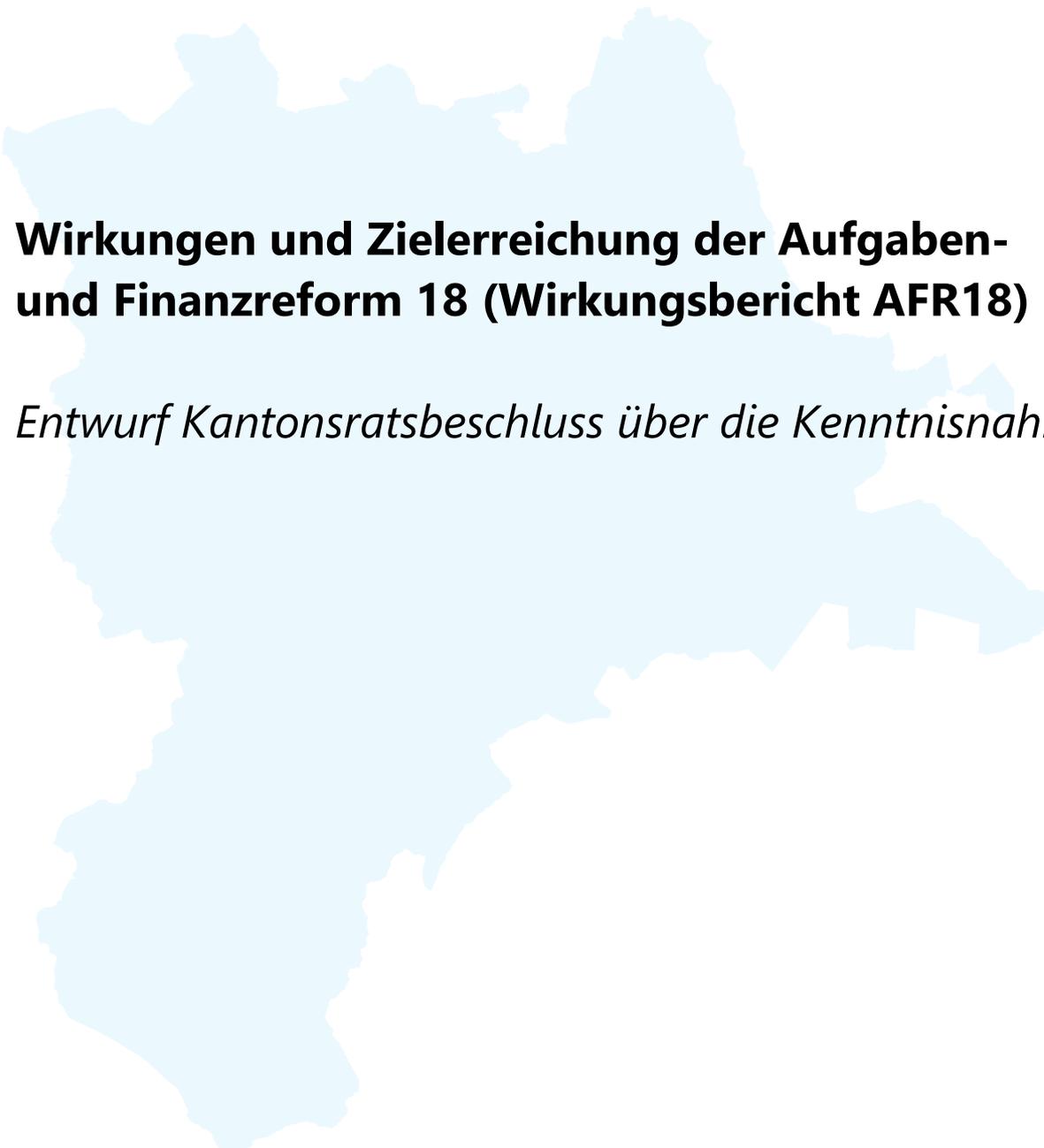


Planungsbericht des Regierungsrates an den Kantonsrat
21. November 2023

B 14



Wirkungen und Zielerreichung der Aufgaben- und Finanzreform 18 (Wirkungsbericht AFR18)

Entwurf Kantonsratsbeschluss über die Kenntnisnahme

Zusammenfassung

Die Evaluation der Aufgaben- und Finanzreform 18 bestätigt, dass Kanton und Gemeinden finanziell sehr stabil aufgestellt sind. Das starke Ertragswachstum führt jedoch zu massgeblichen Abweichungen zur einst dargestellten Wirkung der Reform. Die Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden hat einzelne Zielkonflikte, aber keinen grundlegenden Änderungsbedarf gezeigt. Infolge tieferer Ausgabenerwartung im Bereich Wasserbau werden Ausgleichszahlungen von bisher rund 15 Millionen Franken an die Gemeinden vorgeschlagen.

Mit der Motion M 613 von Ludwig Peyer wurde der Regierungsrat aufgefordert, eine Aufgaben- und Finanzreform einzuleiten. Diese sollte folgende Elemente enthalten: Erstens sollte eine Entflechtung der Finanz- und Aufgabenströme vorgenommen werden. Zweitens sollten Ergebnisse aus der Evaluation der Pflege- und Spitalfinanzierung berücksichtigt werden. Drittens sollte auf Wunsch der Gemeinden ein Bildungskostenteiler von 50:50 zwischen Kanton und Gemeinden umgesetzt werden. Viertens sei bei Bedarf der Luzerner Finanzausgleich anzupassen. Fünftens sei ab 2020 das finanzielle Gleichgewicht in Kanton und Gemeinden und der Handlungsspielraum für eine nachhaltige Entwicklung des Kantons sicherzustellen. Die Aufgaben- und Finanzreform 18 musste darüber hinaus zur Erreichung verschiedener Ziele beitragen. Nachdem die Gemeinden bereits in den Jahren 2018 und 2019 die gesamte Finanzierungsverantwortung des verbleibenden Aufwands für Ergänzungsleistungen zu einer AHV-Rente zu tragen hatten, musste für diese Aufgabenteilung eine beständige Lösung gefunden werden. Zudem war es der damalige politische Wunsch, dass für den Kanton im Ergebnis eine Entlastung von 20 Millionen Franken resultierte, um den finanziellen Entwicklungen des Kantons und der Gemeinden in den vorangegangenen Jahren und der Ausgangslage nach der Finanzreform 08 gerecht zu werden. Aus der Finanzreform 08 resultierte neben der Feststellung, dass mittel- und langfristig im Bereich Volksschule ein Kostenteiler von 50:50 zwischen Kanton und Gemeinden adäquat wäre, auch die Erkenntnis, dass im Bereich Wasserbau Anpassungen notwendig sein würden. Diese anspruchsvollen Anforderungen hatten Einfluss auf die in der Reform erarbeiteten Lösungen.

Das Ziel einer effizienten Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden wurde insgesamt erreicht. Im Bereich der Ergänzungsleistungen zeigen sich aber Grenzen einer perfekten Aufgabenteilung. Nationale Vorgaben schränken den kommunalen Gestaltungsraum trotz Finanzierungsverantwortung ein. Die neue Aufgabenteilung im Wasserbau ist zwar insgesamt unbestritten, es zeigen sich jedoch noch verschiedene Abgrenzungsprobleme. Für den Bereich Sondersteuern ist festzuhalten, dass sich der gewählte Ertragsteiler an finanziellen Vorgaben der AFR18 orientiert hatte.

Zur Beurteilung der finanziellen Auswirkungen der Reform wurde geprüft, wie hoch die finanziellen Verschiebungen durch die AFR18 gewesen wären, wenn die Reform mit Zahlen von 2020–2022 berechnet worden wäre. Neben der Feststellung, dass die angestrebten Kosten- und Ertragsteiler erfüllt wurden, bestehen folgende Erkenntnisse: Im Bereich der Sachthemen, also dort, wo die Finanzierungs- und Umsetzungsverantwortung verschoben wurde, führt die erwartete Dynamik im Sozialbereich zu einer höheren Belastung der Gemeinden. Weil gleichzeitig in wichtigen Bereichen, die zu Entlastungen für Gemeinden hätten führen sollen, ebenfalls Abweichungen bestehen, werden Gemeinden um rund 10 Millionen Franken stärker belastet, der Kanton um rund 5 Millionen Franken stärker entlastet. Abweichungen im Bereich Wasserbau soll mit Ausgleichszahlen von bisher rund 15 Millionen Franken an die Gemeinden

und einer fortlaufenden Überprüfung begegnet werden. Im Bereich Soziales, wo sich die erwartete Ausgabendynamik zeigt, schlägt der Regierungsrat vor, die bereits im Rahmen der AFR18 genannte Fachgruppe Sozialversicherungen nun in geeigneter Form zu implementieren. Mit ihr soll sichergestellt werden, dass zwischen Kanton und Gemeinden ein idealer Austausch stattfindet und so die Gemeinden – trotz eingeschränktem Handlungsspielraum durch insbesondere nationale Vorgaben – bestmöglich unterstützt werden können.

Das erfreuliche Wachstum der Steuererträge führt in zwei Bereichen zu Abweichungen:

- Bei Bestandteilen der Reformen, die den Luzerner Finanzausgleich betreffen, sind durch den massgeblich gestiegenen Ressourcenausgleich sowohl Geber- als auch Empfänger-gemeinden stärker belastet. Insgesamt zeigt sich eine Mehrbelastung der Gemeinden von 11,3 Millionen Franken und entsprechend eine stärkere Entlastung des Kantons von 11,3 Millionen Franken. Gebergemeinden müssen, wie auch der Kanton, in absoluten Beträgen höhere Anteile leisten als noch zum Zeitpunkt der Berechnung der AFR18. Bei Empfängergemeinden zeigt sich eine Belastung trotz gestiegenen Transferzahlungen, weil ohne die AFR18 ihre Bezüge noch höher wären.
- Aus Sicht der Evaluation der AFR18 führen die abgetauschten Ertragsanteile zu deutlichen Abweichungen. Weil die Ertragsanteile durch das gestiegene Steuersubstrat stark an Wert gewonnen haben, werden in absoluten Beträgen mehr Mittel von den Gemeinden an den Kanton verschoben. Den Gemeinden wird so eine stärkere Belastung durch die Reform angerechnet, auch wenn sie mit den verbliebenen Ertragsteilen in der Summe deutlich mehr Erträge erzielen konnten, als bei der Erstellung der AFR18 angenommen wurde. Grund für die Differenz ist, dass sie ohne Reform noch höhere Erträge hätten ausweisen können. Dem Kanton fliessen so rund 40 Millionen Franken mehr zu, die Gemeinden werden um rund 20 Millionen Franken stärker belastet.

Insgesamt macht der Wirkungsbericht einen Kontrast zu früheren Diskussionen rund um die AFR18 deutlich. Einst eingebrachte Einwände hielten fest, es sei unsicher, ob die Gemeinden ausreichend Mittel zur Erfüllung ihrer Pflichten haben würden. Diese Befürchtungen haben sich nicht bewahrheitet. Sowohl der Kantonshaushalt, als auch die Gemeindehaushalte als Ganzes stehen heute deutlich besser da als vor der AFR18. Die wichtigste Frage ist nun, ob der Zuwachs an öffentlicher Finanzkraft zweckmässig zwischen dem Kanton und der Gesamtheit der Gemeinden aufgeteilt ist. Dies kann auf zwei Arten beantwortet werden:

Basierend auf den Globalbilanzen ist die Reform nicht haushaltsneutral erfolgt. Die Gemeinden werden im Vergleich zu den einstigen Globalbilanzen um rund 45 Millionen Franken stärker belastet, der Kanton um rund 60 Millionen Franken stärker entlastet. Der weitaus wichtigste Treiber davon sind jedoch die sehr deutlich gestiegenen Steuererträge. Das heisst, die Abweichungen bestehen, weil der Kanton Luzern sich so erfreulich entwickelt hat.

Die zweite Sichtweise zur Beurteilung der Haushaltsneutralität ist es, die Entwicklung der beiden Gesamthaushalte zu vergleichen. Das ist wichtig, weil die AFR18 ihren Ursprung in der Überprüfung aller öffentlichen Aufgaben hatte und daher das Gesamtbild berücksichtigt werden muss. Von 2019 auf 2020 zeigt sich eine deutliche Verbesserung des Kantons. Für die Zeit von 2020 bis 2022, also seit der Umsetzung der Reform, ist die Entwicklung der Gemeinden jedoch noch besser als jene des Kantons. In der Interpretation dieser Thematik hält der Wirkungsbericht abweichende Meinungen von Kanton und Gemeinden fest. Aus Sicht des Regierungsrats ist kein weiterer Ausgleich angezeigt, weil der Gesamtüberblick über alle Aufgabenbereiche hinweg keinen Vorteil, sondern einen Nachteil des Kantons aufweist. Zudem ist zu berücksichtigen, dass sich bei Aufgaben- und Finanzreformen erst in der mittleren und

langen Frist der vollständig eingependelte Zustand zeigen wird. Die Gemeinden dagegen fokussieren in ihrer Einschätzung auf die eigentlichen Globalbilanzen und fordern eine Anpassung der Ertragsteiler, um eine aus ihrer Sicht bestehende Überkompensation zu verhindern.

Die mit diesem Planungsbericht beantragte Kenntnisnahme dient den folgenden Zielen und Inhalten gemäss der Kantonsstrategie und dem Legislaturprogramm:

Kantonsstrategie

- Urbanisierung: Wir schätzen und bewahren die Vielfalt in der Einheit des Kantons. Wir fördern den Zusammenhalt der Staatsebenen, funktionalen Räume und Regionen mit geeigneten Instrumenten.

Legislaturprogramm

- H9 Finanzen und Steuern: Wir stärken die Finanzkraft des Kantons und damit seine finanzielle Unabhängigkeit.

Inhalt

Zusammenfassung	2
Inhalt	5
1 Grundlagen	6
1.1 Eckpunkte der Aufgaben- und Finanzreform 18	6
1.2 Gesetzlicher Auftrag	8
1.3 Vorgehen	8
1.4 Untersuchungsziele	10
1.5 Erkenntnisse aus dem Wirkungsbericht zum Luzerner Finanzausgleich	10
2 Umsetzungsziele	11
2.1 Grundlagen	11
2.2 Beurteilung	11
3 Vollzugsziele	13
3.1 Eckpunkte der Evaluation	13
3.2 Sachthemen	15
3.3 Finanzausgleichsthemen	34
3.4 Steuerthemen	42
3.5 Übrige Themenfelder	52
3.6 Fazit	61
4 Effizienzziele	62
4.1 Untersuchungsraster	62
5 Wirkungsziele	69
6 Würdigung der AFR18	71
6.1 Beurteilung des Projektvorgehens	71
6.2 Wasserbau	72
7 Antrag	76
Entwurf	77
Anhang	78

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen einen Planungsbericht über die Wirkungen und die Zielerreichung der Aufgaben- und Finanzreform 18 (Wirkungsbericht AFR18).

1 Grundlagen

1.1 Eckpunkte der Aufgaben- und Finanzreform 18

1.1.1 Inhalte

Auf den 1. Januar 2020 trat die Aufgaben- und Finanzreform 18 (AFR18) in Kraft (vgl. [Botschaft B 145](#) vom 16. Oktober 2018). Mit der Reform sollte die Zuordnung der verschiedenen Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden überprüft werden. In der Summe wurde eine Neuverteilung von rund 200 Millionen Franken vorgenommen. Insgesamt entspricht die Reform einer stärkeren Zentralisierung innerhalb des Kantons. Die AFR18 hat drei Hauptbestandteile:

- Sachbereiche: Hauptbestandteil der Reform war die Einführung des Kostenteilers von 50:50 zwischen Kanton und Gemeinden in der Volksschule. Aufgrund der finanziellen Auswirkungen ebenfalls zentral war zudem die Verknüpfung zum neuen Gewässerschutzgesetz. Daneben wurden in verschiedenen Bereichen Anpassungen bei den Verantwortlichkeiten zwischen Kanton und Gemeinden vorgenommen, dies entweder im Sinne einer noch besseren Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden oder aber zur Gegenfinanzierung von abgetauschten Verantwortlichkeiten.
- Finanzausgleichsthemen: Im Vordergrund stand hier die Anpassung der Finanzierung des Ressourcenausgleichs. Die Gebergemeinden sollten einen höheren Anteil des Ressourcenausgleichs finanzieren. Daneben wurden Anpassungen in der Dotierung jener Lastenausgleichsgefässe vorgenommen, in denen es durch die Reform zu einer Kantonalisierung der Finanzierung gekommen ist. Dies weil es in diesen Bereichen durch stärkere kantonale Finanzierung zu weniger übermässigen Lasten kommt, die mit dem Lastenausgleich abgefедert werden müssen.
- Steuerthemen: Mit der insgesamt stärkeren Zentralisierung öffentlicher Aufgaben musste auch ein Teil der Steuererträge von den Gemeinden zum Kanton verschoben werden. Die Anpassungen in diesem Bereich waren nicht darin begründet, dass Verantwortlichkeiten optimiert werden mussten, sondern dienten der Gegenfinanzierung. Dies wurde insbesondere durch den Abtausch eines Steuerzehntels sowie durch einen angepassten Verteilungsschlüssel im Bereich Sondersteuern auf 70 Prozent Kanton und 30 Prozent Gemeinden erreicht.

Die Luzerner Gemeinden waren von den verschiedenen Massnahmen unterschiedlich betroffen. Um die Unterschiede in der Reformbetroffenheit zu nivellieren, wurde ein zeitlich begrenzter Härtefallausgleich festgelegt (vgl. Kap. 3.5.1).

1.1.2 Erarbeitung der AFR18 Vorlage

Die AFR18 hat ihren politischen Ursprung in der Motion [M 613](#) von Ludwig Peyer. Mit Beschluss vom 1. Juli 2015 hat unser Rat dem Projektauftrag «Aufgaben- und Finanzreform 2018» zugestimmt und so die Arbeiten zur Umsetzung der Motion initiiert. Die Tabelle 1 zeigt, wie die verschiedenen vom Motionär eingebrachten Ziele berücksichtigt wurden.

<i>Vorgaben M 613 Peyer</i>	<i>Umsetzung in der AFR18</i>
Entflechtung der Finanz- und Aufgabenströme. Wiederherstellung des AKV-Prinzips.	Zielvorgabe für das Projekt: Aufgaben des Kantons und der Gemeinden werden effektiv und effizient erfüllt. Verständnis der Aufgabenerfüllung ist gestärkt.
Ergebnisse der Evaluation der Pflegefinanzierung und der Spitalfinanzierung berücksichtigen.	Verantwortung im Bereich Ergänzungsleistungen angepasst. Spitalfinanzierung als besonders dynamischer Bereich ausgeklammert. Insgesamt > 250 Aufgaben überprüft.
Integration der Ergebnisse des Planungsberichts zum Bildungskostenteiler von 50:50.	Vorgabe des Bildungskostenteilers als zwingend erachtet und umgesetzt.
Bei Bedarf: Anpassung des innerkantonalen Finanzausgleichs.	Verschiedene Anpassungen im Ressourcenausgleich vorgenommen. Zudem Dotierung im Bildungslastenausgleich und im topografischen Lastenausgleich zum Ausgleich der zunehmenden Zentralisierung reduziert.
Spätestens ab 2020 finanzielles Gleichgewicht in Kanton und in den Gemeinden sichern. Handlungsspielraum für eine nachhaltige Entwicklung des Kantons sichern.	Das Projekt hatte die Vorgabe, die Reform für Kanton und Gemeinden haushaltneutral umzusetzen. Zudem: im Sinne des Ausgleichs der Finanzreform 08 eine nachhaltige jährliche Entlastung des Kantons um 20 Millionen Franken.

Tab. 1: Übersicht Vorgaben M 613 Peyer und Umsetzung in der AFR18

Die Aufgaben- und Finanzreform 18 musste darüber hinaus zur Erreichung verschiedener Ziele beitragen. Nachdem die Gemeinden bereits in den Jahren 2018 und 2019 die gesamte Finanzierungsverantwortung des verbleibenden Aufwands für Ergänzungsleistungen zu einer AHV-Rente zu tragen hatten, musste für diese Aufgabenteilung eine beständige Lösung gefunden werden. Zudem war es der damalige politische Wunsch, dass für den Kanton im Ergebnis eine Entlastung von 20 Millionen Franken resultierte, um den finanziellen Entwicklungen des Kantons und der Gemeinden in den vorangegangenen Jahren gerecht zu werden. Mit der AFR18 bot sich für die beteiligten Akteure eine Möglichkeit, diverse offenen Anliegen gesammelt anzugehen. Aus der Finanzreform 08 resultierte zudem neben der Feststellung, dass mittel- und langfristig im Bereich Volksschule ein Kostenteiler von 50:50 zwischen Kanton und Gemeinden adäquat wäre, die Erkenntnis, dass im Bereich Wasserbau Anpassungen notwendig sein würden (vgl. dazu Wirkungsbericht Finanzreform 08 vom 29. Mai 2012, [B 44, S. 41](#)). Diese anspruchsvollen Anforderungen hatten Einfluss auf die in der Reform erarbeiteten Lösungen. Zumal auch die für das Projekt aufgestellten Grundsätze zu berücksichtigen waren, wonach jede Staatsebene ihre Leistungen selber finanziert und für die Steuerpflichtigen keine Mehrbelastung entstehen sollte.

Obschon schliesslich von einer deutlichen Mehrheit der Luzerner Stimmbürgerinnen und Stimmbürger unterstützt, waren einzelne Bereiche der AFR18 teilweise umstritten. So äusserte

sich die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden kritisch zur Vorlage. Insbesondere die initiale Finanzierungslücke von rund 16 Millionen Franken bei den Gemeinden, sowie die teilweise starke Mehrbelastung einzelner Gemeinden in den Modellrechnungen wurden als Hinderungsgrund für die Zustimmung angeführt. Insgesamt wurde befürchtet, dass die AFR18 strukturelle Defizite für die Gemeinden mit sich bringen würde. Auch wenn in der Botschaft an Ihren Rat zahlreiche Anpassungen vorgenommen wurden, blieb ein Teil der Unstimmigkeiten bestehen. Einem Teil dieser Unstimmigkeiten ist es wohl auch geschuldet, dass es im Nachgang zur Umsetzung der AFR18 zu verschiedenen Gerichtsverfahren gekommen ist. Eine Übersicht zu den laufenden Verfahren findet sich im Wirkungsbericht 2023 zum Finanzausgleich. Nachdem mit der Begleitgruppe AFR18 einzelne Bereiche der Reform aufgearbeitet worden sind, widmet sich dementsprechend auch dieser Wirkungsbericht an verschiedenen Stellen der Aufarbeitung der verschiedenen Einschätzungen zur AFR18-Reform und ihrer Erarbeitung.

1.2 Gesetzlicher Auftrag

§ 20a [FAG](#) gibt vor, dass der Wirkungsbericht zur AFR18-Reform gemeinsam mit dem Bericht über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs zu erstellen ist. Wir unterbreiten Ihrem Rat die Wirkungsberichte zur Aufgaben- und Finanzreform 18 und zum Luzerner Finanzausgleich gleichzeitig. Das kombinierte Vorlegen der beiden Berichte stellt sicher, dass die politische Beurteilung der stellenweise eng verknüpften Themenbereiche gemeinsam erfolgt. Ihr Rat hat die Möglichkeit, einzeln über die beiden Teilbereiche zu befinden.

1.3 Vorgehen

1.3.1 Projektorganisation

Für die Erarbeitung des Wirkungsberichtes zur AFR18 hat unser Rat eine paritätische Projektorganisation aus insgesamt zehn Gemeindevertreterinnen und -vertretern sowie zehn Vertreterinnen und Vertretern des Kantons eingesetzt (je zwei Personen in der Projektsteuerung und je acht Personen im Projektteam). Diese verantwortete die Erstellung der beiden Wirkungsberichte zum Luzerner Finanzausgleich sowie zur Aufgaben- und Finanzreform 18. Die Interessen der Gemeinden wurden vom Verband Luzerner Gemeinden (VLG) koordiniert. Dieser bestimmte auch die Gemeindevertreterinnen und -vertreter in der Projektorganisation. In Anbetracht der engen thematischen Verbindung mit dem Wirkungsbericht zum Finanzausgleich wurde der Bericht innerhalb der gleichen Projektorganisation erstellt. Eine Übersicht über die beteiligten Personen ist im Anhang 1 aufgeführt. Die Lustat Statistik Luzern (kurz: Lustat) war mit beratender Stimme in der Projektorganisation vertreten.

1.3.2 Einbettung in bestehendes institutionelles Gefüge

Neben der Projektorganisation zum Wirkungsbericht wurden insbesondere die folgenden Sitzungsgefässe bei den Arbeiten berücksichtigt:

- Delegation Finanzausgleich: Die Delegation entspricht einem Gefäss, in dem Kantons- und Gemeindevertreterinnen und -vertreter jährlich die Entwicklung und Festlegung des Luzerner Finanzausgleichs besprechen. Sämtliche in der Delegation Finanzausgleich vertretenen Gemeinden sind auch Teil der Projektorganisation zum Wirkungsbericht.
- Begleitgruppe AFR18: Die Begleitgruppe wurde nach erfolgter Zustimmung der Luzerner Stimmbevölkerung zur AFR18 eingesetzt, um die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden zur Umsetzung der Reform bestmöglich zu gestalten. Um die Gemeindever-

treterinnen und -vertreter auch für die Erarbeitung des Wirkungsberichts bestmöglich einzubeziehen, wird die Begleitgruppe AFR18 als Echoraum bis zum Abschluss der Arbeiten aufrechterhalten.

Die Abb. 33 im Anhang 1 zeigt eine Übersicht über die verschiedenen Sitzungsgefässe.

1.3.3 Wahl der Themenschwerpunkte

Um die verschiedenen Anspruchsgruppen einzubeziehen, wurden die Schwerpunkte des Wirkungsberichts in mehreren Schritten festgelegt. Dabei wurden die Themenschwerpunkte sowohl von unserem Rat als auch von den jeweiligen Gremien verabschiedet.



Abb. 1: Vorgehen Erarbeitung Themenschwerpunkte

1.3.4 Arbeitsweise innerhalb der Projektorganisation

Die Wirkungsberichte wurden in enger Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden erstellt. So konnte der gemeinsamen Verantwortung Rechnung getragen werden. Insbesondere folgende Eigenheiten prägten die Zusammenarbeit:

- Schrittweises Erarbeiten der Inhalte: Die Beteiligten hatten bereits vor den eigentlichen Schreibarbeiten Einsicht in die Hintergrundarbeiten, Recherchen und inhaltlichen Überlegungen sowie in die verschiedenen Entwurfsstadien des Berichts.
- Spezialisierung innerhalb des Projektteams: Zu Beginn der Arbeiten wurden im Projektteam Subgruppen gebildet, in denen Themen vertieft vorbesprochen und wo nötig ergänzende Arbeiten in Auftrag gegeben wurden.
- Transparenz: Kantons- und Gemeindevertretungen konnten gleichermaßen fortlaufend Fragen und Meinungen einbringen. Projektunterlagen waren jederzeit allen Beteiligten zugänglich.
- Zeitlicher Ablauf: Im Oktober 2022 hat die Projektsteuerung entschieden, den Abschluss des Wirkungsberichts zum Luzerner Finanzausgleich sowie jenen zur AFR18 auf Ende 2023 statt wie ursprünglich vorgesehen Ende 2022 zu verschieben. Grund dafür waren massgebliche Übergangseffekte, teilweise gänzlich fehlende Datengrundlagen sowie verschiedene laufende Gerichtsverfahren. Im Mai 2023 wurden die Arbeiten wieder aufgenommen.

1.3.5 Daten

Die Daten zu sämtlichen im Bericht verwendeten Grafiken sind online verfügbar. Informationen zum Zugang finden sich auf www.fd.lu.ch ab dem Publikationsdatum des vorliegenden Wirkungsberichtes.

1.3.6 Anspruch an den Wirkungsbericht

Mit Beschluss vom 3. Dezember 2021 hat unser Rat für den Wirkungsbericht AFR18 die folgenden Ziele festhalten:

1. Erstens gilt es, die Erreichung und die Wirkungen der in der Aufgaben- und Finanzreform 18 formulierten Ziele zu beleuchten.
2. Zweitens sollen, wo nötig, entsprechende Korrekturmassnahmen ausgearbeitet und dargelegt werden.

Festzuhalten ist indes, dass es darüber hinaus nicht Anspruch des Wirkungsberichts ist, bereits eine allfällige Reformvorlage zusammenzustellen.

1.3.7 Qualitätssicherung und Datengrundlage

Die quantitativen Analysen wurden von der Lustat einer Qualitätskontrolle unterzogen. Auch die quantitativen Inhalte, die nicht von der Lustat selbst erarbeitet wurden, wurden von ihr plausibilisiert. Daten, die nicht der öffentlichen Statistik entnommen werden konnten, wurden von den Departementen beigesteuert. Sie haben für eine angemessene Qualität der gelieferten Daten gesorgt. Die Analysen basieren hauptsächlich auf den Datenjahren 2020 bis 2022. Die Lustat hat Berechnungen vorgenommen und eine Qualitätssicherung durchgeführt (Details betreffend Methoden finden sich im Anhang 3).

1.4 Untersuchungsziele

Den Absichten und Themen der AFR18 entsprechend deckt der Wirkungsbericht mehrere Untersuchungsziele ab.

Umsetzungsziele	• Wurde gesichert, dass Verantwortlichkeiten zwischen Staatsebenen möglichst dem inhaltlichen Ideal entsprechend verteilt sind?
Vollzugsziele	• Wurden die angestrebten Kostenteiler erreicht? Wie zeigt sich die Reform mit aktuellen Zahlen im Vergleich zu früheren Werten?
Effizienzziele	• Hat die Reform dazu geführt, dass Kanton und Gemeinden ihre Leistungen effizienter (i. S. v. günstiger) erbringen können?
Wirkungsziele	• Hat die Reform dazu geführt, dass Tätigkeiten von Kanton und Gemeinden eine bessere Wirkung entfalten können als zuvor?

Abb. 2: Übersicht Evaluationsziele

1.5 Erkenntnisse aus dem Wirkungsbericht zum Luzerner Finanzausgleich

Der Ihrem Rat gleichzeitig vorgelegte Wirkungsbericht Finanzausgleich 2023 bestätigt das Funktionieren des Modells des Luzerner Finanzausgleichs: Die finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden werden zweckmässig eingedämmt. Die Steuerbelastung unterscheidet sich dank den Zahlungen des Luzerner Finanzausgleichs vergleichsweise moderat. Die finanzielle Autonomie der Luzerner Gemeinden wird gestärkt. Die ausgearbeiteten Massnahmen beschränken sich zumeist auf Feinjustierungen des gut etablierten Systems. Darüber hinaus ist jedoch das Folgende wichtig:

- Die im Rahmen der AFR18 vorgenommenen Kürzungen der Dotierung des topografischen Lastenausgleichs sowie des Bildungslastenausgleichs haben nicht dazu geführt, dass ein massgeblich tieferer Anteil der überdurchschnittlichen Kosten abgedeckt wurde. Das heisst, die Anpassung der Dotierung war adäquat.
- Der Wirkungsbericht hat verschiedene Eigenheiten des Systems des Luzerner Finanzausgleichs aufgearbeitet, die als Unschärfen anzusehen sind (z. B. Verknüpfung Ressourcenausgleich und Lastenausgleich, ungleiche Abschöpfung von Gebergemeinden). Weil sich durch die kurzfristig ausserordentlich stark gewachsene Luzerner Finanzkraft damit Probleme ergeben würden, wird eine Teilrevision des Gesetzes über den Finanzausgleich ausgearbeitet. Die Vernehmlassung dazu wird voraussichtlich in einem ähnlichen Zeitrahmen

erfolgen wie die Behandlung der beiden Wirkungsberichte (AFR18 und Luzerner Finanzausgleich) durch Ihren Rat. Eine gesamtheitliche Besprechung der Thematik wird so gefördert.

2 Umsetzungsziele

2.1 Grundlagen

Die Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden war eines der erklärten Ziele der AFR18. Für alle relevanten, von der AFR18 erfassten Aufgaben wird daher nachfolgend geprüft, ob sie auf der jeweils passenden Staatsebene (Kanton oder Gemeinden) angesiedelt sind. Die Beurteilung erfolgt dabei anhand zweier Kriterien¹:

- Die Aufgabenteilung wird dann für gut befunden, wenn nur jene Aufgaben dem Kanton zufallen, die von den Gemeinden nicht zweckmässig erledigt werden können (Subsidiaritätsprinzip).
- Es wird geprüft, ob Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung bei derselben Staatsebene vereint sind (AKV-Prinzip der fiskalischen Äquivalenz). Mit dem Zusammenkommen von Verantwortlichkeiten an einer Stelle wird ein möglichst schonender Umgang mit den öffentlichen Geldern gefördert und es werden Abgrenzungsprobleme und Leerläufe vermieden.

Die Analyse umfasst nur jene Themenbereiche, die Teil der umgesetzten AFR18 waren.² Dieser Teil der Evaluation beschränkt sich auf die Frage, ob die jeweilige Aufgabe auf der richtigen Staatsebene angesiedelt ist. Das heisst, ein Bereich kann diesbezüglich auch dann unproblematisch sein, wenn andere Ziele (z. B. angestrebte Investitionshöhe) nicht erreicht sind.

2.2 Beurteilung

In der Abb. 3 sind die verschiedenen Massnahmen der AFR18 pro Themenbereich dargestellt. Dabei wird jeweils für die fiskalische Äquivalenz und die Subsidiarität aufgezeigt, ob die Vorgaben vollständig (grün), teilweise (blau) oder nicht erreicht (orange) sind. Insgesamt ergibt die Analyse ein positives Fazit: Nach der im Rahmen der AFR18 erfolgten Bereinigung bestehen kaum noch offensichtliche Optimierungsmöglichkeiten, sondern nur noch kleinere Unschärfen beziehungsweise Bereiche, bei denen keine simple Lösungsmöglichkeit besteht. Einzelne Belange mit erst teilweise erfüllten Anforderungen sind nachfolgend ausformuliert.

¹ Die beiden Kriterien sind als Orientierungspunkte zu verstehen. Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden kann nicht nur die idealtypische Theorie abgehandelt werden, sondern muss auch die finanzpolitische Realität berücksichtigen.

² Der Erarbeitung der AFR18 ging eine umfassende Analyse der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden voraus. Zwischen dem Projektstart zur AFR18 im Juli 2015 und Mai 2016 wurden in fünf Teilprojekten rund 270 Aufgaben des Kantons und der Gemeinden auf Handlungsbedarf hin untersucht. Rund 20 Massnahmen wurden im Rahmen der AFR18 weiter vertieft. Diese Arbeiten fanden in der damals von unserem Rat eingesetzten paritätisch zusammengestellten Projektorganisation in verschiedenen Teilprojekten statt.

Bereich	Thema	fiskalische Äquivalenz	Subsidiarität
Sachthemen	Wasserbau		
	Strassen und ÖV		
	Vernetzungsbeiträge		
	Mehrwertabgabe		
	Volksschule		
	Schulentwicklung		
	Schulen mit hohem Anteil Fremdsprachigen		
	Kantonsschulen ³		
	Organisation Musikschulen		
	Instrumentalunterricht Kantonsschulen		
	IPV zur WSH		
	EL-AHV		
	EL-IV		
	EL-Verwaltungskosten		
	Feuerwehersatzabgabe		
Finanzausgleichsthemen	Kostenteiler Ressourcenausgleich		
	Lastenausgleich		
Steuerthemen	Sondersteuern		
	Vermögenssteuern		
	Teilanrechnung StG Revision 2020		

erfüllt	teilweise erfüllt	nicht erfüllt	keine Beurteilung ⁴
---------	-------------------	---------------	--------------------------------

Abb. 3: Beurteilung Aufgaben- und Ertragsteilung

Bei drei Bereichen der AFR18 ist die Vorgabe der fiskalischen Äquivalenz nur teilweise erfüllt:

- **Wasserbau:** Das im Rahmen der Teilrevision des Wasserbaugesetzes ([Botschaft B 125](#)) festgestellte Schutzdefizit, die fehlende kantonsweite Übersicht über Schutzbauten und die Tatsache, dass die Lasten aus dem Bereich Wasserbau für kleinere oder finanzschwächere Gemeinden nicht zu tragen wären, hat zu einer Kantonalisierung geführt. Die Finanzierung dazu wurde in der AFR18 geregelt. Die Verschiebung auf die nächsthöhere Staatsebene war entsprechend eine adäquate Anpassung. Bisherige Erfahrungen zeigen aber, dass zwischen Kanton und Gemeinden in der Umsetzung des neuen Wasserbaugesetzes teilweise noch Klärungsbedarf besteht. Insbesondere die Abgrenzung zu angrenzenden Themenbereichen wie der Siedlungsentwässerung oder zu weiteren Bauten führen teilweise zu Unsicherheiten und offenen Fragen. Entsprechend wird hier festgehalten, dass die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden oder Dritten, insbesondere bei Bauten im und am Gewässer, noch nicht genügend klar ausgestaltet ist.

³ Mit der AFR18 wurde eine einheitliche Finanzierung der Betriebskosten mit Kostenteiler 50:50 umgesetzt. Das bedingt kommunale Beiträge an Kantonsschulen, auch wenn diese vollständig vom Kanton geführt werden. Jede Alternativlösung hätte dazu geführt, dass je nach Bildungsweg unterschiedliche Kostenteiler zur schulischen Ausbildung während der obligatorischen Schulzeit geherrscht hätten, was nicht zweckmässig ist.

⁴ Bei diesen Themen war die Aufgabenteilung nicht im Fokus respektive nicht relevant.

- Sondersteuern: Die Einnahmen wurden bewusst als Verteilungsmasse eingesetzt.⁵ Die Anpassung erfolgte entsprechend nicht infolge notwendiger Veränderungen bei den Verantwortlichkeiten, sondern um die Gegenfinanzierung anderer, verschobener Bereiche sicherzustellen. Es gibt darüber hinaus keine klaren Grundsätze oder Prinzipien, die zur sogenannten korrekten Definition des Verteilschlüssels angewandt werden könnten. In Bezug auf kantonale Vorgaben, welche die Gemeinden im Rahmen ihrer Verantwortlichkeit berücksichtigen müssen, hat sich seit der Umsetzung der AFR18 teilweise ein Abstimmungsbedarf gezeigt.
- Soziales: In einzelnen Bereichen bestehen Unschärfen im Vergleich zu einer idealtypischen Aufgabenteilung: Bei den Ergänzungsleistungen (EL) zur Invalidenversicherung (IV) gibt es Abgrenzungsschwierigkeiten hin zu Bereichen des Gesetzes über soziale Einrichtungen (SEG) vom 19. März 2007 (SRL Nr. [894](#)), weil bei dieser Verbundaufgabe die Finanzierung je hälftig erfolgt. Bei den Ergänzungsleistungen zur Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) sieht der nationale Gesetzgeber eine umfangreiche Harmonisierung vor. Dies geht mit einem entsprechend eingeschränkten Gestaltungsspielraum für die Gemeinden einher. Insgesamt bestehen so teilweise Zielkonflikte zwischen dem kantonalen Gestaltungsspielraum und einer politisch gewollten Harmonisierung. Noch einzuführen ist die im Rahmen der AFR18 vorgeschlagene Fachgruppe Sozialversicherungen. Das von Kanton und Gemeinden zusammengestellte Gremium soll sich mit aktuellen Fragestellungen befassen, eine strategische Betrachtungsweise pflegen und Informationsbedarf erkennen und befriedigen. Damit wäre auch ein guter Umgang mit teilweise durch übergeordnete Vorgaben bestehenden Sachzwängen sichergestellt.

3 Vollzugsziele

3.1 Eckpunkte der Evaluation

Mit der AFR18 wurde in verschiedenen Bereichen die Verantwortung zur Umsetzung beziehungsweise zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden neu aufgeteilt (vgl. Kap. 1.1.1). Die daraus folgenden finanziellen Auswirkungen wurden in den sogenannten Globalbilanzen dargestellt. Darin wurde jeweils auf der Basis der damaligen Zahlen statisch berechnet, welchen finanziellen Effekt die Reform hätte.⁶ Es soll nun überprüft werden, ob die angestrebten Kostenteiler erfüllt sind und wie sich die Zahlen auf aktueller Basis zeigen. Damit wird die folgende Frage beantwortet: *Wie hoch wären die finanziellen Verschiebungen durch die AFR18, wenn die Reform mit Zahlen aus den Jahren 2020–2022 berechnet worden wäre?*⁷

Dazu sind insbesondere die folgenden Punkte wichtig:

- Unterschiede werden nicht nur von der Reform geprägt: Je nach Thema können andere Faktoren die Entwicklungen überlagern oder auch verstärken (vgl. Abb. 4). Dieser Punkt wurde bereits in früheren Arbeiten zum Wirkungsbericht sowohl seitens VLG als auch seitens Kanton explizit angesprochen.

⁵ Verwiesen sei zum Beispiel auf den Mantelerlass zur Finanzreform 08 ([B 183](#)), wo für eine hälftige Aufteilung der Einnahmen plädiert wurde.

⁶ Dazu ein Beispiel: Ein Themenbereich mit Kosten von 100 Millionen Franken wurde vor der Reform zu 75 Prozent (75 Mio. Fr.) von den Gemeinden und zu 25 Prozent (25 Mio. Fr.) vom Kanton finanziert. Mit der Reform wurde die Finanzierungsverantwortung im neuen Verhältnis von 50:50 festgelegt. Die Globalbilanzen haben dann dargestellt, dass daraus eine Verschiebung von 25 Millionen Franken von den Gemeinden zum Kanton folgt.

⁷ Damit wird ein bewährtes Vorgehen auch hier umgesetzt. Vgl. dazu bspw. EFV (2008): Überprüfung der Haushaltsneutralität NFA 2008. Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Ähnlich dazu auch: EFV (2004): Die Aktualisierung der NFA-Globalbilanz und die Dynamik der neuen Ausgleichsinstrumente 1998–2002. Eidgenössische Finanzverwaltung, Projektleitung NFA.



