

Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat
10. März 2026

B 89



Entwicklung der Haushalte von Kanton und Gemeinden (Entwicklungsbericht 2025)

Entwurf Kantonsratsbeschluss über die Kenntnisnahme

Zusammenfassung

Der Entwicklungsbericht 2025 zeigt eine positive Entwicklung der Haushalte von Kanton und der Gesamtheit der Gemeinden. Zentrale Räume (Stadt Luzern, urbane Gemeinden an Zentrum) haben sich finanziell in der Tendenz besser entwickelt als die Mehrheit der ländlichen und peripheren Gemeinden. So bestehen zunehmend starke Unterschiede zwischen den Gemeinden. Die beiden Staatsebenen als Ganzes entwickeln sich hingegen bemerkenswert ähnlich. Aus den Erkenntnissen wurden verschiedene Massnahmen abgeleitet, die unter anderem auch die Frage des Ausgleichs der Folgen der Aufgaben- und Finanzreform AFR18 abschliessend regeln.

Der Entwicklungsbericht geht zurück auf einen Auftrag des Kantonsrates vom 19. März 2024. Er soll die Finanzentwicklung von Kanton und Gemeinden in Vergangenheit und Zukunft darstellen und die Ergebnisse des Wirkungsberichts AFR18 berücksichtigen. Kanton und Gemeinden haben den Bericht in einer paritätischen Projektorganisation gemeinsam erarbeitet. Verwendet wurden Zahlen zu den Jahren 2019 bis 2024 sowie die finanziellen Perspektiven von 2025 bis 2028.

Die Evaluation zeigt, dass der Kanton und die Gesamtheit der Gemeinden seit 2019 durchgehend Ertragsüberschüsse erzielen und die Verschuldung deutlich zurückgegangen ist. Die beiden Staatsebenen entwickeln sich bemerkenswert ähnlich. Innerhalb der Gemeinden bestehen jedoch sehr grosse Unterschiede und teilweise gegensätzliche Trends. Einzelne Teile der zentralen Räume (Stadt Luzern, zum Teil urbane Gemeinden an Zentrum) haben sich finanziell deutlich besser entwickelt als viele der ländlichen und peripheren Gemeinden. Kanton und Gemeinden haben jeweils Bereiche mit starker Kostendynamik: bei den Gemeinden vor allem in Bildung und Soziales, beim Kanton insbesondere in Bildung und Gesundheit. In den Finanzplänen 2025–2028 erwarten sowohl der Kanton als auch die Gemeinden mehrheitlich negative Abschlüsse. Aus diesen Erkenntnissen und jenen des Wirkungsberichts AFR18 leitet der Bericht ein Massnahmenpaket ab zur abschliessenden Regelung der AFR18-Differenzen, zur Regelung der Finanzierung in den Bereichen E-Government, regionale Kultur und Kindertagesstätten sowie zur regelmässigen Überprüfung der Haushaltsentwicklung.

Auf den AFP 2027–2030 des Kantons wird sich dieses Massnahmenpaket mit insgesamt 42,1 Millionen Franken auswirken.

Dieser Planungsbericht dient den folgenden Zielen und Inhalten gemäss der Kantonsstrategie und dem Legislaturprogramm:

[Kantonsstrategie](#)

- 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](#)

- Wir priorisieren die kantonalen Leistungen und nutzen den Spielraum für strategische Schwerpunkte. Wir stärken die Finanzkraft des Kantons und damit seine finanzielle Unabhängigkeit.

Inhalt

1 Grundlagen	4
1.1 Auftrag und Kontext	4
1.2 Vorgehen	4
1.3 Untersuchungsziele	5
2 Evaluation	6
2.1 Kanton und Gesamtheit der Gemeinden	6
2.2 Unterschiede zwischen den Gemeinden	10
2.3 Künftige Entwicklung	15
3 Massnahmen	20
4 Finanzielle Auswirkungen	22
5 Zukünftige Themen	22
5.1 Liste der Themen	22
5.2 Grundsätze	23
6 Antrag	23
Entwurf	24
Anhang	25

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den ersten Planungsbericht über die Entwicklung der Haushalte von Kanton und Gemeinden (Entwicklungsbericht 2025).

1 Grundlagen

1.1 Auftrag und Kontext

Der Entwicklungsbericht geht zurück auf die von Ihrem Rat im Zusammenhang mit der Beratung des Planungsberichts über die Wirkungen und die Zielerreichung der Aufgaben- und Finanzreform 18 (Wirkungsbericht AFR18) vom 19. März 2024 ([B 14](#)) überwiesene Bemerkung. Damit wurde unser Rat aufgefordert, die Entwicklung der Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden in Vergangenheit und Zukunft über alle Aufgabenbereiche aufzuzeigen. Dabei sind auch die im Wirkungsbericht AFR18 aufgezeigten finanziellen Differenzen zwischen Kanton und Gemeinden zu berücksichtigen. Im Bericht sollen auch Eckwerte für Massnahmen umrissen sein, über die das Parlament in geeigneter Form beraten kann und die dann in die Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes oder weiterer Gesetze einfließen.¹ Kanton und Gemeinden haben zudem vereinbart, dass auch die Gegenfinanzierung der vom Kanton neu mitfinanzierten Aufgaben Kindertagesstätten (Kita) und regionale Kultur im Entwicklungsbericht zu prüfen ist.

Die Evaluation im Rahmen des Wirkungsberichts AFR18 hat bestätigt, dass die Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden insgesamt sinnvoll entflochten wurden. Zudem stehen die Haushalte der beiden Staatsebenen besser da als zuvor. Das starke Ertragswachstum hat jedoch zu massgeblichen Abweichungen zur einst dargestellten Wirkung der Reform geführt. Die sehr positive Entwicklung der Steuererträge bedeutet zum einen, dass den Gemeinden trotz Abtausch von Ertragsteilen mehr verblieben ist als erwartet wurde. Gleichzeitig wurden zum anderen aber auch mehr Mittel zum Kanton verschoben. Da bei der Einordnung der Ergebnisse des Wirkungsberichts zwischen Kanton und Gemeinden in Bezug auf den Umgang mit den aktualisierten Globalbilanzen noch unterschiedliche Ansichten bestanden, hatte Ihr Rat eine vertiefte Bearbeitung der Einordnung mittels eines Entwicklungsberichts angeregt.

1.2 Vorgehen

Der Entwurf des Entwicklungsberichts wurde im Rahmen einer zweistufigen, paritätisch zusammengesetzten Projektorganisation von Kanton und Gemeinden gemeinsam erarbeitet. Die Ambühl Meier Verhandlungsberatung AG wurde beauftragt, den Berichterstellungsprozess neutral und vertrauensfördernd zu begleiten und zu moderieren. Nebst der Begleitung und Moderation hat sie die beteiligten Akteure auch

¹ Vgl. dazu den Kantonsratsbeschluss vom 19. März 2024 ([Luzerner Kantonsblatt Nr. 12](#) vom 23. März 2024).

in Bezug auf eine optimale Prozessgestaltung beraten. Die verschiedenen Gefässe waren wie folgt ausgestaltet:

<i>Stufe</i>	<i>Zusammensetzung</i>	<i>Rolle externe Projektbegleitung</i>
Projektsteuerung	• Zwei Vertretungen des Regierungsrates und des Verbands Luzerner Gemeinden (VLG) • Eine Vertretung des Kantons und des VLG aus dem Projektteam an Sitzungen anwesend² • Eine Vertretung des Kantons und des VLG aus der Verwaltung an Sitzungen anwesend²	• Leitung der Sitzungen • Koordination
Projektteam	• Drei Personen aus der Kantonsverwaltung und drei Vertretungen des VLG • Sitzungsleitung durch eine Person aus der Kantonsverwaltung	• Beobachterin bei Sitzungen (Analysephase), Leitung der Sitzungen (Einordnungsphase) • Koordination

Tab. 1: Projektorganisation

Die Arbeiten wurden aufgeteilt in eine Analysephase (April–Juli 2025)³ und eine Phase zur politischen Einordnung (August–Oktober 2025).

1.3 Untersuchungsziele

Es wurden folgende Untersuchungsthemen definiert:

1. Vergangene Entwicklung von Kanton und Gemeinden: Untersucht wurden die Aufgabenbereiche H0-H8 (Ausgaben) und H9 (Einnahmen) sowie folgende Variablen: Abschlüsse, Steuerfuss, Investitionen, wichtigste Finanzkennzahlen.
2. Unterschiede zwischen den Gemeinden: Soweit möglich, wurden dieselben Variablen wie bei Punkt 1 evaluiert. Bei den Auswertungen wurden Gemeindetypen, basierend auf der Raumplanung und den Analyseregionen der Lustat Statistik Luzern, fokussiert.
3. Zukunftsperspektiven: Basierend auf Finanzplänen von Kanton und Gemeinden und ergänzenden Angaben zu langfristigen Investitionen sollten künftige Entwicklungen fassbar gemacht werden.

² Diese Personen haben in der Projektsteuerung Beobachterstatus und somit kein Stimmrecht.

³ Die verwendeten Daten entsprechen dem Wissensstand vom 30. Juni 2025.

2 Evaluation

2.1 Kanton und Gesamtheit der Gemeinden

Grundlagen

Daten

Kantonale Finanzdaten gemäss Jahresberichten sowie Gemeindefinanzstatistik, jeweils für 2019 bis 2024. Damit wurden die wichtigsten Jahre rund um die AFR18 abgedeckt, zugleich sind einheitliche Standards sichergestellt. Ein längerer Zeitraum war durch die Umstellung der Rechnungslegung von HRM1 zu HRM2 nicht möglich.

Wichtigste Kennzahlen

- Jahresabschlüsse (Saldo aus Aufwänden und Erträgen)
- Nettoaufwände, respektive Nettoerträge gemäss Hauptkategorien H0-H9
- Investitionen: Nettoinvestitionen (Investitionsausgaben minus -einnahmen)
- Steuerfuss
- Finanzkennzahlen
 - Nettoschuld pro Einwohner/in (Saldo Fremdkapital und Finanzvermögen)
 - Bruttoverschuldungsanteil (Bruttoschulden in Prozent des laufenden Ertrags): Die Kennzahl dient der Beurteilung, ob die Verschuldung in einem angemessenen Verhältnis zu erwirtschafteten Erträgen steht.
 - Selbstfinanzierungsanteil (Gesamtergebnis plus Abschreibungen auf Verwaltungsvermögen und Investitionsbeiträgen in Prozent des laufenden Ertrags): Die Kennzahl gibt an, welchen Anteil des Ertrags zur Finanzierung der Investitionen verwendet werden kann.

