

**über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs  
(Wirkungsbericht 2017)**

## Zusammenfassung

**Insgesamt ist der Finanzausgleich zielführend und zufriedenstellend. Bei der Erarbeitung des Wirkungsberichts war eine hohe politische Akzeptanz zu spüren. Die in diesem Bericht vorgeschlagenen Änderungen tragen zu einer Optimierung des Gesamtsystems bei. Einzelne Änderungen müssen, wegen der Einführung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) bei den Gemeinden zwingend umgesetzt werden. Es handelt sich dabei um Änderungen formeller Natur ohne finanzielle Auswirkungen.**

Zwischen den Luzerner Gemeinden bestehen vor Finanzausgleich beträchtliche Unterschiede beim Ertrag pro Einwohner und Einwohnerin. 2015 hatte die ertragsschwächste Gemeinde 1'482 Franken pro Kopf zur Verfügung. Die ertragsstärkste Gemeinde vereinnahmte mit 5'761 Franken fast viermal mehr. Nach Finanzausgleich haben die beiden Gemeinden 2'993 und 4'908 Franken pro Kopf zur Verfügung. Ohne Ressourcenausgleich müssten viele Gemeinden deutlich höhere Steuerfüsse festsetzen. Dadurch würden die Steuerfüsse ressourcenschwacher und ressourcenstarker Gemeinden deutlich weiter auseinanderklaffen, als dies heute der Fall ist. Ohne Finanzausgleich hätten 2015 Steuerfüsse von bis zu acht Einheiten erhoben werden müssen, um das gleiche Ertragsniveau wie mit 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, ihre Autonomie gefördert und die Unterschiede zwischen den Steuerfüssen der Gemeinden verringert werden.

Als Systemfehler ist die uneinheitliche Abschöpfung der Zentrums Gemeinden zu deklarieren, weil damit im Ressourcenausgleich Lastenunterschiede ausgeglichen werden.

Der Regierungsrat vertritt daher die Ansicht, dass der Ressourcenausgleich grundsätzlich funktioniert und die gewünschte Wirkung erzielt. Als Verbesserung schlägt er vor, die Abschöpfung der ressourcenstarken Gemeinden unabhängig von der Zentrumsfunktion zu definieren, dies in Kombination mit einer Berücksichtigung der bisher im Ressourcenausgleich abgegoltenen Lasten im Infrastrukturlastenausgleich. Weiter schlägt der Regierungsrat kleinere Bereinigungen bei der Bemessungsgrundlage vor, welche die Quellensteuer und die Streichung der Regalien und Liegenschaftssteuer betreffen.

Aus den Analysen geht hervor, dass der Lastenausgleich die erwünschte Ausgleichswirkung zeitigt. In zwei Lastenausgleichsgefässen sieht der Regierungsrat jedoch Handlungsbedarf:

- Beim Bildungslastenausgleich soll die Koppelung mit den Ressourcen einer Gemeinde aufgehoben werden.
- Beim Infrastrukturlastenausgleich sind die beiden Indikatoren neu zu gewichten. Ausserdem ist der Infrastrukturlastenausgleich in Kombination mit der Massnahme der zentrumsunabhängigen Abschöpfung höher zu dotieren.

Im Finanzausgleich kann es Einzelfälle von Gemeinden geben, die durch die Maschen des Systems fallen. Es ist wirkungsvoller, solche Einzelfälle als Einzelfälle zu behandeln, als ein formelbasiertes System so kompliziert auszugestalten, dass jeder Einzelfall abgedeckt ist. Der Kanton unterhält zu diesem Zweck einen Fonds für besondere Beiträge. Das im Gegensatz zum ordentlichen Finanzausgleich wenig formelbasierte Vorgehen bei den besonderen Beiträgen wird den Einzelfällen gerecht. Der Regierungsrat möchte deshalb an der bisherigen Regelung weitestgehend festhalten. Lediglich bei der Berechnung des Besitzstandes soll eine einfachere Berechnungsmethode eingeführt werden.