Abb. 4: Evaluation AFR18: Einflussfaktoren

- Eigenheiten der Massnahmen müssen berücksichtigt werden: Die AFR18 beinhaltet eine Mischung aus kurz- und langfristig wirkenden Massnahmen, Aufwands- und Ertragspositionen, Investitionszahlen und ordentlichen Aufwänden sowie statistisch erhärteten Zahlen und Planzahlen. Die Evaluation muss darauf Rücksicht nehmen. Die früheren Globalbilanzen waren wichtig für die politische Diskussion, hatten jedoch explizit nicht die Funktion von Prognosen.
- Abweichungen sind zum Teil unumgänglich: Die Ertrags- und Aufwandspositionen von Kanton und Gemeinden sind massgeblich gestiegen. Zwischen den Jahren 2019 und 2022 haben die kommunalen Erträge um mehr als 20 Prozent und die kantonale Erträge um mehr als 15 Prozent zugenommen.⁸ Besonders für die mit der AFR18 abgetauschten Ertragsteile heisst das: Je besser sich das Luzerner Steuersubstrat entwickelt hat, desto grösser sind die Abweichungen in der Evaluation zur AFR18 (vgl. Kap. 3.4). Zu beachten ist zudem, dass für eine abschliessende Beurteilung der Belastung der beiden Staatsebenen alle Belange der öffentlichen Haushalte berücksichtigt werden müssen (vgl. dazu Kap. 3.5.2).

Für die Evaluation ergaben sich drei Optionen, wie mit den obigen Eigenheiten umzugehen ist:

1. Beibehalten der bisherigen Struktur der Globalbilanzen und Einrechnen der Zahlen der öffentlichen Finanzen ohne Bereinigung um externe Effekte.
2. Beibehalten der bisherigen Struktur der Globalbilanzen und Einrechnen der Zahlen der öffentlichen Finanzen inklusive Bereinigung der Daten um externe Effekte.
3. Auflösen der bisherigen Struktur der Globalbilanzen und Beschränkung auf ein Fazit für die drei Bereiche der AFR18 (Sachthemen, Finanzausgleich und Steuern).

⁸ Ertrag ER Kanton 2019: 3,6 Mrd. Fr.; 2022: 4,17 Mrd. Fr.; Ertrag ER Gemeinden 2019: 3,37 Mrd. Fr.; 2022: 3,98 Mrd. Fr. Daten gemäss Lustat Statistik Luzern.

Alle drei Möglichkeiten haben Vor- und Nachteile:

<i>Option</i>	<i>Einschätzung</i>
1) Bisherige Struktur ohne Datenbereinigung	<u>Vorteile:</u> Umfassende Transparenz, Nachvollziehbarkeit der Daten in bekannter Struktur. <u>Nachteile:</u> Gefahr, dass diverse Veränderungen fälschlicherweise der AFR18 zugeschrieben werden.
2) Bisherige Struktur mit Datenbereinigung	<u>Vorteile:</u> Es kann unterschieden werden zwischen Veränderungen, die durch die AFR18 entstanden sind, und solchen, die unabhängig davon aufgetreten sind. <u>Nachteile:</u> Da keine abschliessende Definition externer Effekte existiert, könnte dies zu einer Verpolitisierung der analytischen Arbeit führen. Insgesamt würde dadurch die Nachvollziehbarkeit der Daten und die inhaltliche Stringenz durch die dannzumal notwendige Kompromissfindung erschwert.
3) Neue Struktur ohne Datenbereinigung	<u>Vorteile:</u> Einfaches Adressieren der relevanten externen Effekte. Möglichkeit, verschiedene Problemstellungen voneinander zu trennen. <u>Nachteile:</u> Neue, unbekannte Struktur.

Tab. 2: Übersicht über die Vor- und Nachteile der drei Evaluationsoptionen

Im Folgenden wird im Grundsatz Option 1 umgesetzt. Das heisst, sämtliche Analysen werden im bisherigen Raster der Globalbilanzen erstellt, ohne dass die verwendeten Daten um externe Effekte bereinigt werden. Dies geschieht in Abkehr von früheren Diskussionen in der Projektorganisation und auf expliziten Wunsch der Gemeindevertreter in der Projektorganisation. Kantonsvertreter haben darauf hingewiesen, dass die Vermischung verschiedener Effekte nicht unproblematisch ist und bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen ist. Ziel ist es, innerhalb der bekannten Struktur möglichst viel Transparenz bieten zu können. Die beschriebenen Nachteile etwaiger Fehlinterpretationen werden in Kauf genommen. Um unterschiedliche Effekte gleichwohl möglichst gut trennen zu können, wird in den folgenden Erläuterungen zwischen Sachthemen (tatsächlich verschobene Aufgaben), Finanzausgleichsthemen sowie den zur Gegenfinanzierung verwendeten Steuerbelangen unterschieden. Zusätzlich wird eine Gesamtsicht aus diesen drei Teilen erstellt. Die einzelnen Tabellen gemäss dem früheren Raster der AFR18 schliesslich sind im Anhang 4 aufgeführt. Eine Würdigung der verschiedenen Reformbestandteile sowie die Interpretation der vorliegenden Daten erfolgt in Kapitel 6.

3.2 Sachthemen

Hintergrundinformationen Interpretation Sachthemen

Nach der Umsetzung der AFR18 sind im Grundsatz drei mögliche Entwicklungen denkbar:

1. Aufwände/Erträge in einem Bereich sind seit der Reform gestiegen.
2. Aufwände/Erträge in einem Bereich haben seit der Reform abgenommen
3. Aufwände/Erträge in einem Bereich sind seit der Reform konstant geblieben.

Abbildung 5 zeigt diese Optionen mit vereinfachten, exemplarischen Werten. Ganz links ist die Ausgangslage dargestellt. Danach folgen von links nach rechts die drei möglichen Entwicklungen. Der erste Balken jedes Balkenpaares zeigt jeweils die Situation ohne AFR18, der zweite Balken jene mit AFR18. In Blau wird der Betrag des Kantons, in Schwarz jener der Gemeinden dargestellt. Der ursprüngliche Teiler von 75:25 bei 100 Millionen Franken wird exemplarisch angenommen:

1. Die Summe der Ausgaben ist seit der Reform gestiegen.

Bei einer dynamischen Entwicklung (angenommen wurde ein Wachstum von 50 % im Vergleich zur Ausgangslage) wäre die kantonale Mitfinanzierung von 25 Prozent nicht mehr 25 Millionen Franken, sondern 38 Millionen Franken wert. Folge für die Evaluation: Jene Staatsebene, die einen höheren Finanzierungsanteil übernommen hat, wird stärker belastet. Jene Staatsebene, die einen Teil der Finanzierungslast abgeben konnte, wird stärker entlastet (weil der abgegebene Teil teurer wurde und obschon sie selbst auch mehr zahlt als zuvor). Bei einem Wachstum von 50 Prozent werden die Gemeinden trotz erfolgtem Abtausch in absoluten Zahlen wie bereits vor der Reform in der Ausgangslage mit 75 Millionen Franken belastet. Ohne Reform hätten sie bei gleicher Entwicklung jedoch gar 113 Millionen Franken tragen müssen.

2. Die Ausgaben in einem Bereich sind seit der Reform gesunken

Hätten die Ausgaben dagegen abgenommen (angenommen wurde eine Reduktion um 50 %), wäre die kantonale Finanzierung von 25 Prozent nur 13 Millionen Franken wert. Folge für die Evaluation: Jene Staatsebene, die einen höheren Finanzierungsanteil übernommen hat, wird entlastet. Jene Staatsebene, die einen Teil der Finanzierungslast abgeben konnte, wird belastet, weil sie weniger Unterstützung erhält.

3. Die Ausgaben in einem Bereich sind seit der Reform stabil geblieben

Nur wenn die Aufwände für ein Thema sich nicht verändern würden, wäre genau die Entwicklung eingetreten, wie sie im Rahmen der AFR18 in absoluten Werten bemessen wurde (dargestellt im vierten Balkenpaar). Folge für die Evaluation: Es kommt zu keiner Abweichung zum früher berechneten Reformeffekt.

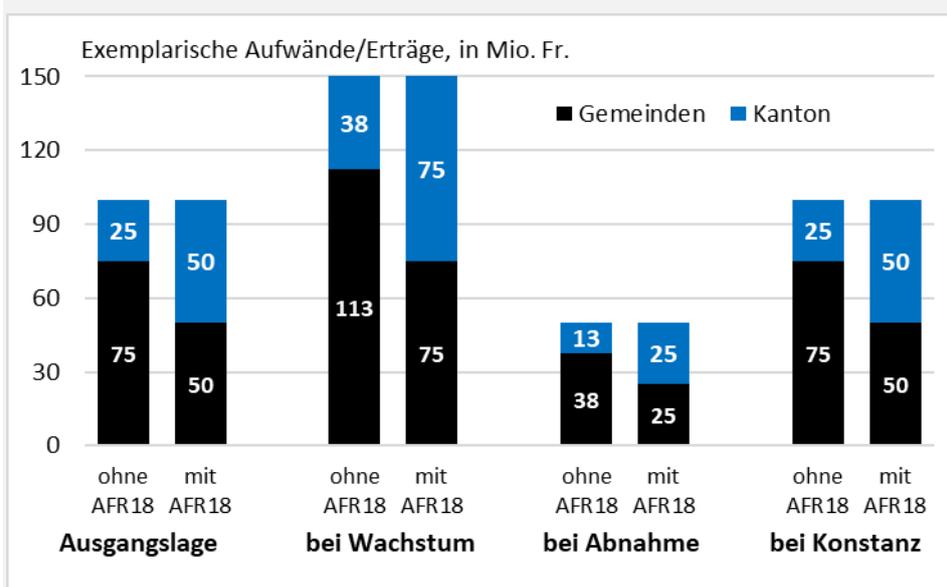


Abb. 5: Exemplarische Entwicklungen und Auswirkungen auf Reformeffekte Sachthemen

3.2.1 Entwicklungen

Die Tab. 3 zeigt die einzelnen Massnahmen der AFR18, die hier unter dem Begriff «Sachthemen» zusammengefasst sind. Pro Massnahme ist jeweils ausgeführt, was durch die AFR18 geändert wurde, welche relevanten Feststellungen in der damaligen [Botschaft B 145](#) vom 16. Oktober 2018 dazu gemacht wurden und welche Entwicklungen sich seit Umsetzung der Reform zeigen.

<i>Massnahme in der AFR18</i>	<i>Veränderung durch AFR18</i>	<i>Relevante Feststellungen in der AFR18-Botschaft</i>	<i>Relevante Entwicklungen seit der AFR18</i>
Mehrwertabgabe Einzonungen	zusätzliche Erträge für Gemeinden	Mittel- bis langfristig steigende Erträge bis 2 Millionen Franken erwartet.	Bisher keine Zahlungen erfolgt.
Mehrwertabgabe Auf- und Umzonungen	zusätzliche Erträge für Gemeinden	Festgehalten, dass Höhe nicht genau abgeschätzt werden kann.	Eingesetzte Höhe nahezu erreicht, Verteilung bisher ungleicher als erwartet.
Mittelverteilung Strassenverkehr	Ertragsteile von Gemeinden an Kanton übergegangen.	-	Die Erträge sind gestiegen.
Wasserbau	Kantonalisierung der Finanzierung der Aufgabe basierend auf einer 15-Jahre-Planung.	Entlastung lässt sich nicht wissenschaftlich korrekt auf Gemeinden verteilen.	Aktualisierte 15-Jahre-Planung zeigt um 20 Prozent tiefere Werte.
Vernetzungsbeiträge	Gemeindebeiträge an Kanton übergegangen	Anpassung wird vorgenommen, um AKV-Prinzip einzuhalten.	Beiträge sind leicht gestiegen.
Gemeindebeiträge Kantonschule	Finanzierungsschlüssel neu 50:50	Einführung eines sachgerechten Kostenteilers.	Die Aufwände sind gestiegen.
Musikschulen und Instrumentalunterricht	Finanzierungsschlüssel neu 50:50 und Optimierung der Organisation	Beabsichtigt war eine Professionalisierung. Im Einzelfall wurden Einsparungen erwartet.	Die Aufwände sind stark gestiegen.
Instrumentalunterricht Kantonsschulen	Finanzierungsschlüssel neu 50:50	Parallelstruktur soll vereinfacht und Verantwortungen sollen geklärt werden.	Die Aufwände sind stark gestiegen.
Volksschule Kostenteiler	Finanzierungsschlüssel neu 50:50	Einführung eines sachgerechten Kostenteilers.	Die Aufwände sind stark gestiegen.
Weiterbildung Volksschule, Schulentwicklungsprojekte, Schulen mit hohem Anteil Fremdsprachiger	Finanzierungsschlüssel neu 50:50	-	Die Aufwände sind gestiegen.

Gemeindebeitrag bei Klassen mit Unterbestand	Malussystem und Einsparungen durch weniger Klassen mit Unterbestand	-	Halbierung der Anzahl Klassen mit Unterbestand.
EL zur AHV, EL zur IV, EL Verwaltungskosten	Finanzierung neu 100 Prozent Gemeinden	Die von den Gemeinden erwartete dynamische Entwicklung des Bereichs soll in der Delegation Finanzausgleich beobachtet und besprochen werden.	Dynamische Kostenentwicklung hat stattgefunden.
IPV WSH	Finanzierung neu 100 Prozent Gemeinden	Die von den Gemeinden erwartete dynamische Entwicklung des Bereichs soll in der Delegation Finanzausgleich beobachtet und besprochen werden.	Dynamische Kostenentwicklung hat stattgefunden.
Feuerwehersatzabgaben ⁹	neue Geldflüsse angenommen	Massnahme wurde bewusst trotz der Zweckgebundenheit der Mittel umgesetzt.	Tatsächliche Umsetzung nicht messbar.

Tab. 3: Übersicht Entwicklung Sachthemen, Veränderungen durch Reform und Einordnung

3.2.2 Abweichungen zwischen Reformwirkung der AFR18 und Reformwirkung bei aktualisierter Datengrundlage

In Bezug auf die Sachthemen der AFR18 waren zwei Aspekte zu evaluieren. Erstens stellte sich im Bildungsbereich die Frage, ob der vorgegebene Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden von 50:50 erfüllt wurde. Das ist der Fall (vgl. unten). Daneben war zu prüfen, welche Reformwirkungen sich bei einer neuerlichen Berechnung der AFR18 auf der Basis aktueller Zahlen zeigen würde.

Die Abb. 6 zeigt dazu eine nach Bereichen der Sachthemen geordnete Übersicht. In Orange sind jeweils die Abweichungen für den Kanton dargestellt, in Schwarz jene der Gemeinden. Abweichungen mit positiven Vorzeichen bedeuten, dass die neuerlich berechnete Reform im Vergleich zu früher berechneten Reformeffekten der AFR18 eine stärkere Entlastung darstellen würde. Minuswerte entsprechen einer stärkeren Belastung. Dabei bestehen verschiedene, teilweise gegensätzliche Trends: Der Sozialbereich (Mehrbelastung von 12,9 Mio. Fr. für die Gemeinden) und der Bildungsbereich (Mehrbelastung von rund 12,2 Mio. Fr. für den Kanton) heben sich in ihrer Wirkung nahezu auf. Bei Entschädigungen der Kategorie «Diverses», deren

⁹ Die Wirkung des Reformeffekts der AFR18 ist exakt gleich wie jene der Globalbilanz 2023, weil die Thematik mangels Alternativen nicht aktualisiert wurde. Vgl. dazu Kap. 3.2.66.

Hauptbestandteil die Mehrwertabgaben sind, werden die Gemeinden um rund 2,6 Millionen Franken weniger entlastet als angenommen. Im Bereich Wasserbau hat die Aktualisierung der 15-Jahre-Planung gezeigt, dass die realisierbaren Ausgaben über den ganzen Zeitraum von 15 Jahren betrachtet um rund 20 Prozent (3,8 Mio. Fr.) tiefer liegen, als in der AFR18 angenommen.

Insgesamt erfolgt so im Vergleich zur früheren AFR18-Globalbilanz, dass die Reformwirkung mit aktuellen Zahlen eine um 9,5 Millionen Franken stärkere Verschiebung zu den Gemeinden erwirkt. Grund dafür ist insbesondere, dass Bereiche, die bei den Gemeinden zu Entlastungen hätten führen sollen, nicht wie in der AFR18-Globalbilanz quantifiziert eingetreten sind (Mehrwertabgabe und Wasserbau). Der Kanton dagegen wird um rund 5,5 Millionen Franken stärker entlastet. Grund dafür ist in erster Linie, dass die 15-Jahre-Planung des Bereichs Wasserbau tiefer ausfällt, als im Rahmen der AFR18 angenommen.

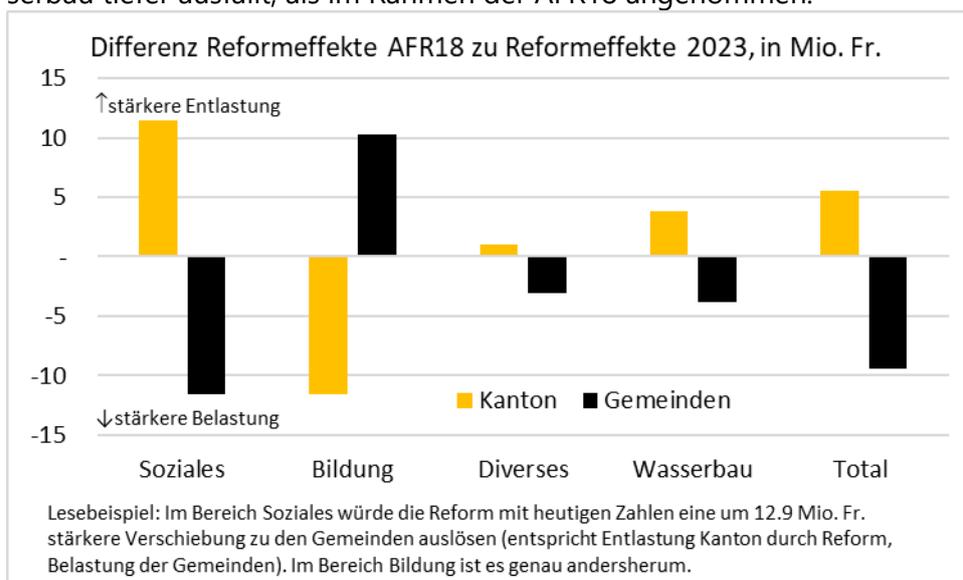


Abb. 6: Übersicht Differenz Reformeffekte Sachthemen pro Bereich

Die Tab. 4 zeigt die gleiche Wirkung detaillierter für jede der Massnahmen. In den Kapiteln 3.2.3 bis 3.2.6 sind Veränderungen für jede der Massnahmen im Detail aufgeschlüsselt und beschrieben.

	Reformeffekt AFR18		Reformeffekt 2023		Differenz	
	Kt.	Gmnd.	Kt.	Gmnd.	Kt.	Gmnd.
(+Entlastung / - Belastung, in Millionen Franken)						
<u>Soziales</u>						
EL zur AHV	+31,2	-31,2	+38,5	-38,5	+7,3	-7,3
EL zur IV	+17,1	-17,1	+21,0	-21,0	+3,9	-3,9
EL Verwaltungskosten	+1,5	-1,5	+2,9	-2,9	+1,4	-1,4
IPV WSH	+15,1	-15,1	+15,5	-15,5	+0,4	-0,4
<u>Bildung</u>						
Gemeindebeiträge Kantonsschule	-12,0	+12,0	-13,2	+13,2	-1,24	+1,24
Musikschulen und Instrumentalunterricht	-5,7	+5,7	-11,7	+11,7	-6,0	+6,0
Instrumentalunterricht Kantonsschulen	+1,8	-1,8	+3,3	-3,3	+1,5	-1,5

Volksschule Kostenteiler	-161,6	+161,6	-166,9	+166,9	-5,3	+5,3
Weiterbildung Volksschule, Schulentwicklungsprojekte, Schulen mit hohem Anteil Fremdsprachigen	+4,3	-5,05	+3,9	-5,04	-0,4	+0,0
Gemeindebeitrag bei Klassen mit Unterbestand	+2,0	+2,0	+1,24	+1,24	-0,76	-0,76
<u>Diverses</u>						
Mehrwertabgabe Einzonungen	-	+2,0	0	0	0	-2,0
Mehrwertabgabe Auf- und Umzönungen	-	+5,0	0	+4,4	0	-0,6
Mittelverteilung Strassenverkehr	+11,8	-11,8	+13,0	-13,0	+1,24	-1,24
Feuerwehersatzabgabe ¹⁰	+0	+1,7	+0	+1,7	0	0
Vernetzungsbeiträge	-0,72	+0,72	-0,9	+0,9	-0,2	+0,2
<u>Wasserbau</u>	-18,9	+18,9	-15,12	+15,12	+3,78	-3,78
<i>Total</i>					+5,6	-10,1

Tab. 4: Übersicht Effekte Globalbilanz AFR18 und Globalbilanz 2023

3.2.3 Bereich Bau, Umwelt und Wirtschaft

3.2.3.1 Mehrwertabgabe Einzonungen

Bei Einzonungen ist seit dem 1. Januar 2018 eine Abgabe von 20 Prozent des Mehrwerts geschuldet (§ 105b Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes [PBG] vom 7. März 1989 [SRL Nr. 735]). Bei Einzonungen gilt die Vorgabe, sofern der Mehrwert höher als 50'000 Franken (§ 105 Abs. 3 PBG) ist. Die Abgaben fliessen in einen kantonal verwalteten Fonds zur Entschädigung bundesrechtlich geforderter Rückzonungen. Überschüssige Mittel werden zwischen dem Kanton und den jeweiligen Gemeinden aufgeteilt. Es wurde davon ausgegangen, 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 (vgl. [Botschaft B 72](#) zur Änderung des Planungs- und Baugesetzes mit Schwerpunkt Mehrwertausgleich vom 24. Januar 2017).

Entwicklung

Die mit aktuellen Zahlen berechnete Reformwirkung zeigt eine Abweichung zulasten der Gemeinden von 2,0 Millionen Franken.

<i>Kennzahl</i>	<i>Ausprägung</i>			
<i>in Franken</i>				
Abweichung insgesamt	Kanton	+0,0 Millionen Franken	Gemeinden	-2,0 Millionen Franken
Verteilung	Min.	-222'600		
	1. Quartil:	-29'950		
	Median:	-17'200		
	3. Quartil:	-9'450		
	Max.	-1'800		
<i>in Franken pro Einwohner/in</i>				
Verteilung	Min.	-43		
	1. Quartil:	-8		
	Median:	-5		
	3. Quartil:	-4		
	Max.	-3		

¹⁰ Die Wirkung des Reformeffekts der AFR18 ist exakt gleich wie jene der Globalbilanz 2023, weil die Daten bei diesem Thema nicht aktualisiert wurden. Vgl. dazu Kap. 3.2.6.6.

Beurteilung der Veränderung

Nennenswerte Abweichung (100 % des Gesamtwertes).

Grund der Abweichung

Unser Rat hat am 14. Juni 2022 festgehalten, dass keine überschüssigen Mittel im Sinn von § 105d Absatz 1 [PBG](#) bestehen.

Einschätzung zur weiteren Entwicklung

Es wurde bereits in der [Botschaft B 145](#) darauf hingewiesen, dass die Werte erst mittel- und langfristig erreicht werden können. Gemäss Einschätzung des Fachdepartementes ist davon auszugehen, dass erst ab dem Jahr 2030 allfällige Überschüsse ausbezahlt werden.

3.2.3.2 Mehrwertabgabe Auf- und Umzonen

Bei Auf- und Umzonen ist seit dem 1. Januar 2018 eine Abgabe von 20 Prozent des Mehrwerts geschuldet (§ 105b Abs. 1 [PBG](#)); bei Auf- und Umzonen gilt die Vorgabe, sofern der Mehrwert höher als 100'000 Franken ist (§ 105 Abs. 3^{bis} [PBG](#)). Der Ertrag aus der Mehrwertabgabe für Auf- und Umzonen fällt der Standortgemeinde direkt zu. Alternativ zu einer Geldzahlung sind Gegenleistungen denkbar. Bei der AFR18 wurde von einer Entlastung der Gemeinden von bis zu 5 Millionen Franken pro Jahr ausgegangen.

Entwicklung

In den Rechnungsjahren 2020 bis 2022 haben die Luzerner Gemeinden im Mittel 4,4 Millionen Franken Erträge verbucht. Rund ein Dutzend Gemeinden haben zudem anstatt Erträgen Sachleistungen vereinbart. Diese waren für die Evaluation nicht gesammelt quantifizierbar. Die in Zahlen dargestellte Entlastung der Gemeinden wird somit unterschätzt.

Kennzahl	Ausprägung			
<i>in Franken</i>				
Abweichung insgesamt	Kanton	+0,0 Millionen Franken	Gemeinden	-0,6 Millionen Franken
Verteilung	Min.	-1'134'178		
	1. Quartil:	-44'081		
	Median:	-19'929		
	3. Quartil:	-5'132		
	Max.	1'496'675		
<i>in Franken pro Einwohner/in</i>				
Verteilung	Min.	-44		
	1. Quartil:	-12		
	Median:	-7		
	3. Quartil:	-4		
	Max.	95		

Beurteilung der Veränderung

Geringfügige Abweichung (rund 10 % des Gesamtwertes). Zuletzt zeigte sich ein sehr starker Anstieg der Erträge. Gemeinden sind sehr unterschiedlich betroffen: Einzelne haben sehr hohe Erträge, andere müssen Bauland auszonieren.

Grund der Abweichung

Es kann von einem Übergangseffekt ausgegangen werden.

Einschätzung zur weiteren Entwicklung

Es bestehen keine speziell nennenswerten Erwartungen zur weiteren Entwicklung.

3.2.3.3 Mittelverteilung Strassenverkehr

Im Rahmen der AFR18 wurden die bisherigen Anteile von je 10 Prozent aus der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) und aus den Verkehrssteuern für den Bau der Gemeindestrassen und Wege neu dem Kanton zugesprochen.

Entwicklung

Im Mittel der Jahre 2020 bis 2022 sind die Erträge höher ausgefallen als in den zur Berechnung der AFR18 verwendeten Jahren. Entsprechend führt der Abtausch zu einer stärkeren Entlastung des Kantons.

Kennzahl	Ausprägung
<i>in Franken</i>	
Abweichung insgesamt	Kanton + 1,2 Millionen Franken Gemeinden -1,2 Millionen Franken
Verteilung	Min. -139'539 1. Quartil: -20'842 Median: -10'297 3. Quartil: -6'130 Max. -1'394
<i>in Franken pro Einwohner/in</i>	
Verteilung	Min. -14 1. Quartil: -5 Median: -4 3. Quartil: -3 Max. -1

Beurteilung der Veränderung
Geringfügige Abweichung.

Grund der Abweichung

Die Abweichungen sind vom Bevölkerungswachstum und von der Entwicklung der LSVA-Beiträge getrieben. Beide sind unabhängig von der AFR18 und damit als externe Faktoren einzustufen.

Einschätzung zur weiteren Entwicklung

Es bestehen keine speziell nennenswerten Erwartungen zur weiteren Entwicklung.

3.2.3.4 Wasserbau

Mit der Botschaft B 125 vom 17. April 2018 unterbreitete unser Rat Ihrem Rat den Entwurf eines neuen Gewässergesetzes. Darin wurde festgelegt, dass die Aufgaben- und Finanzkompetenz beim Wasserbau und beim baulichen Gewässerunterhalt an allen öffentlichen Gewässern beim Kanton liege. Weiter übernahm der Kanton mit dem neuen Gesetz auch den betrieblichen Gewässerunterhalt an den grösseren öffentlichen Gewässern (natürliche Gerinnesohlenbreite über 15 m). Mit der AFR18 wurden die finanziellen Folgen dieser Verschiebung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten geregelt. Insgesamt wurde in der Globalbilanz AFR18 basierend auf einer 15-Jahre-Planung von einer Entlastung der Gemeinden von jährlich 18,9 Millionen Franken ausgegangen.

Entwicklung

Für die Überprüfung der damals verwendeten Grundlagen wurde die finanzielle Planung für die gleiche 15-Jahre-Periode auf der Basis neuer Erkenntnisse aktualisiert. Dabei hat sich gezeigt, dass die innerhalb des festgelegten Zeitraums erwarteten Auslagen für den Kanton um 20 Prozent tiefer liegen.

Kennzahl	Ausprägung			
<i>in Franken</i>				
Abweichung insgesamt	Kanton	+ 3,8 Millionen Franken	Gemeinden	-3,8 Millionen Franken
Verteilung	Min.	-329'334		
	1. Quartil:	-56'478		
	Median:	-22'396		
	3. Quartil:	-11'724		
	Max.	-2'579		
<i>in Franken pro Einwohner/in</i>				
Verteilung	Min.	-108		
	1. Quartil:	-13		
	Median:	-8		
	3. Quartil:	-4		
	Max.	-2		

Beurteilung der Veränderung

Massgebliche Abweichung. Es wird ein Bedarf nach Ausgleichsmassnahmen festgestellt (vgl. Kap. 6). Bei der Übergabe der Verantwortlichkeiten von den Gemeinden auf den Kanton haben sich verschiedene, teilweise unerwartete Effekte gezeigt. Es war zum einen seitens Kanton mehr Aufwand und Zeit als angenommen notwendig, um adäquate Strukturen für die neuen Aufgaben aufzubauen. Das hat sich zum Beispiel bei der Erstellung einer umfassenden Übersicht in Form eines Katasters gezeigt. Hinzu kamen Verzögerungen durch Fachkräftemangel und zeitlich aufwendige Einspracheverfahren. Zum anderen ist auch festzustellen, dass teilweise unterschiedliche Erwartungshaltungen herrschten in Bezug darauf, welche Aufgaben auch nach der Anpassung der gesetzlichen Grundlagen im Bereich Wasserbau bei den Gemeinden verblieben. Unser Rat sieht darin die Notwendigkeit bestätigt, dass auf der Basis der aktualisierten Zahlengrundlagen der nachfolgend beschriebene finanzielle Ausgleich zeitnah und bei Bedarf wiederkehrend sicherzustellen ist.

Grund der Abweichung

Die 15-Jahre-Planung musste aufgrund von Übergangseffekten, verzögerter Planungsarbeiten, von Fachkräftemangel und laufender Verfahren überarbeitet und die innerhalb des festgelegten Zeitraums erwartete Belastung für den Kanton nach unten korrigiert werden.

Einschätzung zur weiteren Entwicklung

Insgesamt hat sich an der erwarteten Belastung nichts Grundlegendes geändert. Ein Teil davon wird jedoch ausserhalb der im Rahmen der AFR18 festgelegten Periode von 15-Jahren – also erst nach dem Jahr 2033 zu leisten sein.

Feststellung innerhalb Projektorganisation

Die Thematik bedingt eine umfassende Aufarbeitung. Diese erfolgt in Kapitel 6.2.

3.2.3.5 Vernetzungsbeiträge

Vor der AFR18 bestand ein kommunaler Kostenanteil an den Beträgen der Öko-Qualitätsverordnung des Bundes zur Erhaltung und Förderung der Artenvielfalt auf landwirtschaftlicher

Nutzfläche. Mit Blick auf eine inhaltlich korrekte Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden wurden die Gemeinden mit der AFR18 von ihrer Pflicht zur Mitfinanzierung befreit. Entsprechend hat der Kanton ihren bisherigen Anteil von 10 Prozent – damals durchschnittlich 0,7 Millionen Franken jährlich – übernommen.

Entwicklung

Der Wert des einstigen kommunalen Anteils an den Vernetzungsbeiträgen betrug in den Jahren 2020 bis 2022 im Mittel 0,9 Millionen Franken. Die Gemeinden werden auf der Basis der aktuellen Zahlen entsprechend stärker entlastet.

Kennzahl	Ausprägung			
<i>in Franken</i>				
Abweichung insgesamt	Kanton	-0,2 Millionen Franken	Gemeinden	+0,2 Millionen Franken
Verteilung	Min.	-		
	1. Quartil:	810		
	Median:	1'593		
	3. Quartil:	2'924		
	Max.	17'728		
<i>in Franken pro Einwohner/in</i>				
Verteilung	Min.	-		
	1. Quartil:	0		
	Median:	1		
	3. Quartil:	1		
	Max.	8		

Beurteilung der Veränderung

Prozentual massgebliche Abweichung. In absoluten Beträgen jedoch unbedeutend.

Grund der Abweichung

Es wurde kein speziell nennenswerter Grund für die Abweichung festgestellt.

Einschätzung zur weiteren Entwicklung

Es bestehen keine speziell nennenswerten Erwartungen zur weiteren Entwicklung.

3.2.4 Bereich Bildung und Kultur

3.2.4.1 Gemeindebeiträge Kantonsschule

Für den Besuch von Lernenden der Kantonsschule während ihrer obligatorischen Schulzeit bezahlen die Gemeinden Beiträge an den Kanton (§ 36 des Gesetzes über die Gymnasialbildung [GymBG] vom 12. Februar 2001, [SRL Nr. [501](#)]). Vor der AFR18 wurde der Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden auf 25:75 geschätzt. Mit der Umsetzung der AFR18 sollte der Kostenteiler zwischen dem Kanton und den Gemeinden auch bei diesen Lernenden analog zur Volksschule 50:50 betragen.

Entwicklung

Die Gemeinden wurden gemäss Globalbilanz der AFR18 um 12 Millionen Franken entlastet. In den Jahren 2020 bis 2022 betrug diese Entlastung im Durchschnitt 13,2 Millionen Franken.

Kennzahl	Ausprägung			
<i>in Franken</i>				
Abweichung insgesamt	Kanton	-1,2 Millionen Franken	Gemeinden	+1,2 Millionen Franken
Verteilung	Min.	-102'505		
	1. Quartil:	-11'570		
	Median:	2'886		
	3. Quartil:	35'201		
	Max.	272'940		
<i>in Franken pro Einwohner/in</i>				
Verteilung	Min.	-28		
	1. Quartil:	-5		
	Median:	2		
	3. Quartil:	10		
	Max.	50		

Beurteilung der Veränderung

Keine massgebliche Abweichung.

Grund der Abweichung

Der grösste Teil der Abweichung lässt sich durch die gestiegenen Lernendenkosten erklären (insbes. Informatikaufwand).

Einschätzung zur weiteren Entwicklung

Gemäss aktueller Budgetplanung bleiben die Werte mittelfristig konstant.

3.2.4.2 Musikschulen und Instrumentalunterricht

Die AFR18 sah im Bereich Musikschulen und Instrumentalunterricht mehrere Anpassungen vor: Die Anzahl Musikschulen sollte von 35 auf 20 reduziert werden (Ziel: Professionalisierung und Effizienzgewinne). Die Personaladministration sollte vereinheitlicht werden. Es sollte ein Kostenteiler von 50:50 sichergestellt werden. Insgesamt wurde daraus eine Entlastung der Gemeinden von 5,7 Millionen Franken berechnet.

Entwicklung

Bereits kurz nach der Umsetzung der AFR18 wurde festgestellt, dass mit den bis dahin vereinbarten Zahlungen der Kostenteiler von 50:50 nicht erreicht werden würde. Der Kanton hat daher mehrere Nachzahlungen geleistet, um den Kostenteiler zu erreichen und die Zahlungsätze für die Zukunft erhöht. Details zum Vorgehen finden sich im Anhang 3).

Kennzahl	Ausprägung			
<i>in Franken</i>				
Abweichung insgesamt	Kanton	-6,0 Millionen Franken	Gemeinden	+6,0 Millionen Franken
Verteilung	Min.	-4'930		
	1. Quartil:	19'855		
	Median:	48'153		
	3. Quartil:	78'796		
	Max.	1'053'113		
<i>in Franken pro Einwohner/in</i>				
Verteilung	Min.	-0		
	1. Quartil:	9		
	Median:	16		
	3. Quartil:	20		
	Max.	35		

Beurteilung der Veränderung
 Massgebliche Abweichung.

Grund der Abweichung

Es ist zu erwarten, dass der Hauptgrund der Abweichung darin liegt, dass mit der früheren Rechnungslegung die Kosten der Musikschule nicht so detailliert aufgeführt werden konnten wie heute. Entsprechend waren die Beiträge pro Schüler und Schülerin zu tief angesetzt. Daneben haben zunächst nicht berücksichtigte Leistungen durch nichtqualifiziertes Lehrpersonal und teilweise Mengeneffekte einen Einfluss.

Einschätzung zur weiteren Entwicklung

Es bestehen keine speziell nennenswerten Erwartungen zur weiteren Entwicklung.

3.2.4.3 Volksschule

Mit der Umsetzung der AFR18 sollte die Kostenbeteiligung des Kantons an den Volksschul-kosten von 25 auf 50 Prozent erhöht werden. Auf der Basis der Normkosten der Volksschule aus dem Jahr 2017 von 646,4 Millionen Franken wurde die Kosteneinsparung bei den Ge-meinden (und beim Kanton die entsprechenden Mehrkosten) auf 161,6 Millionen Franken veranschlagt.

Entwicklung

Den höheren Kosten im Bereich Volksschule entsprechend ist die Beteiligung des Kantons um 5,3 Millionen Franken höher ausgefallen. Für Details hierzu sei auf Anhang 3 verwiesen.

Kennzahl	Ausprägung			
<i>in Franken</i>				
Abweichung insgesamt	Kanton	- 5,3 Millionen Franken	Gemeinden	+ 5,3 Millionen Franken
Verteilung	Min.	-338'780		
	1. Quartil:	-39'799		
	Median:	11'706		
	3. Quartil:	100'498		
	Max.	1'709'384		
<i>in Franken pro Einwohner/in</i>				
Verteilung	Min.	-110		
	1. Quartil:	-17		
	Median:	8		
	3. Quartil:	35		
	Max.	113		

Beurteilung der Veränderung

Nennenswerte Abweichung. Zwar nicht prozentual, aber in absoluten Beträgen.

Grund der Abweichung

Die Kosten pro Jahr ergeben sich aus der Multiplikation der Anzahl Lernender mit dem Preis pro Lernendem und Lernender. Entsprechend lassen sich Veränderungen in erster Linie auf die geänderte Anzahl zurückführen.

Einschätzung zur weiteren Entwicklung

Es bestehen keine speziell nennenswerten Erwartungen zur weiteren Entwicklung.

Feststellung innerhalb Projektorganisation

Als relevant erachtet wurde insbesondere auch eine Auflistung der Gesamtkosten im Bereich Volksschule. Die Tab. 5 unten zeigt die Gesamtkosten und den Kostenteiler im Bereich Volksschule exklusive Beträgen, die nicht anrechenbar sind. Der Kostenteiler wird auch davon beeinflusst, dass die Bemessungsgrundlage für die Kantonsbeiträge immer zwei Jahre zurückliegt. Eine ansteigende Tendenz in den Kosten der Volksschule wird daher immer etwas verzögert in die Zahlungen an die Gemeinden einfließen. Der aktuelle Kostenteiler spiegelt diese Eigenheit.

	2020	2021	2022
Gesamtkosten Volksschule, in Mio. Fr.	656.2	682.1	721.1
Anteil Kanton, in Mio. Fr.	329.5	326.6	345.3
Anteil Kanton, in %	50.2	47.9	47.9
Anteil Gemeinden, in %	49.8	52.1	52.1

Tab. 5: Kosten und Kostenteiler im Bereich Volksschule

3.2.4.4 Volksschule: Schulentwicklungsprojekte

Die Kosten für Schulentwicklungsprojekte an der Volksschule werden neu ebenfalls hälftig von Kanton und Gemeinden finanziert. Weil diese Leistungen vor der AFR18 ausschliesslich durch den Kanton finanziert wurden, besteht hier durch die Einführung des Kostenteilers von 50:50 eine Belastung der Gemeinden.

Entwicklung

Im Mittel der Jahre 2020 bis 2022 besteht eine Abweichung von rund 0,2 Millionen Franken.

Kennzahl	Ausprägung			
<i>in Franken</i>				
Abweichung insgesamt	Kanton	-0,2 Millionen Franken	Gemeinden	+0,2 Millionen Franken
Verteilung	Min.	201		
	1. Quartil:	809		
	Median:	1'494		
	3. Quartil:	2'598		
	Max.	47'586		
<i>in Franken pro Einwohner/in</i>				
Verteilung	Min.	0.4		
	1. Quartil:	0.5		
	Median:	0.5		
	3. Quartil:	0.6		
	Max.	0.6		

Beurteilung der Veränderung

Keine nennenswerte Abweichung.

Grund der Abweichung

In den Jahren 2020 und 2021 bestand pandemiebedingt eine etwas grössere Abweichung.

Einschätzung zur weiteren Entwicklung

Es bestehen keine speziell nennenswerten Erwartungen zur weiteren Entwicklung.

3.2.4.5 Volksschulen mit hohem Anteil Fremdsprachiger

Die Kosten für Volksschulen mit hohem Anteil Fremdsprachiger werden neu ebenfalls hälftig von Kanton und Gemeinden finanziert.

Entwicklung

Im Mittel der Jahre 2020 bis 2022 besteht eine Abweichung von rund 0,4 Millionen Franken.

<i>Kennzahl</i>	<i>Ausprägung</i>			
<i>in Franken</i>				
Abweichung insgesamt	Kanton	-	Gemeinden	-0,4 Millionen Franken
Verteilung	Min.	-83'145		
	1. Quartil:	-5'508		
	Median:	-2'885		
	3. Quartil:	-1'610		
	Max.	-454		
<i>in Franken pro Einwohner/in</i>				
Verteilung	Min.	-1.2		
	1. Quartil:	-1.1		
	Median:	-1.0		
	3. Quartil:	-1.0		
	Max.	-0.9		

Beurteilung der Veränderung

Keine nennenswerte Abweichung.

Grund der Abweichung

Es wurde kein speziell nennenswerter Grund für die Abweichung festgestellt.

Einschätzung zur weiteren Entwicklung

Es bestehen keine speziell nennenswerten Erwartungen zur weiteren Entwicklung.

3.2.4.6 Weiterbildung Volksschule

Die Kosten für Weiterbildungen an den Volksschulen werden neu ebenfalls hälftig von Kanton und Gemeinden finanziert.

Entwicklung

Im Mittel der Jahre 2020 bis 2022 besteht eine Abweichung von rund 0,2 Millionen Franken.