Haupterkenntnisse

1. Haupterkenntnis 1: Der Kanton und die Gesamtheit der Gemeinden verzeichnen fortlaufend positive Abschlüsse, ohne erkennbare Tendenz zu einem Ungleichgewicht zwischen den Staatsebenen. Es bestehen aber sehr grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden (vgl. Kap. 2.2).
2. Haupterkenntnis 2: Jede der beiden Staatsebenen hat jeweils unterschiedliche Bereiche mit sehr starkem Kostenwachstum.
3. Haupterkenntnis 3: Beide Staatsebenen weisen eine Zunahme von Investitionen auf, bei der Gesamtheit der Gemeinden ist diese stetig, beim Kanton teilweise sprunghaft.

Jahresabschlüsse

Sowohl die Gemeinden wie auch der Kanton erzielten seit 2019 Ertragsüberschüsse. In den Jahren 2020, 2021 und 2022 schloss der Kanton besser ab als die Gesamtheit der Gemeinden. In den Jahren 2019, 2023 und 2024 schlossen die Gemeinden besser ab. Bei den Gemeinden ist der Überschuss stetig gewachsen von 111 Millionen Franken im Jahr 2019 auf 295 Millionen Franken im Jahr 2024. Der Kanton verbesserte sich zunächst deutlich von 64 Millionen Franken (2019) auf 213 Millionen Franken (2020). Danach verzeichnete er eine Abflachung und schliesslich einen erneuten Anstieg auf 293 Millionen Franken (vgl. Abb. 1). Innerhalb der Gemeinden bestehen in Bezug auf die Abschlüsse grosse Unterschiede. Einzelne sehr erfolgreiche Gemeinden vereinen einen grossen Anteil der kommunalen Gewinne auf sich (vgl. Kap. 2.2).

Hauptkategorien H0-H9

Seit 2020 verzeichnen die Gemeinden den grössten Ausgabenzuwachs in den Bereichen Bildung (+107 Mio. Fr.) und Soziales (+76 Mio. Fr.), der Kanton im selben Zeitraum in den Aufgabenbereichen Bildung (+106 Mio. Fr.) und Gesundheit (+49 Mio. Fr.). Sowohl zwischen 2019 und 2024 als auch zwischen 2020 und 2024 stieg die Summe der Aufwände in beiden Staatsebenen weniger stark als die Erträge. Besonders die Veränderungen von 2019 auf 2020 sind geprägt durch die AFR18.

Investitionen

Mit einer Ausnahme investierten die Gemeinden von 2019 bis 2024 netto mehr als der Kanton. Im Jahr 2023 übertrafen die Nettoinvestitionen des Kantons diejenigen der Gemeinden. Von 2019 bis 2024 investierten die Gemeinden (1,6 Mrd. Fr.) mehr als der Kanton (1,3 Mia. Fr.). Im Zeitverlauf zeigte der Kanton einen stärkeren Anstieg der Nettoinvestitionen als die Gemeinden. Der Anstieg beim Kanton 2023 war geprägt durch die Erhöhung des Aktienkapitals der Luzerner Kantonalbank.

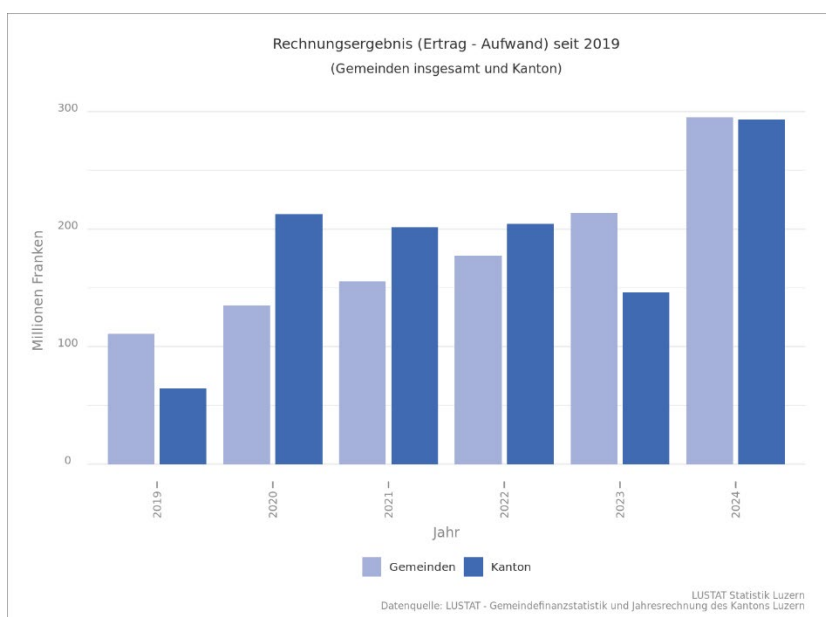


Abb. 1: Rechnungsergebnisse Kanton und Gemeinden (2019–2024)

Steuerfuss

Der mittlere Steuerfuss der Gemeinden lag 2019 bei 1,87 Einheiten und 2024 bei 1,73 Einheiten. Die Reduktion entspricht grösstenteils der Veränderung der AFR18. Beim Kanton stieg der Steuerfuss 2020 mit der AFR18 von 1,6 auf 1,7 Einheiten an. 2022 erfolgte eine Senkung auf 1,6 Einheiten.

Finanzkennzahlen

Der Kanton und die Gesamtheit der Gemeinden verfügen beide über ein Nettovermögen (d. h. negative Nettoschuld). Bei den Gemeinden ist diese Situation 2022 eingetreten, beim Kanton bereits 2020. Von 2019 bis 2024 hat die Verschuldung beim Kanton stärker abgenommen als bei den Gemeinden. Von 2020 bis 2024 war die Abnahme der Verschuldung bei den Gemeinden leicht ausgeprägter als beim Kanton. Beide Staatsebenen zeigen zuletzt einen sinkenden Bruttoverschuldungsanteil und einen wachsenden Selbstfinanzierungsanteil.

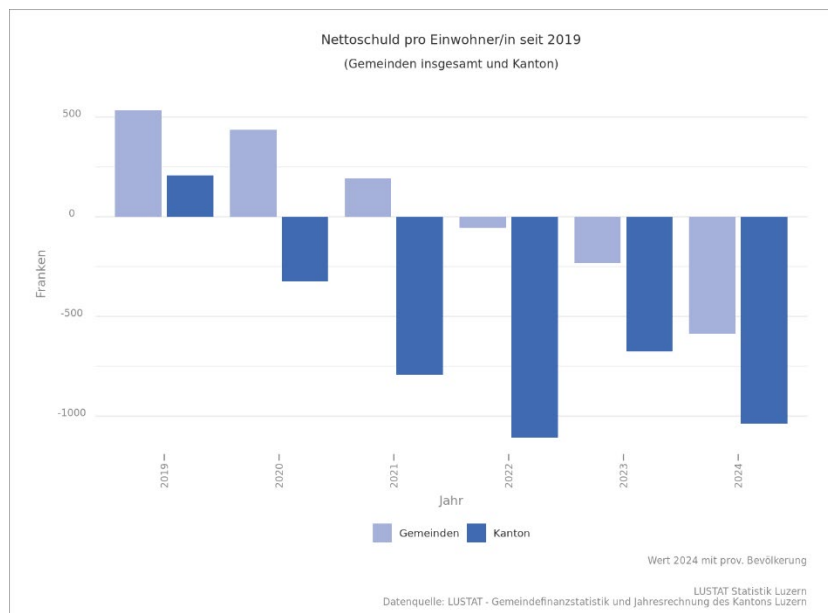


Abb. 2: Nettoschuld pro Einwohner/in Kanton und Gemeinden (2019–2024)

Datenübersicht

Rechnungsergebnisse

							Δ 2019–2024		Δ 2020–2024	
in Mio. Fr.	2019	2020	2021	2022	2023	2024	abs.	in %	abs.	in %
Gemeinden	111	135	156	177	214	295	184	166	160	119
Kanton	64	213	201	204	146	293	229	357	81	38

Einfärbung je Zeile: je grüner desto besser.

Nettoaufwand nach Aufgabenbereichen

<u>Gemeinden</u>							Δ 2019–2024		Δ 2020–2024	
Kennzahl	2019	2020	2021	2022	2023	2024	abs.	%	abs.	%
H0: Allg. Verwaltung	83	66	64	65	68	70	–13	–15	4	6
H1: Sicherheit	48	55	55	56	63	67	18	38	12	22
H2: Bildung	600	458	494	511	518	565	–35	–6	107	23
H3: Kultur	114	123	125	126	134	143	28	25	20	16
H4: Gesundheit	137	151	143	147	164	184	47	34	34	22
H5: Soziales	439	494	523	518	540	571	131	30	76	15
H6: Verkehr/Nachrichten	108	125	135	130	139	141	34	31	17	14
H7: Umwelt und Raum	44	53	54	57	60	65	21	49	12	23
H8: Volkswirtschaft	–5	–7	–8	–7	–5	–5	0	2	2	32
Summe H0–H8	1'569	1'517	1'585	1'603	1'682	1'802	233	15	284	19
H9: Finanzen und Steuern	–1'680	–1'652	–1'740	–1'781	–1'896	–2'097	–417	–25	–445	–27
<u>Kanton</u>										
H0: Allg. Verwaltung	93	103	114	108	112	125	31	33	22	21
H1: Sicherheit	158	170	171	176	185	193	35	22	23	13
H2: Bildung	628	826	855	882	909	932	304	48	106	13
H3: Kultur	32	39	43	36	37	46	14	42	6	16
H4: Gesundheit	402	423	485	438	457	472	70	17	49	12
H5: Soziales	180	147	147	148	149	178	–2	–1	31	21
H6: Verkehr/Nachrichten	6	–2	4	–1	2	–2	–9	–140	0	–19
H7: Umwelt und Raum	28	32	32	30	37	41	13	47	9	28
H8: Volkswirtschaft	28	34	68	32	25	34	7	25	0	0
Summe H0–H8	1'556	1'772	1'919	1'850	1'914	2'019	462	30	247	14
H9: Finanzen und Steuern	–1'620	–1'984	–2'121	–2'055	–2'061	–2'312	–691	–43	–328	–17

Einfärbung je Zeile und Staatsebene: Grün = wenig Veränderung, rot = viel Veränderung.

Minuswerte bei Nettoaufwänden = Nettoerträge.

