



**Stadt
Lucerne**

Stadtrat

Antwort

auf die

Interpellation 252

Gianluca Pardini und Simon Roth
namens der SP/JUSO-Fraktion
vom 19. November 2018

(StB 674 vom 28. November 2018)

**Wurde anlässlich
Ratssitzung vom
31. Januar 2019
beantwortet.**

Auswirkungen der AFR 18 auf die Stadt Luzern

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Zu 1.:

Hat der Stadtrat die definitive Botschaft diskutiert und eine Haltung festgelegt? Wie ist diese?

Die Stadt Luzern, vertreten durch die Finanzdirektorin und Mitarbeitende der Finanzverwaltung, wurde als Nicht-VLG-Mitglied vom kantonalen Finanzdepartement im August/September 2018 über das Ergebnis der Vernehmlassung und Zwischenentscheide der Projektsteuerung informiert. Die Finanzdirektion orientierte ihrerseits laufend den Stadtrat über neue Erkenntnisse. Der Regierungsrat und der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) präsentierten die Vorlage am 31. Oktober 2018 in separaten Medienorientierungen. Die Finanzverwaltung verglich die definitive Botschaft B 145 mit der Vernehmlassungsbotschaft vom 1. Mai 2018, zu der sich die Stadt Luzern zusammen mit anderen Gemeinden bereits am 2. Juli 2018 in einer Medienorientierung geäussert hatte. Leider wurde die Vorlage nicht in einer Richtung weiterbearbeitet, die zu einer anderen, positiveren Beurteilung geführt hätte. Die Stadt kommunizierte ihre Haltung mit Medienmitteilung vom 31. Oktober 2018:

«Stadt Luzern weist AFR18 zurück und verlangt eine Überarbeitung

Heute präsentierte der Kanton Luzern seine Aufgaben- und Finanzreform 2018. Die Stadt Luzern spricht sich dezidiert gegen die neue Reform aus, da sie grosse Verwerfungen mit sich bringt und auf Annahmen basiert, welche die Stadt Luzern nicht nachvollziehen kann. Luzern wehrt sich vor allem gegen den in der Reform enthaltenen neuen Kostenteiler bei der Volksschule. Die systemwidrigen Gegenfinanzierungen, wie zum Beispiel der vorgeschlagene Kostenteiler bei den Sondersteuern, belasten die ressourcenstarken Gemeinden zu stark, was zu negativen volkswirtschaftlichen Auswirkungen für den gesamten Kanton führen wird und langfristig alle Gemeinden zu Verliererinnen macht. Die Stadt Luzern fordert, dass der Regierungsrat die Vorlage auf Basis gesicherter Grundlagen (nach rechtskräftiger Steuergesetzrevision) überarbeitet.

[...] Die noch in der Vernehmlassungsversion bestehende Lücke von 16 Mio. Franken wurde mit weiteren Massnahmen und Anrechnungen gefüllt, die zum Teil auf ungesicherten Annahmen beruhen und deshalb nur teilweise nachvollziehbar sind. [...]

Einer der Bestandteile im AFR18-Paket, der neue Kostenteiler von 50:50 für die Volksschule, ist ein politisches Postulat des VLG. Dieses erfordert eine Gegenfinanzierung von 160 Mio. Franken. Mit den vorgeschlagenen Massnahmen zur Gegenfinanzierung wird das Gesamtpaket überladen und unübersichtlich. Zudem führt es zu neuen Verwerfungen und Systemfehlern. Das inhaltliche Anliegen, die Volksschule effizient und wirkungsvoll anzubieten, wird alleine mit einer Änderung des Kostenteilers nicht erreicht. Dazu braucht es unabhängig von der Finanzierung eine Neuregelung der Mitsprache der Gemeinden und eine inhaltliche Diskussion.

Die Mehrbelastung der ressourcen- und wirtschaftsstarken Gemeinden im Kanton Luzern führt zu negativen Effekten, die Auswirkungen auf den gesamten Kanton haben werden:

1. Verlust an Finanzkraft und Gefährdung des «kantonalen Wirtschaftsmotors»
2. Gefährdung der Solidarität unter den Gemeinden
3. Rückschritt im nationalen Standortwettbewerb
4. Alle Gemeinden verlieren aufgrund der langfristigen Auswirkungen

Solange eine vollständige Kompensation durch Mehrerträge, z. B. aus der Steuergesetzrevision 2020, nicht gesichert ist, basieren die in der Vorlage dargestellten Globalbilanzen auf Annahmen und vermitteln eine Scheinsicherheit.

