

Anpassung Finanzausgleich aufgrund des Wirkungsberichtes 2017

*Entwurf Änderung des Gesetzes über den
Finanzausgleich*



Zusammenfassung

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat eine Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich. Der Luzerner Finanzausgleich erreicht zwar weitgehend die gesetzten Ziele. Mit einer Teilrevision sollen aber eine Anzahl Optimierungen umgesetzt werden, die im Wirkungsbericht 2017 vorgeschlagen werden.

Im Planungsbericht über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs (Wirkungsbericht 2017, B 143 vom 16. Oktober 2018) stellt der Regierungsrat fest, dass der Finanzausgleich die gesetzten Ziele weitgehend erreicht. Ohne Finanzausgleich bestünden zwischen den Luzerner Gemeinden beträchtliche Unterschiede beim Ertrag pro Einwohner und Einwohnerin. Die Unterschiede zwischen den Steuerfüssen der Gemeinden wären deutlich grösser, als sie es heute sind. Mit dem Lastenausgleich werden übermässig belastete Gemeinden entlastet. Der Finanzausgleich sichert so die Leistungsfähigkeit der Gemeinden und stärkt ihre finanzielle Autonomie. Der Wirkungsbericht wird dem Kantonsrat gleichzeitig mit der Gesetzesrevision vorgelegt.

Im Wirkungsbericht 2017 wird aber auch ein gewisser Optimierungsbedarf ausgewiesen. Der Bericht enthält deshalb Empfehlungen für einige Änderungen am Luzerner Finanzausgleich. Mit der vorliegenden Botschaft schlägt der Regierungsrat vor, diese Empfehlungen mit folgenden Massnahmen umzusetzen:

1. Einnahmen aus Regalien werden nicht mehr als Ressourcen berücksichtigt.
2. Die Liegenschaftssteuer wird im Gesetz nicht mehr als Ressource genannt.
3. Der Bildungslastenausgleich wird vom Ressourcenindex entkoppelt.
4. Der Indikator Bebauungsdichte wird im Infrastrukturlastenausgleich stärker gewichtet.
5. Die Berechnung des Besitzstandes wird vereinfacht.
6. Die Periodizität der Wirkungsberichte und allfälliger sich daraus ergebender Gesetzesrevisionen wird von vier auf sechs Jahre verlängert.
7. Die Rechtsmittel werden der Rechtsweggarantie entsprechend ausgestaltet.
8. Es wird die Grundlage geschaffen, um wesentliche fehlerhafte Finanzausgleichsleistungen nachträglich zu korrigieren.
9. Die Bezeichnungen werden an den Kontenrahmen des Rechnungslegungsmodells HRM2 angepasst.

Die vorgeschlagenen Änderungen stiessen in der Vernehmlassung auf grosse Zustimmung. Auch der Verband Luzerner Gemeinden unterstützt alle vorgeschlagenen Änderungen.

Die in der Botschaft geschilderten Anpassungen im Finanzausgleich haben für den Kanton keine direkten finanziellen Auswirkungen. Die Verlängerung des Evaluationszeitraums von vier auf sechs Jahre verringert indes den Verwaltungsaufwand.

Gleichzeitig mit dieser Botschaft soll der Kantonsrat die Botschaft zur Aufgaben- und Finanzreform 18 beraten. Darin werden ebenfalls Massnahmen im Finanzausgleich vorgeschlagen, die in der Anpassung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden begründet sind. Es sind dies Reduktionen in der Dotierung des topografischen Lastenausgleichs und des Bildungslastenausgleichs, eine Erhöhung des Grenzwertes für die Anspruchsberechtigung im Bildungslastenausgleich und eine höhere Beteiligung der Gemeinden am Ressourcenausgleich kombiniert mit einer degressiven Abschöpfung. Die finanziellen Auswirkungen aller Anpassungen im Finanzausgleich sind in der Botschaft B 145 zur Aufgaben- und Finanzreform 18 zu

finden. Sie sind sowohl im Text beschrieben als auch in den Globalbilanzen im Anhang abgebildet.

Die Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich soll am 1. Januar 2020 in Kraft treten.

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	5
1.1 Luzerner Finanzausgleich	5
1.2 Gesetzlicher Auftrag und Gründe für die Teilrevision	6
1.2.1 Vergangene Wirkungsberichte und Revisionen	6
1.2.2 Wirkungsbericht 2017	7
1.2.3 Aufgaben- und Finanzreform 2018	7
1.2.4 Mitwirkung VLG	7
1.2.5 Überblick	7
1.3 Vernehmlassungsverfahren	8
2 Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich	8
2.1 Ressourcenausgleich	8
2.1.1 Keine Berücksichtigung von Regalien	8
2.1.2 Streichung Nennung Liegenschaftssteuer	9
2.2 Lastenausgleich	9
2.2.1 Entkoppelung des Bildungslastenausgleichs vom Ressourcenausgleich	9
2.2.2 Neue Gewichtung Indikatoren Bebauungsdichte und Arbeitsplatzdichte	10
2.3 Besitzstandregelung	10
2.3.1 Vereinfachte Berechnungsmethode der Besitzstandswahrung bei zukünftigen Fusionen	11
2.4 Verfahren Finanzausgleich	12
2.4.1 Verlängerung Evaluationszeitraum	12
2.4.2 Rechtsmittel	12
2.4.3 Möglichkeit für nachträgliche Korrekturen	13
2.5 Anpassung an neuen Kontorahmen nach HRM2	14
3 Der Erlassentwurf im Einzelnen	16
4 Kosten und Finanzierung	18
5 Terminplan	18
6 Antrag	18
Entwurf	19

1 Ausgangslage

1.1 Luzerner Finanzausgleich

Die Luzerner Gemeinden verfügen aus unterschiedlichen Gründen nicht über gleich gute Voraussetzungen im Standortwettbewerb. Insbesondere periphere Regionen weisen aufgrund ihrer Lage eine tiefere Standortattraktivität auf. Weiter fallen wegen topografischer Gegebenheiten und einer dünnen Besiedelung bei einem Teil der Gemeinden höhere Kosten für die Bereitstellung von staatlichen Gütern und Dienstleistungen an. Aber auch dicht besiedelte Gebiete sind wegen ihrer Bevölkerungsstruktur, ihrer Funktion als Zentren und wegen wirtschaftlicher, sozialer und politischer Aktivitäten in zahlreichen staatlichen Aufgabengebieten mit höheren Kosten konfrontiert. Ohne Korrekturingriffe würden extreme finanzielle Unterschiede zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Gemeinden – auch bezüglich der Steuerbelastung – sowie zwischen Gemeinden mit grossen und solchen mit kleinen Lasten entstehen.

Das Gesetz über den Finanzausgleich (FAG) vom 5. März 2002 (SRL Nr. 610) ist seit dem 1. Januar 2003 in Kraft. Gemäss § 1 Absatz 1 dieses Gesetzes bezweckt der Luzerner Finanzausgleich

- einen Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden,
- eine Stärkung der finanziellen Autonomie der Gemeinden,
- eine Verringerung der Unterschiede bei der Steuerbelastung innerhalb des Kantons.