<i>Kennzahl</i>	<i>Ausprägung</i>			
<i>in Franken</i>				
Abweichung insgesamt	Kanton	-0,2 Millionen Franken	Gemeinden	+0,2 Millionen Franken
Verteilung	Min.	-882		
	1. Quartil:	420		
	Median:	1'241		
	3. Quartil:	3'009		
	Max.	59'678		
<i>in Franken pro Einwohner/in</i>				
Verteilung	Min.	-0.6		
	1. Quartil:	0.2		
	Median:	0.5		
	3. Quartil:	0.7		
	Max.	1.3		

Beurteilung der Veränderung

Keine nennenswerte Abweichung.

Grund der Abweichung

Es wurde kein speziell nennenswerter Grund für die Abweichung festgestellt.

Einschätzung zur weiteren Entwicklung

Es bestehen keine speziell nennenswerten Erwartungen zur weiteren Entwicklung.

3.2.4.7 Gemeindebeitrag bei Klassen mit Unterbestand

Mit der Einführung der AFR18 wurde ein Gemeindebeitrag für Klassen mit Unterbestand eingeführt. Ziel dabei war es, Anreize für Kosteneinsparungen zu setzen. Im Rahmen der AFR18 wurde zum einen angenommen, dass entsprechende Maluszahlungen der Gemeinden an den Kanton fliessen werden, und zum anderen, dass der finanzielle Anreiz dazu führt, dass die Anzahl der Klassen mit Unterbestand abnehmen und so zu Einsparungen führen würde.

Entwicklung

Die Anzahl der Klassen mit Unterbestand hat sich in den Jahren 2019 und 2020 von über 260 auf rund 140 reduziert. Die Berechnung der damit verbundenen Kosteneinsparung ist indes schwierig. Angenommen wurde, dass die Kosteneinsparungen den Zahlungen aus dem Malussystem entsprechen. Daraus ergab sich eine Abweichung in der Höhe von rund 0,8 Millionen Franken. So bemessen wurden beide Staatsebenen weniger stark entlastet, als im Rahmen der AFR18 angenommen.

<i>Kennzahl</i>	<i>Ausprägung</i>			
<i>in Franken</i>				
Abweichung insgesamt	Kanton	- 0,8 Millionen Franken	Gemeinden	-0,8 Millionen Franken
Verteilung	Min.	-94'508		
	1. Quartil:	-11'538		
	Median:	-5'877		
	3. Quartil:	-3'106		
	Max.	-539		
<i>in Franken pro Einwohner/in</i>				
Verteilung	Min.	-4.0		
	1. Quartil:	-2.7		
	Median:	-2.1		
	3. Quartil:	-1.6		
	Max.	-0.6		

Beurteilung der Veränderung

Es ist festzuhalten, dass die Abweichung vor allem auch darin begründet ist, dass auf eine genaue Berechnung der Einsparungen durch die reduzierte Anzahl Klassen mit Unterbestand verzichtet wurde. Die Reduktion um 120 Klassen mit Unterbestand muss jedoch fast zwingend mit Kosteneinsparungen verbunden gewesen sein. Bei der Erarbeitung des Wirkungsberichts wurden verschiedene Berechnungsarten dieser Einsparungen getätigt. So sind beispielsweise die geschätzten Kosten für Klassen mit Unterbestand von rund 70 bis 80 Millionen Franken pro Jahr zurückgegangen auf geschätzte Kosten von rund 40 Millionen Franken. Weil die Schülerinnen und Schüler der Klassen mit Unterbestand gleichwohl Unterricht hatten, kann die Differenz jedoch nicht als Einsparung verstanden werden. Es ist aber davon auszugehen, dass auch bei einer Verlagerung der entsprechenden Schülerinnen und Schüler in Klassen in Normgrösse insgesamt weniger Klassen respektive ein geringeres Wachstum der Anzahl Klassen entstanden sein dürfte. Wenn deshalb innerhalb des Kantonsgebiets beispielsweise im Vergleich auch nur zehn Klassen weniger geführt wurden, wären vereinfacht berechnet Einsparungen von rund 3 Millionen Franken daraus entstanden. Bei 30 Klassen weniger im Vergleich hätte die Einsparung für Kanton und Gemeinden entsprechend rund 10 Millionen Franken betragen. Mangels stabiler Schätzung wurde schliesslich darauf verzichtet, die Einsparung im Detail zu quantifizieren. Die hier ausgewiesene Abweichung ist entsprechend vernachlässigbar und in erster Linie den Schwierigkeiten zur Messung geschuldet.

Grund der Abweichung

Es wurde kein speziell nennenswerter Grund für die Abweichung festgestellt.

Einschätzung zur weiteren Entwicklung

Es bestehen keine speziell nennenswerten Erwartungen zur weiteren Entwicklung.

3.2.5 Bereich Soziale Sicherheit

3.2.5.1 Ergänzungsleistungen zur AHV

Die Gemeindeanteile in den drei Bereichen «EL zur AHV», «EL zur IV» und «EL Verwaltungskosten» wurden von 70 auf 100 Prozent erhöht. Die Anpassungen im Kostenteiler haben gemäss Globalbilanz der AFR18 eine Umschichtung von Kosten in der Höhe von 31,2 Millionen Franken für Ergänzungsleistungen zur AHV zur Folge.

Die Evaluation war durch zwei Punkte erschwert:

Die Gemeinden mussten infolge der als zu hoch eingestuften Leistungen des Bundes einen einmaligen Betrag von insgesamt 6 Millionen Franken an den Bund zurückzahlen. Weiter führen die höheren Taxgrenzen zu Einsparungen bei den Gemeinden beim Taxausgleich. Diese Einsparungen konnten nicht quantifiziert werden.

Entwicklung

Wie bereits im Rahmen der AFR18 angemerkt, herrscht im Bereich Ergänzungsleistungen eine deutliche Tendenz zur Ausgabensteigerung.

Kennzahl	Ausprägung			
<i>in Franken</i>				
Abweichung insgesamt	Kanton	+ 7,3 Millionen Franken	Gemeinden	-7,3 Millionen Franken
Verteilung	Min.	-3'885'611		
	1. Quartil:	-38'253		
	Median:	-14'644		
	3. Quartil:	-6'565		
	Max.	2'086		
<i>in Franken pro Einwohner/in</i>				
Verteilung	Min.	-47		
	1. Quartil:	-10		
	Median:	-6		
	3. Quartil:	-3		
	Max.	1		

Beurteilung der Veränderung

Nennenswerte Abweichung.

Grund der Abweichung

Die Entwicklungen zeigen die bekannte Dynamik im Bereich der Ergänzungsleistungen.

Einschätzung zur weiteren Entwicklung

Es ist auch weiterhin mit einer dynamischen Kostenentwicklung zu rechnen. Die hier nicht quantifizierten Einsparungen beim Taxausgleich sind wiederkehrend zu erwarten.

Feststellung innerhalb Projektorganisation

Im Kanton Luzern mussten die Heimtaxen angepasst werden. Dies hatte für 2020 einmalig einen unkorrekt zu hohen Bundesbeitrag zur Folge. Daraus entstand eine einmalige Rückzahlungsforderung des Bundes an die Gemeinden (6 Mio. Fr.). Diese nachträgliche Rückzahlung der Gemeinden an den Bund wurde über drei Jahre verteilt und somit in die Berechnung eingerechnet.

3.2.5.2 Ergänzungsleistungen zur Invalidenversicherung

Die Gemeindeanteile in den drei Bereichen «EL zur AHV», «EL zur IV» und «EL Verwaltungskosten» wurden von 70 auf 100 Prozent erhöht. Die Anpassungen haben eine Umschichtung vom Kanton zu den Gemeinden in der Höhe von 17,1 Millionen Franken zur Folge.

Entwicklung

Wie bereits in der [Botschaft B 145](#) zur AFR18 angemerkt, herrscht im Bereich Ergänzungsleistungen eine deutliche Tendenz zur Ausgabensteigerung. Die so entstehende Mehrbelastung für die Gemeinden im Vergleich zu den Zahlen der AFR18-Jahre beträgt 3,9 Millionen Franken.

<i>Kennzahl</i>	<i>Ausprägung</i>			
<i>in Franken</i>				
Abweichung insgesamt	Kanton	+ 3,9 Millionen Franken	Gemeinden	-3,9 Millionen Franken
Verteilung	Min.	-698'745		
	1. Quartil:	-50'632		
	Median:	-26'468		
	3. Quartil:	-14'775		
	Max.	-4'504		
<i>in Franken pro Einwohner/in</i>				
Verteilung	Min.	-13		
	1. Quartil:	-10		
	Median:	-9		
	3. Quartil:	-8		
	Max.	-6		

Beurteilung der Veränderung

Nennenswerte Abweichung.

Grund der Abweichung

Die Entwicklungen zeigen die bekannte Dynamik im Bereich der Ergänzungsleistungen.

Einschätzung zur weiteren Entwicklung

Es ist auch weiterhin mit einer dynamischen Kostenentwicklung zu rechnen.

3.2.5.3 Ergänzungsleistungen: Verwaltungskosten

Die Gemeindeanteile in den drei Bereichen «EL zur AHV», «EL zur IV» und «EL Verwaltungskosten» wurden von 70 Prozent auf 100 Prozent erhöht. Die Anpassungen im Kostenteiler haben gemäss Globalbilanz der AFR18 eine Umschichtung von Kosten in der Höhe von insgesamt 49,8 Millionen Franken vom Kanton zu den Gemeinden zur Folge, davon 1,5 Millionen Franken für Verwaltungskosten im Bereich Ergänzungsleistungen.

Entwicklung

Wie bereits in der Botschaft zur AFR18 angemerkt, herrscht im Bereich Ergänzungsleistungen eine deutliche Tendenz zur Ausgabensteigerung. Über alle drei Kostengruppen betrachtet,

beträgt die Wirkung der EL-Rechtsänderungen im Mittel der Jahre 2020 bis 2022 rund 60 Millionen Franken, das heisst rund 10 Millionen Franken mehr als mit den Zahlen der AFR18-Jahre. Davon entfallen 1,4 Millionen Franken auf den Bereich Verwaltungskosten.

<i>Kennzahl</i>	<i>Ausprägung</i>			
<i>in Franken</i>				
Abweichung insgesamt	Kanton	+ 1,4 Millionen Franken	Gemeinden	-1,4 Millionen Franken
Verteilung	Min.	-267'684		
	1. Quartil:	-17'561		
	Median:	-9'142		
	3. Quartil:	-5'136		
	Max.	-1'506		
<i>in Franken pro Einwohner/in</i>				
Verteilung	Min.	-3.6		
	1. Quartil:	-3.4		
	Median:	-3.3		
	3. Quartil:	-3.2		
	Max.	-3.0		

Beurteilung der Veränderung
Nennenswerte Abweichung.

Grund der Abweichung

Grund für die deutlich höhere Belastung ist die EL-Reform. Diese war mit deutlichem Mehraufwand verbunden.

Einschätzung zur weiteren Entwicklung

Es bestehen keine speziell nennenswerten Erwartungen zur weiteren Entwicklung.

3.2.5.4 IPV zur WSH

Die Individuelle Prämienverbilligung (IPV) für Beziehende von wirtschaftlicher Sozialhilfe (WSH) wird neu vollständig durch die Gemeinden finanziert. Gemäss der Globalbilanz der AFR18 wurde von einer Entlastung des Kantons in der Höhe von 15 Millionen Franken ausgegangen. Die Gemeinden werden entsprechend belastet.

Entwicklung

Die Kosten haben sich basierend auf den Mittelwerten der Jahre 2020 bis 2022 leicht erhöht. Entsprechend werden die Gemeinden durch den angepassten Kostenteiler auf dieser Berechnungsbasis um 0,4 Millionen Franken stärker belastet. Die Finanzierung berechnet sich nach der ständigen Wohnbevölkerung des Vorjahres (§ 10 Abs. 3 des Gesetzes über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung [Prämienverbilligungsgesetz] vom 24. Januar 1995, [SRL Nr. [866](#)]). Durch diese solidarische Finanzierung ergeben sich keine relativen Unterschiede zwischen den Gemeinden.

<i>Kennzahl</i>	<i>Ausprägung</i>			
<i>in Franken</i>				
Abweichung insgesamt	Kanton	+0,4 Millionen Franken	Gemeinden	-0,4 Millionen Franken
Verteilung	Min.	-31'088		
	1. Quartil:	-8'532		
	Median:	-2'840		
	3. Quartil:	-234		
	Max.	5'435		
<i>in Franken pro Einwohner/in</i>				
Verteilung	Min.	-4.5		
	1. Quartil:	-2.4		
	Median:	-1.0		
	3. Quartil:	-0.1		
	Max.	2.2		

Beurteilung der Veränderung

Keine nennenswerte Abweichung.

Grund der Abweichung

Es wurde kein speziell nennenswerter Grund für die Abweichung festgestellt.

Einschätzung zur weiteren Entwicklung

Es bestehen keine speziell nennenswerten Erwartungen zur weiteren Entwicklung.

3.2.6 Diverses

3.2.6.1 Feuerwehersatzabgabe

Mit eigenständiger Gesetzesänderung (vgl. [Botschaft B 119](#) vom 13.03.2018) wurde es den Gemeinden ermöglicht aus Feuerwehersatzabgaben einen höheren Ertrag zu erzielen. Erreicht werden sollte dieses Ziel, indem auch quellenbesteuerte Personen eine Ersatzabgabe bezahlen müssen. Dies indem der Spielraum der Gemeinden bei der Festsetzung des Ersatzabgabensatzes erweitert wird und indem die Mindest- und Höchstbeträge der Ersatzabgabe der Teuerung angepasst werden. Diese drei Massnahmen sollten bei den Gemeinden gesamthaft zu Mehreinnahmen von jährlich bis zu 1,7 Millionen Franken führen.

Entwicklung

Aus Sicht der nun vorliegenden Evaluation ist dieser Bestandteil der AFR18 aus zwei Gründen speziell:

1. Die Umsetzung hätte von den Gemeinden auf freiwilliger Basis erfolgen müssen. Das heisst, ein Nicht-Erfüllen könnte nicht als Effekt der Reform bestimmt werden.
2. Die Zahlengrundlage liess sich für aktuelle Datenjahre mit vernünftigen Aufwand nicht aktualisieren. Daher liegt keine Grundlage vor, um die freiwillige Umsetzung der Massnahme evaluieren zu können.

Aus diesem Grund wurde die Massnahme als erfüllt angenommen. Eine Beurteilung der Zweckmässigkeit des Reformbestandteils wird in Kapitel 6 vorgenommen.

Feststellung innerhalb Projektorganisation

Eine Minderheit in der Projektorganisation hätte sich einen anderen Umgang mit der Massnahme gewünscht. Demnach hätte die Beurteilung unabhängig davon durchgeführt werden sollen, ob die zusätzlichen Erträge von den Gemeinden hätten erhoben werden können, wenn sie das gewollt hätten.

3.3 Finanzausgleichsthemen

Hintergrundinformationen Interpretation Finanzausgleichsthemen

Nach der Umsetzung der AFR18 sind im Grundsatz drei mögliche Entwicklungen denkbar:

1. Der Mittelbedarf im Ressourcenausgleich nimmt zu.
2. Der Mittelbedarf im Ressourcenausgleich nimmt ab.
3. Der Mittelbedarf im Ressourcenausgleich bleibt konstant.

Abb. 7 zeigt diese Optionen mit vereinfachten, exemplarischen Werten. Ganz links dargestellt ist die Ausgangslage. Danach folgen von links nach rechts die drei möglichen Entwicklungen. Der erste Balken jedes Balkenpaares zeigt jeweils die Situation ohne AFR18, der zweite Balken jene mit AFR18. In Blau wird der Betrag des Kantons, in Schwarz jener der Gemeinden dargestellt. Der Kostenteiler im Ressourcenausgleich hat vor der Reform 75:25 (Kanton: Gemeinden) betragen, danach 53:47.

1. Der Mittelbedarf im Ressourcenausgleich ist seit der Reform gestiegen.

Bei einer dynamischen Entwicklung des Mittelbedarfs im Ressourcenausgleich (angenommen wurde ein Wachstum von 50 Prozent im Vergleich zur Ausgangslage) gilt ganz grundsätzlich, dass Kanton und Gebergemeinden unabhängig von der AFR18 stärker belastet werden. Konkret wäre die stärkere Mitfinanzierung der Gebergemeinden nicht mehr 22 Millionen Franken, sondern 33 Millionen Franken wert. Folge für die Evaluation: Gebergemeinden werden stärker belastet, weil der Anteil der Gebergemeinden von 47 Prozent des Ressourcenausgleichs bei höherem Mittelbedarf teurer wird. Empfängergemeinden erhalten mehr Ressourcenausgleich, werden aber gemäss dieser Betrachtung ebenfalls belastet, weil die Auswirkungen des reduzierten Ressourcenpotenzials bei gestiegener Finanzkraft grösser sind. Das ist wichtig, weil Empfängergemeinden ohne Gesetzesänderung so noch mehr zusätzliche Mittel erhalten hätten. Der Kanton wird gemäss dieser Betrachtung entlastet, auch wenn sein Anteil am Ressourcenausgleich ebenfalls höher geworden ist.

2. Der Mittelbedarf im Ressourcenausgleich ist seit der Reform gesunken.

Bei einer abnehmenden Entwicklung des Mittelbedarfs im Ressourcenausgleich (angenommen wurde eine Reduktion um 50 % im Vergleich zur Ausgangslage) wäre die stärkere Mitfinanzierung der Gebergemeinden nicht mehr 22 Millionen Franken, sondern nur noch 11 Millionen Franken wert. Folge für die Evaluation: Jene Staatsebene, die einen höheren Finanzierungsanteil übernommen hat, wird entlastet. Jene Staatsebene, die einen Teil der Finanzierungslast abgeben konnte, wird belastet, weil sie weniger Unterstützung erhält.

3. Der Mittelbedarf im Ressourcenausgleich ist seit der Reform stabil geblieben.

Nur wenn der Mittelbedarf für den Ressourcenausgleich sich nicht verändert hätte, wäre genau die Entwicklung eingetreten, wie sie im Rahmen der AFR18 in absoluten Werten bemessen wurde (dargestellt im vierten Balkenpaar). Folge für die Evaluation: Insgesamt würden die neuerlichen Berechnungen der Reformwirkung keine Differenzen zu jenen der AFR18 zeigen. Für einzelne Gemeinden könnten sich gleichwohl Unterschiede ergeben, wenn sich ihre Finanzkraft im Vergleich zu anderen Gemeinden verändert hätte.

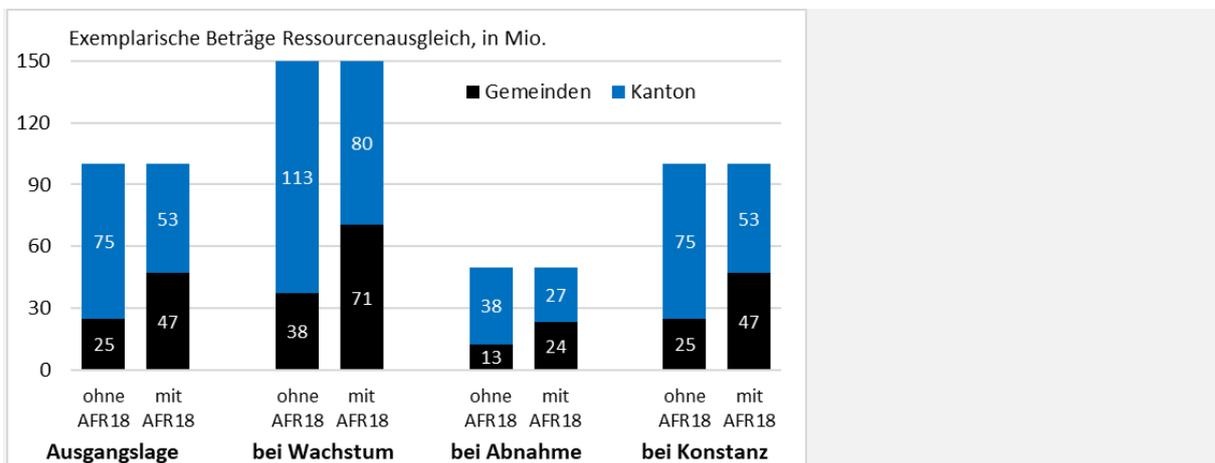


Abb. 7: Exemplarische Entwicklungen und Auswirkungen auf Reformeffekte Finanzausgleichsthemen

3.3.1 Entwicklungen

Die Tab. 6 zeigt die verschiedenen im Rahmen der AFR18 vorgenommenen Anpassungen im Luzerner Finanzausgleich. Für jede der Massnahmen werden jeweils die vorgenommene Änderung, relevante Feststellungen in der damaligen Botschaft sowie relevante Entwicklungen seit der AFR18 genannt.

Massnahme	Veränderung durch die AFR18	Relevante Feststellungen in der AFR18-Botschaft	Relevante Entwicklungen seit der AFR18
Bildungslastenausgleich	Reduktion der Dotierung um 10 Millionen Franken	Die Dotierung wird gesenkt, weil die absolute Belastung der Gemeinden durch Bildungskosten durch die AFR18 sinkt.	Die Reduktion wurde umgesetzt.
Topographischer Lastenausgleich	Reduktion der Dotierung um 10 Prozent (2 Mio. Fr.)	Die Dotierung wird gesenkt, weil die meisten Gemeindeaufgaben im Bereich Gewässer zu Kantonsaufgaben werden.	Die Reduktion wurde umgesetzt.
Ressourcenpotenzial	Veränderung der Bemessungsbasis (Berücksichtigung Reduktion des Gemeindeanteils an Sondersteuern, Steuerfussabtausch sowie Wegfall Motofahrzeugsteuer)	Durch die Veränderung der Bemessungsbasis wird das Volumen des Ressourcenausgleichs kleiner.	Die Massnahme wurde durch die Zunahme des Ressourcenausgleichs überlagert (verursacht durch den Anstieg des Ressourcenpotenzials und der Unterschiede zwischen den Gemeinden).
Ressourcenausgleich	Anpassung des Kostenteilers zwischen Kanton und Gemeinden von 75:25 zu 53:47 (Kanton : Gemeinden)	Nach der Erstarkung der Gemeinden wird es als angebracht angeschaut, den Anteil der Gemeinden an der Mindestausstattung zu erhöhen.	Der Ressourcenausgleich ist deutlich höher als noch auf der Basis der Zahlen der AFR18.
Ressourcenausgleich	Aufhebung der neutralen Zone (alle Gemeinden ab einem Ressourcenindex von 86,4 % leisten Beiträge im Ressourcenausgleich)	Das Verhältnis zwischen Geber- und Nehmergemeinden sollte ausgeglichener gestaltet werden.	Die Anzahl der Gebergemeinden ist im Vergleich zu vor der AFR18 erhöht worden. ¹¹
Ressourcenausgleich	Einführung einer degressiven Abschöpfung zur Entlastung der Gebergemeinden	Besonders starke Gebergemeinden sollten auf Kosten der mittelstarken Gemeinden entlastet werden.	Die Massnahme wurde umgesetzt. Durch die höhere Finanzkraft hat der Wert der Entlastung durch die degressive Abschöpfung zugenommen. ¹²

Tab. 6: Übersicht Entwicklung Finanzausgleichsthemen

¹¹ Weitere Ausführungen dazu sind im Wirkungsbericht Finanzausgleich 2023 enthalten.

¹² Weitere Ausführungen dazu sind im Wirkungsbericht Finanzausgleich 2023 enthalten.

3.3.2 Abweichungen zwischen Reformwirkung der AFR18 und Reformwirkung bei aktualisierter Datengrundlage

In Bezug auf Themen des Finanzausgleichs in der AFR18 waren zwei Aspekte zu evaluieren. Erstens stellte sich die Frage, ob die vorgegebenen Reduktionen im Bildungslastenausgleich und im topografischen Lastenausgleich als Ausgleich zur stärkeren Kantonalisierung der Finanzierung der Aufgaben erfolgt sind. Dies ist bei beidem der Fall (vgl. Kap. 3.3.3). Daneben war zu untersuchen, welche Reformwirkungen sich im Ressourcenausgleich bei einer neuerlichen Berechnung der AFR18 auf der Basis aktueller Zahlen zeigen würden. Insgesamt ist es wichtig, den innerkantonalen Finanzausgleich als eine Komponente in einem Gesamtsystem zu sehen. Es umfasst auch die Gemeindestruktur und die Aufgabenteilung. Die drei Komponenten beeinflussen sich gegenseitig.¹³

Die Abb. 8 zeigt eine Übersicht über die Abweichungen zwischen dem berechneten Reformeffekt im Rahmen der AFR18 und jenem, der mit den jüngsten vorliegenden Zahlen berechnet wurde. Wichtig zu nennen ist, dass unabhängig vom Reformeffekt bei steigendem Ressourcenausgleich Gebergemeinden und der Kanton stärker belastet werden. Der Reformeffekt zeigt sich wie folgt: In Orange sind jeweils die Abweichungen für den Kanton dargestellt, in Schwarz jene der Gemeinden. Abweichungen mit positiven Vorzeichen bedeuten, dass die neuerlich berechnete Reform im Vergleich zu früher berechneten Reformeffekten der AFR18 eine stärkere Entlastung darstellen würde. Minuswerte entsprechen einer stärkeren Belastung.

Die sehr positive Entwicklung der mittleren Finanzkraft und die wachsenden Unterschiede zwischen den Gemeinden haben seit der Berechnung der AFR18-Globalbilanzen zu einem massgeblichen Anstieg des Ressourcenausgleichs um rund 50 Prozent von rund 80 Millionen Franken auf über 120 Millionen Franken geführt. Das heisst, es ist die erste der Optionen, wie sie einleitend zu diesem Kapitel beschrieben wurden, eingetreten. Diese Entwicklung überlagert die im Rahmen der AFR18 auf statischer Basis gemachten Verschiebungen der finanziellen Lasten. In Bezug auf weitere vorgenommene Anpassungen (Lastenausgleich und Besitzstände) zeigen sich geringfügige Abweichungen.

Die Gebergemeinden werden stärker belastet, weil der angepasste Kostenteiler für einen deutlich grösseren Ressourcenausgleich mehr Wert hat. Und auch Empfängergemeinden werden im Sinne des Reformeffekts stärker belastet, weil die abgetauschten Ertragsanteile nun deutlich mehr wert haben. Daher wird der reduzierende Effekt, den dieser Abtausch auf das kommunale Ressourcenpotenzial hat, in absoluten Zahlen deutlich grösser. Das heisst, durch den Anstieg des Ressourcenausgleichs erhalten die Empfängergemeinden zwar mehr Mittel als zuvor, aber weniger mehr als ohne Reform. Insgesamt beträgt die so bemessene Mehrbelastung der Gemeinden basierend auf den aktuellsten Zahlen im Vergleich zu jenem der AFR18 im Ressourcenausgleich rund 11 Millionen Franken.

¹³ Vgl. dazu Rühli (2013, 37f.). <https://cdn.avenir-suisse.ch/production/uploads/2001/01/Irrgarten-Finanzausgleich.pdf>

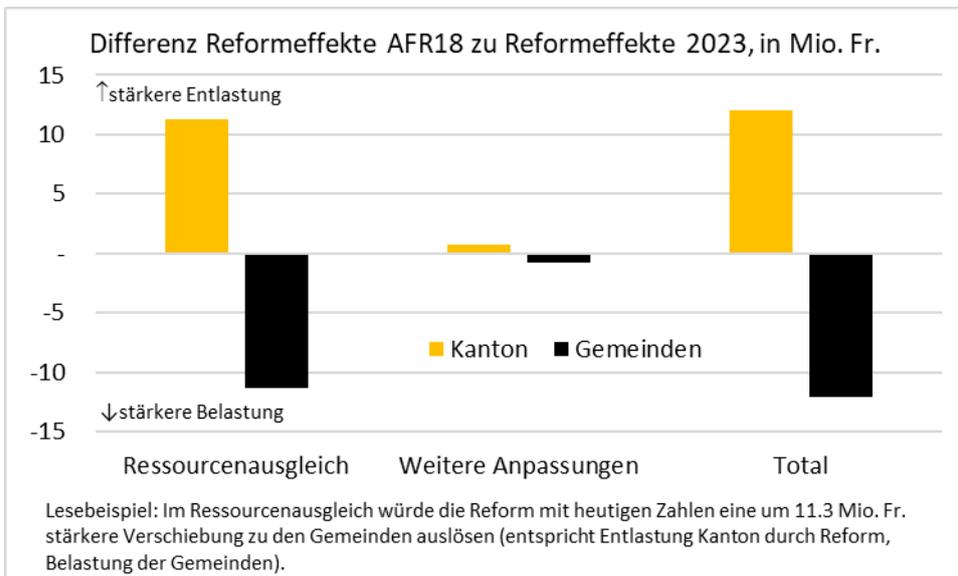


Abb. 8: Übersicht Differenz Reformwirkung Bereich Finanzausgleich

Die Tab. 7 zeigt die gleiche Wirkung detaillierter für jede der Massnahmen. Im Folgenden sind zudem Veränderungen aller Massnahmen aus dem Bereich Finanzausgleich im Detail aufgeschlüsselt und beschrieben.

Veränderte Ertragsquellen aus der AFR18	Effekt in Globalbilanz AFR18		Effekt in Globalbilanz 2023		Differenz	
	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden
(+Entlastung / - Belastung, in Millionen Franken)						
<u>Ressourcenausgleich</u>						
Kostenteiler Ressourcenausgleich	+16,6	-16,6	+23,0	-23,0	+6,4	-6,4
Mittelbedarf Empfänger	+5,4	-5,4	+10,0	-10,0	+4,6	-4,6
<u>Weitere Anpassungen</u>						
Topografischer Lastenausgleich	+2,04	-2,04	+2,1	-2,1	+0,05	-0,05
Bildungslastenausgleich	+10,0	-10,0	+10,1	-10,1	+0,15	-0,15
Infrastrukturlastenausgleich	+0,0	-0,0	-0,002	+0,002	-0,002	+0,002
Auslaufende Besitzstände	-1,7	+1,7	-0,9	+0,9	+0,7	-0,7
Total	+32,3	-32,3	+44,3	-44,3	+11,9	-11,9

Tab. 7: Übersicht Effekte Finanzausgleich Globalbilanz AFR18 und Globalbilanz 2023

3.3.3 Lastenausgleich

3.3.3.1 Topografischer Lastenausgleich

Mit der AFR18 wurde die Finanzierungsverantwortung des Bereichs Wasserbau weitgehend kantonalisiert. Um den so reduzierten kommunalen Lasten zu entsprechen, wurde der topografische Lastenausgleich um 10 Prozent (2 Mio. Fr.) reduziert.

Entwicklung

Der Vergleich der beiden Globalbilanzen zeigt ein Delta von insgesamt rund 50'000 Franken zugunsten der Gemeinden.

<i>Kennzahl</i>	<i>Ausprägung</i>			
<i>in Franken</i>				
Abweichung insgesamt	Kanton	+0,05 Millionen Franken	Gemeinden	-0,05 Millionen Franken
Verteilung	Min.	-45'158		
	1. Quartil:	-93		
	Median:	0		
	3. Quartil:	332		
	Max.	126'986		
<i>in Franken pro Einwohner/in</i>				
Verteilung	Min.	-34		
	1. Quartil:	0		
	Median:	0		
	3. Quartil:	0		
	Max.	70		

Beurteilung der Veränderung

Keine nennenswerte Abweichung.

Grund der Abweichung

Differenzen können in diesem Bereich nur durch externe Faktoren begründet sein (z. B. Teuerung).

Einschätzung zur weiteren Entwicklung

Es bestehen keine speziell nennenswerten Erwartungen zur weiteren Entwicklung.

3.3.3.2 Bildungslastenausgleich

Die Anpassung des Kostenteilers im Bereich Volksschulbildung auf 50:50 (Kanton: Gemeinden) bewirkt, dass den Gemeinden in der Volksschulbildung tiefere Kosten entstehen. Dadurch sinken die überdurchschnittlichen Lasten, die einzelne Gemeinden zu tragen haben. Aus diesem Grund wurde der Bildungslastenausgleich im Rahmen der AFR18 um 10 Millionen Franken reduziert.

Entwicklung

Insgesamt besteht zwischen dem Reformeffekt der Globalbilanz AFR18 und der Globalbilanz 2023 ein Delta von 0,150 Millionen Franken zulasten der Gemeinden.

<i>Kennzahl</i>	<i>Ausprägung</i>			
<i>in Franken</i>				
Abweichung insgesamt	Kanton	+ 0,15 Millionen Franken	Gemeinden	-0,15 Millionen Franken
Verteilung	Min.	-350'643		
	1. Quartil:	-51'056		
	Median:	0		
	3. Quartil:	51'432		
	Max.	465'285		
<i>in Franken pro Einwohner/in</i>				
Verteilung	Min.	-132		
	1. Quartil:	-16		
	Median:	0		
	3. Quartil:	19		
	Max.	92		

Beurteilung der Veränderung

Die Deltas sind sehr gleichmässig verteilt. Das heisst, es sind nahezu gleich viele Gemeinde, die stärker profitieren, wie jene, die im Vergleich zu früheren Zahlen stärker belastet werden.

Grund der Abweichung

Es sind zwei Gründe zu unterscheiden: Innerhalb der Gemeindelandschaft kam es zu Abweichungen, weil sich die Unterstützungsleistungen an einer bestimmten Grenze festmachen. 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. Damit die Mittel aus dem Bildungslastenausgleich konzentrierter bei den besonders stark belasteten Gemeinden wirken können, wurde mit der AFR18 festgelegt, dass ein Anspruch erst bei einer Schülerintensität von über 110 bestehen soll. Bereits kleine Veränderungen in den Schülerzahlen konnten so in Gemeinden zu massgeblichen Veränderungen der absoluten Beträge führen.

Die Abweichung von insgesamt 0,15 Millionen Franken hat ihren Ursprung in der teuerungsbedingten Entwicklung des Lastenausgleichs insgesamt, in dem Veränderungen teuerungsbedingt waren.

Einschätzung zur weiteren Entwicklung

Es bestehen keine speziell nennenswerten Erwartungen zur weiteren Entwicklung.

Feststellung innerhalb Projektorganisation

Der Schwelleneffekt wurde als suboptimal eingestuft und im Wirkungsbericht Finanzausgleich 2023 als Anpassungsvorschlag eingearbeitet.

3.3.3.3 Infrastrukturlastenausgleich

Im Rahmen der AFR18 wurden die Indikatoren Bebauungsdichte (0,7) und Arbeitsplatzdichte (0,3) neu gewichtet.

Entwicklung

Insgesamt besteht zwischen dem Reformeffekt der Globalbilanz AFR18 (0 Franken) und der Globalbilanz 2023 in diesem Bereich ein Delta von 2000 Franken zulasten der Gemeinden.

Kennzahl	Ausprägung			
<i>in Franken</i>				
Abweichung insgesamt	Kanton	+ 0,002 Millionen Franken	Gemeinden	-0,002 Millionen Franken
Verteilung	Min.	-41'937		
	1. Quartil:	0		
	Median:	0		
	3. Quartil:	0		
	Max.	65'248		
<i>in Franken pro Einwohner/in</i>				
Verteilung	Min.	-13		
	1. Quartil:	0		
	Median:	0		
	3. Quartil:	0		
	Max.	2		

Beurteilung der Veränderung

Keine massgebliche Abweichung.

Grund der Abweichung

Es wurde kein speziell nennenswerter Grund für die Abweichung festgestellt.

Einschätzung zur weiteren Entwicklung

Die Entwicklung richtet sich in erster Linie nach der Teuerung (Dotierung des Infrastrukturlastenausgleichs), beziehungsweise nach der Entwicklung der Zahlen zu den verwendeten Indikatoren in den jeweiligen Gemeinden. Beides sind von der AFR18 unabhängige Einflussfaktoren.

3.3.4 Ressourcenausgleich

3.3.4.1 Kostenteiler Ressourcenausgleich

Die Kosten im Ressourcenausgleich werden infolge der AFR18 zwischen Kanton und Gebergemeinden im Verhältnis von 53:47 aufgeteilt. Der Anteil der Gebergemeinden wurde so von ursprünglich 25 Prozent erhöht.

Entwicklung

Der Vergleich der Globalbilanz AFR18 zur Globalbilanz 2023 zeigt eine Abweichung von 6,4 Millionen Franken zulasten der Gemeinden.

<i>Kennzahl</i>	<i>Ausprägung</i>			
<i>in Franken</i>				
Abweichung insgesamt	Kanton	+ 6,4 Millionen Franken	Gemeinden	-6,4 Millionen Franken
Verteilung	Min.	-2'098'433		
	1. Quartil:	-80'929		
	Median:	0		
	3. Quartil:	0		
	Max.	1'608'080		
<i>in Franken pro Einwohner/in</i>				
Verteilung	Min.	-200		
	1. Quartil:	-44		
	Median:	0		
	3. Quartil:	0		
	Max.	104		

Beurteilung der Veränderung

Nennenswerte Abweichung.

Grund der Abweichung

Die stärkere Belastung der Gebergemeinden entspricht der Entwicklung im Ressourcenausgleich. Dieser ist durch die steigende Finanzkraft und die steigenden Unterschiede zwischen den Gemeinden deutlich gewachsen. Zusätzlich wurden Leistungen des Kantons an jene Gebergemeinden mitberücksichtigt, die gegen frühere Verfügungen erfolgreich prozessiert haben. Die daraus entstandenen einmaligen Zahlungen in der Höhe von rund 9 Millionen Franken wurden entsprechend berücksichtigt.¹⁴

Einschätzung zur weiteren Entwicklung

Gemäss aktuellen Erkenntnissen ist davon auszugehen, dass mit dem Luzerner Finanzausgleich noch mehr Geld als bis anhin umverteilt wird. Die Zahlungen des Kantons infolge des Gerichtsurteils vom Oktober 2022 haben Einmalzahlungen entsprochen.

¹⁴ Vgl. hierzu die Medienmitteilung vom 24. Oktober 2022. [Das Kantonsgericht bestätigt seine Rechtsauffassung betreffend Finanzausgleich 2020 \(lu.ch\)](#)

3.3.4.2 Berechnungsbasis Ressourcenpotenzial

Die Veränderungen in der Bemessungsbasis des Ressourcenpotenzials (Reduktion des Gemeindeanteils an den Sondersteuern, Steuerfussabtausch, Wegfall der Einnahmen aus der Motorfahrzeugsteuer) reduzieren das Ressourcenpotenzial der Gemeinden und in der Folge das Volumen des Ressourcenausgleichs. Dies weil ein Teil der einst kommunalen Steuerkraft an den Kanton übergeht. Im Vergleich zur Situation ohne AFR18 fliessen so weniger Mittel an die Empfängergemeinden.

Entwicklung

Zwischen der Globalbilanz AFR18 und der Globalbilanz 2023 besteht eine Differenz von 4,6 Millionen Franken zulasten der Empfängergemeinden.

<i>Kennzahl</i>	<i>Ausprägung</i>			
<i>in Franken</i>				
Abweichung insgesamt	Kanton	+4,6 Millionen Franken	Gemeinden	-4,6 Millionen Franken
Verteilung	Min.	-1'547'538		
	1. Quartil:	-69'495		
	Median:	-14'075		
	3. Quartil:	0		
	Max.	210'574		
<i>in Franken pro Einwohner/in</i>				
Verteilung	Min.	-58		
	1. Quartil:	-27		
	Median:	-7		
	3. Quartil:	0		
	Max.	27		

Beurteilung der Veränderung

Die Veränderungen entsprechen den Veränderungen im Ressourcenausgleich.

Grund der Abweichung

Wachstum des Mittelbedarfs sowie steigende Unterschiede zwischen den Gemeinden.

Einschätzung zur weiteren Entwicklung

Es bestehen keine speziell nennenswerten Erwartungen zur weiteren Entwicklung.

3.3.4.3 Auslaufende Besitzstände

Fusionierte Gemeinden sind während der Zeit ihrer Besitzstandswahrung im Finanzausgleich vor den verschiedenen Änderungen im Bildungslastenausgleich, bei der Reduktion der Dotierung im topografischen Lastenausgleich und den neu gewichteten Indikatoren im Infrastrukturlastenausgleich grösstenteils geschützt. Die Änderungen der AFR18 werden diese Gemeinden daher erst nach dem Ende ihrer Besitzstandswahrungszeit betreffen.

Entwicklung

Der Vergleich der Globalbilanz AFR18 und der Globalbilanz 2023 zeigt eine Veränderung zulasten der Gemeinden von 0,7 Millionen Franken.

<i>Kennzahl</i>	<i>Ausprägung</i>			
<i>in Franken</i>				
Abweichung insgesamt	Kanton	+ 0,7 Millionen Franken	Gemeinden	-0,7 Millionen Franken
Verteilung	Min.	-376'594		
	1. Quartil:	-19'632		
	Median:	-2'898		
	3. Quartil:	10'635		
	Max.	162'203		
<i>in Franken pro Einwohner/in</i>				
Verteilung	Min.	56		
	1. Quartil:	-8		
	Median:	-2		
	3. Quartil:	3		
	Max.	33		

Beurteilung der Veränderung

Keine massgeblichen Veränderungen.

Grund der Abweichung

Die Abweichung ist darin begründet, dass zum heutigen Zeitpunkt die Summe der Besitzstände tiefer ist als zu Zeiten der AFR18. Entsprechend hat auch die Reform einen geringeren Effekt. In der vergleichenden Betrachtung dieser Evaluation wird dies als Belastung der Gemeinden ausgewiesen.

Einschätzung zur weiteren Entwicklung

Bis zum Finanzausgleichsjahr 2027 werden die laufenden Besitzstände vollständig auslaufen. Dieses vom Gesetzgeber beabsichtigte Auslaufen der Besitzstände wird die Abweichung zwischen der früheren und der mit aktuellen Daten erstellten Globalbilanz weiter vergrössern.

3.4 Steuerthemen

Hintergrundinformationen Interpretation Steuerthemen

Nach der Umsetzung der AFR18 sind im Grundsatz drei mögliche Entwicklungen denkbar:

1. Die Erträge sind seit der Reform gestiegen.
2. Die Erträge haben seit der Reform abgenommen
3. Die Erträge sind seit der Reform konstant geblieben.

