



KANTONSRATSPROTOKOLL

Sitzung vom 18. Mai 2020
Kantonsratspräsident Josef Wyss

A 169 Anfrage Meyer Jörg und Mit. über Gemeinde-Abweichungen bei der AFR18 / Finanzdepartement

Die Anfrage A 169, die Anfrage A 164 von David Roth über massive Fehler bei den Berechnungen zur AFR18 und die Motion M 162 von David Roth über die Kompensation der Fehlberechnungen im Rahmen der AFR18 werden als Paket behandelt. Jörg Meyer ist mit der Antwort des Regierungsrates nicht zufrieden und verlangt Diskussion. David Roth ist mit der Antwort des Regierungsrates nicht zufrieden und verlangt Diskussion. Folgende Anträge liegen zur Motion M 162 vor: Der Regierungsrat beantragt Ablehnung. Heidi Scherer beantragt teilweise Erheblicherklärung.

Jörg Meyer: Ich bin nicht zufrieden mit den Antworten der Regierung zu den Gemeinde-Abweichungen bei der Aufgaben- und Finanzreform 18 (AFR18). Wenn man gewollt hätte, dann hätte man die Fragen vertiefter beantworten können. Ich kann nachvollziehen, dass die Regierung bei diesem umstrittenen Thema nicht zu viel informieren möchte, finde dies aber schade, denn ich glaube, gerade hier wäre Transparenz etwas, was zur Vertrauensbildung beitragen würde. Wir werden heute noch über den Planungsbericht über die politische Kultur und das Vertrauen informiert. Was kritisiere ich im Wesentlichen? Die Regierung sagt, die AFR-Globalbilanzen seien ein theoretisches Konstrukt, es gäbe keine direkten Vergleichsmöglichkeiten mit dem, was nachher in den Gemeinden effektiv passiere. Dies ist vielleicht theoretisch richtig. Aber in der politischen Praxis wurden solche Zahlen verwendet, um zu zeigen, dass sich nicht viel ändern würde. Jetzt, wo es eben anders gekommen ist, sagt man, das sei nie etwas Reales gewesen. Ich habe Zweifel an dieser Argumentationstaktik. Ich würde es begrüßen, wenn nicht nur die Begleitgruppe mit Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertretern, sondern auch die zuständige Kommission Wirtschaft und Abgaben (WAK) im Sinn der Vertrauensbildung in diesen Prozess regelmässig mit einbezogen würde. Ein allfälliger Wirkungsbericht wird zuerst auch in der WAK beraten werden. Zur letzten Frage: Es gibt Steuererhöhungen mit explizitem Bezug auf die AFR18. Mehrere Gemeinden haben dies gemacht und konnten die Gründe dafür plausibel erläutern. Die Regierung sagt, sie verfüge standardmässig über kein solches Monitoring. Dies ist für mich ein gutes Beispiel, dass mit wenig Aufwand der zuständigen Fachpersonen im Finanzdepartement ein E-Mail an die Gemeinden hätte verschickt werden können. So wäre ein solches Monitoring simpel zu erstellen gewesen, was einen Transparenzbeitrag zu diesem umstrittenen Geschäft geleistet hätte. Aus diesen Gründen bin ich mit der Antwort der Regierung nicht zufrieden.

David Roth: Die Beantwortung der Anfrage ist zu wenig detailliert. Ich hoffe, dass sich die Bereitschaft noch erhöhen wird, die detaillierten Zahlen zu liefern. Die Geschichte der AFR18 ist eine Geschichte von Zahlen, mit denen so lange jongliert wurde, bis man keine vergleichbaren Grössen mehr hatte. Es ist vor allem auch eine Geschichte des Misstrauens zwischen den einzelnen Gemeinden und zwischen den Gemeinden und dem Kanton, das

