

Luzern, 3. Februar 2026

ANTWORT AUF ANFRAGE**A 574**

Nummer: A 574
Protokoll-Nr.: 125
Eröffnet: 20.10.2025 / Finanzdepartement

Anfrage Roos Guido und Mit. über den Vergleich von Finanzausgleichsmodellen der Kantone

Zu Frage 1: Wie gross ist der Unterschied bei den Steuerfüssen für Gemeindesteuern der Luzerner Gemeinden im Jahr 2025 (tiefster und höchster Steuerfuss)?

Im Steuerjahr 2025 weist Meggen mit 0.90 Einheiten den tiefsten Steuerfuss und die Gemeinden Altbüron und Luthern mit je 2.40 Einheiten die höchsten Steuerfüsse aus. Die Differenz beläuft sich somit auf 1.50 Einheiten.

Zu Frage 2: Haben sich nach Inkrafttreten des teilrevidierten kantonalen Gesetzes über den Finanzausgleich per 1. Juni 2025 Änderungen bei den Steuerfüssen für Gemeindesteuern der Luzerner Gemeinden für das Jahr 2026 (tiefster und höchster Steuerfuss) ergeben?

Zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Anfrage sind noch nicht alle Steuerfüsse der Luzerner Gemeinden für das Jahr 2026 statistisch erhoben, weshalb diese Frage formell noch nicht abschliessend beantwortet werden kann.

Inhaltlich ist jedoch darauf hinzuweisen, dass unmittelbare Anpassungen der Steuerfüsse allein aufgrund der Teilrevision des Finanzausgleichs eher unrealistisch sind. Finanzausgleichsreformen wirken in der Regel schrittweise. Selbst bei Gemeinden, die durch die Revision entlastet werden (beispielsweise starke Gebergemeinden durch Anpassungen im Ressourcenausgleich), würden sich die finanziellen Spielräume wohl erst verzögert in den Steuerfüssen niederschlagen. Bei den Empfängergemeinden ist durch die Revision ebenfalls keine unmittelbare Veränderung der Steuerfüsse zu erwarten, da die Beiträge aus dem Ressourcenausgleich bereits im Vorfeld allgemein zugenommen haben und die Revision hier keine abrupten Mindereinnahmen verursacht.

Zu Frage 3: Welche Kantone in der Schweiz verfügen über einen kantonalen Finanzausgleich und welche nicht?

Zwar schreibt der Bund den Kantonen nicht explizit vor, über ein innerkantonales Ausgleichssystem zu verfügen. Um jedoch die Vorgaben von Artikel 50 der Bundesverfassung (Gemeindeautonomie) zu gewährleisten und innerhalb des Kantonsgebiets gewisse Mindeststandards bei der Erbringung öffentlicher Leistungen sowie einen Ausgleich von Disparitäten sicherzustellen, verfügen gemäss den wenigen aktuell verfügbaren Übersichten in der Literatur alle Kantone über entsprechende Ausgleichsmechanismen.

Spezielle Ausprägungen finden sich in Kantonen mit besonderen geografischen oder strukturellen Voraussetzungen. So erinnert das System im Kanton Basel-Stadt aufgrund seiner städtischen Struktur und geringen Gemeindezahl eher an ein Einzelfall-System, wobei auch dort Anpassungen im Finanz- und Lastenausgleich zwischen der Stadt Basel und den Landgemeinden (Riehen, Bettingen) diskutiert werden. Im Kanton Glarus wiederum wurde aufgrund der geringen Unterschiede zwischen den nach den Fusionen verbliebenen Gemeinden zeitweise auf einen Ressourcenausgleich verzichtet.

Zu Frage 4: Welche grundlegenden Modelle von Finanzausgleichen werden in den Schweizer Kantonen angewendet? Wir bitten um präzise Beschreibungen der einzelnen Modelle.