Nettoinvestitionen

in Mio. Fr.	2019	2020	2021	2022	2023	2024	abs.	in %	abs.	in %
Gemeinden	236	248	223	249	309	336	101	43	88	35
Kanton	129	103	152	195	457	251	122	94	148	143

Einfärbung je Zeile: je grüner desto höher. Anstieg Kanton 2023 durch Aktienkapitalerhöhung LUKB.

Finanzkennzahlen

							Δ 2019–2024		Δ 2020–2024	
Kennzahl	2019	2020	2021	2022	2023	2024	abs.	in %	abs.	in %
<u>Gemeinden</u>										
Bruttoverschuldungsanteil (in %)	110	104	101	97	99	97	–13	NA	–8	NA
Selbstfinanzierungsanteil (in %)	10	11	11	11	13	15	4	NA	4	NA
Nettoschuld pro EW (in Fr.)	533	435	194	–55	–233	–588	–1121	–210	–1023	–235
<u>Kanton</u>										
Bruttoverschuldungsanteil (in %)	65	64	56	58	56	54	–10	NA	–10	NA
Selbstfinanzierungsanteil (in %)	7	10	9	10	8	11	5	NA	1	NA
Nettoschuld pro EW (in Fr.)	208	–324	–792	–1107	–676	–1038	–1246	–600	–715	–221

Einfärbung je Zeile. Grün = bessere Werte, rot = schlechtere Werte. Minuswerte bei Nettoschuld = Vermögen.

2.2 Unterschiede zwischen den Gemeinden

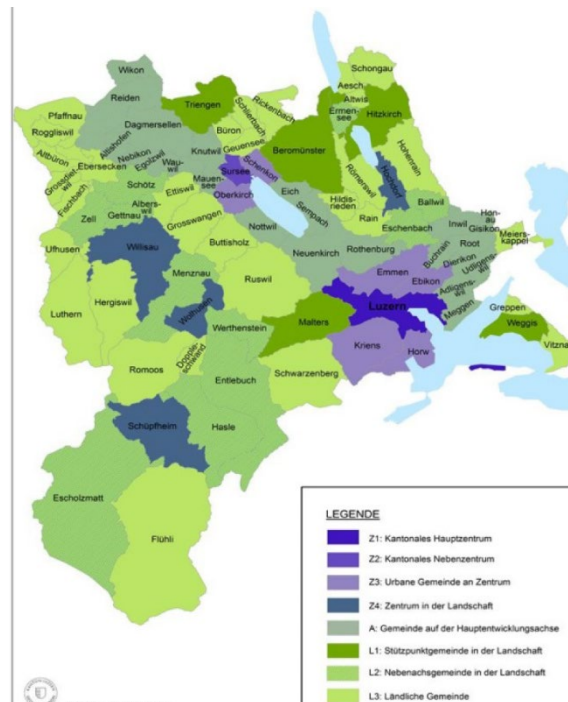
Grundlagen

Daten

Für die Gemeindefinanzstatistik wurden Daten zu den Jahren 2019 bis 2024 verwendet. Damit wurden die wichtigsten Jahre rund um die AFR18 abgedeckt, zugleich sind in diesem Zeitraum einheitliche Standards sichergestellt. Ein längerer Zeitraum war durch die Umstellung der Rechnungslegung von HRM1 zu HRM2 nicht möglich.

Wichtigste Kennzahlen

Es wurden im Grundsatz die gleichen Grundlagen wie in Kapitel 2.1 verwendet, zusätzlich aber auch die beiden folgenden Themen:



Gemeindekategorien: Der Vergleich der Gemeindetypen erfolgt auf Basis der Richtplanregionen. Damit wird auf ein bewährtes System, das die aktuellen Trends adäquat abdeckt, abgestützt. Es wurde deshalb anderen Regionensystemen vorgezogen, weil Aufgaben und Eigenheiten einzelner Gemeinden einfacher ersichtlich sind (z. B. kleinere Zentren oder Lage an Entwicklungsachse der Raumplanung). Die Gemeinden sind so in acht verschiedene Kategorien aufgeteilt (vgl. dazu Abb. 3).

Innerkantonaler Finanzausgleich: Daten zum Ressourcenpotenzial pro Einwohner/in für die Finanzausgleichsjahre 2021–2026.

Abb. 3: Gemeindekategorien nach Richtplan

Haupterkenntnisse

1. Haupterkenntnis 1: Das kantonale Hauptzentrum (Stadt Luzern) und urbane Gemeinden an Zentrum zeigen in Bezug auf die Rechnungsabschlüsse eine sehr positive Entwicklung. Die Rechnungsabschlüsse der anderen Regionen zeigen in der Tendenz eine rückläufige Entwicklung.
2. Haupterkenntnis 2: Innerhalb der Gemeindelandschaft entwickeln sich Aufwände und Erträge sehr unterschiedlich.
3. Haupterkenntnis 3: Die Finanzkennzahlen und die Entwicklung des Ressourcenpotenzials verdeutlichen unterschiedliche Entwicklungen und Potenziale der Gemeinden.

Rechnungsergebnis

Nach 2019 nahm die Anzahl Gemeinden mit Ertragsüberschüssen von mehr als 0,5 Millionen Franken bis 2022 auf 56 Gemeinden zu und danach wieder auf unter 40 Gemeinden ab. Die Anzahl Gemeinden mit Aufwandüberschüssen hat zuletzt zugenommen.

Der Vergleich nach Richtplankategorien zeigt zunehmende Unterschiede zwischen dem kantonalen Hauptzentrum (Stadt Luzern) sowie urbanen Gemeinden an Zentrum mit sehr positiver Entwicklung auf der einen Seite und mit in der Tendenz rückläufiger Entwicklung in den anderen Regionen auf der anderen Seite (besonders nach 2023). Anzumerken ist, dass es auch innerhalb dieser Richtplankategorien grosse Unterschiede bei der finanziellen Entwicklung gibt. Auffällig ist die Entwicklung des kantonalen Hauptzentrums. Zwischen 2019 und 2024 bestand dort ein Wachstum von 370 Prozent, von 2020 bis 2024 hat sich das Ergebnis um Faktor 11 verbessert. Diese Differenzen können sich aufgrund unterschiedlicher Ertragspotenziale⁴ in Zukunft noch verstärken.

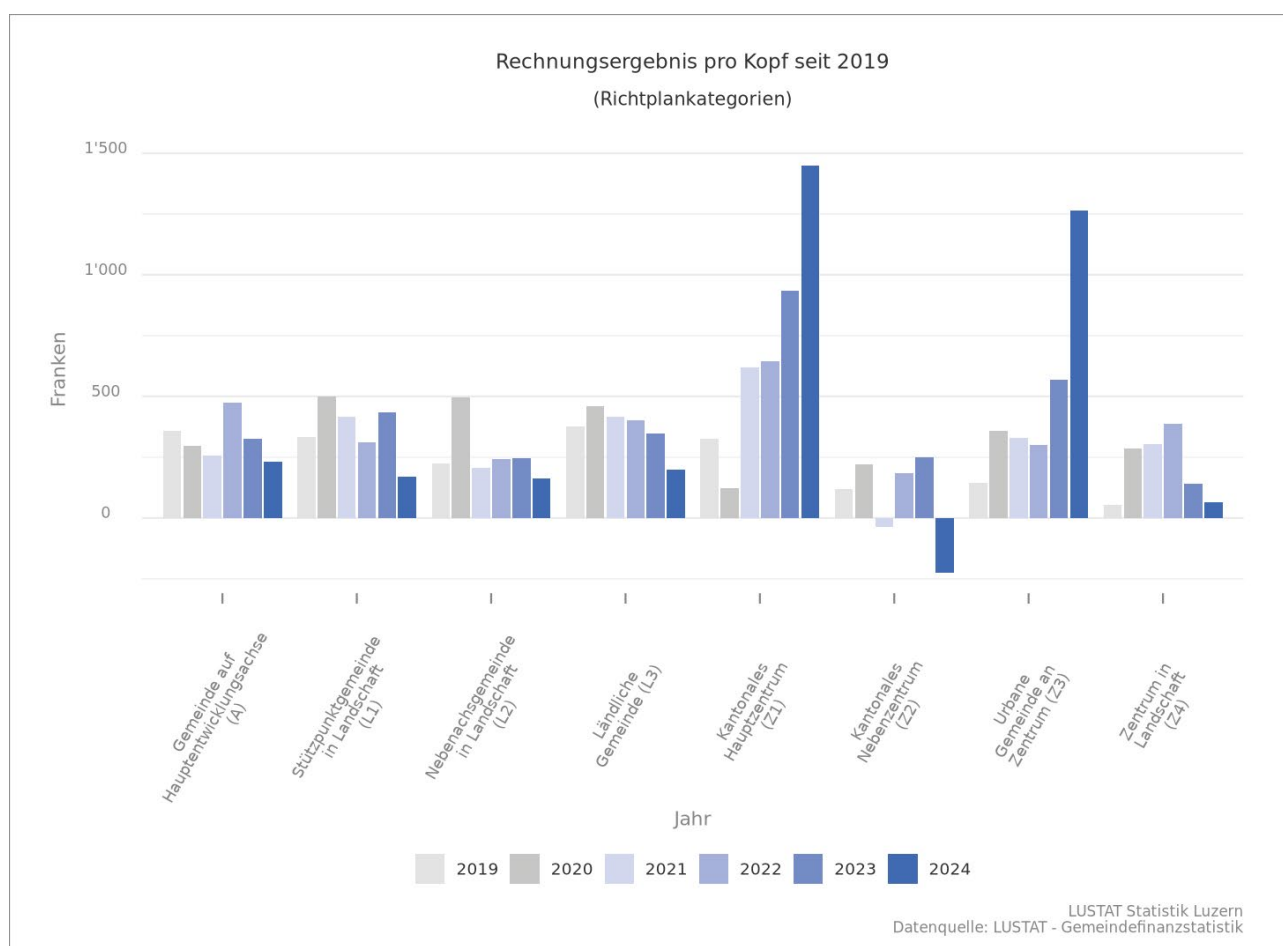


Abb. 4: Abschlüsse 2019–2024, Gemeinden gemäss Richtplankategorien

Nettoaufwand/Nettoertrag nach Aufgabenbereichen

Luzerner Gemeinden weisen zur Entwicklung von Aufwänden und Erträgen unterschiedliche Entwicklungen auf. Die nachfolgenden Abbildungen stellen dazu die Veränderung des Nettoaufwands der Aufgabenbereiche 0 bis 8 der Veränderung des Nettoertrags des Aufgabenbereichs 9 gegenüber. Dabei ergeben sich die folgenden Kategorien:

- 1. Quadrant: steigende Erträge und steigende Aufwände
- 2. Quadrant: sinkende Erträge und steigende Aufwände
- 3. Quadrant: sinkende Erträge und sinkende Aufwände
- 4. Quadrant: steigende Erträge und sinkende Aufwände

⁴ Ertragspotenzial umfasst unter anderem eine Optimierung der Steuerkraft und die Möglichkeit der Steuerfussanpassungen. Bei Letzteren ist der Spielraum unterschiedlich.