Nach Erheblicherklärung des Postulats P 393 über eine Synchronisierung des Wirkungsberichts 17 zum Finanzausgleich mit der Aufgaben- und Finanzreform 18 wurden die Arbeiten am Wirkungsbericht gestoppt. Weil der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) im parallelllaufenden Projekt Aufgaben- und Finanzreform Massnahmen vorschlug, die den kantonalen Fi-

nanzausgleich betreffen und diesen wesentlich verändern würden, soll dieser Wirkungsbericht Ihrem Rat zusammen mit der Botschaft zur Aufgaben- und Finanzreform 18 (AFR18) unterbreitet werden. Der Wirkungsbericht erhält dadurch noch stärker den Charakter eines Rückblicks (Stand der Daten: Sommer 2017). Daneben greift er die bisher unbestrittenen Pendenzen aus dem Wirkungsbericht 2013 auf, die wegen des kantonalen Sparpakets Leistungen und Strukturen II nie umgesetzt wurden. Die gesetzliche Umsetzung dazu wird Ihrem Rat gleichzeitig in einer Botschaft zur Revision des Finanzausgleichsgesetzes präsentiert. Die Weiterentwicklung des Finanzausgleichs aufgrund der AFR18 wird Ihnen ebenfalls zur gleichen Zeit in der Botschaft zur AFR18 unterbreitet.

ENTWURF

# Inhaltsverzeichnis

<b>1 Ausgangslage</b>	<b>6</b>
1.1 Gesetzlicher Auftrag	6
1.2 Aufträge aus dem Parlament	6
1.3 Ziel Finanzausgleich	6
1.4 Das Modell in Kürze	7
1.5 Untersuchungsmethoden und Datenbasis	8
1.6 Projektorganisation	9
1.7 Entwicklung der Kantonsfinanzen	9
1.8 Entwicklung der Gemeindefinanzen	10
<b>2 Wirkung Finanzausgleich</b>	<b>11</b>
2.1 Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit	11
2.2 Finanzielle Autonomie der Gemeinden	13
2.3 Entwicklung Steuerfüsse	15
<b>3 Ressourcenausgleich</b>	<b>17</b>
3.1 Dotierung Ressourcenausgleich	17
3.2 Ertrag der Gemeinden vor und nach Ressourcenausgleich und Ausgleichswirkung	18
3.3 Bemessungsgrundlage	21
3.3.1 Änderungsvorschlag: Keine Berücksichtigung von Regalien	22
3.3.2 Änderungsvorschlag: Streichung Nennung Liegenschaftssteuer	22
3.3.3 Kein Änderungsvorschlag bei Schenkungen	22
3.3.4 Kein Änderungsvorschlag bei den Nettovermögenserträgen	23
3.3.5 Änderungsvorschlag: Erfassung Quellensteuer nach Buchungsjahr	25
3.4 Mindestausstattung	26
3.5 Horizontaler Finanzausgleich	27
3.5.1 Änderungsvorschlag zentralitätsunabhängige Abschöpfung	29
3.6 Fazit Ressourcenausgleich	30
<b>4 Lastenausgleich</b>	<b>30</b>
4.1 Ausgleichswirkung Lastenausgleich	30
4.2 Dotierung der Lastenausgleichsgefässe	33
4.3 Topografischer Lastenausgleich	33
4.4 Bildungslastenausgleich	34
4.4.1 Änderungsvorschlag: Entkoppelung Bildungslastenausgleich vom Ressourcenausgleich	35
4.5 Soziallastenausgleich	35
4.6 Infrastrukturlastenausgleich	36
4.6.1 Änderungsvorschlag: neue Gewichtung Indikatoren Bebauungsdichte und Arbeitsplatzdichte	37
4.6.2 Änderungsvorschlag: Aufstockung des Infrastrukturlastenausgleichs	38
4.7 Fazit Lastenausgleich	38
<b>5 Finanzausgleich: Nettozahler, Nettobezüger</b>	<b>38</b>
<b>6 Besondere Beiträge und Besitzstandregelung</b>	<b>38</b>
6.1 Sonderbeiträge an einzelne Gemeinden	39
6.2 Beiträge an die Zusammenarbeit von Gemeinden	40
6.3 Beiträge an Gemeindefusionen	41
6.4 Besitzstandwahrung	44