Der Finanzausgleich im Kanton Luzern orientiert sich am Modell des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen. Der finanzielle Ausgleich wird hauptsächlich über zwei Instrumente, den Ressourcenausgleich und den Lastenausgleich, herbeigeführt.

Der Ressourcenausgleich gleicht bis zu einer bestimmten Höhe die unterschiedlichen Erträge der Gemeinden aus. Der Kanton und die ressourcenstarken Gemeinden finanzieren den Ressourcenausgleich heute im Verhältnis 3 zu 1. Mit dem Lastenausgleich werden überdurchschnittliche und durch die Gemeinden kaum beeinflussbare Kosten der topografischen Lage und der soziodemografischen Zusammensetzung der Bevölkerung teilweise abgegolten. Der Lastenausgleich wird vom Kanton finanziert. Abbildung 1 gibt einen Überblick über das Modell des Luzerner Finanzausgleichs.

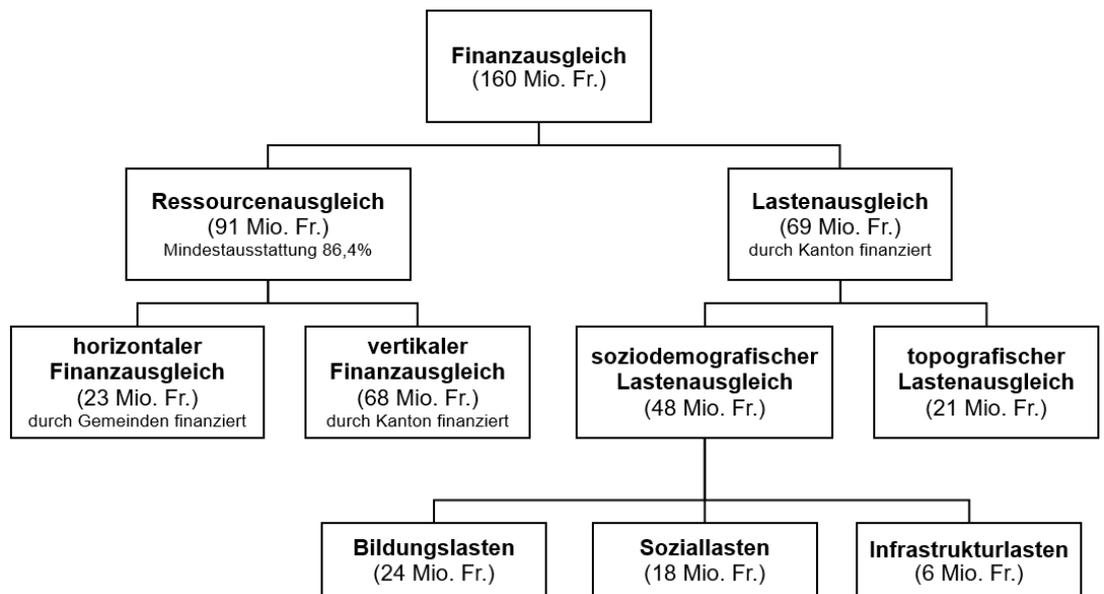


Abb. 1: Modell des Luzerner Finanzausgleichs (Frankenbeträge entsprechen Finanzausgleichsjahr 2019)

Neben den beiden Hauptinstrumenten des Finanzausgleichs, dem Ressourcen- und dem Lastenausgleich, besteht zur Abfederung von finanziellen Notsituationen und zur Unterstützung von Gemeindefusionen und der Zusammenarbeit von Gemeinden ein vom Kanton gespeister Fonds für besondere Beiträge. Verluste infolge Gemeindefusionen werden im Ressourcen- und im Lastenausgleich durch eine befristete Besitzstandswahrung gemildert.

Die wichtigsten Rechtsgrundlagen sind das Gesetz über den Finanzausgleich und die Verordnung über den Finanzausgleich (FAV) vom 3. Dezember 2002 (SRL Nr. 611).

1.2 Gesetzlicher Auftrag und Gründe für die Teilrevision

Das Gesetz über den Finanzausgleich verpflichtet unseren Rat in § 1 Absatz 2, Ihrem Rat alle vier Jahre einen Bericht über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs (Wirkungsbericht) zu unterbreiten und allenfalls, im Sinn eines Planungsberichtes, Massnahmen für die Zukunft vorzuschlagen. Die Umsetzung der Massnahmen, die eine Gesetzesrevision benötigen, werden nach einer Vernehmlassung Ihrem Rat unterbreitet.

1.2.1 Vergangene Wirkungsberichte und Revisionen

Der Luzerner Finanzausgleich wurde in der heutigen Form im Jahr 2003 eingeführt. Dessen Wirkungen und die Zielerreichung wurden im Rahmen von bisher drei Planungsberichten überprüft: Der erste Wirkungsbericht wurde im Jahr 2005 publiziert (B 111, Wirkungsbericht 2005 vom 6. September 2005; in: Verhandlungen des Grossen Rates [GR] 2005, S. 1802). Der zweite Wirkungsbericht wurde im Jahr 2009 veröffentlicht (B 127, Wirkungsbericht 2009 vom 1. September 2009; in: Verhandlungen des Kantonsrates [KR] 2010, S. 15). Der dritte Wirkungsbericht wurde 2013 publiziert (B 97, Wirkungsbericht 2013 vom 26. November 2013; in: KR 2014 S. 559). Als Folge der Wirkungsberichte wurden mit bisher zwei Revisionsvorlagen (2007 und 2011) Anpassungen an den gesetzlichen Bestimmungen vorgenommen, die per 1. Januar 2009 beziehungsweise per 1. Januar 2013 in Kraft getreten sind. Per 1. Januar 2017 wurde eine Gesetzesrevision auf Basis des Wirkungsberichtes

2013 vorbereitet, die dann im Rahmen des Massnahmenpakets Leistungen und Strukturen II sistiert wurde.

1.2.2 Wirkungsbericht 2017

Der vorliegende Revisionsentwurf fusst auf den Arbeiten des Planungsberichtes über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs (Wirkungsbericht 2017, B 143 vom 16. Oktober 2018). Der Wirkungsbericht 2017 wurde nicht wie geplant 2017 überwiesen, weil Ihr Rat am 18. September 2017 das Postulat P 393 von Armin Hartmann über eine Synchronisierung des Wirkungsberichtes 2017 zum Finanzausgleich mit der Aufgaben- und Finanzreform 18 für erheblich erklärte (vgl. Kantonsratsprotokoll vom 18. September 2017). Entsprechend wurde die Verabschiedung des Wirkungsberichtes 2017 zum Finanzausgleich sistiert. Dieses Geschäft wird Ihrem Rat gemeinsam mit der Aufgaben- und Finanzreform 18 (AFR18, B 145 vom 16. Oktober 2018) vorgelegt. Begründet wurden diese Schritte mit der Forderung unseres Rates, das finanzielle Engagement des Kantons beim Finanzausgleich 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. Weil der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) im parallel laufenden Projekt AFR18 Massnahmen vorschlug, die den kantonalen Finanzausgleich betreffen und diesen wesentlich verändern würden, ist auch unser Rat der Meinung, dass der Wirkungsbericht 2017 Ihrem Rat zusammen mit der Botschaft zur AFR18 unterbreitet werden soll. Der Wirkungsbericht erhält dadurch noch stärker den Charakter eines Rückblicks. Daneben greift er teilweise die bisher unbestrittenen Pendenzen aus dem Wirkungsbericht 2013 auf, die von Ihrem Rat zustimmend zur Kenntnis genommen, jedoch wegen des kantonalen Sparpakets bisher nicht umgesetzt wurden.