Die Abbildung wird in zwei Version dargestellt, eine mit allen Gemeinden und eine, in der Extremwerte ausgeklammert sind. Dies, um Unterschiede besser darlegen zu können.

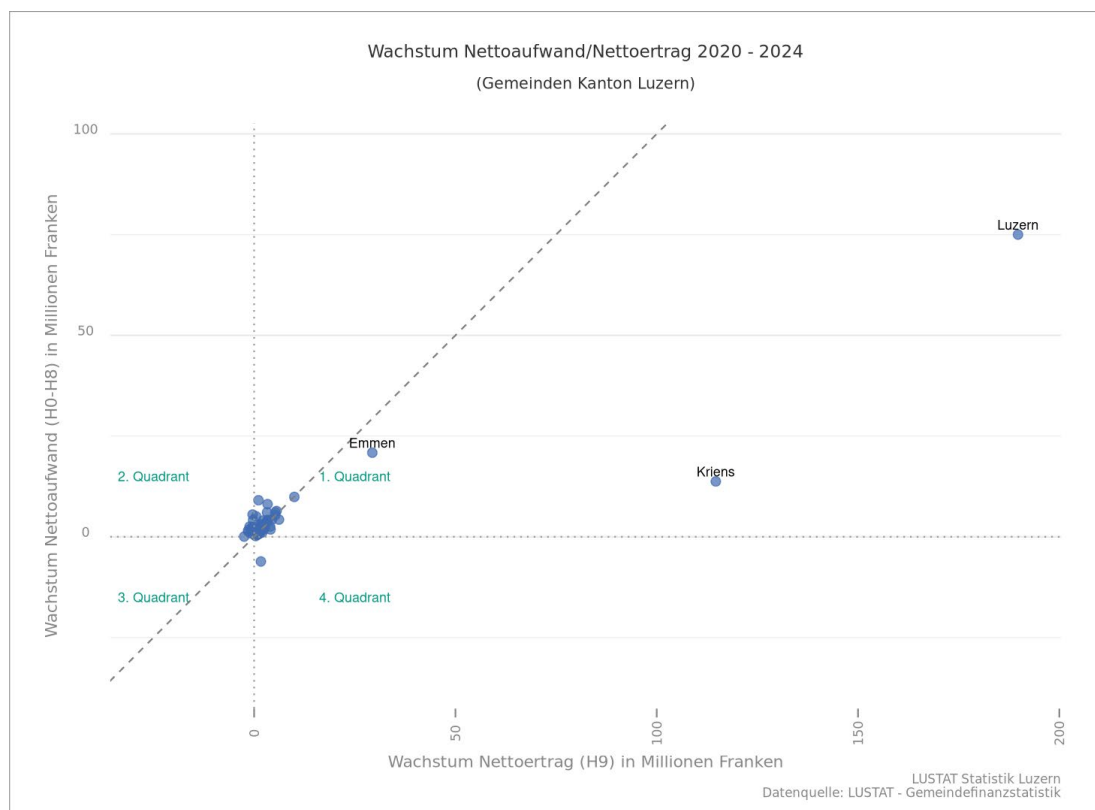


Abb. 5: Wachstum Nettoaufwand/Nettoertrag Gemeinden (2020–2024)

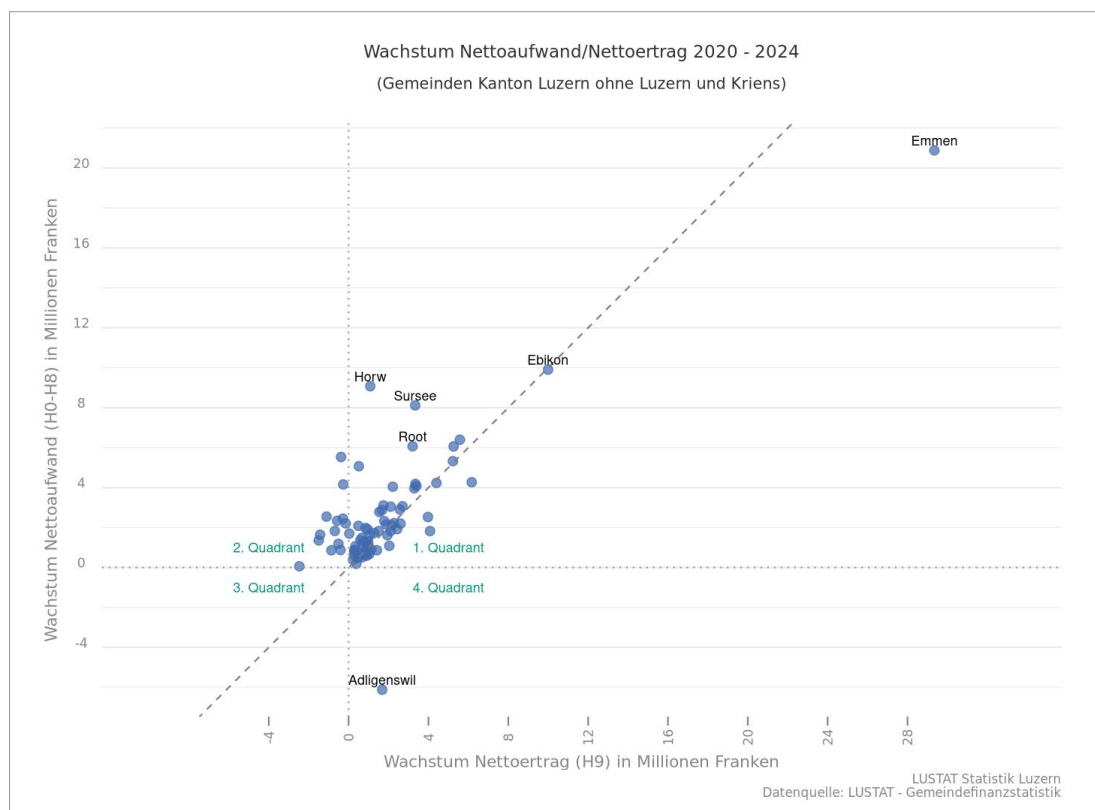


Abb. 6: Wachstum Nettoaufwand/Nettoertrag Gemeinden 2020–2024 (ohne Luzern und Kriens)

Zwischen 2020 und 2024 wiesen 64 Gemeinden sowohl beim Nettoaufwand als auch bei den Nettoerträgen ein Wachstum aus. Bei 23 Gemeinden überstieg das Wachstum des Nettoertrags jenes des Nettoaufwands. 13 Gemeinden hatten dagegen steigende Aufwände bei sinkenden Erträgen. Insbesondere für Gemeinden mit wenig steuerpolitischem Handlungsspielraum kann dies anspruchsvoll sein, da die Steuerfüsse bei einigen Gemeinden bereits sehr hoch sind. Keine Gemeinde wies sinkende Aufwände und sinkende Erträge aus. Eine einzige Gemeinde entsprach dem 4. Quadrant (steigende Erträge und sinkende Aufwände). Nennenswerte Einzelfälle sind die Städte Luzern und Kriens, wo die Nettoerträge viel stärker stiegen als die Nettoaufwände. In diesem Sinn speziell sind die Gemeinden Horw (kaum steigende Nettoerträge bei steigenden Nettoaufwänden) und Adligenswil (sinkende Nettoaufwände infolge Auslagerung).

Finanzkennzahlen

Zur Entwicklung der Nettoverschuldung pro Einwohner/in lassen sich vier Gemeindetypen unterscheiden: Die Typen *Gemeinden auf der Hauptentwicklungsbachse*, *Stützpunktgemeinden Landschaft* sowie *Zentrum der Landschaft* konnten ihre Verschuldung pro Einwohner/in um knapp 200 bis rund 300 Franken verringern. In *Nebenachsgemeinden Landschaft* und bei *ländlichen Gemeinden* besteht eine Erhöhung im selben Ausmass. *Urbane Gemeinden an Zentrum* und das *kantonale Hauptzentrum* konnten ihre Verschuldung um rund 2500 Franken pro Einwohner/in reduzieren respektive das Vermögen erweitern. Das *kantonale Nebenzentrum* dagegen zeigt einen Anstieg der Verschuldung von rund 2400 Franken pro Einwohner/in.

