	100	65'492	43	84'407	56
1151 Willisau	1'010'502	130	-	-65'608	1'076'110	138	508'888	65	567'223	73
1150 Zell	438'026	216	-	-38'182	476'208	235	181'501	90	294'707	146
Maximum	5'097'967	417	1'516'202	-	5'494'148	460	11'963'384	234	3'417'239	406
Minimum	-768'635	-60	-	-396'182	-1'936'322	-319	-1'803	-3	-12'732'019	-510



### Entlastung Gemeinden beim betrieblichen Gewässerunterhalt (betr. GU)

[abstrakter und projektbez. Ansatz identisch]

Gemeinde	betr. GU neu durch Kanton, Laufmeter pro Gemeinde [Daten 2017]	prozentuale Verteilung der Gemeindeanteile anhand Gewässerlänge	prozentuale Verteilung der Gemeindeanteile ohne nicht zuweisbare	Anteil Gemeinden an jährl. Entlastung beim betr. GU im Umfang von 3.1 Mio. Fr. inkl. pers. Aufwand von 0.2 Mio. Fr. [3.3 Mio. Fr.*Anteil in %]	Entlastung pro Einwohner
ADLIGENSWIL	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
AESCH	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
ALBERSWIL	2'499	1.61%	1.63%	Fr. 53'672	Fr. 83
ALTBUERON	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
ALTISHOFEN	1'739	1.12%	1.13%	Fr. 37'343	Fr. 24
ALTWIS	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
BALLWIL	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
BEROMUENSTER	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
BUCHRAIN	3'024	1.95%	1.97%	Fr. 64'929	Fr. 11
BUERON	1'268	0.82%	0.83%	Fr. 27'236	Fr. 12
BUTTISHOLZ	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
DAGMERSSELLEN	2'067	1.33%	1.34%	Fr. 44'379	Fr. 9
DIERIKON	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
DOPPLESCHWAND	5'306	3.41%	3.45%	Fr. 113'939	Fr. 153
EBERSECKEN	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
EBIKON	1'131	0.73%	0.74%	Fr. 24'289	Fr. 2
EGOLZWIL	1'413	0.91%	0.92%	Fr. 30'347	Fr. 22
EICH	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
EMMEN	4'552	2.93%	2.96%	Fr. 97'757	Fr. 3
ENTLEBUCH	9'973	6.42%	6.49%	Fr. 214'152	Fr. 64
ERMENSEE	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
ESCHENBACH	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
ESCHOLZMATT-MARBACH	5'830	3.75%	3.79%	Fr. 125'195	Fr. 29
ETTISWIL	189	0.12%	0.12%	Fr. 4'054	Fr. 2
FISCHBACH	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
FLUEHLI	21'212	13.65%	13.80%	Fr. 455'499	Fr. 242
GETTNAU	2'397	1.54%	1.56%	Fr. 51'463	Fr. 46
GEUSEE	255	0.16%	0.17%	Fr. 5'479	Fr. 2
GISIKON	594	0.38%	0.39%	Fr. 12'755	Fr. 11
GREPPEN	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
GROSSDIETWIL	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
GROSSWANGEN	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
HASLE	10'932	7.03%	7.11%	Fr. 234'747	Fr. 133
HERGISWIL	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
HILDISRIEDEN	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
HITZKIRCH	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
HOCHDORF	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
HOHENRAIN	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
HONAU	648	0.42%	0.42%	Fr. 13'913	Fr. 37
HORW	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
INWIL	864	0.56%	0.56%	Fr. 18'562	Fr. 8
KINUTWIL	1'835	1.18%	1.19%	Fr. 39'411	Fr. 18
KRIENS	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
LUTHERN	57	0.04%	0.04%	Fr. 1'232	Fr. 1
LUZERN	7'319	4.71%	4.76%	Fr. 157'168	Fr. 2
MALTERS	9'725	6.26%	6.33%	Fr. 208'840	Fr. 30
MAUENSEE	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
MEGGEN	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
MEIERSKAPPEL	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
MENZNAU	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
NEBIKON	2'625	1.69%	1.71%	Fr. 56'366	Fr. 22
NEUENKIRCH	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
NOTTWIL	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
OBBERKIRCH	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
PPAFFNAU	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
RAIN	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
REIDEN	2'774	1.79%	1.81%	Fr. 59'576	Fr. 9
RICKENBACH	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
ROGGLISWIL	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
ROEMERSWIL	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
ROMOOS	4'219	2.71%	2.75%	Fr. 90'589	Fr. 135
ROOT	3'374	2.17%	2.20%	Fr. 72'448	Fr. 15
ROTHENBURG	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
RUSWIL	2'410	1.55%	1.57%	Fr. 51'758	Fr. 8
SCHENKON	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
SCHLIERBACH	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
SCHONGAU	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
SCHOETZ	7'078	4.55%	4.61%	Fr. 151'988	Fr. 37
SCHUEPFHEIM	7'290	4.69%	4.74%	Fr. 156'540	Fr. 38
SCHWARZENBERG	6'039	3.89%	3.93%	Fr. 129'671	Fr. 77
SEMPACH	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
SURSEE	365	0.23%	0.24%	Fr. 7'839	Fr. 1
TRIEGENEN	4'054	2.61%	2.64%	Fr. 87'050	Fr. 19
UDLIGENSWIL	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
UFHUSEN	1'251	0.81%	0.81%	Fr. 26'865	Fr. 30
VITZNAU	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
WAUWIL	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
WEGGIS	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
WERTHENSTEIN	7'142	4.60%	4.65%	Fr. 153'363	Fr. 75
WIKON	0	0.00%	0.00%	Fr. 0	Fr. 0
WILLISAU	1'333	0.86%	0.87%	Fr. 28'615	Fr. 4
WOLHUSEN	2'707	1.74%	1.76%	Fr. 58'128	Fr. 13
ZELL	6'184	3.98%	4.02%	Fr. 132'782	Fr. 66
nicht eindeutig zuweisbar	1'728	1.11%			
<b>Total</b>	<b>155'403</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>Fr. 3'299'943</b>	<b>Fr. 8</b>

