



Regierungsrat

Luzern, 02. Juli 2013

STELLUNGNAHME ZU EINZELINITIATIVE

E 337

Nummer: E 337
Eröffnet: 12.03.2013 / Justiz- und Sicherheitsdepartement i.V. mit Finanzdepartement
Antrag Regierungsrat: 02.07.2013 / Ablehnung einer Kommissionseinsetzung
Protokoll-Nr.: 808

Einzelinitiative Hunkeler Yvonne und Mit. über die Anpassung des Gesetzes über den Finanzausgleich

A. Wortlaut der Einzelinitiative

Der Regierungsrat wird beauftragt, § 4 Absatz 6 im Gesetz über den Finanzausgleich (Nr. 610) wie folgt zu ändern:

§ 4 Absatz 6: Die Nettovermögenserträge gemäss Absatz 2i werden ermittelt, indem von den Vermögenserträgen der Aufwand für Liegenschaften des Finanzvermögens und die Passivzinsen abgezogen werden. Als Vermögenserträge gelten Aktivzinsen und andere Erträge aus den Geld- und Kapitalanlagen des Finanz- und Verwaltungsvermögens, inklusive abgelieferte Gewinne der unselbständigen eigenen Anstalten sowie Liegenschaftserträge des Finanz- und Verwaltungsvermögens. Buchgewinne auf Anlagen des Finanzvermögens werden nicht berücksichtigt.

Begründung:

Per 1. Januar 2013 traten die Änderungen im Finanzausgleich in Kraft. Neu werden die Gewinne aus der Veräusserung von Anlagen des Finanzvermögens zur Hälfte bei der Berechnung der Nettovermögenserträge berücksichtigt. Die Daten für die Berechnung der Gewinne aus der Veräusserung von Anlagen des Finanzvermögens werden seit dem Jahr 2012 erhoben. Die neue Regelung wirkt erstmals ab dem Jahr 2015 und entfaltet somit erst im Jahr 2017 ihre volle Wirkung, wenn die Gewinne aus der Veräusserung von Anlagen des Finanzvermögens der Jahre 2012 bis 2014 mitberücksichtigt sind.

Aus folgenden Gründen soll das Finanzausgleichsgesetz geändert werden:

- Bei der Revision des Gesetzes über den Finanzausgleich waren die Auswirkungen zu dieser Bestimmung noch nicht bekannt. Die Erfahrungen aus dem ersten Bemessungsjahr zeigen nun, dass nur bei sehr wenigen Gemeinden Buchgewinne zur Anrechnung an das Ressourcenpotenzial gelangen. Da die meisten Gemeinden nach wie vor einen Nettozinsaufwand ausweisen, erhöhen sich die Nettovermögenserträge nur unbedeutend. Die Auswirkungen auf den Finanzausgleich sind also unwesentlich.
- Ursprünglich war beabsichtigt, zur Berechnung des Ressourcenausgleichs ausschliesslich regelmässig fliessende und von den Gemeinden kurzfristig nicht beeinflussbare Ertragsquellen zu berücksichtigen. Damit sollte der Finanzausgleich unter anderem keine falschen Anreize enthalten. Dies ist nun gerade mit der hälftigen Anrechnung von Gewinnen

aus der Veräusserung von Anlagen des Finanzvermögens nicht der Fall. Einerseits fließen solche Gewinne nur sehr unregelmässig, zum anderen kann die Gemeinde ihre Verkäufe zeitlich und in der Höhe so steuern, dass ein Nettovermögensaufwand nicht in einen Nettovermögensertrag kippt.

- Bei der Berechnung der Gewinne aus der Veräusserung von Anlagen des Finanzvermögens existieren Ungerechtigkeiten, weil die Regeln der Grundstückgewinnsteuer gemäss Verordnung nur für die Berechnung gelten, nicht aber für Ersatzbeschaffungen. So werden die Gewinne an den Finanzausgleich angerechnet, auch wenn eine Gemeinde im Gegenzug ein gleichartiges Vorhaben realisiert (z.B. Verkauf altes Gebäude Gemeindeverwaltung mit gleichzeitiger Investition in neue Gemeindeverwaltung).
- Alle Gemeinden müssen zur Deklaration ein Erhebungsformular ausfüllen, dieses den Regierungsstatthaltern einreichen, damit die Details berechnet werden können. Der damit generierte Aufwand steht in keinem Verhältnis zur damit vermeintlich geschaffenen Gerechtigkeit.
- Der Luzerner Finanzausgleich lehnt sich an das Modell des Bundes an, dieses kennt die Anrechnung der Gewinne aus der Veräusserung von Anlagen des Finanzvermögens nicht.
- Die vorgeschlagene Gesetzesanpassung kommt immer noch rechtzeitig, weil die gegenwärtig ermittelten Gewinne erst für die Bemessung des Finanzausgleichs 2015 massgebend sind. Aus demselben Grund kann aber nicht mit einer Anpassung des Gesetzes bis zum Vorliegen des Wirkungsberichts zum Finanzausgleich gewartet werden, da daraus resultierende Gesetzesanpassungen nicht vor der Verfügung des Finanzausgleichs 2015 in Kraft treten werden.