Insgesamt orientieren sich die meisten Kantone am Modell des nationalen Finanzausgleichs, welches auf den zwei Hauptpfeilern Ressourcenausgleich (RA) und Lastenausgleich (LA) basiert. Aufgrund der unterschiedlichen kantonalen Ausgangslagen (z. B. Zentralisierungsgrad, Bedeutung zentralörtlicher Lasten) haben sich jedoch diverse spezifische Ausprägungen entwickelt. Wesentliche Unterscheidungsmerkmale der Modelle sind:

- **Trennung vs. Vermischung von RA und LA:** Während moderne Systeme diese Gefässe strikt trennen, kennen einige Kantone Mischsysteme. Teilweise wird die Ertragskraft einer Gemeinde im Rahmen des Lastenausgleichs erneut berücksichtigt oder es kommen Systeme mit Normlasten und Normerträgen zum Einsatz. Auch existieren Lastenausgleiche, die bei hoher Steuerkraft gekürzt werden, was ebenfalls einer Vermischung der Ausgleichsziele entspricht.
- **Indirekter Finanzausgleich:** Vereinzelt existieren noch Modelle des sogenannten indirekten Finanzausgleichs. Dabei stuft der Kanton Subventionen oder die Mitfinanzierung kantonalen Aufgaben individuell nach der Finanzkraft der Gemeinden ab. Diese Systeme gelten als intransparent und schwer steuerbar.
- **Dotierung der Gefässe:** Die Gewichtung variiert stark. In einigen Kantonen (z. B. AI) dominierte historisch der Ressourcenausgleich, während andere (z. B. GL) den Fokus fast vollständig auf den Lastenausgleich legten.
- **Finanzierung (vertikal vs. horizontal):** Es bestehen grosse Unterschiede, ob der Ausgleich durch den Kanton (vertikal), durch die Gemeinden (horizontal) oder gemischt finanziert wird. Der Kanton Luzern kennt beispielsweise ein gemischtes System, das mehrheitlich kantonal finanziert ist. Die Art der Finanzierung hat wesentlichen Einfluss auf politische Entscheide und die Reformfähigkeit des Systems.

- **Verhältnis Geber- und Nehmergemeinden:** Je nach Siedlungsstruktur und Ausgestaltung des Systems variiert der Anteil der Geber- und Empfängergemeinden stark (z. B. viele Empfänger im Kanton Bern vs. viele Zahler im Kanton Waadt in früheren Zeiten).
- **Anreizwirkung (Grenzabschöpfung):** Ein zentrales Merkmal ist die sogenannte Grenzabschöpfungsquote. Sie misst, ob es sich für eine Gemeinde lohnt, ihre eigene Steuerkraft zu erhöhen, oder ob der Zuwachs durch Kürzungen im Finanzausgleich neutralisiert wird (Verbleibquote). Hier wies das Luzerner Modell im interkantonalen Vergleich historisch teilweise ungünstige Anreizstrukturen auf.

Zu Frage 5: Welche Kantone setzen ein vergleichbares Modell ein, wie es der Kanton Luzern aktuell einsetzt?

Viele Kantone teilen das grundsätzliche Modell basierend auf Ressourcen- und Lastenausgleich. Aufgrund der in der Antwort zu Frage 4 dargelegten Parametrisierung (Gewichtung, Finanzierung, Anreizmechanismen) und spätestens seit der jüngsten Teilrevision des Luzerner Gesetzes, weist das Luzerner System jedoch eine hohe Eigenständigkeit auf, die einen direkten 1:1-Vergleich mit einem anderen Kanton erschwert.

Zu Frage 6: Welche Vor- und Nachteile sieht die Luzerner Regierung bei den verschiedenen angewandten Modellen von Finanzausgleichen?

Eine detaillierte Beurteilung einzelner Systemtypen bedingt eine umfassende Analyse, wie sie im Hinblick auf die geplante Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) vorgesehen ist. Grundsätzlich erachtet der Regierungsrat Modelle als vorteilhaft, die einfach aufgebaut sind, wirksame Anreize für die Gemeinden setzen (z.B. zur Pflege der eigenen Steuerkraft) und die gesetzlich definierten Ausgleichsziele mit einem effizienten Mitteleinsatz erreichen.

Zu Frage 7: Wie zufrieden sind die Kantone und deren Gemeinden (in den jeweiligen Kantonen) mit den unterschiedlichen Modellen von Finanzausgleichen?

Eine pauschale Beurteilung der Zufriedenheit über alle Kantone hinweg ist im Rahmen dieser Anfrage nicht möglich. Es ist jedoch festzuhalten, dass Finanzausgleichssysteme stets gegensätzliche Interessen ausbalancieren müssen. Die in vielen Kantonen zu beobachtenden regelmässigen Teil- und Totalrevisionen deuten darauf hin, dass sich die Rahmenbedingungen ändern und politisch ausgehandelte Kompromisse nach gewissen Zeiträumen einer Bereinigung bedürfen.