Die Abb. 9 zeigt diese Optionen mit vereinfachten, exemplarischen Werten für die Grundstückgewinnsteuer. Ganz links dargestellt ist die Ausgangslage. Danach folgen von links nach rechts die drei möglichen Entwicklungen. Der erste Balken jedes Balkenpaares zeigt jeweils die Situation ohne AFR18, der zweite Balken jene mit AFR18. In Blau wird der Betrag des Kantons, in Schwarz jener der Gemeinden dargestellt. Exemplarisch wird vor der Reform ein Ertragsteiler von 50:50 bei Erträgen von 20 Millionen Franken angenommen (entspricht dem früheren Ertragsteiler im Bereich Sondersteuern).

1. Option: Die Erträge sind seit der Reform gestiegen.

Bei einer dynamischen Entwicklung (angenommen wurde ein Wachstum von 50 % im Vergleich zur Ausgangslage) wäre der verschobene Ertragsanteil von 20 Prozentpunkten nicht mehr 4 Millionen Franken, sondern 6 Millionen Franken wert. Folge für die Evaluation: Jene Staatsebene, die Ertragsanteile abgegeben hat, wird stärker belastet. Dies weil der abgetauschte Ertragsanteil heute mehr wert hat als früher. Die andere Staatsebene dagegen wird im Vergleich stärker entlastet. Dies weil sie mehr Geld zusätzlich erhalten hat, als auf der Basis früherer Zahlen angenommen wurde. Wichtig: Beide Staatsebenen haben bei dieser Entwicklung mehr als zuvor eingenommen.

2. Option: Die Erträge sind seit der Reform gesunken.

Hätten die Erträge dagegen abgenommen (angenommen wurde eine Reduktion um 50 %), hätte der höhere Anteil des Kantons an den Erträgen nicht mehr wie ursprünglich angenommen 4 Millionen Franken, sondern nur mehr 2 Millionen Franken wert. Folge für die Evaluation: Jene Staatsebene, die

Ertragsanteile abgegeben hat, wird entlastet. Dies weil sie in absoluten Zahlen auf weniger verzichtet, als auf der Basis früherer Zahlen berechnet. Jene Staatsebene, die fortan einen höheren Ertragsanteil erhält, wird belastet, weil sie weniger Mittel zusätzlich erhält als auf der Basis früherer Zahlen berechnet. Wichtig: Bei dieser Entwicklungsoption haben beide Staatsebenen weniger eingenommen.

3. Option: Die Erträge sind seit der Reform stabil geblieben.

Nur wenn die Erträge sich nicht verändern würden, wäre genau die Entwicklung eingetreten, wie sie im Rahmen der AFR18 in absoluten Werten bemessen wurde (dargestellt im vierten Balkenpaar). Folge für die Evaluation: Es kommt zu keiner Abweichung zum früher berechneten Reformeffekt.

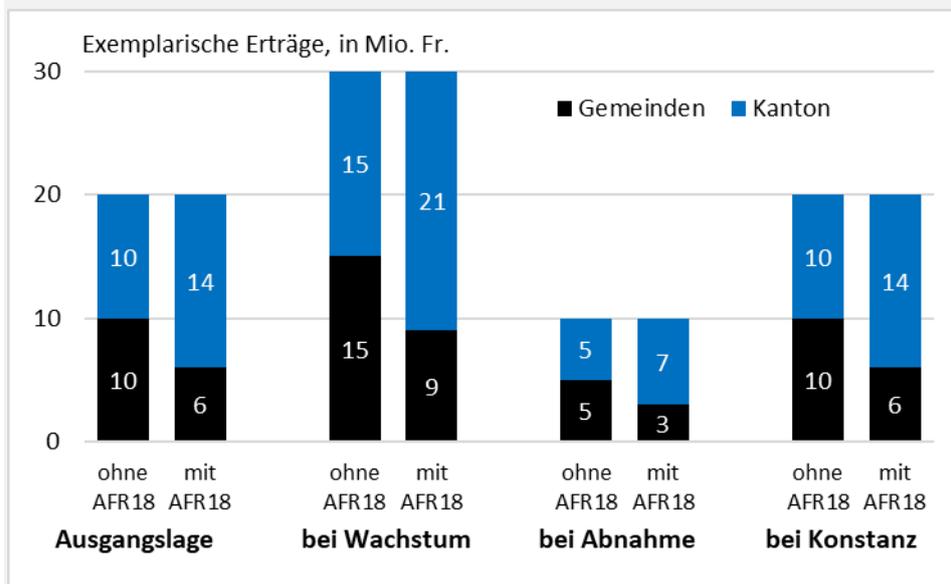
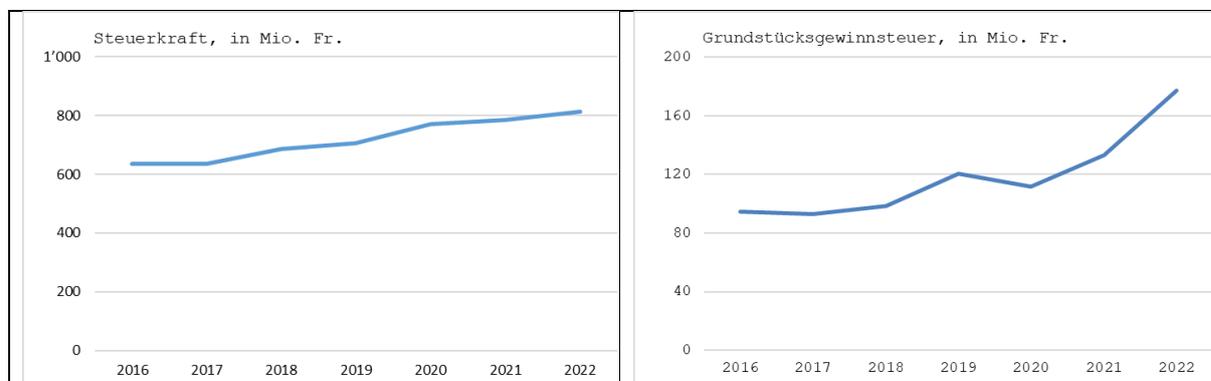


Abb. 9: Exemplarische Entwicklung und Auswirkung auf Reformeffekte Grundstücksgewinnsteuern

3.4.1 Entwicklungen

Seit der Berechnung der damaligen Grundlagen der AFR18 hat der Kanton Luzern eine deutliche Stärkung seiner Finanzkraft erfahren (vgl. Abb. 10). Die Entwicklung der Ertragsteiler entspricht also der Option 1 der oben dargelegten Entwicklungsvarianten. Die Steuerkraft hat seit dem Jahr 2016 um fast 30 Prozent zugenommen. Die Grundstücksgewinnsteuer ist im selben Zeitraum um knapp 90 Prozent gestiegen, und auch Personal- und Handänderungssteuern zeigen eine positive Tendenz. Die Erträge der Erbschaftssteuer hingegen sind jüngst tiefer ausgefallen als noch in den Jahren 2016 und 2018. Weil im Rahmen der AFR18 der Durchschnittswert der Jahre 2013 bis 2016 verwendet wurde, zeigt auch diese Ertragsquelle in Bezug auf den Vergleich zu den Daten der AFR18 eine positive Tendenz.



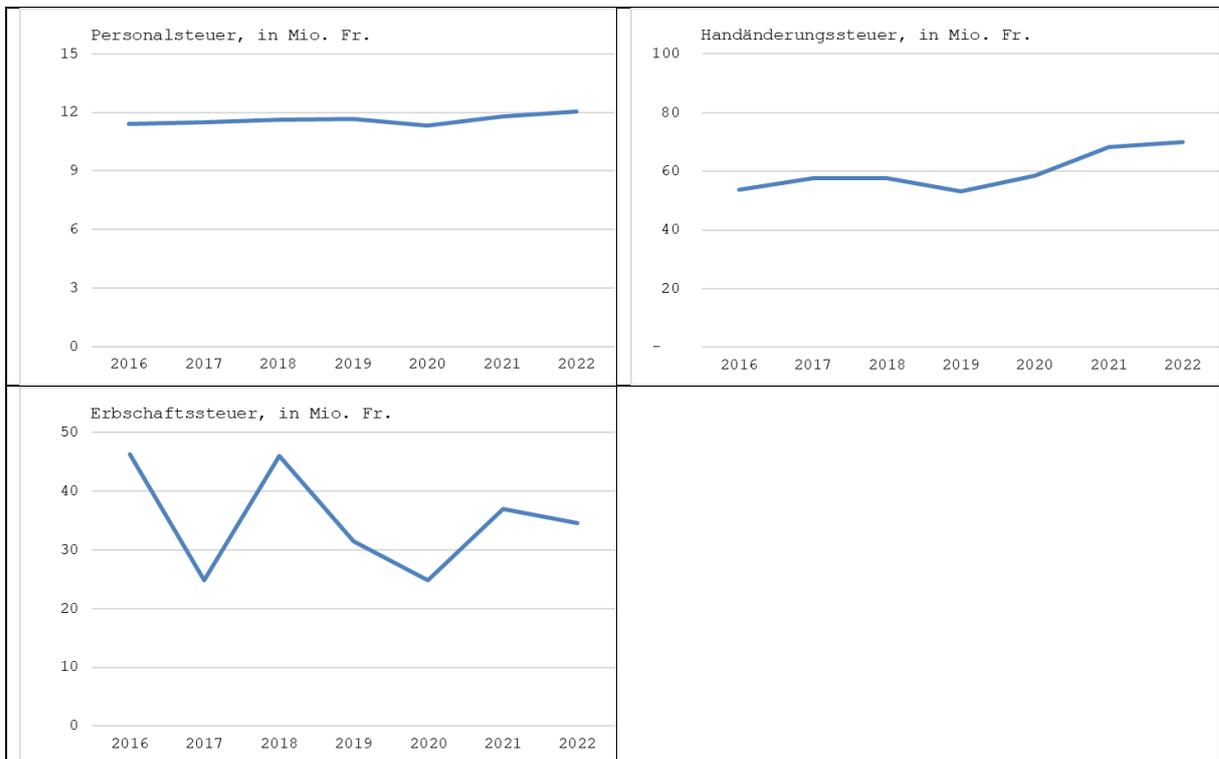


Abb. 10: Entwicklung Steuerbelange, in Millionen Franken (2016–2022)

Aus der Entwicklung ergibt sich, dass sowohl der Kanton als auch die Gemeinden insgesamt deutlich höhere Erträge ausweisen können als in den Vorjahren. Daraus ergaben sich zwei Fragen: Zum einen war zu klären, wie sich die beiden Staatshaushalte insgesamt im Vergleich entwickelt haben (vgl. Kap. 3.5). Angezeigt ist zum anderen die Beurteilung der Auswirkungen der abgetauschten Ertragsteile (vgl. nachfolgend).

Die Erhöhung des Steuersubstrats hat zwei Effekte: Erstens haben jene Bestandteile der Steuereinnahmen, die von den Gemeinden an den Kanton verschoben worden sind, in der Summe deutlich an Wert zugelegt. In absoluten Beträgen bemessen, ist mehr Geld von den Gemeinden an den Kanton verschoben worden. Zweitens hat auch der Teil der Steuereinnahmen, der bei den Gemeinden verblieben ist, deutlich mehr Wert als zuvor. Die Luzerner Gemeinden haben trotz erfolgtem Steuerfussabtausch in absoluten Beträgen mehr Steuererträge eingenommen.

Die Tab. 8 zeigt die Entwicklung der absoluten Beträge der Ertragsarten mit angepasster Aufteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Dabei werden die Anteile und das Total der Erträge jeweils basierend auf Zahlen der AFR18 und auf der Basis der aktualisierten Zahlen dargelegt. Dazu ein Lesebeispiel: Der zum Kanton verschobene Anteil an der Steuerkraft (Steuerzehntel) hat in der AFR18 einen Wert von 64 Millionen Franken. Die bei den Gemeinden verbliebenen Teile belaufen sich auf 572 Millionen Franken. Insgesamt belaufen sich die Erträge so auf 636 Millionen Franken. Mit den aktuellen Daten entspricht ein Steuerzehntel nun 78,4 Millionen Franken (+15 Mio. Fr.). Die den Gemeinden verbliebenen Erträge der ordentlichen Gemeindesteuern belaufen sich auf rund 706 Millionen Franken (+134 Mio. Fr.).

Ertragsart	Ertragsanteile nach Reform mit Daten der AFR18			Ertragsanteile nach Reform mit aktualisierten Daten		
	Gemeinden	Kanton	Total	Gemeinden	Kanton	Total
Steuerfussabtausch (ord. Gemeindesteuern)	572	64	636	706	78	784
Grundstückgewinnsteuer	28	66	94	48	110	158
Handänderungssteuer	16	38	54	21	49	70
Erbschaftssteuer	9,3	21,8	31,1	11	26	38
Personalsteuer	3	8	11	4	8	12
Vermögenssteuer	12,5	11,6	24,1	23,1	23,6	46,7
Teilanrechnung Steuergesetzrevision 2020	21,1	18,2	39,3	18,0	15,8	33,8

Tab. 8: Ertragsentwicklung unter Berücksichtigung der angepassten Ertragsteiler

3.4.2 Abweichungen zwischen Reformwirkung der AFR18 und Reformwirkung bei aktualisierter Datengrundlage

Aus den dargestellten Entwicklungen ergeben sich die Abweichungen der Reformwirkungen basierend auf den Zahlen der AFR18 und den Berechnungen mit den jüngsten verfügbaren Zahlen der Jahre 2020–2022. Die Abb. 11 zeigt für die verschiedenen Ertragsbestandteile jeweils die Differenz der beiden Reformeffekte. In Schwarz ist die Differenz der Gemeinden dargestellt, in Orange jene des Kantons. Negative Werte entsprechen einer stärkeren Belastung, positive Werte einer stärkeren Entlastung. Tab. 9 zeigt die gleiche Wirkung detaillierter für jede der Massnahmen. Im Folgenden sind zudem die Veränderungen aller Massnahmen aus dem Steuerbereich im Detail aufgeschlüsselt.

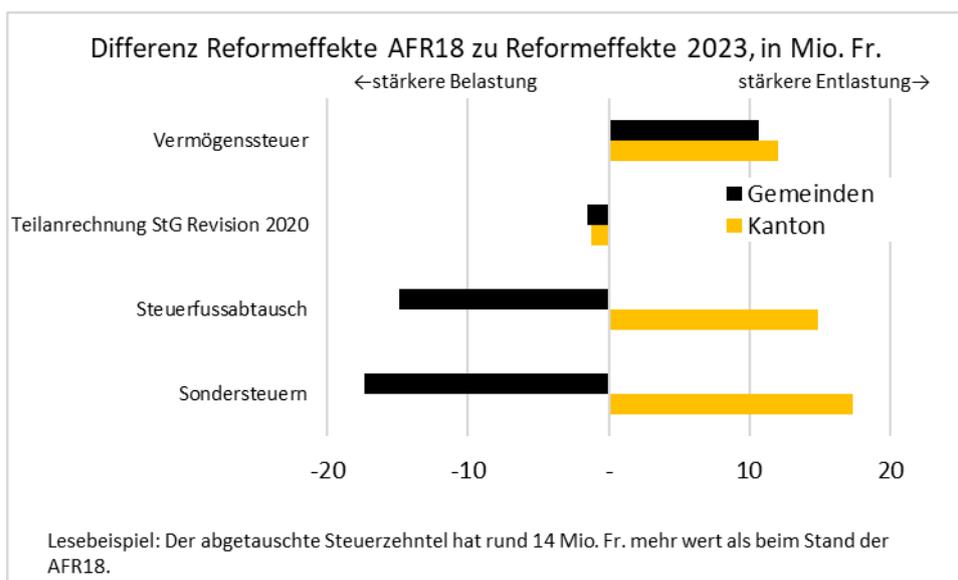


Abb. 11: Übersicht Differenz Reformwirkung Steuerbereich

Veränderte Ertragsquellen aus der AFR18 (+Entlastung / - Belastung, in Millionen Franken)	Reformeffekt AFR18		Reformeffekt 2023		Differenz	
	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden
Steuerfussabtausch	+63,5	-63,5	+78,4	-78,4	+14,9	-14,9
Grundstückgewinnsteuer	+18,9	-18,9	+31,5	-31,5	+12,6	-12,6
Handänderungssteuer	+10,7	-10,7	+14,0	-14,0	+3,4	-3,4
Erbschaftssteuer	+6,2	-6,2	+7,5	-7,5	+1,3	-1,3
Personalsteuer	+2,3	-2,3	+2,3	-2,3	+0,07	-0,07
Vermögenssteuer	+11,6	+12,5	+23,6	+23,1	+12,0	+10,6
Teilanrechnung Steuerge- setzrevision 2020	+18,2	+21,1	15,8	18,0	-2,4	-3,1
<i>Total</i>	<i>131,4</i>	<i>-68,0</i>	<i>173,1</i>	<i>-92,6</i>	<i>41,87</i>	<i>-24,77</i>

Tab. 9: Differenz der Reformwirkungen Bestandteile Steuerbereich

3.4.3 Steuerfussabtausch

Der im Rahmen der AFR18 erfolgte Steuerfussabtausch sollte als eine unter mehreren Massnahmen die Lastenverschiebung hin zum Kanton kompensieren. Der Steuerfussabtausch sah auf das Jahr 2020 hin die Erhöhung des kantonalen Steuerfusses um 0,1 Einheiten auf 1,70 Einheiten vor, während die Gemeinden für ein Jahr verpflichtet wurden, ihre Steuerfüsse um je 0,1 Einheiten zu senken. Relativiert wurde diese Verpflichtung durch das Urteil des Bundesgerichtes vom 18. Mai 2020 ([BGE 147 I 136](#)). Darin wurde den Gemeinden und ihren Stimmberechtigten ermöglicht, den Gemeindesteuerfuss für das Rechnungsjahr 2020 abweichend von der kantonalen Vorgabe festzusetzen, falls sie dies gewünscht hätten. Für die Evaluation wurde die Reformwirkung mit den aktuellsten Zahlen berechnet, auch wenn der Steuerfussabtausch nur für das Jahr 2020 für die Gemeinden verpflichtend war. Dies um auch hier ein einheitliches Vorgehen sichern zu können.

Entwicklung

Kennzahl	Ausprägung			
<i>in Franken</i>				
Abweichung insgesamt	Kanton	+ 14,9 Millionen Franken	Gemeinden	-14,9 Millionen Franken
Verteilung	Min.	-3'744'963		
	1. Quartil:	-142'812		
	Median:	-80'709		
	3. Quartil:	-40'911		
	Max.	429'842		
<i>in Franken pro Einwohner/in</i>				
Verteilung	Min.	-148		
	1. Quartil:	-39		
	Median:	-27		
	3. Quartil:	-19		
	Max.	300		

Beurteilung der Veränderung

Massgebliche Veränderungen.

Die Gemeinde Vitznau hat die Senkung des kommunalen Steuerfusses gestützt auf das Urteil vom 18. Mai 2020 ([BGE 147 I 136](#)) nicht vorgenommen und weist entsprechend nicht nur ab-

solot, sondern auch in Bezug auf den erfolgten Abtausch ein positives Ergebnis aus. Die Evaluation ist unabhängig davon erfolgt, ob Gemeinden nach dem kantonal vorgegeben Steuerfussabtausch danach den Steuerfuss wieder angepasst hätten.

Grund der Abweichung

Das Luzerner Steuersubstrat hat sich deutlich erhöht. Deshalb hat ein Steuerzehntel deutlich mehr Wert. Entsprechend fliesst bei einem Abtausch eines Steuerzehntels im Vergleich mit den Werten der einstigen AFR18-Globalbilanz ein höherer absoluter Betrag zum Kanton.

Einschätzung zur weiteren Entwicklung

Aktuell bestehen drei relevante Entwicklungen mit Einfluss auf die Steuererträge von Kanton und Gemeinden. Erstens verlangt Ihr Rat, dass der Kanton seinen Steuerfuss von 1,6 Einheiten auf 1,5 Einheiten senkt im Jahr 2025. Zweitens ist eine sehr positive Entwicklung der Steuererträge zu erwarten mit teilweise geographisch sehr zentrierten Veränderungen in der Stadt Luzern. Drittens wird bei einer Annahme der Steuergesetzrevision 2025 ein ausgeglichenes Set an Massnahmen sowohl die Erträge des Kantons als auch jene der Gemeinden reduzieren; dies im Vergleich zu der gleichen Situation ohne Reform.

3.4.4 Teilanrechnung Steuergesetzrevision 2020 (1/2 der Abschaffung Statusgesellschaften und Kapitalsteuer)

Im Rahmen der AFR18 wurden die prognostizierten Erträge aus der Steuergesetzrevision 2020 den beiden Staatsebenen in der Globalbilanz angerechnet. Diese Anrechnung diente der Reduktion der Verwerfungen. Zur Anrechnung kamen in der AFR18 die Hälfte der Erträge aus der Abschaffung der Statusgesellschaften (Mehreinnahmen aus der Gewinnsteuer und Mehreinnahmen aus der Kapitalsteuer).

Entwicklung

<i>Kennzahl</i>	<i>Ausprägung</i>			
<i>in Franken</i>				
Abweichung insgesamt	Kanton	- 2,4 Millionen Franken	Gemeinden	-3,1 Millionen Franken
Verteilung	Min.	-1'198'773		
	1. Quartil:	-166'640		
	Median:	-66'295		
	3. Quartil:	-26'757		
	Max.	5'249'473		
<i>in Franken pro Einwohner/in</i>				
Verteilung	Min.	-110		
	1. Quartil:	-38		
	Median:	-24		
	3. Quartil:	-14		
	Max.	591		

Beurteilung der Veränderung

Massgebliche Veränderungen.

Grund der Abweichung

Bei der Teilanrechnung Steuergesetzrevision 2020 (1/2 Abschaffung Statusgesellschaften und Kapitalsteuer) wurde die AFR18-Vorgabe nicht ganz erreicht. Der Grund dafür ist, dass Ihr Rat den Steuertarif für die Gewinnsteuer nicht wie erwartet von 1,5 auf 1,6 erhöht hat. Die sehr positive Entwicklung des Steuersubstrats im Kanton Luzern hat dazu geführt, dass die Abweichung im Bereich Teilanrechnung Steuergesetzrevision 2020 nicht grösser war.

Einschätzung zur weiteren Entwicklung

Es bestehen keine speziell nennenswerten Erwartungen zur weiteren Entwicklung.

Feststellung innerhalb Projektorganisation

Seitens Gemeindevertretungen in der Projektorganisation wurde eine vertiefte Analyse zu diesem Thema gewünscht. Diese ist in Anhang 2 enthalten. Seitens einzelner Gemeindevertreter wurde zudem gewünscht, Ausführungen zu ergänzen, wie im Kanton Luzern mit der Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 17% auf 21,2% umgegangen wurde. Dies war einst ebenfalls im weiteren Kontext der AFR18 diskutiert worden. Entsprechende Ausführungen sind ebenfalls in Anhang 2 enthalten.

3.4.5 Vermögenssteuern

Im Rahmen der Steuergesetzrevision 2020 wurden Anpassungen bei der Besteuerung von Vermögen ausgearbeitet. Die finanziellen Auswirkungen flossen in Form von zusätzlichen Erträgen von Kanton und Gemeinden in die AFR18 ein.

Entwicklung

<i>Kennzahl</i>	<i>Ausprägung</i>			
<i>in Franken</i>				
Abweichung insgesamt	Kanton	+ 12,0 Millionen Franken	Gemeinden	+ 10,7 Millionen Franken
Verteilung	Min.	10'044		
	1. Quartil:	39'480		
	Median:	70'797		
	3. Quartil:	125'787		
	Max.	2'005'601		
<i>in Franken pro Einwohner/in</i>				
Verteilung	Min.	10		
	1. Quartil:	19		
	Median:	22		
	3. Quartil:	27		
	Max.	115		

Beurteilung der Veränderung

Massgebliche Veränderungen.

Grund der Abweichung

Das deutliche Wachstum des Luzerner Steuersubstrats.

Einschätzung zur weiteren Entwicklung

Unser Rat hat ursprünglich vorgeschlagen, den Vermögenssteuertarif je Einheit von 0,75 auf neu 1,0 Promille festzulegen (Steuergesetzrevision 2020, [Botschaft B 147](#) vom 6. November 2018). In Abweichung davon hat Ihr Rat festgelegt, die Steuer vom Vermögen in den Steuerjahren 2020 bis 2023 auf 0,875 Promille je Einheit festzulegen. Entsprechend ist davon auszugehen, dass die Erträge zurückgehen, beziehungsweise bei weiterhin sehr positiver Entwicklung der im Kanton Luzern versteuerten Beträge weniger schnell ansteigen.

3.4.6 Sondersteuern

3.4.6.1 Grundstückgewinnsteuern

Zur Gegenfinanzierung anderer Massnahmen wurde festgelegt, dass bei allen Sondersteuern ein Verteiler zwischen Kanton und Gemeinden von 70 : 30 (zuvor 50 : 50) gilt. Die Grundstückgewinnsteuern sind Teil davon.

Entwicklung

Kennzahl	Ausprägung			
<i>in Franken</i>				
Abweichung insgesamt	Kanton	+ 12,6 Millionen Franken	Gemeinden	-12,6 Millionen Franken
Verteilung	Min.	-3'765'443		
	1. Quartil:	-130'586		
	Median:	-32'478		
	3. Quartil:	2'684		
	Max.	237'483		
<i>in Franken pro Einwohner/in</i>				
Verteilung	Min.	-245		
	1. Quartil:	-33		
	Median:	-18		
	3. Quartil:	2		
	Max.	58		

Beurteilung der Veränderung

Massgebliche Veränderungen.

Grund der Abweichung

Dank der sehr positiven Entwicklung des Luzerner Steuersubstrats haben die abgetauschten Ertragsteile mehr Wert.

Einschätzung zur weiteren Entwicklung

Es bestehen keine speziell nennenswerten Erwartungen zur weiteren Entwicklung. Festzuhalten ist jedoch, dass Sondersteuern eine Steuerart mit teilweise massgeblichen Schwankungen sind.

Feststellung innerhalb Projektorganisation

Seitens einzelner Gemeindevertretungen wurde auf die Bedeutung der Interpretation dieser Abweichung hingewiesen. Dies wird in Kapitel 6.1 aufgenommen.

3.4.6.2 Handänderungssteuer

Zur Gegenfinanzierung anderer Massnahmen wurde festgelegt, dass bei allen Sondersteuern ein Verteiler zwischen Kanton und Gemeinden von 70 : 30 (zuvor 50 : 50) gilt. Die Handänderungssteuer ist Teil davon.

Entwicklung

Kennzahl	Ausprägung			
<i>in Franken</i>				
Abweichung insgesamt	Kanton	+3,4 Millionen Franken	Gemeinden	-3,4 Millionen Franken

Verteilung	Min.	-543'025
	1. Quartil:	-61'589
	Median:	-19'800
	3. Quartil:	3'333
	Max.	202'949
<i>in Franken pro Einwohner/in</i>		
Verteilung	Min.	-61
	1. Quartil:	-18
	Median:	-8
	3. Quartil:	1
	Max.	52

Beurteilung der Veränderung

Massgebliche Veränderungen.

Grund der Abweichung

Dank der sehr positiven Entwicklung des Luzerner Steuersubstrats haben die abgetauschten Ertragsteile mehr Wert.

Einschätzung zur weiteren Entwicklung

Es bestehen keine speziell nennenswerten Erwartungen zur weiteren Entwicklung. Festzuhalten ist jedoch, dass Sondersteuern eine Steuerart mit teilweise massgeblichen Schwankungen ist.

Feststellung innerhalb Projektorganisation

Seitens einzelner Gemeindevertretungen wurde auf die Bedeutung der Interpretation dieser Abweichung hingewiesen. Dies wird in Kapitel 6.1 aufgenommen.

3.4.6.3 Erbschaftssteuer

Zur Gegenfinanzierung anderer Massnahmen wurde festgelegt, dass bei allen Sondersteuern ein Verteiler zwischen Kanton und Gemeinden von 70 : 30 (zuvor 50 :50) gilt. Die Erbschaftssteuer ist Teil davon.

Entwicklung

<i>Kennzahl</i>	<i>Ausprägung</i>			
<i>in Franken</i>				
Abweichung insgesamt	Kanton	+1,3 Millionen Franken	Gemeinden	-1,3 Millionen Franken
Verteilung	Min.	-443'070		
	1. Quartil:	-21'921		
	Median:	-1'835		
	3. Quartil:	6'835		
	Max.	649'703		
<i>in Franken pro Einwohner/in</i>				
Verteilung	Min.	-69		
	1. Quartil:	-6		
	Median:	-1		
	3. Quartil:	2		
	Max.	541		

Beurteilung der Veränderung

Massgebliche Veränderungen. In der Gemeinde Greppen haben sich die Erträge deutlich dynamischer als überall sonst entwickelt.

Grund der Abweichung

Dank der sehr positiven Entwicklung des Luzerner Steuersubstrats haben die abgetauschten Ertragsteile mehr Wert.

Einschätzung zur weiteren Entwicklung

Es bestehen keine speziell nennenswerten Erwartungen zur weiteren Entwicklung. Festzuhalten ist jedoch, dass Sondersteuern eine Steuerart mit teilweise massgeblichen Schwankungen sind.

Feststellung innerhalb Projektorganisation

Seitens einzelner Gemeindevertretungen wurde auf die Bedeutung der Interpretation dieser Abweichung hingewiesen. Dies wird in Kapitel 6.1 aufgenommen.

3.4.6.4 Personalsteuer

Zur Gegenfinanzierung anderer Massnahmen wurde festgelegt, dass bei allen Sondersteuern ein Verteiler zwischen Kanton und Gemeinden von 70 : 30 (zuvor 50 : 50) gilt. Die Personalsteuer ist Teil davon.

Entwicklung

<i>Kennzahl</i>	<i>Ausprägung</i>			
<i>in Franken</i>				
Abweichung insgesamt	Kanton	+0,07 Millionen Franken	Gemeinden	-0,07 Millionen Franken
Verteilung	Min.	-6'338		
	1. Quartil:	-1'227		
	Median:	-519		
	3. Quartil:	-47		
	Max.	1'557		
<i>in Franken pro Einwohner/in</i>				
Verteilung	Min.	-1.1		
	1. Quartil:	-0.4		
	Median:	-0.2		
	3. Quartil:	0.0		
	Max.	0.3		

Beurteilung der Veränderung

Keine massgeblichen Veränderungen.

Grund der Abweichung

Hauptgrund der Unterschiede sind unterschiedliche Bevölkerungsentwicklungen.

Einschätzung zur weiteren Entwicklung

Es bestehen keine speziell nennenswerten Erwartungen zur weiteren Entwicklung. Festzuhalten ist jedoch, dass Sondersteuern eine Steuerart mit teilweise massgeblichen Schwankungen ist.

Feststellung innerhalb Projektorganisation

Seitens einzelner Gemeindevertretungen wurde auf die Bedeutung der Interpretation dieser Abweichung hingewiesen. Dies wird in Kapitel 6.1 aufgenommen.

3.5 Übrige Themenfelder

3.5.1 Härteausgleich

3.5.1.1 Ausgangslage

Der Härteausgleich wurde im Rahmen der AFR18 eingeführt, um in den damaligen Globalbilanzen eine übermässige Belastung einzelner Gemeinden zu vermeiden. In einem im August 2017 verabschiedeten Positionspapier des VLG wurde die Forderung gestellt, dass die Mehrbelastung in allen Gemeinden pro Einwohner und Einwohnerin und Jahr nicht mehr als 60 Franken ausmachen dürfe. Für den Fall, dass sich höhere Verluste nicht verhindern liessen, seien für die betroffenen Gemeinden Härteausgleichssysteme zu finden. Während der Erarbeitung der AFR18 hat sich schliesslich gezeigt, dass ein solcher Härteausgleich erforderlich war, um die politisch festgelegte maximale Belastung von 60 Franken pro Einwohner und Einwohnerin einhalten zu können.

3.5.1.2 Grundprinzip

Der Härteausgleich erfolgt während sechs Jahren unter den Gemeinden. Er wird durch die Gemeinden alimentiert, die mit mehr als 60 Franken pro Einwohner und Einwohnerin von den Massnahmen der AFR18 profitieren. Die Beiträge wurden einmal berechnet und bleiben über die sechs Jahre hinweg gleich hoch.

Mit dem Härteausgleich haben acht Gemeinden Zahlungen erhalten, 61 haben Zahlungen geleistet und 11 Gemeinden wurden weder be- noch entlastet. Die Abb. 12 zeigt die Summe der zwischen den Jahren 2020 und 2022 geleisteten Zahlungen und die entsprechenden Empfängergemeinden.

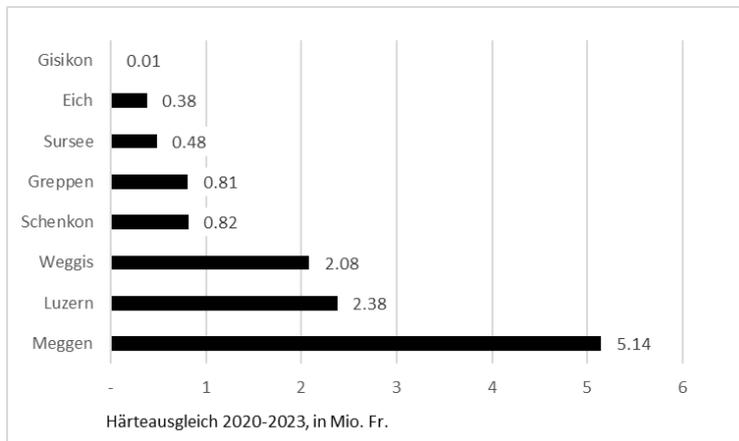


Abb. 12: Härteausgleich 2020–2022

Aus Sicht der Evaluation stellten sich die folgenden Fragen:

1. Wurde das ursprüngliche Ziel der Massnahme erreicht, wonach jene Gemeinden, die stark von der AFR18 betroffen waren, ausreichend unterstützt wurden, um finanziell stabil positioniert zu sein?
2. Inwieweit liesse sich eine neuerliche Berechnung vornehmen?
3. Ist es auf der Seite jener Gemeinden, die den Härteausgleich finanzieren, zu im Vergleich dazu stossenden Entwicklungen gekommen?

Zu Frage 1

Mit dem Härteausgleich wurden die Auswirkungen der Reform auf acht im Gemeindevergleich finanzstarke Gemeinden abgefedert. Dies war notwendig, weil sich bei einer statischen Betrachtung der Reformwirkung dort – pro Einwohner und Einwohnerin berechnet – die massgeblichsten Effekte zeigten: Ein im Vergleich zu den übrigen Gemeinden starkes Steuersubstrat führt dazu, dass ein Abtausch von Ertragsanteilen für finanzstarke Gemeinden vergleichsweise teuer ist. Ebenfalls aufgrund ihrer Finanzkraft stärker als andere Gemeinden betroffen waren diese acht Gemeinden von den Anpassungen im Ressourcenausgleich. Und schliesslich ist die Bevölkerungsstruktur in der Mehrheit der Gemeinden so ausgestaltet, dass die Entlastung durch den angepassten Kostenteiler im Bildungsbereich pro Einwohner und Einwohnerin in der Tendenz (mit Ausnahme von Greppen) zu einer im Vergleich tieferen Entlastung führte als bei den anderen Gemeinden.

Im Grundsatz wird das Ziel des Härteausgleichs, die auf der Basis der AFR18-Berechnungen am stärksten betroffenen Gemeinden gezielt zu entlasten, erreicht. Der Härteausgleich war ursprünglich dazu gedacht, sicherzustellen, dass eigentlich ressourcenstarke Gemeinden durch die Reform nicht überfordert würden. In Anbetracht der sehr positiven Entwicklung der Luzerner Gemeinden wurde dieses Ziel erreicht.

Zu Frage 2

Der finanziellen Belastung von Kanton und Gemeinden durch die Reform kam bei der Erarbeitung der AFR18 grosse Bedeutung zu. Die Ausgangslage ist bei Finanz- und Aufgabenreformen grundsätzlich anspruchsvoll, weil nicht nur eine stimmige Aufteilung von Finanzen und Verantwortlichkeiten zwischen zwei Staatsebenen gefunden werden muss. Vielmehr ist auch innerhalb der Gemeindelandschaft sicherzustellen, dass es nicht zu übermässigen Verwerfungen kommt. Im Rahmen der AFR18 wurde diese Herausforderung gelöst, indem eine als absoluter Betrag fixierte Obergrenze der Reformbetroffenheit definiert wurde (60 Fr. pro EW). Mehrere Gründe führen nun dazu, dass eine neuerliche Berechnung des damaligen Härteausgleichs nicht mehr zweckmässig wäre:

- *Inhaltlich*: Seit Inkrafttreten der AFR18 haben sich sowohl die Ertrags- als auch die Aufwandseite sehr dynamisch entwickelt. Ein Fokus auf die gleichen absoluten Grenzen wird dieser Veränderung nicht gerecht.
- *Staatspolitisch*: Der Mittelbedarf für den Härteausgleich ist in erster Linie durch verschobene Ertragsteiler getrieben. Je stärker das Ertragswachstum ist, desto mehr Geld wird durch den Reformeffekt verschoben und desto grösser wird das durch den Härteausgleich aufzufüllende Delta. Bei einer neuerlichen Berechnung des bisherigen Härteausgleichs würden jene Gemeinden, die sich sehr gut entwickelt haben, insgesamt 27 Millionen Franken erhalten.
- *Rechnerisch*: Ein horizontaler Ausgleich in dieser Grössenordnung ist weder zweckmässig noch umsetzbar, weil die finanzschwächeren Gemeinden, welche die finanzstärksten Gemeinden alimentieren müssten, über die Massen belastet würden.

Zu Frage 3

Zu prüfen war, ob auf Seiten jener Gemeinden, die den Härteausgleich finanzieren, Schwierigkeiten aufgetreten sind. Grundsätzlich sind hier zwei anspruchsvolle Situationen denkbar: Erstens könnte es sein, dass heute nicht mehr die gleichen Gemeinden vergleichsweise besser gestellt werden mit der AFR18 als zum Zeitpunkt der Berechnung der AFR18-Unterlagen. Diese Art der Betrachtung ist aus zwei Gründen anspruchsvoll. Erstens wurde bewusst ein sta-

tischer Härteausgleich festgelegt. Die Option der dynamischen Berechnung wurde ausgeschlossen. Den Härteausgleich nun gleichwohl dynamisch berechnen zu wollen, ist entsprechend nicht zweckmässig. Zweitens könnte es sein, dass Gemeinden aus einem Grund relevante Lasten aus dem Härteausgleich tragen müssen, der dann doch nicht eingetroffen ist; zum Beispiel die Annahme einer sehr massgeblichen Entlastung aus dem Bereich Wasserbau, die nicht eingetreten ist. Nachfolgend werden dazu in Tab. 10 exemplarisch die fünf pro Einwohner und Einwohnerin durch den Härteausgleich am stärksten belasteten Gemeinden einzeln betrachtet. Die Tabelle zeigt für diese fünf Gemeinden die Höhe der Belastung durch den Härteausgleich sowie Erläuterung dazu, wie sich die Entlastung durch die AFR18 in der damaligen Globalbilanz zusammengesetzt hat.

<i>Gemeinde</i>	<i>Härteausgleich pro Einwohner/in, in Franken</i>	<i>Kommentar</i>
Schlierbach	-54	In Werten pro Einwohner/in betrachtet, stammt die damalige Entlastung aus der AFR18 aus Bereichen, in denen keine Abweichungen aufgetreten sind.
Knutwil	-48	Die Entlastung durch die AFR18 war stark durch die Bildungsmassnahmen getrieben. Zudem wurde eine überdurchschnittliche Entlastung im Wasserbau (54.-/EW) angenommen.
Buttisholz	-48	Die Entlastung durch die AFR18 war stark durch die Bildungsmassnahmen getrieben. Zudem wurde eine überdurchschnittliche Entlastung im Wasserbau (53.-/EW) angenommen.
Werthenstein	-47	Sehr starke Entlastung im Wasserbau (235.-/EW) angenommen.
Sempach	-42	In Werten pro Einwohner/in betrachtet, stammt die damalige Entlastung aus der AFR18 aus Bereichen, in denen keine Schwierigkeiten aufgetreten sind.

Tab. 10: Übersicht zu den am stärksten vom Härteausgleich betroffenen Gemeinden

Die exemplarisch aufgeführten Gemeinden machen deutlich, dass es insbesondere ressourcenschwächere Gemeinden gibt, die nur deshalb in den Härteausgleich einzahlen mussten, weil ihnen aus dem Bereich Wasserbau Entlastungen angerechnet wurden. In Anbetracht dessen, dass die erwarteten Ausgaben des Kantons in diesem Bereich um 20 Prozent tiefer liegen (vgl. Kap. 3.2.3), zeigt sich hier deutlich, dass Korrekturmassnahmen für die Abweichung im Bereich Wasserbau angezeigt sind.

3.5.2 Kantons- und Gemeindefinanzen

Mit der AFR18 wurde massgeblich in das Zusammenspiel von Kanton und Gemeinden eingegriffen. Entsprechend ist zu klären, wie sich die Haushalte der beiden Staatsebenen seither entwickelt haben. Dazu sind einige Vorbemerkungen nötig:

- In einem föderalistisch organisierten Staat wie der Schweiz kann nicht eine fortlaufend im Gleichschritt erfolgende Entwicklung von Kanton und Gemeinden erwartet werden. Entsprechend verfügen alle drei Staatsebenen über Autonomie auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite. Gleichwohl ist es relevant, Entwicklungen erkennen und einordnen zu können.