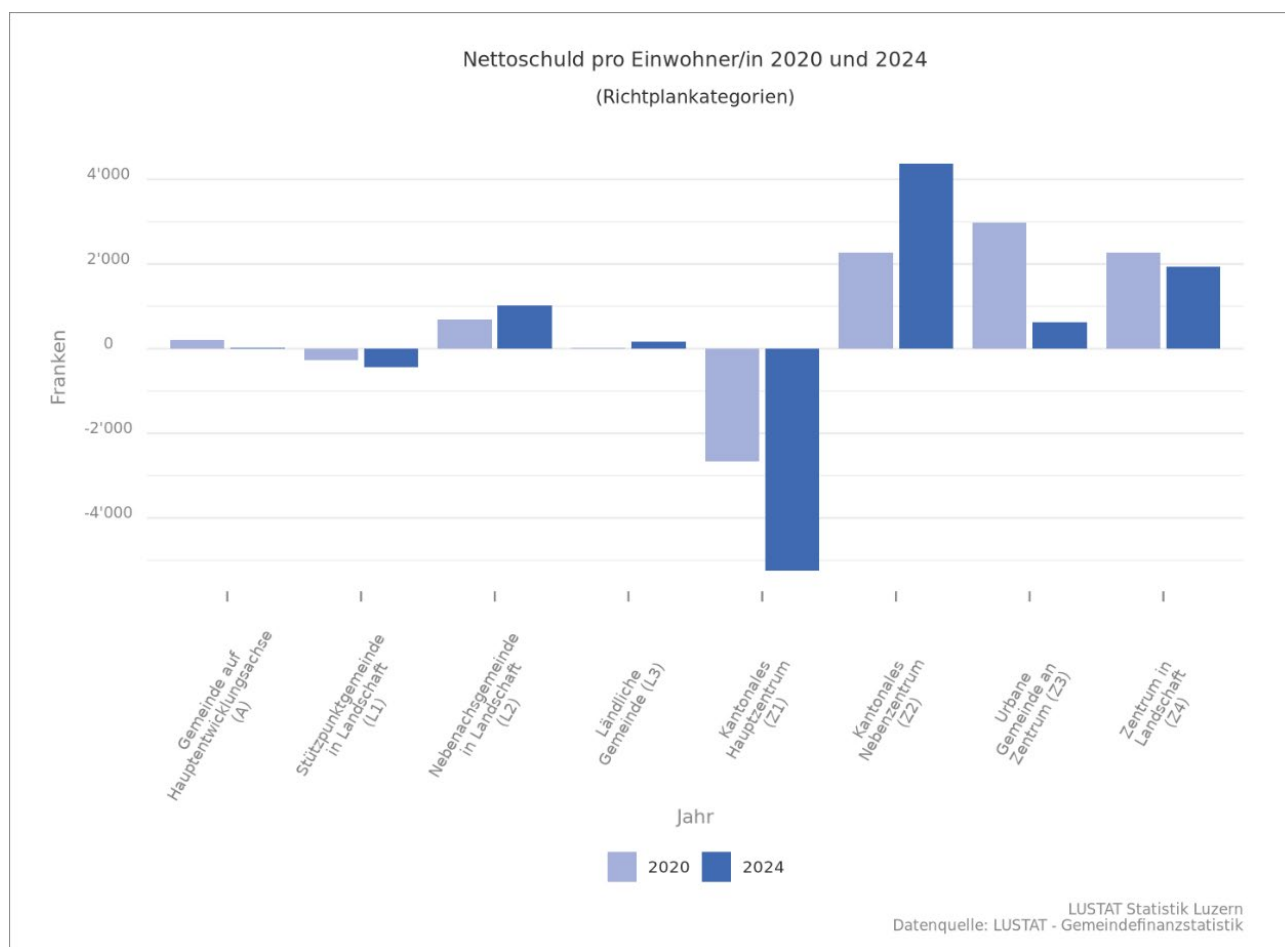


Abb. 7: Nettoschuld pro Einwohner/in nach Richtplankategorien

Der Bruttoverschuldungsanteil hat von 2020 bis 2024 in drei der acht Gemeindekategorien zugenommen. In fünf Gemeindekategorien hat der Bruttoverschuldungsanteil abgenommen oder ist unverändert. Die sehr deutliche Verbesserung der Kategorie *urbane Gemeinden an Zentrum* sticht dabei hervor, genauso wie die auf hohem Niveau verharrenden Werte der Gemeinden *Zentrum in der Landschaft*. Zum Selbstfinanzierungsgrad bestehen teilweise diffuse Tendenzen. Nennenswert ist die deutliche Verbesserung im *kantonalen Hauptzentrum* und bei *urbanen Gemeinden an Zentrum* sowie die zuletzt deutliche Verschlechterung im *Zentrum der Landschaft*.

Steuerfüsse

In der Betrachtung nach Richtplankategorien ist der mittlere Steuerfuss von 2020 bis 2024 in sechs Gemeindekategorien gesunken, in einer ist er stabil geblieben. Der grösste Rückgang verzeichnete das *kantonale Hauptzentrum* mit 0,1 Einheiten. In der Kategorie *urbane Gemeinde an Zentrum* ist der Steuerfuss um 0,05 Einheiten angestiegen. Die Streuung der Steuerfüsse lag 2020 zwischen 1,63 (*Gemeinde Hauptentwicklungsachse A*) und 2,08 (*Zentrum in der Landschaft Z4*). 2024 lagen die Steuerfüsse nach Richtplankategorien zwischen 1,58 (*Gemeinde Hauptentwicklungsachse A*) und 2,07 (*Zentrum in der Landschaft Z4*). Anzumerken ist, dass der Steuerfuss politischen Einflüssen unterliegt und mithin begrenzt als mögliches Indiz der finanziellen Entwicklung dienen kann.

Ressourcenpotenzial pro Einwohner/in

Das Ressourcenpotenzial ist dagegen politisch nur bedingt und eher auf längere Sicht beeinflussbar und deshalb als Indikator aussagekräftiger. Das Ressourcenpotenzial pro Einwohner/in hat von 2020 bis 2024 in allen Gemeindekategorien zugenommen. Die Skala reicht dabei von rund 4 Prozent Zunahme (*Zentrum der Landschaft* und *Nebenachsgemeinde der Landschaft*) bis zu rund 19 Prozent (*kantonales Hauptzentrum*). Die Spannweite ist dabei von 2100 Franken auf knapp 2900 Franken gestiegen.

Datenübersicht

In der nachfolgenden Tabelle wird deutlich, dass innerhalb der Gemeinden sehr grosse Unterschiede und teilweise gegensätzliche Trends bestehen. Für eine umfassende Beurteilung der Haushalte von Kanton und Gemeinden ist es daher notwendig, nicht nur die Gesamtheit der Gemeinden, sondern auch die erheblichen Unterschiede innerhalb der Gemeindelandschaft zu berücksichtigen. Die Entwicklungen innerhalb der 79 Gemeinden ist sehr unterschiedlich, wodurch zunehmend Differenzen bestehen. Beispielsweise hat sich das Ressourcenpotenzial des kantonalen Hauptzentrums viel stärker entwickelt als das der restlichen Gemeindekategorien. Des Weiteren sind teilweise auf der Landschaft höhere Steuerfüsse vorhanden als bei Gemeinden der Hauptentwicklungsachse oder beim kantonalen Hauptzentrum. Das steuerliche Ertragspotenzial ist bei einer Mehrheit der ländlichen Gemeinden entsprechend tiefer. Im Rahmen der Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes sind Differenzen zwischen den Gemeinden erneut zu analysieren und bei der Weiterentwicklung des Luzerner Finanzausgleichs einzubeziehen.

Richtplankategorie	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Gemeinde Hauptentwicklungssachse (A)	357	298	257	475	327	231
Stützpunktgemeinde Landschaft (L1)	333	498	416	311	435	170
Nebenachsgemeinde Landschaft (L2)	225	496	206	242	246	162
Ländliche Gemeinde (L3)	377	460	416	401	348	198
Kantonales Hauptzentrum (Z1)	325	122	620	644	936	1'448
Kantonales Nebenzentrum (Z2)	120	220	-36	183	250	-226
Urbane Gemeinde an Zentrum (Z3)	146	358	328	300	567	1'265
Zentrum in der Landschaft (Z4)	54	286	305	389	141	63

Tab. 2: Jahresabschlüsse (in Fr. pro Einwohner/in)

Richtplankategorie	2020	2021	2022	2023	2024	Δ 2020-24
Gemeinde Hauptentwicklungssachse (A)	1.63	1.65	1.62	1.61	1.58	-0.05
Stützpunktgemeinde Landschaft (L1)	1.71	1.73	1.70	1.70	1.70	-0.01
Nebenachsgemeinde Landschaft (L2)	1.92	1.91	1.89	1.89	1.88	-0.04
Ländliche Gemeinde (L3)	1.95	1.97	1.94	1.94	1.93	-0.02
Kantonales Hauptzentrum (Z1)	1.75	1.75	1.75	1.70	1.65	-0.10
Kantonales Nebenzentrum (Z2)	1.75	1.75	1.75	1.75	1.75	-
Urbane Gemeinde an Zentrum (Z3)	1.75	1.79	1.78	1.83	1.81	0.05
Zentrum in der Landschaft (Z4)	2.08	2.10	2.11	2.07	2.07	-0.00

Tab. 3: Mittlere Steuerfüsse nach Richtplankategorie

	Finanzausgleichsjahre						
Richtplankategorie	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Δ 21-26
Gemeinde Hauptentwicklungssachse (A)	3'763	3'797	3'869	3'900	3'929	4'014	251
Stützpunktgemeinde Landschaft (L1)	3'161	3'296	3'452	3'455	3'443	3'482	320
Nebenachsgemeinde Landschaft (L2)	2'455	2'515	2'539	2'528	2'536	2'554	99
Ländliche Gemeinde (L3)	2'596	2'633	2'670	2'696	2'710	2'772	176
Kantonales Hauptzentrum (Z1)	4'570	4'634	4'729	4'896	5'003	5'426	856
Kantonales Nebenzentrum (Z2)	3'844	3'938	3'980	3'835	3'913	4'112	268
Urbane Gemeinde an Zentrum (Z3)	3'214	3'335	3'481	3'461	3'468	3'530	316
Zentrum in der Landschaft (Z4)	2'447	2'462	2'489	2'473	2'512	2'541	93

Tab. 4: Ressourcenpotenzial, in Franken pro Einwohner/in

2.3 Künftige Entwicklung

Daten

Bei den kantonalen Finanzdaten gemäss den Aufgaben- und Finanzplänen von Kanton und Gemeinden wurden Daten zu den Jahren 2025 bis 2028 verwendet. Damit wurde der Zeitraum abgedeckt, in dem sowohl für den Kanton als auch für alle Gemeinden Daten vorliegen.

Wichtigste Kennzahlen

Es wurden im Grundsatz die gleichen Grundlagen wie in Kapitel 2.1 aufgezählt, verwendet, zusätzlich aber auch die drei folgenden Themen:

- Vergleich von Gemeindetypen: Um Unterschiede zwischen Regionen zu verdeutlichen, werden zumeist Werte pro Einwohner/in evaluiert. Dies weil die Regionen unterschiedlich gross sind.
- Investitionen: Nettoinvestitionen (Investitionsausgaben minus -einnahmen).

- Für den Kanton bestehen keine Angaben zu den Finanzkennzahlen in den Planjahren, und die Finanzkennzahlen können nicht auf Ebene der Richtplanregionen dargestellt werden. Es wurde daher auf eine vertiefte Evaluation verzichtet.

Haupterkenntnisse

Haupterkenntnis 1: Kanton und Gemeinden erwarten zumeist negative Abschlüsse in den Planjahren.

Haupterkenntnis 2: Im Vergleich zur Gesamtheit der Gemeinden geht der Kanton von einem tieferen Wachstum der künftigen Steuererträge aus.

Haupterkenntnis 3: Die Gemeinden gehen in den Planjahren von deutlich höheren Investitionen aus als der Kanton.

Vergleich Kanton – Gemeinden

Rechnungsergebnis Planjahre

Die Gesamtheit der Gemeinden erwartet in den Jahren 2025 bis 2028 negative Abschlüsse von bis zu 68 Millionen Franken (2026). Der Kanton plant mit Ausnahme von 2027 (+18 Mio. Fr.) ebenfalls mit negativen Abschlüssen.