Zu Frage 8: Gibt es in der Forschung und Lehre weitere denkbare Modelle von Finanzausgleichen, welche bis anhin noch von keinem Kanton angewandt wurden?

Gemäss Lukas Rühli¹ wird als radikalste Massnahme die komplette Abschaffung des expliziten Finanzausgleichs bei gleichzeitiger Kantonalisierung/Kollektivierung aller bisher kommunalen

¹ Rühli, L. (2013), *Irrgarten Finanzausgleich*, <https://cdn.avenir-suisse.ch/production/uploads/2001/01/Irrgarten-Finanzausgleich.pdf>

Ausgabenposten, die aus gesetzlichen Vorgaben des Kantons zwingend hervorgehen, vorgeschlagen. Der Vollzug dieser Aufgaben verbliebe bei den Gemeinden. Die Finanzierung des Pflichtbedarfs würde neu durch kantonale (zweckungebundene) Transfers an die Gemeinden erfolgen, die auf den Normkosten einer besonders effizienten «Vorzeigegemeinde» basieren. Gemeinden müssten mit ihren eigenen Steuereinnahmen nur noch ihren Wahlbedarf sowie jene Kosten des Pflichtbedarfs finanzieren, die über dem durch die Normkosten vorgegebenen Effizienzziel liegen. So wäre ohne jeglichen Ressourcenausgleich garantiert, dass auch sehr ressourcenschwache Gemeinden ihre gesetzlichen Mindestpflichten erfüllen könnten. Bei einer Effizienz, die über der «Benchmark» liegt, könnte sich eine ressourcenschwache Gemeinde potenziell sogar einen verhältnismässig niedrigen Steuerfuss leisten, denn Effizienz gewänne in diesem System gegenüber blosser Ressourcenstärke an Gewicht. Der Anreiz für die Gemeinden zur Sparsamkeit würde ebenso wenig geschwächt wie die Bürgernähe der Leistungserbringung. Der Kanton hätte einen deutlich grösseren Anreiz, die Anforderungen an die Gemeinden so zu gestalten, dass sie von diesen kostengünstig erfüllt werden können

Nebst dieser radikalen Variante gibt es in der Forschung weitere Modelle, welche sich von demjenigen des Kantons Luzern differenzieren und teilweise in anderen Kantonen umgesetzt sind. Mathias Binswanger² von der Fachhochschule Nordwestschweiz befasste sich in seiner Studie über den Steuerwettbewerb im Kanton Zürich und dessen Einfluss auf den kantonalen Finanzausgleich. Im Kanton Zürich erfüllen die Gemeinden relativ viele Aufgaben im Vergleich zu Gemeinden in anderen Kantonen. Die starke Ausprägung der Gemeindeautonomie bedingt somit einen verfassungsmässig gewollten, intensiven Finanzausgleich im Kanton Zürich.

Weiter untersuchte Dr. Roland Fischer³ von der Hochschule Luzern in seiner Studie die Wechselwirkung zwischen regionaler Spezialisierung, der Arbeitsproduktivität und dem Finanzausgleich in der Schweiz. Die Unterschiede im Ressourcenpotenzial der Kantone, welche zu einem grossen Teil auf die unterschiedliche Branchenspezialisierungen der Kanton zurückzuführen sind, lässt sich auch auf Gemeinden ableiten. Wie in der Beantwortung zur Frage 4 ausgeführt, orientieren sich die meisten Kantone am Modell des nationalen Finanzausgleichs.

² Binswanger, M (2021), *Standortwettbewerb und Finanzausgleich, Studie für das Gemeindeamt des Kanton Zürichs*, <https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/steuern-finanzen/gemeindefinanzen/zuercher-finanzausgleich/studie-standortwettbewerb-def-20210830.pdf>

³ Fischer, R (2017), *Wirtschaft, nationaler Finanzausgleich und öffentliche Finanzen in den Ostschweizer Kantonen*, https://ppdb.hslu.ch/inf2/rm/f_protected.php?f=20171222122003_5a3cea633483f.pdf&n=ORK_Studie_IBR_2017_09_25_Fin+neu.pdf