1.2.3 Aufgaben- und Finanzreform 2018

Im Rahmen des Projekts AFR18 werden die Aufgaben des Kantons und der Gemeinden sowie ihre Zuordnung und Finanzierung überprüft, wenn nötig optimiert und allenfalls entflochten sowie neu normiert. Im Rahmen der AFR18 werden auch als Reaktion auf die vorgeschlagene neue Aufgabenteilung Massnahmen im Finanzausgleich vorgeschlagen. Diese Massnahmen werden nicht hier, sondern in der Botschaft zur AFR18 beschrieben (vgl. Kap. 1.2.5).

1.2.4 Mitwirkung VLG

Die Gemeinden, vertreten durch den VLG, wirkten bei der Ausarbeitung aller Berichte und Revisionsvorlagen mit, wie es in den §§ 14 und 15 FAG sowie § 14 Absatz 1b FAV vorgesehen ist.

1.2.5 Überblick

Die Teilrevision des Gesetzes über den Finanzausgleich soll auf den 1. Januar 2020 wirksam werden. Für die Gesetzesänderungen gibt es zwei «Quellen»:

1. Einerseits gibt es den Wirkungsbericht 2017, in dem der Finanzausgleich evaluiert und Verbesserungsmassnahmen vorgeschlagen werden. Die darauf beruhenden Gesetzesänderungen werden in der *vorliegenden* Botschaft beschrieben.
2. Andererseits gibt es die AFR18, in der weitere Massnahmen im Finanzausgleich vorgeschlagen werden. Diese Gesetzesänderungen werden in der *Botschaft B 145 zur AFR18* beschrieben.

Die finanziellen Auswirkungen werden pro Finanzausgleichsmassnahme qualitativ in beiden Botschaften beschrieben. Die Modellrechnungen sind hingegen alle gesamt- haft in der Botschaft zur AFR18 zu finden, damit der Leser und die Leserin ein Ge- samt- bild aller Massnahmen erhalten.

1.3 Vernehmlassungsverfahren

Das Finanzdepartement führte zur Anpassung des Finanzausgleichs aufgrund des Wirkungsberichtes 2017 vom 1. Mai bis 6. Juli 2018 ein breites Vernehmlassungs- verfahren bei den interessierten Kreisen durch. Für die Gemeinden wurde die Frist bis zum 20. Juli 2018 verlängert. Im Rahmen der Vernehmlassung haben alle in Ih- rem Rat vertretenen Parteien, der VLG, 53 Gemeinden, zwei regionale Entwick- lungsträger und drei weitere Verbände und Organisationen eine Stellungnahme ein- gereicht.

Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer begrüsst die vorgeschlagenen Änderungen. Die detaillierten Rückmeldungen sind in den folgenden Kapiteln direkt bei den einzelnen Massnahmen aufgeführt.

2 Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich

2.1 Ressourcenausgleich

Unser Rat vertritt die Ansicht, dass der Ressourcenausgleich grundsätzlich funktio- niert und die gewünschte Wirkung erzielt (vgl. Wirkungsbericht 2017). Im Ressour- cenausgleich schlagen wir kleinere Bereinigungen bei der Bemessungsgrundlage vor, welche die Quellensteuer und die Streichung der Regalien und der Liegen- schaftssteuer betreffen.

Auf die Bereinigung des Systemfehlers mit der zentrumsabhängigen Abschöpfung wollen wir vorerst verzichten, weil es im Zusammenhang mit den Massnahmen aus der AFR18 zu untragbaren finanziellen Auswirkungen bei den Gemeinden kommen würde.

2.1.1 Keine Berücksichtigung von Regalien

Die Regalien und die Konzessionsgebühren zählen erst seit 2013 zum Ressourcen- potenzial. Sie werden hälftig angerechnet. Die Komponente wurde damals ergänzt, weil es als ungerecht empfunden worden war, dass Gewinne eigener Gemeinde- werke zu den Nettovermögenserträgen zählten, während Konzessionsgebühren von Betrieben nicht dazuzählten. Der Ressourcenausgleich hing dadurch teilweise von der Verbuchungspraxis ab (s. Botschaft B 5 zum Entwurf einer Änderung des Ge- setzes über den Finanzausgleich vom 17. Mai 2011, in: KR 2011 S. 911).

Erträge aus Regalien werden im Harmonisierten Rechnungslegungsmodell 1 (HRM1) auf der gleichen Kontenart verbucht wie die Erträge aus Konzessionsge- bühren (Kontenart 410). Darum zählen seit 2013 auch die Regalien zu 50 Prozent zum Ressourcenpotenzial, obwohl nur beabsichtigt gewesen war, die Konzessions- gebühren zu erfassen. Mit der Einführung des Harmonisierten Rechnungslegungs- modells 2 (HRM2), das die Regalien und die Konzessionen separat ausweisen wird, soll dies korrigiert werden. Die Regalien sollen nicht mehr zum Ressourcenpotenzial zählen.

Weil die Regalien unter HRM1 nicht separat ausgewertet werden können, können die finanziellen Auswirkungen, die durch die Nichtberücksichtigung entstehen, nicht

modelliert werden. Regalien entstehen in den Luzerner Gemeinden hauptsächlich aus der Jagdpacht. Für den Finanzausgleich sind sie finanziell nicht bedeutend. Eine Nichtberücksichtigung wird zu kaum merklichen Veränderungen im Finanzausgleich führen.

Ergebnis der Vernehmlassung: Es gab keine kritischen Stimmen zu dieser Massnahme.

2.1.2 Streichung Nennung Liegenschaftssteuer

Die Liegenschaftssteuer wurde im Kanton Luzern 2015 abgeschafft. Entsprechend ist die Liegenschaftssteuer auch bei den Ertragsquellen des Ressourcenpotenzials nicht mehr zu nennen. Diese Änderung soll nicht als Methodenwechsel gelten, das heisst keine Auswirkungen auf die Besitzstände bereits erfolgter Fusionen haben. Die Änderung hat keine finanziellen Auswirkungen.

Ergebnis der Vernehmlassung: Es gab keine kritischen Stimmen zu dieser Massnahme.

2.2 Lastenausgleich

Aus den Analysen im Wirkungsbericht (vgl. dort Kap. 4) geht hervor, dass der Lastenausgleich die erwünschte Ausgleichswirkung zeitigt. In zwei Lastenausgleichsgewässern sieht unser Rat jedoch Handlungsbedarf:

1. Beim Bildungslastenausgleich soll die Koppelung mit den Ressourcen der Gemeinden aufgehoben werden.
2. Beim Infrastrukturlastenausgleich sind die beiden Indikatoren neu zu gewichten.