Steuererträge

Der Kanton plant zwischen 2025 und 2028 mit einem mittleren Wachstum der Steuererträge von jährlich 0,4 Prozent. Die Gesamtheit der Gemeinden geht von einem mittleren jährlichen Wachstum von 3,2 Prozent aus. Planzahlen sind besonders von unterschiedlichen Annahmen zur Wirtschaftsentwicklung, unterschiedlichen Herangehensweisen an Budgetierung und unterschiedlichen steuerpolitischen Vorhaben geprägt.

Nettoinvestitionen

Die Gesamtheit der Gemeinden geht von stetig steigenden Nettoinvestitionen bis rund 660 Millionen Franken im Jahr 2028 aus (2025: 550 Mio. Fr.). Der Kanton plant nach 2025 (350 Mio. Fr.) mit 280 bis 290 Millionen Franken.

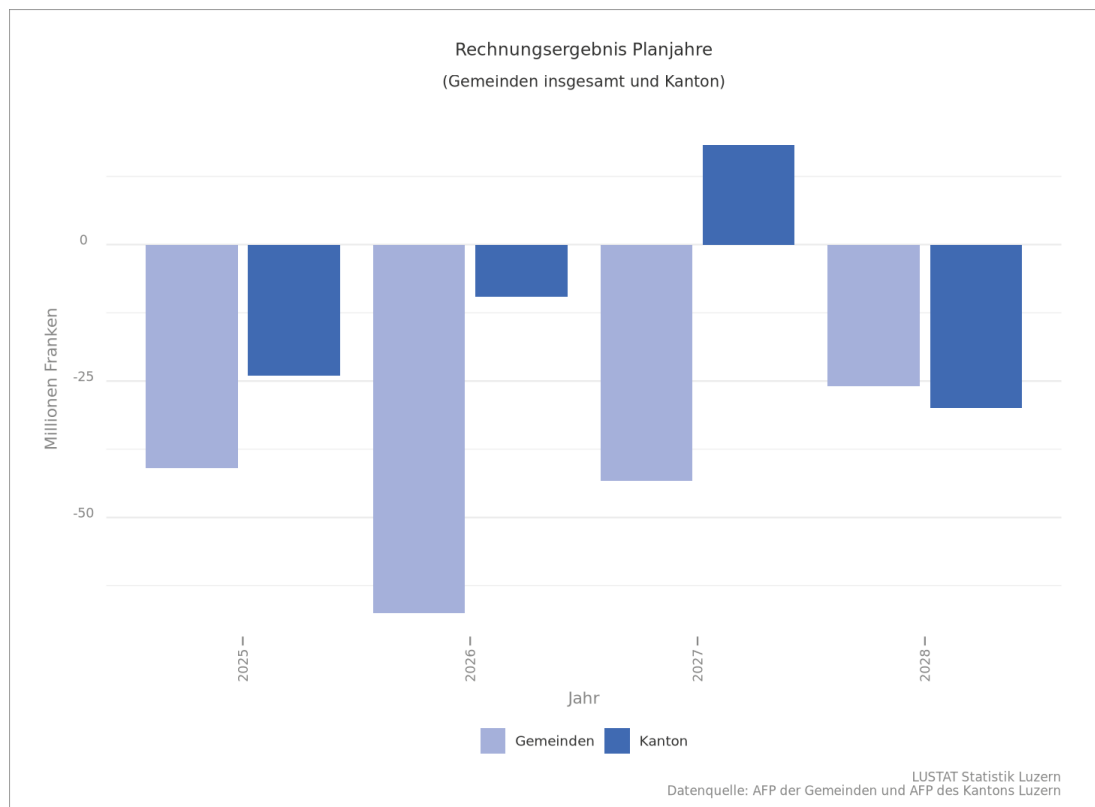


Abb. 8: Rechnungsabschlüsse Planjahre Kanton und Gemeinden

Unterschiede innerhalb der Gemeinden

Rechnungsergebnis Planjahre

Gemeinden auf der Hauptentwicklungsachse (A) sowie urbane Gemeinden an Zentrum (Z3) weisen durchgehend und teilweise deutliche Defizite auf. Das kantonale Hauptzentrum (Z1) erwartet eine stabilere Entwicklung mit positiven Ergebnissen ab 2027. Die übrigen Gemeindekategorien, vor allem ländlich geprägte (L2, L3, L1 und Z4), bewegen sich meist im leicht negativen Bereich oder zeigen im Zeitverlauf eine Verbesserung.

Steuererträge

Die erwarteten Entwicklungen lassen sich in drei Arten einteilen: Das kantonale Hauptzentrum geht von stark wachsenden Steuererträgen aus (+17 % pro Einwohner/in von 2025 bis 2028). Urbane Gemeinden an Zentrum (Z3) erwarteten eine Reduktion um rund 6 Prozent im selben Zeitraum. Alle übrigen Gemeindetypen gehen von einem Wachstum zwischen 3 und 7 Prozent aus.

Nettoinvestitionen

Die verschiedenen Regionen zeigen sehr unterschiedliche Erwartungen. Die Stadt Luzern (Z1) und das kantonale Nebenzentrum (Z2) planen, ihre Investitionen pro Kopf um je rund 90 Prozent zu erhöhen. Drei weitere Regionen (A, L2 und Z4) gehen dagegen von einer Reduktion um 25 bis 33 Prozent aus. Ländliche Gemeinden (L3) und urbane Gemeinden an Zentrum (Z3) planen eine geringfügige Reduktion oder keine Veränderung.

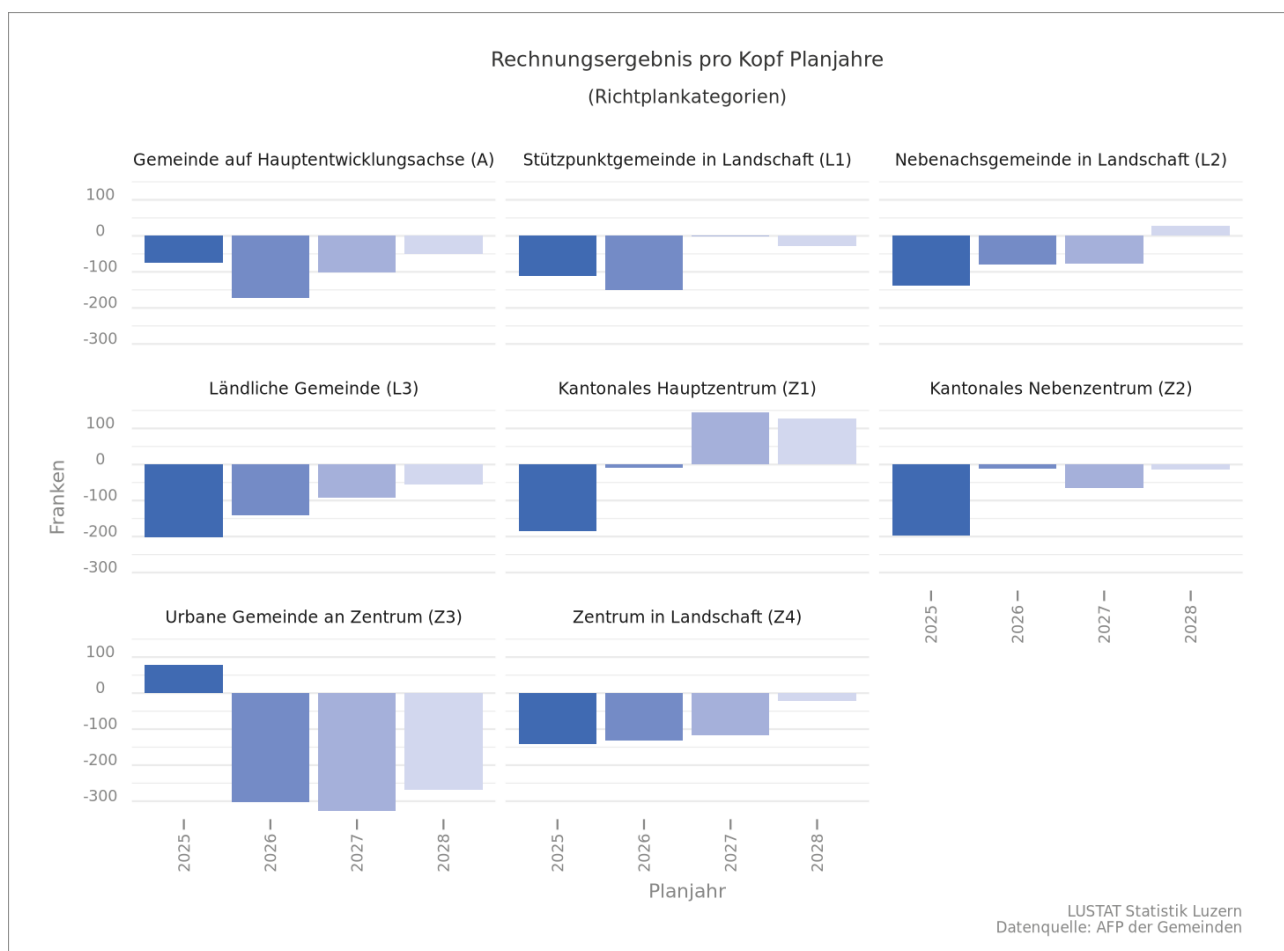


Abb. 9: Rechnungsergebnis nach Richtplanregionen

Datenübersicht

Kanton und Gesamtheit der Gemeinden

<u>Rechnungsergebnisse</u>									
in Mio. Fr.	2025	2026	2027	2028	Δ abs.	Δ %	Σ	Ø	Ø Wachstum, %
Gemeinden	-41	-68	-43	-26	15	37	-178	-44	14
Kanton	-24	-10	18	-30	-6	-24	-45	-11	-8
<u>Steuererträge</u>									
in Mio. Fr.	2025	2026	2027	2028	Δ abs.	Δ %	Σ	Ø	Ø Wachstum, %
Gemeinden	1'539	1'572	1'644	1'691	152	9.9	6'445	1'611	3.2
Kanton	1'811	1'760	1'834	1'832	21	1.1	7'236	1'809	0.4
<u>Nettoinvestitionen</u>									
in Mio. Fr.	2025	2026	2027	2028	Δ abs.	Δ %	Σ	Ø	Ø Wachstum, %
Gemeinden	549	627	617	657	108	19.7	2'449	612	6.2
Kanton	349	284	278	291	-58	-16.7	1'202	300	-5.9