(Durchschnitt)

### Entlastung Gemeinden mit neuem Gewässergesetz

jährliche Entlastung WB und baul. GU sowie betr. GU

Anteil Gemeinden an jährl. Entlastung total im Umfang von 21 Mio. Fr. [Entlastung WB und baul. GU + Entlastung betr. GU]	Entlastung pro Einwohner
Fr. 73'057	Fr. 14
Fr. 127'557	Fr. 119
Fr. 106'921	Fr. 164
Fr. 46'745	Fr. 48
Fr. 105'601	Fr. 67
Fr. 46'634	Fr. 113
Fr. 94'984	Fr. 35
Fr. 219'523	Fr. 35
Fr. 400'599	Fr. 65
Fr. 184'989	Fr. 79
Fr. 192'946	Fr. 59
Fr. 263'864	Fr. 51
Fr. 107'371	Fr. 75
Fr. 134'915	Fr. 181
Fr. 22'606	Fr. 56
Fr. 303'225	Fr. 23
Fr. 57'681	Fr. 41
Fr. 25'609	Fr. 15
Fr. 1'589'505	Fr. 54
Fr. 439'077	Fr. 132
Fr. 31'464	Fr. 36
Fr. 95'705	Fr. 26
Fr. 809'647	Fr. 187
Fr. 82'479	Fr. 32
Fr. 18'899	Fr. 26
Fr. 878'222	Fr. 467
Fr. 112'046	Fr. 107
Fr. 121'285	Fr. 43
Fr. 79'295	Fr. 68
Fr. 21'139	Fr. 20
Fr. 23'130	Fr. 28
Fr. 103'366	Fr. 33
Fr. 330'289	Fr. 187
Fr. 86'802	Fr. 46
Fr. 31'826	Fr. 15
Fr. 128'821	Fr. 25
Fr. 203'019	Fr. 21
Fr. 70'113	Fr. 28
Fr. 57'138	Fr. 250
Fr. 632'743	Fr. 46
Fr. 169'653	Fr. 70
Fr. 129'840	Fr. 61
Fr. 938'154	Fr. 35
Fr. 106'792	Fr. 82
Fr. 1'829'635	Fr. 23
Fr. 1'417'185	Fr. 204
Fr. 34'247	Fr. 26
Fr. 78'618	Fr. 12
Fr. 61'127	Fr. 45
Fr. 199'348	Fr. 69
Fr. 148'639	Fr. 58
Fr. 167'549	Fr. 26
Fr. 84'518	Fr. 24
Fr. 111'774	Fr. 27
Fr. 51'924	Fr. 21
Fr. 38'640	Fr. 15
Fr. 606'668	Fr. 87
Fr. 70'638	Fr. 22
Fr. 14'408	Fr. 22
Fr. 64'087	Fr. 38
Fr. 193'210	Fr. 288
Fr. 674'316	Fr. 143
Fr. 92'544	Fr. 13
Fr. 458'811	Fr. 67
Fr. 87'636	Fr. 32
Fr. 14'330	Fr. 18
Fr. 24'909	Fr. 25
Fr. 627'068	Fr. 151
Fr. 317'278	Fr. 77
Fr. 250'453	Fr. 148
Fr. 91'907	Fr. 22
Fr. 334'662	Fr. 35
Fr. 409'933	Fr. 91
Fr. 38'269	Fr. 17
Fr. 55'961	Fr. 63
Fr. 857'518	Fr. 662
Fr. 25'774	Fr. 13
Fr. 131'793	Fr. 30
Fr. 533'528	Fr. 262
Fr. 68'263	Fr. 46
Fr. 450'485	Fr. 59
Fr. 264'876	Fr. 61
Fr. 212'115	Fr. 106
<b>Fr. 20'999'918</b>	<b>Fr. 53</b>

(Durchschnitt)



**Staatskanzlei**

Bahnhofstrasse 15  
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33  
[staatskanzlei@lu.ch](mailto:staatskanzlei@lu.ch)  
[www.lu.ch](http://www.lu.ch)