diese Reform im Kanton ausgelöst hat. Es ist eine Geschichte der Intransparenz und der unklaren Zahlen. Das ist keine gute Basis, um weiterzufahren, und deshalb braucht es jetzt Transparenz und klare Vorgaben des Parlaments, welches bei der Erarbeitung der Vorlage praktisch ausgeschaltet wurde. So sollte man mit dem Parlament nicht umgehen. Aus diesem Grund haben viele Parlamentarierinnen und Parlamentarier gesagt, es müsse wieder neues Vertrauen entstehen, und die Zahlen der Regierung müssen auch einen Bezug zur Realität haben. Wir fordern den Regierungsrat dazu auf zuzusichern, dass es das klare Ziel dieses Wirkungsberichtes und neuer Massnahmen ist, dass die Fehlberechnungen korrigiert werden. In welche Richtung diese Fehlberechnungen gehen, das werden wir sehen. Dies ist das Anliegen von Vertretern eines breiten politischen Spektrums. Ich bitte Sie, zu diesem Anliegen zu stehen. Ich bitte Sie auch, in dieser Erarbeitung die Transparenz walten zu lassen. Transparenz bedeutet, dass man gegenüber dem Kantonsrat das Vorgehen offenlegt, was der Wirkungsbericht bezwecken soll und was das Versprechen an jene Gemeinden ist, die bei der AFR18 das Nachsehen hatten. Dies fordere ich in dieser Motion, und ich bitte Sie um Erheblicherklärung. Wir müssen in eine Richtung gehen, in der wir als Kantonsrat wieder von Anfang an den Auftrag einer Arbeitsgruppe des Regierungsrates steuern, sonst stehen wir am Schluss wieder vor einer Analyse, von der wir nicht wissen, was sie eigentlich bezwecken soll. So würde wieder Misstrauen entstehen.

Hans Lipp: Die Antworten der Regierung sind nachvollziehbar, zum heutigen Zeitpunkt kann man nicht mehr sagen. Ich werfe kurz einen Blick zurück: Am 19. Mai 2019 haben wir über die AFR18 und die STAF abgestimmt. Die Budgets der Gemeinden sind 2020 schlechter als in den Vorjahren, das ist Tatsache. Allerdings werden Budgets eher vorsichtig erstellt und sind zum Teil Schätzungen. Am 1. Januar 2020 sind die meisten Punkte der AFR18 in Kraft getreten. Das Gleiche gilt für das miteinander zusammenhängende kantonale und eidgenössische Steuergesetz. 60 Franken lautete die Zahl in der Globalbilanz 3 für die Zusatzbelastungen durch die AFR18, welche bei den Gemeinden pro Einwohner und Jahr nicht überstiegen werden sollte. Dafür gibt es einen Härteausgleich während sechs Jahren mit Bezahlenden und Bezüglern. Bereits heute Massnahmen zu ergreifen, wie in der Motion verlangt, wäre einerseits zu früh, andererseits auch nicht ganz seriös. Darum lehnen wir die Motion von David Roth ab. Mittel für allfällige Eventualitäten zurückzustellen bringt zum heutigen Zeitpunkt nichts. Es gilt ganz sicher die Jahresrechnung 2020 und allenfalls 2021 abzuwarten und dann erste Analysen zu machen. Der Wirkungsbericht sollte vorgezogen werden ins Jahr 2022 oder 2023. Auch die Jahresrechnung 2019 nach HRM wird gewisse Tendenzen aufzeigen. In den Zeitungen war zu lesen, dass die Gemeinden gut bis sehr gut abgeschlossen haben. Es gibt noch andere Gründe als die AFR18, welche zu Abweichungen führen konnten: Einwohnerzahlen, Schülerzahlen, Sozialhilfebezügler oder das Bundesgerichtsurteil in Sachen Prämienverbilligung. Die CVP lehnt die Motion ab.