2.2.1 Entkoppelung des Bildungslastenausgleichs vom Ressourcenausgleich

Für die Berechnung der Ausgleichszahlungen wird neben dem Index der Schülerintensität auch der Ressourcenindex verwendet (§ 6 FAV). Gemeinden mit einem Ressourcenindex über 100 Prozent – das heisst ihr Ressourcenpotenzial pro Kopf liegt über dem kantonalen Mittel – haben keinen Anspruch auf Bildungslastenausgleich, auch wenn sie überdurchschnittlich hohe Schülerzahlen aufweisen (2018: 6 Gemeinden). Gemeinden mit einem Ressourcenindex zwischen 90 und 100 Prozent erhalten einen linear reduzierten Beitrag (2018: 9 Gemeinden). Bereits im Rahmen der Wirkungsberichte 2005, 2009 und 2013 wurde festgehalten, dass die Koppelung der Anspruchsberechtigung an den Ressourcenindex systemfremd ist, da Ressourcen und Lasten vermischt werden, und daher abgeschafft werden sollte. Mit der heutigen Ausgestaltung des Bildungslastenausgleichs werden die überdurchschnittlichen Kosten der ressourcenschwachen Gemeinden überproportional ausgeglichen. Unser Rat schlägt auch mit dem aktuellen Wirkungsbericht 2017 vor, den Bildungslastenausgleich vom Ressourcenindex zu entkoppeln.

Systemgegeben treffen die negativen Kostenfolgen ausnahmslos die ressourcenschwächeren Gemeinden. Die ressourcenstärkeren Gemeinden gewinnen.

Die Änderung erfordert eine Anpassung der Verordnung über den Finanzausgleich in § 6 Absätze 4 und 5. Eine Gesetzesanpassung ist nicht nötig.

Ergebnis der Vernehmlassung: Die Änderung wird von einer grossen Mehrheit befürwortet. Vier Gemeinden sprechen sich gegen die Änderung aus. Sie begründen

ihre Haltung damit, dass gleichzeitig auch die einheitliche Abschöpfung im Ressourcenausgleich eingeführt werden sollte oder dass zur Entlastung der ressourcen-schwachen Gemeinden die Mindestausstattung erhöht werden sollte.

2.2.2 Neue Gewichtung Indikatoren Bebauungsdichte und Arbeitsplatzdichte

Zentrumslasten sind besonders in Gemeinden von Bedeutung, die durch eine hohe Bebauungsdichte charakterisiert sind. Gemeinden, die zwar eine hohe Arbeitsplatzdichte aufweisen, jedoch keine hohe Bebauungsdichte, erhalten nach geltendem Recht zwar Infrastrukturlastenausgleich, weisen aber keine überdurchschnittlichen Kosten im Infrastrukturbereich aus. Da sich der im Finanzausgleich 2013 erstmals angewendete Indikator Bebauungsdichte bewährt hat und er die überdurchschnittlichen Lasten gut abbildet, soll sein Gewicht verstärkt werden. Die zentrale Rolle der Arbeitsplatzdichte als Indikator mit dem bisher höheren Gewicht lässt sich aus den vorliegenden Resultaten dagegen nicht begründen. Das Gewicht soll verringert werden. Der Indikator Bebauungsdichte soll neu mit 70 Prozent (heute 25 %) und der Indikator Arbeitsplatzdichte mit 30 Prozent (heute 75 %) berücksichtigt werden.

Gemeinden mit einer hohen Bebauungsdichte erhalten künftig mehr Geld aus dem Infrastrukturlastenausgleich. Insgesamt bleibt die Dotierung des Infrastrukturlastenausgleichs gleich hoch. Die neue Gewichtung führt zu Verschiebungen von knapp 630'000 Franken zwischen den Gemeinden. Diese Verschiebungen kommen der Stadt Luzern mit 250'000 Franken, aber auch Emmen, Kriens, Horw, Ebikon und Wolhusen zugute (pro Kopf beträgt der Mehrertrag allerdings jeweils nur ein paar Franken). Mehr belastet wird in erster Linie die Gemeinde Sursee, die 390'000 Franken weniger aus dem Infrastrukturlastenausgleich erhält. Weitere Gemeinden mit hoher Arbeitsplatzdichte wie Altishofen und Dierikon erhalten ebenfalls weniger aus diesem Topf. Pro Kopf beträgt die Einbusse bei allen dreien gut 40 Franken.

Die Änderung erfordert eine Anpassung der Verordnung über den Finanzausgleich in § 8 Absatz 1. Eine Gesetzesanpassung ist nicht nötig.

Ergebnis der Vernehmlassung: Eine Gemeinde hält die vorgeschlagene Gewichtung für zu schwach begründet. Ansonsten gibt es keine kritischen Stimmen zur vorgeschlagenen Massnahme.

2.3 Besitzstandregelung

Mit der Besitzstandwahrung bei Gemeindefusionen werden zwei Ziele verfolgt: Erstens sollen allfällige negative Auswirkungen einer Fusion auf die Beitragszahlungen im Finanzausgleich während einer bestimmten Zeit aufgefangen und damit Hindernisse für Strukturanpassungen beseitigt werden. Zweitens sollen die Gemeinden in der Vorbereitung der Fusion finanzielle Planungssicherheit erhalten.

Die Berechnung des Besitzstandes wurde in den bisherigen Wirkungsberichten als kompliziert und schwer nachvollziehbar bezeichnet. Für bereits vollzogene Fusionen kann die Berechnungsmethodik nicht nachträglich geändert und vereinfacht werden, da sich dies nicht mit der Besitzstandgarantie vereinbaren liesse. Für zukünftige Fusionen soll hingegen eine einfachere Regelung eingeführt werden.

2.3.1 Vereinfachte Berechnungsmethode der Besitzstandswahrung bei zukünftigen Fusionen

Im Rahmen des Wirkungsberichtes 2013 und in der Vernehmlassung zur daraus entstandenen Gesetzesvorlage bestand ein breiter Konsens, dass die Berechnungsmethode des Besitzstandes wie folgt vereinfacht werden soll: Der Besitzstand soll im Jahr der Fusion sowohl im Ressourcen- als auch im Lastenausgleich nach unveränderter Methodik berechnet werden. Der Anspruch auf Besitzstand wird also nicht grundsätzlich verändert. Danach soll der Besitzstand aber neu als Betrag in Franken während der sechsjährigen Dauer der vollen Besitzstandswahrung absolut unverändert bleiben und wie bisher im siebten Jahr um die Hälfte reduziert werden. Bisher wurde der Betrag jährlich der Entwicklung des kantonalen Ressourcenpotenzials pro Einwohner und Einwohnerin sowie der Bevölkerungszahl der Fusionsgemeinde (im Ressourcenausgleich) beziehungsweise der Dotierung des Lastenausgleichsgefässes angepasst. Die vorgeschlagene Massnahme vereinfacht die Berechnung und erhöht die Planungssicherheit. Die finanziellen Auswirkungen für zukünftig fusionierende Gemeinden sind gering. Bereits vollzogene Fusionen sind von den Veränderungen nicht betroffen.