- Mit der AFR18 wurden ursprünglich 270 öffentliche Aufgaben auf Handlungsbedarf hin untersucht. Die Evaluation der Entwicklung der Haushalte der beiden Staatsebenen stellt sicher, dass auch diese Gesamtsicht in der Evaluation berücksichtigt wird.
- In Anbetracht der teilweise unterschiedlichen Standards für die Kantons- und die Gemeindefinanzen muss sich der Vergleich auf verhältnismässig einfache Kennzahlen beschränken (Rechnungsabschlüsse, Investitionen, Vermögensentwicklung).
- Die Verfügbarkeit der Daten ist eingeschränkt: Jahresabschlüsse, Nettoschulden und Nettoinvestitionen waren zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts auf den offiziellen Statistikportalen von Kanton und Gemeinden bis ins Jahr 2022 verfügbar. Nettobelastungen nach Hauptfunktionen waren zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts von den offiziellen Statistikportalen des Bundes beziehungsweise von der Lustat für die Gemeinden bis zum Jahr 2022 verfügbar. Für den Kanton sind Daten bis zum Jahr 2021 verfügbar. Aus diesem Grund erfolgt die Evaluation in zwei Schritten: Zunächst werden die Kantons- und die Gemeindefinanzen basierend auf den Daten der Jahresabschlüsse, zur Nettoverschuldung und zu den Nettoinvestitionen über einen längeren Zeitraum beschrieben. Die Analyse der Nettobelastung auf Stufe der Hauptfunktionen erfolgt für die Jahre 2019 bis 2022. Für die Gemeinden werden dazu Zahlen der Lustat verwendet. Die Zahlen des Kantons beruhen dabei auf Werten der jeweiligen Jahresrechnungen. Der Vorteil davon ist, dass so auch das Jahr 2022 erfasst werden kann. Wichtig ist dabei, dass für Zahlen der Hauptfunktionen ein Vergleich der Werte aus der Jahresrechnung des Kantons mit den Werten der offiziellen Statistikportale nicht gegeben ist. Das heisst insbesondere, dass es für Nettobelastungen in den Hauptfunktionen nicht möglich ist, die Höhe oder die Entwicklung der Zahlen aus den beiden Quellen zu vergleichen. Der Grund dafür ist, dass in den offiziellen Portalen nachträglich eine Harmonisierung gemäss nationalen Standards sichergestellt wird.

3.5.2.1 Kantonsfinanzen

Der Kanton hat in den letzten Jahren verschiedene Phasen erlebt (vgl. Abb. 13). Während zu Beginn der 2000er-Jahre gute Abschlüsse verzeichnet werden konnten, folgten zwischen den Jahren 2012 und 2017 teilweise deutlich negative Abschlüsse. In den Jahren 2020 bis 2022 hat der Kanton mit jeweils über 200 Millionen Franken im Plus abgeschlossen.

Erfolgsrechnung in Mio. Fr.

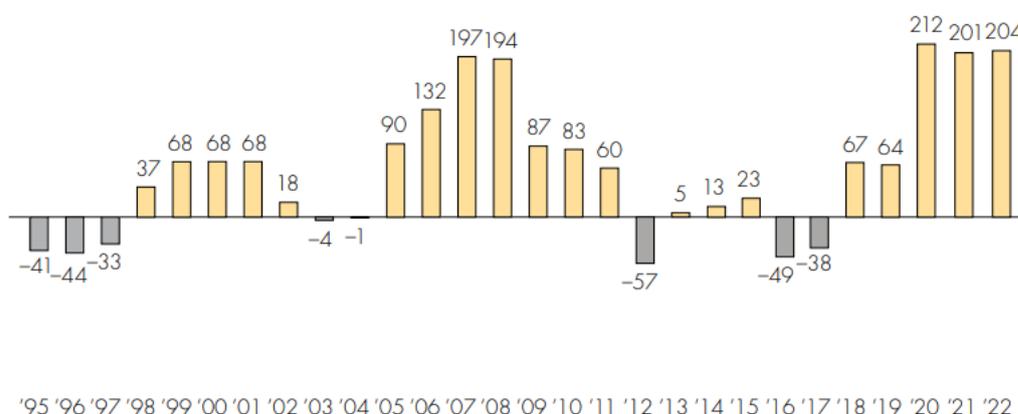


Abb. 13: Erfolgsrechnung Kanton (1995–2022)

In den 1990er Jahren stiegen die Nettoschulden infolge von Aufwandüberschüssen und strukturellen Defiziten stark an. Diese konnten in den Jahren 2001 bis 2011 dank Ertragsüberschüssen sowie der Ausschüttung von Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank deut-

lich und nachhaltig reduziert werden. In den Jahren ab 2012 schliesslich erfolgte eine Konsolidierung. Per Ende 2022 wies der Kanton ein Nettovermögen von 471 Millionen Franken aus (vgl. Abb. 14).

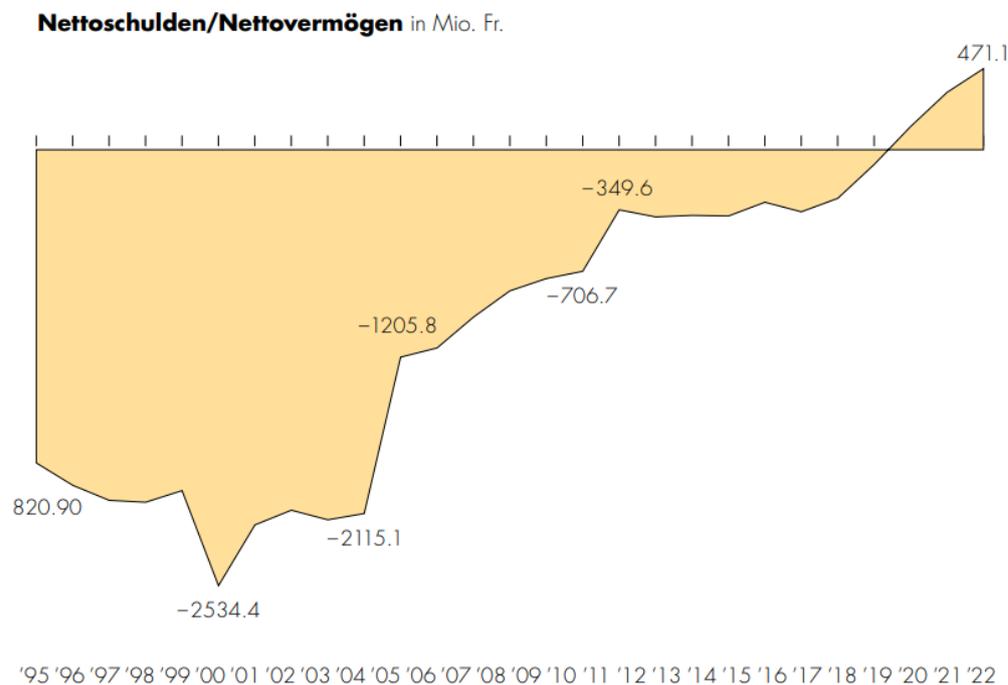


Abb. 14: Nettoschulden/Nettovermögen Kanton (1995–2022)

Die Nettoinvestitionen des Kantons spiegeln teilweise die Abschlüsse wieder. Insbesondere die Jahre zwischen 2013 und 2018 zeigen deutlich, dass bei schwieriger Finanzlage auch die Nettoinvestitionen reduziert wurden. Jüngst zeigt sich dagegen eine ansteigende Tendenz bei den Nettoinvestitionen (vgl. Abb. 15).

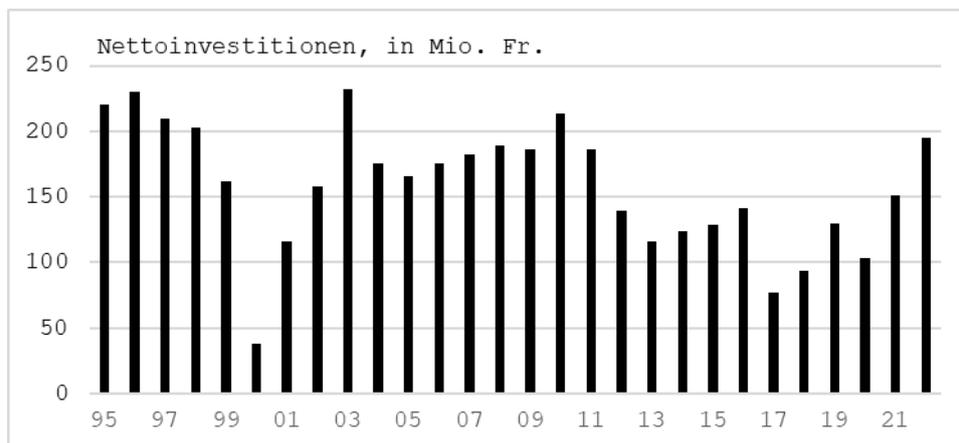


Abb. 15: Nettoinvestitionen Kanton (1995–2022)

3.5.2.2 Gemeindefinanzen

Die Luzerner Gemeinden haben in den letzten Jahren in Bezug auf ihre Rechnungsabschlüsse verschiedene Phasen durchlebt (vgl. Abb. 16). Während zu Beginn der 2000er Jahre konstante Abschlüsse von deutlich unter 50 Millionen Franken Ertragsüberschuss verzeichnet werden konnten, folgte bis zum Jahr 2007 ein deutlicher Anstieg bis auf rund 120 Millionen Franken. Nach einer Baisse im Jahr 2012 (-16 Mio. Fr.) zeigte sich fortan eine positive Tendenz. Im Jahr

2022 schliesslich erfolgt der bisher beste Abschluss mit 177 Millionen Franken Ertragsüberschuss.

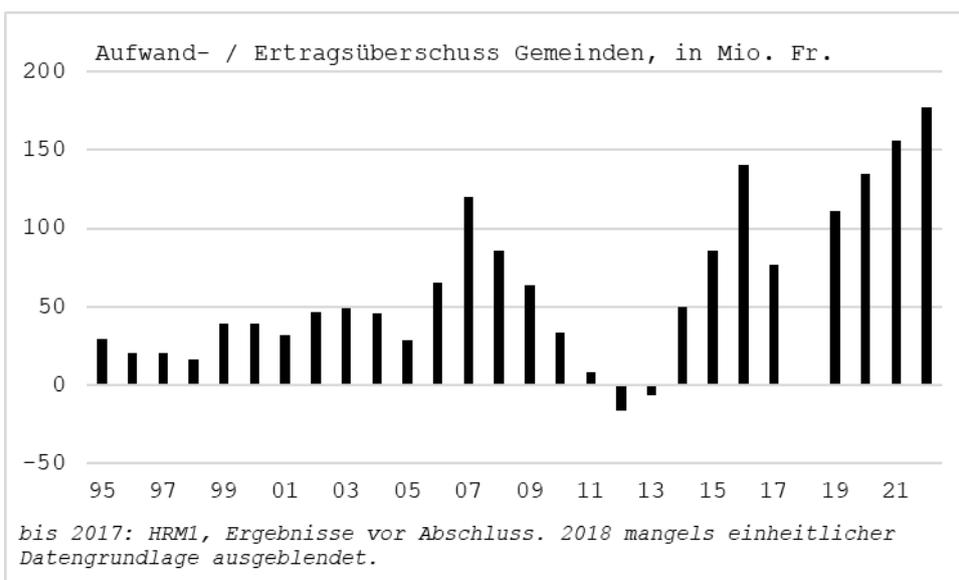


Abb. 16: Aufwand-/Ertragsüberschuss Gemeinden (1995–2022)

Nach einem im Zeitverlauf betrachtet tiefen Stand im Jahr 2002 haben die Nettoinvestitionen der Luzerner Gemeinden bis im Jahr 2009 insgesamt zugenommen bis auf rund 200 Millionen Franken. Nach einer schrittweisen Abnahme erfolgte ab dem Jahr 2011 ein neuerlicher Anstieg. Seit dem Jahr 2015 bewegen sich die Nettoinvestitionen relativ konstant zwischen 220 und 250 Millionen Franken (vgl. Abb. 17).

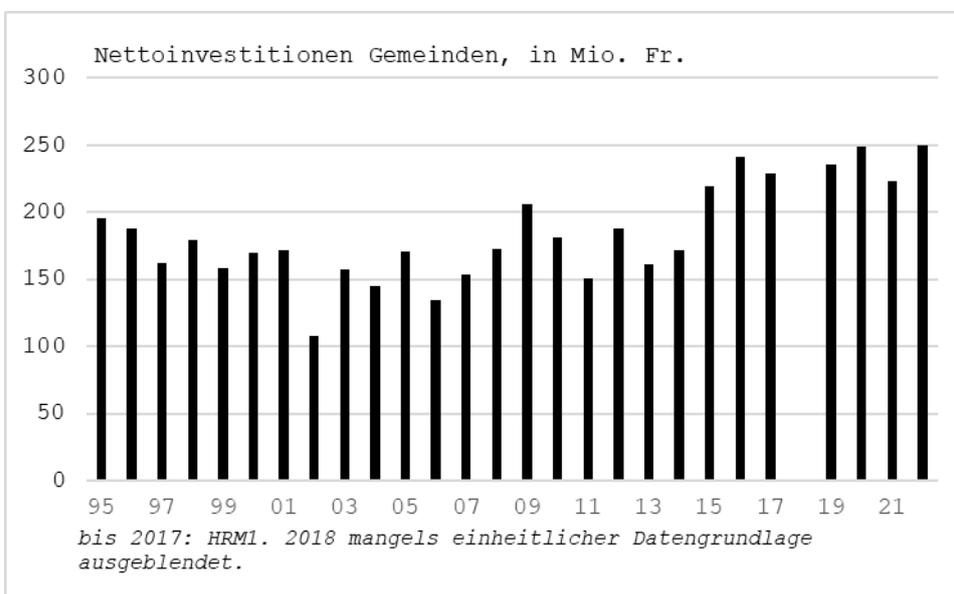


Abb. 17: Nettoinvestitionen Gemeinden (1995–2022)

In den 1990er-Jahren stiegen die Nettoschulden pro Einwohner und Einwohnerin der Luzerner Gemeinden deutlich an, bis auf rund 4000 Franken pro Einwohner und Einwohnerin im Jahr 2001. Danach erfolgte eine stetige Abnahme bis auf 2000 Franken pro Einwohner und Einwohnerin im Jahr 2017. Der deutliche Sprung zwischen den Jahren 2017 und 2019 rührt vom Wechsel der Rechnungslegungsstandards von HRM1 auf HRM2 her. Die darauffolgende,

weitergehende Verbesserung führte dazu, dass jüngst erstmals ein Nettovermögen ausgewiesen werden konnte (55 Fr. pro Einwohner/in, also rund 23 Mio. Fr.).

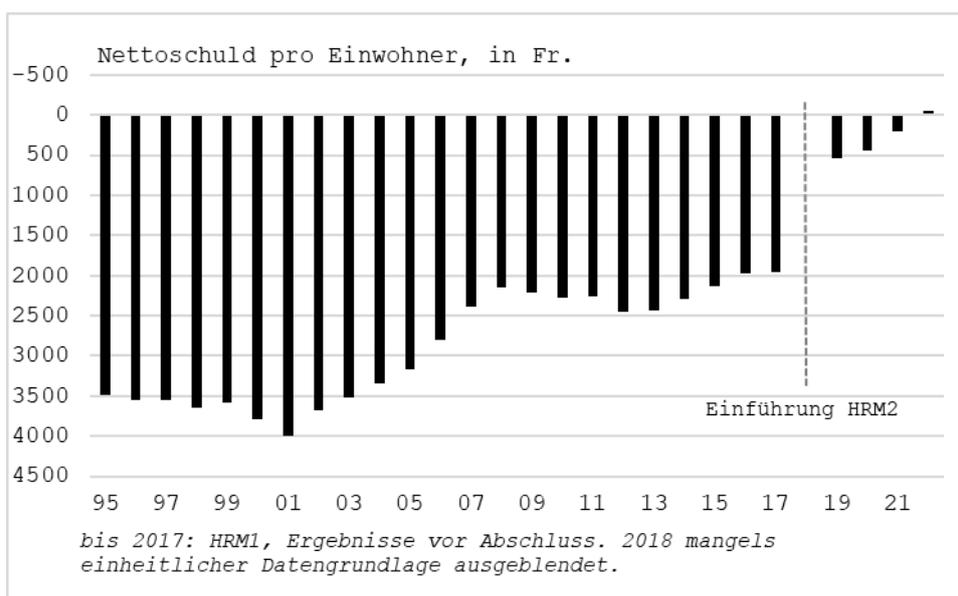


Abb. 18: Nettoschuld pro Einwohner/in Gemeinden (1995–2022)

3.5.2.3 Fazit zur mittel- und langfristigen Entwicklung der Kantons- und der Gemeindefinanzen

Für einen längeren Zeitraum lässt sich so das folgende Fazit ziehen:

- Kanton und Gemeinden haben nach einigen anspruchsvollen Jahren nach der Jahrtausendwende in den letzten Jahren die besten Abschlüsse überhaupt erzielt. In absoluten Beträgen gemessen lag das Plus des Kantons dabei noch höher als jenes der Gemeinden.
- Kanton und Gemeinden haben seit der Jahrtausendwende die Nettoverschuldung schrittweise abgebaut. Während der Kanton aktuell ein Nettovermögen von rund 470 Millionen Franken ausweist, sind es bei den Gemeinden insgesamt rund 20 Millionen Franken.
- Der Kanton zeigt in den letzten Jahren deutlich ansteigende Investitionszahlen, erreicht aber die Werte der frühen 2000er noch nicht. Die Investitionen der Gemeinden befinden sich knapp auf einem Höchststand. Ihre Schwankungen waren aber sehr begrenzt, die Investitionen bewegen sich seit dem Jahr 2015 zwischen 200 und 250 Millionen Franken, sind also verhältnismässig stabil geblieben.
- Für die Situation der Gemeinden ist festzuhalten, dass die gemachten Einschätzungen für die Gesamtheit der Gemeinden insgesamt gelten. Zwischen den Gemeinden bestehen allerdings Unterschiede. Trotz insgesamt sehr guter Lage, stehen einzelne Gemeinden vor substantiellen Herausforderungen.

Neben dieser grundsätzlichen Einschätzung sind besonders auch die Jahre kurz vor und kurz nach dem Inkrafttreten der AFR18 relevant für eine Einschätzung. Um einen möglichst langen Zeithorizont betrachten zu können, werden dazu für den Kanton Daten aus den kantonalen Jahresabschlüssen verwendet.¹⁵ Die Abb. 19 zeigt aus verschiedenen Blickwinkeln, wie sich der Nettoaufwand der Aufgabenbereiche H0–H8 für den Kanton und die Gesamtheit der Gemeinden sowie die Einnahmeseite (Steuern inkl. Finanzausgleich und Bundesbeiträge, Aufgabenbereich H9) entwickelt haben. Oben links ist der Nettoaufwand der Aufgabenbereiche H0–H8 in Millionen Franken dargestellt, unten links die indextierten Werte dazu, um die Ent-

¹⁵ Die standardisierten Zahlen des Bundes wären nur bis zum Jahr 2021 vorgelegen.

wicklungen noch leichter vergleichbar zu machen (2020=100). Oben rechts ist der Nettoaufwand der Einnahmen (H9) in Millionen Franken dargestellt, unten rechts ebenfalls indexiert (2020=100). Wichtig ist, dass die Ergebnisse für die Gesamtheit der Gemeinden gelten; die Lage innerhalb der Gemeindelandschaft kann unterschiedlich sein.

Vom Jahr 2019 auf das Jahr 2020 zeigt sich eine Verlagerung des Nettoaufwands von den Gemeinden zum Kanton. Entsprechend steigt in den linken beiden der nachfolgend abgebildeten Grafiken die schwarze Linie des Kantons, während die blaue Linie der Gemeinden jeweils abnimmt. Dies entspricht der Entwicklung, wie sie durch die AFR18 erwartet werden konnte. Auffällig ist, dass der Zuwachs des Kantons deutlich höher ist als die Abnahme bei den Gemeinden.

Dementsprechend zeigt sich auch die Verlagerung auf der Ertragsseite (dargestellt als negativer Nettoaufwand, oben rechts). Im Jahr 2019 haben die Erträge von Kanton und Gemeinden je rund 1,6 Milliarden Franken betragen. Erwartungsgemäss zeigt sich für den Kanton in der Folge eine Zunahme, nachdem zur Gegenfinanzierung der übertragenen Aufgaben beziehungsweise der Finanzierungsverantwortung verschiedene Ertragsanteile von den Gemeinden an den Kanton übergegangen sind. Auffällig ist, dass sich mit der blauen Linie der Gemeinden kaum eine Reduktion zeigt. Mit rund 50 Millionen Franken vom Jahr 2019 auf das Jahr 2020 war die Reduktion deutlich geringer als in den Berechnungen der AFR18 aufgrund statischer Zahlen angenommen wurde. Bereits ab dem Jahr 2021 haben die Erträge trotz der verschiedenen abgetauschten Ertragsanteile in absoluten Werten die Werte vor Inkrafttreten der AFR18 übertroffen.

Die unteren beiden Grafiken zeigen jeweils die indexierten Werte. Das Jahr 2020 entspricht dabei einem Wert von 100. Mit dieser Darstellung werden die prozentualen Veränderungen deutlicher. Vom Jahr 2020 auf das Jahr 2021 wachsen die Nettoaufwände in den Aufgabenbereichen H0 bis H8 beim Kanton um knapp 8 Prozent, bei den Gemeinden um etwas mehr als 4 Prozent. Es ist zu erwarten, dass das stärkere Wachstum der Nettobelastung des Kantons insbesondere durch die Folgen der Covid-19-Pandemie begründet ist. Nach dem Jahr 2021 sinkt die Nettobelastung des Kantons über alle Aufgabenbereiche von H0 bis H8 hinweg wieder. Im Jahr 2022 schliesslich beträgt der Anstieg im Vergleich zum Jahr 2020 rund 4 Prozent. Bei den Gemeinden beträgt der Anstieg derselben Nettobelastung in den Aufgabenbereichen H0–H8 im Jahr 2022 im Vergleich zum Jahr 2020 knapp 6 Prozent. Der Anstieg war jedoch anders als beim Kanton stetig.

Ertragsseitig (Nettobelastung in H9) verläuft die Entwicklung gemessen als Indexwerte (2020=100) bis ins Jahr 2021 nahezu gleichgeschaltet. Die Nettoerträge des Kantons steigen um 6 Prozent, jene der Gemeinden um rund 5 Prozent. Danach bestehen unterschiedliche Trends. Während die Erträge des Kantons wieder abgenommen haben, steigen jene der Gemeinden weiterhin. Insgesamt haben die Erträge des Kantons zwischen den Jahren 2020 und 2022 um 3 Prozent zugenommen, jene der Gemeinden sind im selben Zeitraum um knapp 8 Prozent gestiegen.

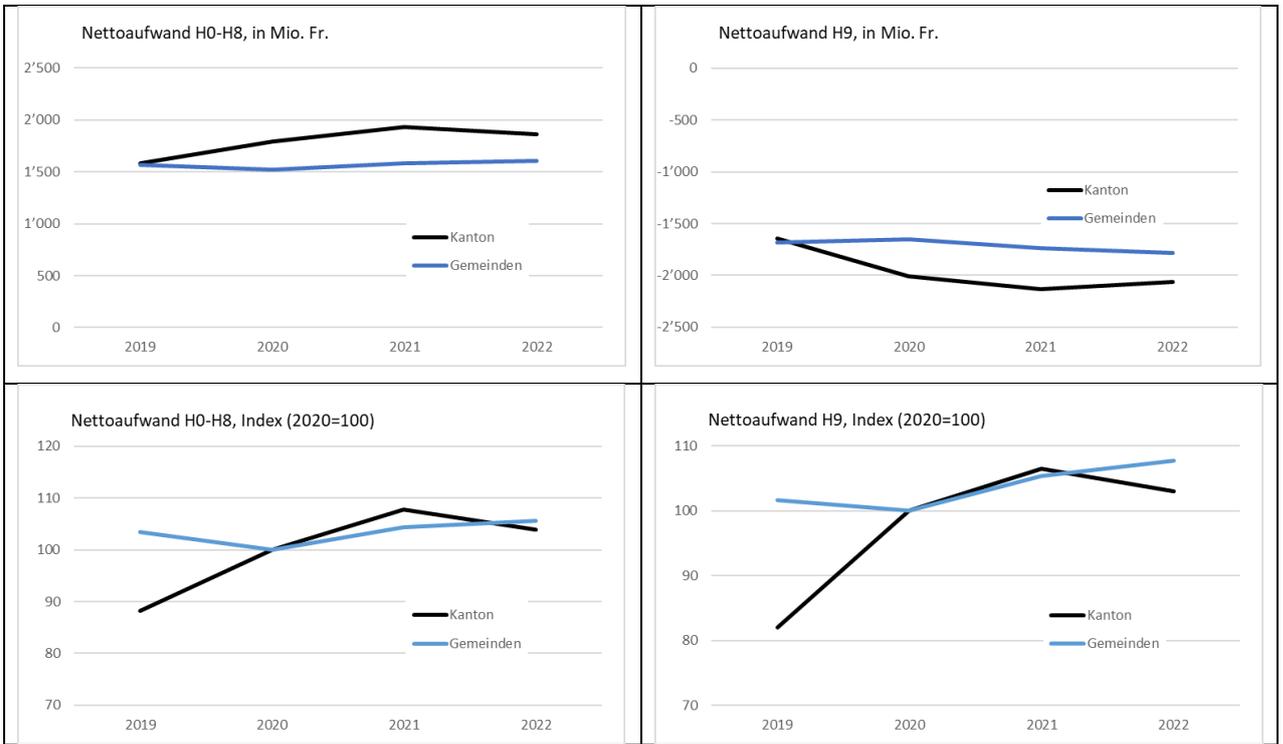


Abb. 19: Entwicklung Nettoaufwand sowie Einnahmen Kanton und Gemeinden (2019–2022)

Aus der Kombination der Nettobelastung der Aufgabenbereiche H0 bis H8 und der Nettobelastung des Aufgabenbereichs H9 (Finanzen und Steuern) ergeben sich die jeweiligen Jahresergebnisse. Seitens Kanton haben sich die Jahresergebnisse vom Jahr 2020 zum Jahr 2022 um rund 4 Prozent verschlechtert (2020: 212,5 Mio. Fr. Überschuss; 2022: 204,5 Mio. Fr. Überschuss). Bei den Gemeinden haben sich die Abschlüsse im selben Zeitraum um 31 Prozent verbessert (2020: 135 Mio. Fr.; 2022: 177 Mio. Fr.).

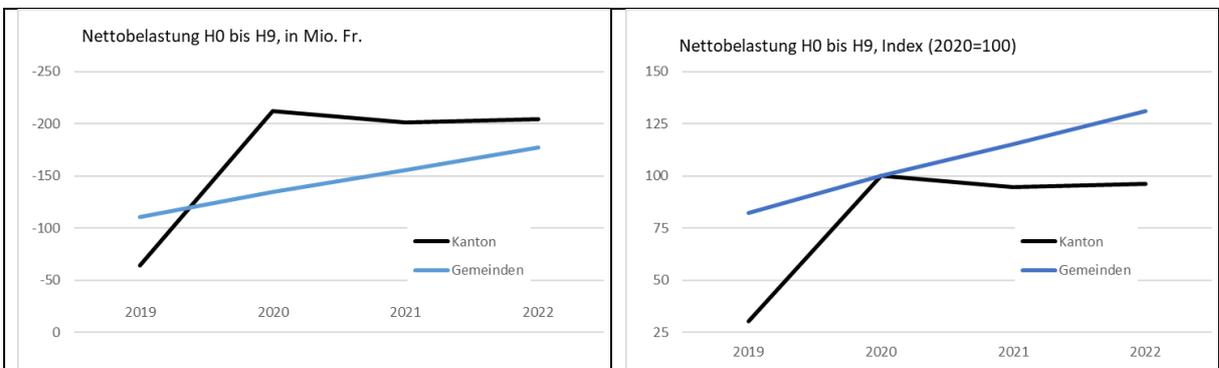


Abb. 20: Entwicklung Jahresabschlüsse Kanton und Gemeinden (2019–2022)

Um eine Vergleichbarkeit der Rechnungsabschlüsse von Kanton und Gemeinden sicherzustellen, können sie ins Verhältnis zu den jeweiligen Nettobelastungen aus allen Aufgabenbereichen gestellt werden. Damit würde zum Beispiel adressiert, wenn eine Staatsebene einen grösseren Finanzhaushalt hätte als die andere. Hier bestätigt sich die oben dargestellte Tendenz zugunsten der Gemeinden ebenfalls: Seitens Kanton hat der positive Rechnungsabschluss im Jahr 2020 knapp 12 Prozent der Nettobelastung aller Aufgabenbereiche entsprochen. In den Folgejahren lag dieser Wert tiefer, zuletzt bei knapp 11 Prozent. Bei der Gesamtheit der Gemeinden dagegen haben die positiven Abschlüsse im Jahr 2020 knapp 9 Prozent der Nettobelastung aller Aufgabenbereiche entsprochen. Seither haben die Gewinne im Ver-

hältnis zu den finanziellen Verantwortlichkeiten stetig zugenommen. Zuletzt haben die Gewinne aller Gemeinden rund 11 Prozent ihrer gesamten Nettobelastung aus allen Aufgabebereichen entsprochen.

3.6 Fazit

Aus den drei Bereichen Sachthemen, Finanzausgleichsthemen und Steuerthemen ergeben sich Abweichungen zwischen der Reformwirkung der ursprünglichen AFR18 und jener, wie sie mit aktuellen Daten berechnet wurde (vgl. Abb. 21). Insgesamt führt die mit aktuellen Daten berechnete Wirkung der Reform für den Kanton im Vergleich zur Berechnung mit der einstigen Datengrundlage zu einer Entlastung von rund 60 Millionen Franken. Über 50 Millionen Franken (91 %) davon haben ihren Ursprung in der erfreulichen Entwicklung des Luzerner Steuersubstrats beziehungsweise im deutlich gestiegenen Luzerner Finanzausgleich. Für die Gemeinden führt die mit aktuellen Daten berechnete Wirkung der Reform im Vergleich zur Berechnung mit der einstigen Datengrundlage zu einer Belastung von rund 45 Millionen Franken. Ein relativ kleiner Teil davon entsteht aus der Belastung im Bereich Sachthemen (insbes. Wasserbau und Ergänzungsleistungen) von rund 9 Millionen Franken. Der grösste Teil der Belastung stammt aus den Bereichen Steuern (23 Mio. Fr.) und Luzerner Finanzausgleich (12 Mio. Fr.). Das heisst, auch für die Gemeinden stammt der grösste Teil der Abweichung (78 %) aus Bereichen, die von der positiven Entwicklung des Luzerner Steuersubstrats geprägt sind (vgl. Abb. 22¹⁶).

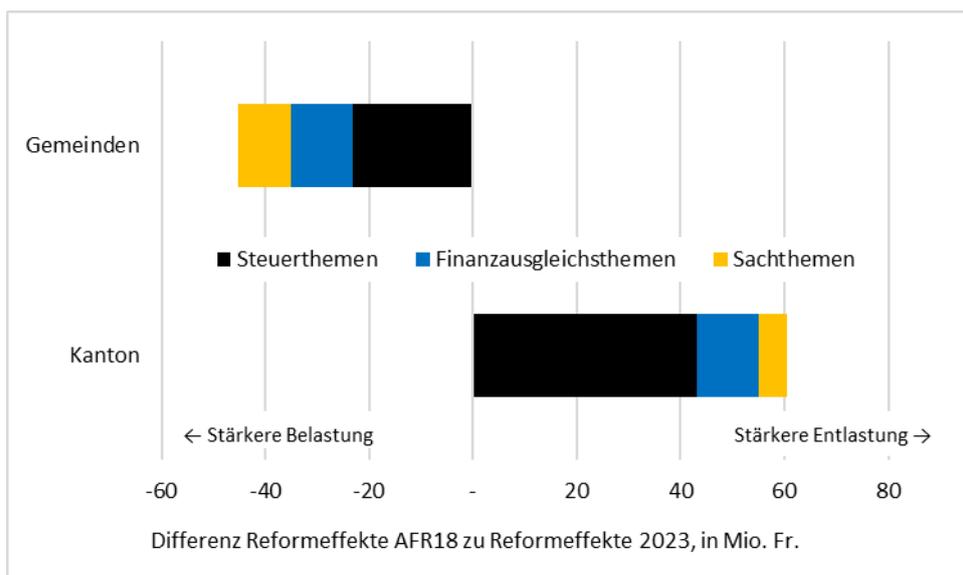


Abb. 21: Vergleich Reformeffekt AFR18 zu Reformeffekt 2023

¹⁶ In der Abbildung sind die Prozentwerte bei stärkerer Belastung als Minuswerte dargestellt. Ziel davon war es, sicherzustellen, dass auch bei einer Betrachtung der Anteile klar bleibt, welche Staatsebene be- und welche entlastet wurde.

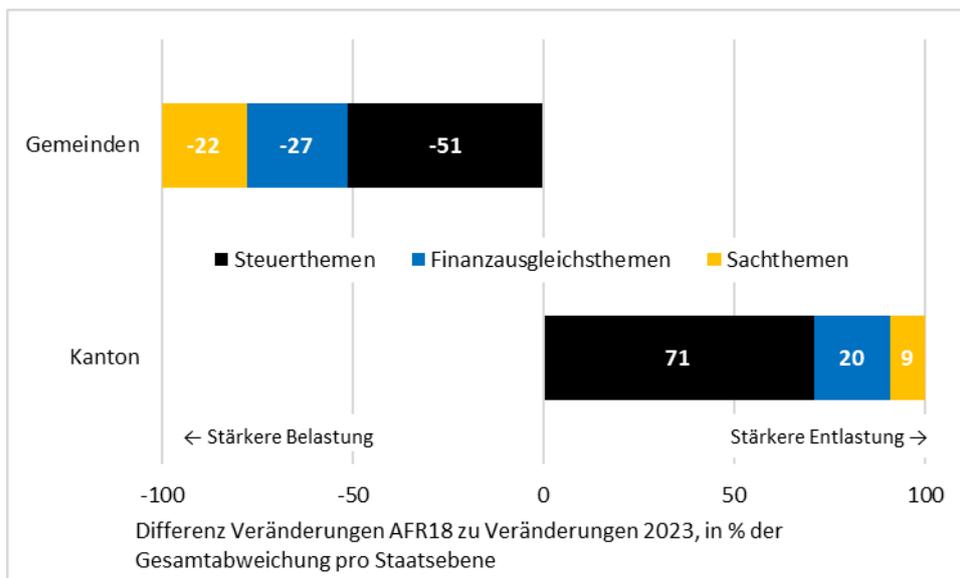


Abb. 22: Anteile am Total der Abweichungen pro Staatsebene

4 Effizienzziele

Neben der Analyse der Umsetzungsziele, der Vollzugsziele und der Wirkungsziele der AFR18 ist die Evaluation der Effizienz staatlichen Handelns die vierte Dimension, anhand deren die AFR18 beurteilt werden soll. Weil Analysen in diesem Bereich aufwendig und nicht in allen Belangen der AFR18 durch die Reform verursachte Effizienzgewinne zu erwarten sind, konzentriert sich die nachfolgende Untersuchung auf den Bereich Volksschule. Damit ist der grösste Bestandteil der AFR18 erfasst.

Im Bereich der Volksschule sind Effizienzgewinne durch die Reform insbesondere auf zwei Arten denkbar:

- Eine Bereinigung der Aufgabenteilung und der Finanzströme führt dazu, dass die beteiligten Akteure mehr Verständnis für aktuelle Herausforderungen des jeweils anderen aufbringen. Das sollte zu besseren Regelungen und umsichtigerem Handeln führen. Insgesamt ist in der Folge eine effizientere Erbringung der Leistung zu erwarten.
- Besonders weil der Bereich Volksschule mit massgeblichen Kosten und einem massgeblichen Kostenwachstum verbunden ist, ist es für Kanton und Gemeinden gleichermassen wichtig, Kostenunterschiede zu analysieren. Damit kann die Grundlage für künftige Effizienzgewinne gelegt werden.

4.1 Untersuchungsraaster

Die Evaluation der Effizienzziele kann auf zwei Arten durchgeführt werden: Zum einen kann die Entwicklung der Ausgaben vergangener Jahre betrachtet werden. Insgesamt zeigt sich im Kanton Luzern langfristig ein gegenläufiger Trend zwischen den Betriebskosten der Volksschule und der Anzahl Schülerinnen und Schüler. Es wird für weniger Schülerinnen und Schüler mehr Geld ausgegeben. Es ist zu prüfen, wie sich diese Entwicklung in Zukunft zeigen wird.¹⁷ Relevanter für die vorliegende Analyse ist dagegen die Entwicklung der Betriebskosten der Volksschule in den Jahren nach der AFR18 im Vergleich zu den Jahren davor. Es ist jedoch

¹⁷ Kosten pro Schülerin und Schüler sind in erster Linie getrieben vom hohen Personalkostenanteil an den gesamten Bildungskosten. Es stellt sich für die Zukunft die Frage, ob auch im Bildungsbereich der gleiche Produktivitätsschritt wie im Rest der Volkswirtschaft herrschen wird oder ob wegen der hohen Betreuungsintensität nicht die gleichen Produktivitätsschritte erreicht werden (vgl. dazu B 148, Demografieabhängige Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen, Seiten 9–10. Online: https://www.lustat.ch/files/lustat/analysen/news/2018/botschaft_b148.pdf)

zu erwarten, dass die Entwicklung neben der Reform von diversen weiteren Faktoren geprägt wird. Nachfolgend wird daher vorerst auf das Einsparpotenzial fokussiert. Hierfür werden zuerst die Durchschnittskosten über alle Gemeinden berechnet und als Zielwert definiert. Basierend auf dem festgelegten Zielwert, werden danach mögliche Einsparungen quantifiziert, indem der Mehraufwand aller Gemeinden, die über dem Zielwert liegen, aufsummiert wird. Es wird angenommen, dass keine Gemeinde die Leistungen zu höheren Kosten als zu aktuellen Durchschnittskosten erbringen würde. Diese vereinfachende Art der Berechnung wurde auch schon an anderer Stelle angewandt.¹⁸ Wichtig ist festzuhalten, dass die Überlegung in erster Linie als Momentaufnahme zweckmässig ist und nicht einfach beliebig wiederholt werden kann.

4.1.1 Einsparpotenzial

Das aggregierte Einsparpotenzial auf den drei Schulstufen Kindergarten, Primar und Sekundar beträgt im Jahr 2021 rund 22 Millionen Franken bei Gesamtausgaben von 650 Millionen Franken.¹⁹ Für den Kindergarten beträgt der Wert 2 Millionen Franken oder rund 2,2 Prozent der jährlichen Ausgaben. Könnten alle Gemeinden mit überdurchschnittlichen Kosten die Ausgaben auf den Durchschnitt senken, liessen sich also jährlich rund 2 Millionen Franken Effizienzgewinne erzielen. Prinzipiell liessen sich auch andere, ehrgeizigere Zielwerte definieren. Das Einsparpotenzial vervielfacht sich auf 9 Millionen Franken oder rund 10 Prozent, wenn statt dem Durchschnitt das untere Quartil²⁰ als Zielgrösse gewählt wird. Auf Stufe Primar beträgt das Potenzial gemessen am Durchschnitt 14 Millionen Franken oder rund 3,7 Prozent der Gesamtausgaben von 270 Millionen Franken. Für die Sekundarschule lässt sich das Einsparpotenzial auf 6 Millionen Franken oder etwas mehr als 3 Prozent beziffern.

4.1.2 Entwicklung

Untenstehende Abbildungen zeigen die Kostenentwicklung pro Schüler und Schülerin in den Jahren 2019 bis 2021. Die einzeln dargestellten Punkte entsprechen Gemeinden, deren Werte Ausreisser darstellen. Aus den Abbildungen lassen sich zwei Schlussfolgerungen ableiten. Erstens zeigt sich, dass die Kosten in allen Schulstufen ansteigen. Im Kindergarten stiegen die mittleren Kosten vom Jahr 2019 bis zum Jahr 2021 von unter 12'000 Franken auf fast 13'000 Franken an. In der Primarschule und der Sekundarschule beträgt der Anstieg ebenfalls rund 1000 Franken (auf 16'000 Fr. bzw. 20'800 Fr.).

Zweitens zeigen sich grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden. In Schwarzenberg, Inwil und Hergiswil beispielsweise liegen die Kosten pro Kindergartenkind im Jahr 2021 bei unter 10'000 Franken, während sie in Grossdietwil bei über 20'000 Franken und in Eich bei 19'000 Franken liegen. Ähnliche Unterschiede lassen sich auch für die Primar- und die Sekundarstufe beobachten: Die teuersten Gemeinden weisen oft Kosten pro Schüler und Schülerin auf, die doppelt so hoch sind wie in den günstigsten Gemeinden.

¹⁸ Vgl. z.B. Cosandey und Kienast (2016). Online unter: <https://cdn.avenir-suisse.ch/production/uploads/2001/01/Neue-Massstaebe-fuer-die-Alterspflege.pdf>

¹⁹ Auf Berechnungen zur Basisstufe wird an dieser Stelle verzichtet, da in vielen Gemeinden die Basisstufe erst kürzlich eingeführt wurde, was aufgrund der geringen Anzahl an Gemeinden mit Basisstufe die Resultate stark verfälscht (stark vom Durchschnitt abweichende Kosten im ersten Jahr).

²⁰ Das untere Quartil bezeichnet den Wert, unterhalb dessen ein Viertel aller Beobachtungen liegt. Das heisst, ein Viertel aller Gemeinden weist tiefere Kosten aus, drei Viertel höhere Kosten.