Heidi Scherer: Die AFR18 wirft kritische Fragen zum Megaprojekt im Kanton Luzern auf. Der Regierungsrat beantwortet die gestellten Fragen zufriedenstellend; allerdings wird versucht, Begründungen zu liefern für Auswirkungen, die nichts mit der AFR18 zu tun haben. Dies reicht uns mittelfristig nicht. Es wäre aber völlig falsch, voreilige Schlüsse zu ziehen aufgrund von Budgetzahlen. Die Budgets der Gemeinden haben sich in der Vergangenheit oft als zu vorsichtig kalkuliert herausgestellt. Wird dies auch im Jahr 2020 so sein? Durch Corona und die beiden Gerichtsurteile zur IPV und zu den EL beziehungsweise zur ALV hat sich vieles verändert. Sicher ist es völlig verfrüht, mit einer Motion aufgrund von Budgetzahlen Gesetzesänderungen zu fordern. Ein Punkt bei der Beantwortung von Fragen bezüglich der Einflussfaktoren und der Auswirkungen der AFR18 auf die Gemeindefinanz hat uns aber aufhorchen lassen. Darin wird auf einen Bericht des VLG verwiesen, welcher offensichtlich Vorarbeit geleistet hat. Dieses Papier ist uns nicht bekannt, allenfalls den Gemeindevertreterinnen und -vertretern in diesem Saal. Wir erwarten, dass die Analyse der möglichen Auswirkungen der AFR18 auf Gemeindefinanz ebenfalls durch das Finanzdepartement gemacht wird und man sich nicht ausschliesslich auf den Bericht des VLG bezieht. Auch ein zweiter Punkt ist anzumerken: In der Antwort steht, dass für eine glaubwürdige Analyse mindestens zwei Rechnungsabschlüsse der Gemeinden nötig sind.

Für die Globalbilanzen, welche die Basis für AFR18-Massnahmen beziehungsweise Gegenfinanzierungen gebildet haben, wurde nur das Jahr 2016 angeschaut. Das ist nur begrenzt nachvollziehbar. Genau auf diesen Punkt mit nur einem Basisjahr wurde im Vorfeld der Abstimmung immer wieder hingewiesen. Betreffend der steuerlichen Auswirkungen der AFR18 wird die FDP die steuerliche Gesamtbelastung der Steuerzahlenden auf dem Radar behalten. Das Sondergesetz über den Steuerfussabtausch hat für das Jahr 2020 Gültigkeit, also genau ein Jahr lang. Im AFP ist aber schon der kantonale Steuerfuss bis ins Jahr 2023 mit 1,7 aufgeführt. Wenn einzelne Gemeinden jetzt schon Steuererhöhungen für 2021 ankündigen, dann müssen entsprechende Diskussionen umfassend geführt werden. Die AFR18 ist gemäss Botschaft so angelegt, dass die Massnahmen nicht zu einer höheren Gesamtbelastung führen. Eine Gesetzesanpassung aufgrund von Budgetzahlen zu fordern, ist unseriös. Die FDP-Fraktion lehnt die Motion ab.