B. Begründung Antrag Regierungsrat

Die Einzelinitiative verlangt, die auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzte Bestimmung im Gesetz über den Finanzausgleich vom 5. März 2002 (FAG, SRL Nr. 610), wonach neu Gewinne aus der Veräusserung von Anlagen des Finanzvermögens zur Hälfte für die Berechnung des Ressourcenpotenzials berücksichtigt werden, wieder aufzuheben. Diese Zurechnung erfolgt erstmals im Finanzausgleich 2015 mit den Gewinnen aus der Veräusserung von Anlagen aus dem Jahr 2012. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten (siehe § 4 Abs. 6 dritter bis fünfter Satz FAG). Gemäss Einzelinitiative ist zur ursprünglichen Regelung zurückzukehren, nämlich dass Buchgewinne auf Anlagen des Finanzvermögens für die Berechnung des Ressourcenpotenzials nicht zu berücksichtigen seien.

Im ursprünglichen Finanzausgleichsgesetz, das auf den 1. Januar 2003 in Kraft trat, wurde in § 4 Absatz 4 letzter Satz FAG festgehalten, dass Buchgewinne auf Anlagen des Finanzvermögens für die Berechnung des Ressourcenpotenzials der Gemeinden nicht berücksichtigt werden. Bei der Behandlung des Wirkungsberichts 2009 wurde durch Ihren Rat die Bemerkung überwiesen, im Hinblick auf die Gesetzesrevision sei zu prüfen, inwiefern Buchgewinne dem Ressourcenpotenzial zugeschlagen werden sollten. In der Vernehmlassungsbotschaft zum Entwurf einer Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich vom 5. November 2010 wurde eine Bestimmung aufgenommen, wonach Buchgewinne auf Anlagen des Finanzvermögens zur Hälfte zu berücksichtigen seien, auch wenn sie nicht jährlich anfallen. Im Kommentar dazu wurde festgehalten, Buchgewinne seien Vermögenserträge und würden die Finanzkraft einer Gemeinde zum Teil sehr nachhaltig beeinflussen. Mit der nur fünfzigprozentigen Anrechnung beim Ressourcenpotenzial werde dem Umstand Rechnung getragen, dass solche Gewinne häufig Folgen eines geschickten Verhaltens von Behörden seien. Mehr als zwei Drittel der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer befürworteten die Anrechnung. Die ablehnenden Stimmen befürchteten, dass mit der Anrechnung der Buchgewinne das vorausschauende Handeln und das strategische Planen der Finanzentwicklung der Gemeinden bestraft würden. Um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass einzelne Gemeinden

bei solchen Anlagen des Finanzvermögens Abschreibungen vorgenommen haben und andere nicht, wurde in der Botschaft B 5 vom 17. Mai 2011 zum Entwurf einer Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich anstelle des Buchgewinns die Differenz zwischen dem Verkaufserlös und Kaufpreis inklusive wertvermehrender Massnahmen einer veräusserten Anlage als Gewinn definiert. So werde eine Gleichbehandlung der Gemeinden sichergestellt. In der Botschaft wird abschliessend festgehalten, Gewinne aus der Veräusserung von Anlagen des Finanzvermögens seien Vermögenserträge, welche die Ertragskraft einer Gemeinde stärken. Deshalb sollten sie zum Ressourcenpotenzial gerechnet werden (vgl. Botschaft B 5 vom 17. Mai 2011 S. 15 bzw. Verhandlungen KR 2011 S. 926).

Aus den Materialien zu den Änderungen des Gesetzes über den Finanzausgleich auf den 1. Januar 2013 ergibt sich, dass die Anrechnung der Gewinne aus der Veräusserung von Anlagen des Finanzvermögens eingehend behandelt worden ist. Gemeinden, die von der Anrechnung möglicherweise betroffen werden, brachten im Vernehmlassungsverfahren ihre Einwendungen vor, die teilweise berücksichtigt wurden. Es war von vornherein klar, dass nicht alle Gemeinden betroffen oder unterschiedlich betroffen werden.

