

Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat

2. Juli 2024

B 32



Teilrevision Finanzausgleichsgesetz 2026

Entwurf Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich

Zusammenfassung

Die Steuererträge der juristischen Personen des Kantons Luzern entwickeln sich ausserordentlich positiv. Diese Entwicklung erfolgt geografisch zentriert. Deshalb nimmt der Finanzausgleich gemäss Modellrechnungen innert weniger Jahre bis zu 80 Prozent (+140 Mio. Fr.) zu. Aufgrund verschiedener Eigenheiten im aktuellen System des Finanzausgleichs führt dies zu massgeblichen Verwerfungen zwischen den Gemeinden und würde damit die interkommunale Solidarität überstrapazieren. Mit der vorliegenden Teilrevision werden gezielte Massnahmen zur Stabilisierung des aktuellen Systems vorgeschlagen. Der Teilrevision soll zeitnah eine Totalrevision des Finanzausgleichs folgen.

Für den Kanton Luzern und einige wenige Gemeinden wird in den kommenden Jahren ein sprunghafter Zuwachs des Steuersubstrats erwartet. Diese dynamische Entwicklung zeigt sich gemäss Hochrechnungen in erster Linie bei den Steuererträgen der juristischen Personen und geografisch zentriert im Gebiet der Städte Luzern und Kriens. Zwar ist diese Entwicklung für den Kanton Luzern sehr erfreulich, doch birgt sie auch Gefahren. So würden die Zahlungen der Gebergemeinden sehr rasch und deutlich ansteigen, was diese Gemeinden teilweise über Massen belasten würde. Empfängergemeinden dagegen würden zu stark abhängig vom Finanzausgleich. Die aktuelle Gesetzesgrundlage würde bei der vorliegenden Entwicklung zu einer Überdotierung des Lastenausgleichs führen. Und schliesslich käme es innerhalb der Gemeindelandschaft zu massgeblichen Verwerfungen und ungewollten Rangverschiebungen in Bezug auf die Finanzkraft. Die vorliegende Teilrevision soll mit den folgenden drei Anpassungen am Finanzausgleichsgesetz verhindern, dass der innerkantonale Finanzausgleich aus dem Gleichgewicht gerät:

- Begrenzung des Wachstums im Ressourcenausgleich: Der Ressourcenausgleich soll fortan um maximal 10 Prozent im Vergleich zum Vorjahr wachsen. Wenn das Wachstum stärker ausfällt, wird die prozentuale Mindestausstattung gekürzt. Bis anhin wurde den Gemeinden eine einheitliche Mindestausstattung in der fixen Höhe von 86,4 Prozent garantiert (§ 5 FAG).
- Aufhebung der Verknüpfung zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich: Bis anhin hatten die Mittel für den topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich 50 bis 100 Prozent der Mittel für den Ressourcenausgleich zu betragen (§ 11 FAG). Neu soll auf diese Verknüpfung zwischen Lastenausgleich und Ressourcenausgleich verzichtet werden.
- Vereinheitlichung der Abschöpfung im Ressourcenausgleich: Bis anhin galt im Ressourcenausgleich für die Gebergemeinden, welche zugleich Zentrumsgemeinden darstellten, bei der Abschöpfung ein reduzierter Satz (§ 7 FAG). Neu soll die Abschöpfung vereinheitlicht werden und für alle Gemeinden derselbe Beitragssatz gelten. Die Anpassung geht einher mit einer Erhöhung am Infrastrukturlastenausgleich um acht Millionen Franken. Ebenfalls wegfallen wird damit die degressive Abschöpfung, die bisher zu einer Entlastung der stärksten Gebergemeinden geführt hatte.

Diese drei Anpassungen beschränken sich auf Justierungen von bisherigen Parametern und sehen bewusst keine grundlegende Umstellung des Finanzausgleichsmodells vor. Sie werden zudem als angemessen, wirksam und zeitnah umsetzbar beurteilt. Dies gilt auch für den Fall, dass die Entwicklung der Steuererträge nicht oder nicht in der erwarteten Höhe erfolgt. Trotz Anpassungen werden die Empfängergemeinden von deutlich mehr Mitteln im Ressourcenausgleich profitieren. Zudem erfolgt auch eine gezielte Erhöhung des Infrastrukturausgleichs.

Die Finanzierungslast der Gebergemeinden und des Kantons werden jedoch weniger ausgeprägt wachsen.

Überdies beinhaltet die Teilrevision untergeordnete Revisionspunkte des Finanzausgleichsgesetzes wie eine Anpassung bei den Beiträgen für die Zusammenarbeit von Gemeinden (§§ 13e f. FAG) oder beim Rechtsmittelweg (§ 18 FAG).

Die grossmehrheitlich positive Vernehmlassung hat die Eckpunkte und das Vorgehen der Teilrevision bestätigt. Kritische Rückmeldungen erfolgten in Bezug auf die Begrenzung des Wachstums im Ressourcenausgleich sowie den Erhöhungsbetrag des Infrastrukturlastenausgleichs. Der Regierungsrat schlägt vor, die Begrenzung des Wachstums im Ressourcenausgleich bei zehn Prozent zu belassen (gemäss Vernehmlassungsbotschaft). Jedoch hat der Regierungsrat den Infrastrukturlastenausgleich um einen Drittel auf neu acht Millionen Franken erhöht (anstelle einer Erhöhung um sechs Mio. Fr. gemäss Vernehmlassungsbotschaft).

Der vorliegende Vorschlag für die Teilrevision wurde in einer paritätisch zusammengesetzten Projektorganisation von Kanton und Gemeinden gemeinsam ausgearbeitet. Er ist Teil einer längerfristigen Strategie zur Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes. Die Projektorganisation, bestehend aus Kantons- und Gemeindevertretungen, unterstützt sämtliche vorgeschlagenen Massnahmen der Teilrevision *einstimmig* – mit Ausnahme des Erhöhungsbetrages für den Infrastrukturlastenausgleich. Dieser wird von einer Mehrheit der Projektsteuerung unterstützt. Die Änderung der Teilrevision soll erstmals für den Finanzausgleich 2026 gelten und unterliegt der Volksabstimmung.

Die mit dieser Botschaft beantragte Teilrevision 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

1 Ausgangslage	6
1.1 Auswirkungen auf das bisherige Finanzausgleichssystem	7
1.1.1 Finanzielle Entwicklungen	7
1.1.2 Drei Hauptprobleme aufgrund der erwarteten Entwicklung	8
1.2 Entwicklung der Gemeindefinanzen	13
1.2.1 Zur finanziellen Entwicklung insgesamt	13
1.2.2 Unterschiede zwischen Gemeinden	15
1.2.3 Einschätzung gemäss Finanzkennzahlen	17
1.2.4 Zukünftige Entwicklung der Steuererträge	17
1.3 Einordnung der Auswirkungen auf das bisherige Finanzausgleichssystem	18
1.4 Projektauftrag Teilrevision FAG	19
1.5 Einordnung der Revision im Hinblick auf andere Vorlagen	20
1.5.1 Qualitative Einordnung	20
1.5.2 Quantitative Einordnung	23
2 Entwicklungsmöglichkeiten des Luzerner Finanzausgleichs	24
3 Anpassung des Luzerner Finanzausgleichs	25
3.1 Überblick Anpassungen	25
3.2 Ressourcenausgleich	26
3.2.1 Begrenzung des jährlichen Wachstums	26
3.2.2 Vollständige Vereinheitlichung der Abschöpfungsraten	27
3.3 Lastenausgleich	28
3.3.1 Jährliches Wachstum gemäss Teuerung	28
3.3.2 Aufhebung Verknüpfung Lastenausgleich und Ressourcenausgleich	28
3.3.3 Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs	28
4 Weitere Revisionspunkte	30
4.1 Beiträge für Zusammenarbeitsprojekte	30
4.1.1 Aktuelle Situation	30
4.1.2 Beurteilung	31
4.1.3 Neue Kompetenzregelung für die Beiträge für Zusammenarbeitsprojekte	31
4.2 Festsetzung der Beiträge	32
4.3 Rechtsmittelweg	32
4.3.1 Ausgangslage	32
4.3.2 Rechtsmittelweg bei den jährlichen Finanzausgleichsleistungen (§ 17 FAG)	34
4.3.3 Rechtsmittelweg bei der Zusprechung von Sonderbeiträgen, Zusatzbeiträgen und Beiträgen für die Zusammenarbeit von Gemeinden (§ 12 FAG)	35
4.3.4 Rechtsmittelweg bei Verfügungen nach FAV	35
5 Finanzielle Auswirkungen	35
5.1 Ressourcenausgleich	35
5.2 Lastenausgleich	39

5.3 Gesamtbetrachtung Finanzausgleich	40
5.4 Finanzielle Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden	40
5.5 Fazit zu den finanziellen Auswirkungen	41
6 Ergebnis der Vernehmlassung	42
6.1 Allgemein	42
6.2 Gemeinden	42
6.3 Organisationen	46
6.4 Politische Parteien	47
6.5 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungsbotschaft - definitive Botschaft	48
7 Erlassentwurf im Einzelnen	49
8 Chancen und Risiken	52
9 Einbezug der Gemeinden	54
10 Inkrafttreten, Befristung und Totalrevision des FAG	54
11 Volksabstimmung	55
12 Antrag	55
Beilagen	57
Anhang 1	58
Anhang 2	65
Anhang 3	69
Anhang 4	72
Anhang 5	74
Anhang 6	75
Anhang 7	84
Anhang 8	86
Anhang 9	88
Anhang 10	89

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (Teilrevision Finanzausgleichsgesetz 2026).

1 Ausgangslage

Für den Kanton Luzern wird in den kommenden Jahren ein substanzieller Zuwachs des Steuersubstrats erwartet. Die dynamische Entwicklung erfolgt gemäss Hochrechnungen in erster Linie bei Steuererträgen der juristischen Personen und geografisch zentriert (vgl. Kap. 1.2). Diese Entwicklung ist sehr erfreulich, bestätigt sie doch, dass Luzern ein attraktiver Wohn- und Wirtschaftsstandort mit attraktiver Finanz- und Steuerpolitik ist. Das heutige System des Luzerner Finanzausgleichs indes ist für solche sprunghaften Veränderungen nicht ideal ausgestaltet: Die sehr rasch und deutlich ansteigende Umverteilung würde Gebergemeinden teilweise über Masssen belasten, Empfängergemeinden dagegen würden zu stark abhängig von Transferzahlungen. Die aktuelle Gesetzesgrundlage würde automatisch zu einer Überdotierung des Lastenausgleichs führen. Und schliesslich käme es innerhalb der Gemeindeland-schaft zu massgeblichen Verwerfungen und ungewollten Verschiebungen im Gemeindegefüge (vgl. Kap. 0). Die Probleme sind zum einen kurzfristiger Natur, zum anderen stellen sich aber auch Fragen in Bezug auf die mittel- und langfristige Entwicklung der Luzerner Gemeinden. Im Folgenden werden diese beiden Themen aufgenommen. Kapitel 0 beschreibt die Auswirkungen der Veränderungen auf das aktuelle System des Luzerner Finanzausgleichs und stellt dar, was die daraus entstehenden Probleme sind. Kapitel 1.2 evaluiert, wie sich die Luzerner Gemeinden in den letzten Jahren entwickelt haben und zeigt so, dass sowohl kurzfristige als auch mittel- und langfristige Überlegungen zu machen sind.

Einleitende Hinweise zur Datengrundlage

Mit der Erarbeitung der Vernehmlassungsbotschaft wurden umfassende Szenarien und Prognosen berechnet. Als Basis wurden unter anderem provisorische Werte des Finanzausgleichs 2025 verwendet. Zwischenzeitlich konnte der Finanzausgleich 2025 definitiv berechnet und verfügt werden. Der Ressourcenausgleich weicht im Vergleich zu den Prognosewerten um weniger als 0,2 Prozent ab. Aus diesem Grund wurde darauf verzichtet, die umfassenden Szenarien und Prognosen unter Verwendung des definitiven Finanzausgleichs 2025 neu zu berechnen. In Bezug auf die Datengrundlage wurden im Vergleich zur Vernehmlassungsbotschaft einzig folgende Anpassungen vorgenommen:

- Fusion der Gemeinden Root und Honau: Die beiden Gemeinden Root und Honau fusionieren per 1. Januar 2025 zur Gemeinde Root. In den Werten zum Finanzausgleich 2028 wurden die Prognosewerte beider Gemeinden zusammengezählt und bei der Gemeinde Root ausgewiesen. Hierbei handelt es sich um eine Annäherung der Berechnung.
- Erhöhung Infrastrukturlastenausgleich: Mit der zusätzlichen Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs nach der Vernehmlassung erhalten die anspruchsberechtigten Gemeinden höhere Beiträge aus dem Lastenausgleich. Diese Anpassung wurde in den prognostizierten Werten *mit* Revision berücksichtigt.

In einzelnen Tabellen und Diagrammen wurden zudem die Rechnungsabschlüsse und die Nettoinvestitionen der Gemeinden für das Jahr 2023 ergänzt. Diese Werte haben jedoch keinen Einfluss auf die berechneten Szenarien und Prognosen.

1.1 Auswirkungen auf das bisherige Finanzausgleichssystem

1.1.1 Finanzielle Entwicklungen

Die erwarteten finanziellen Entwicklungen führen zu einer deutlichen Erhöhung der Umverteilungsmasse im Luzerner Finanzausgleich. Während der Erarbeitung der (Vernehmlassungs-) Botschaft hat sich gezeigt, dass Aktualisierungen der Datengrundlagen und Hochrechnungen für künftige Jahre, die als Grundlage der Modellrechnungen dienen, teilweise massgebliche Veränderungen mit sich bringen. Es bestehen diverse Unsicherheiten. Dies insbesondere in Bezug auf die Höhe, den Zeitpunkt und den Ort der zusätzlich erwarteten Erträge. Nachfolgend wird daher eine denkbare Bandbreite angegeben, wobei mit drei Szenarien gearbeitet wird:

- *Szenario 1* stellt die Entwicklung gemäss den derzeit vorliegenden Erkenntnissen dar (Anfang November 2023). Dieses Szenario wird in der vorliegenden Botschaft als Hauptszenario abgebildet.
- *Szenarien 2 und 3* sind die Auswirkungen, wenn es im Vergleich zum Szenario 1 zu Abweichungen von +/-20 Prozent bei der Entwicklung der Ertragszahlen käme (Szenario 2: Abweichung von -20 %, Szenario 3: Abweichung von +20 %).

Die Hochrechnungen und Modellrechnungen sind deshalb mit besonderen Unsicherheiten für den Luzerner Finanzausgleich behaftet, weil sie Einfluss auf die Unterschiede zwischen den Gemeinden haben. Dies führt dazu, dass je nachdem, wo genau welche finanzielle Veränderung ab wann eintritt, teilweise sehr unterschiedliche Ergebnisse resultieren können.

Die Entwicklungen sind in erster Linie von den juristischen Personen getrieben. Weil in diesem Bereich eine überschaubare Anzahl Unternehmen einen grossen Teil der öffentlichen Erträge leistet, lassen sich verschiedene Szenarien – insbesondere aus Geheimhaltungsgründen – nicht im Detail aufschlüsseln. Aus Risikoüberlegungen ist es sinnvoll, die Entwicklung in Szenarien abzubilden. Je nach Szenario steigt so der Luzerner Finanzausgleich von 184 Millionen Franken im Jahr 2024 auf 304 Millionen Franken (Szenario 1) im Jahr 2028, beziehungsweise auf 281 Millionen Franken (Szenario 2: -20 %) oder auf 330 Millionen Franken (Szenario 3: +20 %). Das heisst, der Luzerner Finanzausgleich würde nach dem bereits deutlichen Zuwachs von 2015 bis 2024 in den Jahren 2025 bis 2028 zusätzlich um bis zu rund 80 Prozent zunehmen.

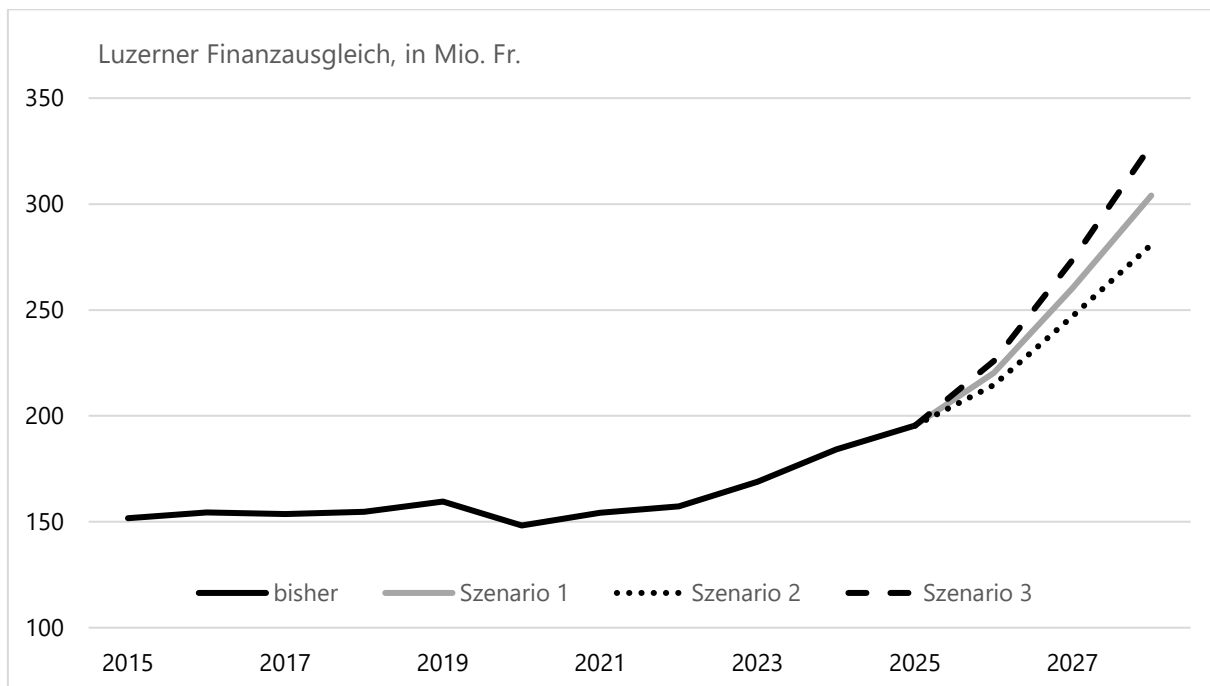


Abb. 1: Entwicklung Luzerner Finanzausgleich 2015–2028 (ab 2025 Prognose)

Die Entwicklung setzt sich zusammen aus dem Wachstum im Ressourcenausgleich und jenem im Lastenausgleich (vgl. Tab. 13 in Anhang 1 für eine entsprechende Auflistung der drei Szenarien). Eine Auflistung der Veränderungen in den drei Szenarien, aufgeschlüsselt auf einzelne Gemeinden, ist ebenfalls in Anhang 1 aufgeführt.

Der deutliche Anstieg des Luzerner Finanzausgleichs hat im wesentlichen drei Treiber:

- Anstieg der durchschnittlichen Finanzkraft: Durch das stark wachsende Steuersubstrat erhöht sich die durchschnittliche Finanzkraft der Luzerner Gemeinden. Gemäss den gesetzlichen Vorgaben bemessen sich die Ausgleichszahlungen an eben diesem Mittelwert. Entsprechend werden mehr Mittel benötigt, um den Ausgleich sicherzustellen.¹
- Ungleiches Wachstum: Durch die geografisch sehr zentriert erfolgenden Veränderungen nehmen die Unterschiede in der Luzerner Gemeindelandschaft zu. Um diese Unterschiede mit dem Finanzausgleich auszugleichen, werden mehr Mittel als bisher benötigt.
- Verknüpfung von Lastenausgleich und Ressourcenausgleich: Gemäss gesetzlichen Rahmenbedingungen muss der Lastenausgleich immer mindestens 50 Prozent des Ressourcenausgleichs betragen (vgl. § 11 Abs. 1 Gesetz über den Finanzausgleich [FAG] vom 5. März 2002 [SRL Nr. 610]). Weil nun der Ressourcenausgleich eine deutliche Erhöhung erfährt, muss entsprechend auch der Lastenausgleich deutlich steigen, um die gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen.

1.1.2 Drei Hauptprobleme aufgrund der erwarteten Entwicklung

Das heutige System des Luzerner Finanzausgleichs ist für solche sprunghaften Veränderungen nicht ideal ausgestaltet. Die getätigten Analysen haben drei Hauptprobleme gezeigt, die

¹ Dazu ein Rechenbeispiel: Die Gemeinde Doppleschwand hatte ein Ressourcenpotenzial pro Einwohner und Einwohnerin von 1608 Franken im Jahr 2020. Bis zur Grenze von 86,4 Prozent des mittleren Ressourcenpotenzials (2882 Franken) fehlten ihr somit 1274 Franken. Diese Differenz, multipliziert mit der Anzahl Einwohnerinnen und Einwohnern (761), ergibt die Ausgleichszahlung an die Gemeinde aus dem Ressourcenausgleich (rund 970'000 Fr.). Für das Jahr 2024 lag die Differenz bei 1323 Franken (Ressourcenpotenzial der Gemeinde 2024: 1794 Fr., 86,4 % des mittleren Ressourcenpotenzials: 3117 Fr.). Wiederum multipliziert mit der Einwohnerzahl ergibt sich so der nun höhere Ausgleichsbetrag von knapp 1,1 Millionen Franken.

aufgrund der erwarteten Entwicklung entstehen: Eine stark steigende Umverteilung im Ressourcenausgleich (Problem 1), eine Überdotierung im Lastenausgleich (Problem 2) und Verwerfungen innerhalb der Gebergemeinden (Problem 3).

Die drei Hauptprobleme sind im Folgenden detaillierter beschrieben und wo möglich mit Daten untermauert.

1.1.2.1 Problem 1: Übermässig ansteigende Umverteilung im Ressourcenausgleich

Je nach Szenario steigt der Ressourcenausgleich von 112 Millionen Franken im Jahr 2023 bis auf knapp 220 Millionen Franken im Jahr 2028. Gebergemeinden und der Kanton tragen diese Entwicklung gemäss ihren jeweiligen Finanzierungsanteilen von 47 Prozent, respektive 53 Prozent des Ressourcenausgleichs (§ 6 [FAG](#)). Im Vergleich zu anderen Kennzahlen wäre diese Entwicklung in den kommenden Jahren unverhältnismässig. Nachstehende Abbildung (Abb. 2) zeigt als Beispiel dazu die Entwicklung der Einwohnerzahl, der Gesamtausgaben von Kanton und Gemeinden sowie des kantonalen Ressourcenausgleichs im Zeitverlauf. Dabei entspricht der Wert für 2020 dem Index 100. Bei den Daten zur Einwohnerzahl und zu den öffentlichen Ausgaben werden Hochrechnungen basierend auf der mittleren Wachstumsrate 2012–2021 dargestellt und ebenfalls indexiert. Die Abbildung zeigt deutlich, dass das erwartete Wachstum des Ressourcenausgleichs weit über der realistischen Einschätzung zur Entwicklung von Vergleichszahlen liegt.

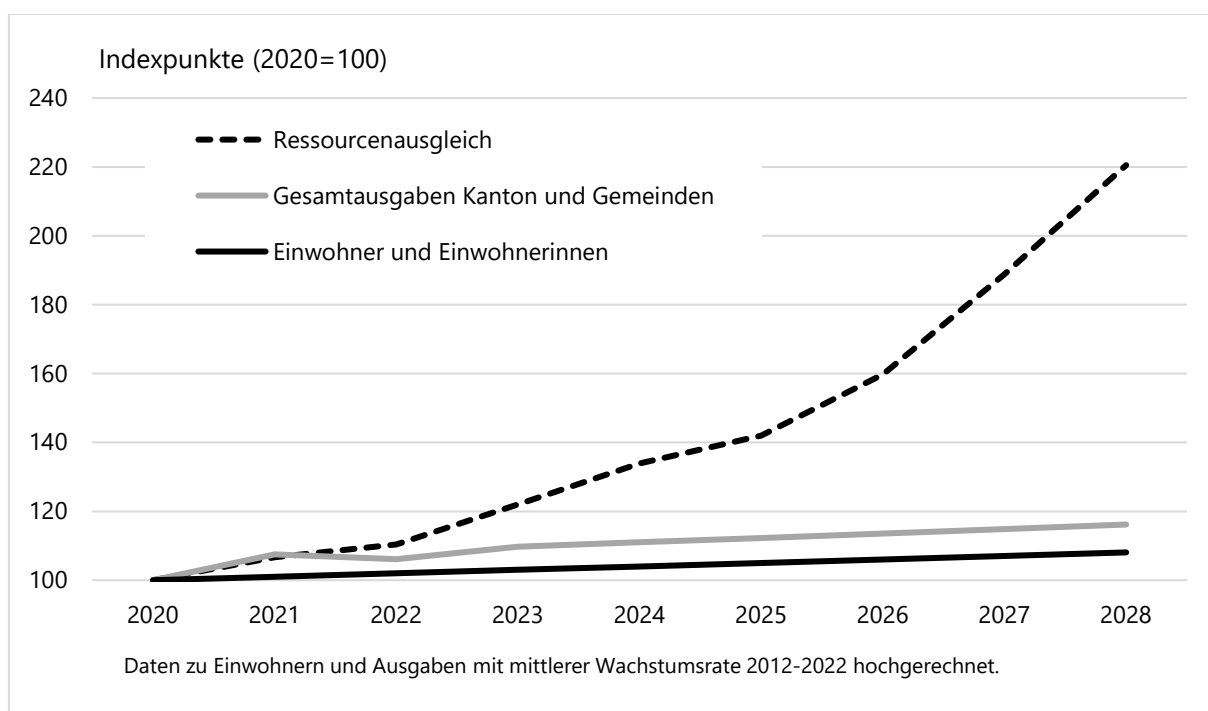


Abb. 2: Entwicklung Ressourcenindex und Vergleichswerte

1.1.2.2 Problem 2: Überdotierung im Lastenausgleich

Die Zahlungen im Lastenausgleich² würden gemäss den Hochrechnungen um über 90 Prozent ansteigen (vgl. Tab. 13 in Anhang 1). Während die Dotierung der Lastenausgleichsfässer im Jahr 2023 rund 38 Prozent der überdurchschnittlichen Kosten der Gemeinden in den

² Mit dem Lastenausgleich werden überdurchschnittliche und durch die Gemeinden kaum beeinflussbare Kosten der topografischen Lage und der soziodemografischen Zusammensetzung der Bevölkerung teilweise abgegolten. Gemäss § 11 Absatz 1 [FAG](#) betragen die Mittel für den Lastenausgleich 50 bis 100 Prozent der Mittel, die für die Mindestausstattung benötigt werden. Sie dürfen zudem gegenüber dem Vorjahr real nicht gesenkt werden. Bei stark steigendem Ressourcenausgleich steigt entsprechend auch der Lastenausgleich.

Bereichen mit Lastenausgleich finanziert, würde die höhere Dotierung dazu führen, dass bereits im Jahr 2028 mehr als zwei Drittel der überdurchschnittlichen Kosten gedeckt würden. In den Bereichen Bildung und bei den topografischen Lasten würde die Dotierung insgesamt gar höher als die quantifizierbaren überdurchschnittlichen Lasten der Gemeinden ausfallen. Für die Berechnung wurde angenommen, dass das Verhältnis der verschiedenen Gefässe des Lastenausgleichs beibehalten wird (vgl. [Zahlen zum Finanzausgleich 2024](#)³).

Für einige Gemeinden bedeutet dies, dass die Erträge aus dem gesamten Lastenausgleich so hoch ausfallen, dass die Steuerfüsse übermässig gesenkt werden könnten. Die nachstehende Abbildung (Abb. 3) zeigt dazu für alle Gemeinden die Belastung durch den kommunalen Steuerfuss (horizontale Achse) sowie die in Steuerfusseinheiten ausgedrückte Entlastung durch zusätzliche Mittel des Lastenausgleichs im Jahr 2028 (vertikale Achse).

Detaillierte Ausführungen zu den mit dem Finanzausgleich abgedeckten überdurchschnittlichen Lasten finden sich im Wirkungsbericht 2023.

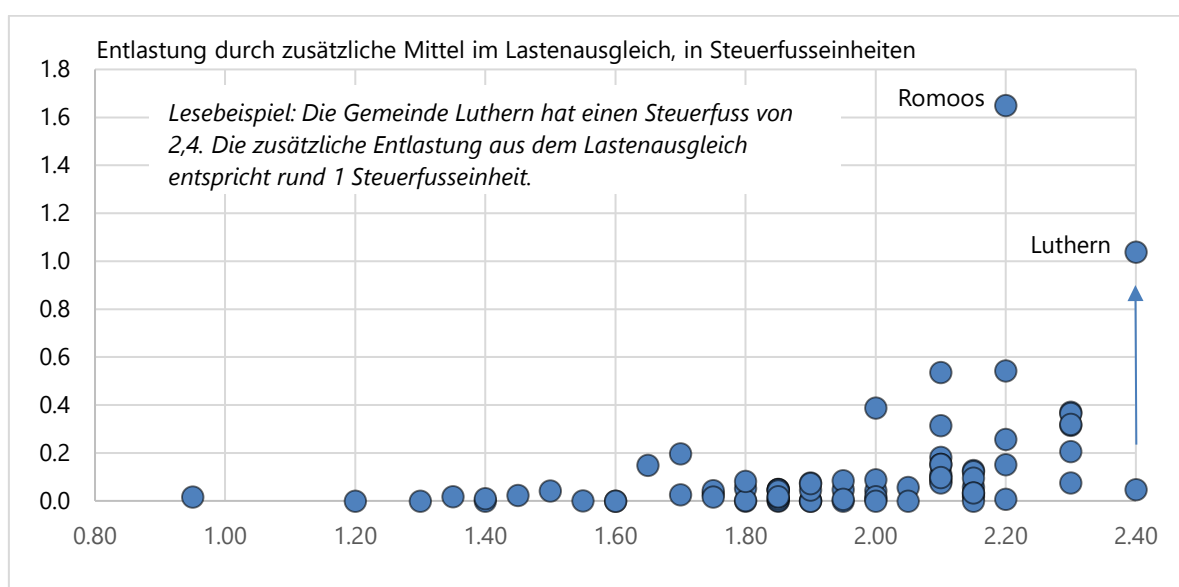


Abb. 3: Entlastung durch zusätzliche Mittel im Lastenausgleich pro Gemeinde (2028 im Vergleich zu 2025)

1.1.2.3 Problem 3: Verwerfungen innerhalb der Gemeinden

Der Anstieg des Umverteilungsvolumens bei den heutigen gesetzlichen Rahmenbedingungen würde zwischen den Gemeinden zu deutlichen Verwerfungen mit unbeabsichtigten Unterschieden zwischen Gebergemeinden und Rangverschiebungen innerhalb der Gemeindelandchaft führen. Dies wird sichtbar, indem Aufwand und Ertrag aller Gemeinden vor und nach Finanzausgleich verglichen werden. Für eine aussagekräftige Analyse der Ausgleichswirkung im Ressourcen- und im Lastenausgleich werden standardisierte Kennzahlen zum Ertrag und zum Aufwand benötigt (im Folgenden als «bereinigt» bezeichnet). Details zum Konzept des bereinigten Ertrags und des bereinigten Aufwands sind in Anhang 2 aufgeführt.

Zunächst wird dazu die Situation im Finanzausgleich 2024 dargestellt (vgl. Abb. 4). Auf der vertikalen Achse wird der bereinigte Aufwand, auf der horizontalen Achse der bereinigte Ertrag dargestellt. Die Werte entsprechen jeweils Pro-Kopf-Beträgen in Franken. Jeder Punkt stellt eine Gemeinde dar. Der Ausgangspunkt ist die Situation vor Finanzausgleich, jener am Ende der Linie die Situation nach Finanzausgleich.

³ <https://www.lustat.ch/daten/objekt?id=7504>

Als Lesebeispiel dient Romoos im linken Teil der Abbildung: Romoos hatte zunächst einen bereinigten Ertrag von knapp 2000 Franken pro Kopf. Das ist deutlich weniger als die Mehrheit der Gemeinden und steht deshalb weit links in der Grafik. Zugleich hatte Romoos auch einen hohen bereinigten Aufwand von knapp 4000 Franken pro Kopf und ist deshalb auch weiter oben positioniert als die Mehrheit der übrigen Gemeinden. Entsprechend überwiegen die hohen Aufwände deutlich. Die Wirkung des Finanzausgleichs wird nun durch die dargestellten Pfeile sichtbar. Das Lesebeispiel Romoos verschiebt sich durch den Finanzausgleich von der mit einem Kreis gekennzeichneten Position auf die durch ein Dreieck gekennzeichnete Position. Die neue Position liegt deutlich weiter rechts, bei einem höheren Ertragsniveau, weil die Gemeinde im Finanzausgleich als ressourcenschwache Gemeinde einen Betrag aus dem Ressourcenausgleich erhält. Zudem liegt die neue Position auch weiter unten, weil ein Teil der hohen Aufwendungen auf übermässige Lasten zurückzuführen sind und die Gemeinde einen Beitrag im Lastenausgleich erhält. Romoos verschiebt sich also durch den Finanzausgleich deutlich unter die Diagonale. Die Diagonale zeigt die Punkte, bei denen der bereinigte Aufwand dem bereinigten Ertrag entspricht. Der Finanzausgleich zeigt hier die erwünschte Wirkungsrichtung: Eine gewisse Angleichung der Gemeinden, eine Verringerung der Unterschiede bis zu einem gewissen Grad, ohne aber den Charakter der Gemeinde im Gesamtgefüge grundsätzlich zu verändern oder die Unterschiede komplett einzuebnen.

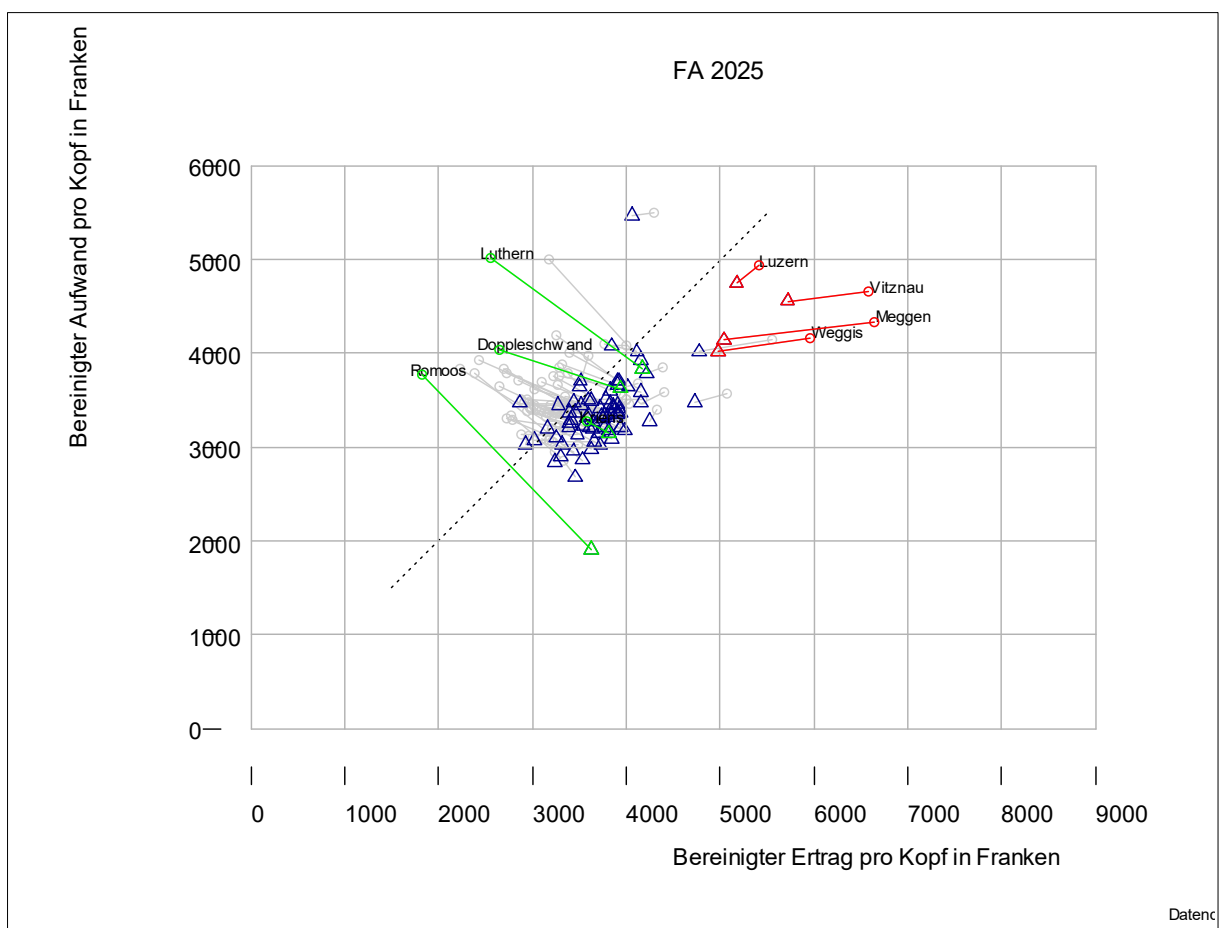


Abb. 4: Luzerner Finanzausgleich – Auswirkungen auf bereinigten Aufwand und Ertrag 2025

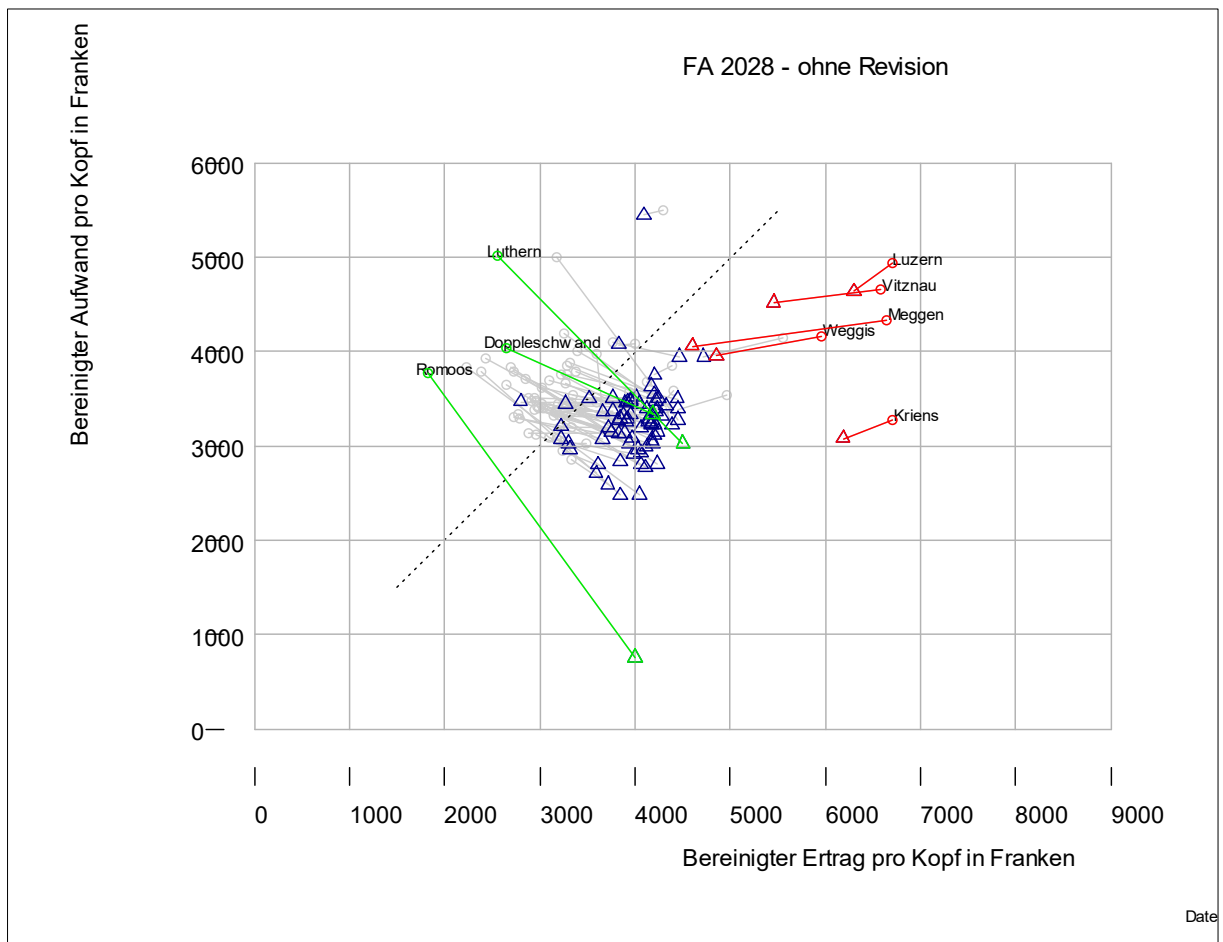


Abb. 5: Luzerner Finanzausgleich – Auswirkungen auf bereinigten Aufwand und Ertrag 2028

In der vorstehenden Abbildung (Abb. 5) wird die Situation dargestellt, wie sie im Finanzausgleich 2028 herrschen würde. Hier zeigen sich sowohl auf Seite der Empfängergemeinden als auch auf jener der Gebergemeinden unerwünschte Effekte. Wiederum am Beispiel von Romoos wird deutlich, dass das erhebliche Wachstum des Lastenausgleichs dazu führt, dass Gemeinden, in denen der Lastenausgleich relevant ist, viele andere, eigentlich finanzstärkere Gemeinden «überholen». Die Lage von Romoos verändert sich in der Abbildung daher vom Ausgangspunkt oben links hin zu einem sehr deutlich reduzierten bereinigten Aufwand und einem ebenso deutlich erhöhten bereinigten Ertrag. Auch innerhalb der Gebergemeinden zeigen sich deutliche Verwerfungen. Dies lässt sich am Beispiel von Meggen und der Stadt Luzern zeigen. Während Meggen durch die Wirkung des Finanzausgleichs einen deutlich reduzierten bereinigten Ertrag von rund 4600 Franken ausweisen würde (von ursprünglich knapp 7000 Fr.), würde der bereinigte Ertrag der Stadt Luzern systembedingt deutlich weniger stark verändert.

Die nachstehende Abbildung (Abb. 6) zeigt für die Gebergemeinden die Beiträge in den Finanzausgleich 2024 und 2028 in Prozent ihrer Steuerkraft (Berechnungen gemäss Szenario 1; vgl. Szenarien gemäss Kap. 1.1.1). Damit soll das Ausmass der Belastung vergleichbar gemacht werden. Es zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Gemeinden. Meggen würde knapp die maximale Belastungsgrenze gemäss FAG überschreiten, weil sie gemäss dieser Berechnung mehr als 40 Prozent ihrer gesamten Steuerkraft für den horizontalen Finanzausgleich aufwenden müsste. Das FAG würde die Belastung der Gemeinde an dieser Grenze eindämmen (vgl. § 7 Abs. 6 [FAG](#)). In der Folge würden die anderen Gebergemeinden diesen Teil stemmen. Dies würde zu mehreren Besonderheiten führen: Zum einen käme es in Bezug auf die Frage, wie stark sich ihr Beitrag an den Ressourcenausgleich verändern würde, zu

grossen Unterschieden zwischen den Gebergemeinden – je nachdem, wie sie abgeschöpft würden. Zum anderen müsste die stärkste Gebergemeinde von anderen Gebergemeinden gestützt werden. Die bereits bestehende degressive Abschöpfung würde so verstärkt (vgl. § 7 Abs. 3 [FAG](#)).

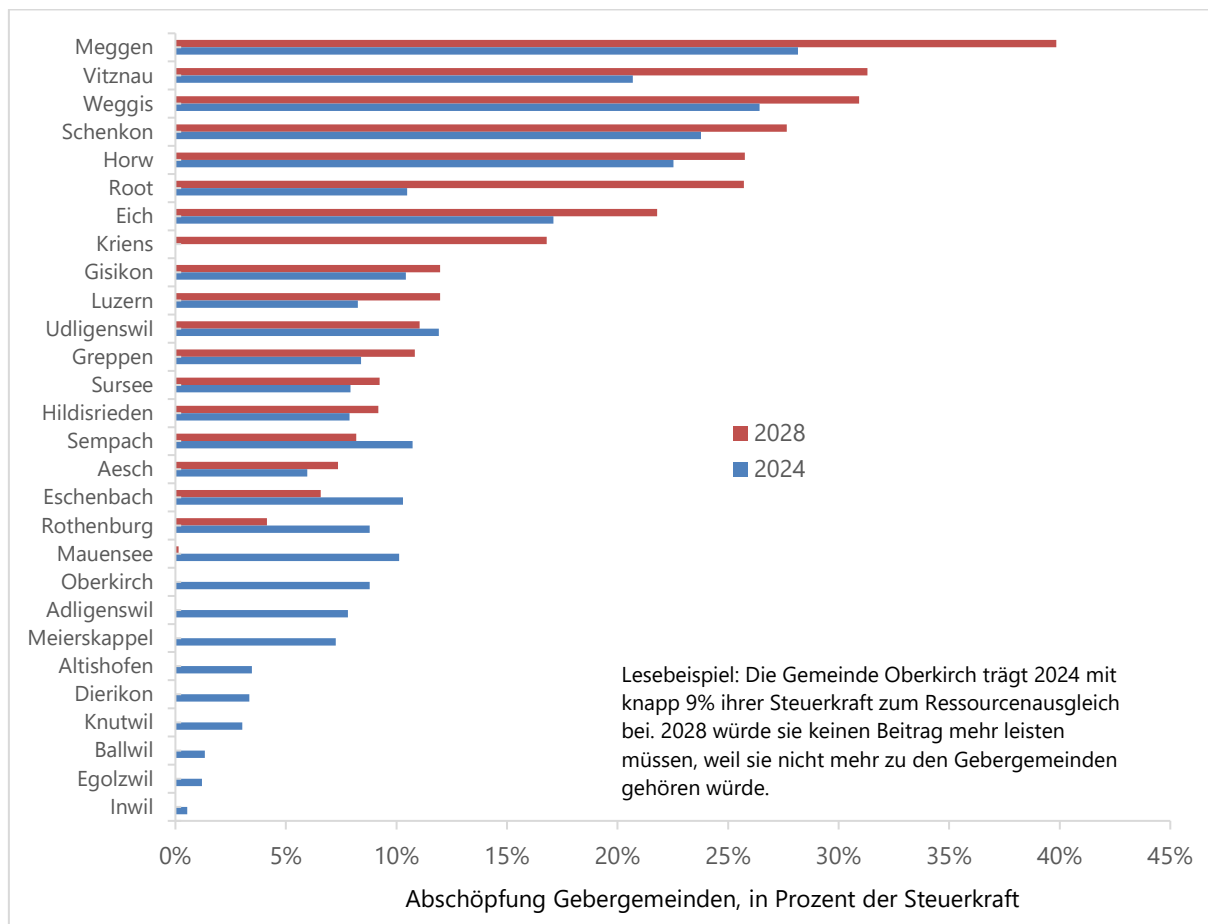


Abb. 6: Abschöpfung in Prozent Steuerkraft (2024 und 2028)

1.2 Entwicklung der Gemeindefinanzen

Die finanzielle Lage der Gemeinden ist ein wichtiger Indikator zur Beurteilung künftiger Entwicklungen respektive Entwicklungsmöglichkeiten des Luzerner Finanzausgleichs. Der Finanzausgleich soll dazu beitragen, allen Gemeinden die notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen und damit sicherzustellen, dass die Unterschiede zwischen den Gemeinden in Bezug auf die Leistungserbringung und die Steuerbelastung nicht allzu gross werden. Zum einen geht es also darum, zu sehen, wie die finanzielle Lage der Gemeinden insgesamt ist (Kap. 1.2.1), und zum anderen darum, welche Unterschiede zwischen den Gemeinden bestehen (Kap. 1.2.4).

1.2.1 Zur finanziellen Entwicklung insgesamt

Die Luzerner Gemeinden haben in den letzten Jahren in Bezug auf ihre Rechnungsabschlüsse verschiedene Phasen durchlebt (vgl. Abb. 7). Während zu Beginn der 2000er-Jahre konstante Abschlüsse von deutlich unter 50 Millionen Franken Ertragsüberschuss verzeichnet wurden, 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 2023 schliesslich wurde der bisher beste Abschluss mit 213,6 Millionen Franken Ertragsüberschuss erzielt.

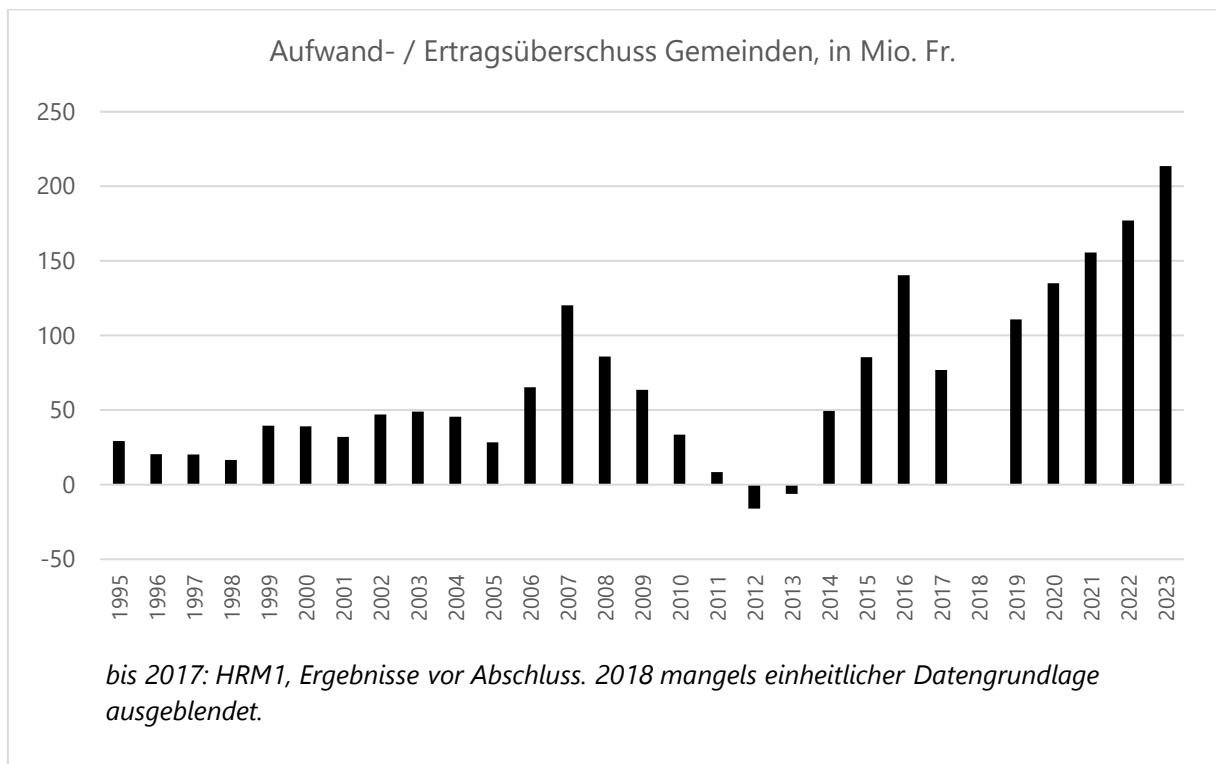


Abb. 7: Aufwand-/Ertragsüberschuss Gemeinden (1995–2023)

Nach einem im Zeitverlauf betrachtet tiefen Stand im Jahr 2002 haben die Nettoinvestitionen der Luzerner Gemeinden bis im Jahr 2009 insgesamt bis auf rund 200 Millionen Franken zugenommen. Nach einer schrittweisen Abnahme erfolgte ab dem Jahr 2013 ein neuerlicher Anstieg. Zwischen den Jahren 2015 und 2022 bewegten sich die Nettoinvestitionen relativ konstant zwischen 220 und 250 Millionen Franken (vgl. Abb. 8). Im Jahr 2023 wurden Nettoinvestitionen von rund 309 Millionen Franken getätigt.

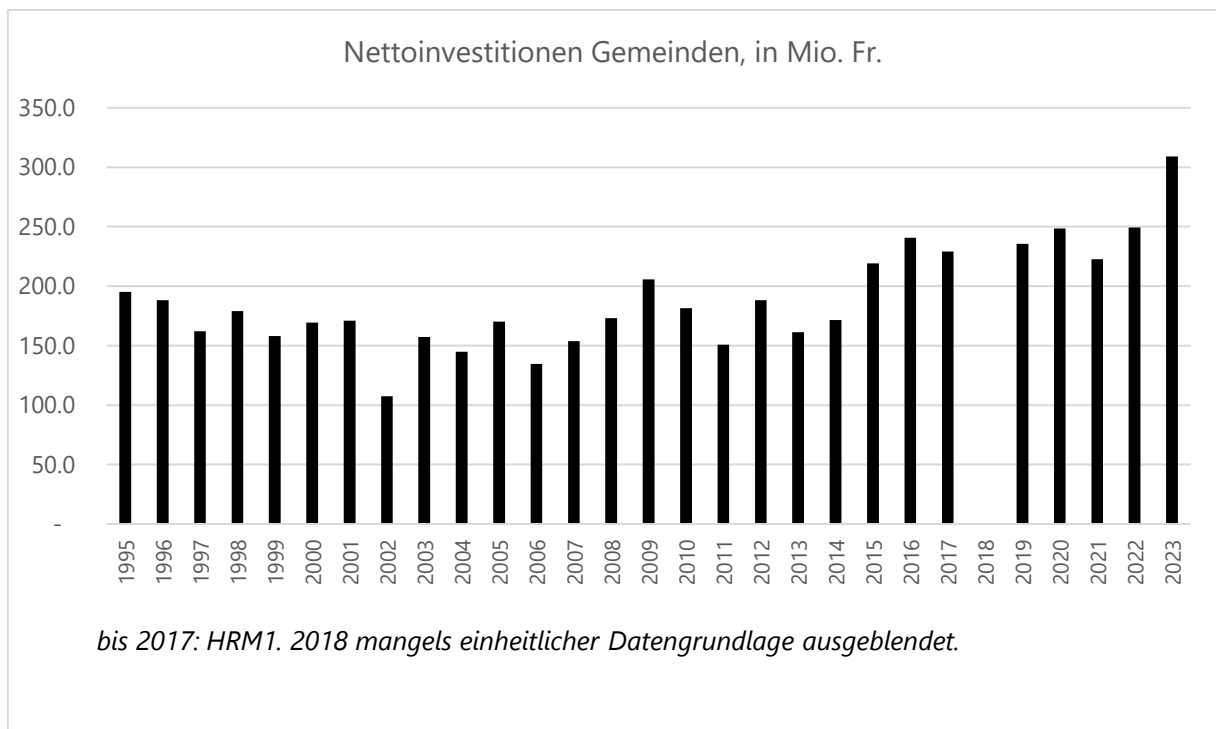


Abb. 8: Nettoinvestitionen Gemeinden (1995–2023)

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. Die deutliche Reduktion zwischen den Jahren 2017 und 2019 rührt vom Wechsel der Rechnungslegungsstandards von HRM1 auf HRM2 her. Die darauffolgende weitergehende Verbesserung führte dazu, dass 2022 erstmals ein Nettovermögen ausgewiesen werden konnte (55 Fr. pro Einwohner und Einwohnerin, also insgesamt rund 23 Mio. Fr.). Im Jahr 2023 beläuft sich das Nettovermögen auf 233 Franken pro Einwohner und Einwohnerin.

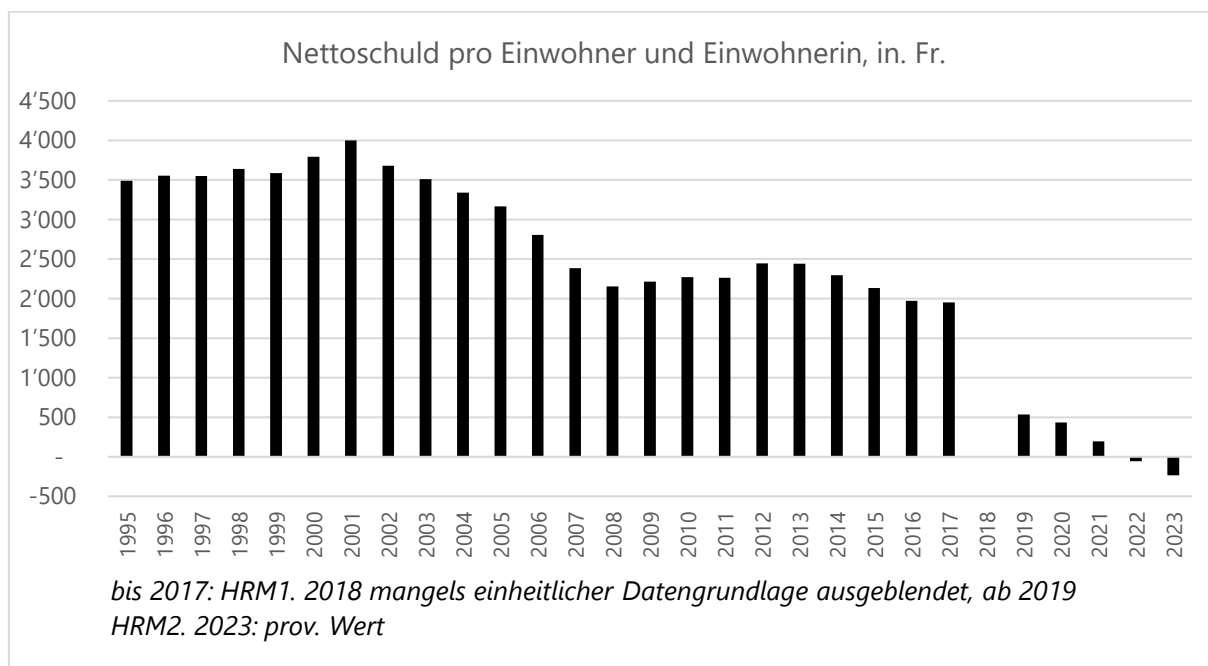


Abb. 9: Nettoschuld pro Einwohner und Einwohnerin Gemeinden (1995–2023)

1.2.2 Unterschiede zwischen Gemeinden

Innerhalb der Gemeindelandschaft bestehen Unterschiede in Bezug auf die finanzielle Stärke: Die Entwicklung der Finanzkraft der Luzerner Gemeinden kann durch die Entwicklung der Steuerkraft pro Einwohner und Einwohnerin dargestellt werden. Die relative Steuerkraft setzt die absolute Steuerkraft ins Verhältnis zur Bevölkerung. Damit werden Gemeindevergleiche ermöglicht.

Von 2014 bis 2022 hat sich die durchschnittliche Steuerkraft von Luzerner Gemeinden von 1490 Franken auf 1916 Franken erhöht.⁴ Nachstehende Abbildung (Abb. 10) zeigt die Entwicklung aller Gemeinden von 2014 bis 2022. Dunkle Grautöne stehen dabei für finanzschwächere Gebiete. Je stärker das Blau ausgeprägt ist, desto finanzstärker sind die jeweiligen Gemeinden. Der Vergleich zwischen 2014 und 2022 zeigt eindrücklich, dass sich die Finanzkraft von Luzerner Gemeinden über nahezu den gesamten Kanton verbessert hat. Aber es bestehen bedeutsame Unterschiede.

⁴ Das Wachstum nach 2018 lässt sich auch durch Steuergesetzrevisionen erklären. Im Jahr 2018 wurde der Eigenbetreuungsabzug für Kinder reduziert, der Abzug der Fahrkosten an den Arbeitsplatz (Pendlerabzug) begrenzt sowie die Teilbesteuerung der Erträge aus massgebenden Beteiligungen des Privatvermögens erhöht. Im Jahr 2020 wurde der Vermögenssteuertarif erhöht und die steuerliche Bevorzugung von Holding-, Domicil- und Verwaltungsgesellschaften abgeschafft. Vgl. dazu [Lustat: Steuerkraft 2021](#).

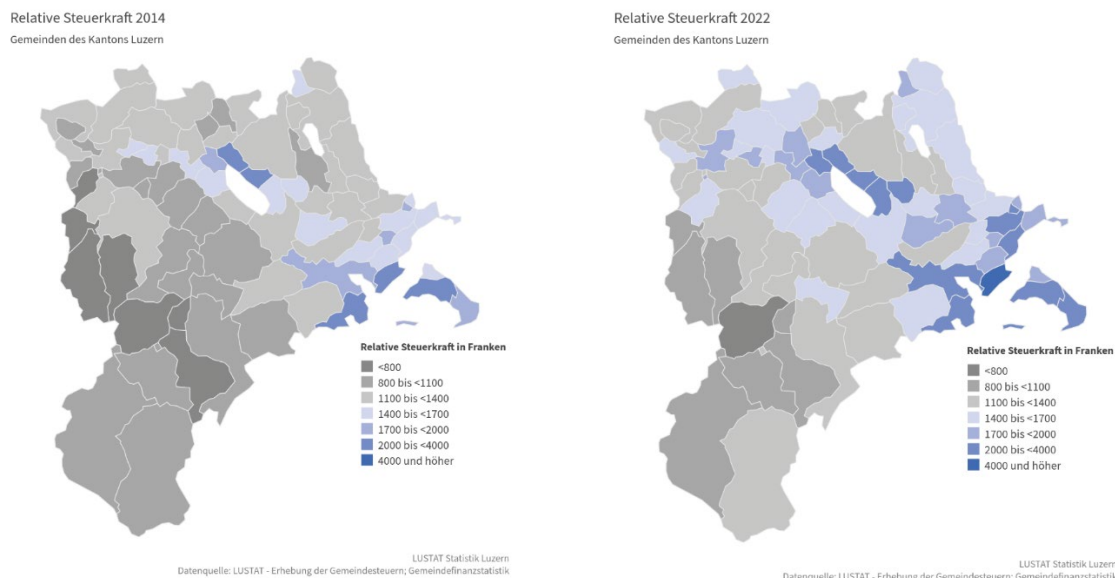


Abb. 10: Relative Steuerkraft 2014 und 2022 (Quelle: Lustat Statistik Luzern)

Einige der bereits finanzstärkeren Gemeinden haben in den letzten Jahren ein ausserordentlich starkes Wachstum erzielen können. So haben sechs Gemeinden alleine in der Zeit von 2014 bis 2022 ihre Finanzkraft pro Einwohner und Einwohnerin um mindestens 1000 Franken erhöhen können. In einer Gemeinde hat sich die Finanzkraft pro Einwohner und Einwohnerin sogar um gut 2000 Franken erhöht. Damit heben sich diese Gemeinden vom Rest ab (vgl. Abb. 11).

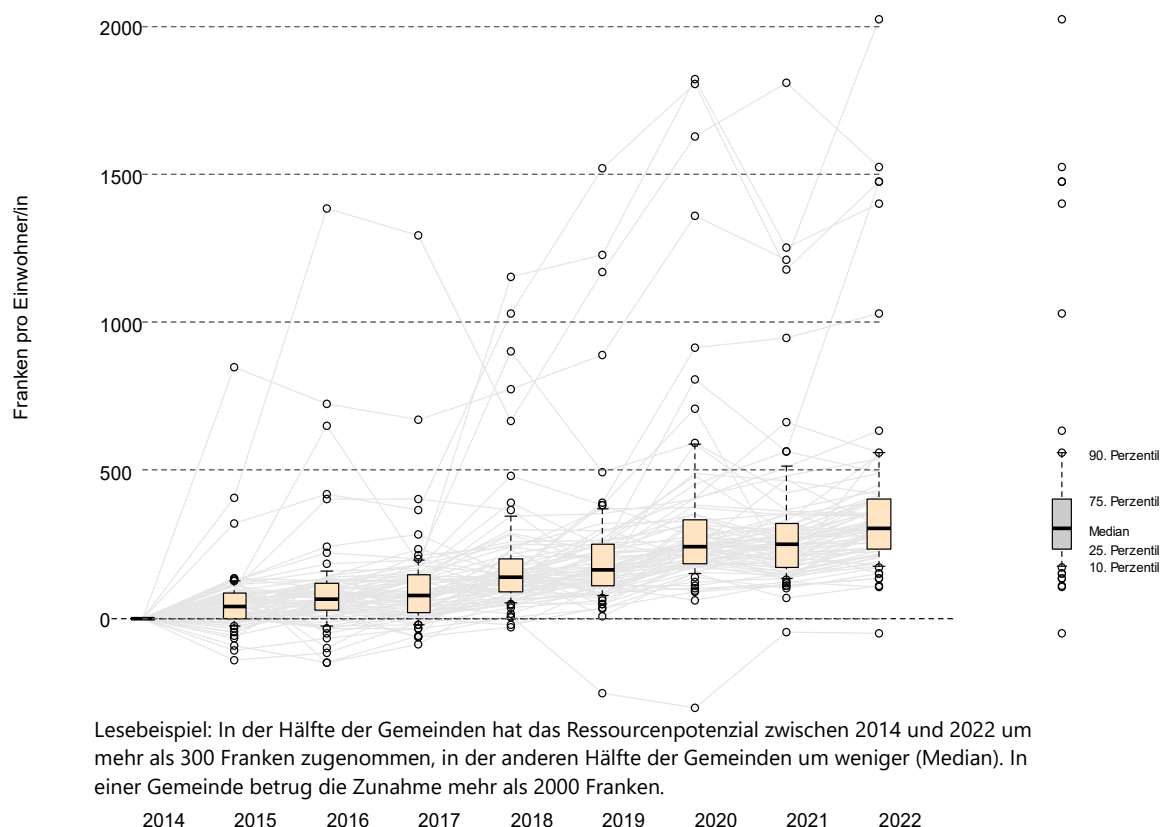


Abb. 11: Kumulative Änderung des Ressourcenpotenzials (Steuerkraft) der Luzerner Gemeinden von 2014 bis 2022

1.2.3 Einschätzung gemäss Finanzkennzahlen

Es bestehen verschiedene Finanzkennzahlen, anhand deren Gemeinden beurteilt werden können. Trotz der Vielfalt an Informationen fehlt indes in diesen Grundlagen eine zusammenfassende Beurteilung, die es ermöglichen würde zu identifizieren, in welchen Gemeinden respektive in welchen Gemeindetypen tatsächlich Schwierigkeiten bestehen. Die nachfolgende Beurteilung der Luzerner Gemeindelandschaft basiert auf vier Indikatoren: den Finanzkennzahlen 2022 (A), der Entwicklung der Finanzkennzahlen 2019 bis 2022 (B), einem Kombinationsindikator aus A und B (C) sowie den Jahresabschlüssen 2019 bis 2022 (D) (vgl. Details dazu in Tab. 21 in Anhang 3).

Die detaillierten Resultate dieser erstmals aus einer Übersichtswarte erstellten Einschätzung zu den Gemeindefinanzen finden sich im Anhang 3. Relevant sind insbesondere jene Ergebnisse, die im Vergleich in mehreren der Indikatorentypen schlecht abschneiden. So zum Beispiel die folgenden:

- Schlechte Ergebnisse im Kombinationsindikator (C) und beim Indikator zu den Jahresergebnissen (D): Problematisch ist hier, dass eine relativ schlechte Finanzlage bei im Vergleich schlechterer Entwicklung sich bereits mehrmals in negativen Abschlüssen widergespiegelt hat. Dies deutet darauf hin, dass bereits Herausforderungen bestehen und die Ausgangslage suboptimal ist (trifft zu bei: Altbüron und Buchrain, ggfs. auch Ebikon).
- Schlechte Werte beim Indikator zur Veränderung der Finanzkennzahlen (B) bei zugleich hohen Aufwandüberschüssen: Diese Entwicklung könnte darauf hindeuten, dass für die Bewältigung der anstehenden Herausforderungen eine suboptimale Substanz besteht (Beispiel: Pfaffnau).
- Schlechte Werte bei der Ausprägung der Finanzkennzahlen im Jahr 2022 bei gleichzeitig hoher Anzahl Jahre mit Aufwandüberschüssen: Dies könnte darauf hindeuten, dass in Zukunft eine anspruchsvolle Ausgangslage entstehen könnte (Beispiel: Wolhusen).

Insgesamt bestätigt die zusammenfassende Beurteilung, dass die Luzerner Gemeinden in der Gesamtheit gut aufgestellt sind. Es gibt aber einzelne Gemeinden, die bereits heute oder allenfalls in Zukunft vor finanziellen Herausforderungen stehen.

1.2.4 Zukünftige Entwicklung der Steuererträge

Die Entwicklung des Luzerner Finanzausgleichs wird bestimmt durch die Entwicklung der kommunalen Erträge. Dabei ist die Ausgangslage wie folgt: Es bestehen keine Hochrechnungen auf Gemeindeebene für alle Luzerner Gemeinden, die als Grundlage dienen könnten, um die künftige Entwicklung zu beschreiben. Die Verwendung der kommunalen Budgets ist für die hier anstehenden Zwecke nicht geeignet. In Anbetracht der zahlreichen Unsicherheiten, die mit Hochrechnungen einhergehen, ist es adäquat, auf grosse Veränderungen zu fokussieren und übrige Entwicklungen im Sinn der zielgerichteten Vereinfachung auszuklammern.

Dabei haben sich insbesondere die folgenden drei Anknüpfungspunkte gezeigt:

- Der Kanton Luzern hat in der Jahresrechnung 2023⁵ einen Ertragsüberschuss von 146,2 Millionen Franken ausgewiesen. Gemäss der im Juni 2024 publizierten Hochrechnung I⁶ wird im laufenden Jahr mit einem Ertragsüberschuss von 138,4 Millionen Franken gerechnet. In beiden Jahren ist die Entwicklung der Steuererträge der juristischen Personen der Hauptgrund für die erfreulichen Zahlen.

⁵ [Medienmitteilung vom 14. März 2024 \(lu.ch\)](#)

⁶ [Medienmitteilung vom 18. Juni 2024 \(lu.ch\)](#)

- Die Stadt Luzern hat am 23. April 2024 über den sehr erfreulichen Jahresabschluss mit einem Gewinn von 80,1 Millionen Franken informiert.⁷ Sie geht gemäss dem Aufgaben- und Finanzplan 2024–2027 von einem Anstieg bei den Erträgen aus der Besteuerung juristischer Personen von rund 49,4 Millionen Franken im Jahr 2022 auf rund 109 Millionen Franken im Jahr 2027 aus.⁸
- Die Stadt Kriens hat am 8. April 2024 über ihr deutliches Plus in der Jahresrechnung 2023 informiert.⁹ Zusätzliche Einnahmen bei den Firmensteuern haben dieses Plus von 59,4 Millionen Franken ermöglicht. Gemäss dem Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2024–2028 rechnet die Stadt Kriens ab dem Jahr 2025 wieder mit signifikant tieferen Einnahmen aus der Besteuerung juristischer Personen.¹⁰

Für die Modellrechnungen zum Luzerner Finanzausgleich wurde darauf aufbauend ein pragmatisches Vorgehen gewählt und im Sinn der Einfachheit eine Zunahme der kommunalen Erträge im Jahr 2023 von 100 Millionen Franken ansteigend bis auf Zusatzerträge in der Höhe von 200 Millionen Franken angenommen. Mit den aufgenommenen Szenarien wurden zudem die bestehenden Unsicherheiten adressiert.

1.3 Einordnung der Auswirkungen auf das bisherige Finanzausgleichssystem

Finanzausgleichssysteme sind in der Regel relativ beständig. Entsprechend ist es wichtig, dass sie so ausgestaltet werden, dass sie nicht nur momentanen Ansprüchen genügen, sondern auch systematisch korrekt sind. Sie müssen bei verschiedenen denkbaren Entwicklungen zu inhaltlich erklär- und wünschbaren Ergebnissen führen und die gesetzlich vorgegebenen Ziele erfüllen. Neben den in Kapitel 1.1.2 ausformulierten Problemen, die durch die jüngste Entwicklung entstehen würden, ist es entsprechend auch relevant, grundsätzliche Überlegungen zum Finanzausgleich anzustellen. Aus diesem Grund wurden die nachfolgenden Maximen eines modernen Finanzausgleichssystems vor dem Hintergrund der beschriebenen Entwicklungen analysiert:

- a. Die Ziele gemäss FAG werden erfüllt.
- b. Die verschiedenen Ausgleichsgefässe sind getrennt.
- c. Der Finanzausgleich wirkt unterstützend.
- d. Der Finanzausgleich führt mit möglichst wenig Mitteln zu einer ausreichenden Umverteilung.
- e. Der Finanzausgleich ist nachvollziehbar.
- f. Der Finanzausgleich bietet Planungssicherheit.

Die Analyse sowie deren Resultate sind dem Anhang 4 zu entnehmen. Gestützt darauf wurden im Anschluss folgende kurzfristig und langfristig zu lösenden Herausforderungen identifiziert:

Kurzfristig zu lösende Herausforderungen

- Es ist sicherzustellen, dass die Mittel, die im Ressourcenausgleich verwendet werden, nicht übermässig zunehmen. Sie müssen aber bei steigender Ungleichheit gleichwohl zunehmen – und dürfen nicht leichthin durch Fixierung eines absoluten Maximalbetrags eingefroren werden –, um alle Gemeinden am finanziellen Erfolg zu beteiligen.
- Es muss sichergestellt werden, dass die Gebergemeinden nicht durch das Ausmass der Abhängigkeiten untereinander überfordert werden.

⁷ Stadt Luzern - Sehr erfreulicher Rechnungsabschluss 2023 ([stadt-luzern.ch](https://www.stadt-luzern.ch/de/medien/2024/04/23/sehr-erfreulicher-rechnungsabschluss-2023))

⁸ Stadt Luzern - Aufgaben- und Finanzplan 2024–2027: Ausgeglichene Rechnungsergebnisse und Steuersenkung

⁹ Krienser Jahresrechnung 2023 deutlich im Plus ([stadt-kriens.ch](https://www.stadt-kriens.ch/de/medien/2024/04/08/krienser-jahresrechnung-2023-deutlich-im-plus))

¹⁰ <https://www.einwohnergemeinde-kriens.ch/route/brainconnect-file-download/file/6610>

- Unschärfen, die das heute austarierte System aus dem Gleichgewicht bringen, müssen behoben werden (ungleiche Abschöpfung, Vermischung Ressourcen- und Lastenausgleich, Verknüpfung Ressourcen- und Lastenausgleich).

Langfristig zu lösende Herausforderungen

- Es sind Massnahmen zu treffen, die geeignet sind, um alle Gemeinden darin zu unterstützen, sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu verbessern.
- Es sind Lösungen für die Abhängigkeiten zwischen den Gebergemeinden zu entwickeln.

1.4 Projektauftrag Teilrevision FAG

Der Finanzausgleich ist ein zentrales Instrument im föderalistischen Kanton Luzern. Er ermöglicht allen Gemeinden, gute Leistungen zu einem moderaten Steuerfuss erbringen zu können. Der Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden wird beim Solidaritätswerk Finanzausgleich entsprechend hohe Beachtung geschenkt. Unser Rat hat deshalb einer paritätischen Projektorganisation (siehe Anhang 5) am 8. September 2023 den Auftrag erteilt, zeitlich koordiniert mit dem [Planungsbericht B 13](#) über die Wirkungen und Zielerreichung des Finanzausgleichs (Wirkungsbericht 2023) vom 14. November 2023 und dem [Planungsbericht B 14](#) über die Wirkungen und Zielerreichung der Aufgaben- und Finanzreform 18 (Wirkungsbericht AFR18) vom 21. November 2023 eine Vernehmlassungsbotschaft zur FAG-Teilrevision 2026 auszuarbeiten. Auf Basis der Vernehmlassungsergebnisse sei dann ein Gesetzesentwurf zu erstellen, welcher eine Anpassung des Finanzausgleichs mit der erstmaligen Anwendung für den Finanzausgleich 2026 ermöglicht. Die Arbeiten sollen in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden und dem VLG erfolgen. Der bestehende Projektauftrag wurde mit der Erarbeitung der vorliegenden Botschaft erfüllt.

In Anbetracht der Bedeutung des Luzerner Finanzausgleichs ist es unserem Rat ein Anliegen, dass massgebliche Anpassungen mit ausreichend Zeit erfolgen können. Zugleich ist es wichtig, das System bereits auf den Finanzausgleich 2026 hin zu stabilisieren. Wir haben daher mit dem Projektauftrag vom 8. September 2023 angeregt, dass die Lösungssuche für die kurzfristige Stabilisierung des Finanzausgleichs sich insbesondere auf folgende elementare Themen fokussieren solle:

- Begrenzung des jährlichen Zuwachses der Mittel für den Ressourcenausgleich anstelle einer gesetzlich definierten Mindestausstattung in Prozenten. Dies insbesondere für die Zeit bis zu einer geplanten Totalrevision.
- Vereinheitlichung der Abschöpfung der Gebergemeinden. Es ist davon auszugehen, dass dies auch mit einer Anpassung im Infrastrukturlastenausgleich einhergeht.
- Aufhebung Verknüpfung Höhe Lastenausgleich mit der Mindestausstattung des Ressourcenausgleichs.

Gleichzeitig soll sichergestellt werden, dass insbesondere unter Einbezug der Gemeinden verschiedene Optionen zur Lösungsfindung geprüft und evaluiert werden.

Die Arbeiten im Projekt haben verschiedene Entwicklungsmöglichkeiten des Luzerner Finanzausgleichs hervorgebracht. Diese werden im Kapitel 2 erläutert.

1.5 Einordnung der Revision im Hinblick auf andere Vorlagen

1.5.1 Qualitative Einordnung

Nachfolgend soll dargelegt werden, wie die vorliegende Teilrevision einzuordnen ist im Hinblick auf folgende Vorlagen, die den Finanzausgleich betreffen bzw. Auswirkungen auf den Finanzausgleich haben:

- [Botschaft B 8](#) über die Steuergesetzrevision 2025 vom 19. September 2023
- [Planungsbericht B 13](#) über die Wirkungen und Zielerreichung des Finanzausgleichs vom 14. November 2023 (Wirkungsbericht 2023)
- [Planungsbericht B 14](#) über die Wirkungen und Zielerreichung der Aufgaben- und Finanzreform 18 (Wirkungsbericht AFR18) vom 21. November 2023

1.5.1.1 Steuergesetzrevision 2025

Unser Rat hat die [Botschaft B 8](#) zur Steuergesetzrevision 2025 am 19. September 2023 verabschiedet. Am 18. März 2024 beschloss Ihr Rat die Steuergesetzrevision 2025 mit 84 gegen 29 Stimmen. Die Volksabstimmung wird am 22. September 2024 stattfinden. Das Inkrafttreten der Steuergesetzrevision ist per 1. Januar 2025 vorgesehen.

Die vorliegende FAG-Revision soll ein Jahr nach der Steuergesetzrevision, voraussichtlich per 1. Januar 2026, in Kraft treten. Somit ist die FAG-Revision der Steuergesetzrevision nachgelagert. Insbesondere in den folgenden Themen besteht zwischen der Steuergesetzrevision und dem Luzerner Finanzausgleich eine Verbindung:

- Von der Steuergesetzrevision 2025 beeinflusste Erträge werden ein erstes Mal in den Finanzausgleich 2028 einfließen (zunächst zu einem Drittel, danach schrittweise mehr, da dem Finanzausgleich eine Dreijahresperiode zugrunde liegt). Zunächst ist auch das schrittweise Einfließen noch abgeschwächt, weil die provisorischen Rechnungen auf der letzten verfügbaren Veranlagung basieren, die erwartungsgemäss nicht um die Steuergesetzrevision 2025 bereinigt sind. Das heisst, die Auswirkungen der Steuergesetzrevision 2025 werden sich erst ab dem Finanzausgleich 2030 vollständig zeigen. Bereits jetzt beschrieben werden kann aber die Wirkungsrichtung, wie sie zu erwarten ist: Die Steuergesetzrevision 2025 wird voraussichtlich durch verschiedene Steuererleichterungen zu weniger Erträgen in den Gemeinden führen. Insgesamt würde dies bei statischer Betrachtung zu tieferem Ressourcenpotenzial führen, was wiederum einen reduzierenden Effekt auf den Ressourcenausgleich haben könnte. Relevant ist jedoch insbesondere, ob die Unterschiede zwischen den Gemeinden zunehmen. Zudem würde eine sehr positive Entwicklung der Steuererträge dazu führen, dass die reduzierende Wirkung der Steuergesetzrevision 2025 überlagert würde und das Ausmass der Umverteilung gleichwohl weiter steigt.
- Auswirkungen der Steuergesetzrevision 2025 auf den Luzerner Finanzausgleich sind zudem infolge der zunächst 26,6 Millionen Franken, die den Gemeinden als Anteil an der OECD-Mindeststeuer zufließen sollen, zu erwarten. Die Erträge werden in den ersten beiden Jahren zur Hälfte gemäss der Revisionsbetroffenheit der Steuergesetzrevision 2025 auf die Gemeinden verteilt und in die Berechnung des Ressourcenpotenzials einbezogen. Der Effekt durch die Erhöhung des gesamten Ressourcenpotenzials dürfte für das Gesamtsystem gering sein. Dagegen kann es für einzelne Gemeinden zu spürbaren Veränderungen kommen: Die zeitweilige Verteilung der Mittel nach Revisionsbetroffenheit wird dazu führen, dass einzelne Gemeinden viel mehr erhalten als andere. Das kann dazu führen, dass bei diesen Gemeinden das Ressourcenpotenzial im Vergleich zu anderen Gemeinden wächst. Daraus wiederum werden in einem statischen Vergleich bei solchen Gebergemeinden höhere Beitragspflichten und bei solchen Empfängergemeinden tiefere Transferer-

träge folgen. Sobald die Erträge harmonisiert pro Einwohner und Einwohnerin verteilt werden, ist bei statischer Betrachtung zu erwarten, dass die Höhe des Luzerner Finanzausgleichs leicht zurückgeht und die Verteilung der Mittel keine zusätzlichen Unterschiede zwischen Gemeinden hervorruft. Diesbezüglich gilt überdies zu berücksichtigen, dass der Gemeindeanteil über 26,6 Millionen Franken gestützt auf Schätzungen zu den Mehrerträgen der OECD-Mindeststeuer festgelegt wurde, welche zur Zeit der Ausarbeitung der Steuergesetzrevision 2025 vorlagen. Die aktualisierten Schätzungen weisen darauf hin, dass der Kanton Luzern von erheblich höheren Mehrerträgen aus der Ergänzungssteuer profitieren wird. Die Verteilung der Beiträge soll daher innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Steuergesetzrevision überprüft und gestützt auf die aktuelle Datengrundlage neu festgesetzt werden. Der genaue Zeitpunkt der Überprüfung und Neufestsetzung ist vom effektiven Eingang der Mehrerträge beim Kanton abhängig. Die Überprüfung und Neufestsetzung kann bei Bedarf zeitnah erfolgen. Das Ressourcenpotenzial der Gemeinden würde sich entsprechend stärker erhöhen.

1.5.1.2 Wirkungsbericht Finanzausgleich

Der Wirkungsbericht Finanzausgleich 2023 führte das Monitoring der vergangenen Wirkungsberichte zum Luzerner Finanzausgleich weiter und zeigte eine fundierte Einschätzung zur Zielerreichung des Finanzausgleichs. Der Wirkungsbericht zeigte, dass der innerkantonale Finanzausgleich insgesamt zielführend und zufriedenstellend ist. Er geniesst eine hohe politische Akzeptanz. Die gesetzlich vorgegebenen Ziele werden erfüllt: Die Unterschiede zwischen den Gemeinden in der Steuerbelastung werden reduziert. Die Analysen haben zudem belegt, dass die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden ausgeglichen und die Autonomie der Gemeinden durch den Luzerner Finanzausgleich gefördert wird. Die Evaluation hat überdies gezeigt, dass im Ressourcenausgleich die ungleiche Abschöpfung der Berggemeinden auf eine im Gesamtsystem passende Art und Weise in Verbindung mit dem Infrastrukturlastenausgleich bereinigt werden sollte. Aufgezeigt wurde zudem, dass finanziell schwächere Gemeinden heute kaum Anreize haben, sich aus eigener Kraft zu verbessern. Der Lastenausgleich hat das Ziel der Abfederung überdurchschnittlicher Lasten insgesamt erfüllt. Gleichwohl hat sich der Bedarf für einige Anpassungen gezeigt. Zum einen ist die Gewichtung der Indikatoren im Soziallastenausgleich den tatsächlichen Gegebenheiten anzupassen. Festgestellt wurde zum anderen, dass in den verschiedenen Gefässen des Lastenausgleichs unterschiedlich grosse Anteile der überdurchschnittlichen Lasten abgegolten werden. Hier ist eine aus inhaltlicher Sicht erklärbare Verteilung der Gelder auf die verschiedenen Gefässe zu prüfen.

Im Rahmen dieser Teilrevision werden diejenigen Massnahmen des Wirkungsberichtes umgesetzt, die notwendig sind, um den Luzerner Finanzausgleich zu stabilisieren. Zudem werden Änderungen am FAG ohne zusätzliche Komplexität oder finanzielle Verschiebungen zwischen den Gemeinden vorgenommen. Ein Beispiel dazu ist der Rechtsmittelweg. Alle anderen Massnahmen, die sich aus dem Wirkungsbericht zum Finanzausgleich ergeben, sollen darauf aufbauend zeitlich nachgelagert angegangen werden. Unser Rat plant, eine Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes zu erarbeiten. Diese soll zeitnah gestartet und voraussichtlich per 2030 umgesetzt werden.

Unser Rat hat den Wirkungsbericht Finanzausgleich am 14. November 2023 verabschiedet. Ihr Rat hat vom Wirkungsbericht am 18. März 2024 in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen und unserem Rat folgende vier Bemerkungen überwiesen ([Luzerner Kantonsblatt Nr. 12](#) vom 23. März 2024, S. 888 f.).

1. Allgemein

Der Planungsbericht über die demografieabhängige Langfristperspektive der öffentlichen Finanzen soll vor der Totalrevision des Finanzausgleichs im Kantonsrat verabschiedet werden.

2. S. 36 ff., Verbleibquote zusätzlicher Steuereinnahmen

Der Unterschied der Verbleibquote bei den Gebergemeinden und bei den Nehmergemeinden ist zu gross. Das heutige System ergibt zu wenig Anreize, die finanzielle Situation zu verbessern. Die Anreize und Schwelleneffekte sind in der nächsten Totalrevision zu korrigieren.

3. S. 39 f., Bemessungsgrundlage

Im Hinblick auf die Totalrevision des Gesetzes über den Finanzausgleich (FAG, SRL Nr. 610) ist zu überprüfen, wie Gewinne, Dividendenerträge etc. aus Gemeindewerken und Ähnlichem, inklusive der ausgelagerten Betriebe, in die Bemessungsgrundlage des Ressourcenpotentials eingeschlossen werden und wie Regelungen dazu aussehen könnten.

4. S. 67

Die Massnahmen 1 bis 6 (Seite 67) des Wirkungsberichtes sind entsprechend in der Verordnung über den Finanzausgleich (FAV, SRL Nr. 611) und im Gesetz über den Finanzausgleich (FAG, SRL Nr. 610) verbindlich anzupassen.

Mit der vorliegenden Teilrevision sollen die Massnahmen 3 (Verhältnis Lastenausgleich – Ressourcenausgleich) und 5 (Vereinheitlichung der Abschöpfung) gemäss Bemerkung 4. zur Seite 67 verbindlich umgesetzt werden. Die restlichen Massnahmen sollen im Rahmen der Totalrevision adressiert werden.

1.5.1.3 Wirkungsbericht AFR18

Mit der [Motion M 613](#) von Ludwig Peyer vom 1. Dezember 2014 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. Im Rahmen der Aufgaben- und Finanzreform 18 (AFR18; [Botschaft B 145](#) vom 16. Oktober 2018) wurden rund 270 Aufgaben beider Staatsebenen auf Handlungsbedarf untersucht. In der Hauptsache wurden die Aufgaben und die Finanzierungsregelung im Wasserbau geändert und ein ausgewogener Kostenteiler im Volksschulbereich eingeführt. Der Grossteil der Änderungen wurde in einem Mantelerlass zusammengeführt und im Jahr 2020 in Kraft gesetzt. Mit der Verabschiedung der Botschaft zur AFR18 wurde für das Jahr 2024 ein Wirkungsbericht in Aussicht gestellt.

Der nun erstellte Wirkungsbericht zur Aufgaben- und Finanzreform 18 (vgl. [Planungsbericht B 14](#) vom 21. November 2023) 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 Kan-

ton und Gemeinden hat einzelne Zielkonflikte, aber aus Sicht unseres Rates keinen grundlegenden Änderungsbedarf gezeigt. Infolge tieferer Ausgaben Erwartung im Bereich Wasserbau werden Ausgleichszahlungen an die Gemeinden erfolgen.

Die AFR18 enthielt insbesondere zwei Änderungen zum Luzerner Finanzausgleich: Neu teilen sich der Kanton und die Gebergemeinden die Finanzierung des Ressourcenausgleichs im Verhältnis 47:53. Daneben wurden Anpassungen in der Dotierung jener Lastenausgleichsgefässe vorgenommen, in denen es durch die Reform zu einer stärkeren kantonalen Finanzierung oder einem höheren Kostenteiler des Kantons gekommen ist. Dies weil es in diesen Bereichen durch eine stärkere Zentralisierung zu weniger übermässigen kommunalen Lasten kommt, die mit dem Lastenausgleich abgedeckt werden müssen. Der Wirkungsbericht zur AFR18 hat in Bezug auf den Luzerner Finanzausgleich aufgezeigt, dass durch das deutlich gewachsene Steuersubstrat und aufgrund der gestiegenen Unterschiede zwischen Gemeinden eine Mehrbelastung für Gebergemeinden und den Kanton resultiert hat.

Unser Rat hat den Wirkungsbericht AFR18 am 21. November 2023 verabschiedet. Ihr Rat hat vom Wirkungsbericht am 18. März 2024 in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen und unserem Rat vier Bemerkungen überwiesen, wobei folgende beiden Bemerkungen den Finanzausgleich betreffen ([Luzerner Kantonsblatt Nr. 12](#) vom 23. März 2024, S. 890 f.):

1. Allgemein

Die Regierung wird aufgefordert, zusammen mit den Gemeinden einen Entwicklungsbericht Kanton-Gemeinden 2025 zu erstellen, welcher die Entwicklung der Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden in Vergangenheit und Zukunft über alle Aufgabenbereiche aufzeigt. Auf Basis dieses Berichts sollen Massnahmen definiert werden, welche in die Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes oder allenfalls weitere Gesetzesrevisionen einfließen. In diesem Entwicklungsbericht mit Massnahmenplan, der bis spätestens Mitte 2025 vorliegen muss, sind auch die im Wirkungsbericht AFR18 aufgezeigten finanziellen Differenzen zwischen Kanton und Gemeinden zu berücksichtigen.

2. Allgemein

Die Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes ist umgehend an die Hand zu nehmen, wobei die Erkenntnisse aus dem Entwicklungsbericht 2025 zu berücksichtigen sind.

Die vorstehenden Bemerkungen betreffen die vorliegende Teilrevision nicht direkt, sondern zielen primär auf die darauffolgende Totalrevision.

1.5.2 Quantitative Einordnung

Seitens Gemeinden wurde der Wunsch geäussert, die Veränderungen der grössten Entwicklungen gesammelt zu quantifizieren. Dazu wurden insbesondere die folgenden Grundlagen geschaffen: Zum einen stellen die Anhänge 9 und 10 die Veränderungen der durch die wichtigsten Entwicklungen der aktuellen Zeit für die Gesamtheit der Gemeinden und den Kanton dar. Die Tabelle stützt sich dabei auf die Methode aus der Vernehmlassungsbotschaft. Die darin enthaltenen Werte wurden, wo möglich, aktualisiert. Dazu werden Werte eingesetzt, die bei der Erarbeitung der vorliegenden Botschaft verwendet wurden (vgl. Tab. 32). Hinzuweisen ist zudem auf Kapitel 5.4, in dem die finanziellen Auswirkungen der vorliegenden Teilrevision auf den Kanton sowie auf die Gebergemeinden dargelegt sind. Es hat sich diesbezüglich in verschiedenen Arbeiten rund um die Finanzen von Kanton und Gemeinden gezeigt, dass Bedarf für eine vertiefte Evaluation der beiden Haushalte besteht. Dieser Punkt wird mit dem

von Ihrem Rat geforderten ergänzenden Bericht erfüllt werden (vgl. Bemerkung 1 zum [Planungsbericht B 14](#) vom 21. November 2023; vorstehend Kap. 1.5.1.3).

2 Entwicklungsmöglichkeiten des Luzerner Finanzausgleichs

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wie den vorstehend erläuterten Entwicklungen im Finanzausgleich begegnet werden kann. Um zu bestimmen, welche Anpassungen am Luzerner Finanzausgleich unser Rat vorschlagen soll, ist die Projektgruppe in den nachfolgend dargestellten fünf Schritten vorgegangen. Die Ergebnisse der einzelnen Schritte sind dem Anhang 6 zu entnehmen.

Schritte	Thema	Beschrieb	Anhang 6
1. Schritt	Definition von Zielen und Handlungsmassnahmen	Um den Vorgaben einer systematischen Prüfung verschiedener Alternativen zu entsprechen, wurden in einem 1. Schritt für jedes Hauptproblem mögliche Ziele und Handlungsmassnahmen abgeleitet.	S. 75 f.
2. Schritt	Einordnung der Handlungsmassnahmen	In einem 2. Schritt wurden die identifizierten Handlungsmassnahmen anhand von vier Kriterien eingeordnet. Um entscheiden zu können, welche Handlungsmassnahmen bevorzugt werden sollen, wurden Anforderungen an die Handlungsmassnahmen definiert.	S. 76 ff.
3. Schritt	Selektion der Handlungsmassnahmen	Mithilfe der Einordnung und der Anforderungen aus dem 2. Schritt konnte schliesslich festgestellt werden, welche Handlungsmassnahmen vertieft überprüft werden sollten und welche im Gegenzug verworfen werden.	S. 79 ff.
4. Schritt	Kombination der Handlungsmassnahmen zur Option 1 und 2	Nach der vertieften Prüfung einzelner Handlungsmassnahmen wurden einzelne Massnahmen unterschiedlich miteinander zu einer Option 1 und einer Option 2 kombiniert. Die beiden Optionen wurden im Anschluss detailliert evaluiert.	S. 81 f.
5. Schritt	Wahl einer Option	Schliesslich erfolgte die Wahl einer Option, die unser Rat mit der vorliegenden Botschaft empfiehlt.	S. 83

Tab. 1: Vorgehensweise zur Eruierung der Anpassungen für den Finanzausgleich

Wichtig hierzu ist, dass die Lösungssuche zunächst ergebnisoffen erfolgt ist. Ziel war es, die Lösungsfindung und die dabei getroffenen Entscheide zu dokumentieren.

Das vorstehend beschriebene Vorgehen hat zwei Optionen hervorgebracht, die kurz zusammengefasst die folgenden Anpassungen am Ressourcen- und Lastenausgleich vorsehen würden:

Option 1: Begrenzung des Wachstums

- Ressourcenausgleich:
 - Begrenzung des jährlichen Zuwachses des Mittelbedarfs des Ressourcenausgleichs auf 10 Prozent.
 - Abschöpfung: Vollständige Vereinheitlichung der Abschöpfungsraten.
- Lastenausgleich:
 - Jährliches Wachstum des Lastenausgleichs gemäss Teuerung (2 %; wie bisher).

- Verknüpfung Ressourcenausgleich und Lastenausgleich: aufgehoben.
- Infrastrukturlastenausgleich: Der heute zu tief dotierte Infrastrukturlastenausgleich wird erhöht.

Option 2: Gezielte Finanzierung der zusätzlich benötigten Mittel

- Ressourcenausgleich:
 - Jährliches Wachstum von maximal 5 Prozent.
 - Abschöpfung: Im Grundsatz verbleiben die Abschöpfungsraten im heute geltenden Rahmen. Aber: Die im Vergleich zu heute zusätzlich benötigten Mittel im Ressourcenausgleich werden nur durch Gemeinden finanziert, deren Ressourcenpotenzial mehr als 5 Prozent wächst.
- Lastenausgleich:
 - Jährliches Wachstum des Lastenausgleichs gemäss Teuerung (2 %; wie bisher).
 - Verknüpfung Ressourcenausgleich und Lastenausgleich: aufgehoben.
 - Infrastrukturlastenausgleich: Die Abschöpfungsraten blieben im Kern unverändert. Entsprechend drängt sich keine Veränderung auf.

Unser Rat schlägt Ihrem Rat vor, im Rahmen der vorliegenden Teilrevision die Option 1 – ergänzt durch eine Untergrenze der Mindestausstattung – umzusetzen. Die Details zur Anpassung des Luzerner Finanzausgleichs gemäss Option 1 werden im nachstehenden Kapitel 3 erläutert. Mit der Option 1 werden die wichtigsten der identifizierten Hauptprobleme adressiert. Die Option 2 wird vor allem deshalb nicht zur Umsetzung empfohlen, weil die zweistufige Abschöpfung verschiedene Sprungeffekte schaffen würde. Damit wäre eine Gleichbehandlung der Gebergemeinden nicht mehr sichergestellt.

3 Anpassung des Luzerner Finanzausgleichs

In diesem Kapitel werden die Anpassungen des Luzerner Finanzausgleichs dargestellt, die unser Rat gestützt auf die vorstehenden Ausführungen und gestützt auf das Vernehmlassungsergebnis (Kap. 6) vorschlägt. Nachfolgend gibt es einen Überblick über die Anpassungen (Kap. 3.1). Anschliessend werden die dahinterliegenden Überlegungen im Einzelnen dargestellt (Kap. 3.2 und 3.3).

3.1 Überblick Anpassungen

Zusammengefasst sollen die folgenden Anpassungen vorgenommen werden:

- Ressourcenausgleich:
 - Begrenzung des jährlichen Wachstums des Ressourcenausgleichs auf 10 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. (Dieses Wachstum entspricht einem Anstieg des Ressourcenausgleichs von 46 % von 2025 bis 2029). Die prozentuale Mindestausstattung wird so dynamisch festgelegt. Bei den zu erwartenden Veränderungen gilt eine Untergrenze von 76,4 Prozent (d. h. tiefer als 76,4 % kann die dynamische Entwicklung nicht sein). Es ist sichergestellt, dass die Gemeinden in absoluten Zahlen nicht schlechter gestellt werden können als im heutigen System.
 - Abschöpfung: Vollständige Vereinheitlichung der Abschöpfungsraten.
- Lastenausgleich:
 - Jährliches Wachstum des Lastenausgleichs wie bisher gemäss Teuerung (Annahme: 2 %).
 - Verknüpfung Ressourcenausgleich und Lastenausgleich: aufgehoben.
 - Infrastrukturlastenausgleich: Der Infrastrukturlastenausgleich wird um acht Millionen Franken erhöht.

Die vorstehend genannten Anpassungen haben im Vergleich zur Vernehmlassungsbotschaft vom 19. Dezember 2023 bis auf den Erhöhungsbetrag im Infrastrukturlastenausgleich (+8 Mio. Fr. anstatt +6 Mio. Fr.) keinerlei Änderungen erfahren. Das Vorgehen und der aktuelle Handlungsbedarf für eine Teilrevision des FAG wurden von den Vernehmlassungsteilnehmenden fast ausnahmslos anerkannt und das vorgeschlagene Modell insgesamt unterstützt. Die Antwortenden befürworteten auch das gewählte Vorgehen mit einer raschen Teilrevision und einer fundierten, gut geplanten Totalrevision im Anschluss an die Teilrevision. Weitergehende Ausführungen zum Vernehmlassungsergebnis sind dem Kapitel 6 zu entnehmen.

3.2 Ressourcenausgleich

3.2.1 Begrenzung des jährlichen Wachstums

Um ein übermässiges Wachstum im Ressourcenausgleich zu verhindern, schlägt unser Rat vor, das Wachstum des Ressourcenausgleichs nach oben hin zu begrenzen. Wenn die Grenze zum Tragen kommt, steigen zwar die Geldbeträge, die umverteilt werden, das Wachstum wird aber geringer als ohne Eingriff in das System. Das führt dazu, dass die prozentuale Mindestausstattung trotz deutlich höherer Umverteilungsmasse sinkt. Im Rahmen der Erarbeitung der Vernehmlassungsbotschaft wurden verschiedene Wachstumsobergrenzen für den Ressourcenausgleich geprüft und berechnet (Wachstumsobergrenzen von 5 %, 7 % oder 10 %). Zudem wurde analysiert, wie sich diese Obergrenze auf die Höhe des vertikalen sowie horizontalen Ressourcenausgleichs auswirkt und wie sich die prozentuale Mindestausstattung dabei verändert. Nachstehende Tabelle (Tab. 2) zeigt diese Werte für die drei Szenarien des Ressourcenausgleichs (siehe Kap. 1.1.1).

Szenario 1				
<i>in Mio. Fr.</i>	2025	2026	2027	2028
Ressourcenausgleich ohne Reform	130	147	174	203
Mindestausstattung ohne Reform	86,4 %	86,4 %	86,4 %	86,4 %
RA-Wachstum max. 5 %	130	137	144	151
Mindestausstattung bei 5 %	86,4 %	85,2 %	82,9 %	80,7 %
RA-Wachstum max. 7 %	130	139	149	160
Mindestausstattung bei 7 %	86,4 %	85,4 %	83,5 %	81,7 %
RA-Wachstum max. 10 %	130	143	158	174
Mindestausstattung bei 10 %	86,4 %	85,9 %	84,6 %	83,3 %
Szenario 2 (–20 %)				
<i>in Mio. Fr.</i>	2025	2026	2027	2028
Ressourcenausgleich ohne Reform	130	143	165	187
Mindestausstattung ohne Reform	86,4 %	86,4 %	86,4 %	86,4 %
RA-Wachstum max. 5 %	130	137	144	151
Mindestausstattung bei 5 %	86,4 %	85,7 %	83,9 %	82,2 %
RA-Wachstum max. 7 %	130	139	149	160
Mindestausstattung bei 7 %	86,4 %	85,9 %	84,5 %	83,3 %
RA-Wachstum max. 10 %	130	143	158	174
Mindestausstattung bei 10 %	86,4 %	86,4 %	85,6 %	84,9 %
Szenario 3 (+20 %)				
<i>in Mio. Fr.</i>	2025	2026	2027	2028
Ressourcenausgleich ohne Reform	130	151	182	219
Mindestausstattung ohne Reform	86,4 %	86,4 %	86,4 %	86,4 %
RA-Wachstum max. 5 %	130	137	144	151
Mindestausstattung bei 5 %	86,4 %	84,7 %	81,9 %	79,1 %

RA-Wachstum max. 7 %	130	139	149	160
Mindestausstattung bei 7 %	86,4 %	85,0 %	82,5 %	80,2 %
RA-Wachstum max. 10 %	130	143	158	174
Mindestausstattung bei 10 %	86,4 %	85,5 %	83,6 %	81,7 %

Tab. 2: Übersicht mögliche Wachstumsgrenzen Ressourcenausgleich (in Mio. Fr.)

Seit Einführung des Finanzausgleichs im Jahr 2003 betrug das mittlere jährliche Wachstum des Ressourcenausgleichs (exkl. Besitzstand) 2,3 Prozent. In den letzten fünf Jahren (2020 bis 2025) betrug das mittlere jährliche Wachstum des Ressourcenausgleichs (exkl. Besitzstand) 8,15 Prozent. Unser Rat schlägt aufbauend auf einer Empfehlung der paritätisch zusammengestellten Projektorganisation vor, das mittlere jährliche Wachstum des Ressourcenausgleichs (exkl. Besitzstand) nun auf 10 Prozent zu begrenzen. Dieser Prozentsatz stellt einen Ausgleich der verschiedenen Interessen dar: Während für Zahler des Ressourcenausgleichs (Gebergemeinden und den Kanton) ein geringeres Wachstum von Vorteil ist, profitieren Empfängergemeinden naturgemäss von einem höheren Wachstum. Wird die Wachstumsrate zu tief festgelegt, nimmt die Ungleichheit zwischen den Gemeinden zu stark zu. Wird die Wachstumsrate dagegen zu hoch angesetzt, kommt es zu einer zu starken Steigerung der umverteilten Mittel, wodurch das System nicht stabilisiert werden kann. Das vorgeschlagene Wachstum von 10 Prozent stellt sicher, dass die Mittel stärker als bisher ansteigen, das Wachstum jedoch auf ein noch immer substantielles, aber nachhaltiges Mass beschränkt bleibt.

Das festgelegte maximale Wachstum des Ressourcenausgleichs von jährlich 10 Prozent wird von zwei Absicherungsmechanismen begleitet: Erstens gilt eine Untergrenze der prozentualen Mindestausstattung von 76,4 Prozent. Zweitens wird die prozentuale Mindestausstattung wieder bis auf maximal 86,4 Prozent erhöht, wenn die Umverteilung im Ressourcenausgleich in absoluten Beträgen abnehmen sollte, weil die Gemeinden sinkende Steuererträge aufweisen. Damit ist sichergestellt, dass die Gemeinden nicht schlechter gestellt werden können als vor der Teilrevision.

Die neue Berechnungsweise der Mindestausstattung sowie die Absicherungsmechanismen werden im Anhang 7 erläutert. Die finanziellen Auswirkungen des Reformvorschlags sind in Kapitel 5 beschrieben (inkl. einiger Beispiele zu einzelnen Gemeinden).

3.2.2 Vollständige Vereinheitlichung der Abschöpfungsraten

Finanzstarke Gemeinden leisten Beiträge an den Abbau der finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden (horizontaler Finanzausgleich). Diese Beiträge werden von dem Betrag an berechnet, der 86,4 Prozent des mittleren kantonalen Ressourcenpotenzials pro Einwohner und Einwohnerin übersteigt.

Aktuell sieht § 7 Absatz 3 FAG drei Abstufungen für den Grundbeitrag vor, wobei jeweils ein Beitragssatz für die ersten 400 Franken und für jeden weiteren Franken gilt:

1. deutlich reduzierte Beitragssätze für das Hauptzentrum (Stadt Luzern),
2. reduzierte Beitragssätze für die Regionalzentren,
3. die Grundbeitragssätze für die übrigen Gemeinden.

Die Beitragssätze sind degressiv ausgestaltet, das heisst, sie sind für die ersten 400 Franken höher als für jeden weiteren Franken.

Mit der Vereinheitlichung der Abschöpfung ist sichergestellt, dass alle Gebergemeinden gleich behandelt werden. Dies unabhängig davon, ob sie bereits auf einem hohen Level sind oder gegenüber den bereits sehr starken Gemeinden aufholen. Zudem ist sichergestellt, dass

es keinen Unterschied ergibt, ob Gemeinden mit oder ohne Zentrumslasten Veränderungen in Bezug auf ihre Finanzkraft erleben. Das heisst, es ist explizit nicht geplant, die gesetzlichen Grundlagen auf einzelne Gemeinden zu individualisieren, sondern es soll eine ganzheitliche, allgemein stimmige Lösung gesichert werden. Diese würde auch für weitere oder andere Entwicklungen passend sein. Die Vereinheitlichung der Abschöpfungsraten ist zudem im Gesamtsystem des Luzerner Finanzausgleichs zu betrachten. Das heisst insbesondere, dass eine Anpassung des Infrastrukturlastenausgleichs vorzunehmen ist. Dies, weil im aktuellen System ein Teil des Infrastrukturlastenausgleichs in Form von unterschiedlichen Abschöpfungsraten im Ressourcenausgleich gewährt wird (vgl. Kap. 3.3).

3.3 Lastenausgleich

3.3.1 Jährliches Wachstum gemäss Teuerung

Bereits heute ist in § 11 Absatz 1 [FAG](#) festgehalten, dass die Mittel, die für den topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich aufgewendet werden, gegenüber dem Vorjahr real nicht gesenkt werden. Damit erhöht sich der Lastenausgleich jährlich im Minimum um die Teuerungsrate. Diese Regel bleibt weiterhin unverändert bestehen. Damit sind die Empfängergemeinden des Lastenausgleichs vor Kürzungen der kantonalen Zahlungen geschützt. Zudem ist im Wirkungsbericht 2023 zum Finanzausgleich evaluiert worden, ob sich der Anteil der überdurchschnittlichen Kosten, die durch den Lastenausgleich aufgefangen werden, verändert hat. Die überdurchschnittlichen Kosten werden im Finanzausgleich 2023 mit ungefähr 38 Prozent abgegolten. Im Vergleich zur Evaluierung im Wirkungsbericht 2013, als derselbe Anteil 37 Prozent betragen hatte, haben sich somit keine massgeblichen Veränderungen ergeben.

3.3.2 Aufhebung Verknüpfung Lastenausgleich und Ressourcenausgleich

Aufgrund des vorstehend beschriebenen Systemmangels (Kap. 1.1.2.2) und der dadurch verursachten absehbaren Entwicklung des Lastenausgleichs soll die Verknüpfung des Lastenausgleichs mit dem Ressourcenausgleich aufgehoben werden. Der Lastenausgleich hat somit fortan nicht mehr mindestens 50 Prozent der Mittel für die Mindestausstattung des Ressourcenausgleichs zu betragen (vgl. § 11 Abs. 1 [FAG](#)).

3.3.3 Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs

Die vollständige Vereinheitlichung der Abschöpfungsraten (Kap. 3.2.2) führt dazu, dass diejenigen Zentrumsgemeinden, die von den erleichterten Abschöpfungssätzen profitiert hatten, stärker abgeschöpft werden. Um eine stimmige Anpassung des Systems sicherzustellen, ist der Infrastrukturlastenausgleich zu erhöhen. Zu klären ist, um wie viel er erhöht werden soll. Dabei bestehen mehrere Ansatzpunkte:

- Bei der Einführung der Entlastung im Jahr 2009 durch die erleichterte Abschöpfung für Gemeinden mit Zentrumslasten wurde der Infrastrukturlastenausgleich um 5,9 Millionen Franken reduziert. Dies hat dem damaligen Wert der Entlastung im Ressourcenausgleich durch die erleichterte Abschöpfung entsprochen.¹¹
- Der Wert der Entlastung durch die erleichterte Abschöpfung ist mit steigendem Ressourcenausgleich gestiegen: 5,9 Millionen Franken (2009), 7,9 Millionen Franken (2014), 6,9 Millionen Franken (2018), 8,5 Millionen Franken (2020). Weil der Ressourcenausgleich weiterhin ansteigt, nimmt auch der Wert der erleichterten Abschöpfung zu: Für den Ressourcenausgleich 2025 beträgt der Wert der Entlastung 8,7 Millionen Franken und für das Jahr 2026 gemäss Prognosen 10,6 Millionen Franken.

¹¹ Vgl. dazu die Berechnung der Entlastung im [Planungsbericht B 97](#), S. 15.

In früheren Jahren ist die Vereinheitlichung der Abschöpfung der Gebergemeinden jeweils daran gescheitert, dass die dazu notwendige Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs eine einseitige Belastung des Kantons verursacht hätte. Dies hätte nur dann verhindert werden können, wenn die Erhöhung im Infrastrukturlastenausgleich mit einer Reduktion anderer Lastenausgleichsgefässe einhergegangen wäre. Unser Rat ist der Ansicht, dass andere Lastenausgleichsgefässe nicht reduziert werden sollten, auch wenn damit für den Kanton einseitige Kostenfolgen entstehen. Wir sind der Meinung, dass nur so eine Lösung in Bezug auf den Infrastrukturlastenausgleich gefunden werden kann. Der Infrastrukturlastenausgleich soll daher um acht Millionen Franken erhöht werden. Die Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs wird auch für die Folgejahre gesichert. Das heisst, der Infrastrukturlastenausgleich darf vom Regierungsrat real nicht gesenkt werden. Dies im Unterschied zu den anderen Gefässen des Lastenausgleichs, bei welchen der Regierungsrat die Dotierung gemäss § 11 Absatz 2 [FAG](#) bestimmen kann.

Die Vertretung der Stadt Luzern hatte im Rahmen der Projektarbeiten festgehalten, dass aus ihrer Sicht eine Anpassung mindestens in der Höhe notwendig sei, die erforderlich wäre, um das System in einer Betrachtung bis 2029 neutral umzustellen. Sie erwarte zudem, dass die aus ihrer Sicht derzeit zu tief abgegoltenen Zentrumslasten, welche die Stadt für den ganzen Kanton erbringe, besser aufgefangen werden. Dazu sei der Gegenwert des Vorteils der reduzierten und degressiven Abschöpfung gemäss Prognosen für den Ressourcenausgleich der Jahre 2025–2029 heranzuziehen (unter Berücksichtigung des Anteils am Infrastrukturlastenausgleich, welcher der Stadt Luzern zufällt [75 %]). Dies würde dazu führen, dass der Infrastrukturlastenausgleich gemäss eigenen Berechnungen um 17,7 Millionen Franken angehoben werden sollte.

Die übrigen Vertretungen der Gemeinden, die in der paritätischen Projektgruppe mitgewirkt hatten, erachteten die Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs um den Betrag von 10,6 Millionen Franken als angemessen. Damit würde der Infrastrukturlastenausgleich um denjenigen Betrag erhöht, der dem Gegenwert des Vorteils der degressiven und reduzierten Abschöpfung der Stadt Luzern für den Ressourcenausgleich 2026 entspricht. Dieser Erhöhungsbetrag würde berücksichtigen, dass die Stadt Luzern durch das Wachstum ihres Ressourcenpotenzials entlastet werde, jedoch durch die Anpassungen im Lastenausgleich Einbussen erleide. Die Summe von 10,6 Millionen Franken habe daher eine sachlich begründbare Basis und sei politisch mehrheitsfähig; auch die Stadt Luzern wäre mit diesem Kompromiss einverstanden gewesen. Aus Sicht unseres Rates lagen die seitens Gemeinden gemachten Vorschläge jedoch zu hoch (vgl. dazu nachfolgend). Daher wurde im Rahmen der Projektsteuerung über den Kompromissvorschlag des Kantons in der Höhe von acht Millionen Franken befunden. Die ebenfalls paritätische Projektsteuerung konnte schliesslich zwischen der Vertretung des Kantons und derjenigen der Gemeinden einen Kompromiss bei einem Erhöhungsbetrag von acht Millionen Franken erzielen. Damit liegt der Erhöhungsbetrag im Vergleich zur Vernehmlassungsbotschaft (+6 Mio. Fr.) um zwei Millionen Franken höher.

Unser Rat ist der Ansicht, dass der Vorschlag der Stadt Luzern eine zu starke Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs vorsieht. Die von der Stadt Luzern geforderte Erhöhung käme einer grundlegend neuen Gewichtung der Zentrumslasten gleich. Eine solche wäre aber nur im Rahmen einer Totalrevision zu prüfen. Dies insbesondere auch deshalb, weil die Stadt Luzern namhaftes Ertragswachstum verzeichnen kann. Eine zu starke Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs würde vor diesem Hintergrund eine einzelne Gemeinde bevorteilen und

wäre problematisch in Bezug auf das Gesamtgefüge innerhalb der Gemeinden. Im Hinblick auf den historischen Kontext, in dem nie beabsichtigt war, einen Zentrumslastenausgleich in der seitens der Stadt Luzern geforderten Höhe zu leisten, und im Hinblick auf die einseitige Mehrbelastung für den Kanton erachten wir eine Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs um acht Millionen Franken als angemessen. Zudem wird nicht angestrebt, dass die Stadt Luzern mit der Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs durch eine Massnahme einseitig bevorteilt wird, in dem sie von einer Erhöhung profitiert, die über einen Ausgleich der hier vereinheitlichten Abschöpfung der Gebergemeinden hinausgeht. Unser Rat begrüsst somit die von der paritätischen Projektsteuerung mehrheitlich unterstützte Kompromisslösung.

4 Weitere Revisionspunkte

4.1 Beiträge für Zusammenarbeitsprojekte

4.1.1 Aktuelle Situation

Mit der Revision des Finanzausgleichsgesetzes per 1. Januar 2013 wurde nebst den Beiträgen für Gemeindefusionen auch die Möglichkeit geschaffen, innovative Projekte, die im Interesse mehrerer Gemeinden liegen und der Zusammenarbeit von Gemeinden dienen, finanziell zu unterstützen. Der Regierungsrat kann zu diesem Zweck Gemeinden oder regionalen Entwicklungsträgern im Rahmen der verfügbaren Mittel Beiträge zusprechen, insbesondere für die Planung und Umsetzung von Organisationsprojekten zur Vereinfachung der interkommunalen Zusammenarbeit. Die rechtlichen Grundlagen dazu finden sich in § 13e [FAG](#).

Im [Planungsbericht B 27](#) über die Regionalentwicklung im Kanton Luzern vom 19. Januar 2016 wurde konkretisiert, dass die Beiträge an überkommunale Zusammenarbeitsprojekte nur unter der Voraussetzung gesprochen werden sollen, dass konkrete Projekte von den beteiligten Gemeinden nicht aus eigener Kraft angestossen werden können und die Projekte sich grundsätzlich dazu eignen, strukturelle Vereinfachungen zu erzielen oder später in einen Fusionsprozess überführt beziehungsweise weiterentwickelt werden können. Unterstützungswürdige Zusammenarbeitsprojekte sollen beziehungsweise müssten in jedem Fall die Effizienz der operativen Verwaltungstätigkeit steigern. Aus der bisherigen Praxis ergibt sich zudem, dass Beiträge nicht für übergeordnete Projekte mit eher koordinativem Charakter, sondern nur für thematisch klar definierte Projekte vergeben werden. Die Projekte müssen sich auch klar von Aufgaben abgrenzen, die zum Tagesgeschäft der Gemeinden gehören.

Finanzielle Mittel zur Unterstützung von Zusammenarbeitsbeiträgen standen erstmals im Jahr 2015 zur Verfügung. Zunächst waren im Aufgaben- und Finanzplan jährlich 200'000 Franken dafür vorgesehen. Der Betrag wurde später aus den nachfolgend erläuterten Gründen in mehreren Schritten gekürzt. Derzeit sind jährlich 50'000 Franken eingeplant.

Bis Mitte 2023 wurden insgesamt zwölf Gesuche um entsprechende Beiträge eingereicht. Eines wurde von den Gesuchstellern zurückgezogen. Eines wurde nicht behandelt, nachdem das Geschäft von den Gemeinden sistiert wurde. Ein weiteres wurde nicht behandelt, weil die Vorprüfung ergab, dass die Antragsteller nicht beitragsberechtigt waren. Vier lehnte unser Rat ab und fünf unterstützte er. Gründe für ablehnende Entscheide waren etwa ein zu wenig konkreter Projektinhalt, ein zu geringes kantonales Interesse oder der fehlende Innovationsgehalt. Die folgende Tabelle zeigt die Beiträge auf, die bislang gesprochen wurden.

Projekt	Gemeinden	Jahr	Beitrag (Fr.)
GICT (Gemeindeverband IT-Zusammenarbeit)	Emmen, Kriens	2016	40'000
Optimierung überkommunale Schulrauminfrastruktur	Geuensee, Knutwil, Mauensee, Oberkich, Schenkön und Sursee	2016	20'000
«Alter(n) bewegt» – Altersleitbild Planungsregion Sursee	Büron, Eich, Geuensee, Grosswangen, Hildisrieden, Knutwil, Mauensee, Neuenkirch, Nottwil, Oberkirch, Schenkön, Schlierbach, Sempach, Sursee und Triengen	2017	20'000
eUmzugLUAgglo	Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Luzern, Megggen, Malter, Adligenswil, Rothenburg	2018	30'000
Ultrahochbreitbandversorgung Luzern West	Altbüron, Doppleschwand, Egolzwil, Entlebuch, Ettiswil, Escholzmatt-Marbach, Fischbach, Flühli, Grossdietwil, Hasle, Hergiswil, Menznau, Pfaffnau, Romoos, Ruswil, Schüpfheim, Schötz, Ufhusen, Werthenstein, Willisau, Wolhusen, Zell	2022	50'000
Total			160'000

Tab. 3: Ausgerichtete Beiträge für Zusammenarbeitsprojekte

4.1.2 Beurteilung

Die Beiträge für Zusammenarbeit konnten sich bislang nicht als wesentliches Unterstützungsinstrument bewähren. Dies hat unter anderem damit zu tun, dass die Abgrenzung von «normaler», alltäglicher Zusammenarbeit bei Gemeinden (bspw. bei gemeinsamen Sozialdiensten, Musikschulen, Spitex usw.) zu «innovativen» Leuchtturm-Projekten im Sinne des Finanzausgleichsgesetzes im Einzelfall sehr schwierig ist. Auch ist davon auszugehen, dass bei den bisher ausgerichteten Beiträgen eher ein Mitnahmeeffekt gewirkt hat – die unterstützten Projekte kamen allesamt zustande, bevor der entsprechende Beitrag des Kantons zugesagt wurde. Zudem ist das Unterstützungsgefäss eher schwerfällig ausgestaltet. Die Gesuche werden vom Justiz- und Sicherheitsdepartement bearbeitet und müssen dem Verband Luzerner Gemeinden (VLG) und dem Finanzdepartement zur Beurteilung vorgelegt werden, ehe sie unserem Rat zur Entscheidung vorgelegt werden. Angesichts der eher geringen Beträge ist ein Entscheid auf Stufe Regierungsrat in diesem Fall nicht sachgerecht.

4.1.3 Neue Kompetenzregelung für die Beiträge für Zusammenarbeitsprojekte

Im Rahmen der Arbeiten zum Wirkungsbericht Finanzausgleich wurde gestützt auf obige Beurteilung beschlossen, den Prozess der Vergabe von Beiträgen für Zusammenarbeitsprojekte aus dem Finanzausgleich zu überprüfen. Es wurde festgehalten, dass die Beiträge aus inhaltlicher Sicht unterstützenswert sind – Kanton und Gemeinden profitieren von einer verbesserten Zusammenarbeit der Gemeinden untereinander. Das Instrument ist aber im Vergleich zu den anderen besonderen Beiträgen gemäss § 12 FAG (Fusions- und Sonderbeiträge) weniger bedeutend. Zudem ist der Prozess der Gesuchsbehandlung nicht sachgerecht.

Das Finanzausgleichsgesetz und die Verordnung über den Finanzausgleich (FAV) vom 3. Dezember 2002 (SRL Nr. 611) sind deshalb so anzupassen, dass Beiträge für Zusammenarbeitsprojekte in alleiniger Kompetenz des Justiz- und Sicherheitsdepartementes vergeben werden können. An der Höhe der Beiträge soll sich nichts ändern – es werden weiterhin 50'000 Franken pro Jahr in den AFP aufgenommen.

4.2 Festsetzung der Beiträge

Im Rahmen der AFR18 wurde das [FAG](#) revidiert. In der Folge kam es zu mehreren gerichtlichen Auseinandersetzungen zwischen dem Kanton und einzelnen Gemeinden über die Frage, welche gesetzlichen Bestimmungen im Verfügungszeitpunkt angewendet werden dürfen bzw. müssen. Gestützt auf das Urteil [7H 21 82](#) des Kantonsgerichtes vom 1. Dezember 2021 und um derartige Auseinandersetzungen bei dieser und künftigen Teilrevisionen zu vermeiden, ist im FAG explizit zu regeln, welche gesetzlichen Bestimmungen im Verfügungszeitpunkt angewendet werden sollen.

Konkret soll Folgendes bestimmt werden: Für die Finanzausgleichsverfügungen, welche gemäss § 17 Absatz 1 [FAG](#), jeweils bis zum 30. Juni des dem Bezugsjahr vorangehenden Jahres vom Finanzdepartement zu erlassen sind, sollen diejenigen gesetzlichen Bestimmungen verwendet werden, welche im Bezugsjahr in Kraft sind. Das heisst zum Beispiel, dass die Berechnung der Finanzausgleichsbeiträge für das Bezugsjahr 2026 bis zum 30. Juni 2025 zu erfolgen hat und dabei die gesetzlichen Bestimmungen Anwendung finden, die im Bezugsjahr 2026 in Kraft sind. Die Verfügungen über die Finanzausgleichsbeiträge entfalten ihre Rechtswirkung jedoch erst im Bezugsjahr selbst. Folglich ist es angezeigt, dass die Berechnungen der Finanzausgleichsbeiträge nach den im Bezugsjahr geltenden Bestimmungen erfolgen. Indem die Finanzausgleichsbeiträge bis zum 30. Juni des dem Bezugsjahr vorangehenden Jahres verfügt werden, können die Gemeinden diese für ihre Budgetierung berücksichtigen. Würde die Berechnung und Verfügung der Finanzausgleichsbeiträge erst am 1. Januar des Bezugsjahres erfolgen, wäre dies den Gemeinden nicht möglich.

Der neue § 17 [FAG](#) soll voraussichtlich per 1. Juni 2025 in Kraft treten, damit die Beiträge bereits nach den Bestimmungen der Teilrevision festgesetzt werden können. Die übrigen Bestimmungen, die im Rahmen der vorliegenden Teilrevision angepasst werden, sollen erst per 1. Januar 2026 in Kraft treten. Das Inkrafttreten der materiell-rechtlichen Änderungen per 1. Januar 2026 ist deshalb sinnvoll, weil dadurch innerhalb eines Bezugsjahres (1. Januar bis 31. Dezember) nicht mehrere verschiedene Berechnungsregelungen für den Finanzausgleich Geltung erhalten. Zudem wurden die materiell-rechtlichen Änderungen des Finanzausgleichs auch in der Vergangenheit stets per 1. Januar in Kraft gesetzt. Diese Praxis soll aufrechterhalten werden.

4.3 Rechtsmittelweg

4.3.1 Ausgangslage

Im Rahmen einer allgemeinen Regierungs- und Verwaltungsreform ist im Kanton Luzern per 1. Januar 1997 ein neues Rechtsmittelsystem eingeführt worden (vgl. Botschaft B 174 des Regierungsrates vom 24. Mai 1994 zu den Entwürfen von Änderungen der Staatsverfassung, des Organisationsgesetzes und verschiedener damit zusammenhängender Gesetzesänderungen, einer Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege mit verschiedenen weiteren Gesetzesänderungen, einer Änderung der Geschäftsordnung für den Grossen Rat). Das Ziel der damaligen Neugestaltung des Organisationsrechts war, die Handlungsfähigkeit des Regierungsrates als Kollegialbehörde zu steigern und ihn in seiner bisherigen Funktion als Rechtsmittelbehörde zu entlasten. Künftig sollte vom Regierungsrat als Rechtsmittelbehörde weitestgehend abgesehen werden. Zudem sollte die Rechtsmittelordnung einfach und einheitlich und der Instanzenzug möglichst kurz sein. Seit dem 1. Januar 1997 basiert daher das kantonale Rechtsmittelsystem auf dem Konzept, dass in kantonalrechtlichen Angelegenheiten als *Regelfall* die Verwaltungsbeschwerde an das sachlich zuständige Departement und gegen Beschwerdeentscheide die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Kantonsgericht möglich ist

(vgl. Botschaft B 174 vom 24.05.1994). Es wurde jedoch damals darauf verzichtet, diesen Regelfall im Gesetz über den Finanzausgleich ([FAG](#)) zu normieren. In diesem Bereich war weiterhin ausschliesslich die Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat möglich. Der Finanzausgleich wurde als politisch zu würdigender Ausgleichsmechanismus betrachtet, bei dem zahlreiche Ermessensentscheide zu treffen sind. Entsprechend war sowohl im ehemaligen Gesetz über den direkten Finanzausgleich vom 22. Juni 1987 als auch im totalrevidierten Gesetz über den Finanzausgleich (FAG) vom 5. März 2002 die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Kantonsgericht ausgeschlossen. Das einzige Rechtsmittel gegen die Verfügungen des zuständigen Departementes¹² war die Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat. Auch nach Umsetzung der Rechtsweggarantie im Jahr 2009 (im Zuge der eidgenössischen Justizreform, welche am 12. März 2000 von den Stimmberechtigten gutgeheissen wurde) wurde auf eine Änderung dieser Rechtsmittelbestimmung verzichtet. Begründet wurde dies damit, dass das FAG ein hochpolitisches Gesetz sei, bei dem es um das Zusammenspiel unter den Gemeinden sowie zwischen den Gemeinden und dem Kanton gehe. Die darin vorgesehenen Verfügungen sollten daher nicht gerichtlich angefochten werden können. Der Regierungsrat war damals der Ansicht, dass es sich bei diesen Verfügungen um *actes de gouvernement* handelt, weshalb weiterhin der Regierungsrat als höchste innerkantonale Rechtsmittelinstanz vorzusehen sei.¹³

Mit [Urteil 2C 761/2012](#) vom 12. April 2013 (sog. «Fall Reiden») hat das Bundesgericht festgehalten, dass die kantonale Rechtsmittelordnung vor Artikel 86 des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) nicht standhalte und dass der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit Verweis auf die Rechtsweggarantie unzulässig sei. Bei der Festlegung der jährlichen Finanzausgleichsleistungen handle es sich nicht um einen vorwiegend politischen Entscheid, bei dem die Kantone auf eine oberste gerichtliche Instanz verzichten dürften. Die Finanzausgleichsleistungen würden nicht nach politischer Zweckmässigkeit (Ermessen) gewährt, sondern gemäss den konkreten gesetzlichen Vorgaben im FAG und in der FAV berechnet und vom Departement verfügt. Diese Entscheide seien daher justiziabel und unterlägen der Kontrolle durch ein kantonales Gericht.

Der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Rechtsmittelentscheide des Regierungsrates in Sachen innerkantonalen Finanzausgleich – wie es § 18 [FAG](#) damals noch vorsah – war aufgrund des Urteils des Bundesgerichts ab dem 12. April 2013 nicht mehr zulässig, und das FAG musste im Nachgang entsprechend angepasst werden. Unser Rat unterbreitete Ihrem Rat daher mit [Botschaft B 144](#) vom 16. Oktober 2018 den Entwurf einer Änderung des FAG. Er führte aus, dass aufgrund des Urteils des Bundesgerichts die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nur noch im Bereich der besonderen Beiträge – mit Ausnahme der Pro-Kopf-Beiträge bei Fusionen – ausgeschlossen sei.¹⁴

Seit dem 1. Januar 2020 lautet § 18 [FAG](#) wie folgt:

§ 18 *Rechtsmittel*

¹Die Verfügungen und Beschwerdeentscheide des zuständigen Departementes können mit Verwaltungsbeschwerde angefochten werden.

¹² Nach Einführung des neuen Finanzausgleichsgesetzes war zunächst das Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD) zuständig. Von 2009 bis Ende 2011 lag die Zuständigkeit beim Finanzdepartement (FD). Von 2012 bis Ende 2015 lag diese wieder beim JSD. Per 2016 gab es einen erneuten Wechsel. Seither liegt die Zuständigkeit beim FD.

¹³ Vgl. [Botschaft B 34](#) vom 27. November 2007 zum Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege und damit zusammenhängender Änderung weiterer Erlasse

¹⁴ Vgl. [Botschaft B 28](#) vom 27. Januar 2012

²Gegen Entscheide des Regierungsrates über die Zusprennung von Sonderbeiträgen, Zusatzbeiträgen und Beiträgen für die Zusammenarbeit von Gemeinden ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgeschlossen.

Heute können Finanzausgleichsverfügungen des Departementes mit Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat angefochten werden. Der Entscheid des Regierungsrates kann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Kantonsgericht Luzern weitergezogen werden. Gegen das Urteil des Kantonsgerichts kann beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheit erhoben werden. Die heutige Rechtsmittelregelung im Bereich des Finanzausgleichs stimmt nicht mit der kantonal normierten Rechtsmittelordnung überein, wonach vom Regierungsrat als Rechtsmittelbehörde weitestgehend abzusehen ist und der Instanzenzug möglichst kurz sein soll.

In Bezug auf die Neuregelung des Rechtsmittelweges sind folgende Verfügungsarten zu unterscheiden:

1. Verfügungen über die jährlichen Finanzausgleichsleistungen nach § 17 [FAG](#).
2. Verfügungen über die besonderen Beiträge nach §§ 12 ff. [FAG](#).
3. Verfügungen nach [FAV](#).

4.3.2 Rechtsmittelweg bei den jährlichen Finanzausgleichsleistungen (§ 17 FAG)

Im Rahmen der Anpassung des FAG an die Rechtsweggarantie wurde nicht erörtert oder diskutiert, ob der Rechtsmittelweg über den Regierungsrat nach wie vor angebracht ist oder nicht. Aus der [Botschaft B 144](#) vom 18. Oktober 2018 ergibt sich dazu nichts. Anscheinend wurde damals primär Wert daraufgelegt, den vom Bundesgericht gerügten Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde aufzuheben.

Seither sind verschiedene Beschwerden gegen Finanzausgleichsverfügungen eingegangen, die teilweise auch an das Kantonsgericht weitergezogen worden sind. Gestützt auf die Erfahrungen aus diesen Verfahren kommt unser Rat zum Schluss, dass die heutige Rechtsmittelregelung im Bereich des Finanzausgleichs nicht mit der kantonal normierten Rechtsmittelordnung übereinstimmt, wonach vom Regierungsrat als Rechtsmittelbehörde weitestgehend abzusehen ist. Nachdem das Bundesgericht entschieden hat, dass die Festlegung der jährlichen Finanzausgleichsleistungen kein politischer Entscheid sei, ist ein Festhalten am Regierungsrat als Rechtsmittelinstanz nicht mehr gerechtfertigt.

Die politische Rolle im Bereich des Finanzausgleichs kommt dem Regierungsrat bei den wiederkehrenden Wirkungsberichten und anschliessenden Gesetzesrevisionen zuteil, nicht aber bei der Verfügung der jährlichen Finanzausgleichszahlungen. Die Berechnungen für die Finanzausgleichsleistungen beruhen auf statistisch erhobenen Daten und mittels vorgegebener Formeln. Die Verfügung erfolgt wie bereits erwähnt weitestgehend ohne Begründung. Diese Tatsachen sprechen für eine Änderung des Rechtsmittelwegs. Vorgeschlagen wird das Einspracheverfahren beim verfügenden Departement mit folgendem Instanzenweg:

Verfügung Finanzdepartement → Einsprache Finanzdepartement → Verwaltungsgerichtsbeschwerde Kantonsgericht → Beschwerde Bundesgericht

Dieses Verfahren eignet sich für Spezialgebiete des kantonalen Rechts und zwar insbesondere in jenen Fällen, in welchen der erstinstanzliche Entscheid als Formularentscheid ohne Begründung ergeht.¹⁵ Dies trifft auf die Finanzausgleichsverfügungen zu – diese werden den Gemeinden in Form eines berechneten Betrages basierend auf den gesetzlich vorgeschriebenen Formeln und ohne weitere Begründung zugestellt. Es handelt sich dabei also im Prinzip um eine rein «technische» Verfügung ohne politischen Ermessensspielraum.

Diese vorgeschlagene Änderung führt nicht nur seitens Kanton zu einem geeigneteren und mit dem Rechtsmittelsystem kongruenteren Rechtsmittelweg, sondern auch für die Gemeinden zu einem einfacheren Verfahren. Im Einspracheverfahren wird zudem kein Kostenvorschuss fällig.

4.3.3 Rechtsmittelweg bei der Zusprechung von Sonderbeiträgen, Zusatzbeiträgen und Beiträgen für die Zusammenarbeit von Gemeinden (§ 12 FAG)

Gegen Entscheide des Regierungsrates über die Zusprechung von Sonderbeiträgen, Zusatzbeiträgen und Beiträgen für die Zusammenarbeit von Gemeinden war bis anhin die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgeschlossen (vgl. § 18 Abs. 2 [FAG](#)). Dies soll beibehalten werden. Neu wird der Entscheid über Beiträge für die Zusammenarbeit von Gemeinden in die Kompetenz des Justiz- und Sicherheitsdepartementes fallen (vgl. Kap. 4.1). Trotz Kompetenzänderung soll auch bezüglich der vorgenannten Beiträge der Rechtsmittelweg ausgeschlossen bleiben. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement entscheidet somit abschliessend über die Beiträge für die Zusammenarbeit von Gemeinden.

4.3.4 Rechtsmittelweg bei Verfügungen nach FAV

Neben den Verfügungen über die Finanzausgleichsleistungen erlässt das für die Finanzaufsicht Gemeinden zuständige Departementssekretariat des Finanzdepartementes (FDDS) Verfügungen nach § 3 Absatz 2 [FAV](#) (richtige Verbuchung der für die Berechnung des Ressourcenpotenzials benötigten Ertragsquellen) oder Anhang 6 FAV (Gewinne aus der Veräusserung von Liegenschaften oder anderer Anlagen des Finanzvermögens). Bei derartigen Verfügungen gilt weiterhin der ordentliche Rechtsmittelweg.

5 Finanzielle Auswirkungen

Im Folgenden sind die Auswirkungen der Anpassungen des Finanzausgleichs im engeren Sinn beschrieben. Die weiteren Revisionspunkte (vgl. Kap. 4) haben keine direkten finanziellen Folgen und sind daher hier nicht einzeln aufgeführt. Die Kapitel 5.1, 5.2 und 5.3 zeigen die Veränderungen in Bezug auf die Wirkung der vorgelegten Revision. Kapitel 5.4 stellt die gleichen Informationen auf eine Art dar, die einen Vergleich des Einflusses auf den Kanton und die Gesamtheit der Gemeinden ermöglicht. Kapitel 5.5 zieht ein Fazit dazu.

5.1 Ressourcenausgleich

Die vorgestellten Anpassungen am System des Luzerner Finanzausgleichs (Option 1, vgl. Kap. 3) stabilisieren das System. Gleichwohl wird es aber zu einem massgeblichen Anstieg der umverteilten Mittel kommen. Das heisst, es wird deutlich mehr Geld an die Empfängergemeinden fliessen. Die Abbildung unten (Abb. 12) zeigt die Entwicklung des Ressourcenausgleichs. In Schwarz ist die Entwicklung des Ressourcenausgleichs ohne Anpassung der ge-

¹⁵ Vgl. Dies entspricht dem sogenannten «Sonderfall 2», vgl. Botschaft B 174 vom 24. Mai 1994

setzunglichen Grundlagen für drei Szenarien dargestellt. Die grauen Linien entsprechen der Entwicklung des Ressourcenausgleichs bei drei Optionen zur Eingrenzung des jährlichen Wachstums von 5, 7 und 10 Prozent (auf Basis des Szenarios 1).

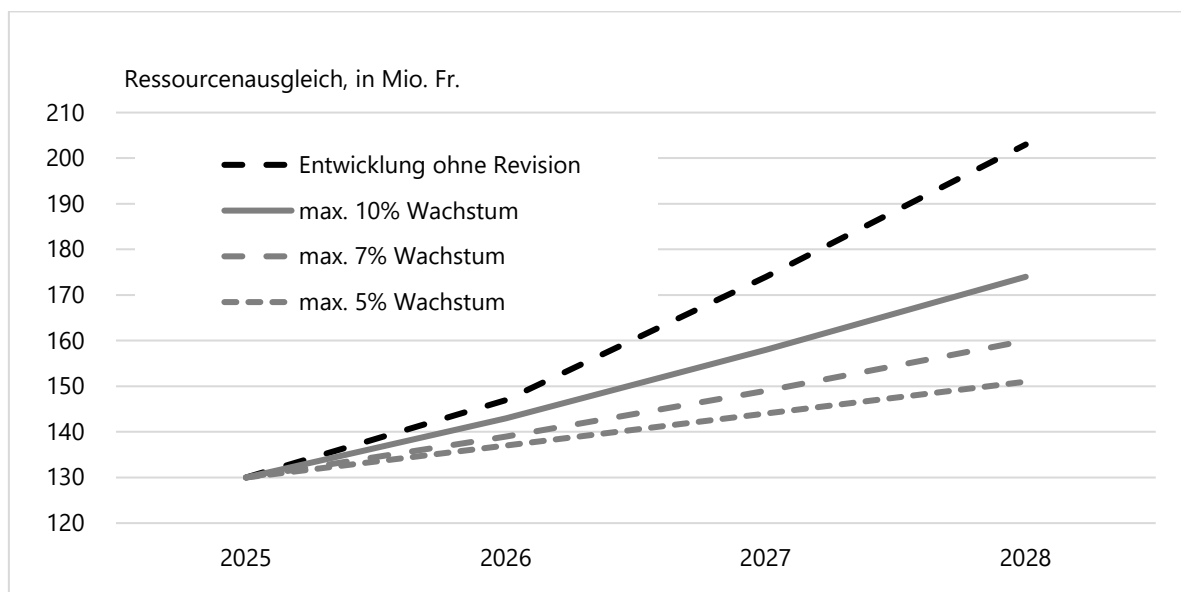


Abb. 12: Entwicklung Ressourcenausgleich unter Szenario 1 ohne Revision und mit Revision bei unterschiedlichen Wachstumsbeschränkungen

In Anbetracht der Bedeutung des Luzerner Finanzausgleichs für Gemeinden ist es nachvollziehbar, dass die Ankündigung der Teilrevision trotz relativ umfassender Kommunikation einige Unsicherheiten hervorgerufen hat. Eine davon ist, dass befürchtet wird, Gemeinden seien nach der Revision nicht mehr in der Lage, die ihnen aufgetragenen öffentlichen Leistungen zu erbringen. Modellrechnungen (Annahme: einheitliche Abschöpfung, Wachstum im Ressourcenausgleich von 10 %, Szenario 1) bestätigen, dass bei den Gebergemeinden im Ressourcenausgleich nur die Stadt Luzern und die Stadt Kriens stärker belastet werden als heute. Durch die stark gestiegene Steuerkraft werden die beiden Gemeinden aber auch danach in tragbarem Rahmen belastet. Untenstehende Abbildung (vgl. Abb. 13) zeigt dazu die Differenz der Belastung der Gebergemeinden im Jahr 2025 unter dem aktuellen System zur Belastung im Jahr 2028 mit den vorgeschlagenen Änderungen. Die Differenz ist gemessen in Steuereinheiten, um einen Vergleich zwischen den Gemeinden zu erleichtern. Die Zahlen in absoluten Frankenbeträgen finden sich in Anhang 8.

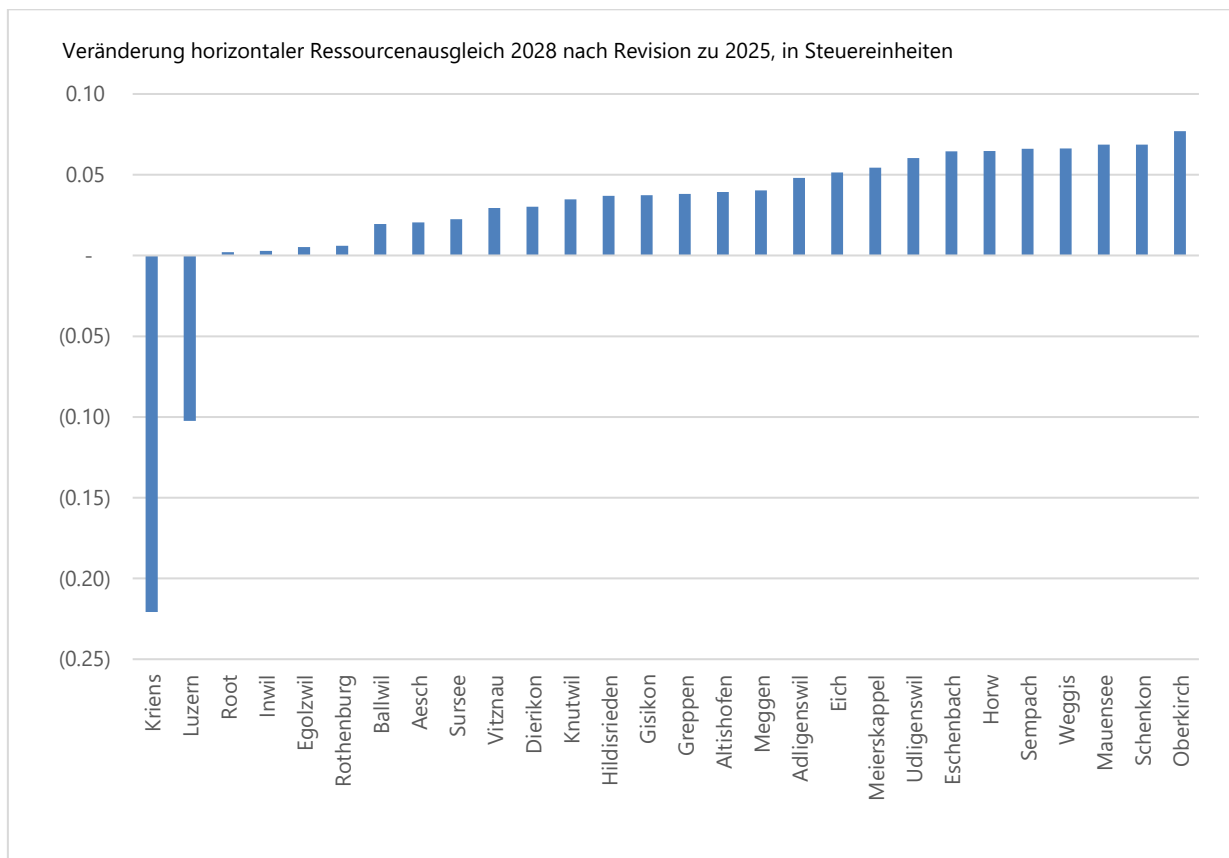


Abb. 13: Veränderung horizontaler Ressourcenausgleich 2025 (ohne Reform) zu 2028 (mit Reform), Szenario 1

Für die Gebergemeinden bestätigt sich so die Zielgerichtetheit der vorgeschlagenen Systemanpassung. Hingegen tritt eine neue Frage auf: Aus Sicht des Systems ist die Entlastung einiger der stärksten Gebergemeinden unproblematisch. Nachdem geteilte Verantwortung der Gebergemeinden für sie oft höhere Beträge ohne eigenes Zutun bedeutet hatte, führt das Gleiche nun zu einer Entlastung, nachdem die Lasten verstärkt durch die Städte Luzern und Kriens getragen werden. Aber: Teilweise werden Gebergemeinden um mehr als 0,05 Steuereinheiten entlastet. Das könnte in Steuerfusssenkungen münden. Daher stellt sich die Frage, ob dies politisch als opportun eingeschätzt wird. Die Frage wird noch deutlicher, wenn die Differenz zwischen der Belastung unter dem alten Modell zur Belastung der Gebergemeinden im neuen Modell betrachtet wird (vgl. Abb. 14 unten). Dort wird sichtbar, dass die stärksten Gemeinden durch die Revision am stärksten profitieren (sie wären ansonsten unberechtigterweise am stärksten belastet worden). Zu nennen ist, dass einige Gemeinden links in der Grafik durch die Revision belastet werden, wenn die Situation 2028 unter dem vorgeschlagenen Modell mit jener ohne Änderung der gesetzlichen Grundlagen im Jahr 2028 verglichen wird. Grund dafür ist – wie zum Beispiel im Fall der Gemeinde Oberkirch –, dass ohne Anpassung der gesetzlichen Grundlagen die Grenze zur Gebergemeinde nicht mehr erreicht worden wäre. Mit Anpassung dagegen wäre noch ein geringfügiger Beitrag fällig (wenn auch deutlich geringer als noch 2025).

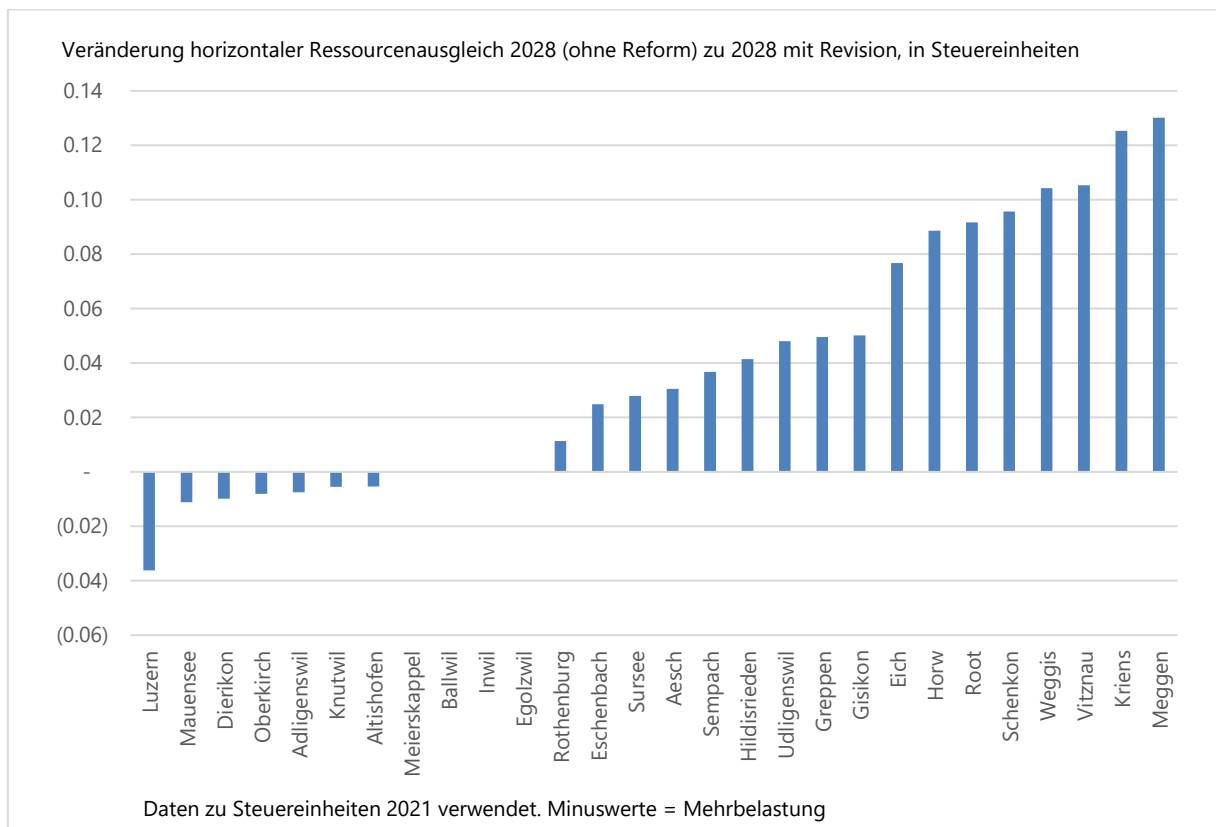


Abb. 14: Delta der Gebergemeinden, Ressourcenausgleich, in Steuereinheiten für das Jahr 2028 (neu) vs. 2028 (bisher), Szenario 1

Seitens der Empfängergemeinden bestätigen sich die bisherigen Annahmen. Sämtliche Empfängergemeinden im Ressourcenausgleich erhalten gemäss den aktuellen Hochrechnungen 2028 unter dem neuen Modell mehr Geld als 2025 unter dem alten Modell. Nachstehende Abbildung (Abb. 15) zeigt dazu die Differenz der Entlastung der Empfängergemeinden im Jahr 2025 unter dem aktuellen System zur Entlastung im Jahr 2028 mit den vorgeschlagenen Änderungen. Die Differenz ist gemessen in Steuereinheiten, um einen Vergleich zwischen den Gemeinden zu erleichtern. Die Gemeinden sind nach der Höhe der so bemessenen zusätzlichen Entlastung geordnet (links, die am wenigsten zusätzlich entlasteten Gemeinden; rechts jene, die am stärksten zusätzlich entlastet werden). Für fast alle Empfängergemeinden zeigen sich zusätzliche Entlastungen in der Höhe von mehr als 0,1 Steuereinheiten. Diese werden in der nachstehenden Grafik (sowie Erläuterungen) ersichtlich.

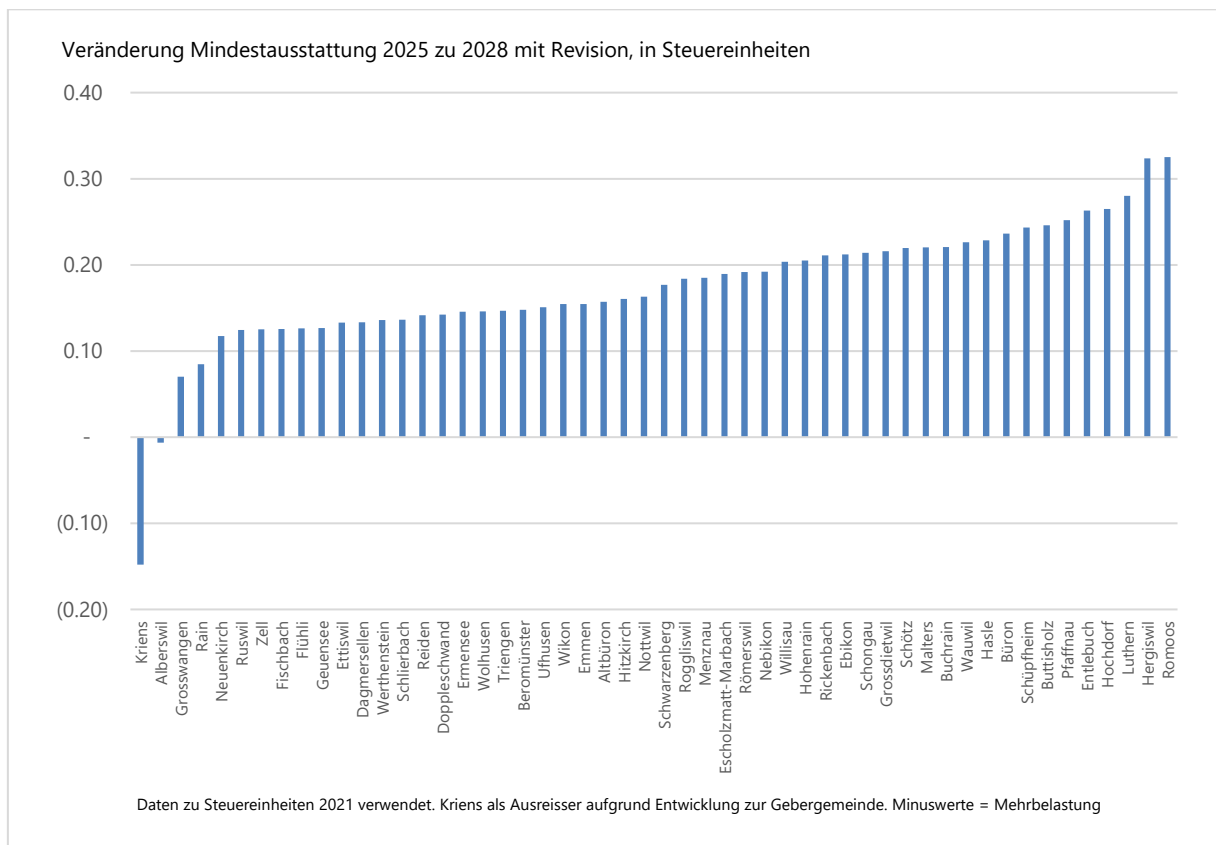


Abb. 15: Delta der Empfängergemeinden (Ressourcenausgleich, Mindestausstattung), Szenario 1

Zahlen mit Werten pro Gemeinde in absoluten Frankenbeträgen sind in Anhang 8 aufgeführt. Für die Hochrechnungen wird für alle Gemeinden ausser Kriens und Luzern das Jahr 2022 fortgeschrieben. Entsprechend zeigt sich bei diesen Gemeinden eine anhaltende Erstarkung im Vergleich zu den übrigen Gemeinden. Das wiederum resultiert in höheren Beiträgen (Root) respektive einem abgeschwächten Anstieg der Transfers (Alberswil). Der Mechanismus ist so beabsichtigt, es wird sich erst in Zukunft mit den tatsächlichen Zahlen zeigen können, ob der nun statisch hochgerechnete Effekt auch in Realität so eintreffen wird.

5.2 Lastenausgleich

In Bezug auf den Lastenausgleich sind drei Anpassungen vorgesehen, welche die folgenden finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden haben:

- Jährliches Wachstum des Lastenausgleichs gemäss Teuerung (bisherige Regelung, 2 % Teuerung angenommen für Modellrechnungen). An der Tatsache, dass der gesamte Lastenausgleich (topografischer und soziodemografischer Lastenausgleich) gegenüber dem Vorjahr real nicht gesenkt werden darf, ändert sich mit dieser Teilrevision nichts. Somit erhöht sich der Lastenausgleich jährlich weiterhin um die Teuerung.
- Aufhebung Verknüpfung Ressourcenausgleich und Lastenausgleich. Indem die Verknüpfung zwischen dem Ressourcenausgleich und dem Lastenausgleich aufgehoben wird, muss der Lastenausgleich nicht mehr zwischen 50 und 100 Prozent des Ressourcenausgleichs betragen (§ 11 Abs. 1 FAG).
- Dotierung Infrastrukturlastenausgleich: Der heute zu tief dotierte Infrastrukturlastenausgleich wird mit der vorliegenden Teilrevision um acht Millionen Franken erhöht.

5.3 Gesamtbetrachtung Finanzausgleich

Zusammenfassend kann was folgt festgehalten werden:

- Alle Empfängergemeinden erhalten gemäss den aktuellen Hochrechnungen im Jahr 2028 unter dem neuen Modell höhere Finanzausgleichsbeiträge als im Jahr 2025 unter dem alten Modell. Die beiden Ausnahmen Alberswil und Egolzwil haben ihren Ursprung darin, dass ihre eigene Dynamik im Ressourcenpotenzial den Revisionseffekt übersteuert (vgl. vorgängige Ausführungen zu Kap. 5.1). Zudem bestehen im Bereich des Bildungslastenausgleichs unterschiedliche Hochrechnungen, welche auf die beiden Gemeinden einen Einfluss haben.¹⁶
- Alle Gebergemeinden – ausser den Städten Kriens und Luzern – leisten gemäss den aktuellen Hochrechnungen im Jahr 2028 unter dem neuen Modell geringere Ressourcenausgleichsbeiträge als im Jahr 2025 unter dem alten Modell.

Nachfolgende Tabelle (vgl. Tab. 4) zeigt die Gesamtbetrachtung der verschiedenen Gefässe des Finanzausgleichs für einige Beispielgemeinden. In Anhang 8 sind die Auswirkungen auf alle einzelnen Gemeinden im Detail aufgeführt (vgl. Tab. 31).

in Fr.	Finanzausgleich 2025		Finanzausgleich 2028, inkl. Reform	
	Zahlung an Gemeinde	Zahlung von Gemeinde	Zahlung an Gemeinde	Zahlung von Gemeinde
Luzern	0	3'767'780	0	18'062'340
Kriens	10'079'419	0	0	5'368'264
Horw	0	9'320'184	0	5'960'034
Buchrain	1'905'446	0	4'519'836	0
Willisau	7'213'540	0	9'685'596	0
Sursee	0	1'192'266	0	149'997
Escholzmatt-Marbach	9'156'340	0	9'755'663	0
Ermensee	448'252	0	745'191	0
Fischbach	1'172'362	0	1'318'573	0
Ufhusen	1'617'796	0	1'795'606	0

Tab. 4: Gesamtbetrachtung Finanzausgleich, Beispielgemeinden

5.4 Finanzielle Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden

Neben der oben dargestellten Wirkung der Reform ist ebenfalls eine Beurteilung nach Staatsebene relevant. Die nachfolgende Tabelle (Tab. 5) zeigt für alle drei Szenarien die kantonale Belastung als Summe der Belastung von Ressourcen- und Lastenausgleich (inkl. Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs um 8 Mio. Fr.). Die übernächste Tabelle (Tab. 6) stellt eine ähnliche Übersicht für die Gebergemeinden dar.

¹⁶ Die Gemeinden Alberswil und Egolzwil erhalten im Finanzausgleich 2025 Beiträge aus dem Bildungslastenausgleich, welche in der Hochrechnung zum Finanzausgleich 2028 im Rahmen der Vernehmlassung noch nicht berücksichtigt waren. Wie auf Seite 6 erläutert, wurde darauf verzichtet, die umfassenden Szenarien und Prognosen unter Verwendung des definitiven Finanzausgleichs 2025 neu zu berechnen.

Beschrieb (in Mio. Fr.)	2025	2026	2027	2028
<u>Werte ohne Revision</u>				
Total Belastung Kanton gem. AFP 2024–2027	135,1	142,0	149,3	-
Total Belastung Kanton Szenario 1	134,1	151,3	178,8	208,8
Total Belastung Kanton Szenario 2	134,1	147,4	169,6	192,9
Total Belastung Kanton Szenario 3	134,1	155,2	188,0	225,1
<u>Werte mit Revision</u>				
Total Belastung Kanton nach Teilrevision	134,1	150,1	159,8	169,9
<u>Differenz nach Revision</u>				
Abweichung zu AFP	-1,0	8,1	10,5	-
Abweichung zu Szenario 1	0,0	-1,2	-19,0	-38,9
Abweichung zu Szenario 2	0,0	2,7	-9,8	-23,0
Abweichung zu Szenario 3	0,0	-5,1	-28,2	-55,2

Tab. 5: Übersicht finanzielle Auswirkung Kanton

Beschrieb (in Mio. Fr.)	2025	2026	2027	2028
<u>Werte ohne Revision</u>				
Horizontaler Ressourcenausgleich Szenario 1	61,3	69,0	81,6	95,3
Horizontaler Ressourcenausgleich Szenario 2	61,3	67,2	77,4	88,0
Horizontaler Ressourcenausgleich Szenario 3	61,3	70,8	85,8	102,7
<u>Werte mit Revision</u>				
Horizontaler Ressourcenausgleich nach Teilrevision	61,3	67,1	74,3	81,9
<u>Differenz nach Revision</u>				
Abweichung zu Szenario 1	0,0	-1,9	-7,3	-13,4
Abweichung zu Szenario 2	0,0	-0,1	-3,1	-6,1
Abweichung zu Szenario 3	0,0	-3,7	-11,5	-20,8

Tab. 6: Übersicht finanzielle Auswirkung Gebergemeinden

5.5 Fazit zu den finanziellen Auswirkungen

Festzuhalten sind schliesslich die folgenden Punkte zur politischen Einordnung im Zusammenhang mit den finanziellen Auswirkungen der Teilrevision:

- Empfängergemeinden: Auch mit dem angepassten Modell werden Empfängergemeinden deutlich mehr Mittel erhalten als das heute der Fall ist. Im Vergleich zu einer Situation ohne Revision wird das Wachstum aber weniger stark ausfallen.
- Gebergemeinden: Auch mit dem angepassten Modell werden Gebergemeinden insgesamt deutlich mehr Mittel beitragen müssen, als das heute der Fall ist. Im Vergleich zu einer Situation ohne Revision wird das Wachstum ihrer gesamten Finanzierungslast aber weniger stark ausfallen. Zudem werden die Mehrmittel durch die Revision anders auf die Gebergemeinden verteilt.
- Kanton: Auch mit dem angepassten Modell wird der Kanton deutlich mehr Geld für den Luzerner Finanzausgleich aufwenden müssen als bisher. Das Wachstum seiner Finanzierungslast wird aber weniger ausgeprägt ausfallen als ohne Revision.

6 Ergebnis der Vernehmlassung

6.1 Allgemein

Das Finanzdepartement führte zum Entwurf einer Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich (FAG Teilrevision 2026) eine Vernehmlassung durch. Insgesamt reichten 62 Gemeinden, der Verband Luzerner Gemeinden (VLG), die Region Luzern West, der Luzerner Gewerkschaftsbund (LGB) sowie die Arbeitsgruppe Berggebiet c/o Solidaritätsfond Luzerner Bergbevölkerung eine Vernehmlassung ein. Von den politischen Parteien ging eine Vernehmlassung der Mitte Kanton Luzern, der FDP Kanton Luzern, der SVP Kanton Luzern, der SP Kanton Luzern, der Grünen Kanton Luzern sowie der GLP Kanton Luzern ein. Total konnten somit 73 Antworten ausgewertet werden. Die wichtigsten Ergebnisse werden im Folgenden zusammengefasst. In den nachfolgenden Tabellen ist eine Übersicht des Vernehmlassungsergebnisses ersichtlich. Die Frage zum konkreten Erhöhungsbetrag des Infrastrukturlastenausgleichs ist separat dargestellt.

Die Vernehmlassungsteilnehmenden unterstützen die Eckpunkte sowie das gewählte Vorgehen (zuerst Teil-, dann Totalrevision) grossmehrheitlich. Kritische Rückmeldungen gab es bei der Begrenzung des Wachstums im Ressourcenausgleich sowie bei der Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs.

Frage	alle		Gemeinden				Gemeinden				Fraktionen	
			Geber		Empfänger		Stadt		Land			
	Ja	Nein	ja	nein	ja	nein	ja	nein	ja	nein	ja	nein
2. Handlungsbedarf	67	6	10	2	46	4	27	2	29	4	6	0
3. Teil- oder Totalrevision	64	8	10	1	43	6	25	2	28	4	6	0
4. Begrenzung Wachstum	36	36	9	3	19	30	15	3	13	19	5	1
5. Einh. Abschöpfung	68	4	11	1	46	3	27	1	30	2	6	0
6. Aufheb. Verknüpfung	69	3	11	1	47	2	19	0	17	1	6	0
7. Erhöh. ILA grs. notwendig	46	25	11	1	26	22	25	1	12	19	6	0
9. Weitere Rev.	68	3	11	1	46	2	28	1	29	2	6	0

Tab. 7: Übersicht Vernehmlassungsergebnis (Fälle mit fehlenden Antworten sind nicht mitgezählt.)

8. Erhöh. ILA ausreichend?	ja	nein	nein, weniger	nein, andere Gründe
alle	23	23	4	21
Gebergemeinden	6	5	1	0
Empfängergemeinden	15	12	3	18
Zentrums-/Achsen Gemeinden	13	12	2	2
Landgemeinden	8	5	2	16
Fraktionen	2	3		1

Tab. 8: Vernehmlassungsergebnis Frage 8 (Erhöhung Infrastrukturlastenausgleich)

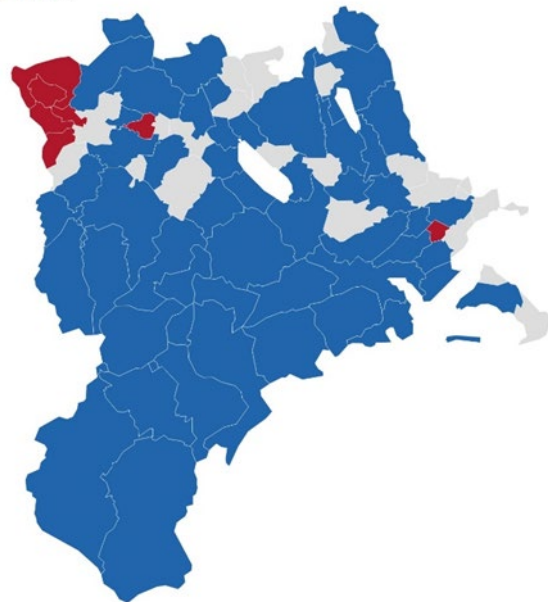
6.2 Gemeinden

Eine überwiegende Mehrheit der Luzerner Gemeinden (56 Ja zu 6 Nein) anerkennen den Handlungsbedarf für die vorliegende Teilrevision. Aufgrund der stark steigenden Steuererträge bei den juristischen Personen müsse die Solidarität zwischen den Gemeinden gesichert

werden. Zudem seien gewisse Revisionspunkte schon seit Längerem bekannt (z. B. die Aufhebung der Verknüpfung zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich) und könnten nun umgesetzt werden. Demgegenüber erachten einige wenige Gemeinden die Teilrevision als unnötige «Schlaufe», welche die dringend notwendige Totalrevision verzögere. Nach Einschätzung einiger der sechs ablehnenden Gemeinden würde die Vorlage zu einer übermässigen Entlastung des Kantons führen.

Handlungsbedarf gegeben?

■ ja ■ nein

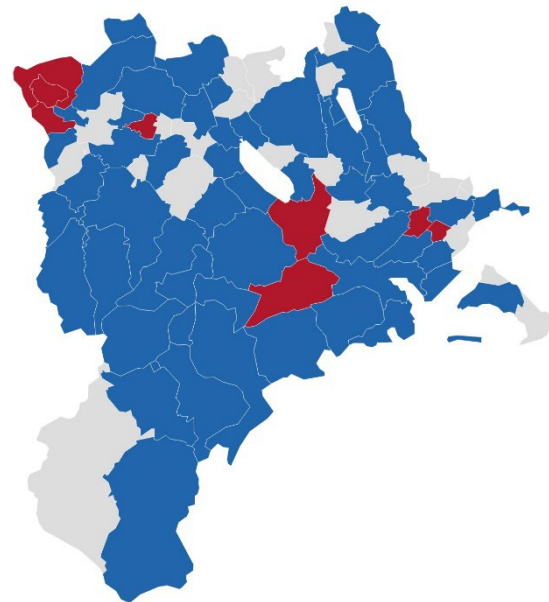


graue Flächen entsprechen Gemeinden ohne Vernehmlassungsantworten hierzu.
Erstellt mit Datawrapper

Abb. 16: Kantonskarte Vernehmlassung Frage 2, Handlungsbedarf

Teilrevision dann Totalrevision

■ ja ■ nein



graue Flächen entsprechen Gemeinden ohne Vernehmlassungsantworten hierzu.
Erstellt mit Datawrapper

Abb. 17: Kantonskarte Vernehmlassung Frage 3, Vorgehen Teil- und Totalrevision

Ebenso wird das gewählte *Vorgehen* – zeitnahe Teilrevision und anschliessende Totalrevision – von einer klaren Mehrheit der Gemeinden unterstützt (53 Ja zu 7 Nein). Die Teilrevision trage zu einer langfristigen Sicherung des Finanzausgleichs bei. Demgegenüber sprechen sich einige wenige Gemeinden für eine sofortige Totalrevision aus.

Die *Wachstumsbegrenzung des Ressourcenausgleichs* auf 10 Prozent wird von 28 Gemeinden befürwortet und von 33 Gemeinden abgelehnt. Dabei zeigt die detaillierte Auswertung folgende Rückmeldungen:

	Ja	Nein, stärkeres Wachstum erlauben	Nein, weniger Wachstum erlauben	Nein, andere Gründe
Gebergemeinden	9	0	2	1
Empfängergemeinden	19	9	1	20
Zentrums-/Achsenge- meinden	15	6	3	5
Landgemeinden	13	3	0	15

Tab. 9: Detailauswertung Vernehmlassung Frage 4 Wachstumsbegrenzung Ressourcenausgleich 10 Prozent

Grafisch lässt sich dieses Ergebnis wie folgt darstellen:

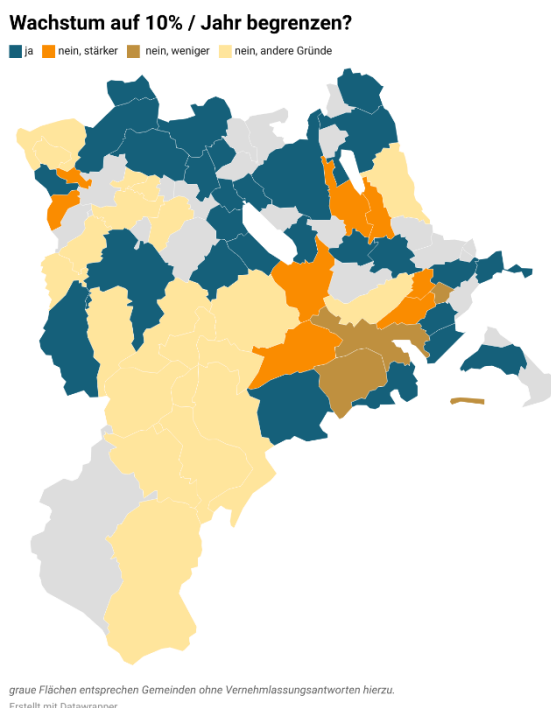


Abb. 18: Kantonskarte Vernehmlassung Frage 4, Begrenzung Wachstum Ressourcenausgleich

Die befürwortenden Gemeinden weisen darauf hin, dass es sich bei der Wachstumsbegrenzung von 10 Prozent um einen in der Projektorganisation ausgehandelten Kompromiss handle. Damit würden die Gebergemeinden nicht zu stark belastet, und die Empfängergemeinden würden angemessen von der positiven Entwicklung der Steuererträge profitieren. Zudem sei die Begrenzung zeitlich befristet und werde im Rahmen der Totalrevision wieder überprüft.

Bei den ablehnenden Gemeinden sind die Ablehnungsgründe zu differenzieren. Mehrere Empfängergemeinden bringen vor, dass ein Wachstum von mehr als zehn Prozent zugelassen werden sollte. Zwei Gebergemeinden melden zurück, dass ein Wachstum von weniger als zehn Prozent angestrebt werden sollte. Diesbezüglich zeigen sich die unterschiedlichen Interessen der Geber- und Empfängergemeinden. Eine Vielzahl der Gemeinden verwies auf die Stellungnahme der Region Luzern West, die ihrerseits auf die Richtplanrevision 2007 und die damit verbundene Y-Strategie verwies (vgl. Kap. 6.3 nachstehend). Mehrere Gemeinden wendeten ein, dass die 10-Prozent-Beschränkung die Schere zwischen den finanzstarken und -schwachen Gemeinden weiter öffne und dadurch zu mehr Ungleichheit zwischen den Gemeinden führe. Dies widerspreche dem Ziel des Finanzausgleichs.

Beinahe ausnahmslos unterstützt wird die *Einführung der einheitlichen Abschöpfung* (57 Ja zu 4 Nein). Dabei handle es sich um eine Pendenz aus dem Wirkungsbericht zum Finanzausgleich (vgl. [Planungsbericht B 13](#) vom 14. November 2023) und stelle eine unsachliche Vermischung zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich dar.

Ebenfalls klar unterstützt wird die *Aufhebung der Verknüpfung des Ressourcen- und Lastenausgleichs* (58 Ja zu 3 Nein). Die Gemeinden verweisen darauf, dass die Verknüpfung weder sachlich noch finanzpolitisch begründbar sei. Auch hierbei handle es sich um eine Pendenz aus dem Wirkungsbericht zum Finanzausgleich, welche erledigt werden könne. Von einer Gemeinde wurde vorgebracht, es sei folgerichtig, dass diejenigen Gemeinden, die übermässige

Lasten hätten, am «Erfolg» des Ressourcenausgleichs profitieren könnten. Eine Entkoppelung dieser beiden Gefässe würde daher abgelehnt.

In Bezug auf die *Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs* wurden den Vernehmlassungsteilnehmenden zwei Fragen unterbreitet. *Erstens* wurde gefragt, ob sie einer Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs grundsätzlich zustimmen würden. *Zweitens* wurde dann gefragt, ob der vorgeschlagene Erhöhungsbetrag von sechs Millionen Franken korrekt sei.

In Bezug auf die zweite Frage zum Infrastrukturlastenausgleich antworteten 37 Gemeinden mit Ja und 23 Gemeinden mit Nein. Detailliert zeigte sich folgendes Bild:

	Ja	Nein
Gebergemeinden	11	1
Empfängergemeinden	26	22
Zentrums-/Achsen-gemeinden	25	1
Landgemeinden	12	19

Tab. 10: Detailauswertung Vernehmlassung Frage Erhöhung Infrastrukturlastenausgleich Grundsatz

Die befürwortenden Gemeinden anerkennen, dass die Einführung der einheitlichen Abschöpfung mit einem finanziellen Ausgleich im Infrastrukturausgleich einherzugehen habe. Diese beiden Massnahmen (einheitliche Abschöpfung und Erhöhung Infrastrukturlastenausgleich) seien untrennbar miteinander verbunden. Die Erhöhung würde sicherstellen, dass die Zentrumslasten angemessen ausgeglichen werden. Demgegenüber bringen mehrere Gemeinden vor, dass die Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs erst im Rahmen der Totalrevision erfolgen sollte. Dadurch könne auch vermieden werden, dass die FAG-Teilrevision zwingend einer Volksabstimmung unterstehe. Einige wenige Gemeinden wenden ein, dass vor einer Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs andere Töpfe wie der Bildungs- und Soziallastenausgleich oder der topografische Lastenausgleich erhöht werden sollten.

In Bezug auf die zweite Frage zum Infrastrukturlastenausgleich antworteten 22 Gemeinden mit Ja und 39 Gemeinden mit Nein. Detailliert zeigte sich folgendes Bild:

	Ja	Nein, mehr als 6 Mio. Fr.	Nein, weniger als 6 Mio. Fr.	Nein, andere Gründe
Gebergemeinden	6	5	1	0
Empfängergemeinden	15	12	3	18
Zentrums-/Achsen-gemeinden	13	12	2	2
Landgemeinden	8	5	2	16

Diejenigen Gemeinden, die eine Erhöhung um mehr als sechs Millionen Franken fordern, nannten oftmals keinen konkreten Erhöhungsbetrag (ausgenommen die Stadt Luzern, die eine Erhöhung um 17 Mio. Fr. forderte, oder die Stadt Kriens, die sich für einen Kompromissbetrag von 11,5 Mio. Fr. aussprach). Die Gemeinden verlangten vielmehr generell eine neuerliche Überprüfung des korrekten Erhöhungsbetrages und hielten fest, dass dieser Betrag höher liegen müsse als bei sechs Millionen Franken. Einige Gemeinden kreuzten an, dass sie aus anderen Gründen gegen die Erhöhung um sechs Millionen Franken seien. Hauptargument dafür war, dass ohne Erhöhung eine obligatorische Volksabstimmung vermieden werden könne.

Die *weiteren Massnahmen*, die im Rahmen der Teilrevision umgesetzt werden sollen (z. B. Anpassung des Rechtsmittelwegs, Vorwirkung, Zusammenarbeitsprojekte), sind unbestritten (57 Ja zu 3 Nein).

6.3 Organisationen

Sämtliche Organisationen (VLG, Region Luzern West, LGB, Arbeitsgruppe Berggebiete) anerkennen den aktuellen *Handlungsbedarf* für eine Teilrevision des FAG und unterstützen das gewählte *Vorgehen* mit einer raschen Teilrevision und einer fundierten, gut geplanten Totalrevision zu einem späteren Zeitpunkt. Überdies werden die *Einführung der einheitlichen Abschöpfung*, die *Aufhebung der Verknüpfung des Ressourcen- und Lastenausgleichs* sowie die *weiteren Revisionspunkte* vollumfänglich befürwortet.

Der VLG sowie der LGB unterstützen die *Wachstumsbegrenzung* im Ressourcenausgleich. Der VLG verweist darauf, dass die Projektorganisation eine Wachstumsbegrenzung von fünf, sieben und zehn Prozent geprüft habe und sich im Sinn eines politischen Kompromisses und im Hinblick auf die Gesamtvorlage auf eine Wachstumsbegrenzung von zehn Prozent geeinigt habe. Diese Begrenzung sei zeitlich befristet und im Rahmen der Totalrevision wieder zu überprüfen.

Die Wachstumsbegrenzung von zehn Prozent wird hingegen von der Region Luzern West sowie der Arbeitsgruppe Berggebiet abgelehnt. Die beiden Organisationen bringen vor, dass mit der Revision des Kantonalen Richtplanes im Jahr 2007 im Kanton Luzern die sogenannte Y-Strategie verankert worden sei. Kern dieser Strategie sei es, das Wachstum im Kanton Luzern (für Arbeiten und Wohnen) in den Gemeinden auf der Y-Achse und den Zentrumsgemeinden schwergewichtig zu fördern. Mit der Teilrevision des Kantonalen Richtplanes im Jahr 2015 sei diese Lenkung beziehungsweise die Beschränkung des Wachstums nochmals verstärkt worden. So seien unter anderem «Auszonungsgemeinden» bezeichnet worden, welche in ihren Gemeinden Grundstücke auszonen mussten. Seit Inkrafttreten des Richtplanes im Jahr 2007 sei den peripheren Gemeinden stets erläutert worden, dass die Nachteile, die sich aus der unterdurchschnittlichen Entwicklung ergeben würden, finanziell via den kantonalen Finanzausgleich ausgeglichen werden. Nun sei die Situation eingetroffen, dass einige wenige Gemeinden sowie der Kanton Luzern stark vom raumplanerisch gewünschten und gesteuerten Wachstumseffekt profitieren würden. Somit sei es nun folgerichtig, dass von diesem Wachstum des Ressourcenpotenzials alle Luzerner Gemeinden profitieren würden. Der Kanton Luzern würde nun jedoch in einer «raschen Übung» das Wachstum des Ressourcenausgleichs begrenzen. Die beiden vorgenannten Organisationen beurteilen dieses Vorgehen als falsch, da es der Y-Achsen-Strategie diametral widersprechen würde. Zudem würden sie einen anderen Lösungsansatz bevorzugen, um die Gebergemeinden des Finanzausgleichs entlasten zu können: Der im Rahmen der AFR 18 eingeführte Teiler bei den Erträgen der Sondersteuern (70 zu 30 zugunsten Kanton Luzern) sei willkürlich, habe viel Unmut und Unverständnis verursacht und solle nun – oder spätestens im Rahmen der Totalrevision – geprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

Die *grundsätzliche Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs* wird vom VLG und vom LGB ebenfalls befürwortet. In Bezug auf den konkreten Erhöhungsbetrag bringt der VLG vor, eine Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs um sechs Millionen Franken sei zu tief, um die Einbussen der Stadt Luzern aufgrund der Einführung der einheitlichen Abschöpfung auszugleichen. Der Betrag von sechs Millionen Franken sei insbesondere wegen der Forderung der Stadt Luzern um eine Erhöhung von 17 Millionen Franken nochmals zu überprüfen. Der LGB

bringt ebenfalls vor, die Mehrbelastung der Zentrums Gemeinden, welche durch die einheitliche Abschöpfung eintrete, müsste besser kompensiert werden. Die Wirtschaftsmotoren des Kantons dürften nicht übermässig belastet werden.

Demgegenüber sprechen sich die Region Luzern West sowie die Arbeitsgruppe Berggebiet dafür aus, dass eine mögliche Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleiches erst im Rahmen der anstehenden Totalrevision des FAG grundlegend zu prüfen und allenfalls umzusetzen sei. Die Region Luzern West sowie die Arbeitsgruppe Berggebiet bringen in Bezug auf den konkreten Erhöhungsbetrag des Infrastrukturlastenausgleichs wiederholt vor, dass die Erhöhung erst im Rahmen der Totalrevision geprüft werden soll. Dadurch könne verhindert werden, dass die Vorlage dem obligatorischen Finanzreferendum unterstellt werden müsse, was das Risiko, welches mit einer Volksabstimmung einhergehe, reduziere. In der Folge könne zudem mit der Totalrevision rascher gestartet werden.

6.4 Politische Parteien

Sämtliche politischen Parteien anerkennen den aktuellen *Handlungsbedarf* für eine Teilrevision des FAG und unterstützen das gewählte *Vorgehen* mit einer raschen Teilrevision und einer fundierten, gut geplanten Totalrevision zu einem späteren Zeitpunkt. Überdies werden *die Einführung der einheitlichen Abschöpfung, die Aufhebung der Verknüpfung des Ressourcen- und Lastenausgleichs* sowie die *weiteren Revisionspunkte* vollumfänglich befürwortet.

Die Wachstumsbegrenzung im Ressourcenausgleich wird – bis auf die GLP – von allen politischen Parteien unterstützt. Die GLP bringt vor, dass die Mindestausstattung den Wert von 86,4 Prozent nicht unterschreiten dürfe. Die Mindestausstattung definiere, wie viel Solidarität zwischen den Gemeinden erwünscht sei. Werde die Mindestausstattung angepasst, müsse dies im Rahmen einer umfassenden politischen Diskussion erfolgen. Demgegenüber betonen die anderen Parteien, dass es sich bei der Wachstumsbegrenzung bei zehn Prozent um einen in der paritätischen Projektorganisation ausgehandelten, zeitlich begrenzten Kompromiss handle. Die Mindestausstattung sei jedoch im Rahmen der Totalrevision zu überprüfen, und es seien in Bezug auf die unterschiedliche Entwicklung der Luzerner Gemeinden geeignete Massnahmen zu treffen.

Die politischen Parteien unterstützen die Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs im Grundsatz. Hinsichtlich der konkreten Erhöhungssumme besteht jedoch keine Einigkeit:

- Die SVP und die Mitte befürworten eine Erhöhung um sechs Millionen Franken. Die Mitte verweist darauf, dass die Stadt Luzern aufgrund ihrer Zentrumsfunktion und Standortattraktivität von Steuereinnahmen der juristischen Personen überproportional profitiere. Die vorgeschlagenen sechs Millionen Franken Erhöhung entsprächen dem ausgehandelten Kompromissvorschlag der Projektgruppe. Eine weitergehende Evaluation des Infrastrukturlastenausgleichs habe im Rahmen der Totalrevision zu erfolgen.
- Die Grünen bringen vor, der Infrastrukturlastenausgleich sei im Vergleich mit den anderen Gefässen des Lastenausgleichs deutlich stärker zu erhöhen. So würden beim topografischen Lastenausgleich circa zwei Drittel der überdurchschnittlichen Lasten ausgeglichen und beim Bildungslastenausgleich vier Fünftel. Beim Infrastrukturlastenausgleich würden derzeit 11 Prozent entschädigt und mit der Erhöhung um sechs Millionen Franken 21 Prozent. Dies sei noch immer zu wenig. Die Zentrumslasten der Stadt Luzern müssten durch den Finanzausgleich angemessen ausgeglichen werden, was bei einer Erhöhung um lediglich sechs Millionen Franken nicht der Fall sei.
- Die FDP erachtet die Erhöhung um sechs Millionen Franken als zu bescheiden und verlangt, dass ein fairer Kompromiss anzustreben sei.

- Die GLP zeigt sich von der Berechnungsbasis (Jahr 2009) nicht überzeugt. Der Erhöhungsbetrag solle sich auf konkrete Berechnungsmodelle und auf die effektiven Mehrkosten beziehen.
- Die SP fordert, dass der konkrete Erhöhungsbetrag nachvollziehbar sein und auf aktuellen Daten beruhen müsse. Die Dotierung des Infrastrukturlastenausgleichs sei substantiell anzuheben. Es sei zu berücksichtigen, dass die Stadt Luzern aufgrund der einheitlichen Abschöpfung erheblich mehr in den Ressourcenausgleich einzubezahlen habe – und dies bei gleichzeitig steigenden Zentrumslasten.

6.5 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungsbotschaft - definitive Botschaft

Die paritätisch zusammengesetzte Projektorganisation sowie unser Rat sind nach Auswertung des Vernehmlassungsergebnisses zum Schluss gekommen, dass folgende Änderungen des FAG, die in der Vernehmlassungsbotschaft bereits enthalten waren, unverändert in die definitive Botschaft zuhanden Ihres Rates übernommen werden sollen:

- In Bezug auf den Ressourcenausgleich:
 - Begrenzung des jährlichen Wachstums des Ressourcenausgleichs auf zehn Prozent gegenüber dem Vorjahr (dies im Sinne eines Kompromisses zwischen tieferem und höherem Wachstum),
 - Einführung der einheitlichen Abschöpfung der Gebergemeinden.
- In Bezug auf den Lastenausgleich:
 - Aufhebung der Verknüpfung zwischen dem Lastenausgleich und dem Ressourcenausgleich.
- Weitere Revisionspunkte wie Anpassung Rechtsmittelweg und Vereinfachung der Zuständigkeiten bei Zusammenarbeitsprojekten.

Zudem hat das Vernehmlassungsergebnis gezeigt, dass eine Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs von den Parteien, vom VLG sowie von einer Mehrheit der Gemeinden im Grundsatz unterstützt wird. Diskutiert wurde dagegen die Höhe der zusätzlichen Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs. Eine Mehrheit der Projektsteuerung sprach sich schliesslich für die Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs um acht Millionen Franken aus. Dies wird damit begründet, dass das Gesamtgleichgewicht zwischen Kanton und Gemeinden, Empfänger- und Gebergemeinden sowie zwischen Begrenzung des Wachstums im Ressourcenausgleich und der Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs mit einer Erhöhung um acht Millionen Franken gewahrt bleibe. Überdies käme die von der Stadt Luzern geforderte Erhöhung einer grundlegend neuen Gewichtung der Zentrumslasten gleich. Eine solche wäre aber nur im Rahmen einer Totalrevision zu prüfen. Dies insbesondere auch deshalb, weil die Stadt Luzern namhaftes Ertragswachstum verzeichnen kann. Eine zu starke Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs würde vor diesem Hintergrund eine einzelne Gemeinde bevorteilen und wäre problematisch in Bezug auf das Gesamtgefüge innerhalb der Gemeinden.

Eine Minderheit der Projektsteuerung sprach sich für eine Erhöhung von mehr als acht Millionen Franken aus. Der – gemäss Minderheitenmeinung bisher unterdotierte – Infrastrukturlastenausgleich solle um denjenigen Betrag erhöht werden, der dem Gegenwert des Vorteils der degressiven und reduzierten Abschöpfung der Stadt Luzern entspreche. Dieser Gegenwert entspreche für den Ressourcenausgleich 2026 10,6 Millionen Franken. Würde man den Ressourcenausgleich der Jahre 2025–2029 heranziehen, entspreche der Gegenwert sogar 17,7 Millionen Franken (gemäss Berechnungen der Stadt Luzern). Mit dem sachlich begründeten Kompromissvorschlag der Gemeindevertretungen in der Projektgruppe von 10,6 Millionen Franken würde der Vereinheitlichung der Abschöpfung im Ressourcenausgleich Rechnung getragen, wenn auch nicht in vollem Ausmass

Unser Rat unterbreitet Ihrem Rat in der vorliegenden Botschaft schliesslich den mehrheitlich unterstützen Kompromissvorschlag der Projektsteuerung, der eine Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs um acht Millionen Franken vorsieht. Damit erfolgt einzig in diesem Punkt eine inhaltliche Anpassung im Vergleich mit der Vernehmlassungsbotschaft.

7 Erlassentwurf im Einzelnen

Gesetz über den Finanzausgleich (FAG; SRL Nr. 610)

§ 5 (Mindestausstattung)

Absatz 1 hält fest, dass den Gemeinden weiterhin jährlich eine einheitliche Mindestausstattung in Prozent des kantonalen Mittels des Ressourcenpotenzials pro Einwohner und Einwohnerin garantiert wird. Bis anhin hat die garantierte Mindestausstattung 86,4 Prozent betragen. Neu berechnet sich der Prozentsatz der Mindestausstattung gemäss *Absatz 2*. In *Absatz 1* bleibt weiterhin geregelt, dass eine Gemeinde im Rahmen des Ressourcenausgleichs dann einen Beitrag erhält, wenn der Ressourcenindex der jeweiligen Gemeinde unter der Mindestausstattung liegt. Als Ressourcenausgleich wird die Differenz zwischen Ressourcenindex und Mindestausstattung vergütet.

Neu wird in *Absatz 2* geregelt, wie sich die Mindestausstattung jährlich berechnet. Diese berechnet sich in einem zweistufigen Verfahren: Zuerst wird der gesamte Ressourcenausgleich sämtlicher Gemeinden unter Verwendung der Mindestausstattung des Vorjahres bzw. des dem Bezugsjahr vorangehenden Jahres berechnet. Anschliessend werden folgende drei Optionen unterschieden, welche unter Buchstabe a bis c normiert sind. Entscheidend ist, ob sich der im ersten Schritt berechnete gesamte Ressourcenausgleich vergrössert oder verringert hat und wie hoch ein allfälliges Wachstum im Vergleich zum Vorjahr ausgefallen ist. Vom gesamten Ressourcenausgleich sämtlicher Gemeinden ist der einzelne Ressourcenausgleich einer Gemeinde zu unterscheiden (vgl. Abs. 1, 2. Satz).

Buchstabe a: Für den Fall, dass der gesamte Ressourcenausgleich gegenüber dem dem Bezugsjahr vorangehenden Jahr gleich hoch bleibt oder um bis zu 10 Prozent wächst, entspricht die Mindestausstattung jener des Vorjahres bzw. des dem Bezugsjahr vorangehenden Jahres.

Buchstabe b: Für den Fall, dass der gesamte Ressourcenausgleich gegenüber dem dem Bezugsjahr vorangehenden Jahr um mehr als 10 Prozent wächst, wird die Mindestausstattung des dem Bezugsjahr vorangehenden Jahres so weit gesenkt, bis ein maximales Wachstum des gesamten Ressourcenausgleichs im Vergleich zum Vorjahr von 10 Prozent erreicht ist. Die Mindestausstattung darf jedoch den Prozentsatz von 76,4 nicht unterschreiten. Damit wird sichergestellt, dass die Ungleichheit der Gemeinden nicht unbeschränkt zunehmen kann. Sobald die Mindestausstattung den Prozentsatz von 76,4 erreicht, besteht keine Obergrenze für das maximale Wachstum des gesamten Ressourcenausgleichs mehr. Somit kann der Ressourcenausgleich auch mehr als 10 Prozent wachsen, damit die Mindestausstattung den Prozentsatz von 76,4 nicht unterschreitet.

Buchstabe c: Für den Fall, dass der gesamte Ressourcenausgleich nicht wächst, sondern sich verringert, erfolgt grundsätzlich keine Kürzung des Ressourcenausgleichs. Dies bedeutet, dass die für den gesamten Ressourcenausgleich zur Verfügung stehenden Mittel jenen des Vorjahres entsprechen. Das gilt jedoch nur solange, als die Mindestausstattung 86,4 Prozent nicht

übersteigt. Sofern die Mindestausstattung 86,4 Prozent übersteigen würde, ist der gesamte Ressourcenausgleich gleichwohl zu kürzen.

Absatz 3 bleibt bis auf eine geringfügige sprachliche Präzisierung unverändert bestehen.

Absatz 4 bleibt unverändert und ermächtigt den Regierungsrat weiterhin, die Einzelheiten der Festlegung der Mindestausstattung zu regeln. Aufgrund der vorliegenden Teilrevision wird unser Rat daher die Verordnung über den Finanzausgleich ([FAV](#)) anpassen und beispielsweise normieren, dass zur Bestimmung des Wachstums des Ressourcenausgleichs der Besitzstand nicht mitberücksichtigt werden soll. Zudem ist die Mindestausstattung auf eine Hundertstelstelle genau zu bestimmen.

§ 7 (Horizontaler Finanzausgleich)

Absatz 1 ist anzupassen, da zukünftig keine fixe Mindestausstattung von 86,4 Prozent mehr garantiert wird. Vielmehr wird diese gemäss dem implementierten Berechnungsmechanismus von § 5 Absatz 2 jährlich neu bestimmt.

Absatz 2 berücksichtigt neu ebenfalls, dass keine fixe Mindestausstattung von 86,4 Prozent mehr besteht. Vielmehr erfolgt ein Verweis auf die Mindestausstattung gemäss § 5. Zudem wird normiert, dass der Beitragssatz einer Gebergemeinde durch den Regierungsrat jährlich festgelegt werden soll. Die heutige Regelung, wonach der Beitrag einer Gemeinde auf 40 Prozent des Ertrags einer Einheit der Gemeindesteuern begrenzt ist, bleibt bestehen. (§ 7 Abs. 6 [FAG](#)). Damit erhalten sehr ressourcenstarke Gebergemeinden weiterhin die Sicherheit, dass ihre Beiträge an den horizontalen Ressourcenausgleich angemessen bleiben und gegen oben nicht unbeschränkt erhöht werden können. Mit der vorliegenden Regelung verbleibt dem Regierungsrat kein Ermessensspielraum, um die Beiträge eigenmächtig zu erhöhen oder zu reduzieren. Vielmehr werden die Berechnungen eindeutig aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen berechnet.

Die *Absätze 3, 4 und 5* sind allesamt zu streichen. Damit werden die beiden Abstufungen bzw. das bisherige degressive Modell der Grundbeiträge an den horizontalen Finanzausgleich abgeschafft.

§ 11 (Finanzierung des Lastenausgleichs)

Mit der vorliegenden Teilrevision soll die Verknüpfung des Lastenausgleichs mit der Mindestausstattung des Ressourcenausgleichs in *Absatz 1* aufgehoben werden. Folglich ist der Satz in § 11 Absatz 1, wonach die Mittel für den topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich 50 bis 100 Prozent der Mittel für die Mindestausstattung gemäss § 5 betragen, ersatzlos zu streichen.

Absatz 2 soll mit der Regelung ergänzt werden, dass die Mittel, die für den Infrastrukturlastenausgleich entrichtet werden, gegenüber dem Vorjahr real nicht gesenkt werden dürfen. Diese Änderung resultiert aus der Streichung der Absätze 3, 4 und 5 des § 7 sowie aus der neuen Regelung in § 20d Absatz 1. Mit der vorliegenden Teilrevision wird die einheitliche Abschöpfung eingeführt, was die Haupt- und Regionalzentren stärker belastet. Diese profitierten bis anhin von einer reduzierten Abschöpfung. Als Kompensationsmassnahme soll neu der Ausgleich für höhere Lasten aus der Infrastruktur (sog. Infrastrukturlastenausgleich) um acht Millionen Franken zuzüglich Teuerung aufdotiert werden (vgl. § 20d Abs. 1). Um diese Aufdotierung auch in den Folgejahren sicherzustellen, ist in § 11 Absatz 2 explizit zu normieren,

dass der Anteil am soziodemografischen Lastenausgleich, der für den Infrastrukturlastenausgleich entrichtet wird, real nicht gesenkt werden darf.

§ 12a Absatz 3 (Fonds)

Bis anhin lag die Kompetenz, über den Fonds für besondere Beiträge zu verfügen, abschliessend und vollumfänglich beim Regierungsrat. Neu soll diesbezüglich eine Ausnahme gelten: Zukünftig soll die Ausrichtung von Beiträgen an die Zusammenarbeit von Gemeinden abschliessend in der Kompetenz des Justiz- und Sicherheitsdepartementes liegen. Der Rechtsmittelweg gegen Entscheide des Justiz- und Sicherheitsdepartementes wird ausgeschlossen. Die Kompetenz des Justiz- und Sicherheitsdepartementes soll auf die bis anhin im AFP eingestellten Mittel in der Höhe von jährlich 50'000 Franken beschränkt werden.

§ 13c Absatz 2 (Pro-Kopf-Beitrag)

Diese Anpassung erfolgt ausschliesslich aus formellen Gründen und zur Umsetzung des Erfordernisses einer geschlechtergerechten Sprache. Dazu wird in den Buchstaben a bis f der männliche Ausdruck der Einwohner mit der weiblichen Form der Einwohnerinnen ergänzt. Materiell-rechtlich erfolgt keine Anpassung.

§ 13e Absatz 2 (Beitragsberechtigte Projekte)

Neu spricht nicht mehr der Regierungsrat Gemeinden oder regionalen Entwicklungsträgern im Rahmen der verfügbaren Mittel Beiträge zu, sondern das Justiz- und Sicherheitsdepartement. Die Zuständigkeit wird entsprechend angepasst.

§ 17 Absatz 1a und b (Festsetzung, Auszahlung und Inkasso der Beiträge)

Für die Verfügungen, die gemäss § 17 Absatz 1 [FAG](#) jeweils bis zum 30. Juni des dem Bezugsjahr vorangehenden Jahres vom Finanzdepartement zu erlassen sind, sollen diejenigen gesetzlichen Bestimmungen verwendet werden, welche im Bezugsjahr in Kraft sind. Dies wird in Absatz 1a und b entsprechend präzisiert. Indem die Finanzausgleichsbeiträge bis zum 30. Juni des dem Bezugsjahr vorangehenden Jahres verfügt werden, können die Gemeinden diese für ihre Budgetierung berücksichtigen. Die materiell-rechtlichen Änderungen der vorliegenden Teilrevision treten voraussichtlich erst per 1. Januar 2026 in Kraft. Die Änderung des § 17 soll jedoch bereits per 1. Juni 2025 in Kraft gesetzt werden. Mit diesem schrittweisen Vorgehen wird verhindert, dass in einem Bezugsjahr mehrere verschiedene Berechnungsweisen Anwendung finden. Zudem entspricht es einer langjährigen Praxis, materiell-rechtliche Anpassungen im Finanzausgleich stets per 1. Januar und nicht unterjährig einzuführen.

§ 18 (Rechtsmittel)

Absatz 1

Neu soll gegen Verfügungen über die Finanzausgleichsleistungen gemäss § 17 [FAG](#) die Einsprache im Sinn des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) vom 3. Juli 1972 (SRL Nr. [40](#)) möglich sein. Die Einsprache verpflichtet die erstinstanzlich verfügende Behörde, ihren angefochtenen Entscheid zu überprüfen und nochmals über die Sache zu entscheiden (§ 117 [VRG](#)). Der Einspracheentscheid kann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Kantonsgericht angefochten werden (§ 148 ff. VRG).

Absatz 2

Da neu nicht mehr der Regierungsrat für sämtliche Entscheide zuständig ist, sondern die Beiträge für die Zusammenarbeit von Gemeinden neu vom Justiz- und Sicherheitsdepartement gesprochen werden, ist der Absatz 2 entsprechend anzupassen.

§ 20d (Dotierung Infrastrukturlastenausgleich 2026)

Absatz 1

Aufgrund der Streichung der Absätze 3, 4 und 5 des § 7 und der Einführung der einheitlichen Abschöpfung ist als Kompensationsmassnahme die Dotierung für den Infrastrukturlastenausgleich einmalig auf das Bezugsjahr 2026 hin um acht Millionen Franken zu erhöhen. Der Teuerungsausgleich soll zusätzlich erfolgen. Als Vergleichsjahr gilt das dem Bezugsjahr vorangehende Jahr 2025. Um sicherzustellen, dass diese Erhöhung in den Folgejahren Bestand hält, ist gleichzeitig der § 11 Absatz 2 zu ergänzen.

8 Chancen und Risiken

Mit den Auswirkungen der stark steigenden Steuererträge, den damit verbundenen Problemen im bisherigen Luzerner Finanzausgleich und auch mit den hier vorgelegten Modellanpassungen sind verschiedene Chancen und Risiken verbunden. Die nachfolgenden beiden Tabellen stellen diese dar. Der Fokus liegt dabei bewusst auf direkt mit dem Luzerner Finanzausgleich verbundenen Chancen und Risiken. Das heisst, in den Tabellen werden nicht sämtliche Chancen und Risiken der aktuellen Entwicklung für Kanton und Gemeinden dargestellt (vgl. Tab. 11).

<i>Risiken</i>	<i>Erläuterungen und Massnahmen</i>
<u>Aus stark steigenden Erträgen</u>	
Klumpenrisiko: Steuererträge aus dem Bereich juristische Personen hängen z. T. von einer geringen Anzahl Unternehmen ab.	Die Anpassungen am Finanzausgleich werden so ausgestaltet, dass sie auch bei einem allfälligen Wegfall von Erträgen einen funktionierenden Finanzausgleich sicherstellen. Gleichwohl besteht für Kanton und Gemeinden (insbes. Gebergemeinden) ein entsprechendes Risiko, das sie mit adäquater Finanzpolitik adressieren müssen.
Abhängigkeiten: Gemeinden und Kanton könnten aufgrund der positiven Aussichten in Bezug auf die Erträge aus dem Finanzausgleich ihre Aufwände erhöhen. Ein plötzlicher Wegfall hätte entsprechend weitreichende Folgen. Gebergemeinden müssten zudem in einer Übergangsphase auch nach dem Wegfall noch höhere Beträge leisten als heute.	Der Wirkungsbericht Finanzausgleich hat bei vielen Gemeinden eine hohe ertragsseitige Abhängigkeit vom Finanzausgleich gezeigt. Der Anteil des Finanzausgleichs am Gesamtertrag dürfte für viele Gemeinden in den nächsten Jahren steigen. Mit der Deckelung des Wachstums im Ressourcenausgleich wird eine übermässige Abhängigkeit verhindert.
Vorschnelle Anpassungen im Finanzausgleichsgesetz	Die vorgelegte Teilrevision basiert auf Erwartungen zur künftigen Ertragsentwicklung. Wenn die Erwartungen so nicht eintreffen, wäre die Gesetzesänderung nicht adäquat. Die vorgelegte Modellanpassung ist so ausgestaltet, dass sie nur dann Wirkung entfaltet, wenn die Steuererträge tatsächlich erheblich steigen.
<u>Risiken bei den bestehenden gesetzlichen Grundlagen</u>	
Finanzielle Belastung für Kanton und Gebergemeinden	Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen würden zu einer sprunghaften Erhöhung der benötigten Mittel im Luzerner Finanzausgleich führen. Sowohl für den Kanton als Hauptzahler des Finanzausgleichs als auch für die Gebergemeinden ist diese Veränderung ein deutliches finanzielles Risiko.

Materialisierung der identifizierten Hauptprobleme (vgl. Kap. 1.1.2).	Ohne Anpassung der gesetzlichen Grundlagen wird der Luzerner Finanzausgleich destabilisiert: Es kommt zu massgeblichen Verwerfungen zwischen Gemeinden, die innerkantonale Solidarität würde über Massen strapaziert.
Risiken der vorgeschlagenen Teilrevision	
Zu hohe Ungleichheit	Mit der Eindämmung des Wachstums im Ressourcenausgleich ist sichergestellt, dass auch nach der Teilrevision deutlich mehr Mittel in den Finanzausgleich fliessen als zuvor. Gleichwohl aber wird die als prozentuale Mindestausstattung gemessene Ungleichheit zwischen den Gemeinden zunehmen. Wenn zu wenig Wachstum zugelassen wird, könnte es sein, dass sich das Bündel von öffentlichen Leistungen und steuerlicher Belastung zwischen Luzerner Gemeinden bereits in der kurzen Frist zu stark unterscheidet. Für die Erarbeitung dieser Vorlage wurden Geber- und Empfängergemeinden einbezogen. Die verschiedenen Interessen wurden damit berücksichtigt. In der Bandbreite der diskutierten Möglichkeiten wurde eine hohe Wachstumsrate festgelegt.
Zu geringe Eindämmung der Umverteilung	Eine zu hohe Grenze des Wachstums im Ressourcenausgleich würde dazu führen, dass die identifizierten Probleme trotz Revision nicht gelöst würden. Die verschiedenen Interessen wurden dabei so berücksichtigt, dass ein austariertes Mass an Wachstum sichergestellt ist.
Neue Verwerfungen zwischen Gemeinden	Je nach Wahl der Massnahme wäre es denkbar, dass durch neue Eigenheiten des Luzerner Finanzausgleichs zwar die identifizierten Probleme gelöst wären, dagegen jedoch neue Probleme hinzukämen. Das wäre etwa dann der Fall, wenn durch neu festgelegte Parameter nur einzelne Gemeinden oder Gemeindetypen profitieren würden.

Tab. 11: Risiken und Massnahmen aufgrund der Anpassungen im FAG

Chancen	Massnahmen
Stabilisierung der Solidarität	Mit einer gut ausgestalteten Revision wird der Luzerner Finanzausgleich bis zur Totalrevision, die per 2030 erfolgen soll, auf eine stabile Basis gestellt. Etwaige Unsicherheiten sowohl für Geber- als auch für Empfängergemeinden werden so verhindert.
Sicherung von Handlungsspielraum für die Totalrevision	Mit der Teilrevision wird verhindert, dass der Luzerner Finanzausgleich auf ein Niveau ansteigt, das mittel- und langfristig nicht zu finanzieren wäre. Es wird zudem sichergestellt, dass für Massnahmen in der Totalrevision, die zwar systematisch korrekt und wichtig sind, jedoch mit Kosten verbunden sein können, finanzieller Handlungsspielraum besteht.
Sicherstellung von genügend Zeit für die Totalrevision	Da mit der Teilrevision die dringendsten Anpassungen vorgenommen werden, kann für die substanziellen Umstellungen am Luzerner Finanzausgleich (Totalrevision) genügend Zeit eingeplant werden.

Tab. 12: Chancen und Massnahmen aufgrund der Anpassungen im FAG

9 Einbezug der Gemeinden

Der kantonale Finanzausgleich ist ein zentrales Instrument für den föderalistischen Kanton Luzern und zwar sowohl zwischen Kanton und Gemeinden wie auch unter den Gemeinden. Um die gesetzlich definierten Zwecke des FAG – den Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden, die Stärkung deren Autonomie und die Verringerung der Unterschiede bei der Steuerbelastung innerhalb des Kantons – zu erreichen, ist der Einbezug der Gemeinden bei Änderungen des FAG deshalb unbedingt nötig. Der Gesetzgeber hat diesem Aspekt mit dem Kapitel 5 Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden im FAG eine grosse Bedeutung beigemessen.

Die allgemeinen Interessen der Gemeinden werden dabei vom Verband Luzerner Gemeinden (VLG) wahrgenommen (§ 15 [FAG](#)). Dieser hat die Vertretung gemäss Kapitel 1.4 Projektauftrag Teilrevision FAG 2026 bestimmt. Die Vertretung des VLG hat sowohl bei der Erarbeitung der Vernehmlassungsbotschaft als auch bei der Erarbeitung der vorliegenden definitiven Botschaft massgeblich mitgewirkt und an den Arbeitssitzungen aktiv teilgenommen. Die Vertretung des VLG und der Kanton Luzern erzielten – bis auf einen Punkt – über sämtliche Massnahmen der Teilrevision Einigkeit. Bei der Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs sprach sich schliesslich eine Mehrheit der Projektsteuerungsmitglieder für einen Betrag von acht Millionen Franken aus.

Im Rahmen der Arbeiten für die Vernehmlassungsbotschaft haben wir den VLG auf dessen Wunsch am 15. September 2023 und am 29. September 2023 mit einem Statusbericht bedient. Die Vertretung des Finanzdepartementes hat zudem zwei Mal an Sitzungen des VLG-Bereichs Finanzen über den Stand der Arbeiten informiert. Überdies fanden am 18. Oktober 2023 (Willisau) und am 25. Oktober 2023 (Luzern) zwei Infoveranstaltungen für die Gemeinden über die vorliegende Revision statt.

10 Inkrafttreten, Befristung und Totalrevision des FAG

Die Bestimmungen, die im Rahmen der vorliegenden Teilrevision angepasst werden, sollen per 1. Januar 2026 in Kraft treten. Der neue § 17 [FAG](#) soll hingegen bereits per 1. Juni 2025 in Kraft treten, damit die Finanzausgleichsbeiträge 2026 nach den Bestimmungen der Teilrevision festgesetzt werden können.

Die punktuellen Eingriffe der Teilrevision sind wichtig und dringend, damit sich der Finanzausgleich ab 2026 weiterhin moderat entwickelt. Eine Befristung dieser Revision ist nicht vorgesehen und nicht zielführend. Festzuhalten ist, dass mit der Anpassung im Modell des Luzerner Finanzausgleichs eine Teilrevision vorgelegt wird, die systematisch korrekt ist und auch langfristig adäquate Resultate sicherstellt.

Trotzdem ist zu beachten, dass das heute geltende Finanzausgleichsgesetz erstmals für den Finanzausgleich 2003 angewendet und in verschiedenen Teilrevisionen angepasst und optimiert wurde. Der Kanton Luzern hat früh ein Finanzausgleichssystem mit einer Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleich eingesetzt, wie es 2008 auch auf Bundesebene umgesetzt wurde. Ein systematischer Vergleich mit Finanzausgleichssystemen anderer Kantone oder eine grundlegende Anpassung des Finanzausgleichs fand jedoch nie statt. Vor diesem Hintergrund sowie unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen und beantragten Sofortmassnahmen erscheint eine vertiefte Prüfung des gesamten Finanzausgleichs sinnvoll. Folglich wird vorgeschlagen, zeitnah eine Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes anzugehen. Dazu soll

nach der Beratung der vorliegenden Gesetzesänderung durch Ihren Rat erneut eine Projektarbeit in einer paritätischen Organisation von Kanton und Gemeinden gestartet werden.

Die Totalrevision soll noch im Jahr 2024 mit der Erarbeitung des konkreten Projektauftrages gestartet werden. Dieser soll Anfang 2025 durch unseren Rat verabschiedet werden. Die Vernehmlassung ist für Anfang 2027 vorgesehen und die Beratung durch Ihren Rat im Jahr 2028. Das totalrevidierte Finanzausgleichsgesetz soll 2029 in Kraft treten und erstmals für den Finanzausgleich 2030 Geltung haben.

11 Volksabstimmung

Der Kanton wird durch die Teilrevision zwar insgesamt finanziell entlastet. Durch die Erhöhung beim Infrastrukturlastenausgleich entstehen dem Kanton jedoch neue, freibestimmbare Ausgaben von jährlich acht Millionen Franken (vgl. § 26 Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen [FLG]; SRL Nr. [600](#)). In Bezug auf die Frage, ob eine Ausgabe dem obligatorischen Finanzreferendum untersteht, ist bei wiederkehrenden Ausgaben der zehnfache Betrag einer Jahresausgabe massgebend. Dies entspricht vorliegend 80 Millionen Franken. Die Teilrevision unterliegt deshalb gestützt auf § 23 Absatz 1b der Kantonsverfassung (KV; SRL Nr. [1](#)) der Volksabstimmung.

12 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf einer Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz Teilrevision 2026) zuzustimmen.

Luzern, 2. Juli 2024

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Reto Wyss

Der Staatsschreiber: Vincenz Blaser

Gesetz über den Finanzausgleich (FAG)

Änderung vom [Datum]

Betroffene SRL-Nummern:

Neu: –
Geändert: 610
Aufgehoben: –

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 2. Juli 2024,
beschliesst:

I.

Gesetz über den Finanzausgleich (FAG) vom 5. März 2002¹ (Stand 1. Januar 2020) wird wie folgt geändert:

§ 5 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert)

¹ Den Gemeinden wird eine einheitliche Mindestausstattung garantiert. Liegt der Ressourcenindex einer Gemeinde unter der Mindestausstattung, wird die Differenz als Ressourcenausgleich vergütet.

² Die einheitliche Mindestausstattung beträgt einen bestimmten Prozentsatz des kantonalen Mittels des Ressourcenpotenzials pro Einwohner und Einwohnerin. Dieser wird für das Bezugsjahr entsprechend der Entwicklung des Ressourcenausgleichs sämtlicher Gemeinden wie folgt berechnet, wobei jeweils der Prozentsatz der Mindestausstattung des dem Bezugsjahr vorangehenden Jahres für die Berechnung der Veränderung des gesamten Ressourcenausgleichs massgebend ist:

- a. *(neu)* Wächst der gesamte Ressourcenausgleich um maximal 10 Prozent, bleibt der Prozentsatz der Mindestausstattung unverändert.
- b. *(neu)* Wächst der gesamte Ressourcenausgleich um mehr als 10 Prozent, wird der Prozentsatz der Mindestausstattung so weit gesenkt, dass ein maximales Wachstum von 10 Prozent des gesamten Ressourcenausgleichs erreicht wird. Die Mindestausstattung darf jedoch 76,4 Prozent nicht unterschreiten.
- c. *(neu)* Verringert sich der gesamte Ressourcenausgleich, wird der Prozentsatz der Mindestausstattung in dem Masse bis zum Maximalwert von 86,4 Prozent erhöht, dass die für den gesamten Ressourcenausgleich zur Verfügung stehenden Mittel jenen des dem Bezugsjahr vorangehenden Jahres entsprechen.

³ Wenn der Steuerfuss einer Gemeinde, die Ressourcenausgleich erhält, in den für die Berechnung massgebenden Jahren mehr als 20 Prozent unter dem mittleren Steuerfuss lag, wird deren Ressourcenausgleich gekürzt. Der Regierungsrat regelt das Nähere.

§ 7 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (aufgehoben), Abs. 4 (aufgehoben), Abs. 5 (aufgehoben)

¹ Gemeinden, deren Ressourcenindex über der Mindestausstattung gemäss § 5 liegt, bezahlen Beiträge an den Disparitätenabbau (horizontaler Finanzausgleich).

² Die Beiträge an den Disparitätenabbau werden von dem Betrag an berechnet, der den Betrag der Mindestausstattung gemäss § 5 übersteigt. Der Beitragssatz wird durch den Regierungsrat jährlich festgelegt und stellt sicher, dass die Abschöpfung dem in § 6 festgelegten Anteil entspricht.

³ *aufgehoben*

¹ SRL Nr. [610](#)

⁴ aufgehoben

⁵ aufgehoben

§ 11 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Die Mittel für den topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich werden durch den Kanton aufgebracht. Der Regierungsrat legt jährlich den genauen Betrag fest. Gegenüber dem Vorjahr dürfen diese Mittel real nicht gesenkt werden.

² Der Regierungsrat verteilt diese Mittel auf den topografischen Lastenausgleich einerseits und den soziodemografischen Lastenausgleich sowie dessen Bereiche gemäss § 10 Absatz 2 andererseits. Dabei darf der Anteil, der für den Ausgleich für höhere Lasten aus der Infrastruktur entrichtet wird (Infrastrukturlastenausgleich), gegenüber dem Vorjahr real nicht gesenkt werden. Er berücksichtigt dabei insbesondere die Ergebnisse von Kostenrechnungen, die Belastung der Einwohnerinnen und Einwohner der Regionen durch Immissionen oder andere indirekte Kosten und die wirtschaftliche Entwicklung der Regionen.

§ 12a Abs. 3 (geändert)

³ Der Regierungsrat verfügt in eigener abschliessender Kompetenz über den Fonds. Über Beiträge an die Zusammenarbeit von Gemeinden entscheidet das Justiz- und Sicherheitsdepartement abschliessend.

§ 13c Abs. 2

² Der Beitrag beträgt pro Kopf und Gemeinde

- | | | |
|----|---|--------------|
| a. | (geändert) für die ersten 300 Einwohnerinnen und Einwohner | 3000 Franken |
| b. | (geändert) für die nächsten 700 Einwohnerinnen und Einwohner | 1200 Franken |
| c. | (geändert) für die nächsten 1000 Einwohnerinnen und Einwohner | 1000 Franken |
| d. | (geändert) für die nächsten 3000 Einwohnerinnen und Einwohner | 800 Franken |
| e. | (geändert) für die nächsten 5000 Einwohnerinnen und Einwohner | 600 Franken |
| f. | (geändert) ab dem/der 10'001. Einwohner/Einwohnerin | 100 Franken |

§ 13e Abs. 2 (geändert)

² Das Justiz- und Sicherheitsdepartement kann zu diesem Zweck Gemeinden oder regionalen Entwicklungsträgern im Rahmen der verfügbaren Mittel Beiträge zusprechen, insbesondere für die Planung und Umsetzung von Organisationsprojekten zur Vereinfachung der interkommunalen Zusammenarbeit.

§ 17 Abs. 1

¹ Das zuständige Departement setzt den Gemeinden bis 30. Juni des dem Bezugsjahr vorangehenden Jahres mit Verfügung fest:

- (geändert) die Finanzausgleichsbeiträge im Sinn der §§ 5 und 9–11, in der im Bezugsjahr geltenden Fassung,
- (geändert) die Beiträge an den horizontalen Finanzausgleich im Sinn von § 7, in der im Bezugsjahr geltenden Fassung.

§ 18 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Gegen Verfügungen gemäss § 17 Absatz 1 ist die Einsprache im Sinn des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege und gegen Einspracheentscheide die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig.

² Gegen Entscheide des Regierungsrates über die Zusprechung von Sonderbeiträgen und Zusatzbeiträgen ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgeschlossen.

§ 20d (neu)

Dotierung Infrastrukturlastenausgleich 2026

¹ Die Mittel für den Ausgleich für höhere Lasten aus der Infrastruktur erhöhen sich für das Bezugsjahr 2026 im Vergleich zum dem Bezugsjahr vorangehenden Jahr um den Betrag von 8 Millionen Franken zuzüglich Teuerung.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Die Änderung tritt mit Ausnahme von § 17 Absatz 1 am 1. Januar 2026 in Kraft. § 17 Absatz 1 tritt am 1. Juni 2025 in Kraft. Die Änderung unterliegt der Volksabstimmung.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

Verzeichnis der Beilagen

Anhang 1	Entwicklung Luzerner Finanzausgleich 2023–2028, Szenarien Ressourcenausgleich
Anhang 2	Bereinigter Aufwand und bereinigter Ertrag
Anhang 3	Übersicht zur relativen Gesundheit der Gemeindefinanzen
Anhang 4	Einordnung der Auswirkungen auf das bisherige Finanzausgleichssystem
Anhang 5	Paritätische Projektorganisation
Anhang 6	Ergebnisse der schrittweisen Erarbeitung der Anpassungen am Luzerner Finanzausgleich
Anhang 7	Neue Berechnungsabfolge im Ressourcenausgleich
Anhang 8	Luzerner Finanzausgleich 2025 und 2028 pro Gemeinde, Modell heute, ohne Revision und Modell mit Revision.
Anhang 9	Übersicht Gesamtwirkung verschiedener Reformen und Evaluationen auf die Luzerner Gemeinden
Anhang 10	Übersicht Gesamtwirkung verschiedener Reformen und Evaluationen auf den Kanton Luzern

Anhang 1

Entwicklung Luzerner Finanzausgleich 2023–2028, Szenarien Ressourcenausgleich (Erläuterung der Szenarien siehe Kapitel 1.1.1)

Szenario 1							
		2023	2024	2025	2026	2027	2028
A	Ressourcenausgleich (B+C)	112'118'270	123'089'326	130'507'555	146'843'954	173'554'945	202'674'655
B	horizontal	52'695'587	57'851'983	61'338'551	69'016'665	81'570'829	95'257'089
C	vertikal	59'422'683	65'237'343	69'169'004	77'827'289	91'984'116	107'417'566
D	Lastenausgleich	56'750'000	61'160'000	64'940'000	73'429'999	86'800'003	101'349'995
E	Total Kanton (C+D)	116'172'683	126'397'343	134'109'004	151'257'288	178'784'119	208'767'561
F	Total Finanzausgleich (A+D)	168'868'270	184'249'326	195'447'555	220'273'953	260'354'948	304'024'650
Szenario 2 (–20 %)							
		2023	2024	2025	2026	2027	2028
A	Ressourcenausgleich (B+C)	112'118'270	123'089'326	130'507'555	143'070'209	164'651'059	187'214'289
B	horizontal	52'695'587	57'851'983	61'338'551	67'243'003	77'386'005	87'990'720
C	vertikal	59'422'683	65'237'343	69'169'004	75'827'206	87'265'054	99'223'569
D	Lastenausgleich	56'750'000	61'160'000	64'940'000	71'549'999	82'350'002	93'629'996
E	Total Kanton (C+D)	116'172'683	126'397'343	134'109'004	147'377'205	169'615'056	192'853'565
F	Total Finanzausgleich (A+D)	168'868'270	184'249'326	195'447'555	214'620'208	247'001'061	280'844'285
Szenario 3 (+20 %)							
		2023	2024	2025	2026	2027	2028
A	Ressourcenausgleich (B+C)	112'118'270	123'089'326	130'507'555	150'626'504	182'463'156	218'544'543
B	horizontal	52'695'587	57'851'983	61'338'551	70'794'460	85'757'684	102'715'935
C	vertikal	59'422'683	65'237'343	69'169'004	79'832'044	96'705'472	115'828'608
D	Lastenausgleich	56'750'000	61'160'000	64'940'000	75'330'001	91'249'998	109'300'001
E	Total Kanton (C+D)	116'172'683	126'397'343	134'109'004	155'162'045	187'955'470	225'128'609
F	Total Finanzausgleich (A+D)	168'868'270	184'249'326	195'447'555	225'956'505	273'713'154	327'844'544

Tab. 13: Luzerner Finanzausgleich, in Franken (teilweise Prognosen)

Entwicklung Luzerner Finanzausgleich 2025–2028, Szenario 1 pro Gemeinde

Szenario 1				absolute Werte, in Fr.						
	Modell heute: 2025					Modell heute: 2028				
	Mindestausstat- tung	Horizontaler RA	Lastenaus- gleich	Beitrag an die Gemeinde	Beitrag der Gemeinde	Mindestausstat- tung	Horizonta- ler RA	Lastenausgleich	Beitrag an die Gemeinde	Beitrag der Gemeinde
Total	129'843'444	61'338'551	64'940'000	173'064'271	38'955'267	202'674'655	95'257'089	101'349'995	264'492'009	55'724'448
Doppleschwand	1'043'003	0	337'667	1'380'670	0	1'250'055	0	569'491	1'819'546	0
Entlebuch	3'107'654	0	1'811'646	4'919'300	0	4'470'128	0	2'947'312	7'417'440	0
Escholzmatt- Marbach	5'022'566	0	4'033'082	9'156'340	0	6'401'268	0	5'725'529	12'126'797	0
Flühli	1'819'822	0	1'973'367	3'793'189	0	2'314'407	0	3'117'965	5'432'372	0
Hasle	2'314'285	0	1'011'075	3'325'360	0	2'904'228	0	1'615'334	4'519'562	0
Romoos	1'168'459	0	1'205'471	2'373'930	0	1'390'609	0	1'925'096	3'315'705	0
Schüpfheim	4'588'312	0	1'936'519	6'524'831	0	6'212'681	0	3'088'330	9'301'011	0
Werthenstein	1'371'288	0	751'004	2'122'292	0	2'031'409	0	1'115'831	3'147'240	0
Wolhusen	3'773'930	0	740'397	4'514'327	0	5'080'396	0	1'132'970	6'213'366	0
Aesch	0	147'840	0	0	147'840	0	171'069	0	0	171'069
Ballwil	0	79'937	262'739	182'802	0	959'548	0	435'169	1'394'717	0
Emmen	23'278'722	0	1'289'451	24'568'173	0	33'471'308	0	2'054'223	35'525'531	0
Ermensee	448'252	0	0	448'252	0	778'980	0	137'778	916'758	0
Eschenbach	0	639'900	24'358	0	615'542	0	399'408	499	0	398'909
Hitzkirch	1'335'069	0	0	1'335'069	0	3'551'130	0	0	3'551'130	0
Hochdorf	4'113'008	0	1'558'581	5'671'589	0	8'841'865	0	2'124'282	10'966'147	0
Hohenrain	1'144'054	0	351'829	1'495'883	0	2'164'905	0	555'395	2'720'300	0
Inwil	0	14'553	291'836	277'283	0	1'052'895	0	433'123	1'486'018	0
Rain	335'988	0	524'715	860'703	0	1'109'701	0	772'948	1'882'649	0
Römerswil	1'396'747	0	413'043	1'809'790	0	2'063'185	0	695'059	2'758'244	0
Rothenburg	0	483'577	65'792	0	417'785	0	556'996	89'338	0	467'658
Schongau	473'492	0	264'336	737'828	0	924'032	0	429'744	1'353'776	0
Adligenswil	0	534'172	179'905	0	354'267	284'211	0	246'603	530'814	0
Buchrain	1'905'446	0	0	1'905'446	0	4'857'617	0	724'641	5'582'258	0
Dierikon	0	123'154	217'322	94'168	0	32'475	0	146'067	178'542	0
Ebikon	2'811'682	0	486'618	3'298'300	0	9'098'644	0	551'434	9'650'078	0
Gisikon	0	308'166	0	0	308'166	0	344'990	0	0	344'990
Greppen	0	182'668	9'929	0	172'739	0	204'421	14'817	0	189'604
Horw	0	11'316'463	1'996'279	0	9'320'184	0	12'481'974	3'109'170	0	9'372'804
Kriens	6'444'836	0	3'634'583	10'079'419	0	0	15'072'101	5'679'941	0	9'392'160
Luzern	0	19'224'696	15'456'916	0	3'767'780	0	33'497'220	24'712'563	0	8'784'657
Malters	4'530'252	0	0	4'530'252	0	7'714'905	0	0	7'714'905	0
Meggen	0	12'120'684	1'448'784	0	10'671'900	0	15'651'993	2'097'440	0	13'554'553
Meierskappel	0	146'760	218'643	71'883	0	328'976	0	476'370	805'346	0
Root	0	1'981'839	551'837	0	1'430'002	0	3'042'020	868'850	0	2'173'170
Schwarzenberg	1'286'875	0	671'637	1'958'512	0	1'900'178	0	1'074'642	2'974'820	0
Udligenswil	0	562'035	68'659	0	493'376	0	505'716	112'330	0	393'386
Vitznau	0	1'241'543	140'156	0	1'101'387	0	1'638'380	190'324	0	1'448'056
Weggis	0	4'409'194	618'800	0	3'790'394	0	5'025'621	919'866	0	4'105'755
Beromünster	3'543'270	0	1'348'188	4'979'352	0	5'741'399	0	1'532'628	7'274'027	0
Büron	1'342'684	0	0	1'342'684	0	2'558'726	0	329'606	2'888'332	0
Buttisholz	422'585	0	477'949	900'534	0	2'117'305	0	915'287	3'032'592	0
Eich	0	948'108	0	0	948'108	0	1'072'817	0	0	1'072'817
Geuensee	1'695'480	0	616'873	2'312'353	0	2'558'777	0	948'334	3'507'111	0
Grosswangen	2'230'914	0	457'044	2'687'958	0	2'939'678	0	664'566	3'604'244	0
Hildisrieden	0	422'074	0	0	422'074	0	443'634	0	0	443'634
Knutwil	0	165'692	277'536	111'844	0	169'573	0	415'180	584'753	0
Mauensee	0	232'284	0	0	232'284	0	4'263	0	0	4'263
Neuenkirch	3'476'024	0	574'385	4'050'409	0	5'569'865	0	1'057'800	6'627'665	0
Nottwil	992'482	0	429'696	1'422'178	0	2'503'404	0	721'544	3'224'948	0
Oberkirch	0	816'129	13'761	0	802'368	199'358	0	20'941	220'299	0

Szenario 1				absolute Werte, in Fr.						
	Modell heute: 2025					Modell heute: 2028				
Rickenbach	1'859'599	0	755'337	2'702'460	0	3'338'742	0	843'109	4'181'851	0
Ruswil	4'839'665	0	1'210'765	6'050'430	0	6'878'476	0	1'899'135	8'777'611	0
Schenkon	0	2'203'636	0	0	2'203'636	0	2'442'017	0	0	2'442'017
Schlierbach	492'602	0	415'407	908'009	0	785'506	0	603'518	1'389'024	0
Sempach	0	1'044'848	481'679	0	563'169	0	769'356	881'481	112'125	0
Sursee	0	1'819'344	627'078	0	1'192'266	0	1'933'093	968'147	0	964'946
Triengen	2'113'824	0	620'403	2'734'227	0	3'671'028	0	920'411	4'591'439	0
Alberswil	493'474	0	52'069	545'543	0	572'950	0	0	572'950	0
Altbüren	536'842	0	310'929	847'771	0	885'924	0	521'459	1'407'383	0
Altishofen	0	156'434	543'685	763'761	0	146'900	0	1'232'433	1'379'333	0
Dagmersellen	862'431	0	512'907	1'375'338	0	2'868'460	0	690'266	3'558'726	0
Egolzwil	0	12'821	127'251	114'430	0	306'285	0	0	306'285	0
Ettiswil	2'556'273	0	427'552	2'983'825	0	3'351'672	0	615'921	3'967'593	0
Fischbach	799'321	0	373'041	1'172'362	0	976'979	0	631'160	1'608'139	0
Grossdietwil	565'099	0	421'924	987'023	0	938'605	0	674'290	1'612'895	0
Hergiswil	2'672'070	0	1'636'479	4'308'549	0	3'489'423	0	2'588'839	6'078'262	0
Luthern	2'024'563	0	1'472'677	3'497'240	0	2'456'945	0	2'487'873	4'944'818	0
Menznau	2'174'470	0	928'093	3'102'563	0	3'215'837	0	1'472'813	4'688'650	0
Nebikon	909'324	0	347'156	1'256'480	0	2'063'969	0	689'829	2'753'798	0
Pfaffnau	1'327'852	0	54'302	1'382'154	0	2'616'372	0	81'589	2'697'961	0
Reiden	4'716'427	0	150'514	4'866'941	0	6'972'142	0	224'235	7'196'377	0
Roggiswil	549'198	0	238'629	787'827	0	817'648	0	383'144	1'200'792	0
Schötz	4'101'997	0	1'193'890	5'307'378	0	5'910'810	0	1'385'760	7'296'570	0
Ufhusen	1'105'983	0	511'813	1'617'796	0	1'362'276	0	807'082	2'169'358	0
Wauwil	1'049'973	0	0	1'049'973	0	2'150'142	0	0	2'150'142	0
Wikon	514'990	0	126'505	641'495	0	1'032'478	0	226'894	1'259'372	0
Willisau	4'957'203	0	2'256'337	7'213'540	0	8'495'708	0	3'418'636	11'914'344	0
Zell	1'203'083	0	401'170	1'604'253	0	1'821'557	0	605'611	2'427'168	0
Infolge Fusion der beiden Gemeinden Root und Honau per 1. Januar 2025 wurden die Prognose-Werte dieser beiden Gemeinden zusammengezählt und bei der Gemeinde Root ausgewiesen.										

Tab. 14: Entwicklung Luzerner Finanzausgleich 2025-2028, Szenario 1 pro Gemeinde

Entwicklung Luzerner Finanzausgleich 2025–2028, Szenario 2 pro Gemeinde (–20 %)

Szenario 2				absolute Werte, in Fr.						
	Modell heute: 2025					Modell heute: 2028				
	Mindestausstattung	Horizontaler RA	Lastenausgleich	Beitrag an die Gemeinde	Beitrag der Gemeinde	Mindestausstattung	Horizontaler RA	Lastenausgleich	Beitrag an die Gemeinde	Beitrag der Gemeinde
Total	129'843'444	61'338'551	64'940'000	173'064'271	38'955'267	187'214'289	87'990'720	93'629'996	244'144'897	51'291'332
Doppleschwand	1'043'003	0	337'667	1'380'670	0	1'195'119	0	526'102	1'721'221	0
Entlebuch	3'107'654	0	1'811'646	4'919'300	0	4'250'190	0	2'722'803	6'972'993	0
Escholz matt-Marbach	5'022'566	0	4'033'082	9'156'340	0	6'106'030	0	5'289'405	11'395'435	0
Flühli	1'819'822	0	1'973'367	3'793'189	0	2'192'201	0	2'880'433	5'072'634	0
Hasle	2'314'285	0	1'011'075	3'325'360	0	2'787'495	0	1'492'291	4'279'786	0
Romoos	1'168'459	0	1'205'471	2'373'930	0	1'347'359	0	1'778'439	3'125'798	0
Schüpfheim	4'588'312	0	1'936'519	6'524'831	0	5'925'499	0	2'853'087	8'778'586	0
Werthenstein	1'371'288	0	751'004	2'122'292	0	1'886'558	0	1'030'812	2'917'370	0
Wolhusen	3'773'930	0	740'397	4'514'327	0	4'786'318	0	1'046'664	5'832'982	0
Aesch	0	147'840	0	0	147'840	0	200'260	0	0	200'260
Ballwil	0	79'937	262'739	182'802	0	781'165	0	402'008	1'183'173	0
Emmen	23'278'722	0	1'289'451	24'568'173	0	31'359'679	0	1'897'778	33'257'457	0
Ermensee	448'252	0	0	448'252	0	711'065	0	127'279	838'344	0
Eschenbach	0	639'900	24'358	0	615'542	0	485'356	461	0	484'895
Hitzkirch	1'335'069	0	0	1'335'069	0	3'151'852	0	0	3'151'852	0
Hochdorf	4'113'008	0	1'558'581	5'671'589	0	8'176'051	0	1'962'517	10'138'568	0
Hohenrain	1'144'054	0	351'829	1'495'883	0	2'001'796	0	513'073	2'514'869	0
Inwil	0	14'553	291'836	277'283	0	859'708	0	400'118	1'259'826	0
Rain	335'988	0	524'715	860'703	0	911'946	0	714'047	1'625'993	0
Römerswil	1'396'747	0	413'043	1'809'790	0	1'943'024	0	642'102	2'585'126	0
Rothenburg	0	483'577	65'792	0	417'785	0	748'428	82'509	0	665'919
Schongau	473'492	0	264'336	737'828	0	852'366	0	397'000	1'249'366	0
Adligenswil	0	534'172	179'905	0	354'267	0	33'193	227'848	194'655	0
Buchrain	1'905'446	0	0	1'905'446	0	4'415'090	0	669'421	5'084'511	0
Dierikon	0	123'154	217'322	94'168	0	0	30'977	134'904	103'927	0
Ebikon	2'811'682	0	486'618	3'298'300	0	8'138'985	0	509'487	8'648'472	0
Gisikon	0	308'166	0	0	308'166	0	353'851	0	0	353'851
Greppen	0	182'668	9'929	0	172'739	0	216'296	13'688	0	202'608
Horw	0	11'316'463	1'996'279	0	9'320'184	0	12'183'002	2'872'664	0	9'310'338
Kriens	6'444'836	0	3'634'583	10'079'419	0	0	11'609'878	5'247'794	0	6'362'084
Luzern	0	19'224'696	15'456'916	0	3'767'780	0	30'224'641	22'829'951	0	7'394'690
Malters	4'530'252	0	0	4'530'252	0	7'201'340	0	0	7'201'340	0
Meggen	0	12'120'684	1'448'784	0	10'671'900	0	15'094'212	1'937'923	0	13'156'289
Meierskappel	0	146'760	218'643	71'883	0	222'205	0	440'072	662'277	0
Root	0	1'981'839	551'837	0	1'430'002	0	3'012'038	802'603	0	2'209'435
Schwarzenberg	1'286'875	0	671'637	1'958'512	0	1'781'221	0	992'774	2'773'995	0
Udligenswil	0	562'035	68'659	0	493'376	0	523'801	103'773	0	420'028
Vitznau	0	1'241'543	140'156	0	1'101'387	0	1'590'954	175'835	0	1'415'119
Weggis	0	4'409'194	618'800	0	3'790'394	0	4'881'325	849'910	0	4'031'415
Beromünster	3'543'270	0	1'348'188	4'979'352	0	5'291'747	0	1'415'838	6'707'585	0
Büron	1'342'684	0	0	1'342'684	0	2'375'824	0	304'490	2'680'314	0
Buttisholz	422'585	0	477'949	900'534	0	1'890'967	0	845'541	2'736'508	0
Eich	0	948'108	0	0	948'108	0	1'052'673	0	0	1'052'673
Geuensee	1'695'480	0	616'873	2'312'353	0	2'365'060	0	876'069	3'241'129	0
Grosswangen	2'230'914	0	457'044	2'687'958	0	2'722'394	0	613'924	3'336'318	0
Hildisrieden	0	422'074	0	0	422'074	0	464'728	0	0	464'728
Knutwil	0	165'692	277'536	111'844	0	13'019	0	383'542	396'561	0
Mauensee	0	232'284	0	0	232'284	0	46'445	0	0	46'445
Neuenkirch	3'476'024	0	574'385	4'050'409	0	5'087'932	0	977'193	6'065'125	0

Szenario 2					absolute Werte, in Fr.					
	Modell heute: 2025					Modell heute: 2028				
Nottwil	992'482	0	429'696	1'422'178	0	2'229'478	0	666'555	2'896'033	0
Oberkirch	0	816'129	13'761	0	802'368	0	56'291	19'340	0	36'951
Rickenbach	1'859'599	0	755'337	2'702'460	0	3'100'441	0	778'862	3'879'303	0
Ruswil	4'839'665	0	1'210'765	6'050'430	0	6'393'389	0	1'754'436	8'147'825	0
Schenkon	0	2'203'636	0	0	2'203'636	0	2'386'587	0	0	2'386'587
Schlierbach	492'602	0	415'407	908'009	0	721'106	0	557'533	1'278'639	0
Sempach	0	1'044'848	481'679	0	563'169	0	804'519	814'310	9'791	0
Sursee	0	1'819'344	627'078	0	1'192'266	0	1'991'265	894'248	0	1'097'017
Triengen	2'113'824	0	620'403	2'734'227	0	3'354'810	0	850'280	4'205'090	0
Alberswil	493'474	0	52'069	545'543	0	527'847	0	0	527'847	0
Altbüren	536'842	0	310'929	847'771	0	816'428	0	481'731	1'298'159	0
Altishofen	0	156'434	543'685	763'761	0	13'619	0	1'138'505	1'152'124	0
Dagmersellen	862'431	0	512'907	1'375'338	0	2'480'710	0	637'668	3'118'378	0
Egolzwil	0	12'821	127'251	114'430	0	199'228	0	0	199'228	0
Ettiswil	2'556'273	0	427'552	2'983'825	0	3'160'588	0	568'987	3'729'575	0
Fischbach	799'321	0	373'041	1'172'362	0	929'371	0	583'082	1'512'453	0
Grossdietwil	565'099	0	421'924	987'023	0	880'098	0	622'922	1'503'020	0
Hergiswil	2'672'070	0	1'636'479	4'308'549	0	3'359'473	0	2'391'611	5'751'084	0
Luthern	2'024'563	0	1'472'677	3'497'240	0	2'371'955	0	2'298'354	4'670'309	0
Menznau	2'174'470	0	928'093	3'102'563	0	3'011'698	0	1'360'602	4'372'300	0
Nebikon	909'324	0	347'156	1'256'480	0	1'878'738	0	637'263	2'516'001	0
Pfaffnau	1'327'852	0	54'302	1'382'154	0	2'435'900	0	75'373	2'511'273	0
Reiden	4'716'427	0	150'514	4'866'941	0	6'476'896	0	207'149	6'684'045	0
Roggiswil	549'198	0	238'629	787'827	0	766'848	0	353'956	1'120'804	0
Schötz	4'101'997	0	1'193'890	5'307'378	0	5'593'066	0	1'280'162	6'873'228	0
Ufhusen	1'105'983	0	511'813	1'617'796	0	1'299'485	0	745'597	2'045'082	0
Wauwil	1'049'973	0	0	1'049'973	0	1'981'610	0	0	1'981'610	0
Wikon	514'990	0	126'505	641'495	0	932'913	0	209'604	1'142'517	0
Willisau	4'957'203	0	2'256'337	7'213'540	0	7'886'789	0	3'158'206	11'044'995	0
Zell	1'203'083	0	401'170	1'604'253	0	1'680'600	0	559'488	2'240'088	0
Infolge Fusion der beiden Gemeinden Root und Honau per 1. Januar 2025 wurden die Prognose-Werte dieser beiden Gemeinden zusammengezählt und bei der Gemeinde Root ausgewiesen.										

Tab. 15: Entwicklung Luzerner Finanzausgleich 2025–2028, Szenario 2 pro Gemeinde

Entwicklung Luzerner Finanzausgleich 2025–2028, Szenario 3 pro Gemeinde (+20 %)

Szenario 3				absolute Werte, in Fr.						
	Modell heute: 2025					Modell heute: 2028				
	Mindestaus- stattung	Horizontaler RA	Lastenaus- gleich	Beitrag an die Gemeinde	Beitrag der Gemeinde	Mindestausstat- tung	Horizonta- ler RA	Lastenaus- gleich	Beitrag an die Gemeinde	Beitrag der Gemeinde
Total	129'843'444	61'338'551	64'940'000	173'064'271	38'955'267	218'544'543	102'715'935	109'300'001	285'317'355	60'188'746
Doppleschwand	1'043'003	0	337'667	1'380'670	0	1'305'025	0	614'145	1'919'170	0
Entlebuch	3'107'654	0	1'811'646	4'919'300	0	4'690'219	0	3'178'095	7'868'314	0
Escholz matt-Marbach	5'022'566	0	4'033'082	9'156'340	0	6'696'705	0	6'173'873	12'870'578	0
Flühli	1'819'822	0	1'973'367	3'793'189	0	2'436'693	0	3'362'070	5'798'763	0
Hasle	2'314'285	0	1'011'075	3'325'360	0	3'021'031	0	1'741'825	4'762'856	0
Romoos	1'168'459	0	1'205'471	2'373'930	0	1'433'877	0	2'075'811	3'509'688	0
Schüpfheim	4'588'312	0	1'936'519	6'524'831	0	6'500'057	0	3'330'413	9'830'470	0
Werthenstein	1'371'288	0	751'004	2'122'292	0	2'176'384	0	1'203'295	3'379'679	0
Wolhusen	3'773'930	0	740'397	4'514'327	0	5'374'704	0	1'221'938	6'596'642	0
Aesch	0	147'840	0	0	147'840	0	138'219	0	0	138'219
Ballwil	0	79'937	262'739	182'802	0	1'138'103	0	469'394	1'607'497	0
Emmen	23'278'722	0	1'289'451	24'568'173	0	35'584'617	0	2'215'342	37'799'959	0
Ermensee	448'252	0	0	448'252	0	846'960	0	148'614	995'574	0
Eschenbach	0	639'900	24'358	0	615'542	0	303'345	538	0	302'807
Hitzkirch	1'335'069	0	0	1'335'069	0	3'950'788	0	0	3'950'788	0
Hochdorf	4'113'008	0	1'558'581	5'671'589	0	9'508'241	0	2'291'244	11'799'485	0
Hohenrain	1'144'054	0	351'829	1'495'883	0	2'328'155	0	599'076	2'927'231	0
Inwil	0	14'553	291'836	277'283	0	1'246'274	0	467'187	1'713'461	0
Rain	335'988	0	524'715	860'703	0	1'307'661	0	833'738	2'141'399	0
Römerswil	1'396'747	0	413'043	1'809'790	0	2'183'441	0	749'594	2'933'035	0
Rothenburg	0	483'577	65'792	0	417'785	0	345'086	96'329	0	248'757
Schongau	473'492	0	264'336	737'828	0	995'760	0	463'507	1'459'267	0
Adligenswil	0	534'172	179'905	0	354'267	649'218	0	265'962	915'180	0
Buchrain	1'905'446	0	0	1'905'446	0	5'300'547	0	781'632	6'082'179	0
Dierikon	0	123'154	217'322	94'168	0	140'090	0	157'498	297'588	0
Ebikon	2'811'682	0	486'618	3'298'300	0	10'059'203	0	594'717	10'653'920	0
Gisikon	0	308'166	0	0	308'166	0	333'203	0	0	333'203
Greppen	0	182'668	9'929	0	172'739	0	176'911	15'977	0	160'934
Horw	0	11'316'463	1'996'279	0	9'320'184	0	12'730'192	3'353'216	0	9'376'976
Kriens	6'444'836	0	3'634'583	10'079'419	0	0	18'749'165	6'125'715	0	12'623'450
Luzern	0	19'224'696	15'456'916	0	3'767'780	0	36'853'642	26'650'482	0	10'203'160
Malters	4'530'252	0	0	4'530'252	0	8'228'899	0	0	8'228'899	0
Meggen	0	12'120'684	1'448'784	0	10'671'900	0	16'162'395	2'262'092	0	13'900'303
Meierskappel	0	146'760	218'643	71'883	0	435'863	0	513'780	949'643	0
Root	0	1'981'839	551'837	0	1'430'002	0	3'049'577	937'102	0	2'112'475
Schwarzenberg	1'286'875	0	671'637	1'958'512	0	2'019'229	0	1'158'776	3'178'005	0
Udligenswil	0	562'035	68'659	0	493'376	0	482'890	121'125	0	361'765
Vitznau	0	1'241'543	140'156	0	1'101'387	0	1'679'883	205'240	0	1'474'643
Weggis	0	4'409'194	618'800	0	3'790'394	0	5'151'617	992'079	0	4'159'538
Beromünster	3'543'270	0	1'348'188	4'979'352	0	6'191'436	0	1'653'164	7'844'600	0
Büron	1'342'684	0	0	1'342'684	0	2'741'777	0	355'529	3'097'306	0
Buttisholz	422'585	0	477'949	900'534	0	2'343'855	0	987'272	3'331'127	0
Eich	0	948'108	0	0	948'108	0	1'088'103	0	0	1'088'103
Geuensee	1'695'480	0	616'873	2'312'353	0	2'752'663	0	1'022'918	3'775'581	0
Grosswangen	2'230'914	0	457'044	2'687'958	0	3'157'149	0	716'832	3'873'981	0
Hildisrieden	0	422'074	0	0	422'074	0	403'351	0	0	403'351
Knutwil	0	165'692	277'536	111'844	0	326'304	0	447'832	774'136	0
Mauensee	0	232'284	0	0	232'284	92'844	0	0	92'844	0
Neuenkirch	3'476'024	0	574'385	4'050'409	0	6'052'239	0	1'140'993	7'193'232	0

Szenario 3				absolute Werte, in Fr.						
	Modell heute: 2025					Modell heute: 2028				
Nottwil	992'482	0	429'696	1'422'178	0	2'777'590	0	778'281	3'555'871	0
Oberkirch	0	816'129	13'761	0	802'368	535'431	0	22'580	558'011	0
Rickenbach	1'859'599	0	755'337	2'702'460	0	3'577'243	0	909'416	4'486'659	0
Ruswil	4'839'665	0	1'210'765	6'050'430	0	7'363'966	0	2'048'147	9'412'113	0
Schenkon	0	2'203'636	0	0	2'203'636	0	2'487'259	0	0	2'487'259
Schlierbach	492'602	0	415'407	908'009	0	849'963	0	650'913	1'500'876	0
Sempach	0	1'044'848	481'679	0	563'169	0	712'004	950'807	238'803	0
Sursee	0	1'819'344	627'078	0	1'192'266	0	1'857'775	1'043'972	0	813'803
Triengen	2'113'824	0	620'403	2'734'227	0	3'987'526	0	992'675	4'980'201	0
Alberswil	493'474	0	52'069	545'543	0	618'092	0	0	618'092	0
Altbüren	536'842	0	310'929	847'771	0	955'481	0	562'335	1'517'816	0
Altishofen	0	156'434	543'685	763'761	0	280'325	0	1'329'110	1'609'435	0
Dagmersellen	862'431	0	512'907	1'375'338	0	3'256'607	0	744'526	4'001'133	0
Egolzwil	0	12'821	127'251	114'430	0	413'458	0	0	413'458	0
Ettiswil	2'556'273	0	427'552	2'983'825	0	3'542'899	0	664'362	4'207'261	0
Fischbach	799'321	0	373'041	1'172'362	0	1'024'619	0	680'581	1'705'200	0
Grossdietwil	565'099	0	421'924	987'023	0	997'158	0	727'080	1'724'238	0
Hergiswil	2'672'070	0	1'636'479	4'308'549	0	3'619'447	0	2'791'613	6'411'060	0
Luthern	2'024'563	0	1'472'677	3'497'240	0	2'541'978	0	2'682'727	5'224'705	0
Menznau	2'174'470	0	928'093	3'102'563	0	3'420'142	0	1'588'293	5'008'435	0
Nebikon	909'324	0	347'156	1'256'480	0	2'249'372	0	744'082	2'993'454	0
Pfaffnau	1'327'852	0	54'302	1'382'154	0	2'796'992	0	87'976	2'884'968	0
Reiden	4'716'427	0	150'514	4'866'941	0	7'467'811	0	241'790	7'709'601	0
Rogggliswil	549'198	0	238'629	787'827	0	868'490	0	413'140	1'281'630	0
Schötz	4'101'997	0	1'193'890	5'307'378	0	6'228'789	0	1'494'746	7'723'535	0
Ufhusen	1'105'983	0	511'813	1'617'796	0	1'425'106	0	870'268	2'295'374	0
Wauwil	1'049'973	0	0	1'049'973	0	2'318'821	0	0	2'318'821	0
Wikon	514'990	0	126'505	641'495	0	1'132'135	0	244'739	1'376'874	0
Willisau	4'957'203	0	2'256'337	7'213'540	0	9'105'135	0	3'686'832	12'791'967	0
Zell	1'203'083	0	401'170	1'604'253	0	1'962'638	0	653'049	2'615'687	0
Infolge Fusion der beiden Gemeinden Root und Honau per 1. Januar 2025 wurden die Prognose-Werte dieser beiden Gemeinden zusammengezählt und bei der Gemeinde Root ausgewiesen.										

Tab. 16: Entwicklung Luzerner Finanzausgleich 2025–2028, Szenario 3 pro Gemeinde

Bereinigter Aufwand und bereinigter Ertrag

Für die Analyse der Ausgleichswirkung im Ressourcen- und im Lastenausgleich wurde wie bereits im Planungsbericht vom Oktober 2018 über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs (Wirkungsbericht 2017) die interkommunale Vergleichbarkeit durch verschiedene begriffliche Abgrenzungen und Bereinigungen erreicht. Die zweckgebundenen Erträge (Entgelte) und Transferzahlungen von Gemeinden wurden als Minusaufwand behandelt, Transferzahlungen zwischen Bund, Kantonen und den Gemeinden saldiert, die Nettovermögenserträge beziehungsweise der Nettovermögensverwaltungsaufwand einheitlich definiert, die Abschreibungen einheitlich berücksichtigt und durchlaufende Posten, Einlagen in und Entnahmen aus Spezialfinanzierungen und Fonds sowie interne Verrechnungen eliminiert. Um eine Verwechslung mit anderen gebräuchlichen Begriffen zu vermeiden, verwendet der Wirkungsbericht die Begriffe «bereinigter Aufwand» und «bereinigter Ertrag».

Die im Wirkungsbericht 2017 verwendeten Tabellen zu den Positionen des bereinigten Aufwands und Ertrags mussten auf HRM2 übersetzt werden. Um die Vergleichbarkeit mit dem Wirkungsbericht 2017 zu gewährleisten, wurden die analogen Definitionen für den bereinigten Aufwand und Ertrag verwendet. Die nachstehenden Tabellen (Tab. 17 bis Tab. 20) zeigen, wie sich der bereinigte Aufwand und der bereinigte Ertrag zusammensetzen.

1. Personal- und Sachaufwand	+ Personalaufwand (30) + Sachaufwand (31) – Entgelte (43) – Transferzahlungen von Gemeinden/Gemeindeverbänden (452, 462)
2. Nettovermögensverwaltungsaufwand, sofern positiv (ein negativer Nettovermögensverwaltungsaufwand wird als Nettovermögensertrag auf der Ertragsseite berücksichtigt)	+ Passivzinsen (32) – Vermögenserträge ohne Buchgewinne (42 ohne 424) + Nettoaufwand der Liegenschaften des Finanzvermögens (Aufwand der Funktionen 941–949, ohne 32, 42, 38, 48, 396, 496)
3. Abschreibungen	+ ordentliche Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen (331)
4. Entschädigungen an Gemeinwesen und eigene Beiträge, sofern positiv (ein negativer Saldo wird auf der Ertragsseite berücksichtigt)	+ Transferzahlungen an Gemeinden/Gemeindeverbände (352, 362) + positiver Saldo zwischen den Entschädigungen, eigenen Beiträgen, Rückerstattungen und Beiträgen für eigene Rechnung an und von Bund/Kantonen (350, 351, 360, 361, 450, 451, 460, 461) + übrige eigene Beiträge (364–367)
Nicht als Aufwand berücksichtigt	• Zahlungen an den horizontalen Finanzausgleich (34) • Abschreibungen auf dem Finanzvermögen (330), zusätzliche Abschreibungen (332) und Abschreibungen auf dem Bilanzfehlbetrag (333) • durchlaufende Posten (Kontengruppe 37) • Einlagen in Spezialfinanzierungen/Fonds (38) • interne Verrechnungen (39, 363)

Tab. 17: Positionen des bereinigten Aufwands (in Klammer Kontengruppen nach HRM1)

1. Ordentliche Steuern	+ Steuererträge ohne Eingang abgeschriebener Steuern (400 ohne 400.29)
2. Sondersteuern	+ Sondersteuern (402–406)
3. Regalien, Konzessionen	+ Regalien und Konzessionen (41)
4. Nettovermögenserträge, sofern positiv (ein negativer Nettovermögensertrag wird als Nettovermögensverwaltungsaufwand auf der Aufwandseite berücksichtigt)	+ Vermögenserträge ohne Buchgewinne (42 ohne 424) – Passivzinsen (32) – Nettoaufwand der Liegenschaften des Finanzvermögens (Aufwand der Funktionen 941–949, ohne 32, 42, 38, 48, 396, 496)
5. Entschädigungen und Beiträge für eigene Rechnung, sofern positiv (ein negativer Saldo wird auf der Aufwandseite berücksichtigt)	+ positiver Saldo zwischen den Rückerstattungen, Beiträgen für eigene Rechnung, Entschädigungen und eigenen Beiträgen von und an Bund/Kantone (450, 451, 460, 461, 350, 351, 360, 361) + übrige eigene Beiträge (469)
• Nicht als Ertrag berücksichtigt	• Entgelte (43), sie werden vom Aufwand abgezogen • Beiträge des Finanzausgleichs (44) • Transferzahlungen von Gemeinden (452, 462), sie werden vom Aufwand abgezogen • durchlaufende Posten (47) • Entnahmen aus Spezialfinanzierungen/Fonds (48) • interne Verrechnungen (49, 463)

Tab. 18: Positionen des bereinigten Ertrags (in Klammer Kontengruppen nach HRM1)

1. Personal- und Sachaufwand	+ (Ausserordentlicher) Personalaufwand (30, 380) + Sach- und übriger Betriebsaufwand (31) + ausserordentlicher Sach- und Betriebsaufwand (381) – (Ausserordentliche) Entgelte (42, 482) und (ausserordentliche) verschiedene Erträge (43, 483) – Entschädigungen und Beiträge von Gemeinden und Gemeindezweckverbänden (4612, 4632) und ausserordentliche Transfererträge (4862)
2. Nettovermögensverwaltungsaufwand, sofern positiv (ein negativer Nettovermögensverwaltungsaufwand wird als Nettovermögensertrag auf der Ertragsseite berücksichtigt)	+ Finanzaufwand (34 ohne 341 und 344) + Geldwirksamer ausserordentlicher Finanzaufwand (3840) – Finanzertrag (44) ohne 441, 444, 4472, 4490, 4495 – Geldwirksamer ausserordentlicher Finanzertrag (4840) + Nettoaufwand der Liegenschaften des Finanzvermögens (Funktion 963 ohne Art 34, 44, 35, 45, 387, 389, 489, 394, 494, 398, 498, 3840, 4840)
3. Abschreibungen	+ Abschreibungen Verwaltungsvermögen (33) + Wertberichtigungen Darlehen und Beteiligungen VV (364, 365), Abschreibungen Investitionsbeiträge (366)
4. Entschädigungen an Gemeinwesen und eigene Beiträge, sofern positiv (ein negativer Saldo wird auf der Ertragsseite berücksichtigt)	+ Entschädigungen und Beiträge an Gemeinden und Gemeindezweckverbände (3612, 3632), ausserordentlicher Transferaufwand Gemeinden (3862) + positiver Saldo der Nettoaufwände der Entschädigungen und der Beiträge an Bund und an Kantone und Konkordate, der Rückverteilungen und der ausserordentlichen Transferaufwände an Bund und an Kantone (3610, 3611, 3630, 3631, 3699, 3860, 3861, 4610, 4611, 4630, 4631, 4699, 4860, 4861)

	+ Beiträge an öffentliche Unternehmen, private Unternehmen, private Organisationen ohne Erwerbszweck, private Haushalte, Ausland (3634-3638) + Entschädigungen an öffentliche Sozialversicherungen und Unternehmungen (3613, 3614) + Ausserordentlicher und übriger Transferaufwand öffentliche Unternehmen, private Unternehmen, private Organisationen ohne Erwerbszweck, private Haushalte, Ausland (3864-3868, 3690)
Nicht als Aufwand berücksichtigt	• Finanzausgleich (362), Ertragsanteile an Dritte (360) • Wertberichtigungen auf Anlagen FV (344), Verluste FV (341) • durchlaufende Beiträge (37) • Einlagen in Spezialfinanzierungen und Fonds (35) • Interne Verrechnungen und Umlagen (39)

Tab. 19: Positionen des bereinigten Aufwands (in Klammer Kontengruppen nach HRM2)

1. Ordentliche Steuern	+ Steuererträge (400, 401) ohne Eingang abgeschriebener Steuern (4009.1, 4019.1) und ohne Personalsteuer (4008)
2. Sondersteuern	+ Sondersteuern (402, 403) und Personalsteuer (4008) ohne Eingang abgeschriebener Steuern (4029)
3. Regalien, Konzessionen	+ Regalien und Konzessionen (41, 481)
4. Nettovermögenserträge, sofern positiv (ein negativer Nettovermögensertrag wird als Nettovermögensverwaltungsaufwand auf der Aufwandseite berücksichtigt)	+ Finanzertrag (44) ohne 441, 444, 4472, 4490, 4495 + Geldwirksamer ausserordentlicher Finanzertrag (4840) – Finanzaufwand (34 ohne 341 und 344) – Geldwirksamer ausserordentlicher Finanzaufwand (3840) – Nettoaufwand der Liegenschaften des Finanzvermögens (Funktion 963 ohne Art 34, 44, 35, 45, 387, 389, 489, 394, 494, 398, 498, 3840, 4840)
5. Entschädigungen und Beiträge für eigene Rechnung, sofern positiv (ein negativer Saldo wird auf der Aufwandseite berücksichtigt)	+ Positiver Saldo der Nettoerträge der Entschädigungen und der Beiträge vom Bund und von Kantonen und Konkordaten und der ausserordentlichen Transfererträge vom Bund und von Kantonen (4610, 4611, 4630, 4631, 4699, 4860, 4861, 3610, 3611, 3630, 3631, 3699, 3860, 3861) + Beiträge von öffentlichen Sozialversicherungen, von öffentlichen und privaten Unternehmungen, von privaten Organisationen ohne Erwerbszweck, von privaten Haushalten, Beiträge aus dem Ausland und übriger Transferertrag (4633, 4634, 4635, 4636, 4637, 4638, 4695, 4696) + Entschädigungen von öffentlichen Sozialversicherungen und öffentlichen Unternehmungen (4613, 4614) + Ausserordentliche und übrige Transfererträge von öffentlichen Sozialversicherungen, von öffentlichen und privaten Unternehmungen, von privaten Organisationen ohne Erwerbszweck, von privaten Haushalten, aus dem Ausland sowie ausserordentliche Auflösung aktivierter Investitionsbeiträge (4690, 4863, 4864, 4865, 4866, 4867, 4868 und 4869)
Nicht als Ertrag berücksichtigt	• (Ausserordentliche) Entgelte (42, 482), sie werden vom Aufwand abgezogen • (Ausserordentliche) verschiedene Erträge (43, 483), sie werden vom Aufwand abgezogen • Finanzausgleich (462), Ertragsanteile von Dritten (460)

	• Entschädigungen und Beiträge von Gemeinden und Gemeindezweckverbänden, ausserordentliche Transfererträge Gemeinden (4612, 4632, 4862), sie werden vom Aufwand abgezogen • Durchlaufende Beiträge (47) • Entnahmen aus Spezialfinanzierungen und Fonds (45) • Entnahmen aus Aufwertungsreserven (4895) • Interne Verrechnungen und Umlagen (49)
--	--

Tab. 20: Positionen des bereinigten Ertrags (in Klammer Kontengruppen nach HRM2)

Um den Pro-Kopf-Aufwand und den Pro-Kopf-Ertrag zu ermitteln, werden der bereinigte Aufwand und der bereinigte Ertrag durch die Einwohnerzahl der Gemeinde dividiert. Werden mehrere Jahre betrachtet, wird die durchschnittliche Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner dieser Jahre verwendet. Der bereinigte Ertrag ist nicht identisch mit dem Ressourcenpotenzial. Die wichtigsten Unterschiede sind:

- Der bereinigte Ertrag bezieht sich auf ein Jahr, das Ressourcenpotenzial auf einen Dreijahresdurchschnitt.
- Der bereinigte Ertrag beinhaltet die ordentlichen Gemeindesteuern bei effektivem Steuerfuss, das Ressourcenpotenzial bei mittlerem Steuerfuss.
- Der bereinigte Ertrag beinhaltet auch einen allfällig positiven Saldo der Rückerstattungen und Beiträge für die eigene Rechnung.

Indikatoren zur Beurteilung der Gemeindefinanzen

	Datenbasis	Erläuterung
A	Finanzkennzahlen 2022	Es wurden die neun bestehenden Finanzkennzahlen berücksichtigt: Nettoverschuldungsquotient, in %; Selbstfinanzierungsgrad (5 J.), in %; Zinsbelastungsanteil, in %; Nettoschuld in Fr. pro EW; Nettoschuld ohne Spezialfinanzierung in Fr. pro EW; Selbstfinanzierungsanteil, in %; Kapitaldienstanteil, in %; Bruttoverschuldungsanteil, in %.¹⁷ Für jeden der Indikatoren wurde den Gemeinden ein Rang innerhalb der Gemeindelandschaft vergeben. Je besser, desto tiefer der Rang. Alle Ränge wurden ungewichtet aufsummiert. Aus dieser Summe schliesslich wurde wiederum eine Rangfolge zwischen den Gemeinden erstellt.
B	Entwicklung Finanzkennzahlen 2019–2022	Es wurden die neun bestehenden Finanzkennzahlen berücksichtigt (s. o.). Für die Entwicklung jedes Indikators wurde den Gemeinden ein Rang innerhalb der Gemeindelandschaft vergeben. Aus der Summe dieser Rangfolgen wurde schliesslich wiederum eine Rangfolge zwischen den Gemeinden erstellt.
C	Kombination	Aus den Indikatoren A und B wurde ein kombinierter Indikator erstellt. Dazu wurde die Punktzahl der diversen Rangfolgen aufsummiert und so schliesslich für die kombinierte Summe eine Rangfolge erstellt.
D	Jahresabschlüsse 2019–2022	Einbezogen wurde, ob eine Gemeinde einen Aufwandüberschuss aufgewiesen hat. Der Indikator entspricht der Summe der Jahre mit Aufwandüberschuss (z. B. 2 Jahre mit Aufwandüberschuss = 2).

Tab. 21: Übersicht Indikatoren Beurteilung Gemeindefinanzen

¹⁷ Details siehe [Lustat Statistik Luzern](#).

Übersicht zur relativen Gesundheit der Gemeindefinanzen

In der nachstehenden Tabelle sind die Resultate aus der erstellten Einschätzung zu den Gemeindefinanzen zu finden. Insgesamt bestätigt die Übersichtstabelle, dass die Luzerner Gemeinden in der Gesamtheit gut aufgestellt sind. Es gibt aber einige Gemeinden, die bereits heute oder allenfalls in Zukunft vor finanziellen Herausforderungen stehen.

In der ersten Spalte sind alle Gemeinden aufgelistet und gemäss den vier dargestellten Auffälligkeitskategorien eingefärbt. Die Spalten zwei bis und mit vier zeigen die Einteilung für die Indikatoren A–C. Die Einfärbung verläuft von grün (im Vergleich gut) bis rot (im Vergleich schlecht). Spalte fünf schliesslich zeigt den Indikator D (grün = keine Jahre mit Aufwandüberschüssen, gelb = 1 Jahr, rot = 2 oder mehr Jahre mit Aufwandüberschüssen).

Schlecht beim Wachstum					
Schlecht beim komb. Indikator					
Schlecht beim Ist					
Schlecht beim Aufwandüberschuss					
	Finanzkennzahlen			Aufwandüberschüsse 19-22	
Gemeinde	Rang Ist 2022	Rang Wachstum	Komb. Rang	Anzahl	Steuerfuss 2021
Adligenswil				1	2.0
Aesch				0	1.8
Alberswil				0	2.2
Altbüron				2	2.2
Altishofen				1	1.7
Ballwil				3	1.5
Beromünster				0	1.9
Buchrain				2	1.9
Büron				0	2.0
Buttisholz				0	2.0
Dagmersellen				0	1.9
Dierikon				2	1.9
Doppleschwand				1	2.3
Ebikon				2	1.9
Egolzwil				0	2.0
Eich				0	1.3
Emmen				1	2.2
Entlebuch				0	2.1
Ermensee				1	2.1
Eschenbach				0	1.4
Escholz matt-Marbach				0	2.0
Ettiswil				0	2.1
Fischbach				0	2.3
Flühli				0	2.2
Geuensee				0	2.1
Gisikon				1	1.6
Greppen				1	1.9
Grossdietwil				1	2.3
Grosswangen				0	1.9
Hasle				0	2.3
Hergiswil				0	2.1
Hildisrieden				0	1.6
Hitzkirch				0	1.9
Hochdorf				1	2.0
Hohenrain				0	2.2
Horw				0	1.5
Inwil				0	1.8
Knutwil				0	2.2
Kriens				3	2.0
Luthern				0	2.4
Luzern				0	1.8
Malters				0	2.0
Mauensee				0	1.9
Meggen				0	1.0
Meierskappel				0	2.2
Menznau				0	2.1
Nebikon				0	1.8
Neuenkirch				0	1.9
Nottwil				0	1.9
Oberkirch				1	1.6
Pfaffnau				2	2.0
Rain				0	1.8

Reiden			1		2.2
Rickenbach			0		2.0
Roggliwil			0		2.1
Römerswil			0		2.2
Romoos			0		2.2
Root			1		1.7
Rothenburg			0		1.8
Ruswil			0		2.1
Schenkon			0		1.2
Schlierbach			0		1.7
Schongau			0		2.1
Schötz			0		2.2
Schüpfheim			0		2.2
Schwarzenberg			0		2.1
Sempach			0		1.9
Sursee			1		1.8
Triengen			3		1.9
Udligenswil			0		1.9
Ufhusen			0		2.3
Vitznau			0		1.4
Wauwil			1		2.1
Weggis			0		1.4
Werthenstein			1		2.2
Wikon			0		2.4
Willisau			1		2.1
Wolhusen			3		2.3
Zell			0		1.9

Tab. 22: Einschätzung zur relativen Gesundheit der Gemeindefinanzen

Einordnung der Auswirkungen auf das bisherige Finanzausgleichssystem**a. Die Ziele gemäss FAG werden erfüllt.**

Motiv: Finanzausgleichssysteme müssen immer politischen Zielen folgen. In Luzern sind das die folgenden drei (vgl. § 1 [FAG](#)): Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden, Stärkung der finanziellen Autonomie der Gemeinden, Verringerung der Unterschiede bei der Steuerbelastung innerhalb des Kantons.

Bei der aktuellen Entwicklung ist es denkbar, dass Luzern sich zu einem Kanton der zwei Geschwindigkeiten wandelt. Während die einen Gemeinden dank steigenden Steuererträgen fortlaufend den Steuerfuss senken können, treten die anderen auf der Stelle. Ohne weitere Massnahmen sehen sich Kanton und Gemeinden hier in einem Zielkonflikt: Um die gesetzlichen Vorgaben auch weiterhin zu erfüllen, wird eine immer stärkere Umverteilung notwendig sein bei gleichzeitig wachsender Abhängigkeit der Empfängergemeinden. Zudem ist zu erwarten, dass die innerkantonale Solidarität leidet, wenn ein grosser Teil der Gemeindelandchaft in extremis nicht mehr selbsttragend agieren kann. Langfristig ist so die Erfüllung der gesetzlichen Ziele gefährdet.

b. Die verschiedenen Ausgleichsgefässe sind getrennt.

Motiv: Finanzausgleichssysteme sind dann steuerbar, wenn unterschiedliche Ausgleichsziele einzeln abgegolten werden.

Die Verknüpfung von Ressourcenausgleich und Lastenausgleich führt zu einer Überdotierung des Lastenausgleichs. Das heisst, die Transfers wären nicht mehr nur notwendige Abgeltung überdurchschnittlicher Lasten, sondern würden zu einer zusätzlichen Einnahmequelle mit Verteileffekten aller Art. Die erforderliche Steuerbarkeit der Verteilwirkung ist so nicht mehr gewährleistet.

c. Der Finanzausgleich wirkt unterstützend.

Motiv: Der innerkantonale Finanzausgleich soll weder die Empfänger noch die Gebergemeinden davon abhalten, aus eigenem Antrieb besser werden zu wollen.¹⁸ Die Unterstützung soll zwar Unterschiede reduzieren, jedoch nicht durch Rangverschiebungen Kerneigenschaften der Unterschiede aufheben.

Bereits heute sind die Anreize für Empfängergemeinden im Luzerner Finanzausgleich nicht ideal ausgestaltet. Sie profitieren nur dann von zusätzlichen Steuererträgen, wenn sie ihren Steuerfuss über dem Durchschnitt halten. Die Gebergemeinden dagegen haben ausserordentlich gute Anreize, sich weiter zu verbessern (vgl. dazu den Wirkungsbericht 2023 zum Finanzausgleich). Zudem werden innerhalb der Gemeinden reiche Gebergemeinden durch die degressive Abschöpfung fortlaufend bevorzugt. Zusätzlich führt die heute gut austarierte er-

¹⁸ Wie bei jedem System der sozialen Sicherung bestehen auch hier Grenzen des Idealtyps – weil z. B. ganz am untersten Ende der Verteilung kaum je gute Anreize geboten werden können, und weil bei einem offensichtlichen Nachteil auch perfekte Anreize nicht helfen würden und weil ein Konsens zur gemeinsamen Organisation in Form eines Kantons eine gewisse Mitfinanzierung der Gebergemeinden unabdingbar macht.

leichterte Abschöpfung für Gebergemeinden mit Zentrumslasten bei der beschriebenen Entwicklung zu Verwerfungen.¹⁹ Mit der aktuellen Entwicklung gerät das austarierte System so aus dem Gleichgewicht.

d. Der Finanzausgleich führt mit möglichst wenig Mitteln zu einer ausreichenden Umverteilung.

Motiv: In der Tendenz führt eine horizontale Finanzierung von Ausgleichssystemen zu einer stärkeren Umverteilung.

Das Luzerner System ist im interkantonalen Vergleich vergleichsweise stark vertikal finanziert. Ein direkter Vergleich ist jedoch schwierig, weil Finanzen und Aufgaben innerhalb von Kantonen unterschiedlich aufgeteilt werden. Die Eigenheit ändert sich mit der aktuellen Entwicklung weder in die eine, noch in die andere Richtung. Es wäre jedoch davon auszugehen, dass eine stark steigende Dotierung des Finanzausgleichs darauf hindeutet, dass das System nicht nur zum Ausgleich der finanziellen Stärke, sondern vermehrt auch als normale Ertragsquelle aller Gemeinden dient. Die Höhe der Dotierung ist entsprechend zu hinterfragen.

e. Der Finanzausgleich ist nachvollziehbar.

Motiv: Einfache Systeme unterstützen das Vertrauen in den Ausgleich und fördern, dass sich auch schmal aufgestellte Gemeinden den Eigenheiten des Systems entsprechend aufstellen können.

Mit den anstehenden Entwicklungen würden verschiedene zusätzliche Eigenheiten des Luzerner Finanzausgleichs Wirkung entfalten (Obergrenze der Abschöpfung, Verknüpfung Lasten- und Ressourcenausgleich). Insgesamt wird so das bereits heute komplexe System noch schwerer nachvollziehbar.

f. Der Finanzausgleich bietet Planungssicherheit.

Motiv: Systeme, die auf klaren Grundsätzen beruhen, bieten mehr Planungssicherheit als solche, die auf vielen verschiedenen Einzelfalljustierungen aufbauen. Die Beträge im Finanzausgleich sollen jedoch nur von Faktoren abhängen, die von Gemeinden in der kurzen Frist nicht beeinflusst werden können.

Die gegenseitige Abhängigkeit von Geber- und Empfängergerneinden sowie von verschiedenen Gebergemeinden mindert die Planungssicherheit bei allen Beteiligten. Bei grossen Gemeinden reagiert das System des kantonalen Finanzausgleichs nicht neutral auf Änderungen des Steuerfusses.

¹⁹ Eine normale Gemeinde (d. h. weder Haupt- noch Regionalzentren) mit einem Ressourcenpotenzial pro Einwohner und Einwohnerin von 400 Franken über dem kantonalen Mittel bezahlt für ihr überdurchschnittliches Potenzial eine Abgabe in den Ressourcenausgleich von 17 Prozent. Eine ähnlich reiche Gemeinde mit einem Ressourcenpotenzial pro Einwohner und Einwohnerin von 3000 Franken über dem kantonalen Mittel liegt bezahlt auf ihr überdurchschnittliches Potenzial eine Abgabenlast in den Ressourcenausgleich von 11 Prozent (17 % bis Fr. 400.- danach 10,2 %). Die Unterschiede werden deutlicher, wenn Eigenheiten von Haupt- und Regionalzentren einbezogen werden.

Paritätische Projektorganisation

Projektsteuerung

- Reto Wyss, Regierungsrat (Vorsitz)
- Ylfete Fanaj, Regierungsrätin
- Markus Kronenberg, VLG
- Franziska Bitzi Staub, VLG

Projektgruppe

a) seitens Kanton

- Matthias Iten, Finanzaufsicht (Projektleiter; vormals: Erwin Roos)
- Natanael Rother, Referent FDDS
- Christina Amstutz, Rechtsdienst FDDS (Projektleiterin ad Interim)
- Jonathan Winkler, Stabsdienste JSD
- Anita Brunner, Lustat (beratend)

b) seitens Gemeinden

- Roland Brunner, Stadt Luzern, Finanzverwalter
- Hans-Ruedi Jung, Gemeinderat Horw, Mitglied Bereich Finanzen VLG
- Daniel Bammert, Stadtammann, Willisau
- Fredy Rösli, Gemeindeammann, Werthenstein
- HansPeter Hürlimann, Gemeindeammann, Meggen (beratend)

Ergebnisse der schrittweisen Erarbeitung der Anpassungen am Luzerner Finanzausgleich
1. Hauptprobleme, Ziele und Handlungsmassnahmen

Hauptprobleme	Mögliche Ziele	Mögliche Handlungsmassnahmen
1. Zu stark ansteigende Umverteilung im Ressourcenausgleich		
	→ Anstieg der Mittel eindämmen durch Anpassung am System	→ Wachstum des Ressourcenausgleichs nach oben begrenzen
	→ Rahmenbedingungen für alle Gemeinden verbessern	→ Mehrmittel zum Bau eines Anreizsystems verwenden
	→ Gemeindestruktur auf Nachhaltigkeit hin überprüfen	→ Allfällige Fusionshemmnisse abbauen
	→ Anstieg der Mittel eindämmen durch Anpassung am System	→ Ausklammern verschiedener Ertragsarten
	→ Anstieg der Mittel eindämmen durch Anpassung am System	→ Summe fixieren, die umverteilt wird
	→ Ursachen höherer Ungleichheit stärker direkt adressieren	→ Ausserordentliche Abschöpfung für bestimmte Gebergemeinden; Ausbau der horizontalen Umverteilung, finanziert durch einzelne Gemeinde
2. Überdotierung im Lastenausgleich	→ Übermässiger Anstieg im LA verhindern	→ Verknüpfung RA-LA aufheben
3. Verwerfungen innerhalb der Gebergemeinden (ungleiche Abschöpfung und gegenseitige Abhängigkeit)	→ Gleichbehandlung sicherstellen	→ - Abschöpfung zwischen Gemeindetypen vereinheitlichen (wichtig: Verbindung zum ILA) - Abschöpfung neutral statt degressiv ausgestalten (wichtig: Gesamtbild beachten)
	Abschöpfung der Geber fixieren als Anteil der überdurchschnittlichen Mittel	Einführung zweistufiges Modell (fixe Abschöpfung Geber, danach vertikales Auffüllen)
	Finanzierung soll nur durch jene Gebergemeinden erfolgen, die zusätzliche Erträge aufweisen.	Finanzierung Wachstum RA nur durch Gemeinden mit > 5 % Wachstum

Tab. 23: Hauptprobleme, Ziele und Massnahmen

2. Einordnung der Handlungsmassnahmen

Nachdem die möglichen Handlungsmassnahmen im vorangehenden Kapitel bestimmt wurden, sind diese Massnahmen anhand definierter Kriterien einzuordnen. Die nachstehende Tabelle (Tab. 24) erläutert die angewandten Kriterien. In der übernächsten Tabelle (Tab. 25) erfolgt dann die entsprechende Einordnung der Massnahmen.

Kriterium	Erläuterungen
Wachstum reduziert?	Um das System zu stabilisieren, muss das Wachstum des Luzerner Finanzausgleichs auf einem nachhaltigen Niveau stabilisiert werden. Weil dieses Ziel sehr wichtig ist, werden alle Massnahmen daran gemessen.
Ungleichheit Gebergemeinden behoben?	Zu prüfen ist, ob die drohenden Verwerfungen zwischen den Gebergemeinden durch ungleiche Abschöpfungsraten adressiert werden können.
Bisherige Parameter?	Um die Teilrevision nicht durch unnötige Komplexität zu gefährden, ist, wenn immer möglich, auf bisherige, einfach zu justierende Parameter zu setzen.
Replizierbar?	Anpassungen zum Finanzausgleich befinden sich in einem Spannungsfeld zwischen Lösungen, die in dem Moment passen, und solchen, die bei unsicherer Zukunft inhaltlich erklärbare Ergebnisse produzieren. Insgesamt sind systematisch korrekte Lösungen daher idealer als Einzelfalllösungen für den Moment.

Tab. 24: Übersicht Kriterien zur Einordnung verschiedener Massnahmen

Handlungsmassnahmen, geordnet nach Problemstellungen	Wachstum reduziert?	Ungleichheit Geber behoben?	Bisherige Parameter?	Replizierbar?	Kommentar/Erläuterung
<u>Hauptproblem 1: Zu stark ansteigende Umverteilung im Ressourcenausgleich</u>					
Wachstum des Ressourcenausgleichs nach oben begrenzen.	Ja	Nein	Ja	Ja	Es würde z. B. festgelegt, dass der Ressourcenausgleich jährlich um maximal 10 % wachsen dürfe.
Mehrmittel zum Bau eines Anreizsystems verwenden	Nein	Ja	Nein	Ja	Die Idee wäre die vielen zusätzlichen Mittel so zu verwenden, dass heute bekannte Probleme adressiert würden. Dazu wäre aber ein vollständiger Umbau des Systems notwendig.
Allfällige Fusionshemmnisse abbauen	Nein	Nein	Nein	Ja	Die Unterschiede zwischen Gemeinden verändern sich auch mit der Anzahl Gemeinden. Anpassungen hätten in der langen Frist Einfluss auf den Ressourcenausgleich.
Ausklammern verschiedener Ertragsarten	Ja	Nein	Nein	Ja	Das Ressourcenpotenzial könnte reduziert werden, wenn einzelne Ertragsquellen ausgeklammert würde. Das Berechnungsmodell könnte dann ohne weitere Änderungen angewandt werden. Ungleichheit würde so nicht mehr vollständig ausgewiesen.
Summe fixieren, die umverteilt wird.	Ja	Nein	Nein	Ja	Kontrolle der Ungleichheit zwischen Gemeinden nicht mehr gegeben.
Ausserordentliche Abschöpfung für bestimmte Gebergemeinden.	Nein	Ja	Ja	Nein	Es könnte festgelegt werden, dass jene Gemeinde mit dem stärksten Wachstum zusätzlich abgeschöpft würde. Inhaltlich lässt sich eine solche stärkere Abschöpfung nur aufgrund des Zeitpunkts des Ressourcenwachstums nicht rechtfertigen.
<u>Hauptproblem 2: Überdotierung im Lastenausgleich</u>					
Verknüpfung Ressourcenausgleich – Lastenausgleich aufheben	Ja	Nein	Ja	-	Die heute bestehende Vorgabe, wonach der Lastenausgleich immer 50 % des Ressourcenausgleichs betragen muss, würde aufgehoben.
<u>Hauptproblem 3: Verwerfungen innerhalb der Gebergemeinden</u>					
Abschöpfung zwischen Gemeindetypen vereinheitlichen	Nein	Ja	Ja	Ja	-
Abschöpfung neutral statt degressiv ausgestalten	Nein	Ja	Ja	Ja	Mit dem heutigen degressiven System profitieren finanziell stärkere Gemeinden. Bei zunehmenden Unterschieden wird die Degression fortlaufend stärker. Daraus entstehen Verwerfungen innerhalb der Gebergemeinden.
Einführung zweistufiges Modell (fixe Abschöpfung Geber, danach vertikales Auffüllen)	Nein	Ja	Nein	Ja	Gebergemeinden sind heute stark abhängig von der Entwicklung anderer Gebergemeinden. Das könnte gelöst werden, in dem immer ein fixierter Anteil der Steuerkraft abgeschöpft würde. Dies bräuchte einen vollständigen Systemumbau.
Finanzierung Wachstum Ressourcenausgleich nur durch Gemeinden mit > 5 % Wachstum.	Nein	Nein	Nein	Ja	Für Gebergemeinden sind sehr viel höhere Beiträge trotz steigenden Erträgen problematisch. Das würde gelöst, in dem nur jene mit starkem Wachstum den Anstieg bezahlen.

Tab. 25: Einordnung verschiedener Handlungsmassnahmen anhand Kriterien

3. Anforderungen an Handlungsmassnahmen

Um entscheiden zu können, welche Handlungsmassnahmen bevorzugt und umgesetzt werden sollen, ist in diesem Kapitel zu definieren, welche Anforderungen ein geeigneter Lösungsansatz zu erfüllen haben. Dabei ist zu beachten, dass Finanzausgleichssysteme oft keine exakte Wissenschaft sind, sondern in Höhe und Ausgestaltung auch Gegenstand einer politischen Ausmarchung. Neben den Grundsätzen zu modernen Finanzausgleichssystemen (Kap. 1.3) sind des Weiteren die nachfolgenden Grundsätze (Kap. a)) und politischen Zielvorgaben (Kap. b)) relevant.

a) Grundsätze

1. *Wenn zwischen einem systematisch korrekten Modell und einem im Moment ideal austarierten Modell entschieden werden muss, ist das systematisch korrekte zu wählen.*

Einige der aktuell vorliegenden Herausforderungen im Luzerner Finanzausgleich haben ihren Ursprung darin, dass einst basierend auf Momentaufnahmen möglichst ausgeglichene Situationen gesichert werden mussten, um den damaligen politischen Wünschen zu entsprechen. So wurde die Vermischung von Lasten- und Ressourcenausgleich durch erleichterte Abschöpfung für Zentrumsgemeinden nur deshalb beibehalten, weil der Kanton durch eine adäquate Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs belastet worden wäre. Die mit der AFR18 eingeführte degressive Abschöpfung war ein geeignetes Mittel, um basierend auf den Momentaufnahmen der AFR18-Globalbilanzen gezielt die finanzstärksten Gemeinden zu entlasten. Aktuell führt sie jedoch dazu, dass ohne Eingreifen massgebliche Verwerfungen zwischen Gebergemeinden entstünden.

In Anbetracht der dynamischen Entwicklung der Eigenschaften einzelner Gemeinden ist es wichtig, dass in erster Linie auf systematisch korrekte Anpassungen des Systems fokussiert wird. Im Unwissen um die genauen künftigen Entwicklungen kann so sichergestellt werden, dass unabhängig von der dannzumal eintreffenden Veränderung Be- und Entlastungen im Luzerner Finanzausgleich entstehen, die sich inhaltlich vertreten lassen.

2. *Wo immer möglich ist die Komplexität gering zu halten.*

Eine wichtige Eigenschaft der anstehenden Veränderungen ist es, dass sie zu sehr sprunghaften Entwicklungen führen. Das heisst, die übliche Vorgehensweise, in der Finanzausgleichssysteme über die Zeit betrachtet träge sind und nur nach langjährigen Revisionen angepasst werden, passt nicht ideal zur Ausgangslage. Es muss daher versucht werden, die Komplexität der Anpassungen möglichst tief zu halten. Das ist zum einen bei der Auswahl der möglichen Anpassungen zu berücksichtigen. Grossflächige Anpassungen des Systems oder gänzlich neue Parameter erhöhen die Komplexität. In Bezug auf Eckwerte des Systems, wie zum Beispiel die Aufteilung der Finanzierungslast zwischen Kanton und Gemeinden, ist zu beachten, dass eine zeitnah umsetzbare Lösung dann denkbar ist, wenn die bisherige Ausprägung der Parameter beibehalten wird. Ähnlich liesse sich etwa bezüglich der Verteilung der Mittel zwischen Lasten- und Ressourcenausgleich oder der Art und Weise, wie der Ressourcen- respektive der Lastenausgleich finanziert werden, argumentieren. All diese Punkte sind relevante Eigenheiten des Luzerner Finanzausgleich, bei einer kurzfristigen Änderung mit einer Teilrevision würde ihr Einbezug dazu führen, dass die erforderliche rasche Stabilisierung des Systems gefährdet wird, weil in Themenbereichen, die keine zeitliche Dringlichkeit haben, politischer Widerstand geschaffen wird, der potenziell die Teilrevision gefährden könnte.

b) Politische Zielvorgaben

Besonders in Bezug darauf, wie Gemeinden von der anstehenden Teilrevision betroffen sein werden, lassen sich Anforderungen nur politisch festlegen. Unser Rat hat daher im Laufe der Arbeiten die folgenden Anforderungen an eine mögliche Lösung festgelegt (vgl. Tab. 26).

Anforderungen	Reaktion innerhalb des vorgeschlagenen Modells
1. Es muss eine Strategie bestehen, um mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten im Kanton umzugehen.	Die Flexibilisierung der prozentualen Mindestausstattung ist eine Übergangslösung. Bis zur Totalrevision kann eine Untergrenze der prozentualen Mindestausstattung festgelegt werden. Langfristig braucht es weitere Massnahmen mit einer Totalrevision des FAG per Finanzausgleich 2030 und über die Belange des Finanzausgleichs hinaus.
2. Es braucht eine Zusicherung an Empfängergemeinden, dass sie am steigenden Wohlstand teilhaben werden.	Die Anpassungen entfalten nur Wirkung, wenn die Dotierung um mehr als einen festgelegten Prozentsatz steigt. Potenziell sehr positive Abschlüsse einzelner Gemeinden werden sich allerdings erst zeitlich verzögert im Finanzausgleich zeigen.
3. Gemeinden dürfen nicht schlechter gestellt werden als heute.	Das vorgeschlagene Modell führt zu weniger Wachstum des Ressourcenausgleichs, verhindert dieses aber nicht. Wenn die Dotierung wieder sinken würde, stiege die prozentuale Mindestausstattung wieder bis auf max. 86,4 %. Für einzelne Gemeinden sind Reduktionen aber durchaus denkbar (z. B. wenn sie sich im Vergleich zu anderen Gemeinden verbessern).
4. Die Finanzierung der öffentlichen Leistungen der Empfängergemeinden muss gesichert sein.	Die aktuellen Berechnungen unter Anwendung des neuen Modells führen nach wie vor zu einem Wachstum des Ressourcenausgleichs. Das heisst, im Vergleich zu heute werden deutlich mehr Mittel verteilt.
5. Einzelne sehr finanzstarke Gebergemeinden dürfen nicht über die Massen besser gestellt werden als der Rest.	Das aktuell vorgeschlagene System stellt sicher, dass alle Gebergemeinden mit gleicher Abschöpfung zum Ressourcenausgleich beitragen. Es führt jedoch dazu, dass ausser der Stadt Luzern alle Gebergemeinden entlastet werden, wenn Zahlungen 2025 im heutigen System mit Zahlungen 2028 unter dem neuen System verglichen werden. Obschon inhaltlich korrekt, stellt sich die Frage nach politischer Unterstützung dazu.

Tab. 26: Anforderungen an die Lösungsfindung im Projekt Teilrevision FAG

4. Selektion der Handlungsmassnahmen

Nach der Einordnung der Handlungsmassnahmen in Kapitel 2 sowie der Definition der grundsätzlichen und politischen Anforderungen an diese, können sie nun eingeschätzt werden. Gleichzeitig kann für jede Handlungsmassnahme das weitere Vorgehen definiert werden (Tab. 27). Im Folgenden wird somit erläutert, welche Ansätze nach einer Prüfung verworfen und welche vertieft evaluiert wurden.

Handlungsmassnahmen	Einschätzung	Weiteres Vorgehen
<u>Hauptproblem1: Zu stark ansteigende Umverteilung im Ressourcenausgleich</u>		
Wachstum des Ressourcenausgleichs nach oben begrenzen.	-	Vertiefte Überprüfung erfolgt

Mehrmittel zum Bau eines Anreizsystems verwenden	Diese Massnahme lässt sich innerhalb der bestehenden Parameter nicht umsetzen. Ein so weitgehender Systemumbau wäre, obschon im Rahmen einer Totalrevision inhaltlich sicherlich prüfenswert, zu komplex für die anstehende Teilrevision.	Vorerst verworfen
Allfällige Fusionshemmnisse abbauen	Diese Massnahme ist für die anstehende Teilrevision nicht relevant und würde zudem den Rahmen des Projekts sprengen.	Vorerst verworfen
Ausklammern verschiedener Ertragsarten	Diese Massnahme würde mathematisch bedingt zu einer geringeren Umverteilung führen, ohne dass das genau Ausmass transparent würde. Insbesondere hinsichtlich einer mittelfristigen Totalrevision und der Vorgabe, dass eine langfristige Strategie für Unterschiede zwischen Gemeinden auszuarbeiten ist, wäre ein solches Vorgehen nicht statthaft.	Verworfen
Summe fixieren, die umverteilt wird	Der Ansatz, die finanziellen Mittel zur Umverteilung im Luzerner Finanzausgleich zu beschränken, ist auf den ersten Blick durchaus zielgerichtet. Er würde sicherstellen, dass genau gesteuert werden kann, wie viele Mittel der Kanton und die Gebergemeinden in den kommenden Jahren werden aufbringen müssen. Der Fokus auf Ausgaben führt jedoch dazu, dass die Ungleichheit zwischen Gemeinden nicht mehr aktiv gesteuert wird. Vielmehr würde bei abnehmenden Unterschieden zu viel umverteilt und bei steigender Ungleichheit würde nicht reagiert, obwohl eine höhere Umverteilung adäquat wäre. Berechnungen haben dargestellt, dass je nach Entwicklung sehr rasch verhältnismässig viel Ungleichheit zwischen den Gemeinden zugelassen werden müsste.	Verworfen
Ausserordentliche Abschöpfung für bestimmte Gebergemeinden	Eine ausserordentlich hohe Mitfinanzierung einer einzelnen Gebergemeinde könnte entweder durch eine Transferzahlung oder durch eine zusätzliche Abschöpfung mittels Spezialfaktor erreicht werden. Beide Optionen werden als ungünstig beurteilt. Sowohl eine Transferzahlung als auch eine zusätzliche Abschöpfung der Stadt Luzern sind nicht sachgemäss, unabhängig davon, wie stark sie die aktuelle Entwicklung des Ressourcenausgleichs beeinflusst. Eine Transferzahlung beziehungsweise eine höhere Abschöpfung würde einer Art «Wachstumsstrafe» gleichkommen. Zudem wäre nicht sachlich erklärbar, wieso die Stadt Luzern anders behandelt werden sollte als Gemeinden, welche bereits heute einen sehr hohen Ressourcenindex haben.	Verworfen
<u>Hauptproblem 2: Überdotierung im Lastenausgleich</u>		
Verknüpfung von Ressourcenausgleich und Lastenausgleich aufheben	Diese Massnahme wurde als elementar eingestuft.	Vertiefte Überprüfung erfolgt
<u>Hauptproblem 3: Verwerfungen innerhalb der Gebergemeinden</u>		

Abschöpfung zwischen Gemeindetypen vereinheitlichen	Diese Massnahme wurde als elementar eingestuft.	Vertiefte Überprüfung erfolgt
Abschöpfung neutral statt degressiv ausgestalten	Diese Massnahme wurde als elementar eingestuft.	Vertiefte Überprüfung erfolgt
Einführung zweistufiges Modell (fixe Abschöpfung Geber, danach vertikales Auffüllen)	Das Modell hat grosses Potenzial, die gegenseitige Abhängigkeit der Gebergemeinden zu adressieren. Eine vertiefte Überprüfung im Rahmen der Totalrevision ist daher angezeigt.	Vorerst verworfen
Finanzierung Wachstum Ressourcenausgleich nur durch Gemeinden mit > 5 % Wachstum	Diese Massnahme knüpft daran an, dass eine Lösung für die negativen Auswirkungen der geteilten Verantwortung zwischen den Gebergemeinden gefunden werden muss. Sie schlägt vor, dass das auftretende Wachstum im Ressourcenausgleich nur von Gemeinden finanziert werden soll, die selbst ebenfalls ein weit überdurchschnittliches Wachstum aufweisen. Soll vertieft überprüft werden.	Vertiefte Überprüfung erfolgt

Tab. 27: Einschätzung und weiteres Vorgehen bezüglich Handlungsmassnahmen

5. Kombination der Massnahmen zu Optionen

Die vorstehend dargelegten und bewerteten Handlungsmassnahmen werden im vorliegenden Kapitel unterschiedlich miteinander kombiniert, um die beabsichtigte Wirkung auf den Finanzausgleich zu erzielen. Aus dieser Kombination entstehen die folgenden beiden Optionen:

- Option 1: Begrenzung des Wachstums der Umverteilung im Ressourcenausgleich
- Option 2: Gezielte Finanzierung des kommunalen Anteils des Ressourcenausgleichs durch Gemeinden mit starkem Wachstum.

Im Nachfolgenden sind die beiden Optionen 1 und 2 näher erläutert. Die Optionen kombinieren stets Handlungsmassnahmen im Bereich Ressourcenausgleich mit solchen aus dem Bereich Lastenausgleich.

Option 1: Begrenzung des Wachstums

Optionsbeschreibung 1

- Ressourcenausgleich:
 - Begrenzung des jährlichen Zuwachses des Mittelbedarfs des Ressourcenausgleichs auf 10 %.
 - Abschöpfung: Vollständige Vereinheitlichung der Abschöpfungsraten.
- Lastenausgleich:
 - Jährliches Wachstum des Lastenausgleichs gemäss Teuerung (2 %; wie bisher).
 - Verknüpfung Ressourcenausgleich und Lastenausgleich: Aufgehoben.
 - Infrastrukturlastenausgleich: Der heute zu tief dotierte Infrastrukturlastenausgleich wird erhöht.

Beurteilung der Option 1

Die Beurteilung der Option erfolgt analog der in Ziffer 2 vorstehend erläuterten Kriterien.

Kriterium	Einschätzung / Erläuterung
-----------	----------------------------

Wachstum reduziert?	Die Vorgabe eines Wachstums im Ressourcenausgleich von maximal 10 Prozent würde einer massgeblichen Reduktion entsprechen. Bei einer erstmaligen Anwendung der neuen Regelungen im Finanzausgleich 2026 würde die Umverteilung im Ressourcenausgleich so bis auf rund 160 Millionen Franken steigen. Das wäre bei einer prozentualen Mindestausstattung von rund 78,8 Indexpunkten der Fall.
Ungleichheit Geber behoben?	Die Vereinheitlichung der Abschöpfungsraten ist ein elementarer Punkt des Vorschlags.
Bisherige Parameter?	Der Modellvorschlag beruht ausschliesslich auf bisherigen Parametern und Berechnungsschritten.
Replizierbar?	Das Modell liesse sich auch anwenden, wenn zusätzliche oder andere Gemeinden eine starke, systemtreibende Entwicklung erleben würden.
Fazit	Mit dem Modellvorschlag werden die wichtigsten der identifizierten Probleme adressiert. Um den Vorgaben zu entsprechen, braucht das Modell jedoch eine Untergrenze der prozentualen Mindestausstattung sowie einen zweckmässigen Mechanismus, wenn die aktuell erwarteten Mehrerträge, die zu den beschriebenen Verwerfungen führen, überraschend wieder wegfallen würden. Nicht gelöst, sondern nur für den Moment abgeschwächt bleibt jedoch die geteilte Verantwortung der Gebergemeinden.

Tab. 28: Beurteilung Option 1 Begrenzung Wachstum

Option 2: Gezielte Finanzierung der zusätzlich benötigten Mittel

Optionsbeschreibung 2

- Ressourcenausgleich:
 - Jährliches Wachstum von maximal 5 Prozent Wachstum
 - Abschöpfung: Im Grundsatz verbleiben die Abschöpfungsraten im heute geltenden Rahmen. Aber: Die Finanzierung der im Vergleich zu heute zusätzlich benötigten Mittel im Ressourcenausgleich erfolgt nur durch Gemeinden mit einem Wachstum ihres Ressourcenpotenzials von grösser als 5 Prozent.
- Lastenausgleich:
 - Jährliches Wachstum des Lastenausgleichs gemäss Teuerung (2 %; wie bisher).
 - Verknüpfung Ressourcenausgleich und Lastenausgleich: Aufgehoben.
 - Infrastrukturlastenausgleich: Die Abschöpfungsraten blieben im Kern unverändert. Entsprechend drängt sich keine Veränderung auf.

Beurteilung der Option 2

Die Beurteilung der Option erfolgt analog der in Ziffer 2 vorstehend erläuterten Kriterien.

Kriterium	Einschätzung / Erläuterung
Wachstum reduziert?	Die Vorgabe eines Wachstums im Ressourcenausgleich von maximal 5 Prozent würde einer massgeblichen Reduktion entsprechen. Bei einer erstmaligen Anwendung der neuen Regelungen im Finanzausgleich 2026 würde die Umverteilung im Ressourcenausgleich so bis auf 151 Millionen Franken steigen. Das wäre bei einer prozentualen Mindestausstattung von rund 77,8 Indexpunkten der Fall.
Ungleichheit Geber behoben?	Die Regelung für die Gebergemeinden kann zu sprunghaften Entwicklungen führen: Solange keine Gemeinde über der 5-Prozent-Grenze liegt, beteiligen sich alle am Wachstum des Ressourcenausgleichs. Sobald jedoch eine Gemeinde die 5-Prozent-Grenze überschreitet, fällt die Finanzierungslast des Wachstums auf diese Gemeinde. Möglicherweise übersteigt diese Last jedoch den Zuwachs des Ressourcenpotenzials der Gemeinde über der 5-Prozent-Grenze. Soll die zusätzliche Finanzierungslast auf 100 Prozent des Zuwachses von über 5 Prozent beschränkt werden, dann muss sichergestellt werden, dass dennoch der 47-Prozent-Anteil der Gemeinden an der Finanzierung des Ressourcenausgleichs gewährleistet ist. Dies müsste mit einem Korrekturfaktor sichergestellt werden. Zusätzlich muss mitbedacht werden, dass zwar in einem Jahr x, in welchem eine Gemeinde ein Wachstum von über 5 Prozent aufweist, die übrigen Gebergemeinden entlastet werden und das Wachstum alleine von der wachsenden Gemeinde bezahlt wird. Im Folgejahr kann jedoch der Fall eintreten, dass keine Gemeinde ein Wachstum verzeichnet. Dies bedeutet, dass das bisher bestehende Modell zur Anwendung gelangt und alle Gebergemeinden den Ressourcenausgleich finanzieren. Es müssten aber wiederum alle Gemeinden das Wachstum vom Vorjahr mitfinanzieren. Somit werden die Gebergemeinden zwar im Jahr x entlastet, in den Folgejahren x+1 bezahlen sie jedoch gleichwohl einen höheren Beitrag in den Ressourcenausgleich. Somit wird ihre Finanzierungslast einzig um ein Jahr aufgeschoben.
Bisherige Parameter?	Der Modellvorschlag bedingt eine mehrstufige Berechnung der Abschöpfung. Das heisst, es wäre eine massgebliche Abweichung des bisherigen Modells und der bisherigen Parameter.
Replizierbar?	Das Modell liesse sich auch anwenden, wenn zusätzliche oder andere Gemeinden eine starke, systemtreibende Entwicklung erleben würden.
Fazit	Der Modellvorschlag ist ausserordentlich wertvoll, weil er die problematische geteilte Verantwortlichkeit der Gebergemeinden adressiert. Diese lässt sich jedoch innerhalb der bisherigen Parameter nicht lösen. Hinzu kommt, dass die zweistufige Abschöpfung verschiedene Sprungeffekte schaffen würde. Damit wäre eine Gleichbehandlung der Gebergemeinden nicht mehr sichergestellt. Das Ziel, eine Lösung für die heutige, geteilte Verantwortung der Gebergemeinden zu finden, ist für die Totalrevision zu prüfen, der Modellvorschlag dagegen infolge der massgeblichen zusätzlichen Sprungeffekte zu verwerfen.

Tab. 29: Beurteilung Option Gezielte Finanzierung

6. Fazit

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen schlägt unser Rat vor, im Rahmen der vorliegenden Teilrevision die Option 1 – ergänzt durch eine Untergrenze der Mindestausstattung – umzusetzen. Die Detailerläuterungen zur Anpassung des Luzerner Finanzausgleichs gemäss Option 1 erfolgen im Kapitel 3.

Neue Berechnungsabfolge im Ressourcenausgleich

Die Beiträge für den Ressourcenausgleich werden neu wie folgt berechnet:

1. In einem ersten Schritt wird der gesamte Ressourcenausgleich aller Gemeinden zusammen unter Verwendung der Mindestausstattung des dem Bezugsjahr vorangehenden Jahres berechnet. Das Bezugsjahr ist dasjenige Jahr, in dem die Finanzausgleichsbeiträge bezahlt und verbucht werden (§ 16 Abs. 4 [FAG](#)). Der gesamte Ressourcenausgleich aller Gemeinden ist vom Betrag zu unterscheiden, welcher einer einzelnen Gemeinde als Ressourcenausgleich ausbezahlt wird. Der Ressourcenausgleich einer einzelnen Gemeinde entspricht weiterhin der Differenz zwischen ihrem Ressourcenindex und der Mindestausstattung (§ 5 Abs. 1 FAG).
2. In einem zweiten Schritt wird festgestellt, wie sich der gesamte Ressourcenausgleich im Vergleich zum dem Bezugsjahr vorangehenden Jahr («Vorjahr») verändert hat:
 - a. Wächst der gesamte Ressourcenausgleich gegenüber dem dem Bezugsjahr vorangehenden Jahr («Vorjahr») um bis zu 10 Prozent, entspricht die Mindestausstattung derjenigen des dem Bezugsjahr vorangehenden Jahres («Vorjahr»).
 - b. Wächst der gesamte Ressourcenausgleich gegenüber dem dem Bezugsjahr vorangehenden Jahr («Vorjahr») um mehr als 10 Prozent, wird die Mindestausstattung gemäss dem dem Bezugsjahr vorangehenden Jahr («Vorjahr») gekürzt, bis ein maximales Wachstum von 10 Prozent erreicht ist. Der gesamte Ressourcenausgleich wird entsprechend gekürzt. Der Ressourcenausgleich darf jedoch eine prozentuale Mindestausstattung von 76,4 nicht unterschreiten. Sofern die Mindestausstattung den Wert von 76,4 erreicht, darf der Ressourcenausgleich im Vergleich zum Vorjahr auch um mehr als 10 Prozent wachsen, damit die Mindestausstattung von 76,4 Prozent nicht unterschritten wird. Mit dieser Untergrenze wird sichergestellt, dass die Ungleichheit zwischen den Gemeinden nicht unbeschränkt zunimmt und den Gemeinden eine Mindestausstattung von mindestens 76,4 Prozent gewährleistet wird.
 - c. Verringert sich der gesamte Ressourcenausgleich gegenüber dem dem Bezugsjahr vorangehenden Jahr («Vorjahr»), erfolgt keine Kürzung des gesamten Ressourcenausgleichs und die für den gesamten Ressourcenausgleich zur Verfügung stehenden Mittel entsprechen jenen des dem Bezugsjahr vorangehenden Jahres («Vorjahr»). Entsprechend steigt die Mindestausstattung. Dies gilt jedoch nur solange, als dass die Mindestausstattung nicht mehr als 86,4 Prozent des kantonalen Mittels des Ressourcenpotenzials pro Einwohnerin und Einwohner beträgt. Liegt die Mindestausstattung über 86,4 Prozent, werden die für den gesamten Ressourcenausgleich zur Verfügung stehenden Mittel gleichwohl gekürzt.

Das untenstehende Beispiel soll die Wirkungen der neuen Regeln aufzeigen. Es handelt sich dabei um fiktive Werte. Zudem werden gerundete Werte verwendet. Diese haben nichts mit den Modellrechnungen als Auslöser der vorliegenden Teilrevision zu tun, sondern dienen lediglich der Darstellung der Wirkungen.

Für das Beispiel werden zudem die folgenden Annahmen getroffen: Als Bezugsjahr wird erstmals das Jahr 2026 festgelegt. Das Bezugsjahr ist dasjenige Jahr, in dem die Finanzausgleichsbeiträge bezahlt und verbucht werden (§ 16 Abs. 4 [FAG](#)). Die Höhe der Beträge werden vom Finanzdepartement bis zum 30. Juni des dem Bezugsjahr vorangehenden Jahres, d. h. im Bezugsjahr 2026 bis zum 30. Juni 2025, mit Verfügung festgesetzt (§ 17 Abs. 1 FAG).

	Bezugsjahr	2025	2026	2027	2028
A	Gesamter Ressourcenausgleich im dem Bezugsjahr vorangehenden Jahr, in Mio. Fr. (Wert aus Zeile F)	-	130,0	143,0	154,4
B	Gesamter Ressourcenausgleich ungekürzt, in Mio. Fr. (unter Verwendung der Mindestausstattung des dem Bezugsjahr vorangehenden Jahres, G)	-	144,3	154,4	176,1
C	Wachstum des gesamten Ressourcenausgleichs gegenüber dem dem Bezugsjahr vorangehenden Jahr, in Prozent ($1/A \cdot B - 1$)	-	11	8	14
D	Maximal zulässiger, gesamter Ressourcenausgleich, in Mio. Fr. (+ 10 % Wachstum zum dem Bezugsjahr vorangehenden Jahr, $A \times 1.10$)	-	143,0	157,3	169,9
E	Differenz in Mio. Fr. (D - B)	-	-1,3	+2,9	-6,2
F	Gesamter Ressourcenausgleich, korrigiert in Mio. Fr. (sofern $C > 10\% \Rightarrow D$; sofern $C < 10\% \Rightarrow B$; sofern $C < 0\% \Rightarrow A$ [solange Mindestausstattung von 86,4 nicht überschritten wird])	130 (altes System)	143,0	154,4	169,9
G	Mindestausstattung	86,4 %	85,2 %	85,2 %	83,5 %
H	Gesetzliche Grundlage nach Revision (§ 5 Abs. 2 nFAG)		Bst. b	Bst. a	Bst. b

Tab. 30: Exemplarische Berechnung vorgeschlagene Anpassung des Luzerner Finanzausgleichs

Anhang 8

Luzerner Finanzausgleich 2025 und 2028 pro Gemeinde, Modell heute, ohne Revision und Modell mit Revision

	Finanzausgleich 2025, ohne Revision					Finanzausgleich 2028, mit Revision				
	Mindestausstattung	Horizontaler RA	Lastenausgleich	Total an Gemeinde	Total von Gemeinde	Mindestausstattung	Horizontaler RA	Lastenausgleich	Total an Gemeinde	Total von Gemeinde
Total	129'843'444	61'338'551	64'940'000	173'064'271	38'955'267	174'312'259	81'926'768	77'509'998	217'167'546	47'272'057
Doppleschwand	1'043'003	0	337'667	1'380'670	0	1'147'379	0	388'702	1'536'081	0
Entlebuch	3'107'654	0	1'811'646	4'919'300	0	4'058'481	0	2'011'020	6'069'501	0
Escholz matt-Marbach	5'022'566	0	4'033'082	9'156'340	0	5'849'002	0	3'906'661	9'755'663	0
Flühli	1'819'822	0	1'973'367	3'793'189	0	2'085'924	0	2'127'464	4'213'388	0
Hasle	2'314'285	0	1'011'075	3'325'360	0	2'686'271	0	1'102'180	3'788'451	0
Romoos	1'168'459	0	1'205'471	2'373'930	0	1'310'183	0	1'313'540	2'623'723	0
Schüpfheim	4'588'312	0	1'936'519	6'524'831	0	5'675'416	0	2'107'644	7'783'060	0
Werthenstein	1'371'288	0	751'004	2'122'292	0	1'759'183	0	781'221	2'540'404	0
Wolhusen	3'773'930	0	740'397	4'514'327	0	4'528'823	0	781'901	5'310'724	0
Aesch	0	147'840	0	0	147'840	0	100'179	0	0	100'179
Ballwil	0	79'937	262'739	182'802	0	623'537	0	297'206	920'743	0
Emmen	23'278'722	0	1'289'451	24'568'173	0	29'509'258	0	1'837'641	31'346'899	0
Ermensee	448'252	0	0	448'252	0	651'093	0	94'098	745'191	0
Eschenbach	0	639'900	24'358	0	615'542	0	248'130	719	0	247'411
Hitzkirch	1'335'069	0	0	1'335'069	0	2'799'122	0	0	2'799'122	0
Hochdorf	4'113'008	0	1'558'581	5'671'589	0	7'591'103	0	1'453'474	9'044'577	0
Hohenrain	1'144'054	0	351'829	1'495'883	0	1'858'328	0	379'317	2'237'645	0
Inwil	0	14'553	291'836	277'283	0	688'646	0	295'809	984'455	0
Rain	335'988	0	524'715	860'703	0	736'502	0	527'897	1'264'399	0
Römerswil	1'396'747	0	413'043	1'809'790	0	1'837'791	0	474'469	2'312'260	0
Rothenburg	0	483'577	65'792	0	417'785	0	404'239	128'763	0	275'476
Schongau	473'492	0	264'336	737'828	0	789'274	0	293'436	1'082'710	0
Adligenswil	0	534'172	179'905	0	354'267	0	71'980	168'258	96'278	0
Buchrain	1'905'446	0	0	1'905'446	0	4'024'931	0	494'905	4'519'836	0
Dierikon	0	123'154	217'322	94'168	0	0	30'355	209'137	178'782	0
Ebikon	2'811'682	0	486'618	3'298'300	0	7'291'707	0	397'528	7'689'235	0
Gisikon	0	308'166	0	0	308'166	0	200'452	0	0	200'452
Greppen	0	182'668	9'929	0	172'739	0	110'911	10'110	0	100'801
Horw	0	11'316'463	1'996'279	0	9'320'184	0	8'185'641	2'225'607	0	5'960'034
Kriens	6'444'836	0	3'634'583	10'079'419	0	0	9'613'506	4'245'242	0	5'368'264
Luzern	0	19'224'696	15'456'916	0	3'767'780	0	41'295'863	23'233'523	0	18'062'340
Malters	4'530'252	0	0	4'530'252	0	6'750'297	0	0	6'750'297	0
Meggen	0	12'120'684	1'448'784	0	10'671'900	0	10'540'312	1'443'270	0	9'097'042
Meierskappel	0	146'760	218'643	71'883	0	127'281	0	325'247	452'528	0
Root	0	1'981'839	551'837	0	1'430'002	0	1'943'605	737'914	0	1'219'719
Schwarzenberg	1'286'875	0	671'637	1'958'512	0	1'676'990	0	733'255	2'410'245	0
Udligenswil	0	562'035	68'659	0	493'376	0	286'157	76'646	0	209'511
Vitznau	0	1'241'543	140'156	0	1'101'387	0	1'087'177	129'861	0	957'316
Weggis	0	4'409'194	618'800	0	3'790'394	0	3'332'133	627'630	0	2'704'503
Beromünster	3'543'270	0	1'348'188	4'979'352	0	4'896'422	0	1'046'734	5'943'156	0
Büron	1'342'684	0	0	1'342'684	0	2'215'339	0	225'110	2'440'449	0
Buttisholz	422'585	0	477'949	900'534	0	1'691'161	0	625'111	2'316'272	0
Eich	0	948'108	0	0	948'108	0	695'138	0	0	695'138
Geuensee	1'695'480	0	616'873	2'312'353	0	2'194'591	0	647'681	2'842'272	0
Grosswangen	2'230'914	0	457'044	2'687'958	0	2'531'372	0	453'876	2'985'248	0
Hildisrieden	0	422'074	0	0	422'074	0	243'058	0	0	243'058
Knutwil	0	165'692	277'536	111'844	0	0	22'476	283'554	261'078	0

	Finanzausgleich 2025, ohne Revision					Finanzausgleich 2028, mit Revision				
	Mindestausstattung	Horizontaler RA	Lastenausgleich	Total an Gemeinde	Total von Gemeinde	Mindestausstattung	Horizontaler RA	Lastenausgleich	Total an Gemeinde	Total von Gemeinde
Mauensee	0	232'284	0	0	232'284	0	36'251	0	0	36'251
Neuenkirch	3'476'024	0	574'385	4'050'409	0	4'662'930	0	722'442	5'385'372	0
Nottwil	992'482	0	429'696	1'422'178	0	1'987'506	0	512'963	2'500'469	0
Oberkirch	0	816'129	13'761	0	802'368	0	77'466	30'182	0	47'284
Rickenbach	1'859'599	0	755'337	2'702'460	0	2'891'168	0	575'813	3'466'981	0
Ruswil	4'839'665	0	1'210'765	6'050'430	0	5'967'571	0	1'296'419	7'263'990	0
Schenkon	0	2'203'636	0	0	2'203'636	0	1'597'281	0	0	1'597'281
Schlierbach	492'602	0	415'407	908'009	0	664'426	0	412'056	1'076'482	0
Sempach	0	1'044'848	481'679	0	563'169	0	423'586	602'022	178'436	0
Sursee	0	1'819'344	627'078	0	1'192'266	0	1'348'221	1'198'224	0	149'997
Triengen	2'113'824	0	620'403	2'734'227	0	3'076'406	0	628'389	3'704'795	0
Alberswil	493'474	0	52'069	545'543	0	488'175	0	0	488'175	0
Altbüron	536'842	0	310'929	847'771	0	755'263	0	355'896	1'111'159	0
Altishofen	0	156'434	543'685	763'761	0	0	18'623	922'121	903'498	0
Dagmersellen	862'431	0	512'907	1'375'338	0	2'136'874	0	471'379	2'608'253	0
Egolzwil	0	12'821	127'251	114'430	0	103'959	0	0	103'959	0
Ettiswil	2'556'273	0	427'552	2'983'825	0	2'993'537	0	420'654	3'414'191	0
Fischbach	799'321	0	373'041	1'172'362	0	887'918	0	430'655	1'318'573	0
Grossdietwil	565'099	0	421'924	987'023	0	828'870	0	460'085	1'288'955	0
Hergiswil	2'672'070	0	1'636'479	4'308'549	0	3'246'947	0	1'766'598	5'013'545	0
Luthern	2'024'563	0	1'472'677	3'497'240	0	2'298'551	0	1'697'633	3'996'184	0
Menznau	2'174'470	0	928'093	3'102'563	0	2'832'680	0	1'005'248	3'837'928	0
Nebikon	909'324	0	347'156	1'256'480	0	1'715'352	0	471'130	2'186'482	0
Pfaffnau	1'327'852	0	54'302	1'382'154	0	2'277'524	0	55'670	2'333'194	0
Reiden	4'716'427	0	150'514	4'866'941	0	6'041'571	0	163'433	6'205'004	0
Roggliwil	549'198	0	238'629	787'827	0	722'284	0	261'429	983'713	0
Schötz	4'101'997	0	1'193'890	5'307'378	0	5'315'368	0	946'428	6'261'796	0
Ufhusen	1'105'983	0	511'813	1'617'796	0	1'244'914	0	550'692	1'795'606	0
Wauwil	1'049'973	0	0	1'049'973	0	1'833'355	0	0	1'833'355	0
Wikon	514'990	0	126'505	641'495	0	845'090	0	154'961	1'000'051	0
Willisau	4'957'203	0	2'256'337	7'213'540	0	7'352'096	0	2'333'500	9'685'596	0
Zell	1'203'083	0	401'170	1'604'253	0	1'556'517	0	420'615	1'977'132	0

Besitzstände wurden bei Modellrechnungen ausgeklammert.

Infolge Fusion der beiden Gemeinden Root und Honau per 1. Januar 2025 wurden die Prognose-Werte dieser beiden Gemeinden zusammengezählt und bei der Gemeinde Root ausgewiesen.

Tab. 31: Hochrechnungen Luzerner Finanzausgleich, Szenario 1

Anhang 9

Übersicht Gesamtwirkung verschiedener Reformen und Evaluationen auf die Luzerner Gemeinden

in Mio. Fr.	2022	Ausgangslage 2023				Steuergesetzrevision 2025 ab 2028		Wirkungsb. AFR18	Teilrevision FAG		Total
	Fiskalertrag 2022	Fiskalertrag 2023	Saldo ER 2023	Finanzausgleich 2023 (netto)	Wachstum Fiskalertrag ggü. 2022 in %	Ausfälle (beide Schritte)	Beteiligung an OECD-Mittel	Ausgleich Wasser- bau	FA 2028 (netto)	Mehrertrag zu FA 2023	
Alle Ge- meinden	1'597,8	1'687,9	213,6	116,2	7,66	93,4	-26,6	-3,8	169,9	-53,7	9,27

Tab. 32: Übersicht Gesamtwirkung verschiedener Reformen und Evaluationen auf die Luzerner Gemeinden

Übersicht Gesamtwirkung verschiedener Reformen und Evaluationen auf den Kanton Luzern

in Mio. Fr.	2022	Ausgangslage 2023				Steuergesetzrevision 2025 ab 2028		Wirkungsb. AFR18	Teilrevision FAG		Total
	Fiskalertrag 2022	Fiskalertrag 2023	Saldo ER 2023	Finanzausgleich 2023 (netto)	Wachstum Fiskalertrag ggü. 2022 in %	Ausfälle (beide Schritte)	Mehrerträge OECD-Mittel (netto)	Ausgleich Wasser- bau	FA 2028 (netto)	Mehraufwand zu FA 2023	
Kanton Luzern	1'634,7	1'768,9	146,2	-116,2	8,21	76,1	-20,4	3,8	-169,9	53,7	113,23

Tab. 33: Übersicht Gesamtwirkung verschiedener Reformen und Evaluationen auf den Kanton Luzern

Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

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