Michèle Graber: Die GLP war von Anfang an gegen eine so ausgestaltete Aufgaben- und Finanzreform 18 und hat sich dagegen eingesetzt. Auf einige Probleme und Folgen haben wir immer wieder hingewiesen, und wir waren mit der Globalbilanz 3 nicht immer zufrieden. Wir haben einen einfachen und pragmatischen Lösungsansatz präsentiert, mit dem gewissen Dingen hätte entgegengewirkt werden können, welche jetzt in Kritik geraten sind. Trotzdem oder gerade deshalb lehnen wir die Motion von David Roth ab. Es bringt aus unserer Sicht nichts, die sogenannten Mehraufwände der Gemeinden jetzt mit finanziellen Beiträgen zu kompensieren. Die vorgeschlagene Kompensation würde ja wieder auf einer Momentaufnahme basieren und wäre genauso verzerrt wie die ursprüngliche Globalbilanz. Die Regierung führt aus, dass die Differenzen zwischen dem Globalbudget 3 und den Gemeindebudgets zu einem grossen Teil durch andere Faktoren als die AFR18 verursacht wurden. Das mag richtig sein, aber es gibt doch zwei Punkte, welche irreführend sind: Die AFR18 verletzt grundlegende Prinzipien des Föderalismus, und dies werden die Gemeinden in Zukunft spüren. Bei einigen Mehrbelastungen, zum Beispiel bei Anpassungen der Prämienverbilligungen, zeigen sich nun eindrücklich die Folgen der Verletzung des AKV-Prinzips. Durch die AFR18 ist die Finanzierung verschiedener Aufgaben den Gemeinden übertragen worden. Der Kanton trifft Entscheide, und ein Teil der Kosten wird den Gemeinden übertragen, somit besteht weniger Anreiz, kostengünstig zu arbeiten. Uns ist es zudem wichtig zu sehen, dass die Vorlage sehr komplex ist. Unzählige verschachtelte Einzelteile wurden zusammengefügt, und es ist nicht überraschend, dass die Abweichungen überhaupt nicht nachvollziehbar sind. Es rächt sich, dass der Kantonsrat unbedingt eine haushaltsneutrale Reform wollte. Eine hohe Komplexität und schlechte Nachvollziehbarkeit werden es uns auch in Zukunft schwer machen, die Auswirkungen genau zu berechnen. Die Lösung wäre ein einfaches System, der Weg dazu ist aber in nächster Zeit versperrt. Jetzt müssen die Regierung, der VLG und die Begleitgruppe das Beste daraus machen, und wir hoffen, dass wir über die Ergebnisse gut informiert werden.

Hans Stutz: Es mag auf den ersten Blick überraschend erscheinen, dass ein Parteivertreter jener Partei, die sowohl im Rat wie auch im Abstimmungskampf vehement für die AFR18 eingetreten ist, eine Anfrage einreicht, welche zumindest einen kritischen Anschein erweckt, aber de facto ein Steilpass für die Regierung wurde, ihre Position noch einmal auszuarbeiten. In der Zeit, als in den Gemeinden die Budgets gemacht wurden, wurde Kritik an der AFR18 vermehrt öffentlich geäussert. So entstand politischer Erklärungsbedarf. Die Antworten des Regierungsrates sind unbefriedigend, weil er versucht, die Verantwortung abzuschieben, und er auf exogene Faktoren verweist, ohne auf die Eigenverantwortlichkeiten hinzuweisen und diese zu analysieren. Dieser Rat hat aber die Vorlage damals auch einfach durchgeboxt. Ja, es gibt exogene Faktoren. Gleich zweimal haben Gerichte dem Kanton vorgehalten, dass er sich auf Kosten der sozial Schwachen sanieren wollte. Wie unbefriedigend die Antworten auch sind, die Diskussionen um die AFR18 werden weitergehen. Ich kann Ihnen schon einige Standpunkte der Grünen und Jungen Grünen zu diesem Thema darlegen. Erstens: Wir sind überzeugt, dass der Wirkungsbericht bereits nach zwei Rechnungsabschlüssen erstellt und im Kantonsrat im Herbst 2022 unmittelbar vor der Beratung des Budgets 2023 diskutiert werden sollte.

Zweitens: Falls nach dem ersten Rechnungsabschluss in einem Jahr starke unerwartete Ausschläge sichtbar werden, sollten punktuelle Änderungen beschlossen werden. Drittens: Die Gemeinden sollten gemäss den eidgenössischen Gesetzen an dem vom Bund überwiesenen Anteil an der direkten Bundessteuer beteiligt werden. Viertens: Die Position der SP lehnen wir ab, weil man die notwendigen Mittel für die kommenden fünf Jahre nicht bereitstellen kann, wenn man die prognostizierten Mehrkosten gar nicht berechnen kann.