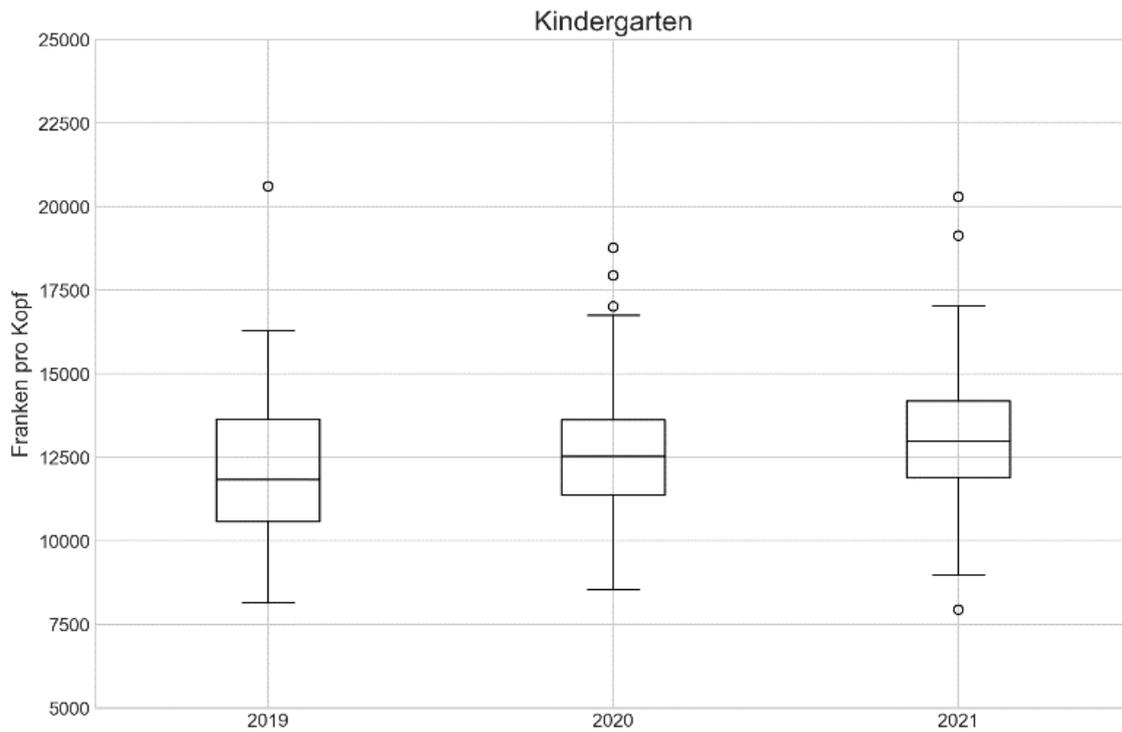


Abb. 23: Spannweite Kosten pro Kind im Kindergarten (2019–2021)

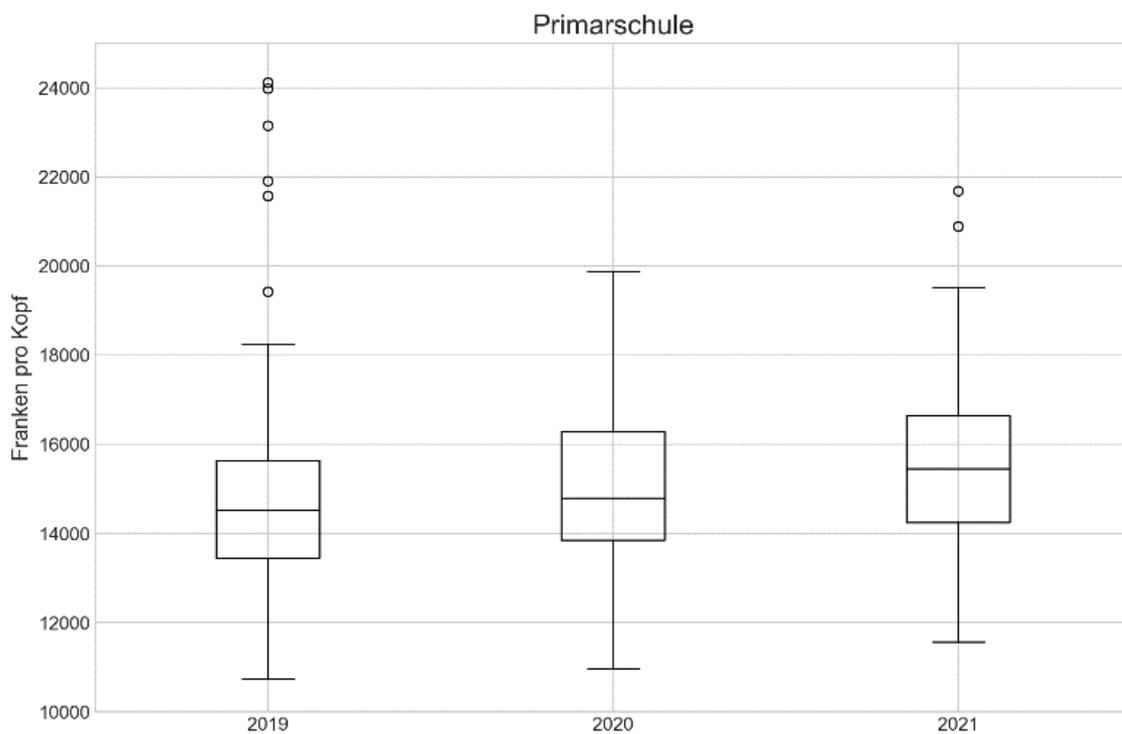


Abb. 24: Spannweite Kosten pro Schüler/in in der Primarschule (2019–2021)

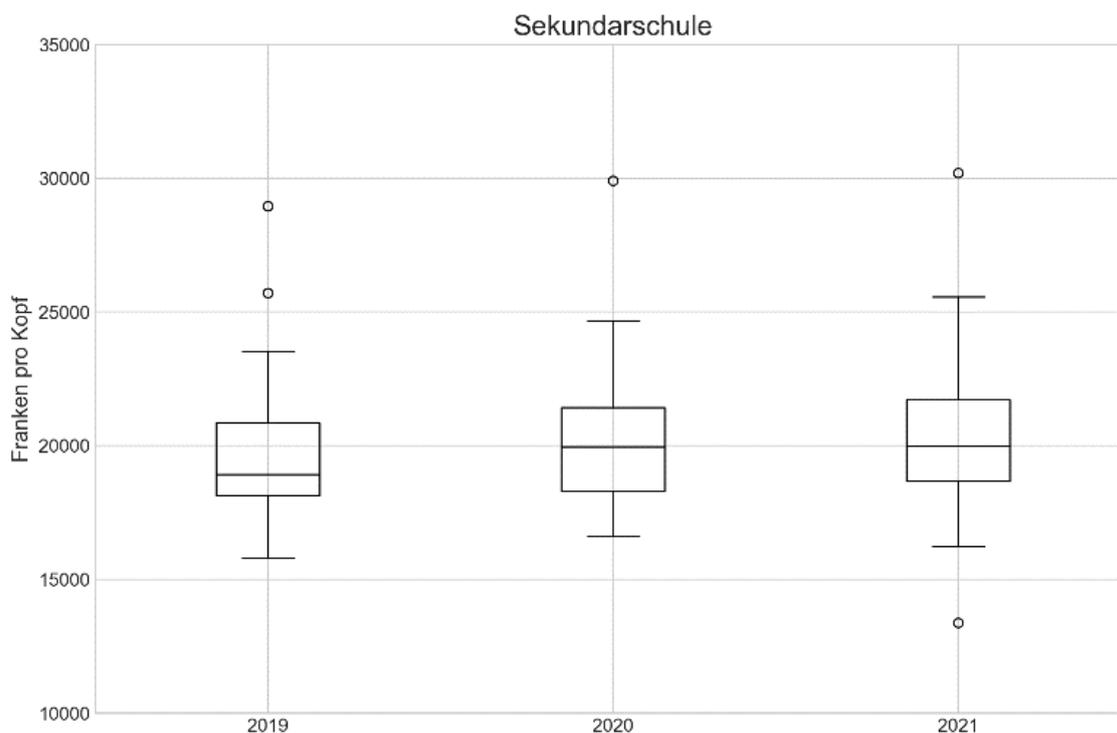


Abb. 25: Spannweite Kosten pro Schüler/in in der Sekundarschule (2019–2021)

4.1.3 Erklärungsansätze für die Unterschiede zwischen den Gemeinden

Weshalb unterscheiden sich die Kosten von Gemeinde zu Gemeinde so stark? Anzumerken ist, dass im Wissen um nach wie vor bestehenden kommunalen Spielraum in der Rechnungslegung nicht jeder identifizierte Unterschied einen Unterschied in der tatsächlichen Kostenstruktur darstellt. Daneben stellen sich jedoch vor allem auch inhaltliche Fragen zur Erklärung der Differenzen: Gibt es einen Typus Gemeinde, der tendenziell höhere Kosten aufweist? Die Gemeinden werden deswegen anhand ihrer geografischen Lage (Wahlkreis), ihrer Grösse (Anzahl Schülerinnen und Schüler) und der Klassengrösse verglichen. Zusätzlich wurde untersucht, ob eine Korrelation von hohen Kosten pro Schüler und Schülerin mit der kommunalen Finanzkraft (gemessen als Ressourcenindex), der Fläche und der Bevölkerungsdichte (um etwaige Transportkosten u.ä. zu erfassen) besteht.

Eine Analyse der durchschnittlichen Kosten nach Wahlkreis zeigt, dass sich diese nur geringfügig voneinander unterscheiden (vgl. Betriebskosten Volksschule 2021). Ländliche und städtische Wahlkreise weisen vergleichbare Durchschnittskosten pro Schüler und Schülerin auf. Es ist also beispielsweise nicht so, dass die Kosten in ländlichen Gemeinden generell höher ausfallen. Auch die Analysen zur Anzahl Schülerinnen und Schüler und zu den durchschnittlichen Kosten zeigen keinen klaren Trend: Kleinere Schulen weisen sowohl die tiefsten wie auch die höchsten Kosten pro Schüler und Schülerin auf. Es ist also offensichtlich nicht so, dass grössere Schulgemeinden per se Skalenerträge erwirtschaften und so die Kosten senken können. Allerdings fällt auf, dass die Streuung der Durchschnittskosten mit zunehmender Anzahl Schülerinnen und Schüler tendenziell abnimmt. Ebenfalls keine Muster zeigt der Vergleich von Ressourcenstärke und durchschnittlichen Kosten sowie jener mit Variablen zur räumlichen Grösse (gemessen als Gemeindefläche und Einwohnerdichte).

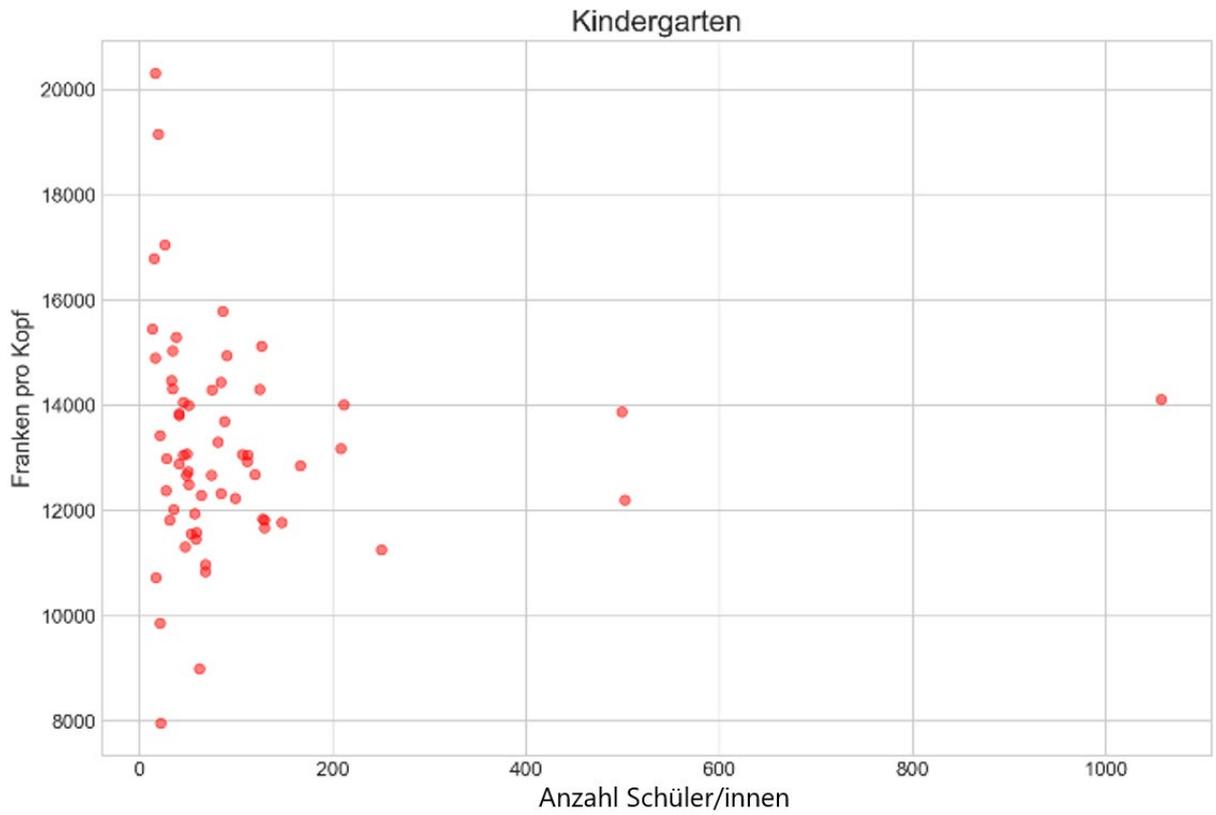


Abb. 26: Korrelation Kosten pro Kind - Anzahl Kinder im Kindergarten

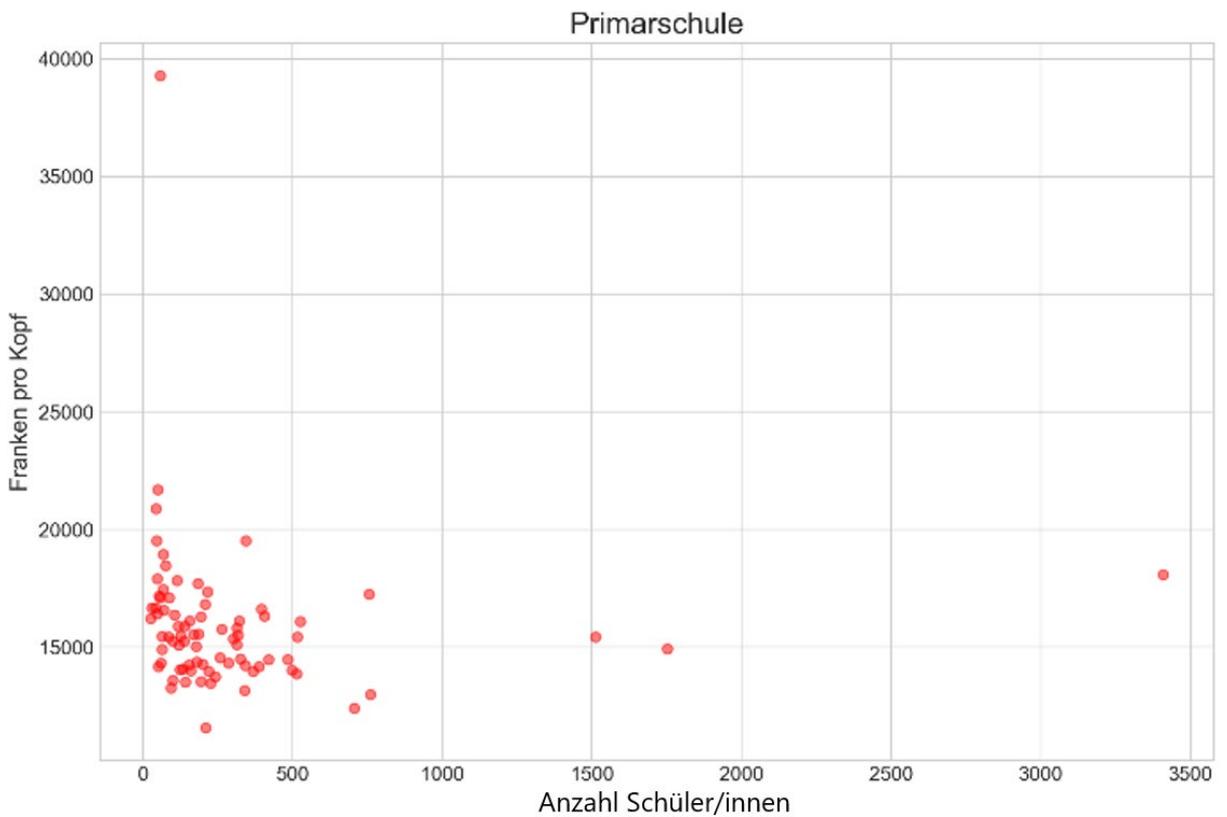


Abb. 27: Korrelation Kosten pro Schüler/in - Anzahl Schüler/innen in der Primarschule

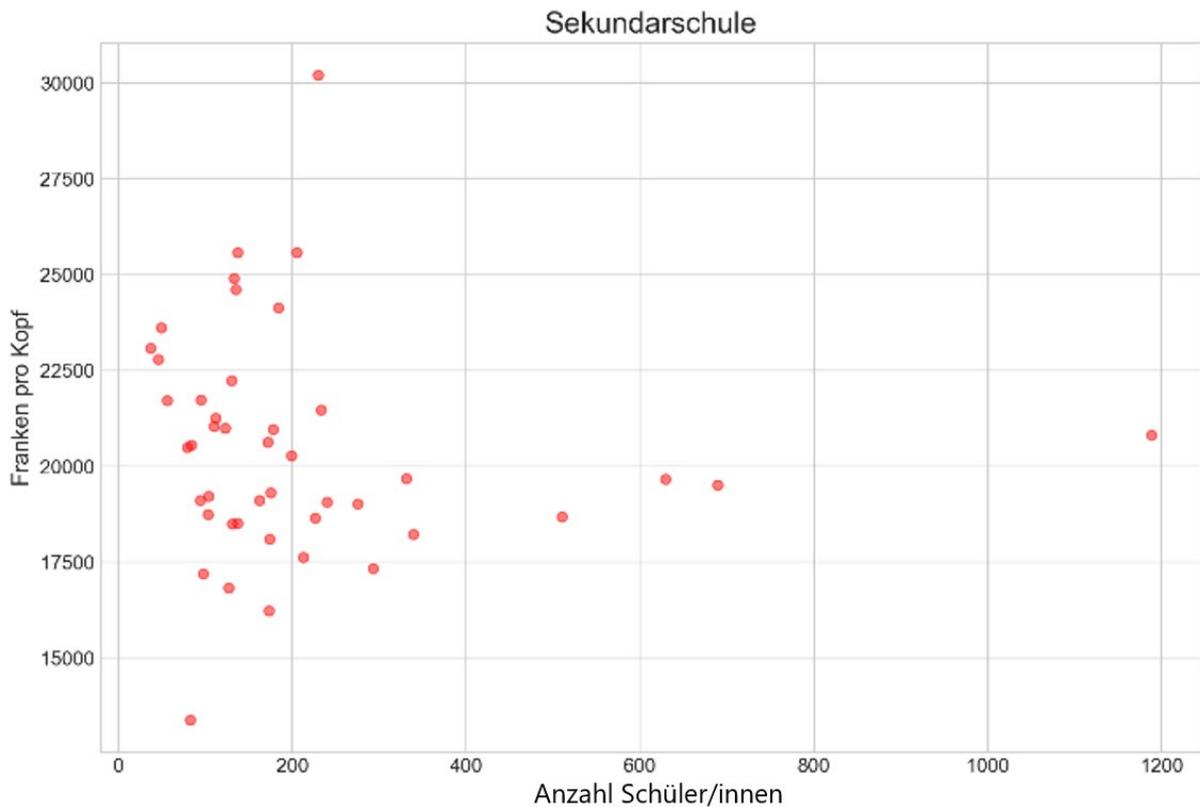


Abb. 28: Korrelation Kosten pro Schüler/in - Anzahl Schüler/innen in der Sekundarschule

In der abschliessenden Betrachtung werden die Durchschnittskosten der Klassengrösse gegenübergestellt (Abbildungen unten). Es zeigt sich eine negative Korrelation. In Gemeinden mit kleinen Klassen fallen die Kosten pro Schüler und Schülerin höher aus. Das Ergebnis ist aufgrund der hohen Fixkosten (Lohnausgaben für Lehrpersonen, Kosten für Schulliegenschaften) nicht überraschend. Aus Sicht des Kostenteilers zwischen Gemeinden und Kanton ist die Ursache für die unterschiedlichen Klassengrössen allerdings entscheidend.

Die vorliegenden Untersuchungen deuten darauf hin, dass die Höhe der pro Schüler und Schülerin ausgewiesenen Kosten nicht nur von fix gegebenen Eigenheiten einer Gemeinde diktiert wird. Festzuhalten ist indes, dass durchaus auch erklärbare Unterschiede bestehen, so etwa ein unterschiedlicher Stand der Infrastruktur, Sanierungen und Weiteres mehr. Entsprechend sind die Resultate mit Vorsicht zu interpretieren. Gleichwohl aber geben sie einen Hinweis, dass nicht überall das gesamte Potenzial ausgeschöpft ist und auch bei heutiger Datenlage kantonsinterne Vergleiche zumindest Denkanstösse vermitteln können.

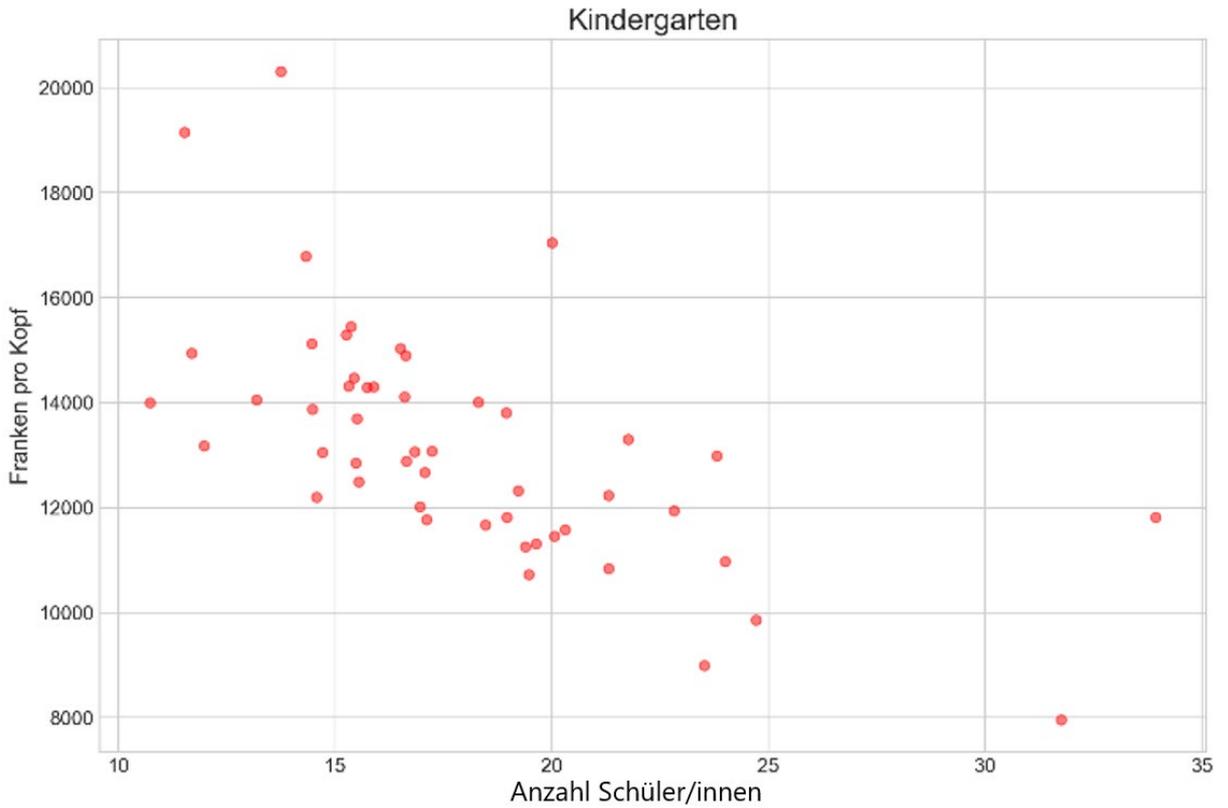


Abb. 29: Korrelation Kosten pro Kind - Anzahl Kinder pro Klasse im Kindergarten

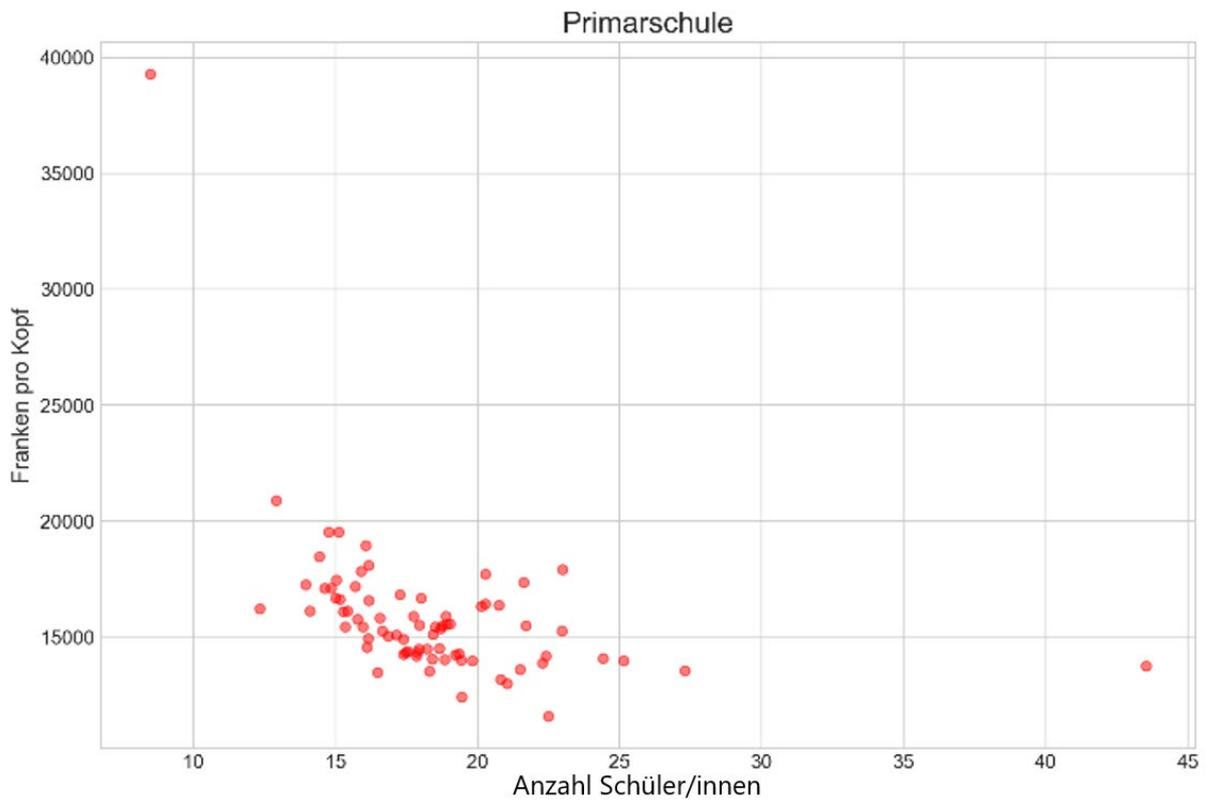


Abb. 30: Korrelation Kosten pro Schüler/in - Anzahl Schüler/innen pro Klasse in der Primarschule

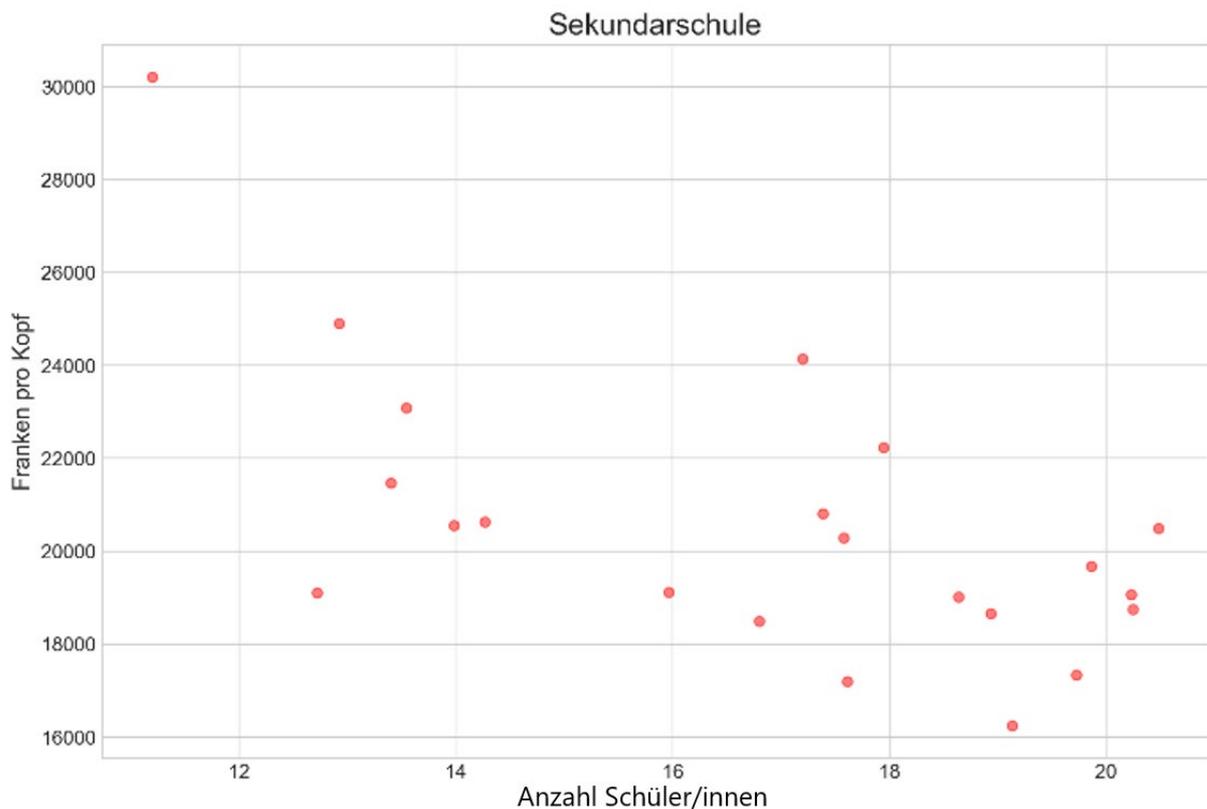


Abb. 31: Korrelation Kosten pro Schüler/in - Anzahl Schüler/innen pro Klasse in der Sekundarschule

5 Wirkungsziele

Im Zentrum der Wirkungsziele steht die Beurteilung der Effektivität der erbrachten Leistungen. Untersucht wird, ob die entsprechenden staatlichen Ebenen das anvisierte Ziel tatsächlich erreichen. So ergibt sich auch, ob die gewählten Massnahmen geeignet sind. Die Prüfung der so verstandenen Wirkungsziele ergibt sich aus dem Projektauftrag, in dem vorgegeben wird, dass Kanton und Gemeinden Aufgaben effizient und effektiv erfüllen.

Insgesamt ist die Beurteilung der Wirksamkeit öffentlichen Handelns anspruchsvoll. Dies nicht zuletzt deshalb, weil keine einheitlichen Messarten bestehen, die eins zu eins eingesetzt werden könnten. Vielmehr bestehen in der Literatur zahlreiche unterschiedlichen Methoden zur Messung der Effektivität. In der Praxis haben sich zudem die folgenden Punkte gezeigt:

- Haupttreiber der AFR18 war nicht die Forderung nach einer besseren Wirkung staatlichen Handelns. Vielmehr sollte in erster Linie dem Wunsch der Gemeinden entsprochen werden, in der Volksschule einen Kostenteiler von 50:50 zwischen Kanton und Gemeinden einzuführen.
- Bei Themen, bei denen eine verbesserte Wirkung infolge der neuen Aufgabenteilung realistisch ist (insbes. Wasserbau), lässt sich eine allenfalls bestehende Veränderung so kurz nach der Reform noch nicht nachweisen.

Daher werden im Folgenden für ausgewählte Themen Hypothesen aufgestellt und diese dann einer qualitativen Beurteilung unterzogen:

Die Kantonalisierung einer öffentlichen Aufgabe ist dann sinnvoll, wenn sie die bisher noch fehlende ganzheitliche Sicht herstellt und so die Grundlage für eine zweckmässige Planung legt.

Den Arbeiten zur AFR18 ging die Erkenntnis voraus, dass die vormalige Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden in einzelnen Bereichen noch nicht ideal war. Insbesondere die Trennung der Zuständigkeiten für den Bau von Hochwasserschutz- und Renaturierungsmassnahmen (Kanton) und für deren Unterhalt (Gemeinden) sowie der ausgewiesene Investitionsbedarf infolge des Schutzdefizits wurden als problematisch erachtet. Seit der weitgehenden Kantonalisierung der öffentlichen Aufgaben im Bereich Wasserbau konnte eine umfassende Übersicht zu den rund 60'000 Schutzbauten erstellt werden. Die einst überlappenden Zuständigkeiten für den Bau von Hochwasserschutz- und Renaturierungsmassnahmen und deren Unterhalt konnten zunehmend bereinigt werden. Schliesslich kann nun aus einer Gesamtsicht agiert werden. Besonders die Planung aus einer Gesamtsicht ergibt Sinn, weil der Nutzen aus baulichen Massnahmen im Bereich Wasserbau sich längst nicht nur in den Anrainergemeinden zeigt, sondern sich über viel weitere Teile des Kantons erstrecken kann. Die frühere kommunale Verantwortlichkeit hat auf diesen gemeindeübergreifenden Nutzen nicht ausreichend Rücksicht genommen.

Insgesamt zeigt sich so, dass nun deutlich bessere Grundlagen für ein wirksames Handeln der öffentlichen Hand im Bereich Wasserbau bestehen. Festzuhalten ist indes, dass davon erst dann vollumfänglich profitiert werden kann, wenn die derzeit noch verhaltene Umsetzung der kantonalen Investitionsplanung vollumfänglich anläuft und Abstimmungsschwierigkeiten, wie sie heute teilweise noch zwischen Kanton und Gemeinden bestehen, ausgeräumt werden können.

Eine optimierte Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden hat dann Potenzial, ein wirksameres öffentliches Handeln zu unterstützen, wenn anstehende Probleme einfacher gelöst werden können. So bleibt mehr Zeit für die eigentliche Leistungserbringung.

Mit der Anpassung des Kostenteilers im Bereich Volksschule wurde neben der eigentlichen Finanzierung auch die gefühlte Verantwortung für die Aufgabe der beiden Staatsebenen verändert. Nun, da der Kanton mit 50 Prozent einen höheren Anteil als zuvor mitträgt, kann davon ausgegangen werden, dass er bei offenen Fragen noch stärker als bis anhin beteiligt ist. Insbesondere auch aus Sicht einzelner Gemeinden in der Projektorganisation des Wirkungsberichtes wurde zudem erwartet, dass der Kanton bei etwaigem Erschaffen von (rechtlichen) Grundlagen mehr Verständnis für die Anforderungen der alltäglichen Leistungserbringung aufbringen kann.

In der Praxis hat sich neben der Erfüllung eines adäquaten Mitfinanzierungsanteils gezeigt, dass bei praktischen Belangen rasch Lösungen gefunden werden konnten: Im Bereich Musikschulen wurden relativ zeitnah die Vorgaben angepasst, wonach Gemeinden auch Kosten für das Lehrpersonal ohne entsprechende Ausbildung anrechnen konnten. In der Delegation Volksschule wurde eine Bereinigung der zuvor noch suboptimalen Finanzierung des Kantonsanteils sichergestellt.

Diese Belange lassen sich naturgemäss nicht direkt auf den angepassten Kostenteiler zurückführen. Sie können jedoch sinnbildlich dafür gesehen werden, dass mit den erfolgten Anpassungen die Wirkung öffentlichen Handelns im Sinne einer pragmatischen Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden verbessert werden konnte.

6 Würdigung der AFR18

Die AFR18 war, obwohl von Parlament und Souverän unterstützt, teilweise nicht unbestritten. Im Folgenden sind daher zwei der wichtigsten Kritikpunkte aufgenommen und inhaltlich aufgearbeitet. Kapitel 6.1 ordnet das damalige Vorgehen im Projekt und einige der gewählten Massnahmen ein. Kapitel 6.2 widmet sich mit dem Bereich Wasserbau jenem Bereich, in dem unser Rat massgeblichen Handlungsbedarf identifiziert hat.

6.1 Beurteilung des Projektvorgehens

In der paritätisch zusammengesetzten Projektorganisation wurde bereits in einem frühen Projektstadium relativ viel Zeit darauf verwendet, offene Fragen zu den gewählten Methoden der AFR18 zu klären und die dazu notwendige Grundlagen aufzuarbeiten. Schliesslich wurden im Rahmen eines gemeinsamen Workshops am 12. September 2023 die wichtigsten Erkenntnisse und relevanten Lehren aus der Reform und deren Nachbereitung aufgearbeitet. Dabei wurden Erkenntnisse zu drei Themen erarbeitet: Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden; Festlegen der einzelnen Massnahmen; Erfolgsfaktoren für eine künftige Reform (vgl. Tab. 11).

<i>Thema</i>	<i>Beurteilungen</i>
Zusammenarbeit Kanton und Gemeinden	<ul style="list-style-type: none"> – Die Zusammenarbeit als gleichberechtigte Projektpartner mit Zugang zu allen Informationen ist relevant. – Der regelmässige Austausch zwischen verschiedenen Teilen der Projektorganisation in allen Projektphasen stellt den Wissenstransfer und den Einbezug aller Beteiligten sicher.
Festlegen einzelner Massnahmen	<ul style="list-style-type: none"> – Unterschiedliche Planungshorizonte einzelner Massnahmen erschweren das Nachvollziehen der Wirkung und die Evaluation. – Die Mischung unterschiedlicher Arten von Zahlengrundlagen erschwert die Einschätzung zur Wirkung (Zahlen zu Momentaufnahmen, Planjahren über länger- oder mittelfristige Zeitspannen, Einbezug von Ausgaben und Investitionen, gebundene und frei verfügbare Mittel). – Zwingend und freiwillig umzusetzende Massnahmen erschweren die Interpretation des Reformeffekts (z. B. freiwillig umzusetzende Feuerwehrabgabe). – Berechnungsarten zur Verteilung von Kostenblöcken auf einzelne Gemeinden können nicht immer wissenschaftlich oder buchhalterisch korrekt erfolgen. Einfache Lösungen hierzu können in der Rückschau Vorteile bieten.
Erfolgsfaktoren für eine künftige Reform	<ul style="list-style-type: none"> – Möglichst gleichmässige Reform-Betroffenheit für verschiedene Gemeindetypen sicherstellen. – Eine ausreichend breite Datengrundlage kann verhindern, dass Sprünge und Verwerfungen entstehen.

Tab. 11: Zusammenfassung Workshop zur Einordnung der Reform und der Reformmassnahmen

6.2 Wasserbau

Die Evaluation des Bereichs Wasserbau hat eine massgebliche Abweichung gezeigt. Aus diesem Grund wurden im Rahmen des Projekts zum Wirkungsbericht AFR18 eine relativ umfassende Aufarbeitung der Thematik und ein Lösungsvorschlag ausgearbeitet.

6.2.1 Ausgangslage

Mit dem Inkrafttreten des neuen Wasserbaugesetzes (WBG) vom 17. Juni 2019 (SRL Nr. [760](#)) ist die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden verändert worden. Dabei sind bisherige Gemeindeaufgaben neu dem Kanton zugewiesen worden. Dies betrifft den baulichen Gewässerunterhalt an allen öffentlichen Gewässern und den betrieblichen Gewässerunterhalt an den grösseren öffentlichen Gewässern. Weiter müssen die Gemeinden und Interessierte keine Beiträge mehr an die Kosten des Wasserbaus leisten. Die neue Aufgabenteilung führt somit zu einer Mehrbelastung des Kantons, während die Gemeinden im gleichen Ausmass entlastet werden. Wie hoch diese Auswirkungen schätzungsweise ausfallen, wurde zu berechnen versucht, übergeordnet im Anhang 2 der [Botschaft B 125](#) über eine Totalrevision des Wasserbaugesetzes vom 17. April 2018 sowie detailliert für jede Gemeinde im Anhang 6 der [Botschaft B 145](#) über die Aufgaben- und Finanzreform 18 vom 16. Oktober 2018.

6.2.2 Überprüfung übergeordnete Betrachtung gemäss Totalrevision Wasserbaugesetz

Im Frühling 2023 wurden die geplanten Investitionen in den Wasserbau und den baulichen Gewässerunterhalt überprüft und entsprechend den in den Jahren 2019 bis 2022 gemachten Erfahrungen angepasst. Aus dieser Analyse ergeben sich die folgenden Erkenntnisse:

Periode 2019 bis 2022:

Nur gut ein Drittel der vorgesehenen Investitionen konnten in dieser Periode umgesetzt werden. Die Gründe für die Verzögerungen waren:

- Unterbruch Planung in Wasserbauprojekten infolge neuer Zuständigkeiten / Kostentragung im Vorfeld zum neuen WBG,
- Einsprachen gegen Projekte (z. B. Reuss), gegen Gewässerräume (z. B. Sure), schwierige Lösungsfindung (z. B. Vitznauerbäche),
- begrenzte qualifizierte personelle Ressourcen (internes Personal und externe Planungsbüros).

Periode 2023 bis 2033:

Rund 80 Prozent der vorgesehenen Investitionen können in dieser Periode umgesetzt werden. Die Gründe für diese Steigerung sind:

- verzögerte Generationenprojekte Reuss (50 %) und Vitznauerbäche (100 %) kommen in die Ausführungsphase,
- verzögerte Grossprojekte (z. B. Reiden, Horw) kommen in die Ausführungsphase,
- optimierte Abläufe in Verbindung mit den begrenzten qualifizierten personellen Ressourcen (internes Personal und Planungsbüros) ermöglichen eine Steigerung auf rund 80 Prozent.

Periode 2019 bis 2040:

Bis im Jahr 2040 werden die gemäss Anhang 2 der [Botschaft B 125](#) vorgesehenen finanziellen Mittel nicht nur investiert, sondern übertroffen, weil

- das Generationenprojekt Reuss fertig umgesetzt werden kann,
- weitere Grossprojekte fertiggestellt werden können,

- in Instandsetzung und in baulichen Unterhalt der Schutzbauten (viele in schlechtem Zustand), in kleinere und mittlere Hochwasserschutzprojekte sowie in die Revitalisierung weiterhin stark investiert werden muss.

6.2.3 Aufarbeitung der in der AFR18 eingesetzten Berechnungsgrundsätze

Die im Rahmen der AFR18 im Bereich Wasserbau angewandte Berechnungsmethode hat verschiedentlich zu Fragen und Diskussionen geführt. Es wurde bewusst nicht nur auf die in den Gemeinderechnungen abzulesenden Kosten abgestützt. Vielmehr sollte berücksichtigt werden, dass der Nutzen der Massnahmen weit über Gemeinde- und Projektgrenzen hinausgeht. Der gewählte Methodenmix hat daher sichergestellt, dass sich diese kantonsweite Solidarität auch in der Art widerspiegelt, wie die künftigen Investitionen angerechnet wurden.