Tab. 5: Rechnungsergebnisse, Steuererträge und Nettoinvestitionen Kanton und Gesamtheit Gemeinden Planjahre

Unterschiede zwischen Gemeinden

in Fr. pro EW	2025	2026	2027	2028	Δ abs.	Δ %	Ø	Ø Wachstum, %
Gemeinde Hauptentwicklungsachse (A)	-74	-172	-102	-51	23	32	-100	12
Stützpunktgemeinde Landschaft (L1)	-112	-150	-2	-28	84	75	-73	37
Nebenachsgemeinde Landschaft (L2)	-138	-79	-78	29	167	121	-66	NaN
Ländliche Gemeinde (L3)	-203	-141	-92	-55	148	73	-123	35
Kantonales Hauptzentrum (Z1)	-184	-10	144	128	313	169	20	NaN
Kantonales Nebenzentrum (Z2)	-198	-12	-67	-14	184	93	-73	59
Urbane Gemeinde an Zentrum (Z3)	77	-303	-326	-267	-345	-445	-205	NaN
Zentrum in der Landschaft (Z4)	-141	-131	-117	-21	120	85	-103	47

Einfärbung je Spalte. Grün = Verbesserung, rot = Verschlechterung

Tab. 6: Rechnungsergebnisse Planjahre nach Richtplankategorien

in Fr. pro EW	2025	2026	2027	2028	Δ abs.	Δ %	Ø	Ø Wachstum, %
Gemeinde Hauptentwicklungsachse (A)	3477	3535	3643	3718	241	7	3593	2
Stützpunktgemeinde Landschaft (L1)	3127	3116	3270	3316	188	6	3207	2
Nebenachsgemeinde Landschaft (L2)	2471	2489	2516	2550	79	3	2507	1
Ländliche Gemeinde (L3)	2834	2869	2948	3005	172	6	2914	2
Kantonales Hauptzentrum (Z1)	4651	5147	5388	5432	781	17	5154	5
Kantonales Nebenzentrum (Z2)	3873	3987	4105	4226	353	9	4048	3
Urbane Gemeinde an Zentrum (Z3)	3488	3125	3199	3269	-219	-6	3270	-2
Zentrum in der Landschaft (Z4)	2802	2830	2902	2954	153	5	2872	2

Einfärbung je Spalte. Grün = Verbesserung, rot = Verschlechterung

Tab. 7: Steuererträge pro Einwohner/in

in Fr. pro EW	2025	2026	2027	2028	Δ abs.	Δ %	Ø	Ø Wachstum, %
Gemeinde Hauptentwicklungsachse (A)	1451	1364	1287	976	-475	-33	1269	-12
Stützpunktgemeinde Landschaft (L1)	1409	1907	1601	1692	283	20	1652	6
Nebenachsgemeinde Landschaft (L2)	1068	879	825	792	-276	-26	891	-9
Ländliche Gemeinde (L3)	916	970	1071	911	-5	-1	967	0
Kantonales Hauptzentrum (Z1)	1555	2141	2254	2979	1424	92	2232	24
Kantonales Nebenzentrum (Z2)	1156	1609	1075	2159	1003	87	1500	23
Urbane Gemeinde an Zentrum (Z3)	1087	1165	1132	1111	23	2	1124	1
Zentrum in der Landschaft (Z4)	980	1072	861	693	-287	-29	902	-11

Einfärbung je Spalte. Grün = Verbesserung, rot = Verschlechterung

Tab. 8: Nettoinvestitionen

3 Massnahmen

Am 19. März 2024 hat Ihr Rat eine Bemerkung zum Wirkungsbericht AFR18 überwiesen, wonach unser Rat gemeinsam mit den Gemeinden einen Entwicklungsbericht erstellen solle.⁵ Aufgrund dieser überwiesenen Bemerkung war es Aufgabe des Entwicklungsberichts, gestützt auf die Evaluation der Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden sowie unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Wirkungsberichts AFR18, Massnahmen zu umreissen, über die das Parlament in geeigneter Form beraten kann (vgl. Kap. 1). Auf dieser Grundlage wurden in der paritätisch zusammengestellten Projektorganisation, im Zusammenspiel mit der externen Moderation, die nachfolgenden Massnahmen entwickelt:

1. **Ausgleich AFR18-Differenzen:** Der Regierungsrat und der Verband Luzerner Gemeinden einigen sich darauf, die im Wirkungsbericht AFR18 aufgezeigten finanziellen Differenzen mit einer Anpassung des Kostenteilers bei den Ergänzungsleistungen (Hauptaufgabe H5) in der Höhe von jährlich 13,9 Millionen Franken auszugleichen. Der Kostenteiler wird so angepasst, dass der Kanton von den Gesamtkosten der Ergänzungsleistungen einen Prozentsatz in der Höhe übernimmt, der zu Beginn einem Betrag von 13,9 Millionen Franken entspricht. Dazu ist eine Anpassung von § 12 des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (SRL Nr. [881](#)) notwendig.⁶ Die Verteilung der initial 13,9 Millionen Franken auf die Gemeinden erfolgt dabei mittels eines Pro-Kopf-Beitrags. Der Betrag von 13,9 Millionen Franken wurde mittels einer gemeinsam verabschiedeten Methode ermittelt, die auch die Ergebnisse des Entwicklungsberichts berücksichtigt. Mit dieser Einigung ist die Frage des Ausgleichs der Folgen der AFR18 abschliessend geregelt.
2. **Projekte E-Government:** Die laufenden Kosten zur gemeinsamen Online-Plattform von Kanton und Gemeinden sollen nach einer Übergangsfrist je hälftig getragen werden. Die Kosten der Gemeinden werden nach Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner auf die Gemeinden verteilt. Über künftige Weiterentwicklungen der Plattform wird konsensual entschieden, sodass laufende Kosten nicht einseitig verändert werden können. Im Übrigen finanzieren Kanton und Gemeinden ihre jeweils eigenen Services selbständig.
3. **Regionale Kultur:** Im Bereich der regionalen Kultur kommt es zu einer Änderung bei der Aufgabenteilung. Künftig beteiligt sich der Kanton an der Finanzierung der regionalen Kultur mit 6 Millionen Franken pro Jahr. Dies, um über alle Gemeinden betrachtet eine gleichmässige Unterstützung der regionalen Kulturen zu gewährleisten. Auf eine haushaltsneutrale Verschiebung wird verzichtet, weil die Kosten für die neue Strukturförderung vom Kanton und der jeweiligen Standort- bzw. Trägergemeinde des geförderten Kulturbetriebs partnerschaftlich zu je 50 Prozent getragen werden sollen.⁷
4. **Kindertagesstätten:** Die Finanzierung erfolgt künftig zu gleichen Teilen von Kanton und Gemeinden. Auf eine haushaltsneutrale Verschiebung wird

⁵ Vgl. dazu den Kantonsratsbeschluss vom 19. März 2024 ([Luzerner Kantonsblatt Nr. 12](#) vom 23. März 2024).

⁶ Gemäss Erfahrungswerten ist nach Kenntnisnahme des Entwicklungsberichts (formell ein Planungsbericht) durch den Kantonsrat mit 2 bis 2,5 Jahren bis zum Inkrafttreten der Gesetzesänderung zu rechnen. Die Vorlage würde sicherlich dem fakultativen Referendum, allenfalls auch dem obligatorischen Referendum unterstehen. Das heisst, der Prozentsatz würde voraussichtlich 2028 festgelegt.

⁷ In Übereinstimmung mit dem Verweis auf S. 40 (Ziff. 5) der Botschaft des Regierungsrats vom 18.11.25 ([B 69](#)) wurde die Ausgestaltung einer Kompensation im Rahmen des Projekts zum Entwicklungsbericht geprüft. Daraus ergab sich diese Lösung.

verzichtet, um Gemeinden, die als Vorreiterinnen das künftige Angebot geprägt haben, nicht zu benachteiligen, um keine Verwerfungen zwischen Gemeinden mit heute sehr unterschiedlichem Angebot zu verursachen und um den Schlussfolgerungen der Kantonsratsdebatte vom Oktober 2025 Rechnung zu tragen.

5. **Wiederkehrende Erstellung von Entwicklungsberichten:** Die Entwicklung der Haushalte soll im Grundsatz spätestens alle sechs Jahre überprüft werden. Aus heute einzelnen Planungsberichten zum Entwicklungsbericht und zum Wirkungsbericht Finanzausgleich soll in Zukunft ein kombinierter Planungsbericht (erweiterter Wirkungsbericht) erstellt werden.

Die einzelnen Bereiche gemäss nachstehender Tabelle wirken zu unterschiedlichen Zeitpunkten verschieden stark. Kurzfristig trägt der Kanton die grössere Belastung (–87 Mio. Fr.), während die Gemeinden weniger stark betroffen sind (–36 Mio. Fr.). Mittelfristig gleicht sich das Verhältnis an: Die Gemeinden tragen dann minus 61 Millionen Franken und der Kanton minus 62 Millionen Franken. Der wichtigste Grund für die Veränderung in der mittleren Frist ist die Teilrevision des Finanzausgleichs. In der kurzen Frist entstehen dem Kanton aus dieser Revision zusätzliche Kosten. Mittelfristig jedoch wird das Wachstum im Lastenausgleich gebremst – und weil der Kanton dieses Instrument hauptsächlich finanziert, wirkt dies für ihn entlastend.

Thema	Einigung	Verschiebungssumme (Mio. Fr.)	Verschiebung zulasten von	Verschiebung (Mio. Fr.)	
				Gemeinden	Kanton
Entlastung Kanton beim Ressourcen- und Lastenausgleich in Teilrevision FAG ⁹	Gesetz in Kraft seit Juni 24	5 bis 20 ⁹	Kanton oder Gemeinden	+ 5 bis – 20	– 5 bis + 20
Mindererträge aufgrund Steuergesetzrevision	Gesetz in Kraft seit Januar 25	122.5	Kanton und Gemeinden	– 66.8	– 55.7
Bereinigung AFR18-Differenz	Reformdelta um überraschende externe Effekte bereinigt (vgl. Kap. 4)	13.9	Kanton	13.9	– 13.9
Projekte E-Government	Nach Übergangsphase je hälftige Finanzierung (vgl. Kap. 4)	0.8	Gemeinden	– 0.8	0.8
Kultur	Verschiebung wird nicht ausgeglichen (vgl. Kap. 4)	6	Gemeinden	6	– 6
Kita	Verschiebung wird nicht ausgeglichen (vgl. Kap. 4)	7 ¹⁰	Kanton	7	– 7

Tab. 9: Übersicht Wirkungsweisen

⁹ Bis und mit 2027 wird der Kanton durch die Teilrevision FAG belastet, danach folgt eine Entlastung.