Auch bei Methodenwechseln soll der Besitzstand in Zukunft als fixer Betrag unverändert bleiben. Der sogenannte Besitzstand Methodenwechsel, der bei Änderungen am Finanzausgleichssystem entstehen kann, soll abgeschafft werden. Bislang wurde fusionierten Gemeinden während der Dauer der Besitzstandswahrung ein Ausgleich für Verluste gewährt, die sich aus Änderungen der gesetzlichen Grundlagen ergeben haben. Unter gewissen Voraussetzungen wurde umgekehrt auch ein Abzug für Gewinne aus solchen Methodenwechseln verrechnet. Fusionierte Gemeinden waren dadurch in gewisser Weise abgeschirmt vor Gesetzesänderungen, was historisch im Zusammenhang mit der schrittweisen Einführung der einheitlichen Mindestausstattung von Bedeutung war. Zugleich wurde dadurch aber die Steuerbarkeit des Systems eingeschränkt. Der Besitzstand Methodenwechsel verhindert, dass eine fusionierte Gemeinde während der Dauer der Besitzstandswahrung gegenüber dem Zustand ohne Fusion gleichgestellt ist, denn der Methodenwechsel hätte die Gemeinde auch betroffen, wenn sie sich gegen eine Fusion entschieden hätte. Gewinne und Verluste aus Methodenwechseln haben also keinen ursächlichen Zusammenhang mit Fusionen. Diese sollten daher auch nicht über die Besitzstandswahrung verhindert werden. Von der Abschaffung des Besitzstandes Methodenwechsel sind die bereits vollzogenen Fusionen nicht betroffen. Diese Massnahme führt zu einer stark verbesserten Transparenz und Nachvollziehbarkeit im System des Luzerner Finanzausgleichs.

Die finanziellen Auswirkungen lassen sich im Voraus nicht beziffern: Sie sind abhängig von den in Zukunft umgesetzten Fusionsprojekten und heute noch nicht absehbaren Methodenwechseln im nächsten Jahrzehnt. Die Auswirkungen sind von Wechselwirkungen zwischen diesen Faktoren abhängig. Sie können sowohl zugunsten als auch zuungunsten der fusionierenden Gemeinde ausfallen.

Weil die Methodik für bereits fusionierte Gemeinden nicht geändert werden kann, sind während einer Übergangsfrist zwei verschiedene Berechnungsmethoden anzuwenden. Mittelfristig können aber eine bedeutende Vereinfachung des Systems und eine höhere Transparenz und Planungssicherheit für die Gemeinden erreicht werden.

Die Vereinfachung erfordert eine Anpassung der Verordnung über den Finanzausgleich (§18 FAV), jedoch nicht des Gesetzes über den Finanzausgleich. Die Übergangsfrist dauert nach heutigem Stand bis 2026, wenn letztmals Besitzstände nach heutigem Recht für bereits erfolgte Fusionen ausbezahlt werden.

Ergebnis der Vernehmlassung: Es gab keine kritischen Stimmen zur vorgeschlagenen Änderung.

Weil die Besitzstände für die auf den 1. Januar 2020 zu vollziehende Fusion zwischen Altishofen und Ebersecken nach neuem Recht berechnet werden sollen, wird unser Rat die entsprechende Verordnungsänderung vor dem 1. Januar 2019 in Kraft setzen.

2.4 Verfahren Finanzausgleich

2.4.1 Verlängerung Evaluationszeitraum

§ 1 Absatz 2 FAG verlangt, dass unser Rat Ihrem Rat alle vier Jahre einen Bericht über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs unterbreitet und allenfalls Massnahmen vorschlägt. Dieser Evaluationszeitraum soll auf sechs Jahre verlängert werden. In den ersten Jahren nach der Einführung des neuen Finanzausgleichssystems im Jahr 2003 waren ein enges und zeitnahes Monitoring und eine regelmässige intensive Evaluation sinnvoll, um rasch auf neue Erkenntnisse reagieren und das System weiterentwickeln zu können. Das Instrument des Wirkungsberichtes hat sich dafür bewährt. Die zeitnahe Berichterstattung hat jedoch auch den Nachteil, dass die Auswirkungen der jeweils unmittelbar vorhergehenden Gesetzesrevision noch kaum sichtbar sind. Zugleich ist der Änderungsbedarf am Finanzausgleichssystem heute geringer als in dessen Anfangsphase. Das System des Finanzausgleichs hat sich gefestigt und zeichnet sich nun durch grössere Beständigkeit und damit auch durch höhere Planungssicherheit aus. Neben einer besseren Datengrundlage aus der verlängerten Berichterstattungsperiode sprechen auch geringere Kosten, eine höhere Systemstabilität und bessere mittelfristige Planungsgrundlagen für die Gemeinden für einen längeren Rhythmus der Berichterstattung an Ihren Rat.

Aus den genannten Gründen soll die Periodizität der Wirkungsberichte und allfälliger sich daraus ergebender Gesetzesrevisionen, wie bereits im Wirkungsbericht 2013 vorgeschlagen, von vier auf sechs Jahre verlängert werden. Falls Ihr Rat dennoch schon früher einen Zwischenbericht wünscht, kann er einen solchen verlangen.

Die Änderung erfordert eine Anpassung des Gesetzes (§ 1) und der Verordnung (§ 2) über den Finanzausgleich.

Ergebnis der Vernehmlassung: Vier Gemeinden, die SP und der Luzerner Gewerkschaftsbund wollen den Evaluationszeitraum von vier Jahren beibehalten, weil bei den Gemeinden vor allem mit HRM2 viel im Umbruch sei. Alle anderen 56 Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer begrüssen die Verlängerung des Evaluationsrhythmus.

2.4.2 Rechtsmittel

Gemäss § 18 FAG sind die Verfügungen des zuständigen Departementes auf kantonaler Ebene nur mit Verwaltungsbeschwerde bei unserem Rat anfechtbar. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid unseres Rates ist ausgeschlossen. In der Botschaft B 108 über die Totalrevision des Gesetzes über den direkten

Finanzausgleich vom 25. September 2001 wurde dazu festgehalten, dass offen sei, ob die mit der Justizreform des Bundes eingeführte Rechtsweggarantie Auswirkungen auf das in § 18 FAG vorgesehene Rechtsmittel haben werde. Bei Inkrafttreten der Justizreform des Bundes müsse die Kompatibilität überprüft werden (vgl. GR 2002 S. 102). Inzwischen wurde der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom Bundesgericht im Urteil 2C_761/2012 vom 12. April 2013 mit Verweis auf die Rechtsweggarantie als unzulässig bezeichnet. Bei der Festlegung der jährlichen Finanzausgleichsleistungen handle es sich nicht um einen vorwiegend politischen Entscheidung, bei dem die Kantone auf eine oberste gerichtliche Instanz verzichten dürften. Die Finanzausgleichsleistungen würden nicht nach politischer Zweckmässigkeit (Ermessen) von unserem oder Ihrem Rat gewährt, sondern gemäss den konkreten gesetzlichen Vorgaben im FAG und der FAV berechnet und vom Departement verfügt. Diese Entscheide seien daher justiziabel und unterlägen der Kontrolle durch ein kantonales Gericht. Das Gesetz sei entsprechend anzupassen, so das Bundesgericht. Somit ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nur noch im Bereich der besonderen Beiträge – mit Ausnahme der Pro-Kopf-Beiträge bei Fusionen – ausgeschlossen (vgl. dazu Botschaft B 28 zu den Entwürfen einer Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und eines Dekrets über die Äufnung eines Fonds für die besonderen Beiträge an die Gemeinden vom 27. Januar 2012, in: KR 2012 S. 532). Weiter soll ausdrücklich festgehalten werden, dass nicht nur Verfügungen, sondern auch Beschwerdeentscheide des zuständigen Departementes mit Verwaltungsbeschwerde bei unserem Rat angefochten werden können. Die Änderung erfordert eine Anpassung des Gesetzes über den Finanzausgleich in § 18 Absatz 1.