6.2.3.1 Verwendete Ansätze

Die Entlastung der Gemeinden beim Wasserbau und baulichen Gewässerunterhalt wurde zunächst mit drei verschiedenen Ansätzen gerechnet – einem projektbezogenen, einem abstrakten und einem pauschalen nach Bevölkerungszahl. Bei der projektbezogenen Berechnung wurde eine Projektplanung über die nächsten 15 Jahre (2018–2033) erstellt und so berechnet, wie hoch die finanzielle Entlastung der Gemeinden aufgrund des Wegfalls der Kostentragung bei künftigen Investitionen in wasserbauliche Massnahmen insgesamt ausfällt. Mit dem abstrakten Ansatz wurden 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 ermittelt. 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. Beim pauschalen Ansatz wurde die Bevölkerungszahl der Gemeinden als drittes Kriterium berücksichtigt. Aus jeder dieser Berechnungsarten resultierte ein prozentualer Anteil je Gemeinde an der finanziellen Entlastung beim Wasserbau und baulichen Gewässerunterhalt. Der gewichtete Durchschnitt aus diesen drei unterschiedlich errechneten prozentualen Anteilen ergab den Wert, der letztlich für die Berechnung der finanziellen Auswirkungen der Gesetzesrevision auf die einzelne Gemeinde verwendet wurde. Zur Ermittlung des Durchschnittswertes, der für die gemeindeweise Darlegung der finanziellen Auswirkungen der Gesetzesrevision beim Wasserbau und baulichen Gewässerunterhalt massgebend war, wurden der projektbezogene und der abstrakt errechnete prozentuale Anteil mit je 40 Prozent und der prozentuale Anteil der Bevölkerung mit 20 Prozent gewichtet.

6.2.3.2 Aktualisierung der Datengrundlagen im Jahr 2023

Im Rahmen des Wirkungsberichtes AFR18 wurde für die Evaluation des Bereichs Wasserbau beabsichtigt, die Datengrundlagen zu aktualisieren. Dabei haben sich zwei Punkte gezeigt:

- Die Datengrundlage kann mit der einst gewählten Methoden nur mit sehr viel Aufwand aktualisiert werden.
- Eine Aktualisierung des 15-Jahre-Plans ist nur über das ganze Kantonsgebiet betrachtet möglich. Die Neuberechnung auf einzelne Gemeinden war nicht möglich, ohne dass umfassende Annahmen hätten getroffen werden müssen, die wiederum den Eindruck einer Genauigkeit erweckt hätten, die aus der Praxis nicht zu begründen ist.

Nachdem verschiedene Ansätze geprüft worden sind, ist schliesslich festgelegt worden, dass die in der AFR18 eingesetzten Beträge prozentual im gleichen Umfang reduziert werden, wie die aktualisierte Planung tiefere Ausgaben des Kantons in der 15-Jahre-Planung zeigt (-20 %). Damit ist sichergestellt, dass es nicht zu neuerlichen Verwerfungen zwischen den Gemeinden

kommt und einzelne durch eine zusätzliche Methodenunschärfe bevorteilt oder benachteiligt werden.

6.2.3.3 Einordnung der drei Ansätze

Die gewählte Mischung der verschiedenen Berechnungsansätze hatte zum Ziel, die solidarische Verantwortung und die Wirkung auf das gesamte Kantonsgebiet zu berücksichtigen. Eine Berechnung basierend auf einem rein solidarischen Ansatz fand damals allerdings keine Mehrheit. Mit Hilfe des projektbezogenen Ansatzes sollten deshalb auch bekannte künftige Lasten innerhalb eines Zeitraums von 15 Jahren einbezogen werden. Die dafür vorgenommenen Schätzungen erwiesen sich in Bezug auf den Realisierungshorizont der notwendigen Projekte als zu optimistisch und damit in Bezug auf die vom Kanton bis im Jahr 2033 zu tragenden Lasten als zu hoch und konnten somit dem Praxistest nicht standhalten.

6.2.4 Diskussionspunkte anlässlich der Erarbeitung des Wirkungsberichts

Im Rahmen der Arbeiten zum Wirkungsbericht wurden seitens einzelner Gemeindevertretungen verschiedene Eigenheiten der Berechnungen im Bereich Wasserbau, wie sie einst in der paritätisch zusammengestellten Organisation zur Ausarbeitung der AFR18 festgelegt wurden, teilweise deutlich kritisiert

- Zu berücksichtigender Zeitraum: Anders als in anderen Themengebieten musste im Wasserbau ein längerer Zeitraum (15 Jahre) einbezogen werden. Zudem musste die Entlastung der Gemeinden auf Basis von Planzahlen berechnet werden, weil die Werte der früheren Jahre die künftigen Kosten massgeblich unterschätzt hätten. Insgesamt ist bei Anpassungen, deren Wirkung sich erst über einen längeren Zeitraum zeigt, die Beurteilung der Reformwirkung sehr anspruchsvoll, weil in diesem Zeitraum diverse andere Faktoren ebenfalls ändern werden und sich die verschiedenen Einflussfaktoren in klassischen Evaluationen in einem Wirkungsbericht kaum noch isolieren lassen.
- Unterschiedliche Arten von öffentlichen Aufgaben: Gezwungenermassen wurden in der AFR18 Massnahmen mit Auswirkungen auf die Erfolgsrechnung mit solchen auf die Investitionsrechnung kombiniert. Die Beurteilung der Wirkung wird damit massgeblich erschwert. Diese Vermischung hatte für die Gemeinden teilweise anspruchsvolle Auswirkungen, weil ihnen eine hohe Entlastung angerechnet wurde. Dies führte danach dazu, dass sie Beiträge in den Härteausgleich leisten mussten, ohne dass die Entlastungen im Bereich Wasserbau eingetroffen wären.
- Einteilung der Mittel in die Struktur der Globalbilanzen: Der Methodik der AFR18 entsprechend musste die Entlastung durch die Übernahme des Kantons auf die einzelnen Gemeinden heruntergebrochen werden. Eine exakte Verteilung dieser Kosten war nicht möglich, weil noch nicht ausreichende Details künftiger Realisierungen bekannt waren. Die Beiträge wurden daher mit der Kombination von drei verschiedenen Berechnungsarten den Gemeinden zugeteilt (Projektbezogener Ansatz; Abstrakter Ansatz; Pauschaler Ansatz nach Bevölkerungszahl).
- Berechnungsweise des projektbezogenen Ansatzes: Zur Berechnung der insgesamt notwendigen Investitionssumme über einen Zeitraum von 15 Jahren wurden alle damals bekannten Projekte in der damals festgelegten Projektgrösse berücksichtigt. Je nach Planungsstand und Ereignissen bei der Umsetzung besteht entsprechend eine gewisse Unsicherheit, insbesondere in der kurzen Frist.

Es wurde schliesslich ein Konsens im Projektteam erzielt, wonach im Rahmen eines Wirkungsberichts von den ursprünglichen Berechnungsarten der Vergleichbarkeit halber nicht abgewichen werden kann.

6.2.5 Lösungsmechanismus

Projektteam und Projektsteuerung haben festgehalten, dass auf Basis der neusten Erkenntnisse die Abweichungen von den Zahlen der AFR18 im Bereich Wasserbau darzustellen sind und ein Ausgleichsmechanismus auszuarbeiten ist. Dieser besteht aus den folgenden Massnahmen:

- Die Zahlen zur Zielerreichung werden regelmässig transparent dargelegt.
- Es ist im Anschluss an den Wirkungsbericht zeitnah ein Ausgleich für die ersten Jahre seit der Umsetzung der AFR18 sicherzustellen.
- Basis der Prüfung der Zielerreichung ist immer die jeweils aktualisierte 15-Jahre-Planung auf Stufe des gesamten Kantons.
- Zahlungen an die Gemeinden werden gemäss den in der AFR18 als Entlastung angerechneten Beträgen geleistet. Damit ist sichergestellt, dass die Höhe der angerechneten Beträge berücksichtigt wird und keine neuerlichen Verwerfungen entstehen. Die rechtliche Grundlage dazu ist noch zu schaffen.
- Diese Überprüfung wird periodisch wiederholt. Sowohl eine weitere Verschlechterung der Zielerreichung als auch eine allfällige Verbesserung werden berücksichtigt.

Die Abb. 32 zeigt die geplante mehrstufige Überprüfung. Nach und nach können so die einstigen Planzahlen mit immer mehr Ist-Werten verglichen werden.

2019: Globalbilanz AFR18 2019–2033				
15 Planjahre				
2023: 1. Aktualisierung 15-Jahre-Planung Gesamtkanton (wieder bis 2033)				
				Ist 2019–2023 Budget 2024 Plan 2025–2033
2028: 2. Aktualisierung 15-Jahre-Planung Gesamtkanton (wieder bis 2033)				
				Ist 2019–2027 Plan 2028–2033
2032: 3. Aktualisierung 15-Jahre-Planung Gesamtkanton (wieder bis 2033)				
				Ist 2019–2031 Plan 2032–2035
2034: 4. Aktualisierung 15-Jahre-Planung Gesamtkanton (wieder bis 2033)				
				Ist 2019–2033

Abb. 32: Ablauf periodische Überprüfung Wasserbau

Die bisherige Aktualisierung der Planung über einen Horizont von 15 Jahren hat um 20 Prozent tiefere Ausgaben des Kantons gezeigt. Mit dem vorgeschlagenen Mechanismus werden nun für die ersten 4 Jahre nach Einführung der Reform (2020–2023) je 20 Prozent der einberechneten Entlastungen im Bereich Wasserbau als Zahlungen vom Kanton an die Gemeinden geleistet. Pro Jahr entspricht dies rund 3,8 Millionen Franken (Total: 15,2 Mio. Fr.). Die Beträge werden gemäss dem in der AFR18 angewandten Schlüssel der als Entlastung angerechneten Beträge auf die Gemeinden aufgeteilt. Die Zahlung pro Gemeinde und Jahr entspricht der im

Anhang 4 ausgewiesenen Differenz der Globalbilanz der AFR18 zu jener, wie sie nun mit aktualisierten Daten erstellt worden ist.

7 Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, den Planungsbericht über die Wirkungen und die Zielerreichung der Aufgaben- und Finanzreform 18 zustimmend zur Kenntnis zu nehmen.

Luzern, 21. November 2023

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Fabian Peter

Der Staatschreiber: Vincenz Blaser

**Kantonsratsbeschluss
über den Planungsbericht über die Wirkungen und die
Zielerreichung der Aufgaben- und Finanzreform 18**

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in den Bericht des Regierungsrates vom 21. November 2023,

beschliesst:

1. Vom Planungsbericht über die Wirkungen und die Zielerreichung der Aufgaben- und Finanzreform 18 wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsidentin:

Der Staatsschreiber:

Verzeichnis der Beilagen

- Anhang 1 Weitere Ausführungen zu Kapitel 1
- Anhang 2 Weitere Ausführungen zu Kapitel 3
- Anhang 3 Methodenteil
- Anhang 4 Zahlenmaterial

Weitere Ausführungen zu Kapitel 1

Vorgehen

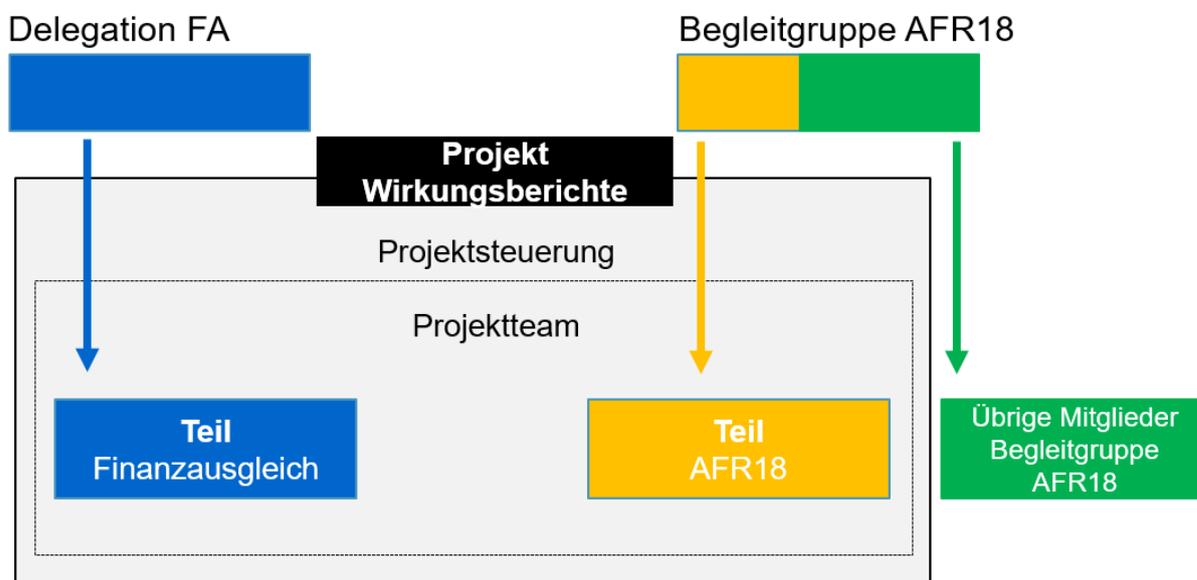


Abb. 33: Übersicht beteiligte Akteure und Gruppen zur Erstellung der Wirkungsberichte AFR18 und Luzerner Finanzausgleich

Die folgenden Personen waren Teil der Projektorganisation zum Wirkungsbericht:

Projektsteuerung

- Reto Wyss, RR (Vorsitz)
- Paul Winiker, RR. Ab Juli 2023 abgelöst durch Y. Fanaj, RR
- Franziska Bitzi Staub, Stadträtin Stadt Luzern
- Markus Kronenberg, Gemeindeammann Eschenbach

Projektteam

Gemeindesvertreter/innen		Kantonsvertreter/innen	
D. Bammert	I. Peter	E. Roos	M. Haefeli (zuvor H.R. Buob)
H.P. Hürlimann	P. Kaufmann	N. Rother	S. Baurle
H. Jung	O. Furrer	J. Winkler	P. Häfliger
F. Rösli	U. Eiholzer	D. Feer/C. Amstutz	P. Fleischli
		Roberto Frisullo, Lustat (ohne Stimmrecht)	

Weitere Ausführungen zu Kapitel 3

Ergänzende Analyse betreffend Steuergesetzrevision 2020

In der AFR18 wurden mit Einbezug der Steuergesetzrevision 2020 die folgenden Bestandteile einbezogen:

- Vermögenssteuer: Entlastung von Kanton und Gemeinden von 11.6 Millionen Franken, respektive 12.5 Millionen Franken
- Teilanrechnung Steuergesetzrevision (Entlastung durch Einbezug ½ Abschaffung Statusgesellschaften und Kapitalsteuer). Davon wurde 50 Prozent in den ersten Teil der Globalbilanz und 50 Prozent in den zweiten Teil der Globalbilanz eingerechnet.

Die Aktualisierung der Datengrundlagen hat das folgende ergeben:

- Vermögenssteuer: Deutlich höhere Erträge. Im Vergleich zur Globalbilanz AFR18 zusätzliche Erträge Kanton 12.0 Millionen Franken; Gemeinden: 10.6 Millionen Franken (vgl. dazu auch Kap. 3.4).
- Teilanrechnung Steuergesetzrevision (exkl. Vermögenssteuer): Tab. 12 zeigt die nun berechneten Erträge pro Gemeinde. Aufgrund der Entscheidung des Kantonsrates sind die Erträge geringer ausgefallen als erwartet. Das heisst, im Vergleich zur Globalbilanz AFR18 wurde der Kanton 2.4 Millionen Franken weniger entlastet, die Gemeinden 3.1 Millionen Franken weniger. Diese Differenzen werden in Tab. 13 dargestellt.

Teilanrechnung StG Revision

2020

in Fr.

in Fr. / EW

	in Fr.	in Fr. / EW
Total Kanton	15'786'132	38
Total Gemeinden	18'029'470	43
Doppleschwand	-	-
Entlebuch	27'240	8
Escholzmatt-Marbach	-	-
Flühli	1'776	1
Hasle	554	0
Romoos	-	-
Schüpfheim	396	0
Werthenstein	2'757	1
Aesch	875	1
Ballwil	-	-
Emmen	44'077	1
Ermensee	-	-
Eschenbach	44	0
Hitzkirch	1'601	0
Hochdorf	17'979	2
Hohenrain	520	0
Inwil	-	-
Rain	115	0
Römerswil	-	-
Rothenburg	209'681	27
Schongau	-1	-0
Adligenswil	27'143	5
Buchrain	2'951	0
Dierikon	-599	-0
Ebikon	7'026	0
Gisikon	436	0
Greppen	-	-
Honau	2'352	6
Horw	246'641	17
Kriens	36'632	1
Luzern	12'370'133	149
Malters	-4'615	-1
Meggen	168'755	22
Meierskappel	4'695	3
Root	3'462'153	642
Schwarzenberg	4	0
Udligenswil	3'969	2
Vitznau	105'201	74
Weggis	13'608	3
Beromünster	17'409	3
Büron	-	-
Buttisholz	19'624	6
Eich	7'929	5
Geuensee	8'804	3
Grosswangen	1'956	1
Hildisrieden	-21	-0

Teilanrechnung StG Revision

2020

	in Fr.	in Fr. / EW
Knutwil	1'220	1
Mauensee	-	-
Neuenkirch	205'199	29
Nottwil	9'330	2
Oberkirch	9'294	2
Rickenbach	26'813	8
Ruswil	26'584	4
Schenkon	10'871	4
Schlierbach	-	-
Sempach	40'864	10
Sursee	127'864	12
Triengen	455'153	97
Wolhusen	245	0
Alberswil	-	-
Altbüron	3'038	3
Altishofen	104'659	53
Dagmersellen	2'475	0
Egolzwil	45'143	28
Ettiswil	932	0
Fischbach	-	-
Grossdietwil	1'343	2
Hergiswil	-	-
Luthern	61	0
Menznau	443	0
Nebikon	4'338	2
Pfaffnau	22'083	8
Reiden	64'323	9
Roggliswil	1'580	2
Schötz	5'869	1
Ufhusen	-	-
Wauwil	547	0
Wikon	21'238	14
Willisau	20'591	2
Zell	7'576	4
Maximum	12'370'133	642
Minimum	-4'615	-1

Tab. 12: Angerechnete Erträge aus Teilanrechnung StG Revision 2020 (exkl. Vermögenssteuer)

	Teilanrechnung StG 2020 (1/2 der Abschaffung Status-gesell- schaften und der Kapitalsteuer)	
	in Fr.	in Fr. / EW
Total Kanton	-2'413'868	-6
Total Gemeinden	-3'070'530	-7
Doppleschwand	-601	-1
Entlebuch	-40'173	-12
Escholzmatt-Marbach	-65'776	-15
Flühli	597	0
Hasle	-7'994	-5
Romoos	1'073	2
Schüpfheim	-208'969	-49
Werthenstein	-101'652	-47
Aesch	-42'187	-32
Ballwil	-55'766	-21
Emmen	-1'192'109	-38
Ermensee	-36'342	-36
Eschenbach	-100'920	-27
Hitzkirch	-210'055	-35
Hochdorf	-265'071	-27
Hohenrain	-50'899	-21
Inwil	-71'543	-25
Rain	-59'986	-20
Römerswil	-30'329	-17
Rothenburg	-178'013	-23
Schongau	-25'566	-24
Adligenswil	-231'713	-43
Buchrain	-141'119	-21
Dierikon	-177'597	-110
Ebikon	-727'505	-51
Gisikon	-38'959	-27
Greppen	-34'741	-29
Honau	-4'964	-12
Horw	-972'153	-66
Kriens	-1'198'773	-42
Luzern	5'249'473	63
Malters	-166'723	-22
Meggen	-805'977	-107
Meierskappel	-37'076	-23
Root	3'188'124	591
Schwarzenberg	-191'392	-110
Udligenswil	-79'945	-33
Vitznau	3'572	2
Weggis	-430'418	-95
Beromünster	-186'080	-28
Büron	-55'701	-20
Buttisholz	-104'674	-31
Eich	-99'951	-62

Teilanrechnung StG 2020 (1/2 der Abschaffung Status-gesell- schaften und der Kapitalsteuer)		
	in Fr.	in Fr. / EW
Geuensee	-80'832	-28
Grosswangen	-66'865	-21
Hildisrieden	-68'933	-28
Knutwil	-66'815	-29
Mauensee	-55'499	-36
Neuenkirch	22'473	3
Nottwil	-42'639	-10
Oberkirch	-178'606	-36
Rickenbach	-115'338	-33
Ruswil	-166'390	-23
Schenkon	-71'278	-23
Schlierbach	-48'779	-52
Sempach	-194'124	-46
Sursee	-479'976	-46
Triengen	275'351	59
Wolhusen	-152'356	-35
Alberswil	-9'227	-14
Altbüron	-44'705	-43
Altishofen	-42'542	-21
Dagmersellen	-359'321	-62
Egolzwil	-3'135	-2
Ettiswil	-46'545	-16
Fischbach	-11'165	-16
Grossdietwil	-17'107	-20
Hergiswil	-10'621	-5
Luthern	-6'003	-5
Menznau	-120'630	-40
Nebikon	-163'113	-59
Pfaffnau	-30'393	-11
Reiden	-153'525	-21
Roggliwil	-10'364	-14
Schötz	-85'408	-18
Ufhusen	-3'290	-4
Wauwil	-47'042	-19
Wikon	-17'742	-12
Willisau	-311'014	-34
Zell	-100'454	-48
Maximum	5'249'473	591
Minimum	-1'198'773	-110

Tab. 13: Abweichung angerechnete Erträge Teilanrechnung StG Revision 2020

Ausführungen zum Umgang mit dem höheren Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer

Um den Kantonen finanzpolitischen Handlungsspielraum zur Umsetzung des STAF zu verschaffen, wurde der Kantonsanteil an den Einnahmen der direkten Bundessteuer von heute 17 auf neu 21,2 Prozent erhöht (vgl. hierzu [Botschaft B 147](#)). Im Zusammenhang mit den Arbeiten zum Wirkungsbericht zur AFR18 wurde die Frage aufgeworfen, ob die Gemeinden ausreichend beteiligt wurden. Der Formulierung auf Bundesebene zur Berücksichtigung der kommunalen Interessen sind relativ ausführliche Diskussionen vorausgegangen. Der Bundesrat hatte dabei insbesondere auf die Bedeutung der kantonalen Finanzautonomie hingewiesen.²¹ Festgehalten wurde schliesslich, dass die Gemeinden für die Folgen der Steuerreform angemessen abgegolten werden sollen. Der Bundesgesetzgeber wollte mit seiner gegenüber der [Botschaft B 147](#) etwas verbindlicheren Formulierung vor allem ein politisches Signal aussenden. Auf Nachfrage hat der Bundesrat Anfang 2021 denn auch ausgeführt, dass nicht in allen Kantonen Bedarf für Kompensationsmassnahmen bestehe und er zudem in Anbetracht der Kantonsautonomie auf eine Beurteilung der Angemessenheit verzichte.²² Im Kanton Luzern fand die Festlegung einer entsprechenden Bestimmung im Rahmen der Arbeiten zur Aufgaben- und Finanzreform 18 statt. In der Botschaft des Regierungsrats an den Kantonsrat zur Steuergesetzrevision 2020 (B147) wurde diese Ausgangslage explizit angesprochen. Dabei wurde auch festgehalten, dass mit der geplanten STAF-Umsetzung die Gemeinden nicht belastet werden. Der Kanton dagegen benötige den höheren Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer zur teilweisen Abfederung der Ausfälle beim nationalen Finanzausgleich. Dieser Punkt war damals zudem auch Teil der Diskussion im Kantonsrat. In der Session vom 17. Juni 2019 wurde ein entsprechender Antrag von Jörg Meyer behandelt und schliesslich auch mit Verweis auf die gesamtheitliche Sicht der Aufgaben- und Finanzreform 18 auf das Zusammenspiel von Kanton und Gemeinden mit 66 zu 44 Stimmen abgelehnt.

²¹ [fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2018-1042-de-pdf-a.pdf](#), S. 2559.

²² <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20204663>

Methodenteil

Anzahl Massnahmen

Die Globalbilanz der AFR18 enthält je nach Art der Zählung gut 25 Massnahmen (siehe «[Globalbilanz 1: AFR 18, Details Gemeinden](#)»).

Datengrundlage

Für die Messung der Auswirkungen der AFR18-Massnahmen mussten unterschiedliche Datenquellen herangezogen werden. Im Idealfall konnte aufgrund der verfügbaren Daten die Auswirkung durch die Modellierung der vor der AFR18 geltenden Bestimmungen ermittelt werden. Einzelne Massnahmen lassen eine solche Vorgehensweise nicht zu. Die Spezialfälle werden gesondert beschrieben. Die wichtigsten Datenquellen waren:

- Jahresberichte des Kantons Luzern
- Bundesamt für Statistik - STATPOP
- Finanzbuchhaltungsdaten
- Daten des BUWD
- Daten des BKD
- Lustat Statistik Luzern – Gemeindefinanzstatistik
- Lustat Statistik Luzern – Steuerstatistik
- Lustat Statistik Luzern – Finanzausgleich
- Lustat Statistik Luzern – Bildungsstatistik

Datenjahre

Wo möglich wurden die Veränderungen für mehrere Datenjahre bestimmt und der Mittelwert in die Globalbilanz übertragen. Je nach Massnahme lagen Daten für die Jahre 2020 bis 2022 vor.

Massnahmen, deren Datengrundlage eine Berechnung der Erträge ohne AFR18 zuliesse, werden im Kapitel «Vergleich vor und nach der Reform» behandelt. Die übrigen Massnahmen werden im Kapitel «Spezialfälle» ausgeführt.

Vergleich vor und nach der Reform

Sondersteuern

Datenquelle: Lustat Statistik Luzern – Gemeindefinanzstatistik

Der Verteiler der Sondersteuern wurde von 50:50 (vor der AFR18) auf 70:30 zwischen Kanton und Gemeinden (nach AFR18) geändert. Die Sondersteuern werden im Rahmen der Gemeindefinanzstatistik erhoben. Die benötigten Daten können den Sachkonten 4022 (Grundstückgewinnsteuern ohne «4022.1 Mehrwertabgabe»), 4023 (Handänderungssteuern), 4024 (Erbschaftssteuern) und 4008.0 (Personalsteuer) entnommen werden. Die vollständige Liste der Sachkonten ist im «[Kontenrahmen Erfolgsrechnung \(HRM2\)](#)» abgebildet.

Die aus der Gemeindefinanzstatistik ausgelesenen Datenjahre 2020 bis 2022 beruhen auf den Teiler 70:30, mit einer einfachen Umrechnung können die Beträge für den Teiler 50:50 ermittelt werden. Die Differenzen der Teiler 70:30 zu 50:50 entspricht der Mindereinnahmen der Gemeinden. In die Globalbilanz wurde der Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2022 übertragen.

Steuerfussabtausch

Datenquelle: Lustat Statistik Luzern – Gemeindefinanzstatistik

Mithilfe der [absoluten Steuerkraft](#) kann der Steuerfussabtausch einfach berechnet werden, er entspricht einem Zehntel der absoluten Steuerkraft. Einzig bei der Gemeinde Vitznau führte die Massnahme zu keiner Veränderung. Als einzige Gemeinde passte Vitznau den Gemeindesteuerfuss nicht an.

Die absolute Steuerkraft wird aus der Gemeindefinanzstatistik berechnet. In der Globalbilanz wird der Durchschnitt eines Steuerzehntels der Rechnungsjahre 2020 bis 2022 ausgewiesen.

Mehrwertabgabe und Mehrwertabgabe auf Um- und Aufzonen

Datenquellen: Jahresberichte des Kantons Luzern und Lustat Statistik Luzern – Gemeindefinanzstatistik

Beide Massnahmen wurden zeitgleich am 1. Januar 2018 eingeführt. Die in den Jahren 2020 bis 2022 beobachteten Einnahmen aufgrund der «Mehrwertabgabe» und «Mehrwertabgabe auf Um- und Aufzonen» wurden für die Globalbilanz verwendet.

[Mehrwertabgaben](#): Für die Mehrwertabgaben wurde ein Fond eingerichtet. Die Fondsmittel werden in erster Linie für die Entschädigung der Rückzonung nach Art. 15 Abs. 2 RPG eingesetzt. Bis dato wurden keine überschüssigen Mittel aus dem Fonds hälftig dem Kanton bzw. den Gemeinden ausgeschüttet, somit sind alle Werte in der Globalbilanz auf null gesetzt.

[Mehrwertabgabe auf Um- und Aufzonen](#): Die Gemeinden sind angehalten, die Einkünfte aus der Mehrwertabgabe auf Um- und Aufzonen im Sachkonto 4022.1 (Mehrwertabgabe) zu erfassen. In der Globalbilanz werden unter der Massnahme «Mehrwertabgabe auf Um- und Aufzonen» die Durchschnitte der Rechnungsjahre 2020 bis 2022 des Sachkontos 4022.1 ausgewiesen.

Mittelverteilung Strassen und öV

Datenquelle: BUWD

Mit der AFR18 wurde der Anteil der Gemeinden an die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe und die Mineralölsteuer gestrichen. Somit entsprechen die Werte in der Globalbilanz den weggefallenen Gemeindeanteilen. Vor der AFR18 wurden die Mittel gemäss § 83a des Strassengesetzes (SRL 755) nach Einwohnerzahl und deren Fläche verteilt.

Bis 2019 berechnete Lustat Statistik Luzern die Verteilung der Mittel im Auftrag des Finanzdepartements. Die Mittel wurden zu drei Vierteln nach der mittleren Wohnbevölkerung und zu einem Viertel nach der Gemeindefläche verteilt. Die zu verteilenden Mittel für die Jahre 2020 bis 2022 wurden mithilfe, der vor der AFR18 für die Mittelverteilung verwendeten Programme erstellt. Die zu verteilenden Mittel wurden vom BUWD Lustat mitgeteilt (Mittelverteilung Strassen und öV: 2020: 12,74 Millionen Franken; 2021 13,03 Millionen Franken und 2022: 13,23 Millionen Franken).

In der Globalbilanz wurde der Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2022 ausgewiesen.

Volksschule Kostenteiler

Datenquelle: BKD

Bis zur AFR18 beteiligte sich der Kanton mit 25 Prozent an den Kosten der kommunalen Volksschule, danach wurde der Bildungskostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden auf 50:50 geändert.

Mit einer einfachen Umrechnung kann aus den Kostenbeiträgen des Kantons Luzern an die Gemeinden der Jahre 2020 bis 2022 der Effekt der AFR18 berechnet werden. In die Globalbilanz wurde der Durchschnitt der Effekte der Jahre 2020 bis 2022 übernommen.

Weitere Bereiche der Volksschulbildung

Datenquelle: BKD

Die Bereiche «Weiterbildung Volksschule», «Schulentwicklungsprojekte Volksschule» und «Volksschulen mit hohem Anteil Fremdsprachigen» wurden vor der AFR18 vom Kanton Luzern finanziert. Die Anpassung des Kostenteilers bei der Volksschule wurde nun konsequent auch auf die weiteren Bereiche der Volksschulbildung übertragen. Da vor der AFR18 die Gemeinden keinen Beitrag zu den drei aufgeführten Bereichen leisteten, entsprechen die Mehrkosten bei den Gemeinden dem ab 2020 in Rechnung gestellten Aufwand. In die Globalbilanz wurde der Durchschnitt über die Rechnungsjahre 2020 bis 2022 übernommen.

Gemeindebeitrag an Kantonsschulen

Datenquelle: BKD

Die Gemeindebeiträge für Lernende in der obligatorischen Schulzeit entsprachen in etwa den Kostenteiler für die Volksschule (25% Kanton und 75% Gemeinden). Mit der AFR18 wurde auch in diesem Bereich konsequent der Kostenteiler 50:50 angewandt. Die von den Gemeinden geleisteten Beiträge für die Schuljahre 2020/2021 bis 2022/2023 können mit einer einfachen Umrechnung auf die vor der Reform geltenden Teiler (25:75) umgerechnet werden. In die Globalbilanz wurde der Durchschnitt der Differenzen der Gemeindebeiträge vor und nach der Reform der Schuljahre 2020/2021 bis 2022/2023 eingefügt.

Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, EL Verwaltungskosten und Prämienverbilligung in der WSH

Datenquelle: Finanzbuchhaltungsdaten GSD

Die Auswirkung der Massnahmen im Bereich der Sozialversicherungen beruhen auf den Daten der Finanzbuchhaltung des Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern. Die nach Abzug der Bundesbeiträge verbleibenden Aufwände für die Ergänzungsleistungen wurden 2020 bis 2022 vollständig durch die Gemeinden getragen. Bei der Prämienverbilligung werden neu die Beiträge für die WSH-Beziehenden vollständig von den Gemeinden getragen. Vor der AFR18 lag der Teiler bei der EL zwischen Kanton und Gemeinden bei 30:70, die EL Verwaltungskosten sowie die IPV zur WSH wurde von beiden Staatsebenen zur Hälfte getragen. Bereits im Rahmen des Konsolidierungsprogramms 2017 übernahmen die Gemeinden die EL zur AHV zu 100 Prozent. Mit einer einfachen Umrechnung kann aus den Rechnungen der Jahre 2020 bis 2022 auf die von den Gemeinden zu tragenden Kosten nach altem Recht geschlossen werden. In der Berechnung flossen auch die Nachforderungen der Bundesbeiträge 2020 bis 2022 ein, somit wurden alle im Zeitraum 2020 bis 2022 angefallenen Kosten berücksichtigt.

Der Durchschnitt der Differenzen der Rechnungsjahre 2020 bis 2022 wurden in die Globalbilanz als Mehrbelastung der Gemeinden übertragen.

Vermögenssteuern

Datenquelle: Lusstat Statistik Luzern – Steuerstatistik

Die Erträge aus der Steuergesetzrevision 2020 dienten in der AFR18 der Reduktion der Verwerfungen und wurden als Entlastung angerechnet. Zu den Massnahmen der Steuergesetzrevision 2020 gehörten unter anderem Änderungen in der Vermögensbesteuerung. Diese wurden für die AFR18 leicht angepasst. Die AFR18 sieht eine Vermögenssteuer von 0,875 Promille je Einheit begrenzt auf die Steuerjahre 2020 bis 2023 vor, sowie eine Anpassung der steuerfreien Beträge: 125'000 Franken für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige, 62'500 Franken für die übrigen Steuerpflichtigen und 12'500 Franken für jedes abzugsberechtigtes Kind. Des Weiteren darf in den Steuerjahren 2020 bis 2023 der Gesamtbetrag der Vermögenssteuer des Staates, der Einwohner- und der Kirchgemeinden 3,5 Promille des im Kanton Luzern steuerbaren Vermögens nicht übersteigen.

Diese Massnahmen kamen erstmals in der Steuerperiode 2020 zur Anwendung. Wie für die AFR18 wurde die Berechnung der Steuerausfälle gestützt auf die Steuerstatistik durchgeführt. Bei den Veranlagungen 2020 wurden die steuerfreien Beträge an das alte Recht angepasst und das steuerbare Vermögen neu ermittelt. Auf das neu berechnete steuerbare Vermögen wurde der Vermögenssteuersatz von 0,75 Promille angewandt unter Berücksichtigung der Gesamtbelastung der Vermögenssteuer durch den Staat, der Einwohner- und der Kirchgemeinden, die 3,0 Promille des im Kanton Luzern steuerbaren Vermögens nicht übersteigen darf. Die Differenz zwischen den nach altem Recht ermittelten Vermögenssteuern und den Vermögenssteuern 2020 wurden in die Globalbilanz übertragen.

Spezialfälle

STAF (Statusgesellschaften)

Datenquelle: Lustat Statistik Luzern – Steuerstatistik

In der Globalbilanz der AFR18 wurden die Abschaffung der Statusgesellschaften und die Kapitalsteuer mit 21,1 Millionen Franken bei den Gemeinden und 18,2 Millionen Franken beim Kanton angerechnet. Eine Hälfte wurde in der «[Globalbilanz 1: AFR18, Details Gemeinden](#)» ausgewiesen und die andere zusammen mit den Vermögenssteuern in der «[Globalbilanz 2: Steuergesetzrevision 2020, Details Gemeinden](#)». In der Steuergesetzrevision 2020 wurden die grössten Änderungen bei der Erhöhung der Vermögenssteuer und bei der Abschaffung der Statusgesellschaften ausgewiesen. Der Effekt der Erhöhung der Vermögenssteuer konnte mit einem Vergleich des Ertrags 2020 vor und nach der Reform ermittelt werden. Dieses Vorgehen ist bei den Statusgesellschaften nicht möglich. In den Daten der Steuerstatistik wurden die Statusgesellschaften anhand des Tarificodes identifiziert. Mit der Umsetzung der STAF werden die Tarificodes der ehemaligen Statusgesellschaften nicht mehr angewandt. Möchte man die Auswirkungen berechnen, müsste jede Veranlagung nochmals nach altem Recht vorgenommen werden. Diese Ressourcen standen der Dienststelle Steuern nicht zur Verfügung. Aus den genannten Gründen musste der STAF-Effekt mit einer Annäherung ermittelt werden. Die Statusgesellschaften in den Steuerdaten 2020 wurden mithilfe der Tarificodes der Veranlagungsdaten 2019 markiert. Damit konnte die Analyse ausschliesslich mit den vormaligen Statusgesellschaften durchgeführt werden. Die Veränderungen der Steuererträge zwischen den Steuerperioden 2019 und 2020 der markierten Statusgesellschaften gehen auf die neue Gesetzesgrundlage und die veränderte Bemessungsgrundlage zurück. Welcher Anteil mit der veränderten Bemessungsgrundlage zusammenhängt, kann nicht quantifiziert werden. In die Globalbilanz wurde die volle Differenz übernommen.

Finanzausgleich (FA)

Datenquelle: Lustat Statistik Luzern – Finanzausgleich

Die Auswirkungen der AFR18 auf den FA werden für den Lastenausgleich nach der Methode «mit und ohne Reform» für die FA 2020 bis 2024 durchgeführt und für den Ressourcenausgleich mithilfe der Prognose 2025 des Ressourcenausgleichs. Der Ressourcenausgleich 2025 ist der erste Ressourcenausgleich seit der Umsetzung der AFR18-Massnahmen, bei dem alle Bemessungsjahre (2020 bis 2022) nach neuem Recht einfließen.

Lastenausgleich (LA)

Von der AFR18 sind drei Lastenausgleichsgefässe betroffen, der topografische Lastenausgleich (TLA), der Bildungslasten- und der Infrastrukturlastenausgleich (BLA, ILA). Mit der AFR18 wurde die Dotierung des LA 2020 nicht wie gewohnt der Jahresteuern angepasst. So wurde der BLA um 10 Millionen Franken und der TLA um 2,05 Millionen Franken gegenüber dem Vorjahr (LA 2019) gesenkt, die Dotierung des ILA wurde unverändert übernommen. Als erster Schritt wurden die Dotierungen für die LA 2020 bis 2024 ausgehend vom LA 2019 der Jahresteuern angepasst (LA 2020: 0,9; LA 2021: -0,1; LA 2022: -0,7; LA 2023: 1,5 und LA

2024: 3,0). Danach wurden alle Berechnungsgrundlagen auf die 2019 geltenden Regeln geändert. Es sind dies:

- Gewässerlänge werden wieder berücksichtigt (TLA)
- Teiler «Landwirtschaftliche Nutzflächen – Strassenlänge – Länge der Fliessgewässer» wieder auf 50:40:10 gesetzt (TLA)
- Koppelung mit dem Ressourcenindex wurde wiedereingeführt (BLA)
- Index Schülerintensität-Grenze auf 100 zurückgesetzt (BLA)
- Teiler «Bebauungsdichte - Arbeitsplatzdichte» wieder auf 25:75 gesetzt (ILA)
- Besitzstand aus Methodenwechsel wurde rückgängig gemacht (TLA, BLA, ILA).

Für jedes LA-Jahr wurde die Differenz zwischen dem LA-Gefäss nach der Revision mit vor der Revision ermittelt und der Durchschnitt über die LA-Jahre 2020 bis 2024 in die Globalbilanz übernommen.

Ressourcenausgleich (RA)

Die Auswirkungen der AFR18 auf den RA können auf «unmittelbare» und «verzögerte» Faktoren zurückgeführt werden. Die unmittelbar auf dem RA wirkenden Massnahmen waren:

Die Anpassung des Kostenteilers zwischen Kanton und den Gemeinden von 75:25 auf 53:47.

Einführung einer degressiven Abschöpfung.

Aufhebung der «neutralen Zone»

Zu den verzögert wirkenden Massnahmen gehören die Anpassungen an der Bemessungsgrundlage des Ressourcenpotenzials:

- Reduktion des Gemeindeanteils an den Sondersteuern,
- Steuerfussabtausch,
- Wegfall der Einnahmen aus der Motorfahrzeugsteuer.

Der Besitzstand im RA wird zusätzlich zu den aus der Mindestausstattung resultierenden RA-Beiträgen den Gemeinden zugesprochen im Gegensatz zum LA, bei dem die Mittel für den Besitzstand Teil der Dotierung sind. Eine Änderung des Kostenteilers im RA beeinflusst somit auch die Entlastung der Gemeinden aufgrund auslaufender Besitzstände.

In der Botschaft zur AFR18 wurde der Ressourcenausgleich auf der Basis der Datenjahre 2013–2015 modelliert (FA 2018). Dazu wurde die Bemessungsgrundlage 2013 bis 2015 entsprechend angepasst (Reduktion des Gemeindeanteils an den Sondersteuern, Steuerfussabtausch und Wegfall der Motorfahrzeugsteuer). Es wurde somit ein «eingependelter» Zustand nachgebildet, eine Veränderung der Bemessungsgrundlage aufgrund von Konjunkturszenarien wurde nicht vorgenommen (statische Betrachtungsweise).