6.4.1	Finanzielle Auswirkungen auslaufender Besitzstände .....	44
6.4.2	Änderungsvorschlag: vereinfachte Berechnungsmethode der Besitzstandwahrung bei zukünftigen Fusionen.....	46
6.5	Ausblick.....	47
6.6	Fazit besondere Beiträge .....	47
<b>7</b>	<b>Verfahren Finanzausgleich .....</b>	<b>48</b>
7.1	Änderungsvorschlag: Verlängerung Evaluationszeitraum.....	48
7.2	Änderungsvorschlag: Rechtsmittel .....	48
7.3	Änderungsvorschlag: Möglichkeit für nachträgliche Korrekturen.....	48
<b>8</b>	<b>Zukünftige Einflüsse auf den Finanzausgleich.....</b>	<b>49</b>
8.1	Raumplanungsgesetz.....	49
8.2	Neues Gewässergesetz .....	50
8.3	Konsolidierungsprogramm 2017 .....	51
8.4	Aufgaben- und Finanzreform 2018 .....	53
8.5	Harmonisiertes Rechnungsmodell 2 .....	53
8.5.1	Neuer Kontenplan unter HRM2 .....	53
8.5.2	Auswirkungen der Neubewertung.....	56
<b>9</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>57</b>
<b>10</b>	<b>Antrag.....</b>	<b>57</b>
	<b>Entwurf .....</b>	<b>58</b>
	<b>Beilagen.....</b>	<b>59</b>

ENTWURF

# Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen einen Planungsbericht über die Wirkungen und Zielerreichung des Finanzausgleichs (Wirkungsbericht 2017)

## 1 Ausgangslage

### 1.1 Gesetzlicher Auftrag

Das Gesetz über den Finanzausgleich verpflichtet den Regierungsrat in § 1 Absatz 2, dem Kantonsrat alle vier Jahre einen Bericht über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs zu unterbreiten und allenfalls, im Sinne eines Planungsberichts, Massnahmen für die Zukunft vorzuschlagen. Mit dem vorliegenden Wirkungsbericht 2017 kommen wir dieser Verpflichtung nach.

Der Luzerner Finanzausgleich wurde in der heutigen Form im Jahr 2003 eingeführt. Die Wirkungen und die Zielerreichung wurden im Rahmen von bisher drei Planungsberichten überprüft. Der erste Wirkungsbericht wurde im Jahr 2005 publiziert (B 111, Wirkungsbericht 2005 vom 6. September 2005; in: Verhandlung des Grossen Rates [GR] 2005, S. 1802). Der zweite Wirkungsbericht wurde im Jahr 2009 publiziert (B 127, Wirkungsbericht 2009 vom 1. September 2009; in: Verhandlungen des Kantonsrates [KR] 2010, S. 15). Der dritte Wirkungsbericht wurde im Jahr 2013 publiziert (B 97, Wirkungsbericht 2013 vom 26. November 2013, in: Verhandlungen des Kantonsrates [KR] 2014, S. 559). Mit zwei Revisionsvorlagen (2007 und 2011) wurden Anpassungen an den gesetzlichen Bestimmungen vorgenommen, die per 1. Januar 2009 beziehungsweise per 1. Januar 2013 in Kraft getreten sind. Per 1. Januar 2017 wurde eine Gesetzesrevision vorbereitet, die dann im Rahmen des Sparpakets Leistungen und Strukturen II sistiert wurde.

### 1.2 Aufträge aus dem Parlament

Im Rahmen der Behandlung des Wirkungsberichts 2013 erteilte der Kantonsrat am 1. April 2014 für den nächsten Wirkungsbericht folgende Aufträge:

- Der Infrastrukturlastenausgleich soll auf dessen Höhe und Wirkung im nächsten Wirkungsbericht speziell überprüft werden.  
Siehe dazu Kapitel 4.2 und 4.6.
- Der Disparitätenausgleich sowie die Auswirkungen des neuen Raumplanungsgesetzes (RPG) sind im nächsten Wirkungsbericht eingehend zu untersuchen.  
Siehe dazu Kapitel 8.1.

In der Botschaft B 55 vom 6. September 2016 wird festgehalten, dass der Wirkungsbericht 2017 die Auswirkungen des Konsolidierungsprogramms 2017 (KP17) auf den Finanzausgleich dokumentiert. Siehe dazu Kapitel 8.3.