Ergebnis der Vernehmlassung: Es gab keine kritischen Stimmen zu diesem Änderungsvorschlag.

2.4.3 Ermöglichung nachträglicher Korrekturen

Nach Erlass der Beitragsverfügungen ist gemäss geltender Rechtslage eine Korrektur von fehlerhaften Finanzausgleichszahlungen nur nach den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Prinzipien zur Anpassung von fehlerhaften Verfügungen möglich. Der nachträglichen Veränderung der Finanzausgleichsverfügung steht in aller Regel der Vertrauensschutz entgegen. Der Bund hat beim nationalen Finanzausgleich nachträglich eine gesetzliche Korrekturregelung geschaffen. Eine solche Regelung ist für wesentliche Fehler auch für den Luzerner Finanzausgleich wünschenswert. In Anlehnung an die Bundesregelung soll sie sich an folgenden Eckpunkten orientieren:

- Das fehlerhafte Finanzausgleichsjahr wird mit den korrekten Daten neu berechnet. Anschliessend wird die Differenz zwischen korrekter Berechnung und fehlerhafter (verfügter) Berechnung festgestellt. Diese Differenz wird dann im Jahr, in dem die Korrektur stattfindet, mit der jährlichen Finanzausgleichszahlung verrechnet.
- Ein Fehler soll erst ab einer gewissen Wesentlichkeitsgrenze korrigiert werden: Erst wenn die Differenz bei einer Gemeinde mehr als 5 Franken pro Kopf und für eine Gemeinde insgesamt mindestens 10'000 Franken ausmacht, soll die Korrektur vorgenommen werden. Damit soll verhindert werden, dass wegen eines kleinen Fehlers, zum Beispiel wegen einer festgestellten Rundungsdifferenz, die sehr geringe Auswirkungen hat, mit grossem Aufwand eine Korrektur bearbeitet werden muss.
- Ein Fehler soll korrigiert werden können, wenn das vom Fehler betroffene Bemessungsjahr nicht mehr als fünf Jahre zurückliegt. Das heisst, ein Fehler kann

spätestens dann noch korrigiert werden, wenn das vom Fehler betroffene Bemessungsjahr zum letzten Mal zur Berechnung der Ausgleichszahlungen verwendet wird. Beispiel: Für den Finanzausgleich 2020 sind die Bemessungsjahre 2015–2017 massgebend. Wenn der Fehler bei Daten für das Bemessungsjahr 2015 passiert ist, wird er korrigiert. Werden ältere Fehler entdeckt, werden sie nicht mehr korrigiert.

- Die Fehlerkorrektur soll auf mehrere Jahre erstreckt werden können, weil die Korrektur in einem Jahr unter Umständen zu grossen Belastungen von Einzelgemeinden führt. Unser Rat soll nach Rücksprache mit dem VLG entscheiden können, ob die Fehlerkorrektur auf mehrere Jahre erstreckt wird.

Ergebnis der Vernehmlassung: Es gab keine kritischen Stimmen zu diesem Änderungsvorschlag.

2.5 Anpassung an neuen Kontenrahmen nach HRM2

Mit der Umstellung der Rechnungslegung der Gemeinden auf das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2 ist eine Anpassung der rechtlichen Bestimmungen an die Begrifflichkeiten und die neuen Kontenrahmen des neuen Rechnungslegungsstandards nötig.

Im Rahmen der Einführung des Gesetzes über den Finanzaushalt der Gemeinden (FHGG) vom 20. Juni 2016 werden fünf sogenannte Testgemeinden das Rechnungsjahr 2018 erstmals nach HRM2 abschliessen. Die übrigen Gemeinden folgen erstmals im Rechnungsjahr 2019. Damit ergibt sich für den Finanzausgleich eine mehrere Jahre dauernde Übergangsphase, die in Tabelle 1 dargestellt ist.

<i>Rechnungsjahr</i>	<i>Rechnungslegungsmodell</i>	<i>Zeitpunkt der Erhebung des Ressourcenpotenzials</i>	<i>Zeitpunkt erste Verwendung für Berechnung FA</i>	<i>Verwendung für FA der Jahre</i>
2017	HRM1 (alle Gemeinden)	2018	2020	2020–2022
2018	HRM2 (Pilotgemeinden) HRM1 (übrige)	2019	2021	2021–2023
2019	HRM2 (alle Gemeinden)	2020	2022	2022–2024

Tab. 1: Übergangsphase HRM1 zu HRM2

Die Finanzausgleichsleistungen 2020 werden die letzten sein, die vollständig mit den Daten nach HRM1 berechnet werden. Für das Finanzausgleichsjahr 2024 wird das Ressourcenpotenzial erstmals vollständig nach HRM2 berechnet. In den Finanzausgleichsjahren 2021–2023 finden beide Rechnungslegungsstandards Anwendung: 2021 nur bei den Testgemeinden, 2022 bei allen Gemeinden und 2023 nur bei den übrigen Gemeinden. Ungeachtet des unterschiedlichen Rechnungslegungsmodells wird der Dreijahresdurchschnitt gebildet, um das Ressourcenpotenzial zu bestimmen.

Die Anpassungen an HRM2 sollen keine Auswirkungen auf die Finanzausgleichsleistungen an und von Gemeinden haben, weil die Testgemeinden sonst ein Jahr früher als die übrigen Gemeinden davon betroffen und dadurch entweder besser oder schlechter gestellt wären. Bei fusionierten Gemeinden ist zudem zu berücksichtigen, dass ihr Besitzstand nach dem zum Fusionszeitpunkt geltenden Recht gewährleistet werden muss. Der Besitzstand wird berechnet aus einem Vergleich der

Finanzausgleichszahlungen für dasselbe Jahr nach altem und neuem Recht. Da solche Daten bei der Umstellung auf HRM2 nicht existieren werden (keine parallele Buchführung, verschiedene Umstellungszeitpunkte), wäre die korrekte Berechnung des Besitzstandes nicht möglich. Durch eine Anpassung an HRM2, die für alle Gemeinden ohne finanzielle Auswirkungen ist, kann der Anforderung der Besitzstandswahrung Rechnung getragen und zugleich auf die Berechnung eines Besitzstandes Methodenwechsel verzichtet werden.

Die Anpassung an den neuen Kontenrahmen soll gemäss Tabelle 2 erfolgen. Damit stimmt die Berechnung des Ressourcenpotenzials nach HRM1 und nach HRM2 weitestgehend überein.