Armin Hartmann: Die AFR18 ist eine Grossreform mit einem Umverteilungsvolumen von 200 Millionen Franken. Wenn es bei der Umsetzung zu Diskussionen kommt, ist das ein üblicher Verlauf. Die SVP-Fraktion hat das Paket in der AFR18 immer unterstützt, weil erst damit eine stabile und gerechte Finanzierung der Volksschulskosten und des Wasserbaus ermöglicht wird. Dass wir jetzt so viele Wasserbaubotschaften verabschieden können, ist nur dank der AFR18 möglich. Die SVP ist daran interessiert, dass man die Wirkungen der AFR18 transparent überprüft. Wir sind aber noch weit davon entfernt, dass wir diese wirklich analysieren können. Bis jetzt liegen bloss Budgets vor, also Einschätzungen der Auswirkungen der Massnahmen. Diese sind selbstverständlich mit Unsicherheiten behaftet, denn die Gemeinden haben mit Vorsicht gehandelt. Dazu kommt, dass viele Massnahmen der AFR18 erst verzögert wirken, beispielsweise der Mehrertrag aus der Steuergesetzrevision. Die SVP nimmt zur Kenntnis, dass die Gesamtheit der Gemeinden trotz dieser Ausgangslage ein Budget vorlegt, welches mit anderen Jahren vergleichbar ist. Das ist ein Indiz dafür, dass das Paket in der AFR18 für die Gemeinden insgesamt ein gutes Geschäft ist. Trotzdem ist Vorsicht angesagt. Die Ergebnisse und die Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden müssen im Detail analysiert werden. Hierfür sind die Jahresergebnisse 2020, 2021 und bestenfalls auch noch 2022 abzuwarten. Erst dann kann man mit der Überprüfung der Wirkungen starten. Zum heutigen Zeitpunkt stützen wir die Einschätzung der Regierung, dass es über alle Gemeinden hinweg keine Indizien gibt, dass die AFR18 völlig unerwartete Auswirkungen hat. Wir unterstützen die Regierung in ihrem Anliegen, dass man den Wirkungsbericht wie geplant erarbeitet. Eine unvollständige Datengrundlage führt zu falschen Schlussfolgerungen und würde dieser Jahrhundertreform nicht gerecht. Vorgängige Korrekturen erachten wir nur dann als notwendig, wenn Fehlentwicklungen offensichtlich wären. So weit sind wir jedoch noch lange nicht. Die SVP-Fraktion akzeptiert die Antworten der Regierung und lehnt die Motion von David Roth ab. Erlauben Sie mir eine kritische Schlussbemerkung: Bis jetzt haben es nicht alle in diesem Saal geschafft, aus dem Abstimmungsmodus in den Umsetzungsmodus zu wechseln. Wir sind erst am Anfang der Umsetzung. Das erwähnte Misstrauen wird selbst gesät. Es stimmt auch nicht, dass das Parlament bei dieser Vorlage ausgeschaltet worden ist. Wir hatten zwei Beratungen, die Vorlage wurde sorgfältig vorbereitet, und das Volk stimmte dieser in der Volksabstimmung mit einer grossen Mehrheit zu. Bitte akzeptieren Sie diesen Entscheid. Wir werden uns beim Wirkungsbericht zusammen an einen Tisch setzen und eine gute Lösung für alle finden.

Rolf Bossart: Ich spreche nur zur Motion. Zur Kompensation der Fehlberechnungen: Wer sagt, dass es sich um Fehlberechnungen handelt? Aufgrund welcher Zahlen, Grundlagen und Fakten können zum heutigen Zeitpunkt überhaupt solche Aussagen gemacht werden? Die Auswirkungen der Reform nur auf der Basis von Budgets zu beurteilen, wäre unprofessionell, denn zu viele Faktoren spielen hier eine Rolle. Der folgende Wirkungsbericht auf der Basis von mindestens zwei Rechnungsabschlüssen lässt eine qualifiziertere Aussage zu, um danach Korrekturen machen zu können. Lassen wir die eingesetzten Fachleute arbeiten, analysieren und Vorschläge formulieren. So viel Zeit muss ein. 2024 oder vielleicht früher wissen wir mehr. Für mich zumindest ist der Einbezug der WAK, wie er von David Roth gefordert wird, selbstverständlich. Die SVP-Fraktion wird die Motion aus den dargelegten Gründen ablehnen.