¹⁰ Künftig erfolgt die Finanzierung je hälftig durch Kanton und Gemeinden. Insgesamt werden jährliche Kosten von rund 46 Millionen Franken erwartet (d. h. je 23 Mio. Fr.). Zur Definition der Verschiebung wurde auf das bisherige Leistungsniveau der Gemeinden abgestützt (rund 14 Mio. Fr.). 7 Millionen Franken entsprechen der Hälfte der derzeit erbrachten Leistungen der Gemeinden.

4 Finanzielle Auswirkungen

Für den Aufgaben- und Finanzplan (AFP) des Kantons und im Gegenzug für die Finanzplanung der Gesamtheit der Gemeinden sind die folgenden Positionen relevant:

- Die Finanzierung der Kindertagesstätten erfolgt mit je 23 Millionen Franken, wovon im Entwicklungsbericht nur die Verschiebung der bisherigen Kosten von 7 Millionen Franken berücksichtigt sind.
- Bei den im Wirkungsbericht AFR18 aufgezeigten Differenzen wird der Kostenteiler bei den Ergänzungsleistungen so angepasst, dass der Kanton jährlich 13,9 Millionen Franken an den Gesamtkosten der Ergänzungsleistungen übernimmt.
- Bei der regionalen Kultur beteiligt sich der Kanton künftig mit 6 Millionen Franken.
- Beim E-Government-Projekt gibt es eine kostenmindernde Verschiebung von 0,8 Millionen Franken zugunsten des Kantons.

Auf den AFP 2027–2030 des Kantons wird sich das Massnahmenpaket mit insgesamt 42,1 Millionen Franken auswirken.

5 Zukünftige Themen

Neben der Analyse der aktuellen Situation und dem Umgang mit bereits heute abschätzbaren Themen ist für die Auftragserfüllung des Entwicklungsberichts auch ein Blick auf in Zukunft relevante Themen entscheidend. In diesem Kapitel werden deshalb zum einen auch bereits heute bekannte, aber finanziell noch nicht abschätzbare Themen der kommenden Jahre aufgelistet (Kap. 4.1). Zum anderen werden zusätzlich Grundsätze zum Umgang mit diesen Themen umrissen, um künftige Arbeiten zu erleichtern (Kap. 4.2).

5.1 Liste der Themen

Bei den nachfolgend aufgeführten Themen sind die Beträge zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht abschätzbar, und es besteht daher keine Einigung zum Umgang damit. Diese Liste ist nicht abschliessend zu verstehen. Sie entspricht dem Stand 17. Oktober 2025 und wurde durch eine Themeneingabe von sämtlichen Departementen und den Gemeinden erstellt.

Themen	
Kostenteiler Liegenschaftskosten Volksschule	Finanzierung Asylbereich (zeitliche Zuständigkeit, Integration, Status S, Unterkünfte, Bundesfinanzierung)
Themenspeicher Totalrevision FAG	Best-Practice-Projekte Gesundheit
Entwicklung innerhalb der Gemeinde-landschaft (Ungleichheit)	Kostensteigerung Güterstrassen
Gemeinsame Themenplanung	Umsetzung Velokonzept
Zahnmedizin	Allfällige Teilrevision Wasserbaugesetz
Suchtprävention	Allfällige Regionalisierung Bauämter
Kommunale Beiträge: Sozialberatung Lups, Sozialpsychiatrie, Sozialberatungszentren	Umsetzung RPG

Best-Practice-Projekte Bildung ¹¹	Finanzierung diverse Aufgabenveränderungen Kanton-Gemeinden
--	---

Tab. 10: Übersicht künftige Themen

5.2 Grundsätze

Bei der Lösungsfindung wurden nachfolgende Grundsätze und Modalitäten angewandt. Sie sollen auch für künftige Bereinigungen angewandt werden:

1. Aufgaben sind dort angesiedelt, wo sie am besten erfüllt werden können. Verbundaufgaben braucht es dort, wo Kanton und Gemeinden aufgrund der Interessenlage Finanzierung und Verantwortung gemeinsam tragen.
2. Aus Verschiebungen von Verantwortlichkeiten zwischen Kanton und Gemeinden können finanzielle Be- und Entlastungen entstehen. Finanzielle Verschiebungen sollen im Grundsatz ausgeglichen werden. Daher ist bei entsprechenden Gesetzesänderungen die entsprechende Ausgestaltung zu prüfen. Idealerweise erfolgt eine Aufgabenverschiebung innerhalb einer Aufgaben- und Finanzreform. Dies um sicherzustellen, dass nicht fortlaufend Arbeiten zur Herstellung des Gleichgewichts zwischen den Staatsebenen geleistet werden müssen.
3. Die Entwicklung der Haushalte soll im Grundsatz spätestens alle sechs Jahre im Rahmen des Wirkungsberichts zum Finanzausgleich überprüft werden.
4. Die Umsetzung der Mitfinanzierung soll mit einfachen Instrumenten gelöst werden. Unterschiedliche Themen werden im Sinne der Transparenz einzeln abgearbeitet und ausgewiesen.

6 Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, von unserem Planungsbericht in zustimmenden Sinn Kenntnis zu nehmen.

Luzern, 10. März 2026

Im Namen des Regierungsrates
Die Präsidentin: Michaela Tschuor
Der Staatsschreiber: Vincenz Blaser

¹¹ Prüfen von Massnahmen bei Kostensteigerungen in Verbundaufgaben.

**Kantonsratsbeschluss
über den Planungsbericht über die Entwicklung der
Haushalte von Kanton und Gemeinden
(Entwicklungsbericht 2025)**

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in den Bericht des Regierungsrates vom 10. März 2026,

beschliesst:

1. Vom Planungsbericht über die Entwicklung der Haushalte von Kanton und Gemeinden (Entwicklungsbericht 2025) wird in zustimmenden Sinn Kenntnis genommen.
2. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

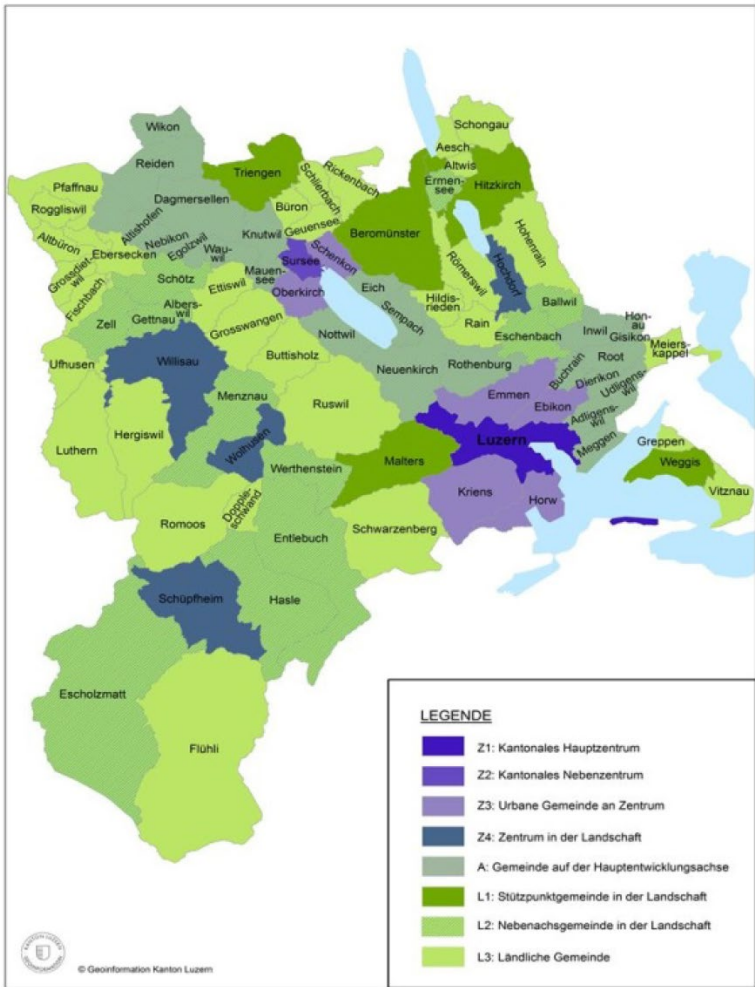
Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber:

Gemeinden nach Richtplankategorien



Quelle: [R1 Raum-, Achsen- und Zentrenstruktur - Kanton Luzern](#)

Kategorie	Bezeichnung	Gemeinden	Bevölkerung 2023	Anteil an Gesamtbevölkerung (%)
A	Gemeinde auf der Hauptentwicklungsachse	Adligenswil, Althofen, Buchrain, Dagmersellen, Dierikon, Egolzwil, Eich, Gisikon, Honau, Inwil, Knutwil, Mauensee, Meggen, Nebikon, Neuenkirch, Nottwil, Reiden, Root, Rothenburg, Sempach, Udligenswil, Wauwil, Wikon	88'028	20.3
L1	Stützpunktgemeinde in der Landschaft	Beromünster, Hitzkirch, Malers, Triengen, Weggis	29'970	6.9
L2	Nebenachsgemeinde in der Landschaft	Alberswil, Ballwil, Entlebuch, Ermensee, Eschenbach, Escholzmatte-Marbach, Gettnau, Hasle, Menznau, Schötz, Werthenstein, Zell	30'440	7.0
L3	Ländliche Gemeinde	Aesch, Altbüron, Altwis, Büron, Buttisholz, Doppleschwand, Ebersecken, Ettiswil, Fischbach, Flühl, Geuensee, Greppen, Grossdietwil, Grosswangen, Hergiswil, Hildisrieden, Hohenrain, Luthern, Meierskappel, Pfaffnau, Rain, Rickenbach, Roggliswil, Römerswil, Romoos, Ruswil, Schlierbach, Schongau, Schwarzenberg, Ufhusen, Vitznau	59'612	13.8
Z1	Kantonales Hauptzentrum	Luzern	85'534	19.8
Z2	Kantonales Nebenzentrum	Sursee	10'810	2.5
Z3	Urbane Gemeinde an Zentrum	Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Oberkirch, Schenkon	100'356	23.2
Z4	Zentrum in der Landschaft	Hochdorf, Schüpheim, Willisau, Wolhusen	27'994	6.5

Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

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