### 1.3 Ziel Finanzausgleich<sup>1</sup>

Der Kanton Luzern ist föderalistisch organisiert und in 83 Gemeinden unterteilt. Die Gemeinden nehmen ihre Aufgaben soweit möglich in Eigenverantwortung wahr und verfügen über eine gewisse Steuer- und Finanzautonomie. Der Föderalismus hat eine Reihe von Vorteilen:

- Föderale Systeme sind besser in der Lage, auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger einzugehen.

---

<sup>1</sup> Quellen: Terenzio Angelini, Alexander Gulde, IFF Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht, Universität St. Gallen, Häufig gestellte Fragen zum Finanzausgleich Kanton Zürich, 2007; NFA Faktenblatt 2, Eidg. Finanzdepartement, Konferenz der Kantonsregierungen, 2004

- Der Wettbewerb zwischen den Gemeinden begünstigt neue Ideen. Oft werden neue Ansätze in einzelnen Gemeinden entwickelt und auf ihre Tauglichkeit geprüft, bevor andere Gemeinden oder der gesamte Kanton die Lösungen übernehmen.
- Von einem funktionierenden Steuerwettbewerb und den direktdemokratischen Instrumenten geht eine mässigende Wirkung auf staatliche Aktivitäten und Ausgaben aus.

Der Föderalismus ist jedoch auch mit Unterschieden in der Wirtschaftskraft und der finanziellen Leistungsfähigkeit der beteiligten Gemeinwesen verbunden. So verfügen aus unterschiedlichen Gründen nicht alle Gemeinden über gleich gute Voraussetzungen im Standortwettbewerb. Insbesondere periphere Regionen weisen aufgrund ihrer Lage eine tiefere Standortattraktivität auf. Weiter fallen wegen topografischer Gegebenheiten und einer dünnen Besiedelung höhere Kosten der Bereitstellung von staatlichen Gütern und Dienstleistungen an. Aber auch dicht besiedelte Gebiete sind durch ihre Bevölkerungsstruktur, ihre Funktion als Zentren und wegen wirtschaftlicher, sozialer und politischer Aktivitäten in zahlreichen staatlichen Aufgabengebieten mit höheren Kosten konfrontiert.

Der Föderalismus bringt somit Ungleichheiten zwischen den Gemeinwesen sowohl bezüglich Art und Umfang der Leistungen als auch bezüglich Steuerbelastung mit sich. Ohne Korrekturingriffe kann der Föderalismus zu extremen finanziellen Unterschieden zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Gemeinden führen. Dies kann politische Spannungen verursachen.

In direktdemokratischen Staaten sind die Chancen gut, dass Korrekturingriffe gutgeheissen werden. Massnahmen im Bereich des Finanzausgleichs stellen die mildeste Form einer Korrektur der Unterschiede zwischen Gemeinden hinsichtlich Leistungen und Steuerbelastung dar. Die Kosten eines wirksamen Finanzausgleichssystems sind der Preis für die politische Akzeptanz des mit vielen Vorteilen verbundenen föderalistischen Systems. Diese Kosten sind teilweise durch die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler der ressourcenstarken Gemeinden aufzubringen. Ein ausreichend wirksamer Finanzausgleich begünstigt also nicht nur die Bevölkerung von Gemeinden in finanziell schwierigen Verhältnissen, sondern liegt auch im Interesse der Bewohnerinnen und Bewohner reicher Gemeinden.

Das Gesetz über den Finanzausgleich vom 5. März 2002 (FAG, SRL Nr. 610) ist seit dem 1. Januar 2003 in Kraft. Gemäss § 1 Absatz 1 dieses Gesetzes bezweckt der Luzerner Finanzausgleich