Das Ressourcenpotenzial gemäss Finanzausgleich 2014 beträgt rund 1,178 Milliarden Franken. Bei den einzelnen Gemeinden kann der Gewinn aus der Veräusserung von Anlagen des Finanzvermögens die Ertragskraft und dementsprechend das Ressourcenpotenzial steigern, was den Ressourcenausgleich an die betroffene Gemeinde mindert beziehungsweise den Beitrag dieser Gemeinde an den horizontalen Finanzausgleich erhöht. Bis 31. Mai 2013 bekannte Zahlen des Jahres 2012 zeigen, dass Gewinne von rund 13 Millionen Franken an LUSTAT gemeldet wurden. Relevant für die Höhe des Ressourcenpotenzials sind die Gewinne jedoch nur, wenn die Gemeinde dadurch im Drei-Jahres-Durchschnitt positive Nettovermögenserträge ausweist. Die Berechnungen für den Finanzausgleich 2014 zeigen, dass 19 Gemeinden positive Nettovermögenserträge ausweisen. Die gleichen Gemeinden haben 2012 Gewinne von knapp vier Millionen Franken erzielt. Davon werden 50 Prozent, also zwei Millionen Franken über drei Jahre angerechnet. Den in der Einzelinitiative aufgeführten Ungerechtigkeiten, dass unter anderem die Gewinne für die Berechnung des Ressourcenpotenzials berücksichtigt würden, auch wenn die Gemeinde im Gegenzug ein gleichartiges Vorhaben realisiere – wie Verkauf eines alten Gebäudes der Gemeindeverwaltung und gleichzeitige Investition in eine neue Gemeindeverwaltung – wurde in den gesetzlichen Bestimmungen Rechnung getragen. So werden nur 50 Prozente des Gewinns angerechnet und es wird nicht der Buchgewinn, sondern die Differenz zwischen dem Verkaufserlös und dem Kaufpreis inklusive wertvermehrender Massnahmen berücksichtigt. Zudem werden die Gewinne erst ab dem Jahr 2012 berücksichtigt, damit den Gemeinden Zeit für die Anpassung ihrer Langfristplanung blieb. In Anhang 6 der Verordnung über den Finanzausgleich (SRL Nr. 611) ist die Berechnung der Nettovermögenserträge geregelt. Für die Berechnung der Gewinne aus Veräusserungen von Liegenschaften des Finanzvermögens gelten die Regeln der Grundstückgewinnsteuer. Mit Unterstützung des Erhebungsformulars ist das Verfahren so standardisiert, dass es für die Regierungsstatthalterin oder den Regierungsstatthalter keinen übermässigen Aufwand bedeutet, der in keinem Verhältnis zum Ergebnis stehen würde, wie in der Einzelinitiative geltend gemacht wird. Es trifft zu, dass der Luzerner Finanzausgleich sich an das Modell des Bundes anlehnt und dieses die Anrechnung der Gewinne aus der Veräusserung von Anlagen des Finanzvermögens nicht kennt. Der kantonale Finanzausgleich weicht jedoch in einigen Punkten vom Modell des Bundes ab, so auch bei dieser Bestimmung, die klar und unmissverständlich Ihrem Rat mit der Botschaft B 5 vom 17. Mai 2011 zum Entwurf einer Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich vorgelegt worden ist.

Wir sind der Auffassung, dass die Bestimmungen über die Anrechnung der Gewinne aus den Veräusserungen von Anlagen des Finanzvermögens nicht aufzuheben sind, nachdem sie in einem Vernehmlassungsverfahren grossmehrheitlich gutgeheissen, Einwendungen aus der Vernehmlassung berücksichtigt worden sind und Ihr Rat den Bestimmungen in Kenntnis der Sachlage zugestimmt hat. Es bleibt allerdings anzufügen, dass dann, wenn Ihr Rat unserem Antrag nicht zustimmen sollte, die Gesetzesanpassung tatsächlich umgehend in die Wege zu

leiten wäre und nicht auf den Wirkungsbericht und die daran anschliessende allfällige Teilrevision gewartet werden dürfte. Nach den jetzt geltenden Bestimmungen erfolgt die Gewinnanrechnung erstmals bei Veräusserungen aus dem Jahr 2012 im Finanzausgleich 2015. Diese Verfügungen sind im Juni 2014 zu erlassen.

Zusammenfassend lehnen wir aus den genannten Gründen die Einsetzung einer Kommission zur Behandlung der Einzelinitiative über die Aufhebung der Bestimmungen zur Anrechnung der Gewinne aus der Veräusserung von Anlagen des Finanzvermögens ab.