Der erste Rechnungsabschluss, bei dem die AFR18-Massnahmen zur Geltung kamen, ist das Rechnungsjahr 2020. Um den Einfluss der AFR18 analog zur Botschaft berechnen zu können, muss daher der Finanzausgleich 2025 verwendet werden (Bemessungsgrundlage 2020 bis 2022). Dazu wurde die Bemessungsgrundlage derart angepasst, dass die vor der AFR18 geltenden Normen zur Anwendung kamen (Gemeindeanteil an den Sondersteuern 50:50, kein Steuerfussabtausch und Berücksichtigung der Motorfahrzeugsteuer). Die für die Berechnung der Motorfahrzeugsteuer benötigten Angaben konnten von der «Mittelverteilung Strassen und öV» bezogen werden. Des Weiteren wurde die neutrale Zone wiedereingeführt, der Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden auf 75:25 geändert und die degressive Abschöpfung aufgehoben.

Aus dem Vergleich des modifizierten RA 2025 mit dem für die Prognose des RA 2025 verwendeten Berechnungen wurden die benötigten Differenzen für die Globalbilanz ermittelt.

Gemeindebeitrag bei Klassen mit Unterbestand

Datenquelle: BKD, Lustat Statistik Luzern – Bildungsstatistik

Um den Effekt der Massnahme im Bereich der «Klassen mit Unterbestand» zu quantifizieren, wird angenommen, dass die Anzahl eingesparten Klassen multipliziert mit den Ausgleichszahlungen pro Klasse den Einsparungseffekt widerspiegelt. Es liegt in der Natur der Sache, dass die Anzahl eingesparter Klassen aufgrund der Anreizwirkung nicht bekannt ist. Da die Anzahl Klassen mit Unterbeständen bekannt sind, kann die Anzahl eingesparter Klassen als Differenz zwischen der Anzahl Klassen vor und nach der Reform genommen werden. Vor der Reform lag die Anzahl Klassen mit Unterbestand bei gut 260 Klassen. In den Jahren nach der Reform sank die Anzahl um knapp die Hälfte. Die auf diese Art ermittelten Einsparungen wurden wie bereits in der AFR18 nach der Anzahl Lernenden auf die Gemeinden verteilt und der Durchschnitt der Schuljahre 2020/2021 bis 2022/2023 in die Globalbilanz übernommen. Die tatsächlich durch die Gemeinden geleisteten Zahlungen für die Klassen mit Unterbestand wurden nicht berücksichtigt. Diese Zahlungen führen beim Kanton zu einer Entlastung und bei den Gemeinden zu einem höheren Aufwand.

Organisation Musikschulen

Datenquelle: BKD, Lustat Statistik Luzern – Bildungsstatistik

Bei der Optimierung der Organisation der Musikschulen wurden der Kostenteiler angepasst sowie eine Reduktion der Musikschulen angestrebt, um eine professionelle Führung der Musikschulen zu ermöglichen. Als Kostenteiler wurde der Bildungskostenteiler 50:50 umgesetzt. Vor der Reform beteiligte sich der Kanton mit 15 Prozent an den Kosten, damit werden in der Folge der AFR18 die Gemeinden im Bereich Musikschulen entlastet (Ausnahme davon: Es bestand bereits vor AFR18 die Möglichkeit, während der Ausbildung an der KS den Instrumentalunterricht an einer Musikschule zu belegen. Für diesen Unterricht haben die Musikschulen keinen kosteneckenden Kantonsbeitrag erhalten).

Die Entlastung entspricht der Differenz zwischen den Beitragszahlungen des Kantons Luzern vor und nach der Reform unter Berücksichtigung der Nachzahlungen (erste Nachzahlungen für die Jahre 2020-2022: 6,97 Millionen Franken; zweite Nachzahlungen für die Jahre 2020-2022: 16,58 Millionen Franken). Damit wurde mit den effektiv geflossenen Beitragszahlungen die Entlastung ermittelt. Weil die Beitragszahlungen auch die Beträge für den «Instrumentalunterricht Kantonsschulen» umfassten, mussten diese mithilfe einer Schätzung herausgerechnet werden. Die an die Musikschulen geflossenen Beiträge wurden den jeweiligen Gemeinden über die Anzahl der in der Gemeinde wohnhaften Lernenden (an Gemeinde- und Kantonsschulen) zugeordnet. Die Umrechnung des Anteils 50 Prozent auf 15 Prozent kann durch eine einfache Umrechnung vorgenommen werden. In der Globalbilanz wurde der Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2022 berücksichtigt.

Die Einsparungen aufgrund der Reorganisation der Musikschulen können nicht quantifiziert werden.

Instrumentalunterricht Kantonsschulen

Datenquelle: BKD, Lustat Statistik Luzern – Bildungsstatistik

Der Instrumentalunterricht an den Kantonsschulen wurde vor der AFR18 vom Kanton Luzern vollständig getragen. Wie bei den übrigen Massnahmen im Bildungsbereich wurde neu der Kostenteiler 50:50 für den freiwilligen Instrumentalunterricht eingeführt. Die Finanzierung erfolgt jedoch nur für den freiwilligen Instrumentalunterricht hälftig. Obligatorischer Instrumentalunterricht (Musik als Schwerpunktfach) wird auch weiterhin vom Kanton getragen. Des Weiteren wurde sowohl der freiwillige als auch der obligatorische Instrumental- und Gesangsunterricht für die angehenden Maturandinnen und Maturanden den kommunalen Musikschulen übertragen. Neu fallen damit die Kosten bei den Gemeinden an und der Kanton zahlt Beiträge und Entschädigungen an die kommunalen Musikschulen für den Unterricht von

Lernenden der Kantonsschule. Der Mehraufwand der Gemeinden entspricht den Beitragszahlungen des Kantons an den Instrumentalunterricht der Lernenden der Kantonsschule, da diese 50 Prozent der Betriebskosten abdecken und die restlichen 50 Prozent bei den Gemeinden verbleiben. Die Finanzierung des obligatorischen Instrumentalunterrichts obliegt weiterhin dem Kanton. Der Kanton zahlt den Gemeinden dafür Entschädigungen. Die Beitragszahlungen für den freiwilligen Instrumentalunterricht wurden mit Hilfe einer Schätzung aus den gesamthaft geleisteten Beitragszahlungen des Kantons herausgerechnet. In der Globalbilanz wurde der Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2022 als Mehrbelastung der Gemeinden berücksichtigt.

Zahlenmaterial

Wirkungsbericht, Aufgaben- und Finanzreform 2018

Differenz der Globalbilanz der Massnahmen mit finanziellen Auswirkungen zwischen Globalbilanz AFR18 zu Globalbilanz berechnet mit aktualisierter Zahlenbasis

Version der Globalbilanz: Stand 18. Oktober 2023
 Globalbilanz 1: AFR 18, Details Gemeinden. Dargestellt ist die Differenz zwischen den Globalbilanzen der AFR18 und jenen, die mit aktualisierten Daten erstellt wurden.
 Kurzbeschreibung:
 Zeichenerklärung: Ein negatives Vorzeichen bezeichnet eine Belastung, ein positives Vorzeichen eine Entlastung (unabhängig davon, ob es sich um Aufwand oder Ertrag handelt)

Massnahme	Total Globalbilanz AFR18 in Fr.	... in Fr./Einw.	Total Aufgabenreform	Wasserbau	Mittelverteilung Strassen und öV	Vernetzungsbeiträge	Mehrwertabgabe	Mehrwertabgabe Um- und Aufzonen	Volksschule Kostenteiler	Weiterbildung Volksschule	Schulentwicklungsprojekte Volksschule	Volksschulen mit hohem Anteil Fremdsprachigen	Gemeindebeiträge an Kantonschulen	Organisation Musikschulen	Instrumentalunterricht Kantonschulen	Gemeindebeitrag bei Klassen mit Unterbestand	Grundstückgewinnsteuer	Handänderungssteuer	Erbschaftsteuer	Personalsteuer	Steuerfussabtausch
GNR																					
Gemeindenamen																					
Total Kanton	48'563'870	116	37'740'117	3'779'984	1'240'159	-189'769	-	-	-5'294'056	-212'174	-229'402	-	-1'244'797	-6'010'414	1'500'038	-757'500	12'622'004	3'361'504	1'286'405	66'002	14'908'495
Total Gemeinden	-55'804'141	-133	-42'238'189	-3'779'984	-1'240'159	189'769	-2'000'000	-551'434	5'294'056	212'174	229'402	-431'638	1'244'797	6'010'414	-1'500'038	-757'500	-12'622'004	-3'361'504	-1'286'405	-66'002	-14'908'495
1001 Doppleschwand	-132'817	-162	-70'175	-24'285	-3'697	801	-6'800	-5'013	-22'090	248	425	-854	12'578	14'840	-4'026	-2'371	9'397	-3'166	1'341	-551	-20'420
1002 Entlebuch	-400'810	-123	-479'983	-79'034	-14'239	6'569	-47'600	-20'413	-160'825	3'318	2'026	-3'128	9'583	48'290	-14'370	-7'822	-68'281	-61'987	7'723	393	-55'081
1010 Escholzmatt-Marbach	-685'454	-157	-831'322	-145'736	-28'161	17'728	-84'200	-18'370	-338'780	3'296	2'550	-4'364	-25'201	48'017	-15'320	-13'504	-31'743	-16'714	-17'916	-851	-104'659
1004 Flühli	-168'691	-92	-315'098	-158'080	-24'959	14'335	-74'600	-25'257	-12'407	1'112	1'108	-1'959	-2'449	24'967	-8'346	-4'580	2'871	18'945	-12'244	-14	-40'900
1005 Hasle	-249'306	-145	-346'012	-59'452	-9'984	5'815	-31'200	-8'992	-170'541	1'465	1'031	-1'732	-16'497	21'151	-5'344	-5'206	-1'506	-12'097	7'475	17	-36'861
1007 Romoos	-54'197	-85	-62'247	-34'778	-8'289	4'302	-27'600	-1'946	24'949	660	400	-646	-17'795	10'621	-1'580	-1'883	3'705	-1'355	-1'381	180	-4'132
1008 Schüpfheim	-482'613	-113	-361'314	-57'110	-15'441	5'299	-37'400	-29'492	11'311	2'855	2'428	-4'292	-4'723	82'667	-19'677	-9'983	-121'627	-21'864	-18'984	358	-54'082
1009 Wert- henstein	-286'992	-133	-258'062	-96'035	-8'411	2'379	-16'200	-19'446	-12	806	1'138	-2'332	-15'169	23'035	-2'015	-5'247	-107'087	112'663	-4'356	-526	-76'280
1021 Aesch	-188'575	-144	-84'882	-22'960	-7'383	766	-6'200	-15'159	74'657	-536	568	-1'510	23'862	24'972	-5'598	-1'699	-32'878	-19'610	6'654	-845	-62'463
1023 Ballwil	-411'754	-155	-229'796	-17'097	-5'296	1'265	-13'000	82'016	-147'175	2'329	1'650	-2'662	-1'870	42'341	-15'786	-8'611	-66'405	-14'552	-4'451	297	-40'943
1024 Emmen	-3'412'407	-109	-1'073'526	-286'111	-78'088	2'340	-89'200	-193'450	1'709'384	13'375	17'006	-32'801	101'718	-4'930	-23'762	-50'207	-387'644	-276'133	-73'021	-841	-425'799
1025 Ermensee	-123'494	-121	-69'795	-5'664	-5'332	674	-6'400	-5'828	458	-180	497	-1'132	-1'767	21'588	-2'149	-2'639	-9'443	7'180	-4'884	-398	-30'637
1026 Eschenbach	-604'183	-163	-386'954	-17'227	-7'949	1'960	-18'400	-21'965	-84'543	3'337	2'199	-3'517	55'525	63'330	-21'076	-11'623	-172'576	-69'263	49'066	-261	-87'268
1030 Hitzkirch	-678'712	-114	-564'327	-31'582	-21'805	4'035	-33'600	288'770	-136'141	2'506	3'153	-6'219	-52'964	112'870	585	-13'548	-278'846	-75'660	29'117	-3'115	-187'592
1031 Hochdorf	-1'012'602	-102	-308'914	-36'543	-21'675	974	-31'200	-113'962	364'435	6'678	5'689	-10'041	95'340	157'989	-128'673	-18'255	-221'535	5'217	-52'882	1'557	-153'678
1032 Hohenrain	-359'679	-148	-373'645	-12'620	-5'905	2'709	-22'800	-13'013	-105'749	3'061	1'563	-2'212	-4'028	48'395	-14'100	-6'067	-64'898	-51'105	-30'911	509	-50'826
1033 Inwil	-442'268	-154	-323'901	-30'537	-11'594	-	-13'200	-54'445	27'578	179	1'298	-3'023	65'106	57'649	-20'990	-4'389	-32'595	-58'189	-15'478	-2'223	-138'674
1037 Rain	-309'812	-106	9'370	-6'955	-13'261	1'107	-13'400	-36'712	65'987	-479	1'380	-3'276	35'571	101'800	-10'833	-6'413	111'562	-5'550	-22'901	-1'342	-110'775
1039 Römerswil	-221'161	-122	-114'133	-11'536	-8'365	2'826	-16'200	-10'575	-4'364	655	985	-1'894	15'646	23'219	-21'767	-5'601	-10'871	6'534	-7'026	-517	-35'669
1040 Rothenburg	-1'165'365	-150	-327'258	-16'658	-22'064	2'156	-29'400	-121'035	-19'687	3'232	4'174	-8'154	-102'505	110'232	13'386	-16'311	237'483	-15'719	55'351	-1'447	-215'817
1041 Schongau	-231'476	-217	-84'853	-4'484	-4'689	2'041	-11'400	-11'800	27'813	588	583	-1'080	-19'809	21'435	619	-3'664	2'123	-25'830	19'712	-406	-24'129
1051 Adligenswil	-767'029	-141	-914'299	-13'150	-10'610	1'715	-18'200	-66'386	-95'480	3'698	3'105	-5'564	31'674	134'189	-26'548	-11'695	-456'977	-82'680	-39'079	-169	-83'562

1052	Buchrain	-573'946	-87	-772'416	-72'108	-14'520	361	-18'600	-62'298	71'775	3'601	3'550	-6'549	-25'653	58'144	-6'689	-14'643	-132'287	-276'235	6'718	-1'427	-122'598
1053	Dierikon	-214'945	-133	-187'093	-19'327	-4'711	276	-5'600	-5'489	11'206	618	833	-1'581	-7'696	14'056	-3'859	-2'264	-47'850	-49'164	-147	-360	-28'841
1054	Ebikon	-602'423	-42	-820'285	-54'581	-41'851	727	-39'600	-6'906	522'865	4'931	7'425	-14'824	141'408	135'743	-48'324	-20'410	-507'155	-116'833	-193'962	-1'181	-167'520
1055	Gisikon	-231'184	-162	-98'406	-14'273	-7'606	157	-4'000	-6'618	72'182	-809	629	-1'688	10'083	12'837	-5'218	-2'529	-70'550	35'331	-972	-683	-71'609
1056	Greppen	251'771	209	421'222	-3'805	-5'581	784	-5'000	-45'581	-15'138	-53	555	-1'323	23'001	26'557	-2'554	-3'725	-73'784	-31'364	649'703	-1'010	-54'730
1057	Honau	-66'674	-157	-18'721	-10'285	-1'394	197	-1'800	-1'712	28'234	135	201	-454	-2'165	3'734	-1'464	-539	-6'725	5'223	-	-449	-16'855
1058	Horw	-6'908'602	-469	-4'317'673	-113'894	-33'354	1'749	-43'600	-278'658	-16'462	8'090	7'949	-14'738	127'607	263'253	-33'869	-20'331	-905'053	-515'587	-207'209	-3'420	-2'186'936
1059	Kriens	395'415	14	-330'974	-168'868	-61'405	4'303	-86'600	1'496'675	583'370	16'697	15'591	-28'793	128'583	442'772	-76'706	-38'156	-508'026	-543'025	-2'288	-6'338	-622'203
1061	Luzern	-12'327'468	-149	-13'305'330	-329'334	-139'539	1'877	-222'600	-1'134'178	693'822	59'678	47'586	-83'145	272'940	1'053'113	-589'908	-94'508	-3'765'443	-29'919	-443'070	374	-3'744'963
1062	Malters	-794'578	-105	-1'076'138	-255'093	-26'024	3'548	-37'800	-53'865	-176'330	2'430	3'949	-7'956	-21'144	64'471	5'155	-19'731	-177'035	36'498	-18'856	-1'879	-187'973
1063	Megggen	-5'126'206	-679	-3'380'794	-14'151	-26'836	1'270	-22'600	-333'496	88'048	1'278	3'814	-8'154	-75'378	244'834	-63'247	-9'841	-1'492'260	-79'233	-365'594	-3'392	-939'880
1064	Meterskapel	-223'312	-139	-147'256	-11'003	-6'816	922	-8'200	-58'125	-11'743	282	748	-1'608	80'335	42'024	-19'953	-1'476	8'202	-60'396	3'381	-602	-55'650
1065	Roos	516'280	96	-887'589	-121'377	-19'558	1'575	-17'800	-77'893	102'860	384	2'546	-5'837	17'011	48'964	-18'841	-8'939	4'345	20'463	-6'727	-3'227	-550'250
1066	Schwarzenberg	-319'360	-183	-274'512	-45'081	-11'147	4'835	-30'800	-17'244	-40'175	1'267	1'005	-1'731	-11'719	16'457	887	-4'814	-33'969	-26'724	-530	147	-46'842
1067	Udligenswil	-781'914	-327	-593'921	-6'888	-5'674	1'119	-10'200	-24'682	-38'671	1'649	1'332	-2'341	71'252	52'835	-11'797	-4'608	-301'564	-69'199	-62'806	-1'277	-105'525
1068	Vitznau	-446'935	-312	-356'909	-154'353	-6'805	1'239	-9'400	-47'426	-12'385	413	740	-1'522	-11'122	26'352	-588	-1'850	-351'186	-87'488	-98'255	-464	429'842
1069	Weggis	-2'745'308	-608	-1'862'745	-23'723	-12'117	2'251	-19'200	-148'768	-25'826	3'153	2'552	-4'396	64'946	79'090	-4'023	-7'279	-762'522	-253'524	-166'859	-444	-524'019
1081	Beromünster	-732'597	-109	-448'853	-39'514	-23'953	4'857	-46'200	-44'972	204'855	3'933	3'744	-6'815	12'428	110'927	-10'809	-18'780	-257'417	-21'384	-58'971	-952	-138'374
1082	Büren	-225'604	-83	-229'363	-33'298	-10'947	616	-9'600	-30'999	46'076	305	1'269	-2'920	5'040	59'007	-5'567	-4'933	-37'956	-24'859	7'161	-1'831	-107'578
1083	Buttisholz	-673'992	-202	-479'113	-34'730	-9'040	2'935	-19'800	35'184	-124'430	2'133	1'874	-3'429	1'860	58'004	-2'336	-11'424	-63'501	-70'553	3'257	-1'004	-154'281
1084	Eich	-251'364	-156	-121'130	-4'610	-2'195	762	-8'400	-23'484	-86'937	1'885	1'014	-1'536	26'015	34'165	1'654	-2'965	38'826	-12'364	30'864	-39	-101'920
1085	Geuensee	55'278	19	363'787	-21'831	-7'134	988	-11'800	126'513	253'581	1'764	1'670	-2'956	-35'045	77'911	-8'897	-5'788	82'711	82	-12'282	-249	-42'717
1086	Grosswangen	-374'875	-115	-131'338	-18'606	-11'598	3'093	-22'000	-29'670	56'527	1'321	1'771	-3'478	4'549	60'729	-3'642	-8'674	-9'480	-28'610	32'646	-521	-96'906
1088	Hildisrieden	-306'596	-125	-91'471	-5'729	-11'022	838	-10'600	-41'777	93'411	-75	1'172	-2'671	4'777	74'303	-5'356	-2'638	5'058	25'858	-16'596	-1'176	-135'488
1089	Knutwil	-780'150	-336	-432'963	-23'371	-8'044	1'143	-12'400	-33'843	-124'089	835	1'203	-2'433	-42'522	40'972	-2'454	-9'067	5'671	-101'240	34'542	-1'242	-107'164
1091	Mauensee	-215'934	-140	-68'127	-6'164	-7'472	955	-8'200	-7'921	39'212	-176	741	-1'655	-8'529	26'792	-174	-3'739	-27'827	-6'964	-14'580	-731	-9'098
1093	Neuenkirch	-262'442	-36	-30'318	-30'159	-27'673	2'268	-35'400	-65'474	66'621	1'214	3'793	-7'736	-2'783	212'630	-25'948	-16'920	50'704	202'949	-80'814	-2'040	-144'192
1094	Nottwil	-85'104	-21	-141'778	-15'213	-18'194	1'468	-16'600	-25'221	115'033	207	1'998	-4'417	34'090	131'217	-14'615	-7'988	-84'125	-3'397	-8'173	-2'324	-124'706
1095	Oberkirch	-1'533'797	-306	-835'350	-20'119	-23'473	1'008	-18'000	-42'314	-4'560	-472	2'445	-5'341	91'865	113'314	-11'137	-9'957	-576'228	-19'990	-17'158	-883	-184'623
1097	Rickenbach	-258'739	-73	-86'233	-12'715	-13'092	1'213	-16'600	-47'720	132'613	1'017	1'799	-3'674	-4'945	61'757	-12'081	-6'294	72'216	-42'066	16'844	-1'648	-99'087
1098	Ruswil	-286'777	-40	-620'613	-82'586	-23'255	6'105	-49'400	-25'659	62'690	4'254	3'975	-7'220	-3'184	131'452	6'780	-14'364	-286'140	6'999	-80'384	-472	-149'326
1099	Schenkon	-445'590	-144	-126'152	-15'774	-11'827	1'197	-11'800	5'582	153'507	261	1'516	-3'344	102'762	73'063	-13'385	-4'309	-89'344	6'255	-32'612	-1'180	-211'149
1100	Schlierbach	-254'322	-273	-131'883	-2'579	-5'193	769	-7'200	-7'395	-14'818	-88	440	-1'051	1'746	15'600	-2'288	-2'737	-27'816	-15'072	1'450	-729	-39'582
1102	Sempach	-528'420	-126	-206'781	-16'543	-8'690	1'154	-16'600	225'373	-59'572	3'123	2'398	-4'298	64'276	142'930	-2'138	-11'366	-334'905	-32'812	69'212	-764	-159'977
1103	Sursee	-311'976	-30	470'207	-60'239	-32'107	350	-28'000	982'239	290'308	2'403	5'279	-11'144	51'022	206'098	-16'735	-13'569	54'056	-268'316	11'314	-4'090	-450'116
1104	Triengen	-550'556	-118	-636'686	-73'788	-13'885	2'383	-27'000	-42'442	-93'235	2'504	2'614	-4'816	-83'514	64'442	-13'671	-11'575	-122'793	-47'327	-31'039	-866	-76'091
1107	Wolhusen	-352'494	-82	-372'486	-47'678	-8'625	2'038	-20'800	-23'835	32'506	3'384	2'518	-4'370	-36'219	49'417	1'679	-10'323	-134'928	-76'998	-4'645	669	-43'420

1121	Alberswil	-87'313	-132	-79'101	-19'246	-1'844	671	-4'200	-2'488	6'986	490	378	-678	4'758	6'976	-1'136	-1'029	-23'607	-16'729	109	5	-16'872
1122	Altbüron	-99'701	-96	-47'517	-8'414	-3'529	1'611	-7'400	-2'403	12'100	561	579	-1'039	37'741	8'575	-881	-3'022	-32'362	-15'197	2'031	-71	-21'109
1123	Allishöfen	-139'272	-70	-216'465	-23'077	-5'365	1'732	-15'000	-11'526	60'765	1'567	1'142	-1'974	-739	15'635	-6'163	-5'357	-125'481	-23'298	1'194	311	-53'446
1125	Dagmersellen	-284'669	-49	249'551	-47'495	-22'580	3'519	-30'000	38'084	291'342	1'512	2'915	-6'106	-32'248	50'808	-12'081	-8'725	214'334	157'417	-13'352	-2'039	-159'720
1127	Egolzwil	-36'635	-23	18'859	-10'383	-5'649	759	-6'600	-34'492	178'461	514	801	-1'617	25'463	19'423	-6'072	-875	27'187	-66'624	9'037	-508	-73'906
1128	Ettiswil	-183'562	-65	-85'488	-14'846	-9'769	2'200	-15'800	-9'997	103'512	1'350	1'543	-2'851	-56'541	29'580	345	-5'826	-27'346	16'472	8'667	-482	-61'208
1129	Fischbach	-122'614	-174	-109'945	-3'402	-1'974	1'092	-7'400	-3'914	-77'175	767	424	-691	-8'390	3'488	-1'167	-2'319	1'709	9'970	-2'953	-4	-9'719
1131	Grossdietwil	-35'800	-42	-100'432	-4'163	-3'686	1'361	-9'400	-3'588	-40'951	442	476	-900	3'911	4'091	1'115	-2'306	1'851	-9'980	851	-236	-25'032
1132	Hergiswil	-277'262	-143	-220'191	-15'624	-9'694	3'658	-27'000	-2'440	-124'298	1'334	1'097	-1'948	31'385	8'998	-9'344	-5'774	-15'355	5'797	3'332	-322	-36'541
1135	Luthern	-182'248	-144	-92'771	-19'222	-8'375	3'648	-29'800	-11'955	-1'764	1'283	770	-1'213	-2'455	4'183	-5'275	-5'052	-2'717	-5'686	17'773	37	-16'521
1136	Menznau	-304'620	-101	-314'826	-35'883	-10'793	4'170	-28'800	41'278	-81'194	2'185	1'695	-2'924	48'741	24'257	-11'594	-7'753	-86'915	-28'871	6'874	-907	-98'352
1137	Nebikon	-275'312	-100	-80'957	-26'755	-7'769	255	-9'000	-15'442	110'749	1'160	1'464	-2'841	-20'569	25'364	-2'418	-4'843	-31'289	-26'080	60'109	-426	-77'856
1139	Pfaffnau	-289'112	-109	-87'122	-9'346	-12'685	2'889	-19'200	-33'703	138'320	800	1'471	-2'824	-29'248	23'710	-2'481	-4'589	-81'260	56'434	-298	356	-61'594
1140	Reiden	-669'431	-91	-478'451	-109'200	-21'270	2'988	-36'600	-60'567	75'834	4'077	4'011	-7'479	40'241	31'367	-10'643	-14'933	-10'306	3'770	-72'826	50	-127'727
1142	Roggiswil	-57'796	-78	-23'713	-2'594	-3'566	509	-6'200	-6'891	126	159	374	-767	20'385	4'690	-2'129	-1'592	8'530	2'022	474	-299	-21'669
1143	Schötz	-509'761	-109	-30'684	-112'872	-18'079	2'457	-21'400	-22'413	294'912	780	2'325	-4'978	-19'024	59'813	-12'945	-7'398	-27'071	17'180	50'695	-1'668	-102'006
1145	Ufhusen	-119'258	-129	-140'890	-10'073	-4'271	1'197	-10'800	-2'465	-54'304	634	518	-922	-290	5'249	-4'014	-2'856	-16'966	-6'440	538	-516	-20'586
1146	Wauwil	-231'239	-93	-179'360	-4'639	-12'331	350	-7'400	-44'627	135'863	-882	1'075	-2'665	-7'102	48'756	-10'577	-3'357	8'214	-89'714	-26'526	-1'436	-92'408
1147	Wikon	-104'308	-70	-54'673	-12'287	-4'395	472	-9'600	-15'123	57'530	819	858	-1'572	38'912	8'817	-3'988	-2'427	-49'859	-1'891	5'792	223	-42'049
1151	Willisau	-569'311	-63	-92'070	-101'255	-25'415	7'413	-55'600	27'141	348'396	5'914	5'144	-9'142	23'476	94'541	-21'976	-17'166	89'968	-82'781	-139'675	118	-112'786
1150	Zell	-260'086	-125	-134'634	-38'181	-7'565	1'699	-14'800	-27'336	-26'861	1'030	1'151	-2'174	-1'414	13'655	-7'123	-5'927	120'586	-25'352	-11'939	-289	-64'798
	Maximum	516'280	209	470'207	-2'579	-1'394	17'728	-1'800	1'496'675	1'709'384	59'678	47'586	-454	272'940	1'053'113	13'386	-539	237'483	202'949	649'703	1'557	429'842
	Minimum	-12'327'468	-679	-13'305'330	-329'334	-139'539	-	-222'600	-1'134'178	-338'780	-882	201	-83'145	-102'505	-4'930	-589'908	-94'508	-3'765'443	-543'025	-443'070	-6'338	-3'744'963

IPV zur WSH	EL-AHV	EL-IV	EL Verwaltungskosten	Feuerweh-ersatzabgabe	Teilanrechnung Steuergesetzrevision 2020 (1/2 der Abschaffung Status-gesellschaften und der Kapitalsteuer)	Total FA kurze Frist	TLA	BLA	ILA	RA Ressourcenpotential	RA horizontale Abschöpfung	Auslaufende Besitzstände	TLA	BLA	ILA	RA	GNR	Gemeindenname
397'950	7'266'194	3'869'128	1'380'367	-	-1'206'934	11'285'883	48'000	148'000	2'000	4'642'788	6'445'095	744'805	-0	0	-0	744'805		Total Kanton
397'950	7'266'194	3'869'128	1'380'367	-	-1'535'265	11'285'883	48'000	148'000	2'000	4'642'788	6'445'095	744'805	0	-0	0	744'805		Total Gemeinden
1'528	4'088	8'178	2'738	-	300	41'598	4'086	19'722	-	17'790	-	20'744	787	19'957	-	-	1001	Doppleschwand
5'379	628	21'127	9'985	-	20'087	85'520	62'119	62'252	-	38'850	-	13'739	10'295	3'444	-	-	1002	Entlebuch
1'644	10'888	34'270	13'878	-	32'888	36'365	16'456	132'721	-	79'900	-	142'391	13'816	175'187	-	18'980	1010	Escholzmatt-Marbach
2'634	2'086	11'684	5'679	-	298	111'674	126'986	-	-	15'312	-	34'435	34'435	-	-	-	1004	Flühli
1'314	6'153	13'224	5'491	-	3'997	112'348	19'331	158'818	-	27'140	-	11'645	4'773	16'418	-	-	1005	Hasle
1'067	-220	4'504	2'023	-	537	-170	8'663	989	-	9'823	-	7'683	6'776	907	-	-	1007	Romoos
449	21'843	35'565	13'699	-	104'485	33'997	31'181	118'184	-	121'000	-	17'183	4'192	21'376	-	-	1008	Schüpfheim
3'177	12'614	21'880	7'296	-	50'826	18'595	11'235	56'442	1'185	25'427	-	3'301	176	2'681	443	-	1009	Werthenstein
5'897	12'622	16'353	4'647	-	21'093	79'414	-	-	-	79'414	-	3'185	-	-	-	3'185	1021	Aesch
4'540	1'585	16'639	8'165	-	27'883	74'661	-	350'643	-	-	275'982	79'414	-	63'736	-	15'678	1023	Ballwil
28'515	579'859	284'325	102'661	-	596'055	1'737'453	-	215'654	25'740	1'547'538	-	5'374	-	-	5'374	-	1024	Emmen
2'911	6'901	10'476	3'450	-	18'171	19'919	2'633	1'506	-	15'779	-	15'610	2'120	17'730	-	-	1025	Ermensee
1'540	7'790	28'752	11'702	-	50'460	150'084	-	-	56	-	150'140	16'685	-	-	-	16'685	1026	Eschenbach
9'663	74'485	60'099	20'043	-	105'027	138'561	3'716	168'825	-0	26'548	-	129'204	554	203'289	-	74'639	1030	Hitzkirch
72	45'114	81'641	31'865	-	132'536	582'772	-	163'744	797	419'825	-	11'619	-	11'619	-	-	1031	Hochdorf
5'435	29'245	14'516	7'321	-	25'450	33'511	28'512	65'647	-	60'648	-	72'927	6'587	73'641	-	7'301	1032	Hohenrain
10'665	34'724	35'057	9'925	-	35'772	87'561	-124	54'332	-	60'154	81'616	4'966	13	4'310	-	643	1033	Inwil
10'123	22'285	33'350	10'180	-	29'993	240'976	-	76'806	-	164'170	-	48'213	-	48'914	-	701	1037	Rain
1'722	6'039	15'950	5'902	-	15'164	109'893	13'471	24'808	-	71'613	-	18'028	5'864	16'686	-	4'522	1039	Römerswil
9'519	75'115	74'038	25'805	-	89'006	683'760	-	225'436	41'937	-	416'387	65'340	-	30'745	230	34'365	1040	Rothenburg
744	38'763	9'517	3'454	-	12'783	119'436	8'559	48'953	-	61'924	-	14'404	-161	14'243	-	-	1041	Schongau
1'558	111'377	47'813	17'831	-	115'857	250'881	-	124'824	-	-	126'057	12'246	-	36'326	-	24'080	1051	Adligenswil
7'768	71'764	61'895	21'529	-	70'560	244'571	-	142'214	-	102'357	-	24'458	-	24'458	-	-	1052	Buchrain
3'188	12'899	15'816	5'291	-	88'798	63'178	-	18'717	21'067	-	102'962	2'232	-	-	1'387	3'619	1053	Dierikon
24'783	205'960	141'972	47'521	-	363'753	635'261	-	63'364	4'034	228'111	922'701	53'645	-	-	-128	53'517	1054	Ebikon
6'188	14'990	16'866	5'025	-	19'480	109'621	-	-	-	109'621	-	3'677	-	-	-	3'677	1055	Gisikon
4'759	11'691	15'005	4'275	-	17'370	133'691	136	46'668	-	-	87'159	18'391	-132	24'820	-	6'561	1056	Greppen
1'388	4'305	5'404	1'506	-	2'482	45'704	-	-	-	-	45'704	233	-	-	-	233	1057	Honau

14744	154'352	136'201	47'912	-	486'076	2'092'958	-	-	5'475	-	2'098'433	11'895	-	-	1'216	10'680	1058	Horw
31'088	478'993	272'054	94'422	-	599'386	1'432'691	-	-	17'726	193'115	1'608'080	106'916	-	-	4'425	102'490	1059	Kriens
6'074	3'885'611	698'745	267'684	-	2'624'736	1'374'023	-	-	65'248	210'574	1'649'845	272'851	-	-	20'531	252'320	1061	Luzern
12'985	94'940	75'283	25'293	-	83'362	359'509	3'707	404'501	-	48'699	-	5'412	1'935	3'476	-	-	1062	Malters
18'829	159'737	81'478	25'931	-	402'989	1'504'626	-	-	4'072	-	1'508'698	162'203	-	-	2	162'201	1063	Meggen
4'994	19'286	17'948	5'348	-	18'538	29'476	372	42'880	-	-	72'728	28'042	986	24'377	-	2'678	1064	Meierskappel
18'462	153'400	64'550	18'876	-	1'594'062	195'792	-	465'285	22'193	-	638'883	5'599	-	6'487	668	1'556	1065	Root
-163	8'012	14'543	5'615	-	95'696	46'431	17'289	99'098	-	35'379	-	4'418	5'307	890	-	-	1066	Schwarzenberg
1'637	45'933	21'538	7'769	-	39'972	133'316	422	13'264	-	-	120'474	14'705	659	3'827	-	10'219	1067	Udligenswil
2'769	10'343	14'699	4'837	-	1'786	104'960	7'309	-	-	-	112'269	13'148	1'957	-	-	11'190	1068	Vitznau
657	10'086	36'995	14'303	-	215'209	695'952	-	-	-	-	695'952	28'599	-	-	-	28'599	1069	Weggis
3'825	36'720	59'080	21'830	-	93'040	185'890	1'729	132'459	-	51'702	-	376'594	4'379	312'436	-	59'779	1081	Beromünster
9'780	25'450	33'550	9'570	-	27'851	52'582	-	27'780	-	24'802	-	20'972	-	20'972	-	-	1082	Büron
1'490	47'422	29'969	10'951	-	52'337	27'972	-	71'889	-	43'917	-	114'570	-	114'570	-	-	1083	Buttisholz
2'933	1'102	10'913	4'987	-	49'976	81'434	-	-	-	-	81'434	1'176	-	-	-	1'176	1084	Eich
942	2'550	21'990	9'136	-	40'416	250'573	-	89'628	-	160'945	-	17'519	-	17'519	-	-	1085	Geuensee
3'211	14'448	30'311	10'820	-	33'433	195'639	-	32'212	-	163'427	-	14'466	-	14'466	-	-	1086	Grosswangen
7'714	20'260	27'367	8'421	-	34'466	171'146	-	-	-	-	171'146	9'512	-	-	-	9'512	1088	Hildisrieden
4'356	13'303	23'976	7'825	-	33'407	265'889	-	12'344	-	80'240	197'993	47'890	-	47'890	-	-	1089	Knutwil
4'091	8'068	15'355	5'084	-	27'750	117'062	-	7'592	-	-	124'654	2'996	-	104	-	3'100	1091	Mauensee
10'895	30'392	66'322	23'750	-	11'236	190'337	-	81'983	-	272'320	-	53'024	-	53'024	-	-	1093	Neuenkirch
11'936	29'821	45'030	14'032	-	21'320	97'869	-	25'225	1'908	74'552	-	19'875	-	20'300	425	-	1094	Nottwil
14'431	27'644	50'902	16'750	-	89'303	537'277	-	228'504	15'709	-	293'065	71'866	-	53'266	-172	18'428	1095	Oberkirch
7'493	57'941	36'488	11'847	-	57'669	107'724	212	33'317	-	74'619	-	7'113	-166	10'870	-	17'817	1097	Rickenbach
4'395	29'881	63'362	23'238	-	83'195	384'160	18'005	209'051	-	193'113	-	32'871	2'722	35'593	-	-	1098	Ruswil
8'786	21'978	34'185	10'621	-	35'639	290'979	-	-	-	-	290'979	7'180	-	-	-	7'180	1099	Schenkon
3'235	7'805	11'018	3'281	-	24'390	72'300	1'053	51'756	-	21'597	-	25'749	1'471	24'279	-	-	1100	Schlierbach
970	14'977	37'801	13'835	-	97'062	148'044	-	52'216	-	-	200'260	76'532	-	57'511	-	19'022	1102	Sempach
23'961	77'804	111'249	35'532	-	239'988	521'046	-	-	6'738	-	527'784	21'148	-	-	9'619	30'767	1103	Sursee
1'447	10'810	39'282	15'046	-	137'675	135'541	4'373	100'235	9'116	30'563	-	83'996	7'795	133'530	10'914	52'653	1104	Triengen
2'001	6'453	34'605	13'801	-	76'178	81'351	920	109'816	553	29'938	-	14'819	1'393	16'312	-100	-	1107	Wolhusen
-51	3'615	5'817	2'163	-	4'613	4'225	1'214	5'411	-	8'422	-	626	107	519	-	-	1121	Alberswil
454	2'939	8'587	3'311	-	22'352	36'030	2'246	12'544	-	25'731	-	6'199	2'604	8'803	-	-	1122	Altbüron
158	4'411	16'743	6'388	-	21'271	108'194	9'281	23'139	18'534	32'800	107'786	9'730	2'629	2'333	1'413	6'181	1123	Altshofen
13'833	79'983	62'506	19'711	-	179'661	374'040	622	207'638	4'241	220'743	49'478	19'480	904	60'977	7'147	47'740	1125	Dagmersellen
3'617	10'431	16'693	5'320	-	1'567	51'126	-	66'128	-	-	-	15'002	2'800	-	-	2'800	1127	Egolzwil
2'478	8'078	24'807	9'128	-	23'272	132'041	-	70'053	-	61'988	-	57'240	-	68'046	-	10'806	1128	Ettswil

729	1'078	5'685	2'252	-	5'583	22'293	-702	30'016	-	7'020	-	29'379	3'795	25'584	-	-	1129	Fischbach
446	3'440	7'595	2'807	-	8'554	82'967	1'838	68'650	-	12'479	-	9'781	3'930	5'852	-	-	1131	Grossdietwil
-157	4'772	16'305	6'216	-	5'310	32'859	45'158	75'438	-	63'140	-	18'901	5'706	13'195	-	-	1132	Hergiswil
1'934	55	8'550	3'870	-	3'001	85'491	42'726	19'075	-	61'840	-	-985	-671	-314	-	-	1135	Luthern
1'308	12'869	26'170	9'692	-	60'315	88'448	21'273	53'279	-	56'442	-	17'927	1'449	16'478	-	-	1136	Menznau
4'017	14'840	26'765	9'147	-	81'557	110'061	-	74'255	-	137'300	101'494	2'738	-	2'121	-	4'858	1137	Nebikon
1'634	21'915	21'753	8'572	-	15'196	186'989	945	43'113	4'128	148'949	-	196	1'127	1'146	176	-	1139	Pfaffnau
6'830	69'946	68'329	24'133	-	76'763	264'554	904	96'163	2'339	166'956	-	150'337	1'401	167'918	-	16'180	1140	Reiden
1'585	3'814	7'422	2'455	-	5'182	26'493	-204	3'928	-	22'361	-	2'408	2'408	-	-	-	1142	Roggiswil
11'495	31'846	49'820	15'833	-	42'704	314'614	819	77'460	-	237'973	-	121'759	-	116'652	-	5'107	1143	Schötz
467	2'785	8'258	3'011	-	1'645	35'162	1'079	49'079	-	12'838	-	11'885	2'437	9'448	-	-	1145	Ufhusen
11'021	21'308	29'139	8'486	-	23'521	29'933	-	80'684	-	110'617	-	1'574	-	1'574	-	-	1146	Wauwil
348	8'776	11'700	4'776	-	8'871	47'695	-	13'878	-	61'573	-	6'931	-	6'931	-	-	1147	Wikon
21	25'436	74'078	28'894	-	155'507	381'302	5'056	319'057	-	57'188	-	59'568	10'308	88'219	-	18'343	1151	Willisau
2'284	10'043	19'701	6'968	-	50'227	77'522	1'921	40'262	6'821	112'885	-	2'298	2'874	5'192	-20	-	1150	Zell
5'435	2'086	4'504	1'506	-	2'624'736	1'432'691	126'986	465'285	65'248	210'574	1'608'080	162'203	34'435	203'289	10'914	162'201		
31'088	3'885'611	698'745	287'684	-	599'386	2'092'958	45'158	350'643	41'937	1'547'538	2'098'433	376'594	13'816	312'436	20'531	252'320		

Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

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