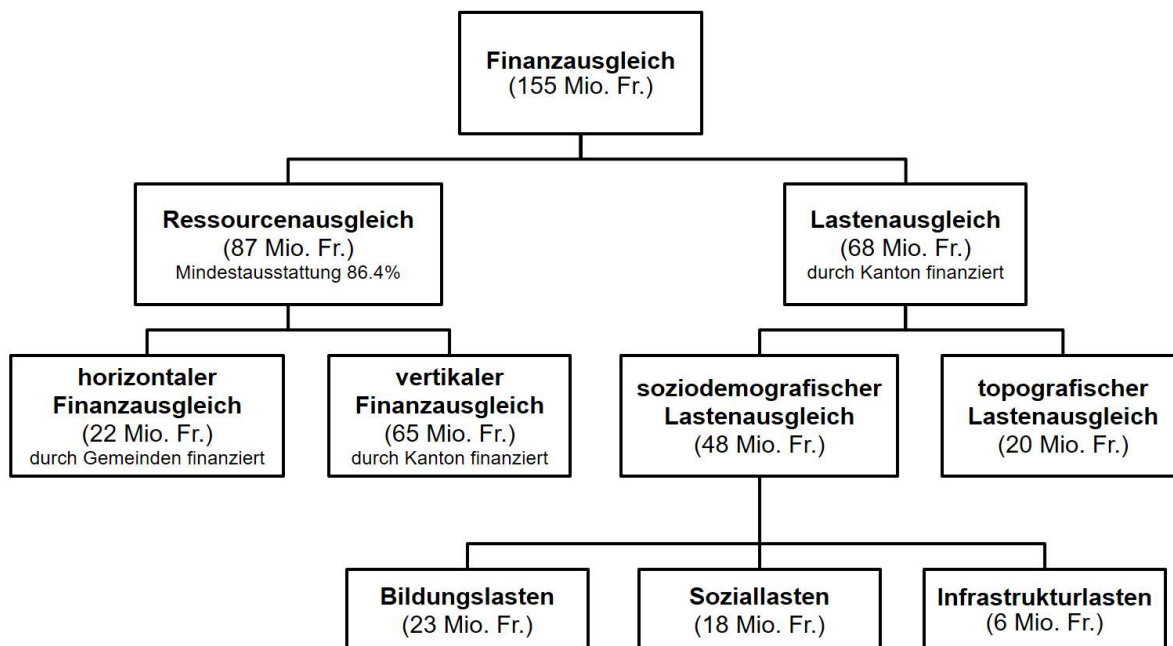
- a. einen Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden,
- b. eine Stärkung der finanziellen Autonomie der Gemeinden,
- c. eine Verringerung der Unterschiede bei der Steuerbelastung innerhalb des Kantons.

#### **1.4 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.

Der Ressourcenausgleich gleicht bis zu einer bestimmten Höhe die unterschiedlichen Erträge der Gemeinden aus. Der Kanton und die ressourcenstarken Gemeinden finanzieren den Ressourcenausgleich im Verhältnis 3 zu 1. Mit dem Lastenausgleich werden überdurchschnittliche und durch die Gemeinden kaum beeinflussbare Kosten der topografischen Lage und der soziodemografischen Zusammensetzung der Bevölkerung teilweise abgegolten. Der Lastenausgleich wird vom Kanton finanziert. Abbildung 1 gibt einen Überblick über das Modell des Luzerner Finanzausgleichs.

Abbildung 1: Modell des Finanzausgleichs (die Frankenbeträge beziehen sich auf den Finanzausgleich 2018)



Neben den beiden Hauptinstrumenten des Finanzausgleichs, dem Ressourcen- und dem Lastenausgleich, besteht zur Abfederung von finanziellen Notsituationen und zur Unterstützung von Gemeindefusionen und der Zusammenarbeit von Gemeinden ein vom Kanton gespiesener Fonds für besondere Beiträge. Verluste infolge Gemeindefusionen werden im Ressourcen- und im Lastenausgleich durch eine befristete Besitzstandswahrung gemildert. Die wichtigsten Rechtsgrundlagen sind das Gesetz über den Finanzausgleich vom 5. März 2002 (FAG; SRL Nr. 610) sowie die Verordnung über den Finanzausgleich vom 3. Dezember 2002 (FAV; SRL Nr. 611).

### 1.5 Untersuchungsmethoden und Datenbasis

Die Untersuchungsmethode des Wirkungsberichtes 2017 orientiert sich in weiten Teilen am Wirkungsbericht 2013. Dank dieser Kontinuität ist ein Vergleich der Ergebnisse möglich. Abhängig von geänderten Fragestellungen und festgestellten Entwicklungen wurden punktuell Inhalte ergänzt oder weggelassen.