<i>Komponente Ressourcenpotenzial nach HRM1</i>	<i>Komponente Ressourcenpotenzial nach HRM2</i>	<i>Bemerkungen</i>
Ordentliche Gemeindesteuer 400.10 / 400.20	Einkommens- und Gewinnsteuern, Vermögens- und Kapitalsteuern 4000.00 / 4000.10 4001.00 / 4001.10 4010.00 / 4010.10 4011.00 / 4011.10	Unverändert bei mittlerem Steuerfuss
nachtr. Vermögenssteuern 400.15	abgeschafft	400.15 wurde abgeschafft
Sondersteuer auf Kapitalauszahlungen 400.16	Sondersteuer auf Kapitalauszahlungen 4009.20	
Quellensteuer 400.30	Quellensteuer 4002	
Steuererträge von beschränkt steuerpflichtigen natürlichen Personen (Abzug von 50 %)	unverändert	Nicht in Buchhaltung ersichtlich, wie bisher separate Datenerhebung aus LuTax
Nachsteuern und Steuerstrafen, 400.40	Nachsteuern und Steuerstrafen 4009.00, 4019.00	
Sondersteuern 402.01, 402.02, 403.01, 404, 405.01	Sondersteuern 4008.00, 4021.00, 4022.00, 4023.00, 4024.00	Liegenschaftssteuern (4021) sollen weggelassen werden, Zeitpunkt der Änderung ist aber unabhängig von der Umstellung auf HRM2 (s. Kap. 2.1.2) Laufnummer deshalb, weil neues Konto 4022.1 (Mehrwertabgabe) nicht zu erfassen ist.
Regalien und Konzessionen, 410 zu 50 %	Regalien und Konzessionen 4100, 4120, 4810, 4811 zu 50 %	Regalien (4100, 4810) sollen weggelassen werden, Zeitpunkt der Änderung ist aber unabhängig von der Umstellung auf HRM2 (s. Kap. 2.1.1)

Vermögenserträge ohne Buchgewinne, d.h. Kontenart 42 ohne 424	Sachgruppen 44, 4840 ohne 441, 444, 4490, 4495	Wie bisher werden Gewinne aus Veräusserung von Finanzvermögen separat erhoben, daher hier abgezogen; ebenso nicht realisierte Gewinne.
Passivzinsen, d.h. Kontenart 32	Sachgruppe 34, 3840 ohne 341, 344	
Aufwand und Ertrag Liegenschaften Finanzvermögen, d.h. Nettoergebnis Funktion 941-949 ohne Kontenarten 32, 42, 38, 48, 396, 496	Nettoergebnis Funktion ohne 34, 341, 344, 35, , 387, 389, 394, 398, 3840, 40, 41, 44, 45, 481, 489, 494, 498, 4840	Unter anderem müssen hier Positionen abgezogen werden, die bereits anderswo ins Ressourcenpotenzial einfließen (Doppelzählung vermeiden).
Gewinne aus Veräusserung von Liegenschaften und anderen Anlagen des Finanzvermögens	unverändert	Nicht in Buchhaltung ersichtlich, wie bisher separate Datenerhebung durch Finanzaufsicht Gemeinden
Korrekturanweisungen	unverändert	Wie bisher separat bei Bedarf (Finanzaufsicht Gemeinden)
Steuerfuss	unverändert	Wie bisher separate Erhebung Lustat
Keine Kontonummer für den Gemeindeanteil an der Motorfahrzeugsteuer	Keine Kontonummer vorgesehen für den Gemeindeanteil an der Motorfahrzeugsteuer	Wie bisher separate Erhebung Lustat

Tab. 2: Komponenten des Ressourcenpotenzials nach HMR1 und HRM2

Der Zeitpunkt der erstmaligen Anwendung der Kontenrahmen nach HRM2 bei den Testgemeinden und den übrigen Gemeinden wird in den Übergangsbestimmungen zur vorliegenden Änderung des FAG bestimmt.

Schliesslich müssen die nachstehenden neuen Begriffe in § 4 Absatz 6 FAG nachvollzogen werden.

HRM1	HRM2
Vermögensertrag	Finanzertrag
Passivzinsen	Finanzaufwand

Tab. 3: Begriffe unter HRM1 und neue Begriffe unter HRM2

Abgesehen von der erwähnten Änderung in § 4 Absatz 6 FAG betreffen die Anpassungen ausschliesslich Verordnungsrecht (insbes. Anhang 6).

Ergebnis der Vernehmlassung: Es gab keine kritischen Stimmen zu diesem Änderungsvorschlag.

3 Der Erlassentwurf im Einzelnen

Für die Umsetzung der beschriebenen Änderungen im System des Finanzausgleichs sind sowohl das Gesetz über den Finanzausgleich als auch die zugehörige Verordnung anzupassen. Die Anpassungen im Ressourcenausgleich (Regalien, Liegenschaftssteuer), die neue Periodizität der Wirkungsberichte, die Anpassung der Rechtsmittel, die Möglichkeit für Korrekturen und die Anpassungen infolge HRM2 erfordern Gesetzesänderungen. Die Änderungen im Lastenausgleich (Bildungslastenausgleich, Infrastrukturlastenausgleich) und bei der Besitzstandwahrung haben hingegen nur Anpassungen in der Verordnung zur Folge.

Gesetz über den Finanzausgleich (SRL Nr. 610)

§ 1 Absatz 2

Unser Rat soll Ihrem Rat neu alle sechs statt wie bisher alle vier Jahre einen Wirkungsbericht vorlegen müssen. Entsprechend ist dieser Absatz anzupassen.

Da die Teilrevision des Gesetzes auf den 1. Juni 2020 in Kraft treten soll, wird der erste Wirkungsbericht nach neuem Zyklus im Jahr 2024 auf der Basis der Daten des Rechnungsjahres 2022 vorgelegt werden können. Dies wird in einer Übergangsbestimmung festgehalten (vgl. § 20a Abs. 2 FAG [neu]).

Im Übrigen verweisen wir auf die Ausführungen in Kapitel 2.4.1

§ 4 Absätze 2 und 5

Erträge aus Regalien werden nach HRM1 auf der gleichen Kontenart verbucht wie die Erträge aus Konzessionsgebühren (Kontenart 410). Darum zählen seit 2013 auch die Regalien zu 50 Prozent zum Ressourcenpotenzial, obwohl nur beabsichtigt gewesen war, die Konzessionsgebühren zu erfassen. Mit der Einführung von HRM2, das die Regalien und die Konzessionen separat ausweisen wird, soll dies korrigiert werden. Die Regalien sollen nicht mehr zum Ressourcenpotenzial zählen. Entsprechend sind die Absätze 2h und 5 anzupassen.

Die Liegenschaftssteuer wurde im Kanton Luzern im Jahr 2015 abgeschafft. Entsprechend ist Absatz 2c aufzuheben und damit die Liegenschaftssteuer als Ertragsquelle des Ressourcenpotenzials zu streichen. Diese Änderung ist kein Methodenwechsel, das heisst, sie hat keine Auswirkungen auf die Besitzstände bereits erfolgter Fusionen.

§ 4 Absatz 6

Mit der Umstellung der Rechnungslegung der Gemeinden auf HRM2 ist diese Bestimmung an die Begrifflichkeiten der neuen Kontenrahmen anzupassen. Der Begriff Vermögensertrag wird ersetzt durch Finanzertrag. Der Begriff Passivzinsen wird ersetzt durch Finanzaufwand.

§ 17a (neu)

Mit § 17a wird die gesetzliche Grundlage geschaffen, um nachträglich fehlerhafte Finanzausgleichszahlungen zu korrigieren (vgl. Kap. 2.4.3).