Neue Vorlage ausarbeiten und Steuergesetzreform 2020 berücksichtigen

Angesichts dieser Ausgangslage ist es nicht der richtige Zeitpunkt, um über eine umfassende Aufgaben- und Finanzreform zu befinden. Die Stadt Luzern fordert, dass der Regierungsrat die Vorlage auf Basis gesicherter Grundlagen (nach rechtskräftiger Steuergesetzrevision) überarbeitet.

Dabei sind folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Der Kanton konnte in den vergangenen 10 Jahren seine Verschuldung deutlich stärker reduzieren als die Gemeinden.
- Der Kanton ist mit einem finanziellen Übergangsproblem im nationalen Finanzausgleich NFA konfrontiert, welches er mit einer dauerhaften Verschiebung von Kosten auf die Gemeinden lösen will.
- Mit den Vorschlägen verletzt der Kanton die im Projekt gesetzten Ziele. So legt er willkürlich bei der Verbundaufgabe Sondersteuer den Teiler neu auf 70:30 zugunsten des Kantons fest.
- Die Entwicklungsperspektiven der vorgeschlagenen neuen Aufgabenverteilung führt in der Zukunft zu deutlich stärkeren Belastungen der Gemeinden.

Die Stadt Luzern schlägt vor, dass der Kanton eine Reform mit einer AFR «light» (Wasserbau) und einem Finanzausgleich «light» angeht und dabei die Steuergesetzreform 2020 berücksichtigt. Dabei gilt es die Gesamtsicht der Entwicklungen zu betrachten. Sichergestellt werden müsste die verstärkte Mitwirkung und Mitbestimmung der Gemeinden bei den Volksschulthemen.

Schliesslich erwartet die Stadt Luzern, dass der Kanton die Gemeinden im Zuge der neuen Steuervorlage und AHV-Finanzierung (STAF) an der Erhöhung des Kantonsanteils bei den Bundessteuern angemessen beteiligt, wie es das Bundesgesetz vorsieht.»

Zu 2.:

Wie beurteilt der Stadtrat die vorliegende Aufgaben- und Finanzreform 18 hinsichtlich der Auswirkungen auf die Stadt Luzern?

Die Massnahmen wirken sich auf die Stadt Luzern im Einzelnen wie folgt aus (Zusammenfassung aus der Globalbilanz 1, 2 und 3 gemäss Botschaft B 145):

Massnahme + = Entlastung, - = Belastung	Finanzielle Auswirkungen		Bemerkungen
	Total, TCHF	pro Kopf, CHF	
Kostenteiler Volksschule (alle Massnahmen)	26'388	323	Kostenanteil Gemeinde neu 50 %, bisher 75 %
Wasserbau	1'647	20	
Mittelverwendung Stassen und öV, Vernetzungsbeiträge	-1'872	-23	
Grundstückgewinn-, Handänderungs-, Erbrechts- und Personalsteuern	-9'649	-118	Ertragsanteil Gemeinde neu 30 %, bisher 50 %
Steuerfussabtausch	-16'851	-206	
IPV zur WSH, EL zu AHV und IV, EL VK	-13'147	-161	Kostenanteil Gemeinde neu 100 %, bisher 50 %
Feuerwehropflichtersatz	344	4	Spezialfinanzierung, nicht anrechenbar
Mehrwertabgaben	1'357	17	nicht budgetierbar
Zwischentotal	-11'784	-144	
Änderungen Finanzausgleich	-4'508	-55	
Teilanrechnung Steuergesetzrevision 2020	3'560	44	
Ergebnis Globalbilanz 1	-12'732	-156	
Steuergesetzrevision 2020 (Globalbilanz 2)	11'963	147	
Ergebnis Globalbilanz 3	-769	-9	

Die in der Vernehmlassungsvorlage vom 1. Mai 2018 offene Lücke wurde über den Sommer durch die Projektsteuerung mit folgenden Massnahmen «gefüllt» (Botschaft B 145):

1. Anrechnung Steuergesetzrevision 2020
2. Anrechnung Mehrwertabgaben für Ein-, Um- und Aufzönungen
3. Anrechnung Feuerwehropflichtersatzabgabe
4. Malus-System bei der Volksschule

Um einen Härtefall Stadt Luzern zu vermeiden, wurden folgende Massnahmen erarbeitet:

- Diverse Anrechnungen (siehe oben)
- Degressive Abschöpfung im Ressourcenausgleich

Mit diesen zusätzlichen Massnahmen sieht die Globalbilanz 3 auf den ersten Blick nicht mehr so dramatisch aus wie bei der Vernehmlassung. Allerdings sind die Anrechnungen zum Teil

- falsch (Feuerwehropflichtersatzabgabe betrifft Spezialfinanzierung und hat keinen Einfluss auf die Globalbilanz [0,35 Mio. Franken]),
- für die Stadt nicht realisierbar (Mehrwertabgaben von 1,35 Mio. Franken),
- nicht nachvollziehbar (Abschaffung Pauschalbesteuerung Statusgesellschaften von 6,3 Mio. Franken),

- höchst unsicher:
 - Erhöhung Dividendenbesteuerung auf 70 Prozent (1,24 Mio. Franken),
 - Erhöhung Vermögenssteuer (5,8 Mio. Franken),
 - Erhöhung Gewinnsteuertarif (2,2 Mio. Franken).

Den vorgeschlagenen Steuerfussabtausch beurteilt der Stadtrat – gestützt auf ein externes Rechtsgutachten – als staats- und verfassungspolitisch fragwürdigen Eingriff in die Gemeindeautonomie.

Als Fazit ist der Mantelerlass zur AFR18 (B 145) abzulehnen, weil die Belastungen zu hoch ausfallen, die Verwerfungen zwischen den Gemeinden zu gross sind und die Unsicherheiten zu schwer wiegen. Das bisherige System der Aufgabenteilung und -finanzierung zwischen Kanton und Gemeinden, welches politisch austariert ist, wird ohne Not über Bord geworfen. Die Folgen für die Stadt Luzern wären strukturelle Defizite, das Schnüren eines erneuten Sparpakets oder eine Steuererhöhung sowie der Verlust bzw. die Einschränkung der Investitionsfähigkeit.

Zu 3.:

Wie beurteilt der Stadtrat die langfristigen Auswirkungen auf die Stadt Luzern nach Wegfall des Härteausgleichs und wenn die theoretischen Annahmen zur Mehrwertabgabe, Steuerreform des Bundes und Steuergesetzrevision des Kantons nicht eingerechnet werden?

Bei der Botschaft B 145 – im Gegensatz zur Vernehmlassungsbotschaft – wird die Stadt nicht mehr zum Härtefall. Die Pro-Kopf-Mehrbelastung beträgt gemäss Globalbilanz 3 noch Fr. 9.–. Ein Grund dafür ist, dass neben den diversen Anrechnungen zusätzlich im kantonalen Finanzausgleich neu eine degressive Abschöpfung im horizontalen Ressourcenausgleich eingeführt wird. Damit werden die besonders ressourcenstarken Gemeinden entlastet.

Die Berechnungen beruhen auf der Annahme, dass die Steuergesetzänderungen wie vorgeschlagen umgesetzt werden und sämtliche Erträge aus der Steuergesetzrevision und die weiteren Entlastungen vollumfänglich eintreffen. Der Stadtrat hegt grosse Zweifel an dieser Prognose; insbesondere ist die Erhöhung der Unternehmensgewinnsteuern und der Vermögenssteuern politisch umstritten.

Die Globalbilanz 1 der AFR18 weist für die Stadt Luzern eine Mehrbelastung von 12,7 Mio. Franken aus. Die Globalbilanz 1 beinhaltet sämtliche Massnahmen aus der AFR18, die Änderungen im Finanzausgleich, die Entlastungen durch Mehrwertabgaben aus Ein-, Um- und Aufzonen sowie 50 Prozent des vom Kanton prognostizierten Mehrertrags bei Gewinn- und Kapitalsteuern aus der Abschaffung der Statusgesellschaften. Ohne diese beiden letztgenannten Positionen erhöht sich der jährliche Fehlbetrag für die Stadt Luzern auf 17,6 Mio. Franken bzw. Fr. 216.– pro Kopf.

Zu 4.:

Wurden im Budget 2019 und im AFR 19–22 bereits mögliche Auswirkungen bei einer entsprechenden Umsetzung des AFR 18 mitberücksichtigt?

Im Budget 2019 sind die Auswirkungen der kantonalen Beschlüsse zum Konsolidierungsprogramm KP17 enthalten. Diese sehen die Übernahme der Kosten der Ergänzungsleistungen zur AHV für die Jahre 2018 und 2019 zu 100 Prozent durch die Gemeinden vor. Die Stadt Luzern wird durch diese Massnahme jährlich mit rund 6,3 Mio. Franken belastet. Dieser Betrag ist im Budget 2019 der Stadt Luzern eingestellt.

Bereits bei der Erstellung der Finanzplanung 2018–2022 hat der Stadtrat das Risiko weiterer Belastungen ab 2020 aufgrund der AFR18 als hoch eingestuft und vorsorglich einen Betrag von rund 6 Mio. Franken in den Finanzplanjahren 2020–2022 berücksichtigt. Diese Belastung wurde auch im AFP 2019–2022 unverändert eingestellt.

Würde der in der Antwort auf Frage 3 erwähnte Ausfall von 17,6 Mio. Franken eintreffen, würden die Planzahlen wiederkehrend um 11,6 Mio. Franken verschlechtert.

Stadtrat von Luzern