Der Bericht stützt sich hauptsächlich auf die folgenden Daten:

- Rechnungsabschlüsse der Gemeinden 2012–2015,
- Leistungen des Finanzausgleichs 2012–2018,
- Steuerbelastung 2012–2016.

Die Rechnungsabschlüsse für 2016 standen bei der Erarbeitung des Berichts bis Sommer 2017 noch nicht zur Verfügung. Weitere Erläuterungen zur Untersuchungsmethode und zur Datenbasis finden sich in Anhang 1.



## 1.6 Projektorganisation

Für die Erarbeitung des Wirkungsberichtes 2017 haben wir eine Projektorganisation eingesetzt. Sie setzt sich wie folgt zusammen:

### *Projektsteuerung:*

- RR Marcel Schwerzmann (Vorsitz)
- RR Paul Winiker
- Heinz Bösch, FD
- Dominik Durrer, JSD
- Armin Hartmann, Gemeindeammann Schlierbach, VLG
- Hans-Ruedi Jung, Gemeinderat Horw, VLG

### *Projektteam:*

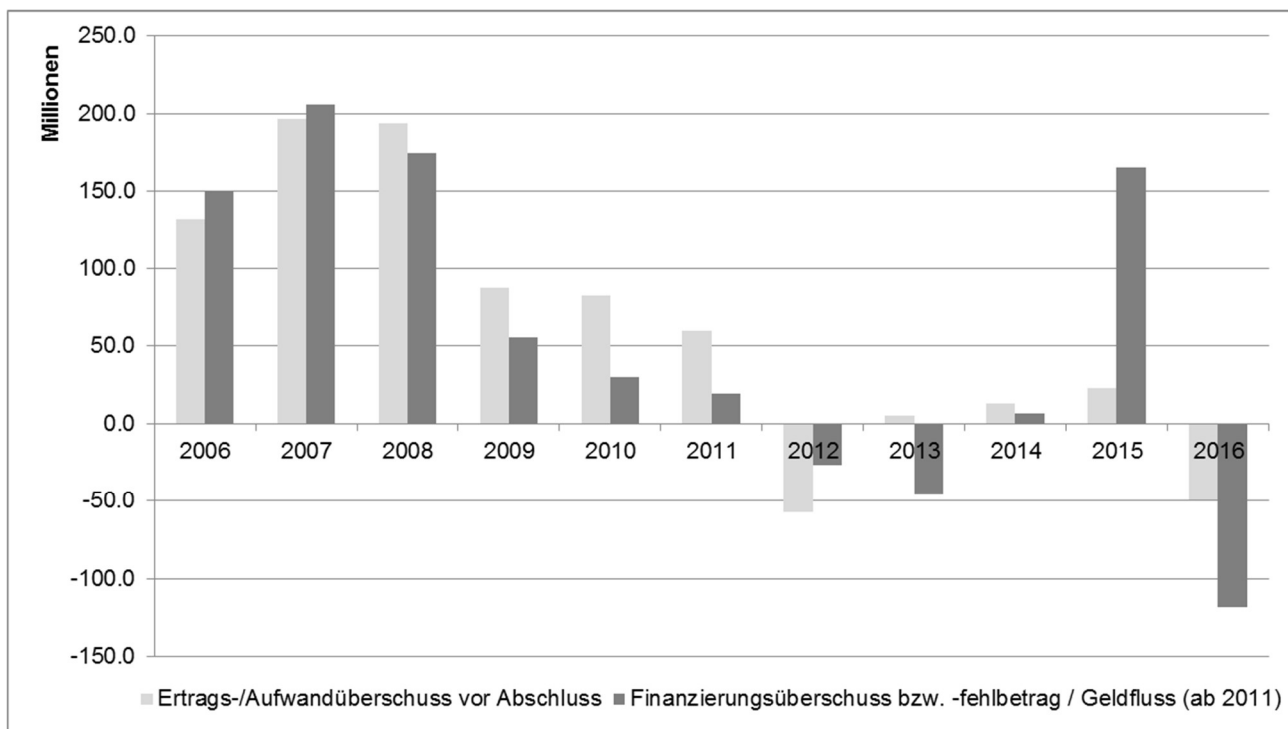
- Nicole Bachmann Raschle (Leitung bis 31.8.2017), FD
- Beat Fallegger, Finanzaufsicht Gemeinden, FD
- Jonathan Winkler (Leitung ab 1.9.2017), JSD
- Wendelin Hodel, Stadttammann Willisau, VLG
- HansPeter Hürlimann, Gemeindeammann Meggen, VLG
- Markus Kronenberg, Gemeindeammann Eschenbach, VLG
- Fredy Rööfli, Gemeindeammann Werthenstein, VLG
- Roland Brunner, Finanzverwalter Stadt Luzern, ohne Stimmrecht
- Roberto Frisullo, LUSTAT, ohne Stimmrecht