David Roth: Was man selber kocht, schmeckt einem besser. Das haben Sie während der Corona-Krise vielleicht auch bemerkt. Ganz vielen Personen hat aber das mit der AFR18 gekochte Menü nicht geschmeckt, und diese gehören auch zum politischen System des Kantons Luzern. Bitte akzeptieren Sie auch deren Meinung, und wahren Sie etwas Distanz

zum eigenen Projekt.

Armin Hartmann: Ich wiederhole es gerne nochmals: In unserem System ist es die Aufgabe der Regierung, Geschäfte zu entwerfen und Vorlagen in den Kantonsrat zu bringen. Es ist nicht die Aufgabe des Kantonsrates, die entsprechenden Botschaften auszuarbeiten. Die Regierung entscheidet, wer in den Arbeitsgruppen sitzt. Der politische Prozess im Parlament und vor der Volksabstimmung wurde bei dieser Vorlage vom ersten Tag bis zum Schluss korrekt geführt. Selbstverständlich hätte man das eine oder andere besser machen können. Es gibt insgesamt aber keinen Grund, diesen Prozess zu kritisieren.

Für den Regierungsrat spricht Finanzdirektor Reto Wyss.

Reto Wyss: Mit der AFR18 wurden 200 Millionen Franken verschoben. Bereits mit der Finanzreform 2008 wurden erhebliche Anpassungen und gewichtige Eingriffe in die finanzielle Aufteilung der Verpflichtungen zwischen Gemeinden und Kanton vorgenommen. Bereits damals wurden kritische Stimmen laut. Die nach der Finanzreform 2008 erforderlichen Justierungen haben sich in sehr engen Grenzen gehalten und sind sehr überschaubar geblieben. Sie wissen, dass die Regierung sehr früh eine Begleitgruppe eingesetzt hat, weil es uns ein grosses Anliegen ist, Transparenz herzustellen. Es gibt jetzt aber keinen Grund für Hektik. Es braucht zuerst die entsprechenden Grundlagen, um Aussagen machen zu können, und dafür sind ganz sicher die Abschlüsse 2020 und 2021 notwendig. Die Regierung ist aber bereit, Ihnen möglichst früh die Ergebnisse vorzulegen, damit wir sobald wie möglich Transparenz und Vertrauen herstellen können. Es gibt aber tatsächlich Auswirkungen auf die kommunalen Budgets, die unabhängig von der AFR18 erfolgt sind und entsprechend berücksichtigt werden müssen. Kantonsrat Jörg Meyer vermisst inhaltliche Antworten. Ich muss Ihnen ganz ehrlich sagen, mit dem Vergleich der kommunalen Budgets zu den Aussagen in der AFR18 haben Sie den falschen Ansatz gewählt. Wir sind nicht bereit, Aussagen zu einem falschen Ansatz zu machen. Kantonsrat David Roth spricht von Fehlberechnungen, ohne den Beweis anzutreten, wo diese erfolgt sein sollen. Das ist mangelhaft. Der Umgang mit den Wirkungsberichten zum Finanzausgleich in unserem Kanton hat sich bewährt, da müssen wir das Rad nicht neu erfinden, darauf können wir aufbauen. Was ich in der Diskussion weitgehend vermisst habe, ist eine grundlegende Aussage dazu, um was es eigentlich ging. Sie wissen, dass die Gemeinden Wert darauf gelegt haben, den Kostenteiler für die Volksschule 50:50 auszugestalten, und dass dafür massive Umlagerungen notwendig sind, das wussten alle. Das hat die Regierung diesem Rat mehrfach dargelegt. Es ist keine Überraschung, dass entsprechende Auswirkungen eingetreten sind. In diesem Sinn bitte ich Sie, die Motion abzulehnen.

Der Rat lehnt die Motion ab.