§ 18 Absatz 1

Der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Rechtsmittelentscheide des Regierungsrates in Sachen innerkantonalen Finanzausgleich ist gemäss Urteil des Bundesgerichtes 2C_761/2012 vom 12. April 2013 unzulässig. Bei der Festlegung der jährlichen Finanzausgleichsleistungen handelt es sich gemäss diesem Urteil nicht um einen vorwiegend politischen Entscheid, bei dem die Kantone auf eine oberste gerichtliche Instanz verzichten dürfen. Das Gesetz ist deshalb entsprechend anzupassen (vgl. Ausführungen in Kap. 2.4.2).

Das Departementssekretariat des Finanzdepartementes (Abteilung Finanzaufsicht Gemeinden) erlässt die Verfügungen nach § 3 Absatz 2 und Anhang 6 FAV. Die Verfügungen sind beim Finanzdepartement anfechtbar. Die Beschwerdeentscheide des Departementes sollen an unseren Rat weitergezogen werden können, damit

alle Entscheide im Bereich Finanzausgleich von der gleichen Behörde überprüft werden können.

§ 20a (neu)

Die neuen Begriffe nach HRM2 sind für die Testgemeinden ab dem Rechnungsjahr 2018 und für die übrigen Gemeinden ab dem Rechnungsjahr 2019 relevant. Das heisst, für die Finanzausgleichsjahre 2021 bis 2023 sind im Finanzausgleich sowohl die Begriffe nach HRM1 als auch nach HRM2 relevant. Dies wird in einer Übergangsbestimmung festgehalten.

Weiter wird in Absatz 2 festgelegt, dass der nächste Wirkungsbericht spätestens im Jahr 2024 vorzulegen ist. Ihr Rat kann bei Bedarf schon früher einen Bericht verlangen. Auch der erste Wirkungsbericht zur AFR18 ist im Jahr 2024 fällig. Da der Finanzausgleich durch die AFR18 massgebliche Änderungen erfährt, ist es sinnvoll, diese beiden Wirkungsberichte aufeinander abzustimmen.

4 Kosten und Finanzierung

Die in der Botschaft geschilderten Anpassungen im Finanzausgleich haben für den Kanton keine direkten finanziellen Auswirkungen. Durch die Verlängerung des Evaluationszeitraums von vier auf sechs Jahre ist ein tieferer Verwaltungsaufwand zu erwarten.

Wie unter Kapitel 1.2.5 beschrieben, beinhaltet auch die AFR18 Massnahmen im Finanzausgleich. Die finanziellen Auswirkungen dieser Massnahmen werden in der Botschaft zur AFR18 beschrieben. In der Globalbilanz, die der AFR18 im Anhang beiliegt, sind die finanziellen Auswirkungen aller Massnahmen (aus der AFR18-Botschaft und der vorliegenden Botschaft) abgebildet.

5 Terminplan

Die Beratung in Ihrem Rat ist zusammen mit dem Mantelerlass AFR18 für die Dezembersession 2018 und die Januarsession 2019 vorgesehen. Die Änderungen unterstehen dem fakultativen Referendum. Das Inkrafttreten der neuen Bestimmungen ist auf den 1. Januar 2020 vorgesehen. Entsprechend soll das Finanzausgleichsjahr 2020 bereits nach den neuen Regeln berechnet werden. Deshalb ist bis spätestens 30. Juni 2019 (Versandzeitpunkt für die Verfügungen des Finanzausgleichs 2020) Rechtssicherheit zu schaffen.

6 Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf einer Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich 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 den Finanzausgleich (FAG)

Änderung vom [Datum]

Betroffene SRL-Nummern:

Neu: –
Geändert: 610
Aufgehoben: –

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

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

beschliesst:

I.

Gesetz über den Finanzausgleich (FAG) vom 5. März 2002¹ (Stand 1. Januar 2013) wird wie folgt geändert:

§ 1 Abs. 2 (geändert)

² Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat² alle sechs Jahre einen Bericht über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs und schlägt allenfalls Massnahmen vor.

§ 4 Abs. 2, Abs. 5 (geändert), Abs. 6 (geändert)

² Für die Berechnung des Ressourcenpotenzials der Gemeinden werden die folgenden Ertragsquellen berücksichtigt:

- c. *aufgehoben*
- h. *(geändert)* die Konzessionsgebühren,

⁵ Die Konzessionsgebühren gemäss Absatz 2h werden bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials zur Hälfte berücksichtigt.

⁶ Die Nettovermögenserträge gemäss Absatz 2i werden ermittelt, indem vom Finanzertrag der Aufwand für Liegenschaften des Finanzvermögens und der Finanzaufwand abgezogen werden. Als Finanzertrag gelten Aktivzinsen und andere Erträge aus den Geld- und Kapitalanlagen des Finanz- und Verwaltungsvermögens, inklusive abgelieferter Gewinne der unselbständigen eigenen Anstalten sowie Liegenschaftserträgen des Finanz- und Verwaltungsvermögens. Gewinne aus der Veräusserung von Anlagen des Finanzvermögens werden zur Hälfte berücksichtigt. Diese Zurechnung erfolgt erstmals im Finanzausgleich 2015 mit den Gewinnen aus der Veräusserung von Anlagen des Finanzvermögens aus dem Jahr 2012. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

§ 17a (neu)

Nachträgliche Korrektur

¹ Das zuständige Departement korrigiert fehlerhafte Finanzausgleichsleistungen nachträglich, wenn der Fehler

- a. auf einer unrichtigen Erfassung, Übermittlung oder Verarbeitung der Daten beruht,
- b. Werte der Bemessungsjahre für laufende oder künftige Bezugsjahre betrifft und
- c. für eine Gemeinde mit erheblichen finanziellen Auswirkungen verbunden ist.

² Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten in der Verordnung.

¹ SRL Nr. [610](#)

² Gemäss Änderung vom 28. April 2008, in Kraft seit dem 1. August 2008 (G 2008 256), wurde in den §§ 1 und 12 die Bezeichnung «Grosser Rat» durch «Kantonsrat» ersetzt.

§ 18 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Verfügungen und Beschwerdeentscheide des zuständigen Departementes können mit Verwaltungsbeschwerde angefochten werden.

§ 20a (neu)

Übergangsbestimmung der Änderung vom ...

¹ Die Berechnung des Ressourcenpotenzials gemäss den Kontenrahmen nach § 47 des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG) vom 20. Juni 2016³ erfolgt für die Testgemeinden gemäss § 71 FHGG ab dem Rechnungsjahr 2018, für die übrigen Gemeinden ab dem Rechnungsjahr 2019.

² Der nächste Bericht über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs gemäss § 1 Absatz 2 ist zusammen mit dem Wirkungsbericht zur Aufgaben- und Finanzreform 18 zu erstellen. Der Regierungsrat unterbreitet ihn dem Kantonsrat spätestens im Jahr 2024.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

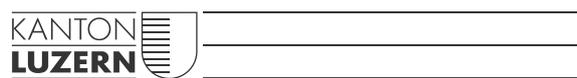
IV.

Die Änderung tritt am 1. Januar 2020 in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates
Die Präsidentin:
Der Staatsschreiber:

³ SRL Nr. [160](#)



Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch