

Planungsbericht des Regierungsrates an den Kantonsrat  
14. November 2023

**B 13**



## **Wirkungen und Zielerreichung des Finanzausgleichs (Wirkungsbericht 2023)**

*Entwurf Kantonsratsbeschluss über die Kenntnisnahme*

## Zusammenfassung

**Insgesamt ist der innerkantonale Finanzausgleich zielführend und zufriedenstellend. Er genießt eine hohe politische Akzeptanz. Die gesetzlich vorgegebenen Ziele werden erfüllt. Die im nun vorliegenden fünften Wirkungsbericht vorgeschlagenen Änderungen tragen zu einer weiteren Optimierung des Gesamtsystems bei.**

Zwischen den Luzerner Gemeinden bestehen naturgemäss beträchtliche Unterschiede in Bezug auf die finanzielle Stärke. Das kann zum Beispiel bemessen werden als Ressourcenpotential pro Einwohner und Einwohnerin, einem Mass, in dem die wichtigsten Ertragsarten der Gemeinden standardisiert und so vergleichbar werden. Der Luzerner Finanzausgleich hat bestätigt, dass er ein funktionierendes Mittel ist, um diese Unterschiede einzudämmen. Ohne Ressourcenausgleich müssten viele Gemeinden wesentlich höhere Steuerfüsse festsetzen. Dadurch würden die Steuerfüsse ressourcenschwacher und ressourcenstarker Gemeinden deutlich weiter auseinanderklaffen, als dies heute der Fall ist. Ohne Finanzausgleich hätten 2022 Steuerfüsse von bis zu 5,3 Einheiten erhoben werden müssen, um das gleiche Ertragsniveau wie mit dem geltenden Finanzausgleich zu erreichen.

Mit dem Ressourcenausgleich wird den Gemeinden eine einheitliche Mindestausstattung an nicht zweckgebundenen Finanzmitteln gewährt, welche 86,4 Prozent des Mittels des kantonalen Ressourcenpotenzials pro Einwohner und Einwohnerin beträgt. Die Analysen zeigen, dass dadurch die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden verringert und ihre Autonomie gefördert werden. Der Regierungsrat vertritt entsprechend die Ansicht, dass der Ressourcenausgleich grundsätzlich funktioniert und die gewünschte Wirkung erzielt. Die Arbeiten zum aktuellen Wirkungsbericht haben gleichwohl ergeben, dass einige Bereiche einen Optimierungsbedarf aufweisen. Im Ressourcenausgleich gilt es, die bereits mehrmals festgestellte ungleiche Abschöpfung der Gebergemeinden auf eine im Gesamtsystem passende Art und Weise zu bereinigen. Erstmals aufgezeigt wird dagegen, dass besonders finanziell schwächere Gemeinden heute kaum Anreize haben, um sich aus eigener Kraft zu verbessern.

Aus den Analysen geht zudem hervor, dass der Lastenausgleich insgesamt die erwünschte Ausgleichswirkung erzielt. Es werden aber zwei Anpassungen vorgeschlagen: 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 wird eine aus inhaltlicher Sicht erklärbare Verteilung der Gelder auf die verschiedenen Gefässe geprüft.

Weitere Anpassungen werden zudem im Bereich des Rechtsmittelweges vorgeschlagen. In Zukunft soll vom Regierungsrat als Rechtsmittelinstanz abgesehen werden. Zudem wird der Umgang mit Beiträgen für kommunale Zusammenarbeitsprojekte weniger bürokratisch umgesetzt. In Zukunft soll das Justiz- und Sicherheitsdepartement die Beiträge innerhalb des vorgegebenen Rahmens selbst festlegen können.

Der Wirkungsbericht Finanzausgleich dient einer Evaluation der vergangenen Jahre. Parallel dazu zeigt sich im Kanton Luzern jüngst eine Entwicklung, welche substanziellen Einfluss auf

den künftigen innerkantonalen Finanzausgleich hat. Diesem Umstand wird Rechnung getragen, in dem parallel zum Wirkungsbericht bereits ein Projekt zur Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes initiiert wurde. Anders als der Wirkungsbericht hat dieses Projekt den Fokus auf die künftigen Jahre. Es wird Sofortmassnahmen zur Stabilisierung des Luzerner Finanzausgleichs bis zur per 2030 geplanten Totalrevision darlegen. Um die sehr kurzfristig notwendigen Sofortmassnahmen nicht durch eine zu umfangreiche Teilrevision zu überladen, sollen die meisten der Erkenntnisse dieses Wirkungsberichtes in die Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes aufgenommen werden.

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

Kantonsstrategie

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

Legislaturprogramm

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

# Inhalt

<b>Zusammenfassung</b>	<b>2</b>
<b>Inhalt</b>	<b>4</b>
<b>1 Grundlagen</b>	<b>5</b>
1.1 Ausgangspunkt des Wirkungsberichtes	5
1.2 Vorgehen	6
1.3 Ziele und Modell des Luzerner Finanzausgleichs	8
1.4 Relevanter Kontext	12
<b>2 Wirkung Finanzausgleich</b>	<b>15</b>
2.1 Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit	16
2.2 Finanzielle Autonomie der Gemeinden	18
2.3 Entwicklung Steuerfüsse	25
<b>3 Ressourcenausgleich</b>	<b>29</b>
3.1 Mittelbedarf für den Ressourcenausgleich	29
3.2 Mindestausstattung	34
3.3 Horizontaler Finanzausgleich	35
3.4 Verbleibquote zusätzlicher Steuereinnahmen	36
3.5 Bemessungsgrundlage	39
<b>4 Lastenausgleich</b>	<b>40</b>
4.1 Ausgleichswirkung Lastenausgleich	40
4.2 Dotierung und Finanzierung der Lastenausgleichsgefässe	43
4.3 Topografischer Lastenausgleich	47
4.4 Bildungslastenausgleich	48
4.5 Soziallastenausgleich	49
4.6 Infrastrukturlastenausgleich	51
<b>5 Besondere Beiträge</b>	<b>53</b>
<b>6 Übrige Themen</b>	<b>58</b>
6.1 Besitzstandwahrung	58
6.2 Rechtsmittelweg	59
6.3 Luzerner Finanzausgleich im innerkantonalen Vergleich	62
6.4 Langfristperspektiven öffentlicher Finanzen	63
6.5 Weitere Entwicklungen mit Bezug zum Finanzausgleich	64
6.6 Teilrevision Finanzausgleichsgesetz	65
<b>7 Zum Umgang mit den Erkenntnissen des Wirkungsberichtes</b>	<b>66</b>
7.1 Übersicht	66
<b>8 Antrag</b>	<b>68</b>
<b>Entwurf</b>	<b>69</b>
<b>Beilagen</b>	<b>70</b>
	4



# Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den fünften Planungsbericht über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs (Wirkungsbericht 2023).

## 1 Grundlagen

Wir unterbreiten Ihrem Rat die Wirkungsberichte zur Aufgaben- und Finanzreform 18 und zum Luzerner Finanzausgleich zeitgleich. Damit entsprechen wir den gesetzlichen Vorgaben gemäss § 20a des Gesetzes über den Finanzausgleich vom 5. März 2002 (FAG; SRL Nr. [610](#)). Darin wird vorgegeben, dass der nächste Bericht über die Wirkungen der Zielerreichung des Finanzausgleichs zusammen mit dem Wirkungsbericht zur Aufgaben- und Finanzreform 18 zu erstellen ist.

Die gleichzeitige Vorlage der beiden Berichte stellt sicher, dass die politische Beurteilung der teilweise eng verknüpften Themenbereiche gemeinsam erfolgt. Ihr Rat hat gleichzeitig die Möglichkeit, einzeln über die beiden Teilbereiche zu befinden.

### 1.1 Ausgangspunkt des Wirkungsberichtes

Finanzausgleichssysteme beruhen nicht auf exakter Wissenschaft, sondern sind immer das Ergebnis einer politischen Ausmarchung zwischen diversen Interessen und Zielen. Der vorliegende Bericht berücksichtigt daher verschiedene Untersuchungsziele, um das aktuelle System aus verschiedenen Standpunkten zu evaluieren.

#### 1.1.1 Gesetzlicher Auftrag

Gemäss § 1 Absatz 2 des Gesetzes über den Finanzausgleich (SRL Nr. [610](#)) ist Ihrem Rat alle sechs Jahre ein Bericht über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs zu unterbreiten und es sind Ihnen allenfalls Massnahmen für die Zukunft vorzuschlagen. § 20a FAG gibt vor, dass der nächste Bericht über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs zusammen mit dem Wirkungsbericht zur Aufgaben- und Finanzreform 18 (AFR18) zu erstellen ist.

#### 1.1.2 Aufträge aus dem Parlament

Die folgende Tabelle zeigt die [Bemerkungen](#) Ihres Rates zum letzten Planungsbericht über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs (Wirkungsbericht 2017; [B 143](#) vom 16. Oktober 2018). Es bestehen keine hängigen Vorstösse im Jahresbericht 2022 des Kantons (vgl. [B 153b](#) vom 25. April 2023, S. 332 ff.), welche unmittelbar den Finanzausgleich betreffen würden.

<i>Bemerkungen zum Wirkungsbericht 2017</i>	<i>Überlegungen und Massnahmen</i>
– Die systemwidrige Verknüpfung von (horizontalem) Ressourcenausgleich und (vertikalem) Lastenausgleich ist zu überprüfen. Eine einheitliche horizontale Abschöpfung (zentrumsunabhängig) ist anzustreben. Die höheren Zentrumslasten sind durch den Infrastrukturlastenausgleich abzugelten.	– Die Umsetzung wurde in der AFR18 im Rahmen der Massnahmen zum Finanzausgleich geprüft. Um die Komplexität des Mantelerlasses nicht weiter zu erhöhen, wurde jedoch auf eine Anpassung verzichtet.
– Die Indikatoren und Kosten der Zentrumslasten sind zu überprüfen und der Infrastrukturlastenausgleich entsprechend anzupassen.	– Die Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs wurde in Kombination mit der Aufhebung der zentrumsabhängigen Abschöpfung unterstützend beurteilt.

Tab. 1: Übersicht Bemerkungen des Kantonsrates zum Wirkungsbericht 2017

### 1.1.3 Themenvorschläge verschiedener Akteurinnen und Akteuren

- Gemeinden: Eingeflossen sind verschiedene Arten von Inputs. Zunächst wurden auf informellem Weg Fragen und Anregungen an das Finanzdepartement herangetragen. Wo möglich, flossen diese in die aktuellen Arbeiten ein. Daneben wurden die Gemeinden gemäss den §§ 14 f. [FAG](#) respektive 14 f. der Verordnung über den Finanzausgleich vom 3. Dezember 2002 (FAV; SRL Nr. [611](#)) über die Delegation Finanzausgleich einbezogen. Zusätzlich dazu konnten sich die Gemeinden in der Begleitgruppe AFR18 sowie in der Projektorganisation zu den beiden Wirkungsberichten zum Luzerner Finanzausgleich und zur Aufgaben- und Finanzreform 18 einbringen.
- Departemente der kantonalen Verwaltung: Der Luzerner Finanzausgleich umfasst insbesondere mit dem Lastenausgleich Themen aus verschiedenen Fachbereichen. Entsprechend haben auch verschiedene Departemente der kantonalen Verwaltung Inputs für Untersuchungsgegenstände gegeben.
- Projektorganisation: Der Wirkungsbericht zum Finanzausgleich wird jeweils in einer paritätisch zusammengesetzten Projektorganisation unter Federführung des Finanzdepartementes erstellt. Entsprechend wurden innerhalb der Projektorganisation (vgl. Kap. 1.2 zum Vorgehen im Detail) fortlaufend Ergänzungen eingebracht und diskutiert.

## 1.2 Vorgehen

### 1.2.1 Projektorganisation

Für die Erarbeitung des Wirkungsberichtes 2022 hat unser Rat eine paritätische Projektorganisation aus insgesamt je zehn Gemeindevertreterinnen und -vertretern sowie zehn Vertreterinnen und Vertretern des Kantons eingesetzt (jeweils je 8 Personen im Projektteam und je 2 Personen in der Projektsteuerung). Die Lustat Statistik Luzern (Lustat) nahm mit beratender Stimme an den Sitzungen teil. Die Projektorganisation verantwortete die Erstellung des Wirkungsberichtes zum Luzerner Finanzausgleich sowie des Wirkungsberichtes zur Aufgaben- und Finanzreform 18. Die Interessen der Gemeinden wurden vom Verband Luzerner Gemeinden (VLG) koordiniert und im Projekt vertreten. Die Gemeindevertreterinnen und -vertreter wurden vom VLG bestimmt. Die Mitarbeit der Gemeinden entspricht so den gesetzlichen Vorgaben (vgl. §§ 14 und 15 [FAG](#) sowie § 14 Abs. 1b [FAV](#)). Die beteiligten Personen sind im Anhang 0 aufgeführt.

### 1.2.2 Einbettung in bestehendes institutionelles Gefüge

Neben der Projektorganisation zu den Wirkungsberichten wurden insbesondere die folgenden Gefässe bei den Arbeiten berücksichtigt:

- Delegation Finanzausgleich: In der Delegation Finanzausgleich besprechen Kantons- und Gemeindevertreterinnen und -vertreter jährlich die Entwicklung und Festlegung des Luzerner Finanzausgleichs. Sämtliche in der Delegation Finanzausgleich vertretenen Gemeinden sind auch Teil der Projektorganisation zum Wirkungsbericht.
- Begleitgruppe AFR18: Die Begleitgruppe wurde nach erfolgter Zustimmung der Luzerner Stimmberechtigten zur Aufgaben- und Finanzreform 18 eingesetzt, um die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden bei der Umsetzung der Reform bestmöglich zu gestalten. Um die Gemeindevertreterinnen und -vertreter auch für die Erarbeitung des Wirkungsberichtes bestmöglich einzubeziehen, wurde die Begleitgruppe AFR18 als Echo-raum bis zum Abschluss der Arbeiten weitergeführt. (vgl. Abb. 32 in Anhang 1).

### 1.2.3 Wahl der Themenschwerpunkte

Um die verschiedenen Anspruchsgruppen einzubeziehen, wurden die Schwerpunkte des Wirkungsberichtes in mehreren Schritten festgelegt. Dabei wurden die Themenschwerpunkte sowohl von unserem Rat als auch von den jeweiligen Gremien verabschiedet (vgl. Abb. 1).



Abb. 1: Vorgehen Erarbeitung Themenschwerpunkte

### 1.2.4 Arbeitsweise innerhalb der Projektorganisation

Um der gemeinsamen Verantwortung von Kantons- und Gemeindevertreterinnen und -vertretern Rechnung zu tragen, wurde der Wirkungsbericht in enger Zusammenarbeit der beiden Staatsebenen erstellt. Insbesondere folgende Eigenheiten prägten die Zusammenarbeit:

- Schrittweises Erarbeiten der Inhalte: Sämtliche Arbeiten wurden schrittweise erledigt. Das heisst, die beteiligten Akteurinnen und Akteure hatten bereits vor den eigentlichen Schreibarbeiten sowie in den verschiedenen Entwurfsstadien des Berichtes Einsicht in die Hintergrundarbeiten, Recherchen und inhaltlichen Überlegungen.
- Spezialisierung innerhalb des Projektteams: Innerhalb des Projektteams mit 16 Mitgliedern (je 8 Vertretungen von Kanton und Gemeinden) wurden zu Beginn der Arbeiten Subgruppen gebildet, in denen Themen vertieft vorbesprochen und – wo nötig – ergänzende Arbeiten in Auftrag gegeben wurden.
- Transparenz: Im Projekt galt eine Kultur der Transparenz und Offenheit. Das heisst, Kantons- und Gemeindevertretungen konnten gleichermassen fortlaufend Fragen und Meinungen einbringen. Die Projektunterlagen waren jederzeit allen Beteiligten zugänglich.
- Zeitlicher Ablauf: Im Oktober 2022 hat unser Rat in Absprache mit den Gemeinden beschlossen, den Wirkungsbericht zum Luzerner Finanzausgleich sowie jenen zur Aufgaben- und Finanzreform 18 Ende 2023 statt wie ursprünglich vorgesehen Ende 2022 abzuschliessen. Der Grund dafür waren massgebliche Übergangseffekte, teilweise gänzlich fehlende Datengrundlagen sowie verschiedene laufende Gerichtsverfahren. Im Mai 2023 schliesslich wurden die Arbeiten wieder aufgenommen.

### 1.2.5 Anspruch an den Wirkungsbericht

Im Wirkungsbericht 2023 zum Luzerner Finanzausgleich sollen die Zielerreichung gemäss [FAG](#) überprüft und – wo nötig – Anpassungsvorschläge formuliert werden. Wo möglich sollen die finanziellen Folgen daraus beziffert werden. Festzuhalten ist jedoch, dass es darüber hinaus nicht der Anspruch des Wirkungsberichtes ist, bereits ein Gesamtpaket für eine Reform zusammenzustellen. Vielmehr stellt der Wirkungsbericht ein Dokument dar, das die Grundlage für die politische Diskussion von etwaigen Anpassungen am System des Luzerner Finanzausgleichs bietet. Zudem wird die Beurteilung der Zielerreichung mit Zahlen aus der Vergangenheit vorgenommen. Aussagen zu künftigen Entwicklungen und Handlungsoptionen sind nicht der Hauptfokus des Wirkungsberichtes.

### 1.2.6 Qualitätssicherung

Die quantitativen Analysen wurden von der Lustat verantwortet respektive einer Qualitätskontrolle unterzogen. Auch die quantitativen Inhalte, die nicht von der Lustat selbst erarbeitet wurden, wurden von ihr begutachtet. Daten, die nicht der öffentlichen Statistik entnommen werden konnten, wurden von den Departementen beigesteuert. Diese haben für die Qualität der gelieferten Daten gesorgt.

## 1.3 Ziele und Modell des Luzerner Finanzausgleichs

### 1.3.1 Ziele des Finanzausgleichs

Ohne ausgleichende Massnahmen würden sich im kleinräumig ausdifferenzierten Kanton Luzern Art und Umfang der finanzierbaren öffentlichen Leistungen von Gemeinde zu Gemeinde deutlich unterscheiden. Das wiederum würde einerseits den Druck erhöhen, dass sich grössere Teile der Luzerner Bevölkerung in einigen wenigen Gemeinden vereinen würden, während viele andere mit fortlaufender Abwanderung konfrontiert wären. Andererseits würde eine zu stark unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Gemeinden den innerkantonalen Zusammenhalt gefährden. Der kantonale Finanzausgleich ist ein Instrument, das es braucht, um die Solidarität und den Zusammenhalt im Kanton Luzern zu sichern. Er soll sicherstellen, dass alle Einwohnerinnen und Einwohner Zugang zu einem ähnlichen Bündel an öffentlichen Leistungen haben und dass sich die kommunalen Steuerlasten nicht zu stark unterscheiden. Daraus ergeben sich die formellen Ziele des Luzerner Finanzausgleichs gemäss § 1 Absatz 1 [FAG](#):

- ein Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden,
- eine Stärkung der finanziellen Autonomie der Gemeinden,
- eine Verringerung der Unterschiede bei der Steuerbelastung innerhalb des Kantons.

Im Grundsatz richten sich moderne Finanzausgleichssysteme nach den folgenden Maximen<sup>1</sup>:

- Verschiedene Ausgleichsziele werden auseinandergehalten und in jeweils einzelnen Gefässen verfolgt. Das bedeutet zum Beispiel, dass der Ausgleich in Bezug auf unterschiedliche finanzielle Stärke unabhängig vom Ausgleich zu verschiedenen überdurchschnittlichen Lasten erfolgt. Damit wird die Steuerbarkeit des Systems gewährleistet.
- Zahlungen an Gemeinden erfolgen ohne Zweckbindung. Die Gemeinden können das Geld so einsetzen, wie es für sie den grössten Nutzen stiftet. Zweckgebundene Zahlungen dagegen würden den Handlungsspielraum einschränken und dazu führen, dass die Mittel zwar verwendet würden, aber nicht zwingend so, dass damit der grösstmögliche Nutzen gestiftet würde.

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu beispielsweise die Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (2001). Online unter: [Eidgenössische Finanzverwaltung \(EFV\); Projektphase NFA](#).

- Ausgleichszahlungen machen sich nicht an absolut bemessenen Zahlen zum finanziellen Bedarf einer Gemeinde fest. Vielmehr werden sie so berechnet, dass sie in der kurzen Frist von den Gemeinden nicht direkt beeinflusst werden können.

### 1.3.2 Das Modell in Kürze

Der Finanzausgleich im Kanton Luzern orientiert sich am Modell des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen. Der finanzielle Ausgleich erfolgt hauptsächlich über zwei Instrumente: den Ressourcenausgleich und den Lastenausgleich (vgl. Abb. 2). Der Ressourcenausgleich gleicht bis zu einer bestimmten Höhe die unterschiedlichen Erträge der Gemeinden aus. Mit dem Lastenausgleich werden überdurchschnittliche und durch die Gemeinden kaum beeinflussbare Kosten der topografischen Lage und der soziodemografischen Zusammensetzung der Bevölkerung teilweise abgegolten. Neben den beiden Hauptinstrumenten des Finanzausgleichs (Ressourcen- und Lastenausgleich) besteht zur Abfederung von finanziellen Notsituationen und zur Unterstützung von Gemeindefusionen und der Zusammenarbeit von Gemeinden ein vom Kanton geöffneter Fonds für besondere Beiträge.

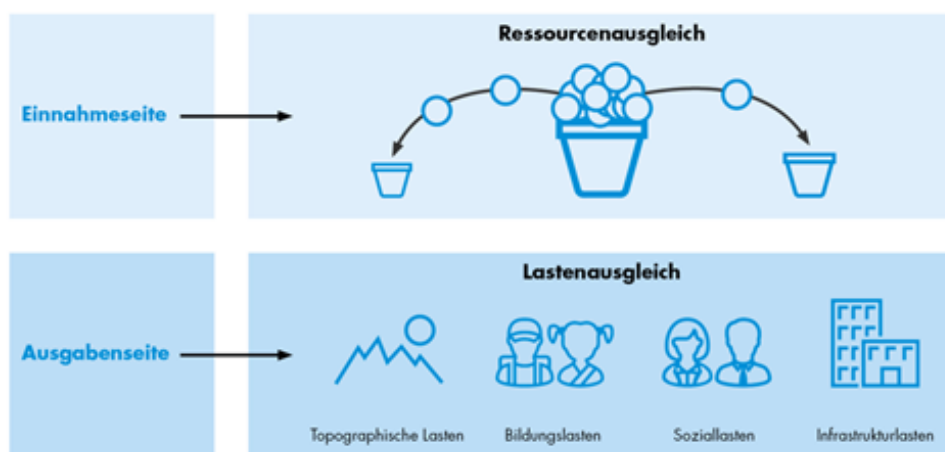


Abb. 2: Modell Luzerner Finanzausgleich

2024 werden im innerkantonalen Finanzausgleich 184,2 Millionen Franken umverteilt. Davon entfallen 123,1 Millionen Franken auf den Ressourcenausgleich und 61,2 Millionen Franken auf den Lastenausgleich. Im Ressourcenausgleich teilen sich Kanton (53 %) und Gemeinden (47 %) die Finanzierungslast. Der Lastenausgleich wird vollständig vom Kanton getragen. Insgesamt trägt der Kanton so rund 69 Prozent des Finanzausgleichs, die finanzstarken Gemeinden rund 31 Prozent.

Die Umverteilungsmasse im Ressourcenausgleich richtet sich insbesondere nach den Unterschieden zwischen den Gemeinden. Basierend auf den gesetzlich definierten Ertragsquellen bei einem durchschnittlichen Steuerfuss wird ein standardisiertes Vergleichsmass berechnet (vgl. § 4 Abs. 2 [FAG](#)).<sup>2</sup> Den Gemeinden wird eine einheitliche Mindestausstattung garantiert, welche 86,4 Prozent des kantonalen Mittels des Ressourcenpotenzials pro Einwohner und Einwohnerin beträgt. Liegt der Ressourcenindex einer Gemeinde unter dieser Grenze, erhält sie Gelder aus dem Finanzausgleich. Jene Gemeinden, deren Ressourcenindex mehr als 86,4 Punkte beträgt, zahlen Beiträge in den Ressourcenausgleich.

<sup>2</sup> Vgl. Kap. 3.5. für weitere Ausführungen zur genauen Bemessungs-grundlage.

Die Dotierung im Lastenausgleich verändert sich teuerungsbedingt.<sup>3</sup> Der Lastenausgleich wird vollständig durch den Kanton finanziert. Die Dotierung hat zudem 50–100 Prozent der Mittel für die Mindestausstattung im Ressourcenausgleich zu betragen. Der Lastenausgleich besteht aus vier Teilen:

- Im topografischen Lastenausgleich wird Gemeinden, denen durch schwieriges Gelände und weite Flächen überdurchschnittliche Kosten entstehen, eine finanzielle Entlastung gewährt.
- Der Bildungslasten soll jene Gemeinden unterstützen, die überdurchschnittliche Belastungen im Bildungsbereich haben.
- Der Soziallastenausgleich stellt eine Unterstützung jener Gemeinden sicher, die überdurchschnittliche Lasten aufgrund älterer Bevölkerungsschichten respektive aus einer hohen Sozialhilfequote haben.
- Der Infrastrukturlastenausgleich dient zur Abfederung städtischer respektive regionaler Zentrumslasten.

Der Mittelbedarf des Luzerner Finanzausgleichs ist zwischen 2015 und 2024 von 152 Millionen auf 184 Millionen Franken angestiegen. In den letzten zehn Jahren wurden insgesamt knapp 1,6 Milliarden Franken umverteilt. Der Ressourcenausgleich ist in diesem Zeitraum um 50 Prozent gestiegen. Dieser Anstieg ist durch die zunehmenden Disparitäten zwischen den Gemeinden getrieben. Systembedingt wären aber auch bei einheitlichem Erstarken der kommunalen Finanzkraft mehr Mittel notwendig gewesen. Die Dotierung im Lastenausgleich hat über das ganze Jahrzehnt betrachtet abgenommen. Grund dafür ist eine Reduktion im Bildungslastenausgleich und im topografischen Lastenausgleich, zwei Bereichen, in denen der Kanton im Rahmen der Aufgaben- und Finanzreform 18 Finanzierungsverantwortung von den Gemeinden übernommen hat. Die unterschiedlichen Wachstumsraten der beiden Ausgleichsgefässe entsprechen ihren unterschiedlichen Ausgleichszielen mit jeweils unterschiedlichen Treibern und Trends. Während der Ressourcenausgleich Unterschiede zwischen den Gemeinden ausgleichen soll, dient der Lastenausgleich der Abfederung überdurchschnittlicher Kosten.

	<i>Ressourcenausgleich (Mio. Fr.)</i>	<i>Lastenausgleich (Mio. Fr.)</i>	<i>Total (Mio. Fr.)</i>
2015	83	69	152
2016	85	69	154
2017	86	68	154
2018	87	68	155
2019	91	68	160
2020	92	56	148
2021	98	56	154
2022	101	56	157
2023	112	57	169
2024	123	61	184
Summe	958	629	1'587

Tab. 2: Entwicklung der Mittel im Luzerner Finanzausgleich (2015–2024)

<sup>3</sup> Vgl. Kap. 4.2 für weitere Treiber der Dotierung des Lastenausgleichs.

### 1.3.3 Zielkonflikte und Abwägungen in Finanzausgleichssystemen

Wie jeder Finanzausgleich weist auch der Luzerner Finanzausgleich verschiedene Zielkonflikte auf und bedingt einige Werturteile, für die es keine exakte wissenschaftliche Grundlage gibt:

- Anreize: Sowohl für die Geber als auch für die Empfänger der Transfers sind möglichst gute Anreize zu bieten. Geber sollten durch die Abgabelast nicht zu stark demotiviert werden, Empfänger dagegen sollten nach wie vor Anreize haben, ihre Steuerkraft zu erhöhen.
- Ausgleichshöhe: Eine hohe Mindestausstattung stellt sicher, dass alle Gemeinden eine möglichst ähnliche Grundinfrastruktur und vergleichbare Dienstleistungen bereitstellen können. Dies allerdings ist mit hohen Kosten für den Kanton und die Gebergemeinden verbunden. Zugleich kann eine hohe Mindestausstattung den Anreiz für finanzschwache Gemeinden schwächen, die eigene wirtschaftliche Situation zu verbessern. Bei tiefer Mindestausstattung dagegen bliebe genügend Geld, um das Erstarken von Gemeinden durch finanzielle Mittel zusätzlich zu belohnen. Zugleich würde jedoch eine zu tiefe Mindestausstattung nicht sicherstellen, dass alle Gemeinden öffentliche Grundinfrastrukturen und Leistungen bereitstellen können. Zudem haben Gemeinden je nach Lage und Situation unterschiedliche Möglichkeiten, ihre eigene Ertragssituation tatsächlich zu verbessern.
- Verhältnis von Lastenausgleich und Ressourcenausgleich: Je nachdem, wie gross die finanziellen Mittel in den beiden Gefässen sind, wird entweder dem Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft oder der Abfederung überdurchschnittlicher unbeeinflussbarer Kosten mehr Gewicht zuteil. Während unbestritten beide Ausgleichsziele bedeutsam sind, lässt sich das ideale Verhältnis nicht exakt definieren. Im Kanton Luzern ist relevant, dass der Lastenausgleich anders als der Ressourcenausgleich vollständig durch den Kanton finanziert wird. Im Kantonsvergleich ist der Lastenausgleich in Luzern mit aktuell rund 33 Prozent an der gesamten Umverteilungssumme etwas weniger ausgeprägt als in anderen Kantonen. Zu diskutieren ist indes, was eine ideale Gewichtung der beiden Gefässe wäre. Ein möglicher Ansatz ist, die Disparitäten bei den kommunalen Erträgen und jene bei den kommunalen Ausgaben zu vergleichen. Hier zeigt sich, dass die ertragsseitigen Unterschiede bei den Luzerner Gemeinden deutlich grösser sind als jene bei den Ausgaben. In Bezug auf die Situation im Kanton Luzern deutet das darauf hin, dass das heutige Verhältnis von 2:1 zwischen Ressourcenausgleich und Lastenausgleich den Unterschieden bei den Erträgen zu wenig stark Rechnung trägt. Dem entgegen liesse sich argumentieren, dass besonders im Bereich der kommunalen Lasten, die durch den Lastenausgleich abgedeckt werden, teilweise nur ein geringer Handlungsspielraum für die Gemeinden besteht. Dies würde dann für eine relativ starke Gewichtung des Lastenausgleichs sprechen.<sup>4</sup>
- Umverteilungsintensität: Eine hohe Umverteilungsintensität bedeutet, dass mit vergleichsweise geringen finanziellen Mitteln eine hohe Ausgleichwirkung erzielt wird. Je nachdem wie der Ressourcenausgleich von Kanton und Gebergemeinden finanziert wird, kann von einer unterschiedlichen Umverteilungsintensität ausgegangen werden. Je stärker vertikal (d. h. durch den Kanton) finanziert der Ressourcenausgleich ist, desto geringer ist in der Tendenz die Umverteilungsintensität.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup>Vgl. dazu Rühli (2013, 86f.). Online: <https://cdn.avenir-suisse.ch/production/uploads/2001/01/Irrgarten-Finanzausgleich.pdf>

<sup>5</sup> Vgl. dazu Rühli (2013, 101). Online: <https://cdn.avenir-suisse.ch/production/uploads/2001/01/Irrgarten-Finanzausgleich.pdf>

## 1.4 Relevanter Kontext

### 1.4.1 Entwicklung von Kantons- und Gemeindefinanzen

Der innerkantonale Finanzausgleich ist Teil der finanziellen Entwicklung von Kanton und Gemeinden. Entsprechend ist es bedeutsam, die finanzielle Gesamtlage darzustellen und darauf aufbauend zu beschreiben. Wie auch im Wirkungsbericht zur Aufgaben- und Finanzreform 18 ist festzuhalten, dass der Vergleich von Kantons- und Gemeindehaushalten teilweise stark erschwert wird durch verschiedene Buchhaltungsstandards. Der Kürze halber werden diese Punkte hier nicht dupliziert aufgeführt. Im Folgenden beschränken sich die Ausführungen dazu daher auf die groben Züge. Zu beiden Staatsebenen werden die Resultate der Erfolgsrechnungen seit Einführung des harmonisierten Rechnungsmodells 2 (HRM2) dargestellt, also beim Kanton ab 2012 und bei den Gemeinden ab 2019. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sowohl der Kanton als auch die Gesamtheit der Gemeinden erfreuliche Abschlüsse ausgewiesen haben.

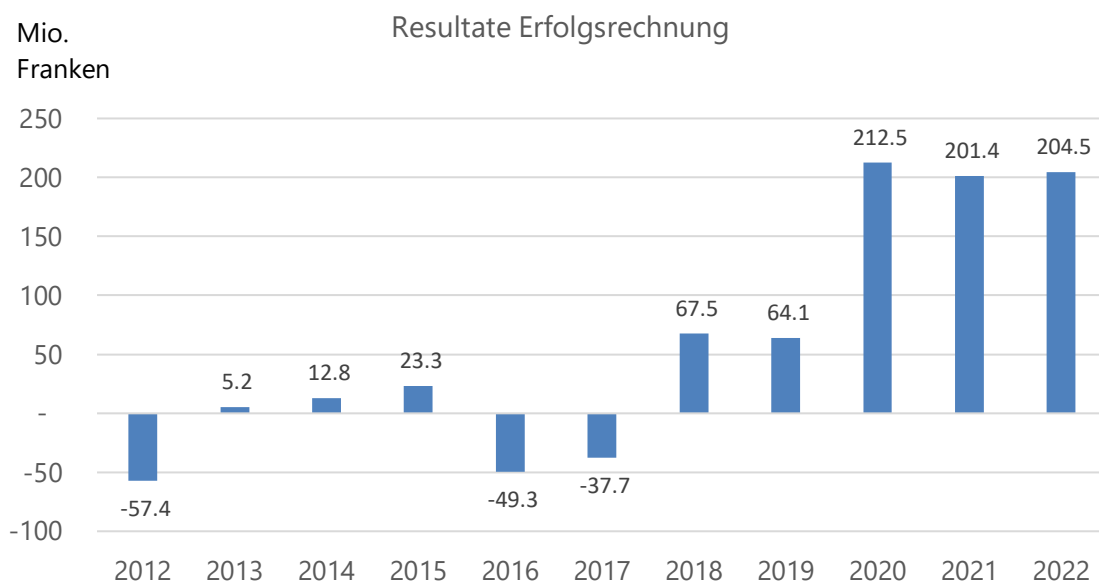


Abb. 3: Erfolgsrechnung Kanton Luzern, in Mio. Fr. (2012–2022; Quelle: Lustat Statistik Luzern – Jahresbericht Kanton Luzern)

Die Abb. 3 zeigt, dass nach einigen finanziell anspruchsvollen Jahren zwischen 2012 und 2017 seit 2018 im kantonalen Finanzhaushalt stets Ertragsüberschüsse ausgewiesen werden konnten. In den Jahren 2020 bis 2022 haben diese jeweils über 200 Millionen Franken betragen.

Gesamthaft haben die Luzerner Gemeinden seit 2019 folgende Ertragsüberschüsse in der Erfolgsrechnung ausgewiesen:



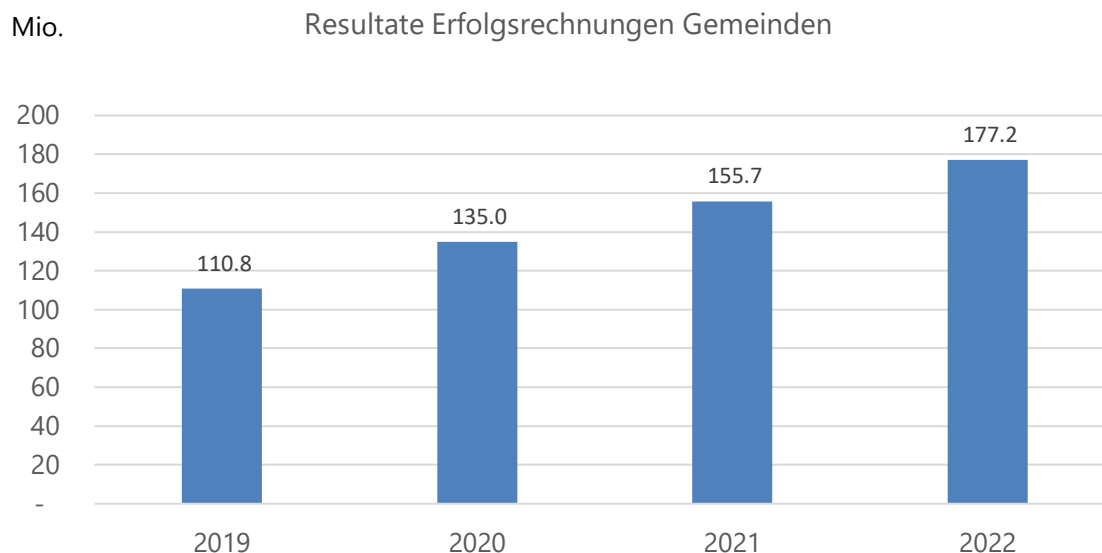


Abb. 4: Resultate Erfolgsrechnungen Gemeinden, in Mio. Fr. (2019–2022; Quelle: Lustat Statistik Luzern – Gemeindefinanzstatistik)

Die Abbildung 4 stellt die Rechnungsergebnisse der Luzerner Gemeinden insgesamt seit 2019 dar. Die Ertragsüberschüsse haben sich kontinuierlich erhöht. 2022 konnten 73 von 80 Luzerner Gemeinden einen Ertragsüberschuss ausweisen.

Der nationale Finanzausgleich und der Luzerner Finanzausgleich haben zwar die gleiche Grundstruktur, sind aber zwei unabhängige und nicht miteinander verknüpfte Systeme. Dennoch ist es aus kantonaler Sicht von Interesse, in einer Zeitreihe die Einnahmen aus dem nationalen Finanzausgleich den kantonalen Ausgaben für den Luzerner Finanzausgleich gegenüberzustellen.

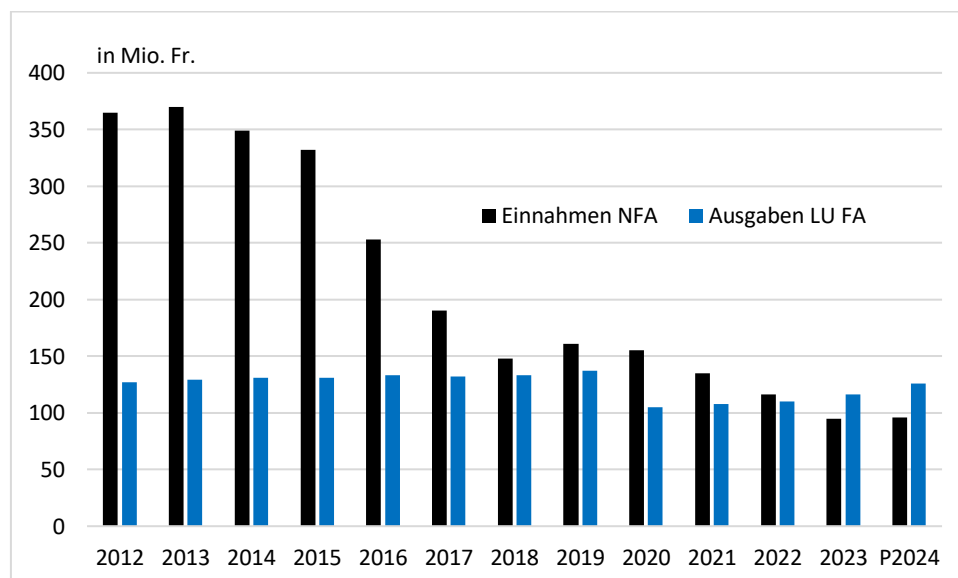


Abb. 5: Erträge aus dem nationalen Finanzausgleich und Ausgaben für den kantonalen Finanzausgleich, in Mio. Fr. (2012–2024)

Die Einnahmen des Kantons Luzern aus dem nationalen Finanzausgleich sind seit 2013 deutlich gesunken, während die kantonalen Aufwendungen für den innerkantonalen Finanzausgleich zwischen 2012 und 2019 kontinuierlich leicht gestiegen ist. Obwohl der Aufwand für

den Kanton durch die AFR18 per 2020 deutlich gesenkt wurden, hat der Kanton Luzern 2023 erstmals mehr Mittel für den Luzerner Finanzausgleich ausgegeben, als er aus dem nationalen Finanzausgleich erhalten hat.

#### 1.4.2 Übersicht zu laufenden Verfahren

Im Nachgang zur Inkraftsetzung der Aufgaben- und Finanzreform 18 (AFR18) sind von verschiedenen Gemeinden Gerichtsverfahren gegen die Finanzausgleichsverfügungen (Jahre 2020–2024) angestrengt worden. Dabei geht es in den Verfahren der Gemeinde Altishofen in erster Linie um die Besitzstandswahrung im Zusammenhang mit der Fusion Altishofen-Ebersicken. Bei den übrigen Gemeinden sind Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Globalbilanz und dem Härteausgleich pendent:

<i>Jahr</i>	<i>Gemeinde</i>	<i>Inстанz</i>
2020	Altishofen	Regierungsrat
2021	Luzern	Bundesgericht (Leading Case)
2021	Vitznau, Eich, Schenkon, Dierikon	Kantonsgericht (sistiert)
2022	Altishofen, Luzern, Vitznau, Eich, Schenkon, Dierikon	Regierungsrat (sistiert)
2023	Altishofen, Luzern, Vitznau, Eich, Schenkon, Dierikon	Regierungsrat (sistiert)
2024	Luzern, Vitznau, Eich, Schenkon, Dierikon	Regierungsrat (sistiert)

#### 1.4.3 Erkenntnisse aus dem Wirkungsbericht zur AFR18

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

- Sachbereiche: Hauptbestandteil der Reform war die Finanzierungsregelung beim Wasserbau sowie ein Kostenteiler von 50:50 zwischen Kanton und Gemeinden in der Volksschule. Daneben wurden in verschiedenen Bereichen Anpassungen in den Verantwortlichkeiten zwischen Kanton und Gemeinden vorgenommen. Dies entweder im Sinne einer noch besseren Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden oder aber zur Gegenfinanzierung von abgetauschten Verantwortlichkeiten.
- Finanzausgleichsthemen: Im Fokus stand hier die Anpassung der Finanzierung des Ressourcenausgleichs. Die Gebergemeinden sollten einen höheren Anteil des Ressourcenausgleichs finanzieren. Daneben wurden Anpassungen in der Dotierung jener Lastenausgleichsgefässe vorgenommen, in denen es durch die Reform zu einer Kantonalisierung gekommen ist. Dies weil es in diesen Bereichen durch stärkere kantonale Finanzierung zu weniger übermässigen Lasten kommt, die mit dem Lastenausgleich abgedeckt werden müssten.
- Steuerthemen: Mit der insgesamt stärkeren Zentralisierung öffentlicher Aufgaben musste auch ein Teil der Steuererträge von den Gemeinden zum Kanton verschoben werden. Die Anpassungen in diesem Bereich waren nicht darin begründet, dass Verantwortlichkeiten

optimiert werden mussten, sondern dienten der Gegenfinanzierung. Dies wurde insbesondere durch den Abtausch eines Steuerzehntels sowie durch einen angepassten Verteilungsschlüssel im Bereich Sondersteuern auf 70 Prozent Kanton und 30 Prozent Gemeinden erreicht.

Die Luzerner Gemeinden waren von den diversen Massnahmen unterschiedlich betroffen. Um die Unterschiede in der Reformbetroffenheit zu nivellieren, wurde ein zeitlich begrenzter Härtefallausgleich festgelegt.

Der parallel vorgelegte Wirkungsbericht zur Aufgaben- und Finanzreform 18 hat die Reform anhand der folgenden drei Ziele untersucht: Umsetzungsgrundsätze (Evaluation der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden), Vollzugsziele (Evaluation der finanziellen Auswirkungen der Reformmassnahmen) sowie Effizienz- und Wirkungsziele. Insgesamt zeigt der Wirkungsbericht zur AFR18 Folgendes:

In Bezug auf die Aufgabenteilung hat sich die Reform bewährt. Es bestehen keine grundlegend falschen Zuteilungen der Verantwortlichkeiten mehr. Dies mit zwei relevanten Ausnahmen, bei welchen die Verantwortlichkeiten teilweise noch geschärft werden müssen respektive inhaltliche Gegebenheiten den kommunalen Gestaltungsraum stark einschränken: Beim Wasserbau zeigen fortlaufende Unsicherheiten bei der Abgrenzung zu angrenzenden Themenbereichen, dass die Aufteilung der Aufgaben auf die beiden Staatsebenen noch nicht überall ideal ist. Im Sozialbereich bestehen, etwa bei den Ergänzungsleistungen, Bereiche, in denen die kommunale Finanzierungsverantwortung mit einem sehr eingeschränkten Gestaltungsspielraum kombiniert ist.

Die Evaluation der Vollzugsziele zur Überprüfung der finanziellen Auswirkungen hat zwei Haupteckdaten gezeitigt: Im Bereich Wasserbau ist die Entlastung aufgrund der auch über den Planungshorizont von 15 Jahren tieferen Investitionsplanung zu reduzieren. Entsprechend wurde eine Möglichkeit zum Ausgleich von Kanton an die Gemeinden dargelegt. Anders als während der politischen Diskussion der AFR18 teilweise erwartet, hat die Reform nicht zu finanziellen Engpässen bei den Gemeinden geführt. In Bezug auf die zur Gegenfinanzierung abgetauschten Ertragsanteile zeigt sich vielmehr, dass durch das eindrucksvolle Wachstum im Luzerner Steuersubstrat die abgetauschten Ertragsteile deutlich mehr Wert haben als zum Zeitpunkt des Beschlusses der AFR18. Das führt zu substanziellen Abweichungen zwischen dem Reformeffekt der AFR18 und jenem, wie er nun mit aktualisierten Zahlen berechnet wurde. Festzuhalten ist jedoch, dass sowohl der Kanton als auch die Gemeinden besser dastehen als je zuvor.

## **2 Wirkung Finanzausgleich**

Die Untersuchungsziele des Wirkungsberichtes richten sich nach den Zielen des Luzerner Finanzausgleichs gemäss § 1 [FAG](#). Daraus ergeben sich die folgenden drei Fragestellungen:

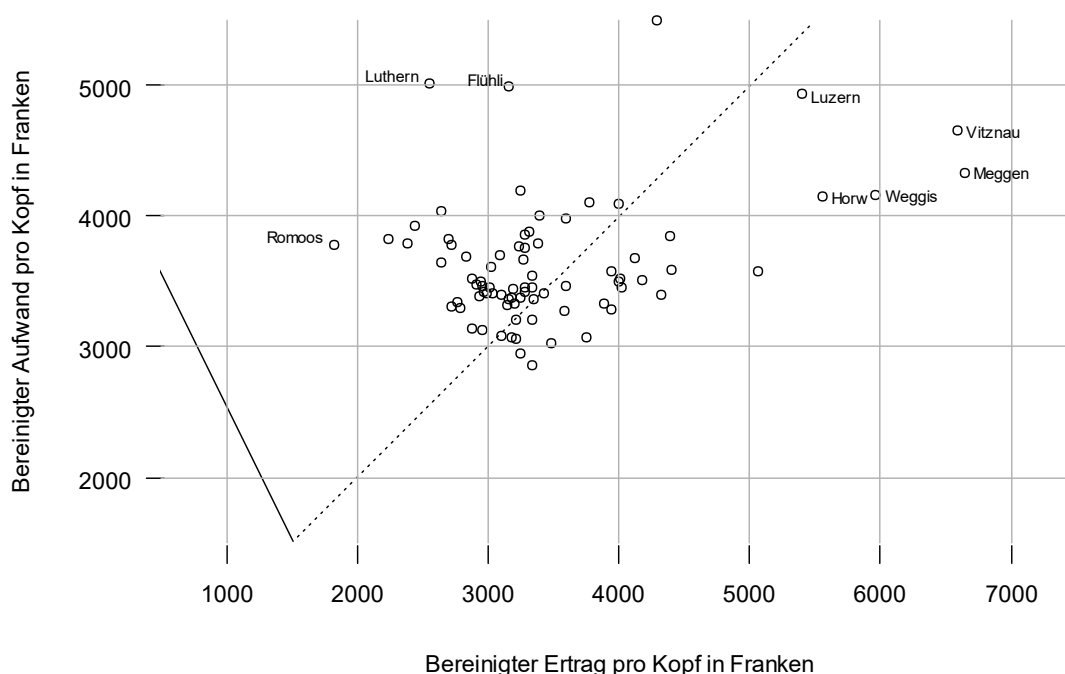
1. Erreicht der Luzerner Finanzausgleich einen Ausgleich der Leistungsfähigkeit der Gemeinden? Ist dieser Ausgleich in den letzten Jahren stabil geblieben oder hat er sich verändert?
2. Stärkt der Luzerner Finanzausgleich die finanzielle Autonomie der Gemeinden? Hat sich diese Wirkung in den letzten Jahren verändert?
3. Reduziert der Luzerner Finanzausgleich die Unterschiede in der Steuerbelastung der verschiedenen Gemeinden? Wie hat sich diese Nivellierung in den vergangenen Jahren entwickelt?

Der Themenschwerpunkt und die Untersuchungsziele werden in den Kapiteln 2.1 bis 2.3 weiter ausgeführt.

## 2.1 Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit

Die Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs 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).<sup>6</sup>

Zunächst wird dazu die Situation vor Transfers dargestellt: Abb. 6 zeigt für alle Luzerner Gemeinden den bereinigten Aufwand und den bereinigten Ertrag pro Kopf, jeweils vor Finanzausgleich. Jeder Punkt stellt eine Gemeinde dar.



Datenquelle: LUSTAT Statistik Luzern - Gemeindefinanzstatistik

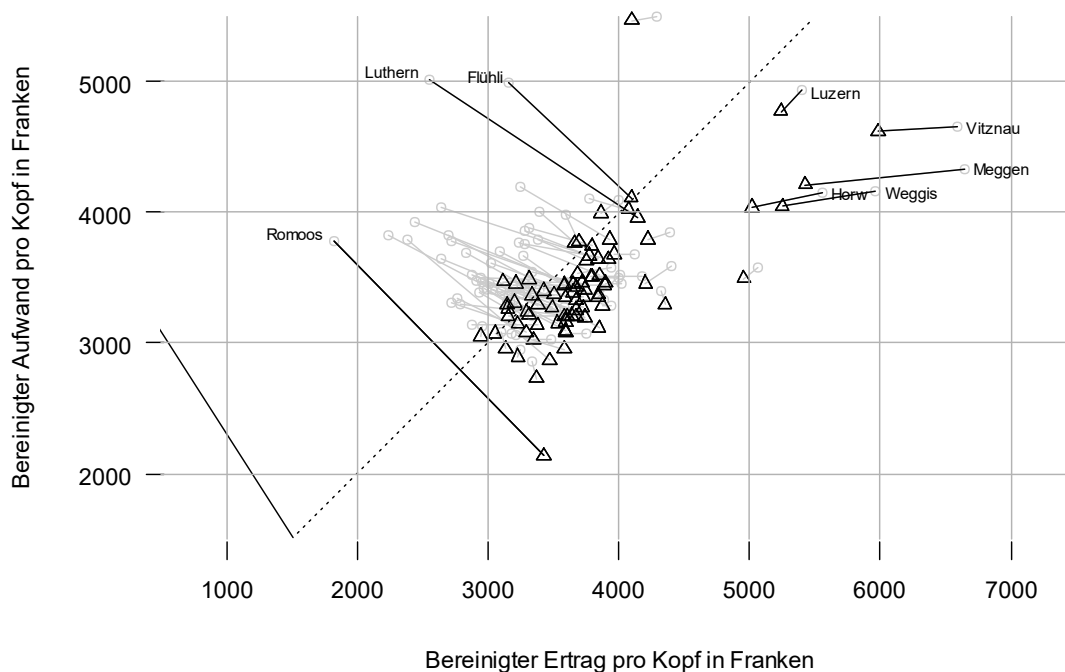
Abb. 6: Bereinigter Aufwand und bereinigter Ertrag pro Kopf 2022, vor Finanzausgleich (Quelle: Lustat Statistik Luzern – Gemeindefinanzstatistik)

Als Lesebeispiel dient Romoos im linken Teil der Abbildung: Romoos hatte im Rechnungsjahr 2022 einen bereinigten Ertrag von 1819 Franken pro Kopf, deutlich weniger als die Mehrheit der Gemeinden, und steht deshalb weit links in der Grafik. Zugleich hatte Romoos auch einen hohen bereinigten Aufwand von 3776 Franken pro Kopf und ist deshalb auch weiter oben positioniert als die Mehrheit der übrigen Punkte. Auf der Diagonale liegen Gemeinden, bei denen sich bereinigter Aufwand und Ertrag vor Finanzausgleich die Waage halten. Gemeinden, die links oberhalb der Diagonale liegen, haben vor Finanzausgleich einen höheren Aufwand als Ertrag. Im Falle von Romoos überwiegen die hohen Aufwände deutlich. Gemeinden,

<sup>6</sup> Details dazu im Anhang 2.

die rechts unterhalb der Diagonale liegen, haben höhere Erträge als Aufwände. Die höchsten Pro-Kopf-Aufwände finden sich häufig entweder bei besonders ressourcenschwachen oder bei besonders ressourcenstarken Gemeinden. Im Mittelfeld überwiegen vergleichsweise tiefe Pro-Kopf-Aufwände.

Die Wirkung des Finanzausgleichs wird in Abb. 7 sichtbar, wo nun die bereinigten Aufwände und Erträge sowohl vor als auch nach Finanzausgleich abgebildet sind. Unser Lesebeispiel Romoos, links oben, verschiebt sich durch den Finanzausgleich von der mit einem Punkt 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. 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.



Datenquelle: LUSTAT Statistik Luzern - Gemeindefinanzstatistik, Finanzausgleich

Abb. 7: Bereinigter Aufwand und bereinigter Ertrag pro Kopf 2022, vor und nach Finanzausgleich (Quelle: Lustat Statistik Luzern – Gemeindefinanzstatistik, Finanzausgleich)

Die ressourcenschwachen Gemeinden oberhalb der Geraden bewegen sich somit nach unten (Lastenausgleich, tieferer Aufwand) sowie nach rechts (Ressourcenausgleich, höherer Ertrag), rücken insgesamt deutlich näher zusammen und im Allgemeinen an oder unter die Diagonale. Auch die ressourcenstarken Gemeinden am oberen rechten Rand der Abbildung nähern sich durch den Finanzausgleich den übrigen Gemeinden an. Sie verbleiben aber durchgehend in der Gewinnzone. Das Zusammenrücken ist eine Folge des Finanzausgleichs, die Verschiebung in die «Gewinnzone» unterhalb der Diagonale ist ein Abbild der guten Rechnungsab-schlüsse der Gemeinden im untersuchten Datenjahr 2022. Im Jahr 2022 lag wie bereits in den

Vorjahren die Mehrheit der Gemeinden nach den Finanzausgleichszahlungen in der «Gewinnzone». Verglichen mit 2021 nahm diese Anzahl 2022 etwas zu.

## 2.2 Finanzielle Autonomie der Gemeinden

Die Zielsetzung der finanziellen Autonomie kann sowohl auf die kommunalen Einnahmen als auch auf die kommunalen Ausgaben bezogen werden. In Bezug auf die Einnahmen ist für die finanzielle Autonomie entscheidend, wie ausgeprägt die Abhängigkeit von den Transferzahlungen ist, und ob der Luzerner Finanzausgleich Vorgaben beinhaltet, durch die den Gemeinden Einschränkungen in der Gestaltung und Verwendung ihrer Einnahmen entstehen. Weiter bedeutet einnahmenseitig Autonomie, dass die Gemeinden durch eine eigenständige Politik die Höhe ihrer Erträge beeinflussen können, ohne durch den innerkantonalen Finanzausgleich eingeschränkt zu sein. In Bezug auf die Ausgaben zeigt sich die finanzielle Autonomie darin, wie ausgeprägt die Lasten der Gebergemeinden sind, respektive ob Empfängergemeinden die Transfermittel frei verwenden können.<sup>7</sup>

### 2.2.1 Einnahmeseite

2022 beliefen sich die Erträge aus dem Finanzausgleich (ohne Berücksichtigung einer allfälligen gleichzeitigen horizontalen Abschöpfung) auf rund 5,2 Prozent des laufenden Ertrags<sup>8</sup> aller Gemeinden (vgl. Abb. 8).<sup>9</sup>

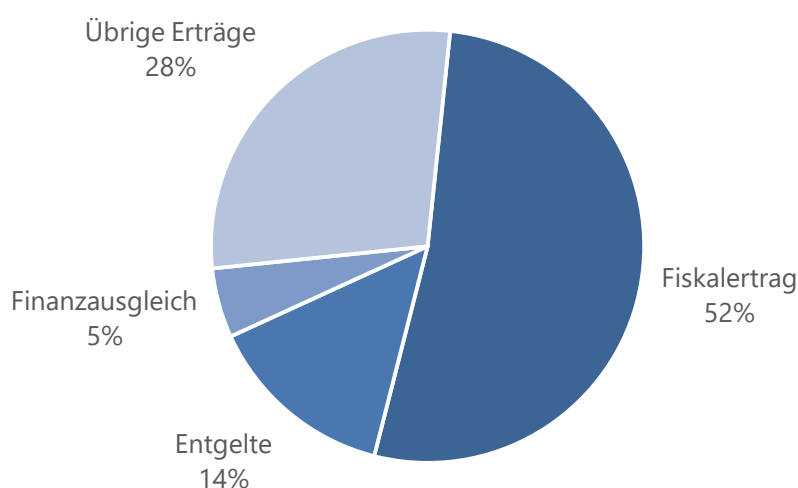


Abb. 8: Laufender Ertrag 2022 aller Luzerner Gemeinden (Quelle: Lustat Statistik Luzern – Gemeindefinanzstatistik)

Eine übermässige Abhängigkeit von Einnahmen aus dem Finanzausgleich ist insofern anspruchsvoll, als dass die Beträge immer auch von der Entwicklung in anderen Gemeinden abhängig sind und Empfängergemeinden so substanzielle Teile ihrer Einnahmen nicht selbst steuern und teilweise nur bedingt voraussagen können. Eintreffen könnte eine solche Situation zum Beispiel auch daraus, dass bedeutende Gebergemeinden Einbussen ausweisen und

<sup>7</sup> Gesetze, Vorschriften und Verordnungen auf Kantons- und Bundesebene schränken die Autonomie für die Gemeinden teils stark ein – insbesondere auf der Ausgabenseite. Diese Einschränkung der Gemeindeautonomie wird nachfolgend allerdings nicht umfassend untersucht, sondern nur hinsichtlich des Luzerner Finanzausgleiches.

<sup>8</sup> Der «laufende Ertrag» oder auch der «konsolidierte laufende Ertrag» entspricht dem Ertrag abzüglich «durchlaufende Beträge» und «interne Verrechnungen und Umlagen».

<sup>9</sup> Unter «übrige Erträge», die insgesamt etwa ein Viertel des laufenden Ertrags aller Gemeinden ausmachen, fallen unter anderem Regalien und Konzessionen, Finanzerträge und die übrigen Transfererträge von Gemeinwesen (ohne Finanzausgleich).

so das mittlere Ressourcenpotenzial sinken würde. In der Folge wäre es für Empfängergemeinden anspruchsvoll, die weggefallenen Mittel in der kurzen Frist durch eigene Erträge wettzumachen. In drei Luzerner Gemeinden (Romoos, Luthern und Hergiswil) waren die Erträge aus dem Finanzausgleich 2022 höher als ihre Fiskalerträge; in einem Fall (Romoos) machte der Finanzausgleich 40 Prozent des laufenden Ertrags aus, die Fiskalerträge dagegen nur 20 Prozent. In neun weiteren Gemeinden beträgt der Anteil des Finanzausgleichs am Gesamtertrag über 20 Prozent (vgl. Abb. 9). In solchen Fällen ist die Autonomie der Gemeinden zur Gestaltung ihrer Erträge zwar nicht formal, aber doch praktisch eingeschränkt; Erhöhungen und Senkungen des Steuerfusses haben nur noch geringen Einfluss auf die Ertragslage. Eine Übersicht zu den Anteilen aus Erträgen aus dem Finanzausgleich und Anteilen aus dem Fiskalertrag am Total des laufenden Ertrags nach Gemeinde ist im Anhang 2 aufgeführt.

Anteil des Finanzausgleichs am laufenden Ertrag 2022 in Prozent  
(ausgewählte Gemeinden: Anteil > 1,6%)

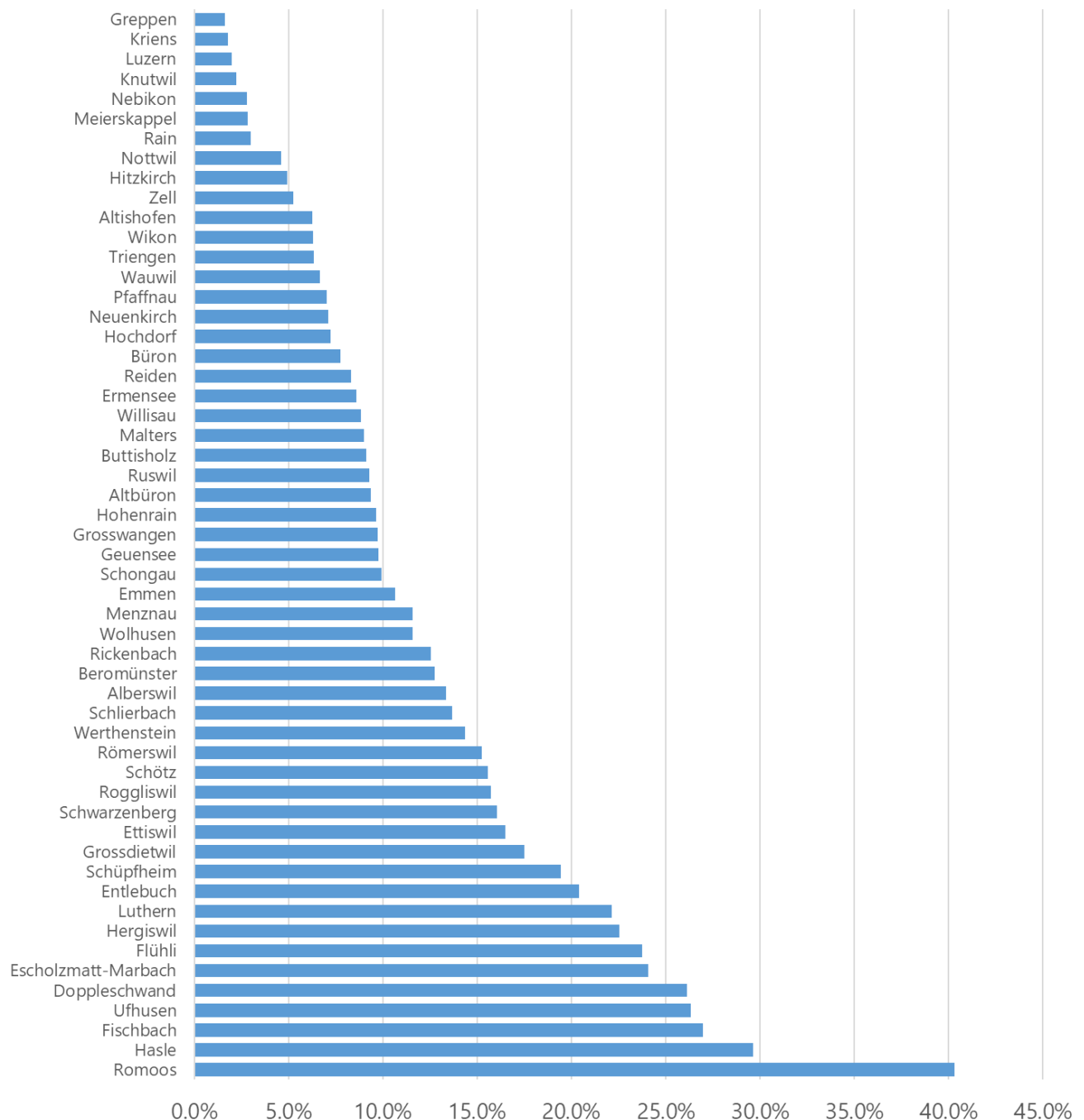


Abb. 9: Anteil der Erträge aus dem Finanzausgleich in Prozent des laufenden Ertrags nach Gemeinden im Jahr 2022, Quelle: Lustat Statistik Luzern

Im Allgemeinen beschränkt der Luzerner Finanzausgleich die Steuerautonomie der Gemeinden nicht. Allerdings gibt es zwei Ausnahmen: Bei Empfänger Gemeinden von besonderen Beiträgen gemäss [FAG](#) sind Einschränkungen der kommunalen Entscheidungsfreiheit möglich (vgl. § 13 Abs. 4 [FAG](#)). Gemäss § 5 Absatz 3 [FAG](#) kann der Ressourcenausgleich für eine Gemeinde zudem gekürzt werden, wenn ihr Steuerfuss in den für die Berechnungen massgeblichen Jahren mehr als 20 Prozent unter dem mittleren Steuerfuss lag. Aus inhaltlicher Sicht lässt sich dies nicht abschliessend begründen. Denn wenn Gemeinden durch eine geschickte Steuerstrategie versuchen würden, ihre eigene Position zu verbessern, sollte das nicht zu



Nachteilen führen. Wiederkehrende politische Diskussionen zeigen jedoch, dass solche Vorgaben – obschon inhaltlich nur bedingt zwingend – politische Stabilität sichern können, indem Empfängergemeinden kaum Anreize für eine zu forsche Steuerpolitik haben.<sup>10</sup>

### **2.2.2 Ausgabenseite**

Die Beiträge sowohl des Ressourcen- als auch des Lastenausgleichs sind nicht zweckgebunden. Somit müssen auch die Mittel aus dem Lastenausgleich nicht in jenem Aufgabengebiet eingesetzt werden, in dem die übermässigen Lasten verortet werden. Damit können die Gemeinden Mittel dorthin lenken, wo sie am notwendigsten sind und wo sie effizient eingesetzt werden können. Entsprechend ist diesbezüglich die Maxime der finanziellen Autonomie der Gemeinden gewährleistet.

Im Allgemeinen beschränkt der Luzerner Finanzausgleich die Autonomie der Gemeinden auf der Ausgabenseite nicht, mit Ausnahme davon, dass Gebergemeinden naturgemäss einen Abfluss von Mitteln erleben. Die finanzielle Autonomie der Gebergemeinden könnte dann eingeschränkt sein, wenn ein übermässig grosser Teil ihrer Ausgaben durch den innerkantonalen Finanzausgleich gebunden wäre. Gesamthaft über alle Gemeinden beträgt der Anteil der horizontalen Abschöpfung am laufenden Aufwand nur 1,7 Prozent. Am stärksten durch den Finanzausgleich eingeschränkt ist die Gemeinde Meggen, wo die Beiträge an den horizontalen Finanzausgleich 15,8 Prozent des laufenden Aufwands ausmachen, gefolgt von Weggis mit 9,7 Prozent. In Vitznau, Schenkon und Horw sind es rund 8 Prozent (vgl. Abb. 10). Anzumerken ist, dass der Vergleich dieser Zahlen aufgrund unterschiedlicher Eigenheiten kommunaler Rechnungslegung nicht in allen Fällen direkt gegeben ist (z. B. bei Gemeinden mit Kieswerken, ausgelagerten Alters- und Pflegeheimen).

---

<sup>10</sup> Im Projektteam wurde diskutiert, ob finanzschwächere Gemeinden, die Transferzahlungen erhalten, in der Tendenz höhere Steuerfüsse haben als finanzstärkere Gebergemeinden. Aus systematischer Sicht ist es wichtig, dass sich die Zahlungen im Finanzausgleich an standardisierten Kennzahlen festmachen. Das heisst, relevant ist nicht der individuelle Steuerfuss, sondern der Durchschnitt. Wäre das nicht gegeben, könnten Gemeinden durch gezielte Anpassungen das System zu ihren Gunsten manipulieren. Zudem muss es im Sinne des Wettbewerbs zwischen den Gemeinden auch Empfängern möglich sein, mit konkurrenzfähigen Steuerfüssen zu agieren. In der Tendenz haben Empfängergemeinden aktuell einen höheren Steuerfuss als Gebergemeinden.

Anteil des horizontalen Finanzausgleichs am laufenden Aufwand 2022 in Prozent  
(ausgewählte Gemeinden: Anteil > 0%)

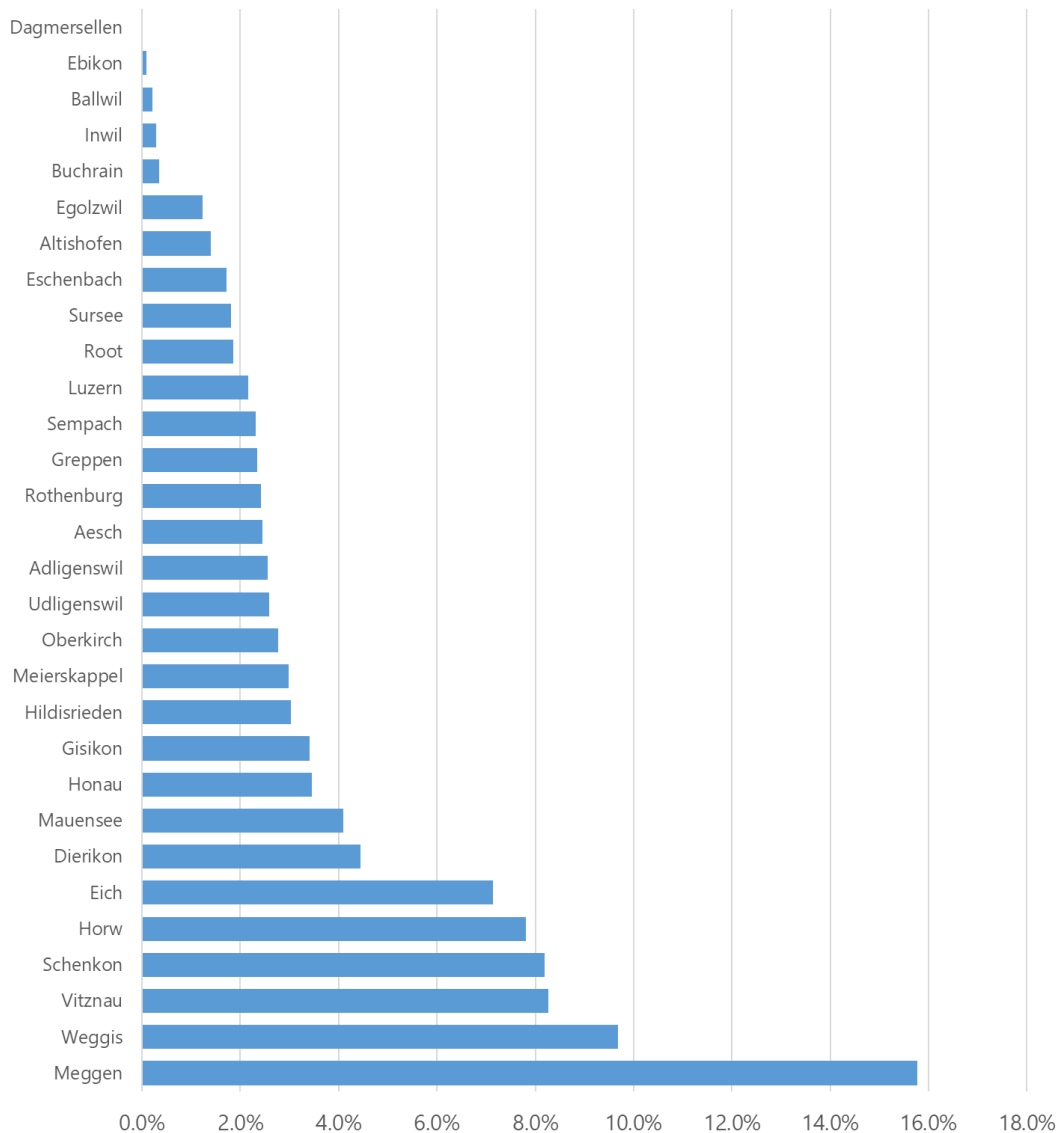


Abb. 10: Anteil der horizontalen Abschöpfung des Finanzausgleichs in Prozent des laufenden Aufwands nach Gemeinden im Jahr 2022 (Quelle: Lustat Statistik Luzern)

Eine hohe Ausprägung dieses Werts könnte dann anspruchsvoll sein, wenn durch den Wegfall eines substanziellen Steuerzahlers oder einer substanziellen Steuerzahlerin kurzfristige Einnahmeveränderungen eintreten, nachgelagert aber noch Lasten aus dem Finanzausgleich zu tragen sind. Das könnte problematisch sein, auch wenn mittelfristig durch den Rückgang der Finanzkraft auch die horizontale Abschöpfung schrittweise wieder abnehmen würde. In diesem Zusammenhang zu nennen ist, dass für künftige Lasten aus dem Finanzausgleich keine Rückstellungen möglich sind.<sup>11</sup> Allerdings weisen die Gemeinden Bilanzüberschüsse auf, welche bei raschen negativen Entwicklungen zur Deckung von Aufwandüberschüssen verwendet werden können.

Einen Verlauf über die Zeit zeigt

<sup>11</sup> Die entsprechenden Begründungen dazu finden sich in Kap. 4.2.3.15 des [Handbuchs](#) Finanzhaushalt der Gemeinden; vgl. hierzu auch § 56 FHGG (SRL Nr. [160](#)) sowie § 39 FHGV (SRL Nr. [161](#)).

Abb. 11 unten. Hierbei wird der Ressourcenausgleich ins Verhältnis zu den ordentlichen Steuern gesetzt, um Änderungen der Rechnungslegungsstandards möglichst berücksichtigen zu können. Die Transfers werden dabei jeweils mit dem Durchschnitt der ordentlichen Gemeindesteuern der für die Berechnung des Finanzausgleichs relevanten Jahre verglichen.<sup>12</sup>

Es wird ersichtlich, dass gerade finanzschwache Gemeinden, deren Erträge aus dem Ressourcenausgleich relativ hoch sind, heute tendenziell eigenständiger aufgestellt sind als im Jahr 2014. Umgekehrt zeigt sich die Situation bei den Gebergemeinden: Die Zahlungen, die sie in den Ressourcenausgleich leisten müssen, haben im Verhältnis zum ordentlichen Steuerertrag zugenommen. Dies dürfte teilweise durch den höheren Anteil der Gebergemeinden an der Finanzierung der Mindestausstattung (vgl. § 6 [FAG](#)), wie er mit der AFR18 beschlossen wurde, begründet sein. Diese Entwicklung sollte dennoch mittelfristig beobachtet werden, um weitere Veränderungen mit Einfluss auf die innerkantonale Solidarität erkennen zu können.

Insgesamt behindert der Luzerner Finanzausgleich die finanzielle Autonomie der Luzerner Gemeinden nicht übermässig. Vielmehr fördert er die Autonomie im Vergleich zu früheren oder anderen Systemen und durch die Verschiebung nennenswerter Mittel in ressourcenschwache Regionen deutlich. Die ertragsseitig engen Handlungsspielräume einiger Gemeinden sind nicht durch den Finanzausgleich verursacht, sondern vielmehr durch gewachsene Strukturen und besondere Umstände, zu deren Abfederung der Finanzausgleich selbst dient. Geographisch abgelegene Landgemeinden etwa sind zwar wichtiger Bestandteil von Luzern, werden aber aufgrund der räumlichen Distanz zu den wirtschaftlich stärksten Regionen Luzerns und mangels präferierten Wohnlagen für finanzkräftige Einwohner und Einwohnerinnen kaum je die gleichen finanziellen Möglichkeiten erreichen wie andere Gemeinden. Ähnliches kann auch gelten für einzelne der Agglomerationsgemeinden. Auch hier fehlen anderswo vorhandene natürliche Vorteile wie Seenanstoss oder präferierte Wohnlagen für finanzstarke Steuerzahlen ganz oder teilweise. Bei im Moment vergleichsweise schwacher Steuerbasis der juristischen Personen können sich so auch hier weniger optimale Ausgangslagen ergeben.

---

<sup>12</sup> Für das Jahr 2024 sind das die ordentlichen Gemeindesteuern der Jahre 2019 bis 2021.

Ressourcenausgleich in Prozent der ordentlichen Steuern (+ Ertrag / - Aufwand)

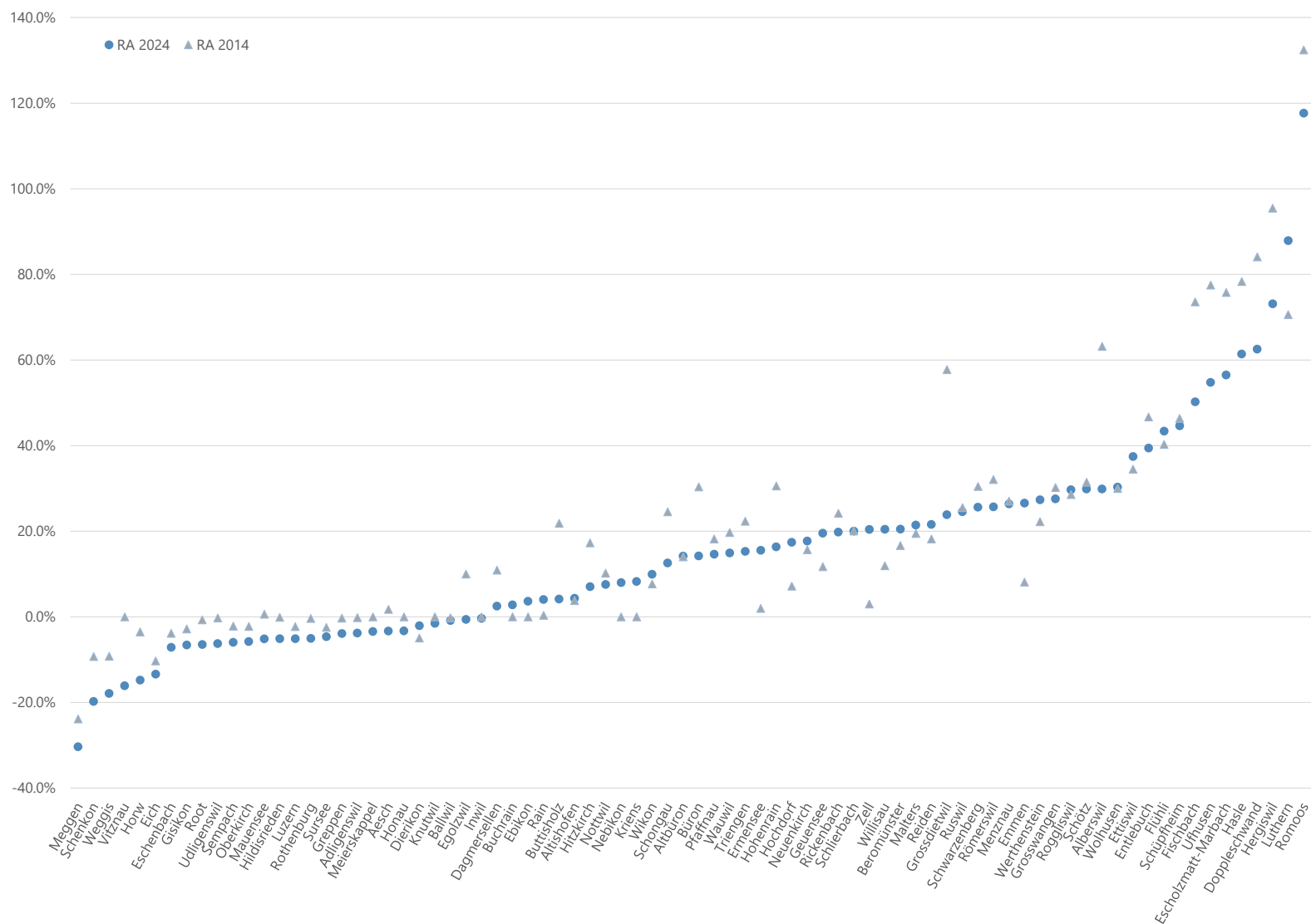


Abb. 11: Anteil des Ressourcenausgleichs in Prozent der ordentlichen Gemeindesteuern nach Gemeinden im Jahr 2024 und 2014 (Quelle: Lustat Statistik Luzern)

## 2.3 Entwicklung Steuerfüsse

Der Finanzausgleich soll auch die Unterschiede in der Steuerbelastung zwischen den Gemeinden verringern (§ 1 [FAG](#)). Dieses Ziel wird im Folgenden auf drei Arten untersucht:

1. Entwicklung des mittleren Steuerfusses im Zeitverlauf.
2. Entwicklung der Extremwerte über die Zeit.
3. Entwicklung des hypothetischen Steuerfusses, der ohne Finanzausgleich notwendig wäre.

### 2.3.1 Entwicklung des mittleren Steuerfusses

Der mittlere Steuerfuss der Luzerner Gemeinden verläuft im ganzen nachfolgend dargestellten Zeitraum sehr stabil. Entsprechend lassen sich daraus keine offensichtlichen Hinweise ableiten, dass es zu Veränderungen in den Unterschieden des Steuerfusses zwischen Gemeinden gekommen wäre (vgl. Tab. 3 unten). Die grösste Veränderung zeigt sich von 2019 zu 2020. Dies lässt sich durch den Steuerfussabtausch der AFR18 begründen. Zu nennen ist hier zudem, dass der Ertrag der ordentlichen Gemeindesteuern in absoluten Zahlen von 1,32 Milliarden Franken im Jahr 2019 auf rund 1,438 Milliarden Franken im Jahr 2022 gestiegen ist.

	Staats- steuer- fuss	Mittlerer Steuerfuss der Luzer- ner Ge- meinden <sup>1)</sup>	Ertrag ordentli- che Gemeinde- steuern in Mio. Fr. <sup>2)</sup>	Absolute Steuer- kraft in Mio. Fr. (Gemeindesteuern pro Einheit)	Relative Steuerkraft in Fr. (Steuerkraft pro Kopf) <sup>1)</sup>
2011	1.50	1.832	1'045.3	570.7	1'503
2012	1.50	1.836	1'002.9	546.1	1'422
2013	1.50	1.876	1'054.8	562.2	1'448
2014	1.60	1.897	1'109.7	585.0	1'490
2015	1.60	1.894	1'164.4	614.9	1'550
2016	1.60	1.886	1'198.0	635.3	1'584
2017	1.60	1.875	1'192.2	635.8	1'570
2018	1.60	1.871	1'285.7	687.3	1'684
2019	1.60	1.872	1'321.5	706.0	1'709
2020	1.70	1.767	1'360.9	770.2	1'850
2021	1.70	1.782	1'397.1	784.0	1'865
2022	1.60	1.767	1'438.1	814.0	1'916
2023	1.60	1.748			

<sup>1)</sup> Mittlerer Steuerfuss 2023 provisorisch

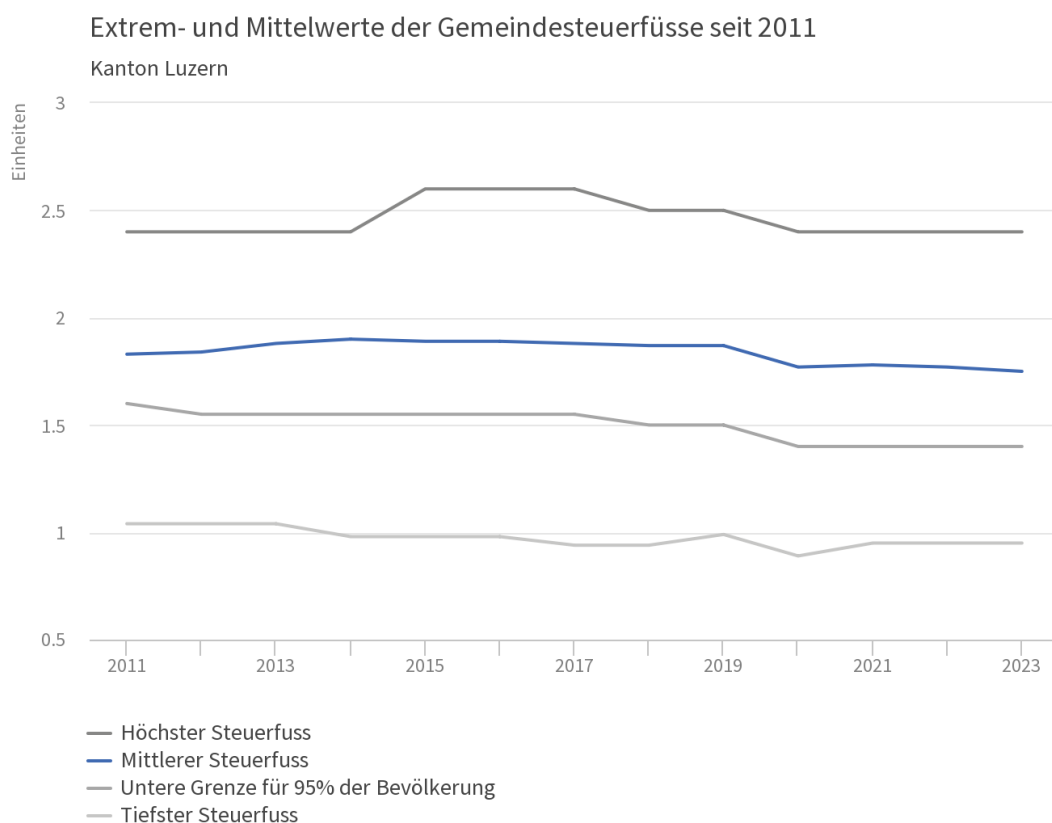
<sup>2)</sup> Ohne Eingang abgeschriebener Steuern, Nachsteuern und Steuerstrafen

Tab. 3: Entwicklung Steuerfuss, ordentliche Gemeindesteuern und Steuerkraft (2011–2023)

### 2.3.2 Entwicklung Extremwerte

Im betrachteten Zeitraum seit 2011 waren die Extremwerte teilweise Schwankungen unterworfen, wie Abb. 12 zeigt. 2015 haben vier Gemeinden ihren Steuerfuss von 2,40 auf 2,60 Einheiten erhöht – dies im Zusammenhang mit Auflagen zur Gewährung von Sonderbeiträgen. 2017 hatten noch zwei Gemeinden diesen höchsten Steuerfuss. Im Jahr 2018 sank der höchste Steuerfuss auf 2,5 Einheiten und im Jahr 2020 schliesslich auf 2,4 Einheiten – als Effekt der AFR18. Im Jahr 2019 wiesen sieben Gemeinden einen hohen Steuerfuss von 2,4 oder mehr Einheiten aus. Davon zählten fünf Gemeinden zu den zehn ressourcenschwächsten Ge-

meinden (gemessen an der relativen Steuerkraft). Im Jahr 2023 hatte noch eine Gemeinde einen Steuerfuss von 2,40 Einheiten.<sup>13</sup> Der tiefste Steuerfuss lag 2011 bei einem Wert von 1,04 und 2023 bei 0,95 Einheiten. Zwischenzeitlich zeigte er leichte Ab- und Aufwärtsbewegungen mit einem Tiefstwert von 0,89 Einheiten im Jahr 2020. Während der betrachteten Zeitspanne wies stets die Gemeinde Meggen den tiefsten Steuerfuss aus. Zumindest anhand der Extremwerte ist nicht festzustellen, dass die Unterschiede der Steuerbelastung im Zeitverlauf massgeblich zu- oder abgenommen hätten.

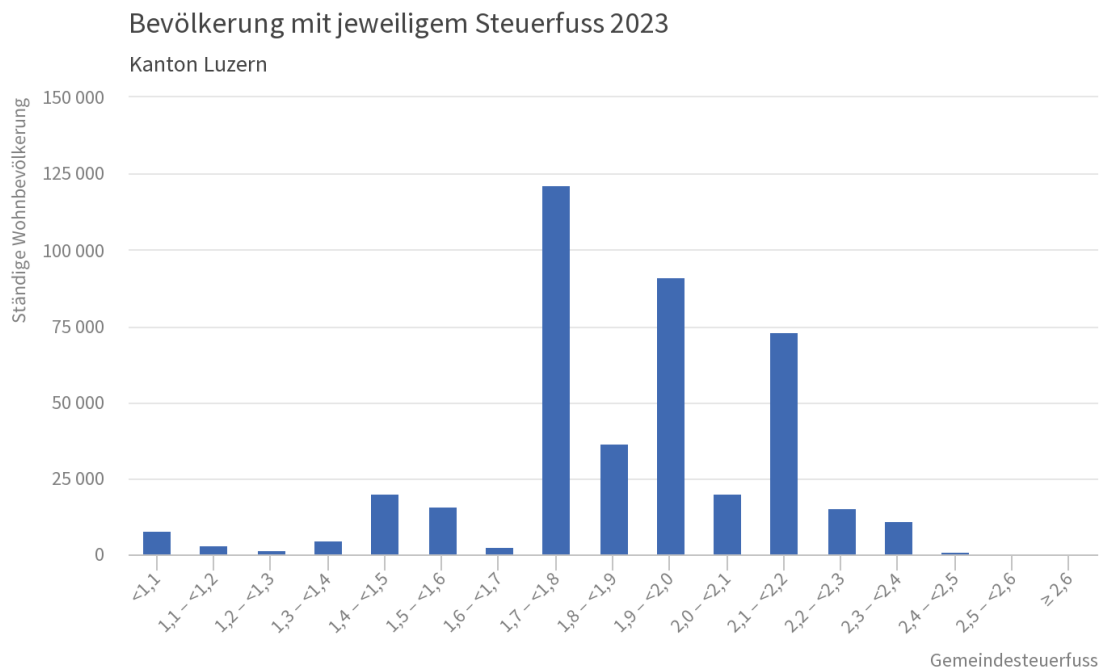


LUSTAT Statistik Luzern  
Datenquelle: LUSTAT - Erhebung der Gemeindesteuern

Abb. 12: Extrem- und Mittelwerte der Gemeindesteuerfüsse (2011-2022; Quelle: Lustat Statistik Luzern – Erhebung der Gemeindesteuern)

Abb. 13 zeigt die Zuteilung der Luzerner Bevölkerung auf die Steuerfüsse 2023. Für etwas mehr als die Hälfte der Luzernerinnen und Luzerner kommt ein Gemeindesteuerfuss zwischen 1,7 und 2 Einheiten zur Anwendung.

<sup>13</sup> Bei der Gemeinde mit einem Steuerfuss von 2,4 im Rechnungsjahr 2023 handelt es sich um die Gemeinde Luthern.



LUSTAT Statistik Luzern  
Datenquelle: LUSTAT - Erhebung der Gemeindesteuern; Bundesamt für Statistik - STATPOP

Abb. 13: Verteilung der Bevölkerung nach Steuerfussklassen 2023 (Quelle: Lustat Statistik Luzern – Erhebung der Gemeindesteuern, Bundesamt für Statistik)

### 2.3.3 Entwicklung auf individueller Ebene

Ein detaillierteres Bild auf individueller Ebene der einzelnen Gemeinden gibt Abbildung 14. Sie zeigt die jeweiligen Steuerfüsse der Gemeinden in den Jahren 2013 und 2023. Aus der Abbildung wird ersichtlich, dass die allermeisten Gemeinden den Steuerfuss im Vergleich zu früher senken konnten. In vielen Fällen teilweise deutlich über den Steuerfussabtausch der AFR18 hinaus. Es gibt keine Anzeichen, dass dieser Trend nur für eine Gruppe, zum Beispiel für die finanzstarken Gemeinden, beobachtet werden kann. Insofern scheinen es die einzelnen Gemeinden zumindest zu einem gewissen Grad in der eigenen Hand zu haben, die eigene wirtschaftliche Situation zu verbessern. Festzuhalten ist dabei jedoch, dass sich bei den finanzschwächsten Gemeinden die Veränderungen oft auf den Steuerfussabtausch zwischen Kanton und Gemeinden beschränkten.





### 2.3.4 Entwicklung hypothetischer Steuerfuss

Der Finanzausgleich verringert die Unterschiede der Steuerbelastung innerhalb des Kantons. Abb. 15 zeigt, wie hoch der Steuerbedarf der Luzerner Gemeinden in Steuereinheiten ausfallen würde, wenn der Finanzausgleich fehlte: Ohne Finanzausgleich hätten im Jahr 2022 Steuerfüsse von bis zu 5,3 Einheiten erhoben werden müssen, um die Defizite zu decken, die durch den Ausfall der Finanzausgleichszahlungen entstanden wären. Durch den Vergleich dieses fiktiven Steuerbedarfs mit den effektiven Werten wird die ausgleichende Wirkung des Finanzausgleichs auf die Steuerfüsse deutlich sichtbar. Der maximale hypothetische Steuerfuss zeigt bereits seit 2020 eine sinkende Tendenz.<sup>14</sup>

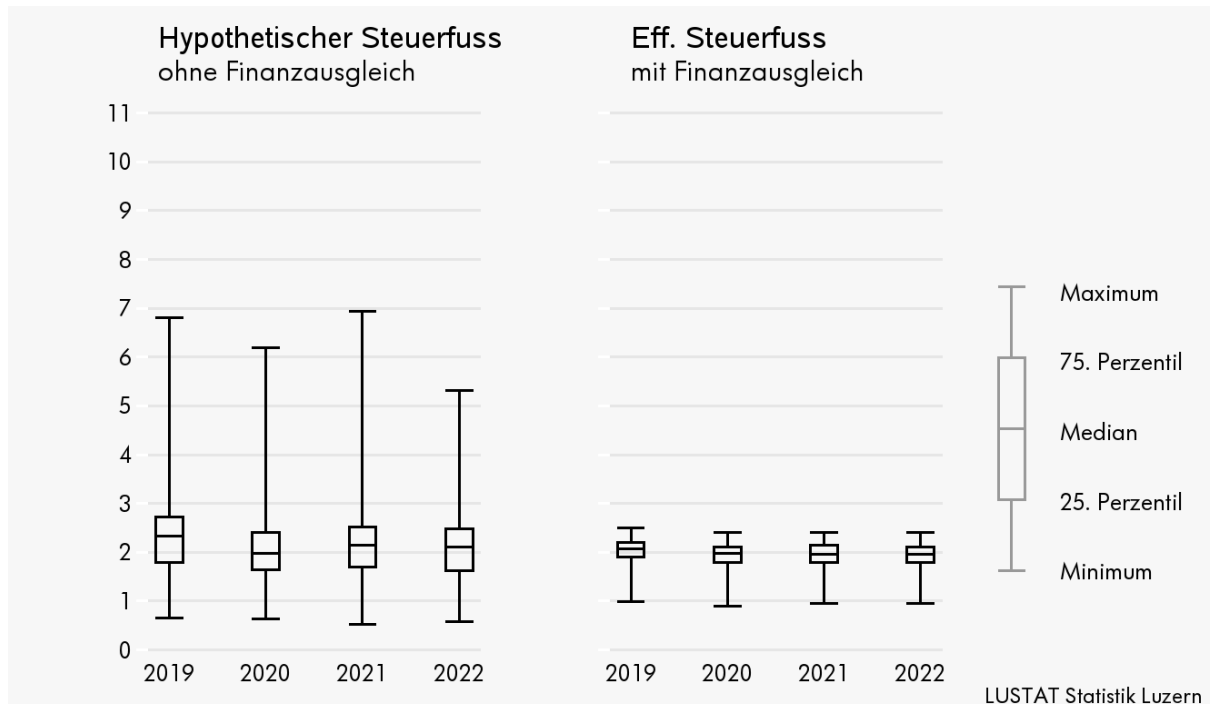


Abb. 15: Hypothetischer Steuerfuss ohne Finanzausgleich und effektiver Steuerfuss mit Finanzausgleich (2019-2022; Quelle: Lustat Statistik Luzern)

## 3 Ressourcenausgleich

### 3.1 Mittelbedarf für den Ressourcenausgleich

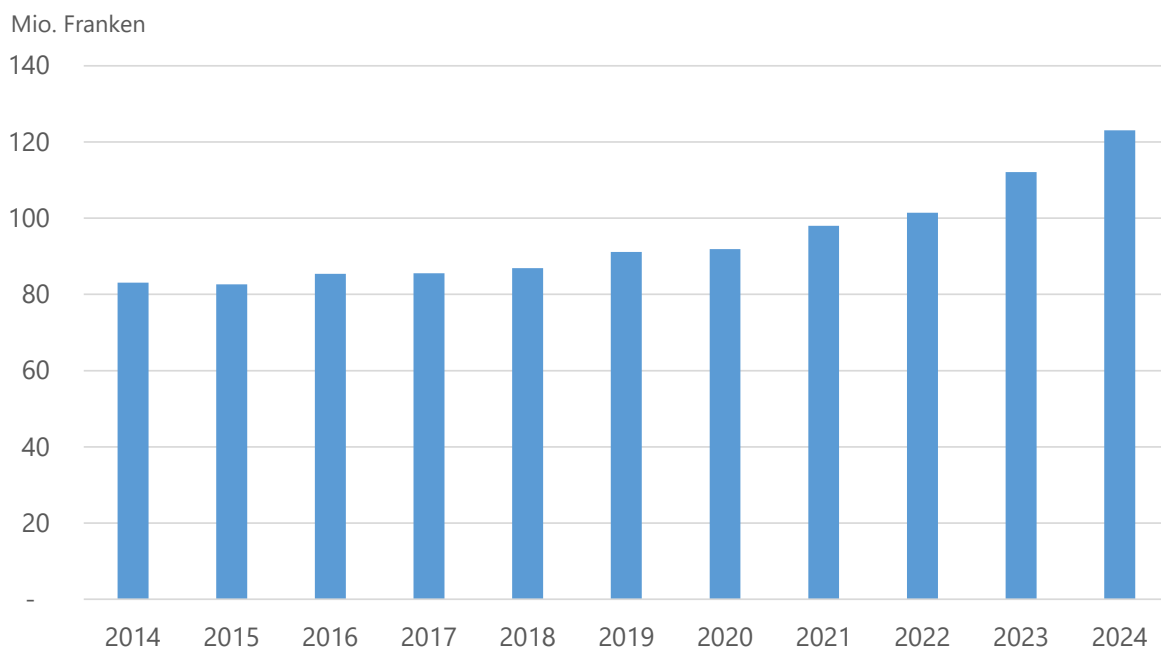
#### 3.1.1 Entwicklung allgemein

Mit dem Ressourcenausgleich wird den Gemeinden eine einheitliche Mindestausstattung an nicht zweckgebundenen Finanzmitteln garantiert. Derzeit beläuft sich die Mindestausstattung auf 86,4 Prozent des Mittels des kantonalen Ressourcenpotenzials pro Einwohner und Einwohnerin (vgl. § 5 Abs. 1 [FAG](#)).

Abb. 16 zeigt die Entwicklung des Ressourcenausgleichs von 2014 bis 2024. Seit 2014 ist der Ressourcenausgleich von rund 83 Millionen Franken auf zuletzt 123,1 Millionen Franken gestiegen. Die Zunahme von rund 40 Millionen Franken entspricht einer Veränderung von +48

<sup>14</sup> Das Sinken des hypothetischen Steuerfusses geht vorwiegend auf die [absolute Steuerkraft](#) zurück, die zwischen 2017 und 2020 beachtlich zugenommen hat. Je höher die absolute Steuerkraft ist, desto weniger stark muss der Steuerfuss erhöht werden, um fehlende Ressourcen zu kompensieren.

Prozent. Die Zunahme hat sich insbesondere in den letzten vier Jahren seit dem Finanzausgleichsjahr 2020 beschleunigt: 80 Prozent des Anstiegs der vergangenen 11 Jahre sind seit 2020 entstanden. Im Durchschnitt der Jahre 2020–2024 betrug das Wachstum 8 Prozent. Zuletzt betrug die jährliche Wachstumsrate 9,8 Prozent. Es ist zu erwarten, dass der Anstieg auch im Jahr 2025 fortgeführt wird.<sup>15</sup>



Datenquelle: LUSTAT - Finanzausgleich

Abb. 16: Entwicklung Ressourcenausgleich von 2014 bis 2024 (Quelle Lustat Statistik Luzern)

Der Mittelbedarf ergibt sich aus dem Zusammenspiel mehrerer Wirkungsweisen:

- Steigende Ungleichheit: Der Grad der Ungleichheit zwischen den Gemeinden bestimmt die Höhe des Ressourcenausgleichs. Unterschiede können dabei verstärkt werden durch ein besonders ausgeprägtes Erstarken der finanzstarken Gemeinden oder auch durch eine weitere Schwächung der bereits finanzschwächeren Gemeinden.
- Bevölkerungswachstum: Das Bevölkerungswachstum der Gemeinden, die Ressourcenausgleich beziehen, kann dazu führen, dass mehr Geld umverteilt werden muss. Dies ist dann der Fall, wenn bei Empfänger Gemeinden die Bevölkerung schneller wächst als die Finanzkraft.
- Leveleffekt: Die Höhe des Ressourcenpotenzials aller Gemeinden pro Kopf (definiert durch das Total des Ressourcenpotenzials und der Bevölkerungszahl des Kantons) bestimmt, wie viel Geld umverteilt werden muss. Dabei sind Veränderungen in beide Richtungen möglich. Steigt etwas vereinfacht betrachtet zum Beispiel das Ressourcenpotenzial pro Kopf in allen Gemeinden um 10 Prozent, wird mehr Geld zum Ausgleich benötigt. Dies weil die Unterschiede in absoluten Zahlen zugenommen haben. Bei einer einheitlichen Abnahme würde sich entsprechend die Umverteilungsmasse reduzieren.
- Besitzstand: Abnehmende Besitzstandswahrung von fusionierten Gemeinden führt zu einer Reduktion des Ressourcenausgleichs.

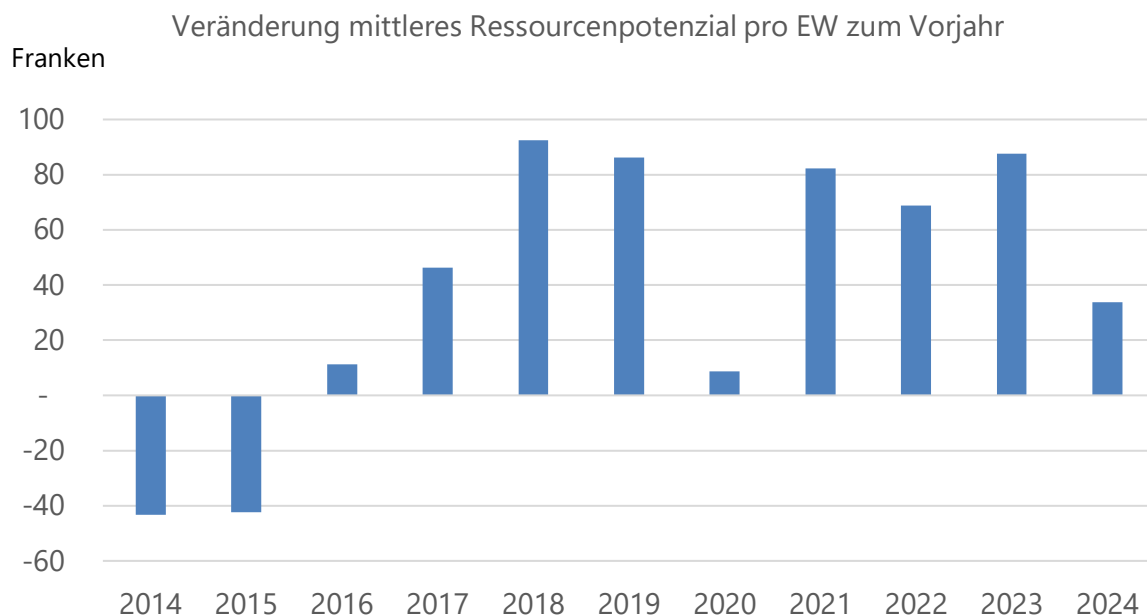
Es ist davon auszugehen, dass die erfolgte Entwicklung eine Kombination und teilweise eine Überlagerung der verschiedenen möglichen Wirkungsweisen ist. Die verschiedenen Effekte

<sup>15</sup> Hauptgrund dafür sind die zunehmenden Unterschiede zwischen den Gemeinden und das insgesamt steigende Ressourcenpotenzial. Vgl. hierzu auch die [Medienmitteilung](#) vom 26. September 2023.

lassen sich kaum zur Gänze isolieren. Daher werden im Folgenden einige der Entwicklungen beispielhaft umschrieben.

### 3.1.2 Entwicklung des mittleren Ressourcenpotenzials

Das mittlere Ressourcenpotenzial ist von 3133 Franken (2014) auf 3608 Franken (2024) gestiegen. In den vergangenen zehn Jahren zwischen 2014 und dem Finanzausgleichsjahr 2024 ist das Ressourcenpotenzial pro Kopf in neun Jahren gestiegen, zuletzt betrug der Anstieg rund 34 Franken pro Einwohner und Einwohnerin (vgl. Abb. 17).



Datenquelle: LUSTAT - Finanzausgleich

Abb. 17: Veränderung mittleres Ressourcenpotenzial pro EW in Luzerner Gemeinden (2014-2024, Quelle: Lustat Statistik Luzern – Finanzausgleich)

### 3.1.3 Entwicklung der Disparitäten zwischen den Gemeinden

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.<sup>16</sup> Abbildung 18 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.

<sup>16</sup> 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-, Domizil- und Verwaltungsgesellschaften abgeschafft. Vgl. dazu [Lustat: Steuerkraft 2021](#)

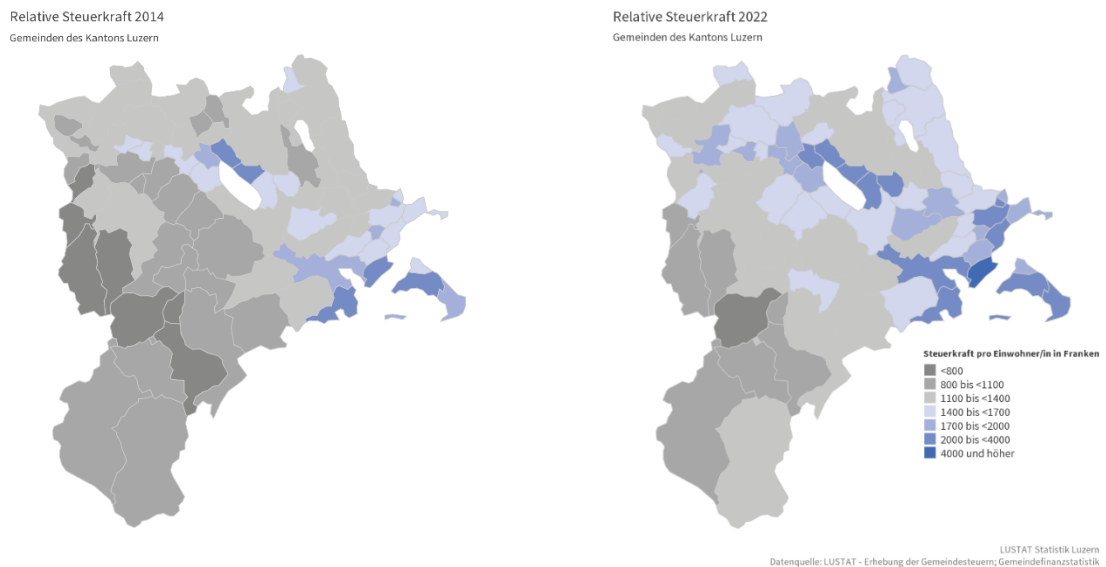


Abb. 18: Relative Steuerkraft 2014 und 2022 (Quelle: Lustat Statistik Luzern)

Daneben wird jedoch deutlich, dass sich die Gemeinden nicht im Gleichschritt entwickelt haben. Eine Untersuchung der entsprechenden Daten von 2014 bis 2022 stützt zwei Erkenntnisse. Erstens haben einige der bereits finanzstärkeren Gemeinden 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. 19).

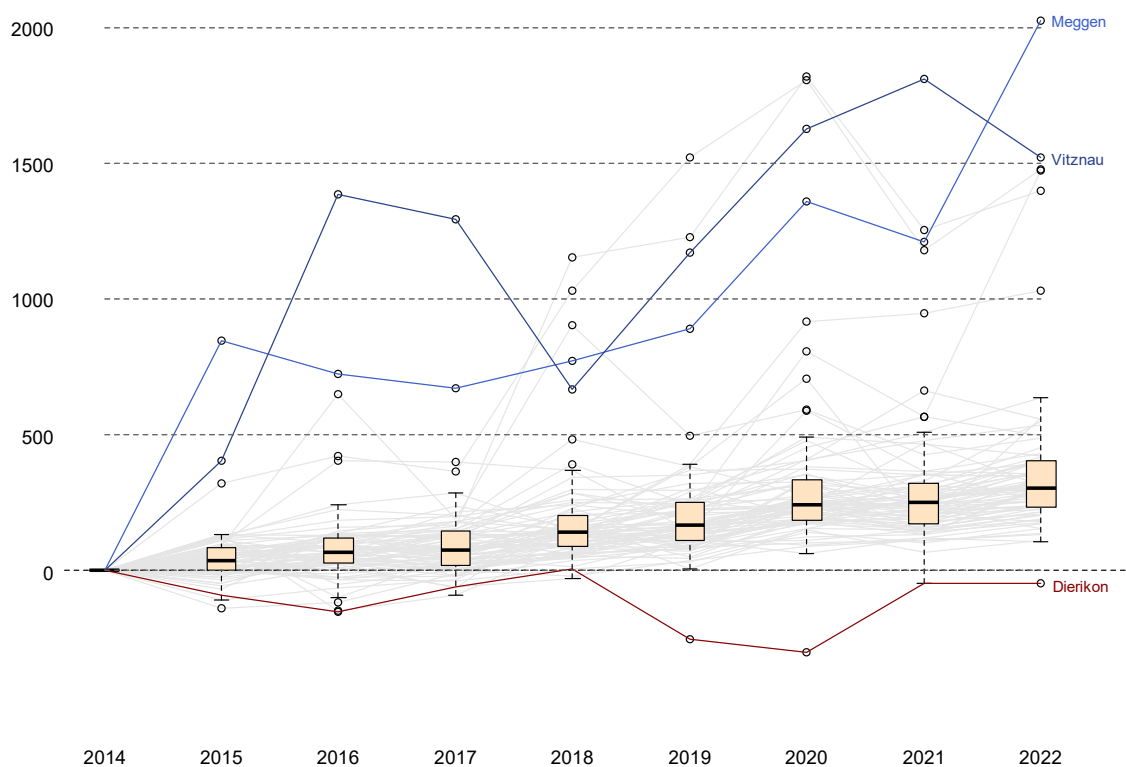


Abb. 19: Kumulative Änderung der Steuerkraft Luzerner Gemeinden 2014 bis 2022

Zweitens herrscht im «Mittelstand» der Luzerner Gemeinden ein relativ ausgeglichenes Wachstum der Finanzkraft. Im Folgenden wird dies mit einem Vergleich von verschiedenen Teilen der Spannweite der Finanzkraft Luzerner Gemeinden gezeigt (vgl. Abb. 20). Dabei wird betrachtet, wie sich die Unterschiede zwischen verschiedenen Quartilen entwickelt haben. Das 1. Quartil entspricht der Höhe der Steuerkraft, bei der 25 Prozent der Gemeinden eine tiefere und 75 Prozent eine höhere Steuerkraft haben. Das 2. Quartil (Median) entspricht der Höhe der Steuerkraft, bei der 50 Prozent der Gemeinden eine höhere und 50 Prozent eine tiefere Steuerkraft haben. Beim 3. Quartil schliesslich haben 75 Prozent der Gemeinden eine tiefere und 25 Prozent eine höhere Steuerkraft. Wenn die Unterschiede zwischen diesen Teilen zunehmen, bedeutet das, dass die Gemeinden auch innerhalb der grossen Mitte ungleicher geworden sind. Abb. 20 zeigt, dass der Abstand vom 1. Quartil zum Median seit 2014 insgesamt relativ stabil geblieben ist. Der Abstand zwischen dem Median und dem 3. Quartil sowie der Abstand zwischen dem 1. Quartil und dem 3. Quartil haben jedoch relativ deutlich zugenommen.

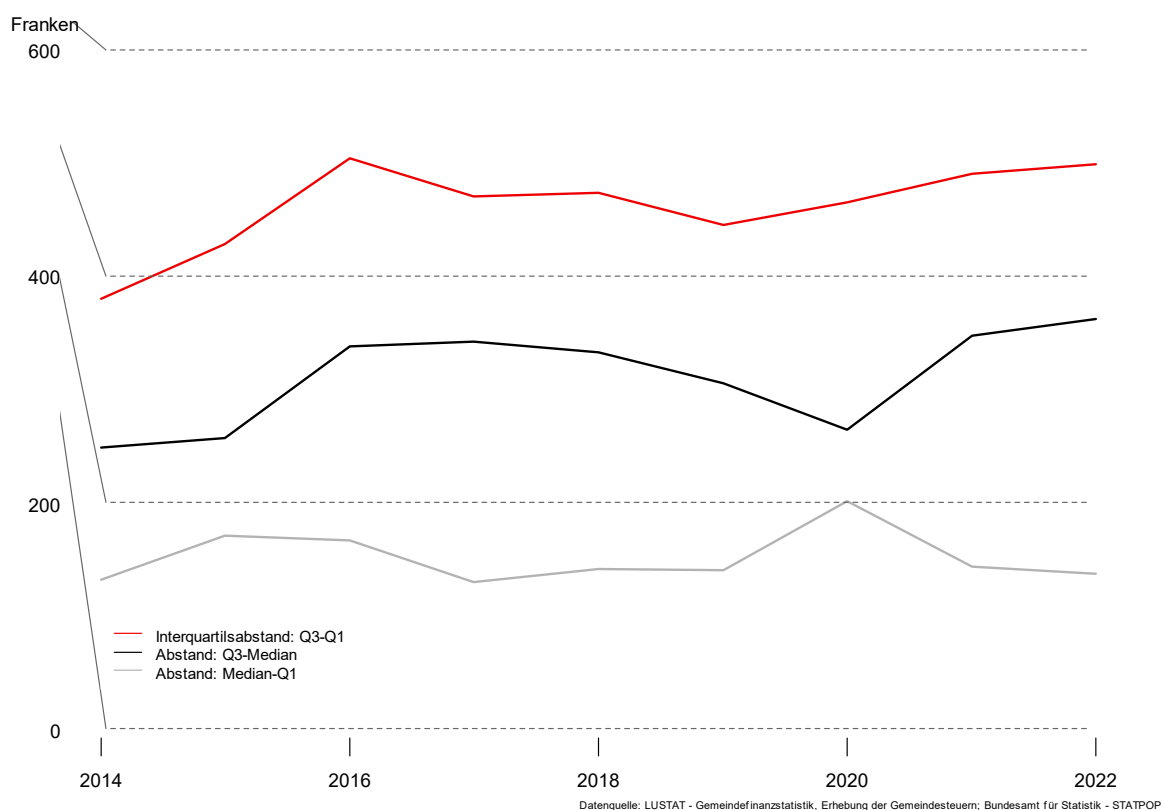


Abb. 20: Entwicklung Quartilsabstände Finanzkraft Luzerner Gemeinden 2014 bis 2022 (Quelle: Lustat Statistik Luzern)

Insgesamt bestätigen die teilweise unterschiedlichen Entwicklungen die Bedeutung des Ressourcenausgleichs. Die ausserordentliche Entwicklung einiger sehr starken Gebergemeinden dient als Auftrieb für den ganzen Kanton. Über den Ressourcenausgleich werden ihre Erträge in einem zurzeit verträglichen Ausmass auf das ganze Kantonsgebiet umverteilt. Langfristig ist der Optimierung der Rahmenbedingungen für alle Gemeinden weiter Beachtung zu schenken. Damit soll sichergestellt werden, dass allen Gemeinden möglichst gute Entwicklungsmöglichkeiten offenstehen, auch wenn natürliche Gegebenheiten, wie etwa geografische Entfernung, teilweise unveränderlich sind. Mit dem Wirkungsbericht 2023 zum Luzerner Finanzausgleich wird eine Evaluation der Vergangenheit vorgelegt. Jüngste Prognosen für die zukünftige Entwicklung zeigen deutlich zunehmende Unterschiede zwischen den Gemeinden.

Weil der Wirkungsbericht in erster Linie einen rückschauenden Fokus hat, werden diese Veränderungen in einem parallel zum Wirkungsbericht initiierten Projekt zur Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes adressiert (vgl. dazu Kap. 6.6).

### **3.1.4 Einfluss einzelner Empfängergemeinden**

Neben den bisher dargelegten Tendenzen der steigenden Disparitäten der Steuerkraft zwischen Luzerner Gemeinden ist besonders auch der Einfluss einzelner Gemeinden hervorzuheben. Im Jahr 2014 haben die grössten fünf Empfängergemeinden rund 26 Prozent des gesamten Ressourcenausgleichs auf sich vereint. Bis zum Finanzausgleichsjahr 2024 ist dieser Anteil stetig gewachsen und betrug zuletzt rund 36 Prozent des gesamten Ressourcenausgleichs.<sup>17</sup> Dieser Anstieg der Abhängigkeiten einzelner Empfängergemeinden ist darin begründet, dass bei einigen wenigen grossen Empfängergemeinden das Wachstum der Steuerkraft teilweise deutlich hinter dem der meisten übrigen Gemeinden zurückgefallen ist.

## **3.2 Mindestausstattung**

Mit der Mindestausstattung im Ressourcenausgleich wird den Gemeinden ein einheitliches Level an nicht zweckgebundenen Finanzmitteln garantiert. Gemeinden mit einem Ressourcenpotential pro Einwohner und Einwohnerin unter diesem Wert erhalten Transferzahlungen, Gemeinden mit einem Ressourcenpotenzial pro Einwohner und Einwohnerin über diesem Wert finanzieren gemeinsam mit dem Kanton diese Zahlungen.

Die Mindestausstattung bezieht sich immer auf die mittlere Finanzkraft der Luzerner Gemeinden (standardisiert berechnet als Ressourcenpotenzial pro Einwohner und Einwohnerin). Der Ausgleich erfolgt bis 86,4 Prozent des kantonalen Mittels (vgl. § 5 Abs. 1 [FAG](#)). Der Fokus der Umverteilung liegt so auf der Verkleinerung der Unterschiede zwischen Gemeinden und nicht nur auf der Finanzierung im Sinne einer «Sozialhilfe» für Gemeinden. Entsprechend steigt die Mindestausstattung gemessen in Franken bei steigender Finanzkraft automatisch: Betrug die Mindestausstattung 2014 noch 2707 Franken, sind es 2024 bereits 3117 Franken. Damit zeigt sich auch die stetige Anpassung der Mindestausstattung an die steigende Finanzkraft: Die Mindestausstattung von 2024 entspricht nahezu dem durchschnittlichen Ressourcenpotenzial von 2014 (Fr. 3133.-). Das heisst, was heute als das Minimum betrachtet wird, hätte vor zehn Jahren als finanzstark gegolten.<sup>18</sup>

Die ideale Höhe der Mindestausstattung lässt sich nicht auf Basis klarer Indikatoren mit Exaktheit bestimmen. Vielmehr war es bis anhin Teil der politischen Ausmarchung, wie genau die Höhe festgelegt wurde. Im Grundsatz soll gesichert werden, dass alle Gemeinden ein ähnliches Bündel an öffentlichen Leistungen anbieten können und Unterschiede in der Steuerbelastung nicht zu gross werden. Daneben gilt es, die folgenden Punkte zu berücksichtigen:

- Je höher die Mindestausstattung, desto mehr Geld muss umverteilt werden. Mit entsprechenden Lasten für Gebergemeinden und den Kanton.
- Je höher die Mindestausstattung, desto mehr Gemeinden sind mit negativen wirtschaftlichen Anreizen konfrontiert, ihre Ausgangslage aus eigenen Stücken zu verbessern (vgl. dazu nachfolgend Kap. 3.3). Grund dafür ist, dass Gemeinden, deren Ressourcenpotenzial als unter 86,4 Prozent des Mittels liegt, bei Erstarken direkt eine vollumfängliche Kürzung der Mittel aus dem Ressourcenausgleich erfahren.
- Je tiefer die Mindestausstattung, desto anspruchsvoller ist für finanzschwache Gemeinden in der kurzen Frist die Leistungserbringung.

---

<sup>17</sup> 2024 waren dies Emmen, Kriens, Escholzmatt-Marbach, Willisau und Hochdorf.

<sup>18</sup> Der Einfachheit halber ist die Teuerung hier ausgeklammert.

### 3.3 Horizontaler Finanzausgleich

Die Mindestausstattung des Finanzausgleichs wird durch den Kanton (53 %) und die ressourcenstarken Gemeinden (47 %) gemeinsam finanziert. Gemeinden mit einem Ressourcenindex über 86,4 Prozent leisten einen Beitrag an den horizontalen Finanzausgleich. Der Beitrag der Gebergemeinden ergibt sich dabei aus der Abschöpfung eines Teils des Ressourcenpotenzials, das über 86,4 Prozent des kantonalen Mittels liegt. Dabei gelten drei Besonderheiten:

- Erstens: Die Abschöpfung für Haupt- und Regionalzentrumsgemeinden ist geringer als jene der übrigen Gemeinden. Zurzeit gilt für vier Gemeinden ein tieferer Grundbeitrag an den horizontalen Finanzausgleich (§ 7 [FAG](#)). Es sind dies das Hauptzentrum Stadt Luzern und die Regionalzentren Stadt Sursee, die Gemeinden Hochdorf und Willisau. Wobei die Stadt Luzern und die Stadt Sursee horizontal abgeschöpft werden, während die Gemeinden Hochdorf und Willisau als ressourcenschwache Gemeinden einen Beitrag aus dem Ressourcenausgleich erhalten. Somit profitieren nur zwei von den vier Gemeinden mit Zentrumsfunktion gemäss kantonalem Richtplan von der Entlastung im Ressourcenausgleich. Wäre die zentrumsabhängige Abschöpfung bereits im Finanzausgleich 2024 nicht mehr in Kraft, würde die Stadt Luzern zusätzlich 8,5 Millionen Franken zum horizontalen Finanzausgleich beitragen. Die 8,5 Millionen Franken entsprechen somit der Entlastung der Stadt Luzern aufgrund ihrer «Zentrumsfunktion». Systematisch korrekt wäre es indes, die Abschöpfung zu vereinheitlichen und eine allfällig gewünschte Abgeltung von Zentrumslasten über das dafür vorgesehene Gefäss des Infrastrukturlastenausgleichs vorzunehmen.
- Zweitens: Die Abschöpfung erfolgt in zwei Stufen. Zunächst wird die Abschöpfung für Beträge bis 400 Franken über den mittleren Ressourcenpotenzial festgelegt. Für alle höheren Beträge gelten für alle Gebergemeindetypen tiefere Abschöpfungsquoten (vgl. § 7 [FAG](#)). Das führt dazu, dass im Luzerner Finanzausgleich ein degressives System herrscht. Diese Entlastung der finanzstarken Gebergemeinden wurde eingeführt, um im Rahmen der AFR18 die dort erwartete stärkere Belastung dieser Gebergemeinden adäquat zu adressieren.
- Drittens: Es besteht eine Obergrenze für Gebergemeinden. Der Beitrag einer Gemeinde in den horizontalen Ressourcenausgleich ist begrenzt auf 40 Prozent des Ertrags einer Einheit der Gemeindesteuern (vgl. § 7 Abs. 6 [FAG](#)). Gemäss Modellrechnungen würden davon in erster Linie finanziell sehr starke Gebergemeinden profitieren. Würde eine Gebergemeinde diese Grenze erreichen, müssten die übrigen Gebergemeinden die so festgelegte Entlastung finanzieren.

Bereits 2007 wurden in der Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat zu den Entwürfen einer Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich ([B 184](#) vom 13. März 2007) die zentralörtlichen Zuschläge im Ressourcenausgleich bemängelt. Die zentrumsabhängige horizontale Abschöpfung stellt eine Vermischung des Ressourcen- und des Lastenausgleichs dar. Ähnliches lag bis zum Finanzausgleich 2020 beim Bildungslastenausgleich vor, der vom Ressourcenindex abhing. Diese Abhängigkeit stellte eine systemfremde Koppelung des Ressourcen- und Lastenausgleichs dar.

Im Rahmen der AFR18 wurde wegen der zusätzlichen finanziellen Auswirkungen bei den Gemeinden und der damit einhergehenden Erhöhung der Komplexität beim Erarbeiten einer ausgewogenen Globalbilanz vorerst auf die Bereinigung des Systemfehlers mit der zentrumsabhängigen Abschöpfung verzichtet. Künftig ist eine Vereinheitlichung der Abschöpfungsquote sicherzustellen; dies unter Berücksichtigung des Gesamtsystems. Einbezogen werden müssen dabei die heute geltenden Regelungen zum impliziten Abgleich von Zentrumslasten

und auch jene des heute degressiv gestalteten Systems insgesamt. Bei der Auslegeordnung sind insbesondere die Gründe zu berücksichtigen, aufgrund deren diese Regelungen in der Vergangenheit implementiert wurden. Als Alternative zum heute geltenden Modell sind insbesondere eine vollständige Vereinheitlichung der Abschöpfungsquoten oder eine progressive Abschöpfung mit prozentual steigender Belastung für die stärksten der Gebergemeinden zu prüfen.

Mit der revidierten Fassung des Gesetzes über den Finanzausgleich, welche auf den 1. Januar 2020 in Kraft trat, wurde die sogenannte «neutrale Zone» abgeschafft. Die neutrale Zone war definiert durch einen Ressourcenindex (RI) zwischen 86,4 und 100 Punkten. Gemeinden, deren RI in der neutralen Zone lag, waren weder berechtigt, Ausgleichszahlungen zu erhalten, noch mussten sie horizontale Ausgleichszahlungen leisten. Die Beitragspflicht startete ab einem RI von mehr als 100 Punkten. Mit der Abschaffung der «neutralen Zone» wird eine Gemeinde zur Zahlerin, sobald ihr RI die garantierte Mindestausstattung von 86,4 Prozent des kantonalen Mittels übersteigt.

Ziel dieser Massnahme war, das Verhältnis der Geber- und Empfängergemeinden besser auszugleichen. Seit der Auflösung der neutralen Zone kamen jeweils zwischen 8 und 12 zusätzliche Gebergemeinden hinzu. Das Hauptziel wurde so erreicht. Die horizontalen Beitragszahlungen, welche die Gemeinden in der ehemals «neutralen Zone» geleistet haben, bewegen sich seit 2020 zwischen 3 Millionen Franken (2020) und 1,5 Millionen Franken (2023). Im Finanzausgleich 2024 zeigte sich ein leichter Anstieg auf rund 1,8 Millionen Franken. Die Anteile der Beiträge aus der «neutralen Zone» betragen zwischen 3 und 7 Prozent an den gesamten horizontalen Ausgleichszahlungen. Die übrigen Gebergemeinden werden um diesen Betrag entlastet.

Insgesamt wurde das beabsichtigte Ziel der Erweiterung des Kreises der Gebergemeinden erreicht. Dies auch wenn der Beitrag der Gemeinden aus der ehemals «neutralen Zone» zwar jüngst steigend, aber doch geringer als noch bei der Einführung des neuen Passus ist. Der Wert der Aufhebung der neutralen Zone zeigt sich indes nicht nur als Frankenbetrag. Vielmehr ist es eine erfolgreiche Strategie, den Kreis der Gebergemeinden möglichst gross zu halten. Dies sichert einen gesunden Ausgleich der verschiedenen Interessen zwischen den Gemeinden.

### **3.4 Verbleibquote zusätzlicher Steuereinnahmen**

Wie jedes System zum Abbau von Disparitäten steht auch der Finanzausgleich vor der Herausforderung, sowohl für Geber als auch für Empfänger der Transfers die richtigen Anreize zu schaffen. Geber sollten durch die Abgabelast nicht zu stark demotiviert werden, Nehmer dagegen sollen nach wie vor profitieren, wenn sie ihre eigene Steuerkraft erhöhen.

Relevant ist dabei, ob eine Gemeinde von einer Verbesserung ihrer eigenen Finanzkraft auch tatsächlich profitiert. Das heisst, ob es sich für die Gemeinde lohnt, ihre Finanzkraft zu verbessern und dafür weniger auf Einkünfte aus dem innerkantonalen Finanzausgleich zählen zu können. Im Folgenden wird dies als Verbleibquote bezeichnet. Sie bezeichnet den Prozentsatz neuer Steuererträge, welcher nach Berücksichtigung des Finanzausgleichs in der Gemeinde verbleibt. Dazu ein Beispiel: Bei einer Verbleibquote von 40 Prozent fliessen von hypothetischen 100 Franken zusätzlicher Steuereinnahmen nach Abzug des Transfers des Finanzausgleichs effektiv 40 Franken in die Gemeindekasse. 60 Franken dagegen werden benötigt, um den Verlust von Zahlungen aus dem innerkantonalen Finanzausgleich aufzufangen.



Relevant zu nennen ist, dass hier immer eine zeitliche Verzögerung besteht. Steigende Erträge zum Beispiel sind erst zeitlich verzögert mit zusätzlichen Lasten, respektive weniger Transferzahlungen aus dem Finanzausgleich verbunden.

Bei der Berechnung der Verbleibquote ist rechnerisch relevant, wer – natürliche oder juristische Personen – die zusätzlichen Steuern bezahlt und woher diese stammen. In den groben Zügen ist jedoch mit denselben Erkenntnissen zu rechnen. Entsprechend wird nachfolgend nicht weiter auf die Differenzierung eingegangen.

Berücksichtigt werden in den folgenden Berechnungen dagegen insbesondere der Ressourcenindex der jeweiligen Gemeinden, der gewählte Steuerfuss und die Klassifikation (Hauptzentrum, Regionalzentrum, übrige Gemeinde). Abb. 21 illustriert die Resultate in Abhängigkeit des Ressourcenindex. Auf der horizontalen Achse ist der Ressourcenindex eingeteilt (je weiter rechts, desto höher die Finanzkraft der Gemeinde). Auf der vertikalen Achse ist die Verbleibquote neuer Steuererträge dargestellt (je höher die Quote, desto mehr verbleibt von zusätzlichen Mitteln in der jeweiligen Gemeinde). Jede Gemeinde entspricht einem Punkt. Blaue Punkte stellen Empfängergerneinden dar, orange Punkte stehen für Gebergemeinden.

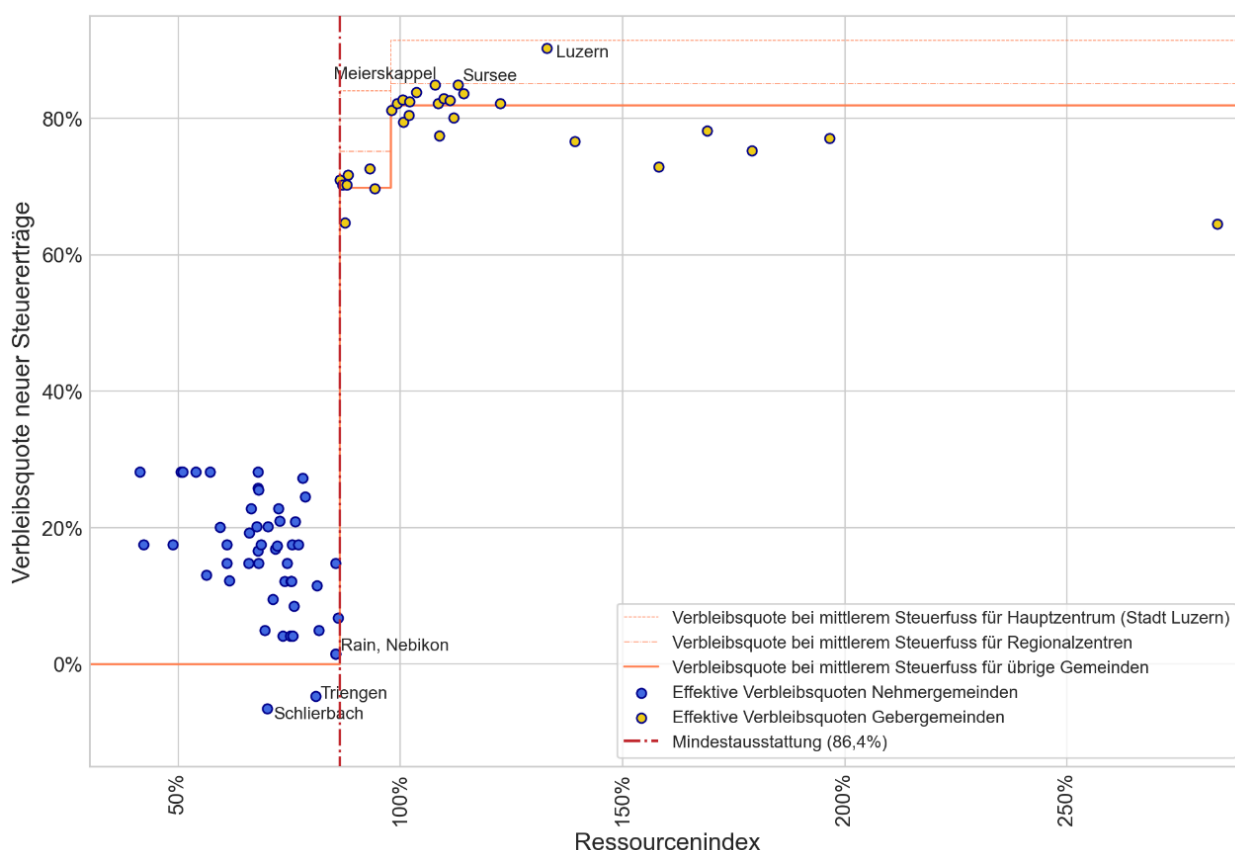


Abb. 21: Verbleibquote neuer ordentlicher Steuererträge nach Gemeinde (blau= Nehmergemeinden; orange= Gebergemeinden) und für hypothetische Gemeinden mit einem mittleren Steuerfuss (orange)

Aus der Abbildung ergeben sich folgende Erkenntnisse:

- Ausser bei wenigen Einzelfällen finden alle Luzerner Gemeinden positive Anreize vor. Das heisst, für die grosse Mehrheit lohnt sich der Zuwachs der eigenen Finanzkraft trotz Wegfall von Ausgleichszahlungen aus dem Finanzausgleich, respektive trotz steigenden Zahlungen in den Finanzausgleich. Bei den finanzschwächeren Empfängergerneinden

liegt die Verbleibquote jedoch nur dann über 0 Prozent, wenn die jeweilige Gemeinde einen überdurchschnittlichen Steuerfuss hat. Für Nehmergemeinden ist Standortpolitik via attraktivem Steuerfuss daher nur bedingt möglich, weil dieser – zumindest kurzfristig – kein lukratives Geschäft darstellt. Finanzstarke Gemeinden dagegen können auch bei tiefen Steuerfüssen von hohen Verbleibquote profitieren. Das ist auch für die ressourcenstärkste Gemeinde Meggen der Fall, wo der Steuerfuss etwa halb so hoch wie das kantonale Mittel ist und dennoch fast zwei Drittel der neuen Steuererträge in der Gemeinde verbleiben.

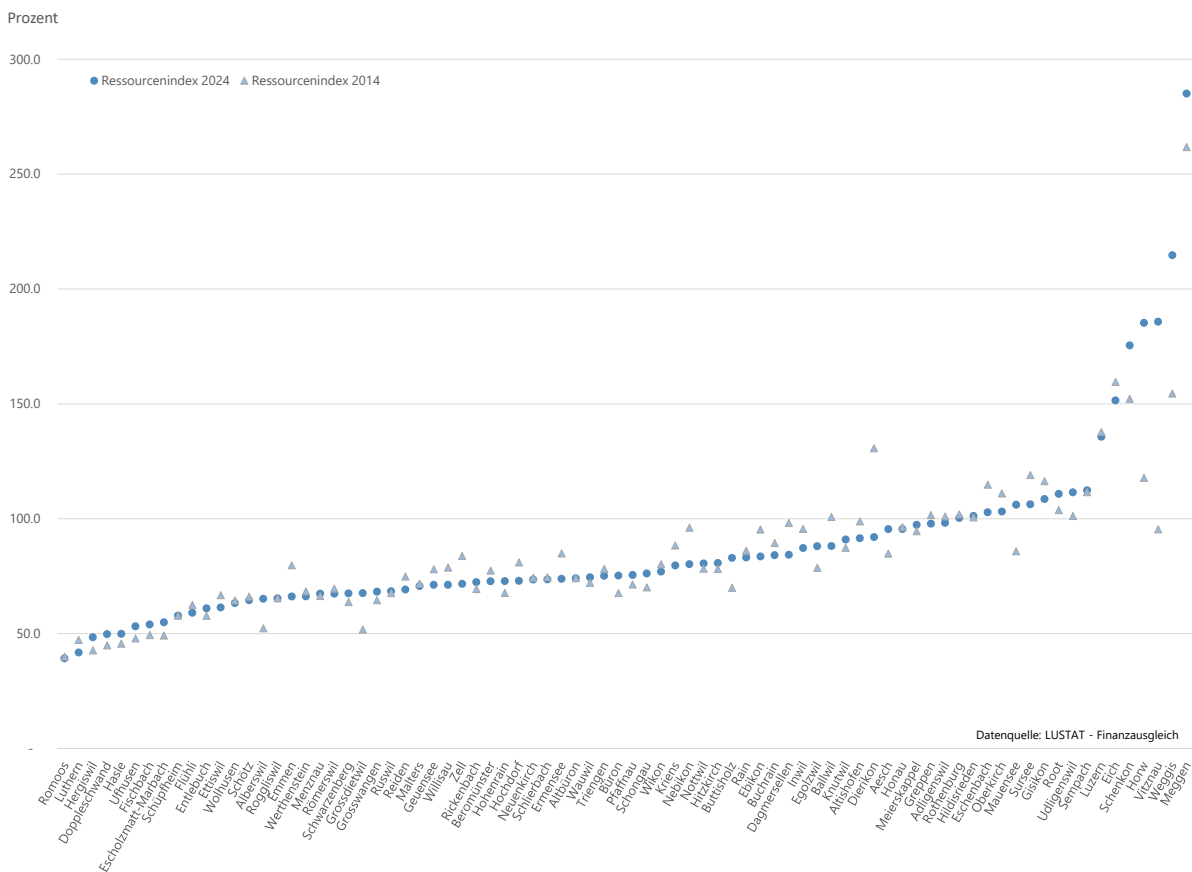
- Es besteht ein grosser Unterschied zwischen Empfänger- und Gebergemeinden. Während Empfängergemeinden im besten Fall eine Verbleibquote von 30 Prozent ausweisen, ist die Verbleibquote bei den bereits finanzstarken Gebergemeinden mit über 60 Prozent bis über 80 Prozent bedeutend höher. Das aktuelle System bietet durch die degressive Abschöpfung einen Vorteil für finanzstärkere Gemeinden auch innerhalb der Gebergemeinden (Erläuterungen hierzu sind in Kap. 3.3 aufgeführt). Zudem besteht für Gebergemeinden eine Obergrenze: So dürfen die Beiträge an den Disparitätenabbau maximal 40 Prozent des Ertrags einer Einheit der Gemeindesteuern betragen (vgl. § 7 Abs. 6 [FAG](#)).
- Innerhalb der beiden Gemeindetypen Empfängergemeinden und Gebergemeinden lassen sich unterschiedliche Verbleibquoten insbesondere durch unterschiedlich hohe Steuerfüsse erklären (unterdurchschnittliche Steuerfüsse reduzieren z. B. die Verbleibquote). Bei Gebergemeinden sind die Unterschiede auch Abbild davon, dass durch die reduzierte Abschöpfung für finanzstarke Gebergemeinden mit Zentrumslasten einzelne Gemeinden entlastet werden.<sup>19</sup> In der Abbildung deutlich erkennbar ist die Situation der Stadt Luzern. Aufgrund der reduzierten Abschöpfung infolge Zentrumslasten ist ihre prozentual bemessene Abgabepflicht geringer als jene anderer Gebergemeinden. Wichtig zu nennen ist hier, dass diese Unterscheidung in der Vergangenheit explizit so bestimmt wurde, um den Zentrumslasten gerecht zu werden.

Die getätigten Analysen zeigen also, dass das heutige System die aktuellen Gegebenheiten zwischen Empfänger- und Gebergemeinden in der Tendenz festigt und so nicht zu einer Dynamik zwischen den Gemeinden beiträgt. Die Problematik ist jedoch keineswegs Luzern-spezifisch. Vielmehr ist es eine Problematik, die jedes Finanzausgleichssystem betrifft.<sup>20</sup> Etwas vereinfacht ausgedrückt lassen sich die bestehenden Anreize in erster Linie durch zusätzliche Mittel im Finanzausgleich oder eine Justierung der Mindestausstattung bewerkstelligen. Unser Rat ist der Ansicht, dass in Anbetracht der Tragweite für die Gemeindelandschaft und des finanziellen Umfangs des Luzerner Finanzausgleichs eine Überprüfung und Ausarbeitung von möglichen Optimierungen angezeigt ist. Ziel davon ist es, die Anreize für die Empfängergemeinden, aus eigenen Stücken finanziell stärker zu werden, zu verbessern und unter Berücksichtigung des Gesamtkontextes sicherzustellen, dass die Abschöpfung der Gebergemeinden einheitlich erfolgt. Dabei ist zu beachten, dass Anpassungen in diesem Themenfeld immer nur unter Berücksichtigung des Gesamtbildes aus der Höhe der Mindestausstattung und aus dem Umfang der umverteilten Mittel sowie weiteren für Gemeindefinanzen relevanten Faktoren vorgenommen werden können.

---

<sup>19</sup> Im Gesetz über den Finanzausgleich ist festgelegt, dass die horizontale Abschöpfung für die Stadt Luzern und die Regionalzentren tiefer ausfällt als bei den übrigen Gemeinden.

<sup>20</sup> Vgl. z. B. «Zielkonflikte und Fehlanreize: Eine Analyse der Anreizwirkungen im Schweizer Finanzausgleich» (Leisibach & Schaltegger, 2018). Der Kanton Schwyz diskutiert zurzeit eine ähnliche Reform, siehe hierzu die Varianten B und C in Abbildung 60 auf Seite 138 als Beispiel eines ansteigenden linearen Tarifs ([https://www.sz.ch/public/upload/assets/46174/233a\\_2020\\_Finanzausgleich\\_2020\\_Buch.pdf](https://www.sz.ch/public/upload/assets/46174/233a_2020_Finanzausgleich_2020_Buch.pdf)).



**E**     **F**     **D**     **A**     **B**

Für die Berechnung des Ressourcenpotenzials der Gemeinden werden verschiedene Ertragsquellen vollständig berücksichtigt (vgl. § 4 Abs. 2 [FAG](#)). Zudem werden der Steuerertrag der beschränkt Steuerpflichtigen, Konzessionsgebühren und Gewinne aus der Veräußerung von Anlagen des Finanzvermögens zur Hälfte berücksichtigt (vgl. § 4 Abs. 4 ff [FAG](#)). Bereits in der Vergangenheit war der Umfang der Bemessungsgrundlage Gegenstand von Wirkungsberichten und der politischen Diskussion dazu. Insbesondere die folgenden Punkte wurden besprochen, ohne dass sich jedoch Grundlagen für massgebliche Anpassungen daraus ergeben hätten:

- Berücksichtigung der Nettovermögenserträge (Wirkungsbericht 2017, [B 143](#)). Genannt wurde damals, dass die Regelung relativ kompliziert und mit erheblichem Aufwand verbunden sei. Schliesslich wurde auf eine Anpassung verzichtet, weil im politischen Diskurs

das Ideal, möglichst alle relevanten Ertragsarten einzubeziehen, mehr Gewicht erhielt als eine möglichst einfache Regelung zu schaffen.

- Diskutiert wurde zudem, ob Gewinne aus Gemeindewerken (z. B. Kieswerke) zu berücksichtigen seien. Hierzu stellt sich die Problematik, dass solche Ertragsarten teilweise einer gewissen Steuerbarkeit unterliegen. Es zeigt sich entsprechend ein Zielkonflikt zwischen einer möglichst einfachen und nicht politisch steuerbaren Berechnung der Finanzkraft im Finanzausgleich einerseits und einer möglichst umfassenden Berücksichtigung aller relevanten Finanzströme andererseits.
- Aufgrund einer Pendenz aus der Sitzung der Finanzausgleichsdelegation vom 19. März 2019 wurde geprüft, ob die pauschalen Steueranrechnungen neu im Ressourcenpotenzial berücksichtigt werden sollen.<sup>21</sup> Gemäss aktueller Einschätzung wäre die Erhebung respektive Validierung der Verbuchung dieser Beiträge mit massgeblichem Aufwand verbunden. Dieser wäre aber zwingend, um die notwendige einheitliche Verbuchung dieser Beträge sicherstellen zu können. In Anbetracht dessen, dass die pauschalen Steueranrechnungen beispielsweise in den Jahren 2019–2021 zwischen 2 und 4 Millionen Franken betrugen (entspricht ca. 0,2 % der relevanten Ressourcen), sehen wir davon ab, eine Erweiterung anzugehen.

Die Gemeinden erhalten keinen Anteil an den Motorfahrzeugsteuern mehr. Entsprechend sollte § 4 Absatz 2g [FAG](#) gestrichen werden.

## 4 Lastenausgleich

### 4.1 Ausgleichswirkung Lastenausgleich

Mit dem Lastenausgleich sollen, strikt getrennt vom Ressourcenausgleich, strukturell bedingte, übermässige Lasten abgegolten werden. Es ist eine der Errungenschaften des aktuellen Systems, dass der Lastenausgleich auf Basis nicht direkt beeinflussbarer Indikatoren berechnet wird. So ist gewährleistet, dass die Unterstützungsleistungen nicht von der Rechnungslegung, der Ausgabenhöhe oder von politischen Entscheiden abhängig sind. Die Dotierung des Lastenausgleichs wird jährlich der Teuerung angepasst. Die Dotierung hat zudem 50 bis 100 Prozent der Mittel für die Mindestausstattung des Ressourcenausgleichs zu betragen. An der Dotierung der einzelnen Gefässe des Lastenausgleichs wurden seit der Einführung des Finanzausgleichs im Jahr 2003 vier Anpassungen vorgenommen.

- 2004 wurde der topografische Lastenausgleich um 3 Millionen Franken erhöht.
- 2009 wurde der Infrastrukturlastenausgleich um 6 Millionen Franken reduziert. Gleichzeitig wurde die horizontale Abschöpfung bei den ressourcenstarken Gemeinden um diesen Betrag gemindert.
- 2013 wurden dem topografischen Lastenausgleich 2 Millionen Franken entnommen und mit zusätzlichen 4 Millionen Franken aus Kantonsmitteln dem Soziallastenausgleich zugeführt, um die Neuordnung der Pflegefinanzierung abfedern zu können.
- 2020 wurde im Rahmen der AFR18 die Dotierung des topografischen Lastenausgleichs um 10 Prozent reduziert. Zudem wurde die Dotierung des Bildungslastenausgleichs um

---

<sup>21</sup> Für die Vermeidung oder Milderung der Doppelbesteuerung wurden mit zahlreichen Ländern Doppelbesteuerungsabkommen ratifiziert. Um die Doppelbesteuerung der ausländischen Dividenden und Zinsen zu berücksichtigen, können sowohl natürliche als auch juristische Personen Anträge auf pauschale Steueranrechnungen geltend machen. Gemäss der für die Gemeinden seit 2019 anzuwendenden Rechnungslegung HRM2 werden die gewährten pauschalen Steueranrechnungen als Ertragsminderung auf den Konten 4000.6 bzw. 4010.6 verbucht.

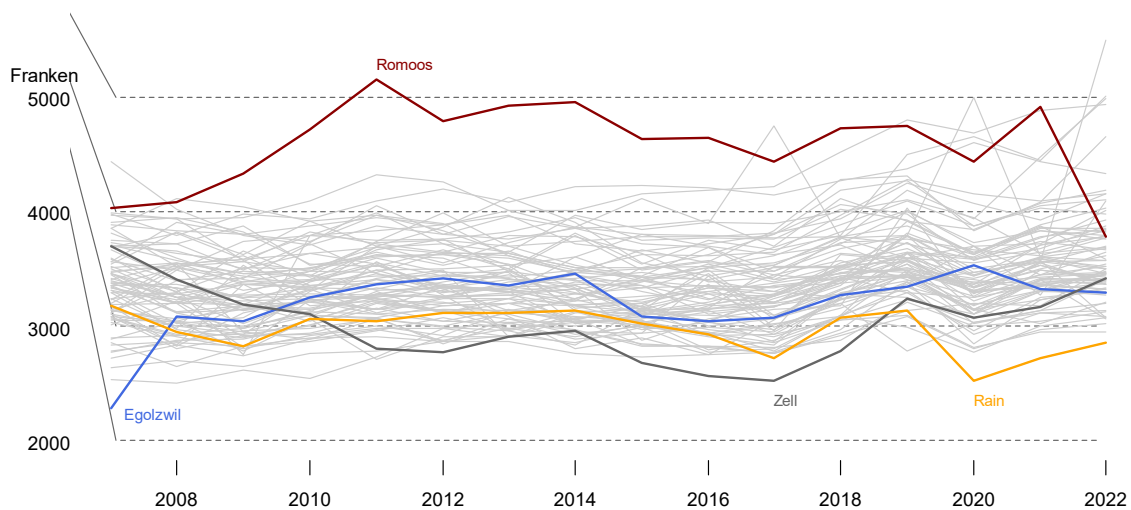
10 Millionen Franken reduziert. Beide Anpassungen sind darin begründet, dass der Kanton im Rahmen der AFR18 massgebliche Kosten bei der Volksschule und beim Wasserbau von den Gemeinden übernommen hatte.

Nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Lastenausgleichs (inkl. Besitzstand) seit 2014:

	<i>Topografi- scher Lasten- ausgleich</i>	<i>Bildungslas- tenausgleich</i>	<i>Soziallasten- ausgleich</i>	<i>Infrastruktur- lastenaus- gleich</i>	<i>Total</i>
2014	20,71	23,85	18,31	6,16	69,03
2015	20,73	23,87	18,33	6,17	69,10
2016	20,71	23,85	18,31	6,16	69,03
2017	20,42	23,52	18,05	6,07	68,06
2018	20,36	23,45	18,00	6,05	67,86
2019	20,52	23,64	18,14	6,10	68,40
2020	18,47	13,64	18,14	6,10	56,35
2021	18,45	13,63	18,12	6,10	56,30
2022	18,32	13,54	17,99	6,06	55,91
2023	18,60	13,74	18,26	6,15	56,75
2024	20,04	14,81	19,68	6,63	61,16

Tab. 4: Dotierung des Lastenausgleichs in Millionen Franken 2014–2024

Abb. 23 zeigt den bereinigten Pro-Kopf-Aufwand vor Finanzausgleich aller Luzerner Gemeinden seit 2007. Die Verwendung von bereinigten Werten stellt die Vergleichbarkeit zwischen den Gemeinden sicher. Die Grafik zeigt erstens, dass der bereinigte Aufwand im Jahresvergleich starken Schwankungen von mehreren 100 Franken unterliegen kann. Zweitens geht daraus hervor, dass sich die grosse Mehrheit der Gemeinden in einer relativ engen Bandbreite um das kantonale Mittel bewegt, dass es aber auch einzelne Extremfälle nach oben und unten gibt. Drittens zeigen Einzelfälle, dass die Position einer Gemeinde im Gefüge nicht strikt gegeben ist, sondern sich innerhalb weniger Jahre stark verändern kann.

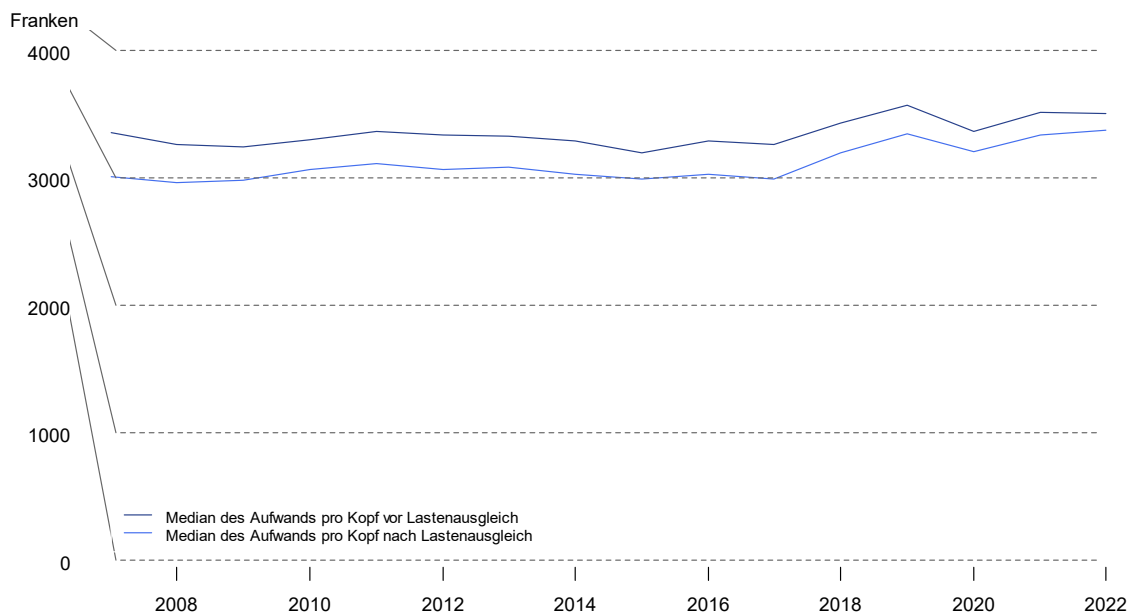


Datenquelle: LUSTAT - Gemeindefinanzstatistik; Bundesamt für Statistik - STATPOP

Abb. 23: Bereinigter Aufwand pro Kopf vor Finanzausgleich in Franken (2007–2022; Quelle: Lustat Statistik Luzern, Gemeindefinanzstatistik, Bundesamt für Statistik)

Die Ausgleichswirkung des Lastenausgleichs zeigt sich im Jahr 2021 darin, dass die Spannweite des Pro-Kopf-Aufwands der Gemeinden vor Lastenausgleich höher ist als unter Einbezug des Lastenausgleichs. So lag beispielsweise der bereinigte Aufwand pro Kopf vor Lastenausgleich zwischen 2719 Franken und 4918 Franken. Nach Lastenausgleich umfasste dieselbe Spannweite pro Kopf Aufwände zwischen 2595 Franken und 4711 Franken. Zum anderen lässt sich die Wirkung des Lastenausgleichs auch durch den Vergleich des mittleren Aufwands<sup>22</sup> pro Kopf vor und nach Lastenausgleich dokumentieren (vgl. Abb. 24). 2021 beispielsweise betrug der mittlere Aufwand pro Einwohner und Einwohnerin (gemessen als Median) in den Luzerner Gemeinden vor Lastenausgleich 3517 Franken. Nach Lastenausgleich lag dieser Betrag noch bei 3340 Franken. Die Ausgleichswirkung ist weniger stark als im Ressourcenausgleich, weil kein horizontaler Ausgleich zwischen den Gemeinden stattfindet, weil die im Lastenausgleich zur Verfügung stehenden Mittel geringer sind als der Ressourcenausgleich und weil der Lastenausgleich relativ breit gestreut wird. Auch Gemeinden, die nur in einem Aufgabenbereich überdurchschnittliche Lasten zu tragen haben und in anderen Bereichen deutlich unterdurchschnittlich belastet sind, erhalten Lastenausgleich. Die Berechnung der Beiträge an die Empfängergemeinden basiert auf kurzfristig nicht beeinflussbaren Indikatoren und berücksichtigt die konkreten Ausgaben einer einzelnen Gemeinde nicht. Damit ist sichergestellt, dass nicht Gemeinden mit politisch gewollt hohen Ausgaben die Höhe ihrer Unterstützungsgelder beeinflussen können.

<sup>22</sup> Verwendet wurde hier der Median: 50% der Gemeinden haben tiefere Aufwände pro Kopf, 50% der Gemeinden weisen höhere Aufwände aus.



Datenquelle: LUSTAT - Gemeindefinanzstatistik; Bundesamt für Statistik - STATPOP

Abb. 24: Vergleich mittlerer bereinigter Aufwand pro Kopf vor und nach Lastenausgleich, in Franken (Quelle: Lustat Statistik Luzern – Gemeindefinanzstatistik)

## 4.2 Dotierung und Finanzierung der Lastenausgleichsgefässe

Die Dotierung der Lastenausgleichsgefässe war in der Vergangenheit wiederholt Gegenstand von Überlegungen zu möglichen Anpassungen.<sup>23</sup> Jüngst wurde auch in der Begleitgruppe AFR18 und der Projektorganisation zum Wirkungsbericht 2023 festgehalten, dass eine Analyse zur Dotierung und dabei insbesondere zur Verteilung der Mittel auf die verschiedenen Gefässe des Lastenausgleichs durchzuführen sei.

Als Ausgangslage für die Herleitung der übermässigen Lasten diente die funktionale Gliederung der Jahresrechnungen der Gemeinden. In der funktionalen Gliederung werden die Aufwände, Erträge, Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen nach den verschiedenen Aufgabengebieten (Funktionen) dargestellt. Von diesen Funktionen wurden diejenigen mit Bezug zu einem der vier Lastenausgleichsgefässe identifiziert und diesen entsprechend zugeordnet. Für die identifizierten Funktionen mit Bezug zu einem Lastenausgleichsgefäss wurden die Aufwände der Gemeinden im Mehrjahresdurchschnitt der Erfolgsrechnungen 2020 und 2021 ermittelt (bereinigte Lasten). Diese Aufwände wurden mit dem kantonalen Mittel (Referenzwert) verglichen. Dadurch wurde sichtbar, welche Gemeinden in den Bereichen Bildung, Infrastruktur, Soziales und Topografie übermässige Lasten hatten (Differenz zum Mittel). Diese übermässigen Lasten wurden zum Kantonstotal addiert und zeigen die übermässigen Lasten auf Kantonsebene. Diese Berechnungsart bringt zwei nennenswerte Eigenheiten mit sich. Zum einen ist die Zuteilung zu einem der Lastenausgleichsgefässe nicht immer trennscharf. Zum anderen sind nicht alle so definierten Lasten automatisch auch zwingende Ausgaben. Im Grundsatz wurde das gleiche Vorgehen gewählt, wie bei der letztmaligen Evaluation dieser Art im Wirkungsbericht 2013 (vgl. Kap. 4.2, S. 22f). Die damaligen Berechnungen

<sup>23</sup> Vgl. hier z. B. die im Wirkungsbericht 2013 dargestellte Übersicht (B [97](#), S. 22).

basierten auf den Jahresrechnungen der Gemeinden gemäss HRM1 und mussten an die veränderten Gegebenheiten von HRM2 angepasst werden. Details zu den getätigten Zuordnungen finden sich im Anhang 5.

Tab. zeigt die Dotierung des Lastenausgleichs insgesamt und die Aufteilung in die verschiedenen Gefässe. Daneben wird dargelegt, wie hoch die Lasten insgesamt sind, und welcher Anteil davon als überdurchschnittlich gilt. Die letzte Spalte schliesslich zeigt, welcher Anteil der überdurchschnittlichen Lasten durch den Lastenausgleich abgedeckt ist.

	<i>Dotierung im FA 2024 [Mio. Fr.]</i>	<i>Bereinigte Lasten [Mio. Fr.]</i>	<i>Davon überdurch- schnittl. Lasten [Mio. Fr.]</i>	<i>Anteil der Dotierung an überdurch- schnittl. Lasten</i>
<i>Total</i>	61,16	1'187	162	38 %
Bildung	14,81	481	22	67 %
Infrastruktur	6,63	223	60	11 %
Soziales	19,68	438	55	36 %
Topografie	20,04	44	25	79 %

Tab. 5: Dotierung des Lastenausgleichs und Anteile an den überdurchschnittlichen Lasten

Von den Gesamtkosten von rund 1,2 Milliarden Franken, die zu einem der vier Lastenausgleichsgefässe in Bezug stehen, sind rund 162 Millionen Franken überdurchschnittliche Kosten. Die überdurchschnittlichen Kosten werden im Finanzausgleich 2023 mit ungefähr 38 Prozent abgegolten. Im Wirkungsbericht 2013 zeigte sich ein ähnlicher Wert von 37 Prozent. Die verschiedenen überdurchschnittlichen Belastungen werden jedoch unterschiedlich stark abgegolten. Am geringsten ist der Anteil der Abgeltung mit 11 Prozent im Infrastrukturlastenausgleich. Betreffend Infrastrukturlastenausgleich ist festzuhalten, dass zusätzlich zum eigentlichen Lastenausgleichsgefäss ein impliziter Zentrumslastenausgleich durch erleichterte Abschöpfung im Ressourcenausgleich besteht. Wird dieser Wert ebenfalls berücksichtigt, werden rund 25 Prozent der überdurchschnittlichen Lasten in diesem Bereich abgegolten. Mit 79 Prozent wird im topografischen Lastenausgleich der grösste Anteil überdurchschnittlicher Kosten abgegolten. Im Vergleich zu der mit der neuen Berechnungsmethodik aktualisierten letzten Schätzung der überdurchschnittlichen Lasten im Wirkungsbericht 2013 auf Basis des Finanzausgleichs 2014 haben sich sowohl beim Infrastrukturlastenausgleich als auch beim topografischen Lastenausgleich die Anteile erhöht. Beim Infrastrukturlastenausgleich ist die Abdeckung um 3 Prozentpunkte gestiegen. Beim topografischen Lastenausgleich beträgt der Anstieg 15 Prozentpunkte. Beim Bildungslastenausgleich hat die Abgeltung der überdurchschnittlichen Lasten durch den Lastenausgleich von 68 auf 67 Prozent geringfügig abgenommen. Im Bildungslastenausgleich spielt der Index der Schülerintensität in Bezug auf den Anteil der gesamthaften Dotierung an den überdurchschnittlichen Lasten keine Rolle. Er bestimmt nur die Anzahl Gemeinden, die einen Beitrag erhalten werden und wird zur Berechnung der einzelnen Zahlungen berücksichtigt. Der durch den Bildungslastenausgleich gedeckte Anteil der Kosten im Bildungswesen wird nicht auf Gemeindeebene ermittelt, sondern im Total über alle Gemeinden. Der Anteil von 67 Prozent an den überdurchschnittlichen Lasten gilt somit nicht für jede Gemeinde mit Anspruch auf Bildungslastenausgleichsbeiträge. Beim Soziallastenausgleich ist die Abdeckung durch den Lastenausgleich einhergehend mit den Anpassungen der AFR18 von 45 auf 36 Prozent gesunken. Grund dafür ist, dass die Gemeinden in diesem Bereich im Rahmen der AFR18 zusätzliche Finanzierungsverantwortung übernommen haben.



In Tab. wird die heutige Gewichtung der Dotierungen am Total des Lastenausgleichs mit den Gewichten der überdurchschnittlichen Lasten am Total gemäss den aktuellen Berechnungen verglichen. Die letzte Spalte zeigt auf, wie die Lastenausgleichsgefässe bei unveränderter Gesamtsumme dotiert würden, wenn die Dotierung proportional zu den Anteilen der überdurchschnittlichen Lasten vorgenommen würde. Die Ergebnisse zeigen auf, dass der topografische Lastenausgleich und der Bildungslastenausgleich vergleichsweise hoch dotiert sind. Der Soziallastenausgleich ist bereits jetzt nahezu passend zu seiner relativen Bedeutung dotiert, der Infrastrukturlastenausgleich dagegen ist vergleichsweise tief dotiert. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass ein Teil des Infrastrukturlastenausgleichs durch die tiefere Abschöpfung der Gemeinden mit Zentrumslasten erfolgt. Für eine korrekte Betrachtung wäre dieser Betrag dazuzuzählen.

	<i>Anteil Dotierung am Total (%)</i>	<i>Anteil überdurchschnittliche Lasten am Total (%)</i>	<i>Dotierung im LA 2024 (Mio. Fr.)</i>	<i>hypothetische Dotierung nach Anteilen der überdurchschnittlichen Lasten (Mio. Fr.)</i>
<i>Total</i>	100	100	61,16	61,16
Bildung	24	14	14,81	8,31
Infrastruktur*	11	37	6,63	22,48
Soziales	32	34	19,68	20,82
Topografie	33	16	20,04	9,55

\*exkl. impliziter Zentrumslastenausgleich im Ressourcenausgleich in der Höhe von rund 8,5 Millionen Franken

*Tab. 6: Anteile der Dotierungen an der Gesamtsumme im Lastenausgleich*

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die überdurchschnittlichen Kosten in den verschiedenen Gefässen des Lastenausgleichs sehr unterschiedlich stark abgegolten werden. Die teilweise substantielle Abweichung zwischen der tatsächlichen Dotierung und jener, die sich basierend auf den jüngsten Berechnungen abzeichnen, zeigen Anpassungsbedarf in diesem Bereich (vgl. dazu Kap. 7).

Die Erkenntnis der jüngsten Evaluation deckt sich mit Ergebnissen einer 2009 in Auftrag gegebenen Studie der Firma Ecoplan und den für den Wirkungsbericht 2013 erarbeiteten Zahlen. Bis anhin wurde darauf verzichtet, die Dotierung innerhalb des Lastenausgleichs dieser Ergebnisse entsprechend anzupassen. Es ist davon auszugehen, dass der Grund für die bisherige Zurückhaltung in erster Linie die mannigfaltigen Auswirkungen von Anpassungen im Gefüge des Lastenausgleichs war. Mittel des topografischen Lastenausgleichs fliessen im Moment vor allem in Landgemeinden. In Anbetracht des Vergleichs der Dotierung und der tatsächlich bestehenden überdurchschnittlichen Kosten findet derzeit eine Vermischung von verschiedenen Ausgleichszielen statt. Gleichzeitig lässt sich die aktuell bestehende relative Unterdotierung des Infrastrukturlastenausgleichs teilweise mit einer Besonderheit aus dem Ressourcenausgleich erklären. Im Ressourcenausgleich werden nämlich Gebergemeinden mit Zentrumslasten mittels einer tieferen Abschöpfung im Vergleich zu anderen Gebergemeinden entlastet (vgl. dazu auch Kap. 3). Damit zeigt sich, dass der Grund der leichten Unschärfen in einer Vermischung von Lastenausgleich und Ressourcenausgleich besteht. Unser Rat schlägt daher vor, diese Vermischung aufzuarbeiten und das Modell des Finanz- und Lastenausgleichs wo nötig entsprechend anzupassen (vgl. Kap. 7).

Die Finanzierung des Lastenausgleichs erfolgt durch den Kanton (§ 11 Abs. 1 [FAG](#)). Unser Rat legt jährlich den genauen Betrag fest. Die für den Lastenausgleich eingesetzten Mittel müssen jedoch folgende beiden Bedingungen erfüllen:

1. Gegenüber dem Vorjahr dürfen diese Mittel real nicht gesenkt werden.
2. Sie betragen 50 bis 100 Prozent der Mittel für die Mindestausstattung des Ressourcenausgleichs.

Die erste Bedingung entspricht einer Indexierung, also einer Anpassung der Kantonsbeiträge an die Teuerung. Solche «Teuerungsklauseln» sind weit verbreitet. Auch für den Lastenausgleich ist es plausibel, dass sich die Kosten in den betroffenen Aufgabenbereichen entwickeln und diese Bedingung geeignet ist, dieser Entwicklung gebührend Rechnung zu tragen.

Die zweite Bedingung stellt eine Verknüpfung her zwischen den beiden grundsätzlich getrennten Teilen des Finanzausgleichs, dem Ressourcenausgleich und dem Lastenausgleich. Dies widerspricht einem modernen Verständnis eines Finanzausgleichs, wonach diese beiden Gefässe unabhängig voneinander sein sollen. So wurden in den letzten Teilrevisionen des Finanzausgleichs bereits andere Verknüpfungen zwischen den beiden Gefässen aufgehoben (z. B. die Verknüpfung des Ressourcenindex mit dem Anspruch auf Mittel aus dem Bildungslastenausgleich). Die vorliegende Verknüpfung existiert mit unterschiedlichen Mindestprozentsätzen seit der Totalrevision des direkten Finanzausgleichs per 2003. Aus der damaligen Botschaft über eine Totalrevision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich ([B 108](#) vom 25. September 2001) geht nicht hervor, aus welchem fachlichen Hintergrund diese Verknüpfung zwischen den beiden Lastenausgleichsgefässen geschaffen wurde.

Die untenstehende Tabelle zeigt die Zahlungen für die beiden Lastenausgleichsgefässe, die für die entsprechenden Jahre gültige Mindestgrenze sowie den effektiven Anteil:

<i>Jahr</i>	<i>Mindestausstattung Ressourcenausgleich (in Mio. Fr.)</i>	<i>Lastenausgleich (in Mio. Fr.)</i>	<i>Verhältnis Lastenausgleich zur Mindestausstattung</i>	<i>Gesetzliche Vorgabe</i>
2003	75,2	64,0	85,12 %	80 – 110 %
2004	78,2	67,0	85,73 %	80 – 110 %
2005	78,1	67,3	86,21 %	80 – 110 %
2006	73,5	68,4	92,99 %	80 – 110 %
2007	72,4	69,1	95,32 %	80 – 110 %
2008	69,2	69,4	100,26 %	80 – 110 %
2009	69,8	64,5	92,40 %	75 – 110 %
2010	71,7	65,5	91,36 %	75 – 110 %
2011	74,6	65,5	87,80 %	75 – 110 %
2012	73,3	65,6	89,59 %	75 – 110 %
2013	72,0	69,3	96,30 %	70 – 100 %
2014	74,8	69,0	92,25 %	70 – 100 %
2015	74,6	69,1	92,61 %	70 – 100 %
2016	78,0	69,0	88,51 %	70 – 100 %
2017	78,8	68,1	86,33 %	70 – 100 %
2018	80,7	67,9	84,14 %	70 – 100 %
2019	86,0	68,4	79,52 %	70 – 100 %
2020	87,8	56,4	64,21 %	50 – 100 %

2021	94,6	56,3	59,48 %	50 – 100 %
2022	98,9	55,9	56,56 %	50 – 100 %
2023	110,6	56,8	51,33 %	50 – 100 %
2024	122,3	61,2	50,02 %	50 – 100 %

*Tab. 7: Entwicklung der Mindestausstattung des Ressourcenausgleichs (2003–2024)*

Obwohl das gesetzliche Mindestverhältnis des Lastenausgleichs zur Mindestausstattung des Ressourcenausgleichs zwischen 2003–2019 höher war als die derzeit geltende Grenze, hat die gesetzliche Bestimmung erstmals für den Finanzausgleich 2024 eine effektive Wirkung erzielt. Für den Finanzausgleich 2024 mussten neben der Mehrmittel für die Anpassung an die Teuerung eine weitere Erhöhung von 2,7 Millionen Franken geleistet werden, damit der Lastenausgleich mindestens 50 Prozent der Mindestausstattung des Ressourcenausgleichs entspricht.

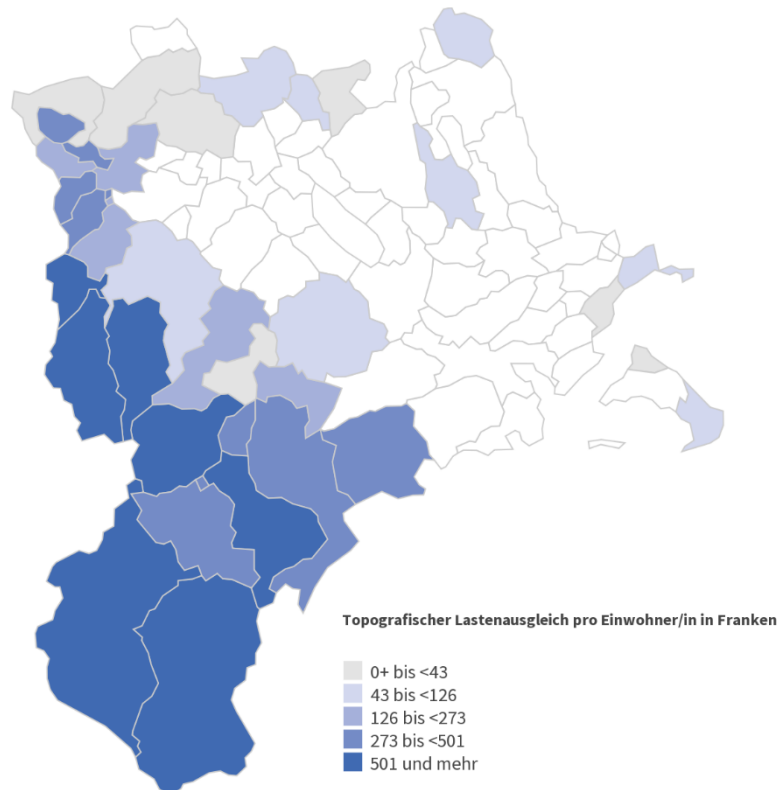
Unter den aktuellen Bestimmungen zum gesetzlichen Mindestverhältnis des Lastenausgleichs zur Mindestausstattung des Ressourcenausgleichs muss der Kanton den Lastenausgleich jährlich in einem Mass anpassen, welcher die Teuerung übersteigt. Das ist suboptimal, weil kein direkter Zusammenhang besteht zur Entwicklung des Ressourcenpotenzials der Gemeinden und insbesondere zur Kostenentwicklung der im Lastenausgleich berücksichtigten Aufgabenbereiche. Unser Rat schlägt daher vor, diese Verknüpfung entsprechend zu beheben.

### **4.3 Topografischer Lastenausgleich**

Im topografischen Lastenausgleich wird Gemeinden, denen durch schwieriges Gelände und weite Flächen überdurchschnittliche Kosten entstehen, eine finanzielle Entlastung gewährt. Die zur Verfügung stehenden Mittel werden zu 55 Prozent für die landwirtschaftlich genutzte Fläche und zu 45 Prozent für Güter- und Gemeindestrassen ausgerichtet. Der topografische Lastenausgleich konzentriert sich stark auf den Südwesten des Kantons, das Entlebuch und das Hinterland (vgl. Abb. 25). Neben der in Kapitel 4.2 angesprochenen Dotierung der Lastenausgleichsgefässe sieht unser Rat im Bereich des topografischen Lastenausgleichs keinen Anpassungsbedarf.

## Topografischer Lastenausgleich 2024

Gemeinden des Kantons Luzern



LUSTAT Statistik Luzern  
Datenquelle: LUSTAT - Finanzausgleich

Abb. 25: Topografischer Lastenausgleich (exkl. Besitzstand) pro Kopf in Franken (2024; Quelle: Lustat Statistik Luzern)

### 4.4 Bildungslastenausgleich

Im Rahmen der AFR18 wurde der Bildungslastenausgleich aufbauend auf Erkenntnissen des Wirkungsberichtes 2017 vom Ressourcenausgleich entkoppelt. Vormalig hatten nur jene Gemeinden grundsätzlich Anspruch auf Mittel aus dem Bildungslastenausgleich, deren Ressourcenindex einen Wert von 100 unterschritten hat. Die systemfremde Verbindung zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich konnte so aufgehoben werden. Gleichzeitig wurde im Rahmen der AFR18 die Anspruchsgrenze auf eine Schülerintensität von 110 gehoben, um die Mittel besser auf stark belastete Gemeinden zu konzentrieren. Im Finanzausgleich 2024 führt dies zu einer Entlastung von 40 Gemeinden (50 %, inkl. Besitzstand) mit Beträgen zwischen 31'100 Franken (Altishofen) und 1,4 Millionen Franken (Beromünster). Eine Übersicht zu den geleisteten Zahlungen bietet Abb. 26.

## Bildungslastenausgleich 2024

Gemeinden des Kantons Luzern

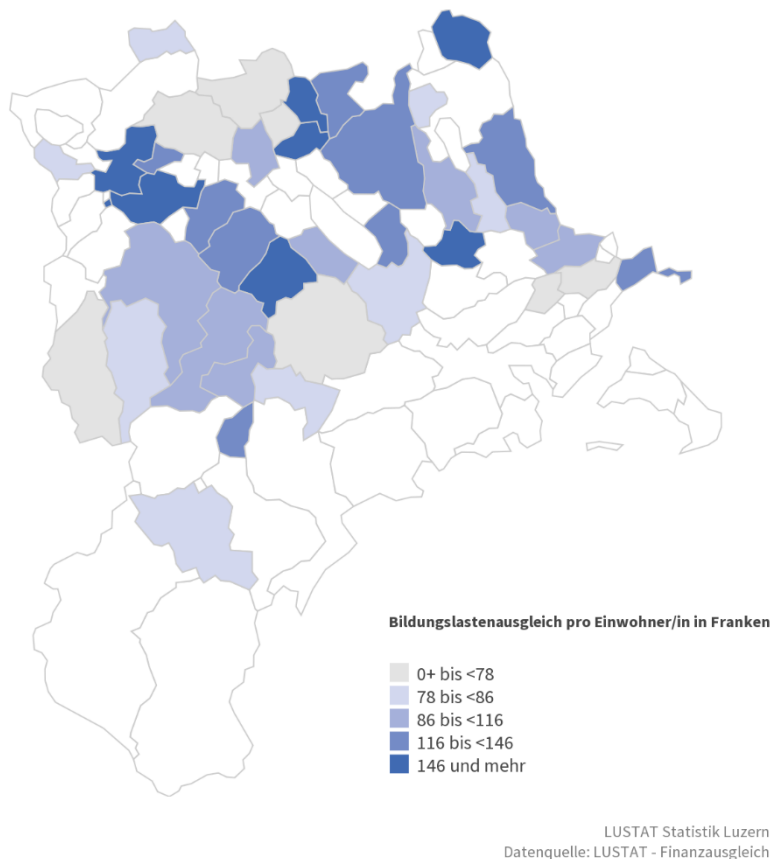


Abb. 26: Bildungslastenausgleich (exkl. Besitzstand) pro Kopf in Franken (2024; Quelle: Lustat Statistik Luzern)

Die heutige Berechnungsart führt dazu, dass ab einer Schülerintensität von 110 im Vergleich zum kantonalen Durchschnitt sprunghaft ein Anspruch aus dem Bildungslastenausgleich entsteht respektive ebenso sprunghaft sämtliche Leistungen wegfallen, wenn diese Grenze nicht erreicht wird. Das heisst, kleine Unterschiede im Schülerindex können zu frapanten Änderungen in den Ausgleichszahlungen führen. Zum einen passen so grosse Veränderungen in den Transfers nicht zu den bei kleinen Veränderungen in der relativen Schülerintensität wohl kaum veränderten Lasten. Zum anderen leidet durch solche substanziellen Sprünge auch die Planungssicherheit bei den Empfängergemeinden. So erhielt beispielsweise die Gemeinde Hitzkirch mit einer Schülerintensität von 111,3 Punkten im Jahr 2022 einen Bildungslastenausgleich von knapp 0,4 Millionen Franken. Aufgrund des Werts von 108,5 Indexpunkten entfiel der Bildungslastenausgleich 2023 vollständig. Unser Rat ist daher der Ansicht, dass dieser Sprungeffekt zu beheben ist (vgl. Kap. 7).

### 4.5 Soziallastenausgleich

Mit dem Soziallastenausgleich werden höhere Lasten infolge der Bevölkerungszusammensetzung teilweise abgegolten. Seit 2013 bilden die Indikatoren «Anteil Hochbetagte (Personen über 80 Jahre)», gewichtet zu 2/3, und «Anteil der Wohnbevölkerung unter 65 Jahren, die durch Sozialhilfe unterstützt wird», gewichtet zu 1/3, die Grundlage für die Berechnungen. Die Beiträge, die aufgrund des Indikators «Sozialhilfequote» ausgeschüttet werden, gehen vorab an Gemeinden in der Agglomeration Luzern, wo proportional die meisten der durch Sozialhilfe unterstützen Personen leben. Eine überdurchschnittliche Sozialhilfequote weisen

auch Wolhusen und Sursee auf. Beim Indikator «Anteil Hochbetagte» werden die Mittel etwas breiter gestreut, speziell auch in Richtung Entlebuch und Hinterland.

Abb. 27 zeigt die Verteilung des Soziallastenausgleichs 2024 auf die Gemeinden.

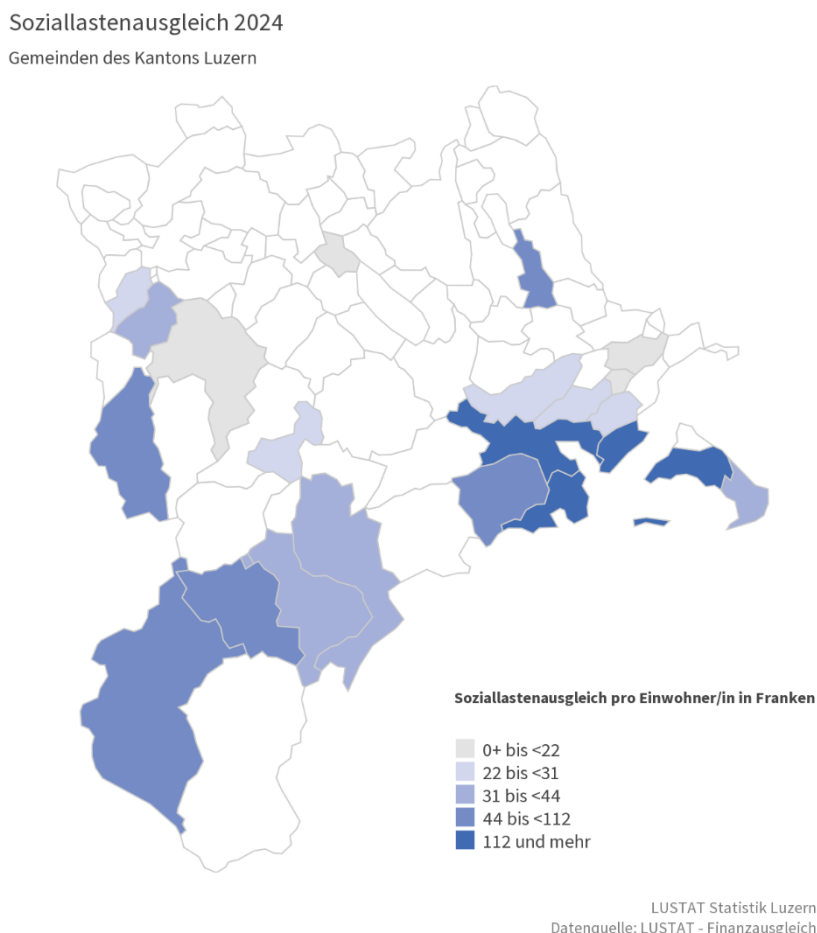


Abb. 27: Soziallastenausgleich (exkl. Besitzstand) pro Kopf (2024; Quelle: Lustat Statistik Luzern)

Die Überprüfung der Dotierung des Soziallastenausgleichs hat gezeigt, dass der jetzige Anteil des Soziallastenausgleichs am Total des Lastenausgleichs ziemlich genau dem Anteil der überdurchschnittlichen Kosten entspricht (vgl. dazu Kap. 4.2). Ein früherer Bericht, der vom Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern bei Ecoplan in Auftrag gegeben wurde, hat Ende 2020 ergeben, dass kein Bedarf nach einem zusätzlichen, separaten Kostenausgleich für den Asyl- und Flüchtlingsbereich besteht.<sup>24</sup>

Für den nun vorliegenden Wirkungsbericht 2023 wurden in Bezug auf die Gewichtung der beiden aktuellen Indikatoren (Anteil Hochbetagte und Anteil Personen mit Sozialhilfe) zusätzliche Evaluationen getätigt. Zur Überprüfung der Gewichtung dieser Indikatoren wurde verglichen, ob die Gewichtung den jeweiligen Anteil der Lasten der Indikatoren am Total der Lasten im Bereich Soziales entsprechen. Tab. zeigt eine Übersicht dieses Vergleichs. Die erste Spalte stellt die Dotierung des Soziallastenausgleichs dar und zeigt die Aufteilung auf die beiden Indikatoren. Dem Indikator zu überdurchschnittlichen Lasten von Hochbetagten kommen zwei Drittel der Mittel zu teil, jenem zur wirtschaftlichen Sozialhilfe rund ein Drittel der Mittel.

<sup>24</sup> [Ecoplan: Schlussbericht zur finanziellen Belastung der Gemeinden durch Personen im Asyl- und Flüchtlingsbereich](#)

Die zweite Spalte zeigt die insgesamt bestehenden Lasten der Gemeinden für diese beiden Teilbereiche.

	<i>Dotierung im FA 2024 [Mio. Fr.]</i>		<i>Bereinigte Lasten [Mio. Fr.]</i>	<i>Davon überdurch- schnittl. Lasten [Mio. Fr.]</i>	
<i>Soziales</i>	19,68	100%	438	55	100%
- Alter	13,12	67%	152	19	34%
- WSH	6,56	33%	261	30	55%
- Übriges	-	-	25	6	11%

Tab. 8: Übersicht Gewichtung und Lasten im Soziallastenausgleich (2024)

Insgesamt bestehen im Bereich des Soziallastenausgleichs Lasten in der Höhe von rund 438 Millionen Franken. Gut ein Drittel (152 Mio. Fr.) können Funktionen zugeordnet werden, die im Zusammenhang mit der «Pflege» stehen (stationär und ambulant) und drei Fünftel (261 Mio. Fr.) der Kosten stehen in Verbindung mit der «Sozialhilfe». Die restlichen 6 Prozent können keiner der zwei Klassen eindeutig zugeordnet werden. Der Lastenausgleich leistet Beträge an einzelne Gemeinden für überdurchschnittliche Lasten. Auch hier zeigt sich, dass diejenigen für die «Sozialhilfe» deutlich höher sind als diejenigen für die «Pflege». Damit entspricht das Gewicht der bestehenden Lasten nicht der Gewichtung der Indikatoren im Soziallastenausgleich. Unser Rat schlägt daher vor, diese Gewichtung an die tatsächlichen Gegebenheiten anzupassen ist (vgl. Kap. 7). Damit käme es zu einer Umkehr der heutigen Gewichtung zwischen den Bereichen Pflege und Sozialhilfe.

Überprüft wurde zudem, ob der aktuelle Indikator «Anteil Hochbetagte» ein gutes Abbild der Kosten im Zusammenhang mit hochbetagten Einwohnerinnen und Einwohnern darstellt. Die Überprüfung wurde vor dem Hintergrund getätigt, dass bei steigender Lebenserwartung «80+» allenfalls kein guter Indikator für Lasten aus dem Bereich von Hochbetagten sein könnte. Zudem wäre es denkbar, dass sozioökonomische Faktoren zu unterschiedlich ausgeprägten finanziellen Lasten im Zusammenhang mit hochbetagter Bevölkerung führen könnte. Aus diesem Grunde wurden die Korrelationen der Indikatoren zu verschiedenen Altersgruppen («80+», «85+» und «90+») mit den Nettokosten der ambulanten und der stationären Pflege der entsprechenden Altersgruppen verglichen und zusätzlich dazu eine statistische Analyse durchgeführt. Die Evaluation hat gezeigt, dass die Altersgrenzen «80+» und «85+» die Höhe der Nettokosten relativ gut widerspiegeln. Ein Indikator basierend auf dem Anteil Personen über 90 Jahre dagegen hätte eine weniger hohe Korrelation mit den anfallenden Kosten in diesem Bereich. Unser Rat ist daher der Ansicht, dass sich eine Justierung des Indikators «Anteil Hochbetagte» nicht aufdrängt.

#### 4.6 Infrastrukturlastenausgleich

Der Infrastrukturlastenausgleich gleicht überdurchschnittliche Lasten der Gemeinden, die mit höheren Kosten für die Bereitstellung notwendiger Infrastruktur zusammenhängen, teilweise aus. Für die Ausgleichszahlungen werden die Indikatoren Arbeitsplatzdichte (Gewicht 30 %) und Bebauungsdichte (Gewicht 70 %) herangezogen. Im Finanzausgleich 2024 werden mit dem Infrastrukturlastenausgleich 6,63 Millionen Franken an die Gemeinden ausbezahlt. Das entspricht rund 11 Prozent des gesamten Lastenausgleichs von rund 61,2 Millionen Franken. Die Leistungen des Infrastrukturlastenausgleichs sind auf eine relativ kleine Anzahl Gemeinden konzentriert (vgl. Abb. 8). Der Grossteil der Mittel wird an die Stadt Luzern ausgeschüttet,

gefolgt von Sursee. Pro Kopf beziehen die Stadt Luzern (Fr. 61.–) und Dierikon (Fr. 57.–) die höchsten Beiträge.

Infrastrukturlastenausgleich 2024  
Gemeinden des Kantons Luzern

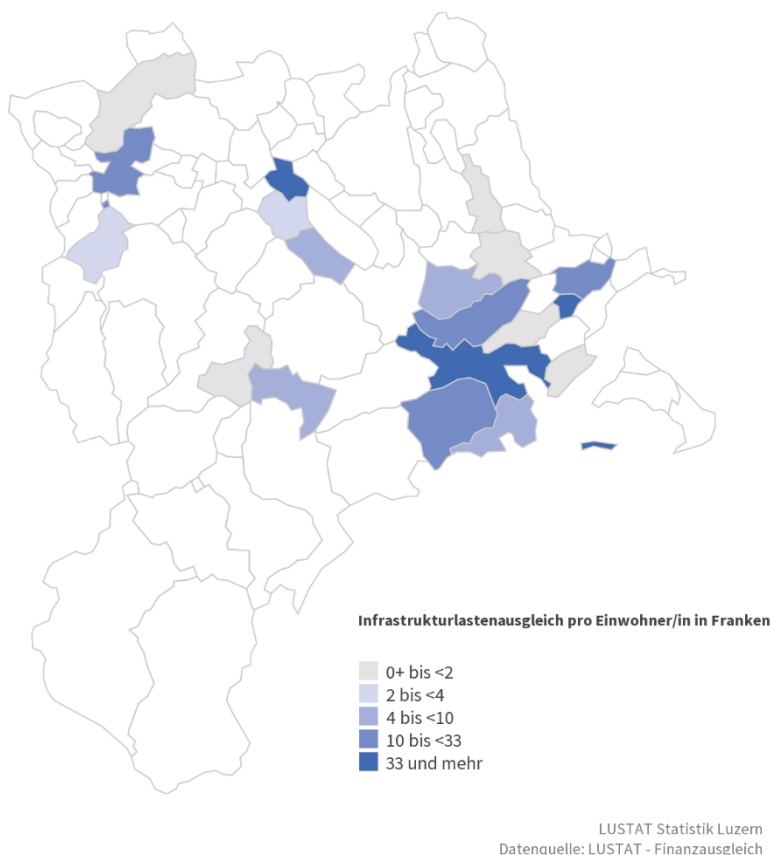


Abb. 28: Infrastrukturlastenausgleich (exkl. Besitzstand) pro Kopf in Franken (2024; Quelle: Lustat Statistik Luzern)

Der Infrastrukturlastenausgleich ist besonders durch zwei Punkte geprägt:

1. Im Vergleich zu den tatsächlich bestehenden Lasten ist von einer Unterdotierung auszugehen (vgl. dazu Kap. 4.2).
2. Im Ressourcenausgleich besteht eine methodische Unschärfe mit Einfluss auf den Infrastrukturlastenausgleich. Gebergemeinden mit zentralörtlichen Lasten (im Moment sind das die Städte Sursee und Luzern) haben nach heutiger Regelung im Verhältnis zu ihrem Ressourcenpotenzial geringere Beiträge als die übrigen Gemeinden zu leisten, damit ihrer Zentralität gemäss kantonalem Richtplan Rechnung getragen werden kann. Damit vermengt das System die Finanzierung des horizontalen Finanzausgleichs mit den speziellen Lasten der Zentren und dem Lastenausgleich. Zentralörtliche Lasten werden über das falsche Ausgleichsgefäss abgegolten.

Richtigerweise müssten diese Lasten über den Infrastrukturlastenausgleich entschädigt werden. Unser Rat hat bereits in den Wirkungsberichten 2009 ([B 138](#) vom 12. Januar 2010), 2013 ([B 97](#) vom 26. November 2013) und 2017 ([B 143](#) vom 16. Oktober 2018) auf diesen Systemfehler hingewiesen. Wir sind weiterhin der Meinung, dass dieser Punkt zu korrigieren ist (vgl. dazu Kap. 7). Innerhalb des Projektteams hat sich die Mehrheit der Gemeindevertreterinnen und -vertreter dafür ausgesprochen, dass diese Anpassung vollständig zulasten des Kantons



gehen solle. Die Kantonsvertreterinnen und -vertreter dagegen halten es für angebracht, dass die Folgen der Anpassung innerhalb des Gesamtsystems beurteilt werden müssen.

## 5 Besondere Beiträge

Der Kanton unterhält für besondere Beiträge an Gemeinden einen Fonds, über dessen Einlagen Ihr Rat entscheidet (§ 12a Abs. 1 und 2 [FAG](#)). Die besonderen Beiträge werden unterschieden in:

- Sonderbeiträge an einzelne Gemeinden (§ 13 [FAG](#))
- Beiträge an Gemeindefusionen (§ 13 a–d [FAG](#))
- Beiträge für die Zusammenarbeit von Gemeinden (§ 13 e–f [FAG](#))

Nach den jüngsten Fusionen per 1. Januar 2021 waren die Mittel im Fonds für besondere Beiträge beinahe aufgebraucht. Ihr Rat hat mit seiner Zustimmung zum Dekret über einen Sonderkredit für eine Einlage in den Fonds für besondere Beiträge an Gemeindefusionen ([B 68](#) vom 12. März 2021) den Fond mit weiteren 20 Millionen Franken geäufnet.<sup>25</sup>

### 5.1.1 Sonderbeiträge an einzelne Gemeinden

#### 5.1.1.1 Beschreibung

Unser Rat kann Sonderbeiträge vorsehen, wenn eine Gemeinde unverschuldet in eine finanzielle Notlage gerät. Eine finanzielle Notlage besteht, wenn es der Gemeinde nicht mehr möglich ist, die ordentlichen Gemeindeaufgaben mit einem tragbaren Steuerfuss zu erfüllen. Es besteht kein Rechtsanspruch auf Sonderbeiträge, und diese sind mit Auflagen und Bedingungen verbunden. Sonderbeiträge sind so einzusetzen, dass die gesuchstellenden Gemeinden dadurch auf Dauer wirksam und nachhaltig gestärkt werden. Sie können in der Regel nur als einmalige Beiträge ausgerichtet werden (§§ 12–13 [FAG](#)). Seit dem letzten Wirkungsbericht zum Luzerner Finanzausgleich 2017 wurde kein solcher Sonderbeitrag mehr geleistet.

Als «tragbar» galt bis 2014 ein Steuerfuss von 2,4 Einheiten. Mit Beschluss vom 21. Februar 2014 hat unser Rat – unter Berücksichtigung der steuerlichen Entlastung der Luzerner Bevölkerung durch die Steuergesetzrevisionen 2005, 2008 und 2011 – den tragbaren Steuerfuss auf 2,6 Einheiten angehoben. Der tragbare Steuerfuss liegt weiterhin bei 2,6 Einheiten. Eine Anpassung im Zuge des Steuerfussabtauschs aufgrund der AFR18 fand nicht statt. Unser Rat wird daher prüfen, ob der tragbare Steuerfuss neu auf 2,5 Einheiten festgelegt werden sollte.

### 5.1.2 Beiträge an Gemeindefusionen

#### 5.1.2.1 Beschreibung

Gemeindefusionen werden vom Kanton finanziell unterstützt. Beiträge an solche Reformen sind strategische Investitionen, fördern die Gemeindeautonomie und vergrössern den Handlungsspielraum der Gemeinden. Mit Beiträgen an Gemeindefusionen werden die finanziellen Unterschiede zwischen den beteiligten Gemeinden ausgeglichen und fusionsbedingte Mehrkosten mitfinanziert. Die Beiträge dienen auch der Angleichung der Steuerfüsse der beteiligten Gemeinden (§ 13a [FAG](#)).

---

<sup>25</sup> Vgl. [Luzerner Kantonsblatt Nr. 25 vom 26. Juni 2021](#).

Seit 2004 fanden insgesamt 19 Fusionen statt. Die Zahl der Gemeinden verringerte sich von 107 auf 80. Vorab kleinere und finanziell schwächere Gemeinden konnten dadurch in grössere Einheiten übergeführt und die Gemeindelandschaft insgesamt gestärkt werden.

Bis zum 31. Dezember 2012 wurden die Fusionsbeiträge mit den betroffenen Gemeinden ausgehandelt. Mit der Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich per 1. Januar 2013 wurde eine gesetzliche Grundlage geschaffen, welche die Höhe der Beiträge an Gemeindefusionen regelt. Seither gibt es einen Rechtsanspruch auf einen Pro-Kopf-Beitrag für alle Fusionen. Dieser orientiert sich an der Einwohnerzahl der kleineren Gemeinde im zweiten Jahr vor der Fusion. Daneben gibt es die Möglichkeit eines Zusatzbeitrags, der auf 50 Prozent des Pro-Kopf-Beitrags begrenzt ist. Bei einer Fusion mit einer Gemeinde, die sich in einer finanziellen Notlage befindet (vgl. dazu Kap. 5.1.1), kann unser Rat in Ausnahmefällen einen Zusatzbeitrag sprechen, der über der Begrenzung von 50 Prozent des Pro-Kopf-Beitrags liegt (sog. Ventilklausel).

Seit 2004 wurden insgesamt 70,2 Millionen Franken für Fusionsbeiträge gesprochen. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht darüber, welche Beträge ausgerichtet wurden.

<i>Gemeinden</i>	<i>Fusionsjahr</i>	<i>Beitrag (Mio. Fr.)</i>
Beromünster, Schwarzenbach	2004	1,5
Triengen, Kulmerau, Willihof	2005	2,05
Römerswil, Herlisberg	2005	1,55
Willisau-Land, Willisau-Stadt	2006	2,6
Reiden, Langnau, Richenthal	2006	5,0
Dagmersellen, Buchs, Uffikon	2006	4,4
Ettiswil, Kottwil	2006	2,8
Hohenrain, Lieli	2007	1,2
Beromünster, Gunzwil	2009	3,0
Hitzkirch, Gelfingen, Hämikon, Mosen, Müswangen, Rettschwil, Sulz	2009	7,3
Triengen, Winikon	2009	3,0
Luzern, Littau	2010	-
Escholzmatt, Marbach	2013	3,2
Rickenbach, Pfeffikon	2013	8,5
Schötz, Ohmstal	2013	7,0
Beromünster, Neudorf	2013	3,1
Altishofen, Ebersecken	2020	4,6
Altwis, Hitzkirch	2021	2,4
Gettnau, Willisau	2021	7,0
<i>Total</i>		<i>70,2</i>

Tab. 9: Ausgerichtete Beträge an Gemeindefusionen

Es gibt grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Beiträgen – sowohl bei den absoluten Beträgen wie auch bei den Geldern, die pro Einwohner und Einwohnerin der fusionierten Gemeinde ausgerichtet wurden. Dies ist durchaus im Sinn der Vorgaben: Die Beiträge dienen dazu, fusionsbedingte Mehrkosten in den ersten Jahren auszugleichen. Diese sind naturgemäss bei verschiedenen Fusionsprojekten unterschiedlich hoch. Das System wird den unterschiedlichen Ansprüchen also augenscheinlich gerecht.

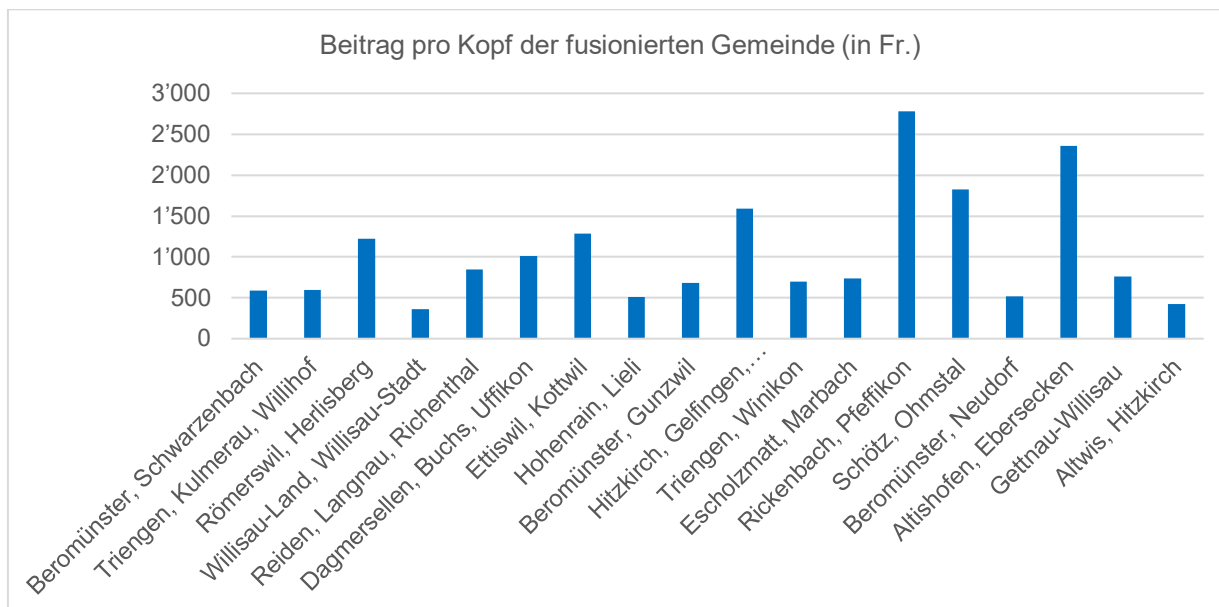


Abb. 29: Fusionsbeiträge, in Franken pro Einwohner

Eine Senkung der Höhe der Beiträge aufgrund des Systemwechsels im Jahr 2013 lässt sich übrigens nicht feststellen. Dies ist damit zu erklären, dass bei den jüngsten Fusionen jeweils eine finanzielle Notlage geltend gemacht werden konnte und somit in allen Fällen seit 2013 die sogenannte Ventilklausel zur Anwendung kam.

### 5.1.2.2 Beurteilung

Unser Rat hat sich im Juni 2020 vertieft mit der Festlegung der Fusionsbeiträge beschäftigt. Dabei haben wir uns dafür ausgesprochen, am aktuellen System festzuhalten. Die Kombination einer rechnerischen Komponente (Pro-Kopf-Beitrag) mit einer Verhandlungskomponente (Zusatzbeitrag) erlaubt es, projektspezifischen Anforderungen bestmöglich gerecht zu werden. Von Änderungen bei der Festlegung von Fusionsbeiträgen ist deshalb abzusehen.

Wie bereits erwähnt, betrachten wir die ausbezahlten Fusionsbeiträge als strategische Investitionen. Solche Beiträge werden nicht nur in Luzern ausgerichtet, sondern sind in den meisten Kantonen üblich. Der Thinktank Avenir Suisse hielt dazu fest: «Ohne die administrative und finanzielle Unterstützung der Kantone bewegt sich kaum etwas: Alle Kantone mit Gemeindefusionen haben dafür explizite finanzielle Anreize geschaffen, in Kantonen ohne diese Anreize erfolgten bisher keine Zusammenschlüsse.»<sup>26</sup>

Warum aber soll fusioniert werden? Welchen Nutzen bringt der Zusammenschluss von Gemeinden mit sich? Dazu Avenir Suisse weiter: «Je kleiner die Gemeinden sind, desto geringer ist ihre Fähigkeit, Aufgaben autonom zu erfüllen. Sie müssen diese in Gefässe der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) auslagern, die oft mit Demokratiedefiziten und einem Verlust an Steuerungskompetenz verbunden sind. Haben die Gemeinden durchgehend nicht die nötige Grösse für die zweckmässige Erfüllung ihrer Aufgaben, werden diese letztlich früher oder später einfach beim Kanton zentralisiert. Anzustreben sind demnach Gemeinden, die die meisten klassischen kommunalen Aufgaben (Volksschule, Sozialhilfe, Altersheime/Pflege, Wasserversorgung, Elektrizität, Gemeindestrassen, Feuerwehr) autonom erfüllen können und nur für einzelne Aufgaben auf IKZ angewiesen sind.»

<sup>26</sup> [«Noch 2294 Gemeinden in der Schweiz – Warum Fusionsförderung durch Kantone sinnvoll ist»](#)

Im Kanton Luzern haben verschiedene Erhebungen in zusammengeschlossenen Gemeinden aufgezeigt, dass die Fusionen einige Jahre später positiv bewertet werden. Geschätzt werden insbesondere bessere Dienstleistungen und die Aufbruchsstimmung, die durch eine Fusion ausgelöst wird. Auch raumplanerische Vorteile werden immer wieder betont. Sie ergeben sich dadurch, dass nach einer Fusion über ein grösseres Gebiet geplant werden kann.<sup>27</sup> Im Rahmen von Rückzonungen haben sich in Fusionsgemeinden kürzlich jedoch auch Herausforderungen gezeigt.

### **5.1.3 Beiträge für Zusammenarbeitsprojekte**

#### **5.1.3.1 Beschreibung**

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 in mehreren Schritten gekürzt. Aktuell 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 worden war. 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 Projekteinhalt, ein zu geringes kantonales Interesse oder der fehlende Innovationsgehalt. Die folgende Tabelle zeigt die Beiträge auf, die bislang gesprochen wurden.

---

<sup>27</sup> Amt für Gemeinden: Info für Gemeinden, Newsletter [1/16](#) und [3/16](#)

<i>Projekt</i>	<i>Gemeinden</i>	<i>Jahr</i>	<i>Beitrag (Fr.)</i>
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" - Altersleibild 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, Meggen, Malers, Adligenswil, Rothenburg	2018	30'000
Ultrahochbreitbandversorgung Luzern West	Altbüron, Doppleschwand, Egolzwil, Entlebuch, Ettiswil, Escholzmat-Marbach, Fischbach, Flühli, Grossdietwil, Hasle, Hergiswil, Menznau, Pfaffnau, Romoos, Ruswil, Schüpfheim, Schötz, Ufhusen, Werthenstein, Willisau, Wolhusen, Zell	2022	50'000
<i>Total</i>			<i>160'000</i>

Tab. 10: Ausgerichtete Beiträge für Zusammenarbeitsprojekte

### 5.1.3.2 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) 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 VLG und dem Finanzdepartement zur Beurteilung vorgelegt werden, ehe sie dem Regierungsrat zur Entscheidung unterbreitet werden. Angesichts der eher geringen Beträge ist ein Entscheid auf Stufe Regierungsrat in diesem Fall nicht sachgerecht. Aus inhaltlicher Sicht sind die Ziele der Beiträge für Zusammenarbeitsprojekte zu unterstützen. Kanton und Gemeinden profitieren von einer verbesserten Zusammenarbeit der Gemeinden untereinander. Deutlich zu vereinfachen ist dagegen der Prozess der Gesuchsbehandlung. Die Beiträge für Zusammenarbeitsprojekte sind deshalb aus dem Finanzausgleichsgesetz zu streichen. Unser Rat schlägt eine Vergabe innerhalb der Kompetenz des Justiz- und Sicherheitsdepartementes vor. Damit verbunden ist auch die Prüfung der inhaltlichen Ausrichtung der Beiträge und der Kriterien für eine Unterstützung. Ebenfalls sicherzustellen ist eine adäquate Ausgestaltung des Rechtsmittelwegs. Ziel ist es, dass unser Rat nicht mehr als Beschwerdeinstanz fungiert (vgl. ähnlich dazu Kap. 6.2.3).

### 5.1.4 Zukünftige Entwicklung

Die Entwicklung der besonderen Beiträge ist naturgemäss schwer prognostizierbar. Zwar erstellt die Lustat jährlich ein Monitoring der Gemeindefinanzen, aus dem sich Hinweise auf allfällige kommende Sonderbeitragszahlungen ergeben. Dennoch lässt sich kaum vorhersagen, ob eine Gemeinde in finanziell prekärer Lage schliesslich einen Beitrag benötigt oder nicht. Festhalten lässt sich jedoch, dass mit der Einführung von HRM2 die Möglichkeit einer Aufwertung von Finanzvermögen – so wie dies in Wolhusen 2014 und in Gettnau 2017 der Fall war – nicht mehr gegeben ist. Die Umstellung auf HRM2 hat die Gemeindefinanzen somit transparenter und den allfälligen Bedarf für einen Sonderbeitrag sichtbarer gemacht.

Auch bezüglich Beiträge an Fusionen sind kaum Prognosen möglich. In der Botschaft [B 68](#) vom 12. März 2021 über die Weiterfinanzierung von Gemeindefusionen<sup>28</sup> haben wir die Wahrscheinlichkeit von strategischen Fusionen – also solchen, die nicht aus einer finanziellen Notlage angegangen werden – als eher gering eingeschätzt. Aktuell läuft mit dem Fusionsprojekt Honau-Root nur ein konkretes Projekt, das zu dieser Kategorie gezählt werden kann.

Hingegen beurteilen wir die Wahrscheinlichkeit von Fusionen kleinerer, finanzschwacher Gemeinden innerhalb der nächsten zehn Jahre als deutlich höher. Dies auch mit Blick darauf, dass sich solche Fusionen im Kanton bewährt haben und mittlerweile auf einen grossen Erfahrungsschatz zurückgegriffen werden kann. Auch waren solche Fusionen in den letzten Jahren politisch breit abgestützt – Grundsatzdiskussionen, wie es sie noch zu Beginn der Gemeindereform gab, wurden kaum mehr geführt. Entsprechend ist mit weiteren Fusionsbeiträgen zu rechnen, wobei sich diese derzeit nicht beziffern lassen.

## 6 Übrige Themen

### 6.1 Besitzstandswahrung

Mit der Besitzstandswahrung bei Gemeindefusionen (§ 23 [FAG](#), § 18 [FAV](#)) werden zwei Ziele verfolgt:

- Erstens sollen allfällige negative Auswirkungen einer Fusion auf die Beitragszahlungen im Finanzausgleich während einer bestimmten Zeit aufgefangen und damit Hindernisse für Strukturanpassungen beseitigt werden.
- Zweitens sollen die Gemeinden in der Vorbereitung der Fusion finanzielle Planungssicherheit erhalten.

Die Berechnung des Besitzstandes wurde in den bisherigen Wirkungsberichten als kompliziert und schwer nachvollziehbar bezeichnet. Auf der Basis dieser Erkenntnisse wurden verschiedene Vereinfachungen umgesetzt: Seit 2019 sind die Besitzstände nicht mehr variabel, sondern werden bei der Fusion einmalig berechnet und bleiben dann während der Dauer der Besitzstandswahrung unverändert. Der Schutz vor Methodenwechsel entfällt seither ebenfalls. Zuvor wurde Gemeinden während der Dauer der Besitzstandswahrung ein Ausgleich gewährt, um fusionierte Gemeinden von den Folgen von Gesetzesänderungen in dieser Zeit abzuschirmen.<sup>29</sup>

Gemäss den derzeit geltenden Regelungen für Gemeindefusionen werden die Mindestausstattung und die Teile des Lastenausgleichs für das erste Jahr der Fusion mit und ohne Fusion berechnet. Der Differenzbetrag wird der fusionierten Gemeinde während sechs Jahren unverändert als fixer Betrag garantiert. Im siebten Jahr nach der Reform beträgt die Zahlung 50 Prozent des Betrages und entfällt ab dem achten Jahr nach der Fusion.<sup>30,31</sup>

#### 6.1.1 Umfang der Besitzstände

Die Summe der Beiträge für alle laufenden Besitzstandswahrungen betrug bei ihrem Höhepunkt im Finanzausgleich 2013 rund 12,5 Millionen Franken. Seither ist der Betrag rückläufig mit Ausnahme des Jahres 2020 (vgl. Abb. 30).

<sup>28</sup> Vgl. [Botschaft B 68 vom 12. März 2021](#), S. 12

<sup>29</sup> [Vgl. Wirkungsbericht 2017, S. 46/47](#)

<sup>30</sup> Vgl. dazu § 23 FAG und § 18 FAV.

<sup>31</sup> Besitzstände, für Gemeinden, die bis und mit dem 1. Januar 2016 fusioniert richten sich nach §23 Abs. 2 FAG.

Im Finanzausgleich 2024 werden Besitzstände von 2,3 Millionen Franken an fünf Fusionsgemeinden ausbezahlt. Rund zwei Drittel des Betrages geht an die zwei Gemeinden Escholz-matt-Marbach (0,8 Mio. Fr.) und Beromünster (0,7 Mio. Fr.). Von den drei erfolgten Fusionen seit 2020 haben zwei keinen Anspruch auf Besitzstände. Die Zahlungen lassen sich aufteilen in 0,8 Millionen Franken aus Besitzständen im Ressourcenausgleich und 1,5 Millionen Franken aus Besitzständen im Lastenausgleich.

Die aktuell geltenden Besitzstandszahlungen laufen schrittweise bis 2027 aus. Das Auslaufen der Besitzstände führt zu Mindererträgen für die fusionierten Gemeinden. Kanton, Gebergemeinden im Ressourcenausgleich sowie die übrigen Empfängergemeinden im Lastenausgleich profitieren in den kommenden Jahren von diesen auslaufenden Besitzstandsgarantien: Im Ressourcenausgleich gehen die Einsparungen anteilmässig zugunsten des Kantons und der ressourcenstarken Gemeinden (Kanton finanziert 53 % nach heutigem Kostenteiler bzw. 75 % nach dem Kostenteiler vor 2020). Im Lastenausgleich wird der Besitzstand aus der Dotierung des jeweiligen Gefässes alimentiert. Das heisst, freiwerdende Mittel aus ehemaligen Besitzständen können fortan an alle Nehmergemeinden der Lastenausgleichsgefässe verteilt werden. Im Lastenausgleich verbleiben die Mittel aus auslaufenden Besitzständen somit im System.

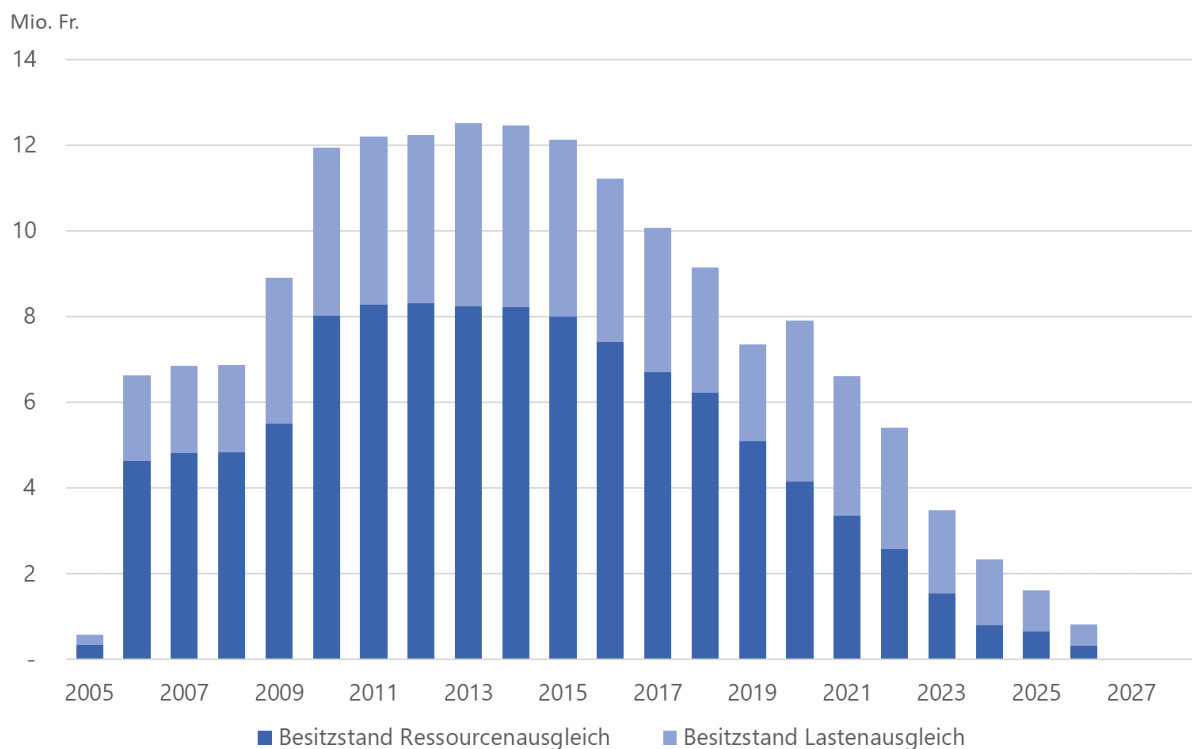


Abb. 30: Besitzstandsgarantien in Millionen Franken seit 2005 und erwartete Entwicklung bis 2028

## 6.2 Rechtsmittelweg

### 6.2.1 Ausgangslage

Der Finanzausgleich wurde ursprünglich 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 [FAG](#) vom 5. März 2002 die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Kantonsgericht ausgeschlossen. Das einzige Rechtsmittel gegen die Verfügungen des zuständigen



Departementes<sup>32</sup> war die Verwaltungsbeschwerde an unseren Rat. Auch nach Umsetzung der Rechtsweggarantie im Jahr 2009 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. Unser Rat war damals der Ansicht, dass es sich bei diesen Verfügungen um *actes de gouvernement* handelt, weshalb weiterhin unser Rat als höchste innerkantonale Rechtsmittelinstanz vorzusehen sei.<sup>33</sup>

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; SR [173.110](#)) 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 in FAG und 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 unseres Rates 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 zur Anpassung des Finanzausgleichs aufgrund des Wirkungsberichtes ([B 144](#) vom 16. Oktober 2018) den Entwurf einer Änderung des FAG. Wir führten dabei aus, dass aufgrund des Urteils des Bundesgerichtes die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nur noch im Bereich der besonderen Beiträge – mit Ausnahme der Pro-Kopf-Beiträge bei Fusionen – ausgeschlossen sei.<sup>34</sup>

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

#### **§ 18 Rechtsmittel**

<sup>1</sup> Die Verfügungen und Beschwerdeentscheide des zuständigen Departements können mit Verwaltungsbeschwerde angefochten werden.

<sup>2</sup> Gegen Entscheide des Regierungsrates über die Zusprechung von Sonderbeiträgen, Zusatzbeiträgen und Beiträgen für die Zusammenarbeit von Gemeinden ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgeschlossen.

### **6.2.2 Änderungsvorschlag: neue Rechtsmittelregelung im Bereich des Finanzausgleichs**

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

---

<sup>32</sup> Nach Einführung des neuen Finanzausgleichsgesetzes war zunächst das Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD) zuständig. Von 2009 bis zum 31.12.2011 wechselte die Zuständigkeit zum Finanzdepartement (FD). Vom 2012 bis 31.12.2015 lag diese wieder beim JSD. Per 2016 gab es einen erneuten Wechsel, seither liegt die Zuständigkeit beim FD.

<sup>33</sup> Vgl. Botschaft B 34 vom 27. November 2007 zum Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege und damit zusammenhängender Änderung weiterer Erlasse

<sup>34</sup> Vgl. Botschaft B 28 vom 27. Januar 2012



Seither sind verschiedene Beschwerden gegen Finanzausgleichsverfügungen eingegangen, welche teilweise auch an das Kantonsgericht weitergezogen worden sind. Die Erfahrungen aus diesen Verfahren haben uns dazu bewegt, uns nochmals mit der Frage zu beschäftigen, ob unser Rat die geeignete Beschwerdebehörde ist. Die beiden Departemente kamen zum übereinstimmenden Schluss, dass die heutige Rechtsmittelregelung im Bereich des Finanzausgleichs nicht mit der kantonal normierten Rechtsmittelordnung übereinstimmt, wonach von unserem Rat als Rechtsmittelbehörde weitestgehend abzusehen ist. Nachdem das Bundesgericht entschieden hat, dass die Festlegung der jährlichen Finanzausgleichsleistungen kein politischer Entscheid sei, ist ein Festhalten an unserem Rat als Rechtsmittelinstanz nicht mehr gerechtfertigt.

Die politische Rolle im Bereich des Finanzausgleichs kommt unserem Rat 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 vorgegebenen 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.<sup>35</sup> 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 kein Kostenvorschuss fällig und es besteht die Möglichkeit, die Einsprache niederschwelliger zu behandeln. Aus diesen Gründen schlagen wir Ihrem Rat den oben erwähnten Rechtsmittelweg vor.

Weiterhin ausgeschlossen bleibt der Rechtsmittelweg bei der Zusprechung von Sonderbeiträgen, Zusatzbeiträgen und Beiträgen für die Zusammenarbeit von Gemeinden.

### **6.2.3 Rechtsmittelweg bei Verfügungen betreffend richtige Verbuchung**

Neben den Verfügungen über die Finanzausgleichsleistungen erlässt das für die Finanzaufsicht über die Gemeinden zuständige Departementssekretariat des Finanzdepartementes (FDDS) Verfügungen nach § 3 Absatz 2 [FAV](#) (richtige Verbuchung der für die Berechnung des Ressourcenpotenzials benötigten Ertragsquellen). Diese Verfügungen sind gestützt auf § 142 Absatz 1b des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SRL Nr. [40](#)) beim Finanzdepartement anfechtbar und danach an unseren Rat weiterziehbar (vgl. § 18 Abs. 1 [FAG](#)).

---

<sup>35</sup> Vgl. Dies entspricht dem sogenannten «Sonderfall 2», vgl. Botschaft B 174 vom 24. Mai 1994

Damit die Rechtsmittelwege einheitlich sind, soll auch hier das Einspracheverfahren (bei der Dienststelle FDDS) mit anschliessender Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Kantonsgericht eingeführt werden.

### 6.3 Luzerner Finanzausgleich im interkantonalen Vergleich

Im Fokus dieses Wirkungsberichtes steht die Beurteilung des Luzerner Finanzausgleichs auf der Basis der Luzern-spezifischen Analysen. Insbesondere in Bezug auf grundsätzliche Themen, wie etwa die Höhe der Mindestausstattung, das Verhältnis von Lasten- und Ressourcenausgleich oder auch auf die Aufteilung der Finanzierungslast, bieten sich jedoch Kantonsvergleiche an. Ein [Bericht von Avenir Suisse](#) aus dem Jahr 2013 ist bis heute die einzige umfassende Übersicht für einen Vergleich zu innerkantonalen Finanzausgleichssystemen. Auch wenn sich über die Jahre die Aussagekraft durch allenfalls erfolgte Reformen verändert haben dürfte, kann davon ausgegangen werden, dass der innerkantonale Finanzausgleich insgesamt über die Zeit relativ stabil war und so der damalige Vergleich auch heute noch wertvolle Hinweise geben kann. Der Bericht hat den Luzerner Finanzausgleich wie folgt beurteilt:

Das Luzerner Modell erhielt eine gute bis sehr gute Beurteilung. Lediglich die Kantone Glarus, Freiburg, Wallis und Schaffhausen hatten besser abgeschlossen. Aufgeteilt auf die drei Bestandteile des Rankings von Avenir Suisse zeigt sich die Beurteilung des Luzerner Modells wie folgt:

#### Bestandteil 1: Grundstruktur

- Diskrepanz zwischen Finanzierungs- und Vollzugsverantwortung von Gemeindeaufgaben: 15 Kantone haben in diesem Bereich besser abgeschlossen als Luzern. Mit der Aufgaben- und Finanzreform 18 wurde jedoch in diesem Bereich seit damals eine massgebliche Reform umgesetzt.
- Die Vermischung von Lasten- und Ressourcenausgleich durch Eigenheiten des Bildungslastenausgleichs wurde in der Zwischenzeit behoben.
- Anteil horizontale Transfers: Gemäss Einschätzung der Studie hat eine stärker horizontale Umverteilung den Vorteil, dass bei steigender Transfersumme mehr und stärker betroffene Gemeinden den stärker profitierenden Empfängergemeinden gegenüberstehen. In der Tendenz führe das eher zu einer Eindämmung des Wachstums. Daneben ist in den meisten Fällen auch die Umverteilungsintensität höher, das heisst, bei gleicher Summe wird eine stärkere Umverteilungswirkung erzielt, weil die Mittel der Empfänger direkt bei den Gebern und nicht beim Kanton abgeschöpft werden. Zum Zeitpunkt der Beurteilung hatten Gebergemeinden noch 25 Prozent der Mindestausstattung finanziert. Damals wiesen nur gerade Obwalden, St. Gallen, Appenzell-Innerrhoden und Glarus tiefere Rankingpunkte aus. In der Zwischenzeit wurde der Anteil der Gebergemeinden am Total der Umverteilung erhöht (47 % im Ressourcenausgleich, weiterhin 0 Prozent im Lastenausgleich). Auch so bliebe das Ausmass der horizontalen Transfers jedoch deutlich unter dem damaligen Mittelwert der Kantone.
- Mit den vierjährigen Wirkungsberichten erhält Luzern die maximal mögliche Punktzahl.

#### Bestandteil 2: Intensität der Umverteilung

- Umverteilungsausmass: Zum Zeitpunkt der Beurteilung erreichte der Kanton Luzern 3 von 4 möglichen Punkten. Das Mass wurde berechnet, indem die Dotierung relativ zu den kommunalen Steuereinnahmen ins Verhältnis gesetzt wurde zur herrschenden Ungleichheit innerhalb des Kantons.

- Unterstützungsquote: Beurteilt wurde, wie viele Gemeinden von Zuschüssen profitieren, die mehr als 50 Prozent ihrer eigenen Steuereinnahmen entsprechen. Luzern erhielt hier 1 von 3 möglichen Punkten, was auf einen im Vergleich hohen Anteil stark abhängiger Gemeinden deutet.

#### Bestandteil 3: Anreizwirkung der Transfers

- Insgesamt schliesst der Kanton Luzern mit 8 von 12 möglichen Punkten ab. Positiv festgestellt wird insbesondere, dass keine Abgeltung effektiver Kosten erfolgt. Als einer von 6 Kantonen erhält Luzern dagegen in Bezug auf hohe Grenzabschöpfungsquoten die tiefste Punktzahl. Zum Zeitpunkt der Beurteilung hatten über 60 Prozent eine Grenzabschöpfungsquoten von 100 Prozent. Das heisst, für sie lohnte sich rein rechnerisch eine Verbesserung der eigenen Finanzkraft nicht.
- Negativ beurteilt wurde die Steuerdumpingregel (Zahlungen an Empfängergemeinden würden gekürzt, wenn der Steuerfuss der Empfängergemeinden mehr als 20 Prozent unter dem kantonalen Mittel liegt). Gemäss Avenir Suisse sind solche Regeln im besten Fall nutzlos (weil sie niemanden betreffen) und im schlechtesten Fall schädlich (weil es keine ökonomische Begründung für eine solche Regel gibt).

## 6.4 Langfristperspektiven öffentlicher Finanzen

In den nächsten Jahrzehnten werden sich die öffentlichen Haushalte verschiedenen langfristigen Herausforderungen stellen müssen. So wird sich insbesondere die Bevölkerungsstruktur in der ganzen Schweiz verändern. Die Anzahl Über-65-Jähriger wird stark ansteigen, während die Erwerbsbevölkerung in einzelnen Kantonen sogar abnehmen dürfte. Der Bund hat die Auswirkungen dieser Veränderung 2021 mit «Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz»<sup>36</sup> für die Entwicklung insgesamt und 2023 mit Fokus auf den Nationalen Finanzausgleich in seinem Bericht «Demografischer Wandel und Zusammenhalt der Schweiz» untersucht.<sup>37</sup>

Für den Kanton Luzern existiert eine ähnliche Langfristperspektive auf die öffentlichen Finanzen aus dem Jahr 2018 (vgl. Planungsbericht [B 148](#) über die demografieabhängige Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen vom 6. November 2018). Die damalige Analyse hat ergeben, dass der kantonale Haushalt bei damals geltender Aufgabenteilung demografiebedingt den grösseren Risiken ausgesetzt war als die Gemeinden. Diese Erkenntnis deckt sich mit denjenigen der Expertinnen und Experten des Bundes (Die Volkswirtschaft 5/2016 S. 43). Der Einfluss auf den innerkantonalen Finanzausgleich wurde nicht explizit untersucht. In den im Bericht abgeleiteten Grundsätzen hat unser Rat jedoch die Wichtigkeit eigenständiger Gemeinden und der Bedeutung des Finanzausgleichs dazu erwähnt.

Nachdem mittels der Aufgaben- und Finanzreform 18 die Aufgabenteilung angepasst wurde und sich zu verschiedenen der Trends Szenarien zur künftigen Bevölkerungsentwicklung besser abschätzen lassen, wird unser Rat eine Aktualisierung des Berichts veranlassen. Damit kann zum einen geprüft werden, ob allenfalls unterschiedliche Entwicklungen in den Luzerner

<sup>36</sup> Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD): [Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz](#).

<sup>37</sup> Er kommt zum Schluss, dass die Demografie zwar die Kantone unterschiedlich stark betrifft und einen Einfluss auf die jeweilige Ressourcenstärke hat, diese resultierenden Disparitäten aber vom Finanzausgleich zumindest teilweise wieder aufgefangen werden. Insgesamt würden andere wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Faktoren einen grösseren Einfluss ausüben. So dürfte die Demografie auch auf die Sonderlasten nur einen untergeordneten Effekt haben. Sollten die künftigen Entwicklungen dennoch einen grösseren Einfluss als erwartet ausüben, könnten Anpassungen rechtzeitig im Rahmen der periodischen Wirksamkeitsberichte eingeleitet werden.

Gemeinden Anpassungen am Finanzausgleich notwendig machen. Anders als zwischen den Kantonen variiert zum Beispiel der Anteil der Über-65-Jährigen in den Gemeinden relativ stark.<sup>38</sup> Insofern könnte die Demografie auf den innerkantonalen Finanzausgleich – speziell auf die Sonderlasten – deutlich grössere Auswirkungen haben, zum Beispiel dann, wenn die Gesundheits- und Pflegekosten in einzelnen Gemeinden deutlich stärker ansteigen. Zu prüfen ist andererseits, wie sich die Nettobelastung aus Erträgen und Ausgaben von Kanton und der Gesamtheit der Gemeinden entwickeln. Je nachdem wie sich die Folgen der demographischen Veränderungen in verschiedenen Aufgabenbereichen zeigen, wären die Lasten zwischen Kanton und Gemeinden unterschiedlich verteilt. Insbesondere ist so zu evaluieren, wie unterschiedliche Entwicklungen bei den Sozialversicherungen, in der Akut- und Langzeitpflege respektive in der Volksschule sich in den kommenden Jahren und Jahrzehnten auswirken werden.

## **6.5 Weitere Entwicklungen mit Bezug zum Finanzausgleich**

Insbesondere auf der Ertragsseite werden aktuell zwei Reformen diskutiert, die potenziell Einfluss auf Belange des Finanzausgleichs haben könnten. Beiden ist gemein, dass zum aktuellen Stand die relevanten politischen Entscheide respektive Abstimmungsergebnisse noch nicht vorliegen. Entsprechend werden im Folgenden lediglich die Grundsätze umschrieben.

### **6.5.1 OECD-Mindeststeuer**

Auf Stufe Bund sind derzeit die Umsetzungsarbeiten des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft im Gange. Das Projekt gliedert sich in zwei Säulen: Die Säule 1 sieht eine Verschiebung von Besteuerungsrechten in die Marktstaaten vor. Unternehmen mit über 20 Milliarden Euro Jahresumsatz und einer Gewinnmarge von über 10 Prozent müssen einen Teil des Gewinns im Marktgebiet versteuern. Hier bestehen in Bezug auf die genaue Umsetzung noch einige Unsicherheiten. Die Säule 2 sieht einen Mindeststeuersatz von 15 Prozent für international tätige Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mehr als 750 Millionen Euro vor. Die Arbeiten an der Säule 2 sind auf Stufe der OECD weit fortgeschritten und deren Umsetzung durch zahlreiche Länder steht bevor. Die Ergänzungssteuer soll von den Kantonen veranlagt und bezogen werden. Gemäss der Vorlage fliessen die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer zu 75 Prozent den Kantonen zu. Diese berücksichtigen die Gemeinden angemessen. Die übrigen 25 Prozent der Einnahmen gehen an den Bund.

Schätzungen gemäss der Botschaft des Bundesrates ergeben für Bund und Kantone schweizweit kurzfristig jährliche Mehreinnahmen von rund 1 bis 2,5 Milliarden Franken aus der Ergänzungssteuer. Die von der OECD-Mindestbesteuerung betroffenen Unternehmen haben in den vergangenen drei Jahren jeweils einen erheblichen Anteil der im Kanton Luzern von juristischen Personen vereinnahmten Steuern entrichtet. Bevor die Detailarbeiten der OECD nicht abgeschlossen und die Umsetzungsmassnahmen des Bundes für die Schweiz nicht klar sind, sind die Auswirkungen auf die Steuerleistungen der betroffenen Luzerner Unternehmen mit Unsicherheiten verbunden. Unser Rat hat in der Botschaft zur Steuergesetzrevision 2025 einen Vorschlag zur Beteiligung der Einwohnergemeinden am Ertrag der OECD-Mindestbesteuerung für die ersten fünf Jahre ausgearbeitet. Aufgrund der bisher einzigen verfügbaren schweizweiten Schätzungen für alle Kantone geht unser Rat für den Kanton Luzern von jährlichen Mehreinnahmen durch die OECD-Mindestbesteuerung von rund 55 Millionen Franken aus. Davon werden geschätzte 8 Millionen Franken für nichtfiskalische Massnahmen des Kantons Luzern zur Verfügung stehen. Die restlichen 47 Millionen Franken sind zwischen Kanton und Gemeinden je zur Hälfte aufzuteilen. Folglich steht den Gemeinden eine Beteiligung an

---

<sup>38</sup> Gemeinde mit dem höchsten Anteil mehr als doppelt so hoch wie in der jener mit dem tiefsten Anteil.

den erwarteten Mehrerträgen aus der OECD-Mindestbesteuerung von 23,5 Millionen Franken zu. Unser Rat schlägt zudem eine periodische Überprüfung dieser Beträge vor, um sowohl dem Wunsch der Gemeinden nach einer Beteiligung in Form von absoluten Beträgen (anstelle von einem Anteil an den Erträgen) als auch jenem der Berücksichtigung einer allfälligen Dynamik in den Erträgen berücksichtigen zu können. Relevant ist zudem, wie die Mittel auf die einzelnen Gemeinden verteilt werden. Unser Rat hat auf Wunsch der Gemeinden zunächst die Verteilung der Mehrmittel gemäss Revisionsbetroffenheit festgelegt. Danach werden die Mittel gemäss Einwohnerzahl auf die Gemeinden zu verteilen.

### **6.5.2 Steuergesetzrevision 2025**

Aus der Steuergesetzrevision ist im Vergleich zu den heutigen Erträgen mit Mindereinnahmen für Kanton und Gemeinden zu rechnen. Das ist insbesondere in Bezug auf den Ressourcenausgleich relevant. Die Mindereinnahmen aus der Steuergesetzrevision 2025 dürften nach statischer Betrachtung das Ressourcenpotenzial der Gemeinden senken. Isoliert betrachtet hat dies einen reduzierenden Einfluss auf die Höhe des Finanzausgleichs. Festzuhalten ist indes, dass auch weitere Faktoren die Entwicklung des Ressourcenpotenzials beeinflussen. Das heisst, es ist nicht in jedem Fall von einer Reduktion des Ressourcenpotenzials auszugehen, sondern nur dann, wenn diese nicht durch andere Faktoren (z. B. positive Entwicklung des Steuersubstrats) überlagert wird.

### **6.6 Teilrevision Finanzausgleichsgesetz**

Parallel zur Entstehung des Wirkungsberichtes Finanzausgleich 2023 zeigt sich im Kanton Luzern jüngst eine zukünftige Entwicklung, welche substanziellen Einfluss auf den künftigen innerkantonalen Finanzausgleich hat. Die Steuererträge der juristischen Personen des Kantons Luzern entwickeln sich ausserordentlich positiv. Das erwartete Wachstum erfolgt jedoch geografisch sehr zentriert. Das heutige System des Luzerner Finanzausgleichs ist für solche sprunghaften Veränderungen nicht ideal ausgestaltet. Die getätigten Analysen haben drei Hauptprobleme gezeigt:

- Zur stark ansteigenden Umverteilung im Ressourcenausgleich: Zum einen müssen die Finanzierer des Systems (Gebergemeinden und Kanton) innert sehr kurzer Zeit deutlich höhere finanzielle Lasten tragen. Erwartet würde insgesamt eine Verdoppelung der umverteilten Beträge innerhalb weniger Jahre. Weil Gebergemeinden sich die Finanzierungsverantwortung für den kommunalen Beitrag an den Ressourcenausgleich teilen, müssen alle Gebergemeinden deutlich höhere Beiträge leisten. Unabhängig davon, ob sie mehr Erträge haben oder nicht. Weil die Veränderungen so deutlich sind, würde so die innerkantonale Solidarität stark strapaziert. Zum anderen entstünde auf der Seite der Empfängergemeinden eine sehr ausgeprägte Abhängigkeit von den Finanzausgleichszahlungen. Aus einer übergeordneten Sicht ist das ungünstig, weil so ein grosser Ertragsposten nicht mehr direkt von den Gemeinden beeinflusst, geschweige denn kontrolliert werden kann. Veränderungen im Finanzausgleich könnten so zu flächendeckenden Schwierigkeiten aller Empfängergemeinden führen.
- Überdotierung im Lastenausgleich: Das gesetzlich vorgegebene nachziehende Wachstum des Lastenausgleichs führt dazu, dass zum Teil mehr abgegolten wird als tatsächlich an überdurchschnittlichen Lasten besteht.
- Verwerfungen innerhalb der Gebergemeinden: Das heutige, sehr gut austarierte System sieht vor, dass grosse Gebergemeinden mit Zentrumslasten im Ressourcenausgleich entlastet werden. Dies stellt einen Ausgleich für den geringen Infrastrukturlastenausgleich dar. Dieses Gefüge gerät mit der erwarteten Entwicklung der Steuererträge aus dem

Gleichgewicht. Dies deshalb, da die Gebergemeinden mit Zentrumslasten im Ressourcen-ausgleich um ein Vielfaches des heutigen Wertes entlastet würden. So käme es system-bedingt zu einer Ungleichheit zwischen Gebergemeinden.

Unser Rat hat für die Erarbeitung eines Lösungsvorschlags eine paritätisch zusammenge-setzte Projektorganisation eingesetzt. Um die verschiedenen Herausforderungen des Luzer-ner Finanzausgleichs adäquat aufzunehmen wird zunächst eine Teilrevision zur Problemlö-sung in der kurzen Frist vorgeschlagen. Auf das Jahr 2030 soll darauf aufbauend eine Totalre-vision umgesetzt werden.

## **7 Zum Umgang mit den Erkenntnissen des Wirkungsberichtes**

### **7.1 Übersicht**

Der Regierungsrat evaluiert den Finanzausgleich regelmässig in Bezug auf seine Wirkungen und schlägt allenfalls Verbesserungsmassnahmen vor. Diese Wirkungsberichte werden dem Kantonsrat vorgelegt. Darauf aufbauend wird Ihrem Rat eine Botschaft unterbreitet, in wel-cher die Umsetzung der Massnahmen aus dem Wirkungsbericht dargelegt wird.

Um den Anforderungen der in Kapitel 6.6 beschriebenen sehr kurzfristig eintretenden Verän-derungen entsprechen zu können, wird ein an die Situation angepasstes Vorgehen gewählt. Zunächst werden wir Ihrem Rat eine Botschaft zu einer Teilrevision des Finanzausgleichsge-setzes unterbreiten. Darin sollen jedoch nur jene Massnahmen eingearbeitet werden, die ent-scheidend sind, um das System des Luzerner Finanzausgleichs zu stabilisieren, oder sich ohne zusätzliche Komplexität leicht umsetzen lassen. Die Massnahmen der Teilrevision sollen ihre Wirkung bereits auf das Jahr 2026 entfalten können. Weitere Anpassungen, insbesondere auch jene, die sich aus der rückschauenden Evaluation des Wirkungsberichtes 2023 ergeben und diesen Anspruch nicht erfüllen, werden dagegen in eine darauffolgende Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes aufgenommen. Diese soll auf das Jahr 2030 Wirkung entfalten. Mit diesem Vorgehen ist sichergestellt, dass die kurzfristig notwendigen Massnahmen nicht durch eine übermässig komplexe Vorlage gefährdet werden und gleichzeitig ist gewährt, dass sämtliche Erkenntnisse des Wirkungsberichtes aufgenommen werden.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die Kerneigenschaften der vorgeschlagenen Massnahmen (vgl. Tab. 11). Die Massnahmen, die sich bei den übrigen Themen ausserhalb des Finanzaus-gleichs im engeren Sinn ergeben, sind direkt nach den entsprechenden Ausführungen in den jeweiligen Kapiteln dargestellt.

Gefäss	Massnahme, Beschreibung	Grundsatz der Anpassung	Wechselwirkung	Rechtlicher Rahmen,
LA	<b>Aufhebung Schwelleneffekt Bildungslastenausgleich</b> Eine Anpassung der Anspruchsberechnung soll die aktuell bestehenden sprunghaften Veränderungen bei Gemeinden, die just an der Anspruchsgrenze sind, beheben. Gemäss statischer Berechnung (Finanzausgleich 2022) beträgt die Veränderung pro Gemeinde zwischen -0,4 Mio. Fr. (Mehrbelastung) und +0,4 Mio. Fr. (Entlastung).	Stabilität und Verständlichkeit	Geringfügig: Veränderung innerhalb der Empfängergermeinden. Keine Verwerfungen zu anderen Teilen des Finanzausgleichs.	Anpassung FAV
LA	<b>Anpassung Gewichtung Indikatoren SLA</b> Die Gewichtung der Indikatoren 80+ und Anteil Personen mit Sozialhilfe soll an die tatsächlich daraus entstehenden Lasten angepasst werden.	Steuerbarkeit	Geringfügig: Veränderung innerhalb der Empfängergermeinden. Keine Verwerfungen zu anderen Teilen des Finanzausgleichs.	Anpassung FAV
LA	<b>Verhältnis Lastenausgleich - Ressourcenausgleich</b> § 11 FAG gibt vor, dass der Lastenausgleich zwischen 50 und 100 % des Ressourcenausgleichs betragen muss. Wenn durch starkes Wachstum des Ressourcenausgleichs das Verhältnis verletzt wird, ist unser Rat verpflichtet, die Dotierung des Lastenausgleichs anzuhoben.	Systemfehler	Keine	Anpassung FAG
LA	<b>Verteilung der Dotierung an tatsächliche Kosten angleichen</b> Die Überprüfung der Dotierung der einzelnen Lastenausgleichsgefässe hat gezeigt, dass die Gewichtung der einzelnen Teile im Verhältnis zu den überdurchschnittlichen Lasten sehr unterschiedlich ist. Ausgleichsziele werden so teilweise vermischt.	Steuerbarkeit	Substanziell: Teilweise sind umfassende Veränderungen bei den Empfängergermeinden zu erwarten.	Anpassung FAV
RA	<b>Vereinheitlichung der Abschöpfung</b> Die Abschöpfung der Gebergemeinden im Luzerner Finanzausgleich ist in mehreren Belangen nicht einheitlich: Durch die absolut ausgestalteten Abschöpfungsgrenzen werden finanzstarke Gebergemeinden im Vergleich zu anderen Gebergemeinden zunehmend bevorteilt. Daneben besteht durch eine tiefere Abschöpfung für Gebergemeinden mit zentralörtlichen Lasten eine Vermischung von Ressourcen- und Lastenausgleich. Diese Unterschiede sind zu vereinheitlichen, wo nötig mit dem Infrastrukturlastenausgleich.	Steuerbarkeit	Substanziell: Je nach Umsetzung verschiedenste Wechselwirkungen, sowohl zwischen Gemeinden als auch zwischen Kanton und Gemeinden.	Anpassung FAG
RA	<b>Überprüfung des Modells hinsichtlich Anreizen, Mindestausstattung und fortlaufendem Wachstum</b> Der Wirkungsbericht zeigt deutliche Unterschiede bei den Anreizen zwischen Geber- und Nehmergemeinden. Diese Themen können nur mittels grundlegender Anpassungen angegangen werden.	Eigenständigkeit und Effizienz	Substanziell: Auswirkungen auf sämtliche Belange des Finanzausgleichs und der Finanzströme zwischen Kanton und Gemeinden zu erwarten.	Anpassung FAG

Tab. 11: Änderungsvorschläge Luzerner Finanzausgleich

## **8 Antrag**

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

Luzern, 14. November 2023

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Fabian Peter

Der Staatsschreiber: Vincenz Blaser



**Kantonsratsbeschluss  
über den Planungsbericht über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs (Wirkungsbericht 2023)**

vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

nach Einsicht in den Bericht des Regierungsrates vom 14. November 2023,  
*beschliesst:*

1. Vom Planungsbericht über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs (Wirkungsbericht 2023) wird in zustimmenden Sinn Kenntnis genommen.
2. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates  
Der Präsidentin:  
Der Staatsschreiber:

**Verzeichnis der Beilagen**

Anhang 1	Weitere Ausführungen zu Kapitel 1
Anhang 2	Weitere Ausführungen zu Kapitel 2
Anhang 3	Zusammenspiel von Steuerfuss und Finanzausgleich
Anhang 4	Verbleibquoten nach Gemeinden
Anhang 5	Zuordnung der Funktionen zu den Lastenausgleichsgefässen

**Weitere Ausführungen zu Kapitel 1****1. Projektorganisation (vgl. Kap. 1.2.1)**

Die folgenden Personen waren Teil der Projektorganisation zum Wirkungsbericht:

**Projektsteuerung**

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

**Projektteam**

<i>Gemeindesvertreter/innen</i>		<i>Kantonsvertreter/innen</i>	
Daniel Bammert, Willisau	Ignaz Peter, Schenk	Erwin Roos, FD	Manuel Haefeli, FD
HansPeter Hürli-mann, Meggen	Pius Kaufmann, Escholz-matt	Natanael Rother, FD	Susanne Bäurle, BUWD
Hans-Ruedi Jung, Horw	Oliver Furrer, Buchrain	Jonathan Winkler, JSD	Patrick Häfliger, BKD
Freddy Röögli, Werthenstein	Ursula Eiholzer, Stadt Luzern	Christina Amstutz, FD	Patrick Fleischli, GSD
		Roberto Frisullo, Lustat (ohne Stimmrecht)	

Die Projektorganisation wurde unterstützt durch die Begleitgruppe AFR18, die sich wie folgt zusammensetzte:

**Begleitgruppe AFR18**

<i>Gemeindesvertreter/innen</i>		<i>Kantonsvertreter</i>
Beat Blum, Menznau	Markus Kronenberg, Eschenbach	Reto Wyss, FDir
Daniel Eugster, Hitzkirch	Hans Lipp, Flühli (bis 04.2023)	Heinz Bösch, FDDS
Roland Brunner, Stadt Luzern	Ignaz Peter, Schenk	Natanael Rother, FDDS
Oliver Furrer, Buchrain	Susanne Troesch, Ebikon	Jonathan Winkler, JSD
Armin Hartmann, Schlierbach (bis 06.2023)	Marcel Waldis, Weggis	Erwin Roos, FDDS (ab 08.2022)
		<i>Externe:</i> Roberto Frisullo, Lustat

## 2. Einbettung in bestehendes institutionelles Gefüge (vgl. Kap. 1.2.2)

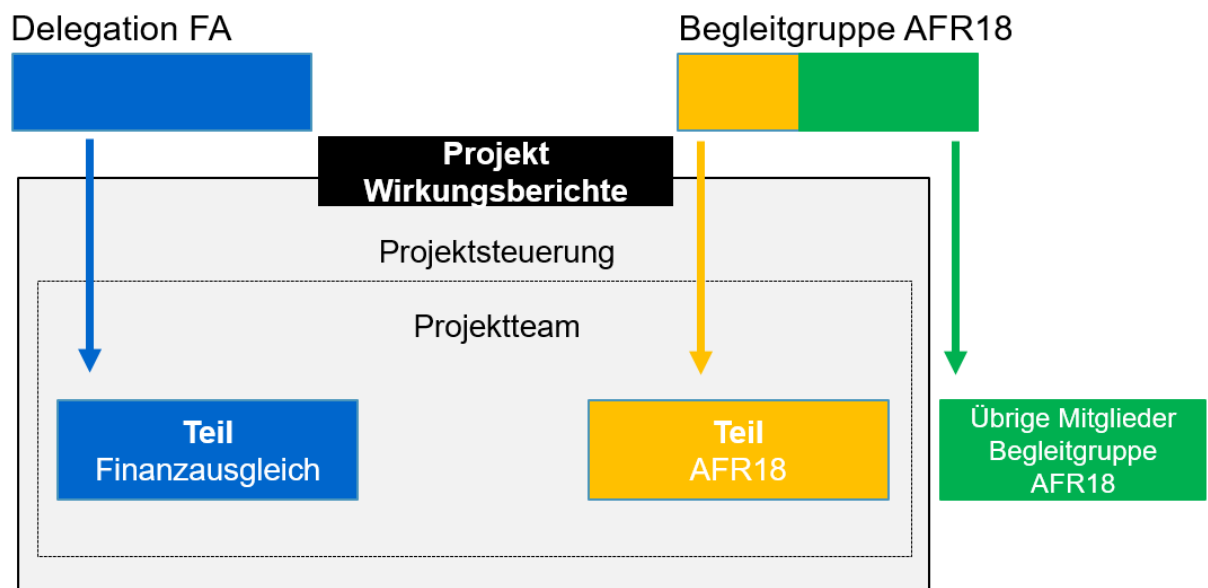


Abb. 31: Übersicht beteiligte Akteure und Gruppen zur Erstellung der Wirkungsberichte AFR18 und Luzerner Finanzausgleich

**Weitere Ausführungen zu Kapitel 2****1. Bereinigter Aufwand und bereinigter Ertrag (vgl. Kap. 2.1)**

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 Tabellen 12 bis 15 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	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zahlungen an den horizontalen Finanzausgleich (34)</li> <li>• Abschreibungen auf dem Finanzvermögen (330), zusätzliche Abschreibungen (332) und Abschreibungen auf dem Bilanzfehlbetrag (333)</li> <li>• durchlaufende Posten (Kontengruppe 37)</li> <li>• Einlagen in Spezialfinanzierungen/Fonds (38)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>interne Verrechnungen (39, 363)</li> </ul>
--	---

Tab. 12: 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 Nettovermögensverwaltungs- aufwand 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. 13: Positionen des bereinigten Ertrags (in Klammer Kontengruppen nach HRM1)

1. Personal- und Sachaufwand	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ (ausserordentlicher) Personalaufwand (30, 380)</li> <li>+ Sach- und übriger Betriebsaufwand (31)</li> <li>+ ausserordentlicher Sach- und Betriebsaufwand (381)</li> <li>– (ausserordentliche) Entgelte (42, 482) und (ausserordentliche) verschiedene Erträge (43, 483)</li> <li>– Entschädigungen und Beiträge von Gemeinden und Gemeindezweckverbänden (4612, 4632) und ausserordentliche Transfererträge (4862)</li> </ul>
2. Nettovermögensverwaltungs- aufwand, sofern positiv (ein negativer Nettovermögens- verwaltungsaufwand wird als Nettovermögensertrag auf der Ertragsseite berücksichtigt)	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Finanzaufwand (34 ohne 341 und 344)</li> <li>+ geldwirksamer ausserordentlicher Finanzaufwand (3840)</li> <li>– Finanzertrag (44) ohne 441, 444, 4472, 4490, 4495</li> <li>– geldwirksamer ausserordentlicher Finanzertrag (4840)</li> <li>+ Nettoaufwand der Liegenschaften des Finanzvermögens (Funktion 963 ohne Art 34, 44, 35, 45, 387, 389, 489, 394, 494, 398, 498, 3840, 4840)</li> </ul>
3. Abschreibungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Abschreibungen Verwaltungsvermögen (33)</li> <li>+ Wertberichtigungen Darlehen und Beteiligungen VV (364, 365), Abschreibungen Investitionsbeiträge (366)</li> </ul>
4. Entschädigungen an Gemeinwesen und eigene Beiträge, sofern positiv (ein negativer Saldo wird auf der Ertragsseite berücksichtigt)	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Entschädigungen und Beiträge an Gemeinden und Gemeindezweckverbände (3612, 3632), ausserordentlicher Transferaufwand Gemeinden (3862)</li> <li>+ 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)</li> <li>+ Beiträge an öffentliche Unternehmen, private Unternehmen, private Organisationen ohne Erwerbszweck, private Haushalte, Ausland (3634-3638)</li> <li>+ Entschädigungen an öffentliche Sozialversicherungen und Unternehmungen (3613, 3614)</li> <li>+ ausserordentlicher und übriger Transferaufwand öffentliche Unternehmen, private Unternehmen, private Organisationen ohne Erwerbszweck, private Haushalte, Ausland (3864-3868, 3690)</li> </ul>
nicht als Aufwand berücksichtigt	<ul style="list-style-type: none"> <li>Finanzausgleich (362), Ertragsanteile an Dritte (360)</li> <li>Wertberichtigungen auf Anlagen FV (344), Verluste FV (341)</li> <li>durchlaufende Beiträge (37)</li> <li>Einlagen in Spezialfinanzierungen und Fonds (35)</li> <li>interne Verrechnungen und Umlagen (39)</li> </ul>

Tab. 14: Positionen des bereinigten Aufwands (in Klammer Kontengruppen nach HRM2)

1. Ordentliche Steuern	+ Steuererträge (400, 401) ohne Eingang abgeschriebener Steuern (4009.1, 4019.1) 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  aurchlaufende Beiträge (47)  Entnahmen aus Spezialfinanzierungen und Fonds (45)  Entnahmen aus Aufwertungsreserven (4895)  interne Verrechnungen und Umlagen (49)

Tab. 15: 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.

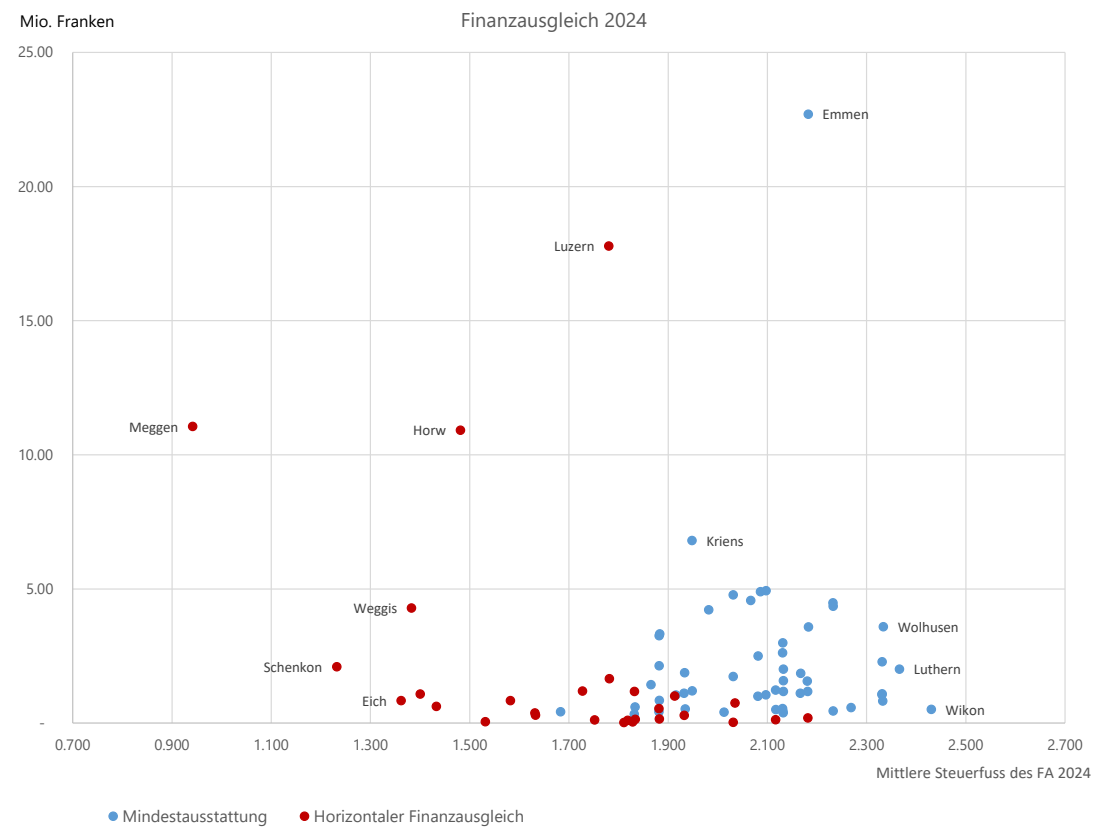
## 2. Zur Bedeutung von Fiskalerträgen und Erträgen aus dem FA (Kap. 2.2.1)

Anteile 2022 am Total des laufenden Ertrags, in % (eingefärbt nach Höhe.  
Finanzausgleich: rot = hoch, grün = tief / Fiskalertrag: rot=tief, grün=hoch).

Gemeinde	Anteil Finanzausgleich am lauf. Ertrg. in Prozent	Anteil Fiskalertrag am lauf. Ertrg. in Prozent
Adligenswil	0.1%	62.9%
Aesch	0.0%	68.7%
Alberswil	13.3%	57.8%
Altbüren	9.4%	61.6%
Altishofen	6.3%	51.9%
Ballwil	1.3%	41.7%
Beromünster	12.7%	47.5%
Buchrain	1.5%	61.8%
Büren	7.7%	54.4%
Buttisholz	9.1%	50.7%
Dagmersellen	0.1%	46.8%
Dierikon	0.8%	63.5%
Doppleschwand	26.1%	41.1%
Ebikon	0.3%	48.2%
Egolzwil	0.0%	66.8%
Eich	0.0%	67.8%
Emmen	10.7%	48.6%
Entlebuch	20.4%	37.3%
Ermensee	8.6%	58.2%
Eschenbach	0.0%	25.1%
Escholz matt-Marbach	24.0%	27.3%
Ettiswil	16.5%	47.5%
Fischbach	27.0%	46.6%
Fühli	23.7%	35.8%
Geuensee	9.8%	50.2%
Gisikon	0.0%	61.6%
Greppen	1.6%	66.6%
Grossdietwil	17.5%	49.9%
Grosswangen	9.7%	38.3%
Hasle	29.6%	40.0%
Hergiswil	22.6%	22.5%
Hildisrieden	0.0%	69.8%
Hitzkirch	4.9%	52.2%
Hochdorf	7.2%	45.4%
Hohenrain	9.6%	47.7%
Honau	0.0%	74.2%
Horw	1.4%	67.4%
Inwil	1.1%	64.6%
Knutwil	2.2%	66.7%
Kriens	1.8%	50.7%
Luthern	22.1%	17.7%
Luzern	2.0%	56.2%
Malters	9.0%	51.1%
Mauensee	0.0%	70.7%
Meggen	1.3%	69.6%
Meierskappel	2.8%	66.6%
Menznau	11.6%	37.0%
Nebikon	2.8%	50.4%
Neuenkirch	7.1%	44.1%
Nottwil	4.6%	56.9%
Oberkirch	0.1%	67.1%
Pfaffnau	7.0%	51.4%
Rain	3.0%	59.0%
Reiden	8.3%	56.0%
Rickenbach	12.5%	49.9%
Roggiswil	15.7%	49.1%
Römerswil	15.2%	51.7%
Romoos	40.3%	20.0%
Root	1.1%	67.3%
Rothenburg	0.1%	60.8%
Ruswil	9.3%	52.1%
Schenkon	0.0%	55.9%
Schlierbach	13.7%	44.8%
Schongau	9.9%	58.6%
Schötz	15.6%	50.6%
Schüpfheim	19.4%	38.6%
Schwarzenberg	16.1%	51.1%
Sempach	1.4%	46.9%
Sursee	0.6%	44.0%
Triengen	6.3%	52.1%
Udligenswil	0.3%	50.2%
Ufhusen	26.3%	42.8%
Vitznau	0.5%	72.9%
Wauwil	6.7%	57.3%
Weggis	1.2%	64.1%
Werthenstein	14.3%	51.7%
Wikon	6.3%	59.2%
Willisau	8.8%	38.2%
Wollhusen	11.6%	47.5%
Zell	5.3%	27.4%

<sup>1)</sup> Der laufende Ertrag oder auch der konsolidierte laufende Ertrag entspricht dem Ertrag abzüglich durchlaufende Beträge und interne Verrechnungen und Umlagen.

Zusammenspiel von Steuerfuss und Finanzausgleich



## Verbleibquoten nach Gemeinden

Gemeinde	Ressourcenindex	Verbleibsquote
Luthern	41.37%	28.17%
Romoos	42.22%	17.49%
Hergiswil	48.82%	17.49%
Doppleschwand	50.65%	28.17%
Hasle	51.11%	28.17%
Ufhusen	53.93%	28.17%
Escholzmatt-Marbach	56.32%	13.03%
Fischbach	57.19%	28.17%
Schüpfheim	59.41%	20.10%
Ettiswil	60.99%	14.82%
Entlebuch	61.02%	17.49%
Flühli	61.45%	12.22%
Alberswil	65.90%	14.82%
Roggiswil	65.97%	19.28%
Grossdietwil	66.44%	22.83%
Schötz	67.70%	20.16%
Emmen	67.92%	16.65%
Volhusen	67.93%	28.17%
Menznau	67.95%	25.84%
Römerswil	68.06%	14.82%
Werthenstein	68.13%	25.52%
Schwarzenberg	68.62%	17.49%
Grosswangen	69.44%	5.00%
Schlierbach	70.02%	-6.54%
Hohenrain	70.19%	20.16%
Malters	71.32%	9.48%
Willisau	71.88%	16.88%
Rickenbach	72.33%	17.35%
Reiden	72.61%	22.83%
Geuensee	72.80%	21.01%
Beromünster	73.50%	4.14%
Ruswil	73.93%	12.15%
Wauwil	74.51%	14.82%
Neuenkirch	75.29%	4.10%
Buttisholz	75.39%	12.15%
Hochdorf	75.44%	12.15%
Ermensee	75.68%	17.49%
Pfaffnau	75.76%	4.14%
Zell	76.06%	8.49%
Büron	76.29%	20.91%
Schongau	77.09%	17.49%
Wikon	78.04%	27.26%
Altbüron	78.57%	24.53%
Triengen	80.92%	-4.69%
Hitzkirch	81.17%	11.55%
Nottwil	81.65%	4.96%
Rain	85.38%	1.47%
Nebikon	85.38%	1.47%
Knutwil	85.43%	14.82%
Kriens	85.97%	6.81%
Dagmersellen	86.41%	71.02%
Ebikon	86.99%	70.26%
Ballwil	87.59%	64.68%
Inwil	87.88%	70.26%
Buchrain	88.16%	71.74%
Egolzwil	93.05%	72.65%
Altishofen	94.28%	69.70%
Root	98.07%	81.16%
Rothenburg	99.33%	82.15%
Aesch	100.51%	82.74%
Oberkirch	100.67%	79.45%
Hildisrieden	101.98%	80.43%
Greppen	102.07%	82.47%
Adligenswil	103.58%	83.85%
Meierskappel	107.82%	84.93%
Honau	108.55%	82.15%
Eschenbach	108.72%	77.40%
Sempach	109.73%	82.91%
Udligenswil	111.17%	82.61%
Gisikon	112.02%	80.05%
Sursee	112.95%	84.91%
Mauensee	114.20%	83.60%
Dierikon	122.41%	82.17%
Luzern	132.91%	90.30%
Eich	139.21%	76.63%
Schenkon	158.16%	72.93%
Horw	169.04%	78.12%
Vitznau	179.03%	75.27%
Weggis	196.53%	77.05%
Meggen	283.75%	64.47%

## Zuordnung der Funktionen zu den Lastenausgleichsgefässen

Bei Funktionen, die mit «Splitting» bezeichnet sind, wurden die Lasten der Gemeinden, die im kommunalen Finanzausgleich 2023 topografischen Lastenausgleich (TLA) erhalten, dem TLA zugerechnet, bei allen anderen Gemeinden dem jeweils anderen Gefäss. Die Funktionen stehen für Aufgabenbereiche, in denen einigen Gemeinden Lasten durch die topografischen Gegebenheiten entstehen, die aber in anderen Gemeinden anderen Gefässen zuzuordnen sind (Beispiel: Funktion 615 Gemeindestrassen: Kosten der Enge im Infrastrukturlastenausgleich (ILA) und Kosten der Weite im TLA).

Gefäss	Nr.	Funktion	Splitting
<b>Bildung</b>	211	Kindergarten und Basisstufe	
	212	Primarschule	
	213	Sekundarstufe I	
	214	Musikschulen	
	216	Schulische Dienste	
	217	Schulliegschaften	
	218	Schul- und familienergänzende Tagesbetreuung	
	219	Obligatorische Schule Übriges	BLA/TLA
	220	Sonderschulung	
	433	Schulgesundheitsdienst	
<b>Infrastruktur</b>	029	Verwaltungsliegenschaften, übriges	
	111	Polizei	
	112	Verkehrssicherheit	
	145	Markt- und Gewerbewesen	
	148	Allgemeines Rechtswesen übriges	
	311	Museen und bildende Kunst	
	312	Denkmalpflege und Heimatschutz	
	321	Bibliotheken	
	322	Musik und Theater	
	329	Kultur, übriges	
	341	Sport	
	342	Freizeit	ILA/TLA
	615	Gemeindestrassen	ILA/TLA
	621	Öffentliche Verkehrsinfrastruktur	ILA/TLA
	622	Regional- und Agglomerationsverkehr	ILA/TLA
	631	Schiffahrt	
	710	Wasserversorgung	ILA/TLA
	720	Abwasserbeseitigung	ILA/TLA
	730	Abfallwirtschaft	ILA/TLA
	761	Luftreinhaltung und Klimaschutz	
	769	Übrige Bekämpfung von Umweltverschmutzung	ILA/TLA
	779	Umweltschutz, übriges	
<b>Soziales</b>	143	Kindes- und Erwachsenenschutz	
	415	Restfinanzierung Langzeitpflege	
	416	Restfinanzierung Akut- und Übergangspflege	
	417	Kranken- und Pflegeheime [Gemeindebetriebe]	

<b>Gefäss</b>	<b>Nr.</b>	<b>Funktion</b>	<b>Splitting</b>
	418	Kranken- und Pflegeheime, übriges	
	425	Restfinanzierung Langzeitpflege	
	426	Restfinanzierung Akut- und Übergangspflege	
	427	Spitex [Gemeindebetriebe]	
	428	Ambulante Krankenpflege, übriges	
	431	Alkohol- und Drogenprävention	
	432	Krankheitsbekämpfung, übriges	
	490	Gesundheitswesen, übriges	
	531	Alters- und Hinterlassenenversicherung AHV	
	534	Wohnen im Alter (ohne Pflege)	
	535	Leistungen an das Alter	
	543	Alimentenbevorschussung und -inkasso	
	544	Jugendschutz	
	545	Leistungen an Familien	
	552	Leistungen an Arbeitslose	
	559	Arbeitslosigkeit, übriges	
	572	Wirtschaftliche Hilfe obligatorisch	
	573	Asylwesen	
	574	Wirtschaftliche Hilfe freiwillig	
	575	Sozialamt	
	579	Fürsorge, übriges	
<b>Topografie</b>	150	Feuerwehr	
	219	Obligatorische Schule Übriges	BLA/TLA
	342	Freizeit	ILA/TLA
	615	Gemeindestrassen	ILA/TLA
	621	Öffentliche Verkehrsinfrastruktur	ILA/TLA
	622	Regional- und Agglomerationsverkehr	ILA/TLA
	710	Wasserversorgung	ILA/TLA
	720	Abwasserbeseitigung	ILA/TLA
	730	Abfallwirtschaft	ILA/TLA
	741	Gewässerverbauungen	
	742	Schutzverbauungen	
	750	Arten- und Landschaftsschutz	
	769	Übrige Bekämpfung von Umweltverschmutzung	ILA/TLA
	811	Verwaltung, Vollzug und Kontrolle	
	812	Strukturverbesserungen	
	820	Forstwirtschaft	

Tab. 16: Zuordnung der Funktionen zu den Lastenausgleichsgefässen

**Staatskanzlei**

Bahnhofstrasse 15  
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33  
[staatskanzlei@lu.ch](mailto:staatskanzlei@lu.ch)  
[www.lu.ch](http://www.lu.ch)