Die Gemeinden, vertreten durch den Verband Luzerner Gemeinden (VLG), wirkten bei der Ausarbeitung der Berichte, wie vom Recht verlangt, mit (vgl. §§ 14, 15 FAG sowie § 14 Abs. 1 lit. b FAV).

## 1.7 Entwicklung der Kantonsfinanzen

Seit 2008 haben sich die Rechnungsergebnisse des Kantons Luzern zunehmend verschlechtert. Während im Jahr 2008 noch ein Ertragsüberschuss von 194 Millionen Franken erwirtschaftet worden war, sank dieser in den Folgejahren laufend. Im Jahr 2012 war ein Aufwandüberschuss von 57 Millionen Franken zu verzeichnen. Im gleichen Zeitraum verschlechterte sich auch der Geldfluss in ähnlichem Ausmass. Diese Entwicklung ist unter anderem auch auf die Senkung des Staatssteuerfusses auf 1,50 Einheiten (ab 2008) und die Steuergesetzesrevisionen 2008 und 2011 zurückzuführen. Bis 2011 konnte der Investitionsbedarf noch aus eigenen Mitteln gedeckt werden. 2012 war ein Geldabfluss von 27 Millionen Franken zu verzeichnen, somit mussten Investitionen fremdfinanziert werden, wie auch im Jahr 2013. In den Folgejahren 2014 und 2015 zeichnete sich eine Verbesserung der Ergebnisse ab, bis zum negativen Jahresergebnis 2016. Die Finanzperspektiven für den Kanton haben sich durch die in der Volksabstimmung im Jahr 2017 abgelehnte Steuererhöhung weiter verschlechtert. Insbesondere in den Hauptaufgaben Gesundheit, Bildung und soziale Sicherheit ist in den nächsten Jahren weiterhin mit einem erheblichen Aufwandwachstum zu rechnen.

Abbildung 2: Rechnungsabschlüsse des Kantons Luzern seit 2006 in Millionen Franken



## 1.8 Entwicklung der Gemeindefinanzen

Die finanzielle Verfassung der Luzerner Gemeinden hat sich in den letzten Jahren verbessert.

Wie die Lustat Statistik Luzern am 11. Oktober 2016 mitteilte, war das Rechnungsjahr 2015 für die Luzerner Gemeinden insgesamt erfreulich. Viele haben hohe Ertragsüberschüsse erzielt.

Auch die Finanzkennzahlen verbesserten sich. Obwohl kräftig investiert wurde, sank die Verschuldung im kantonsweiten Mittel auf einen neuen Tiefstwert.

Die Finanzkennzahlen der Luzerner Gemeinden haben sich 2015 gegenüber den Vorjahren weiter verbessert: Der Selbstfinanzierungsanteil erreichte mit 12,3 Prozent im langjährigen Vergleich einen ausserordentlich hohen Wert. Die Kennzahlen zum Zins- und Kapitaldienst verharrten auf tiefem Niveau. In drei Viertel der Gemeinden waren Ende 2015 alle sieben offiziellen Finanzkennzahlen im grünen Bereich (62 Gemeinden, 8 mehr als im Vorjahr).

In der laufenden Rechnung erzielten die Gemeinden im Total Ertragsüberschüsse von 86 Millionen Franken, und dank einer kräftigen Selbstfinanzierung resultierte ein Finanzierungsüberschuss von 66 Millionen Franken. Ähnlich hohe Überschüsse waren zuletzt in den Jahren 2006 bis 2008 erreicht worden.

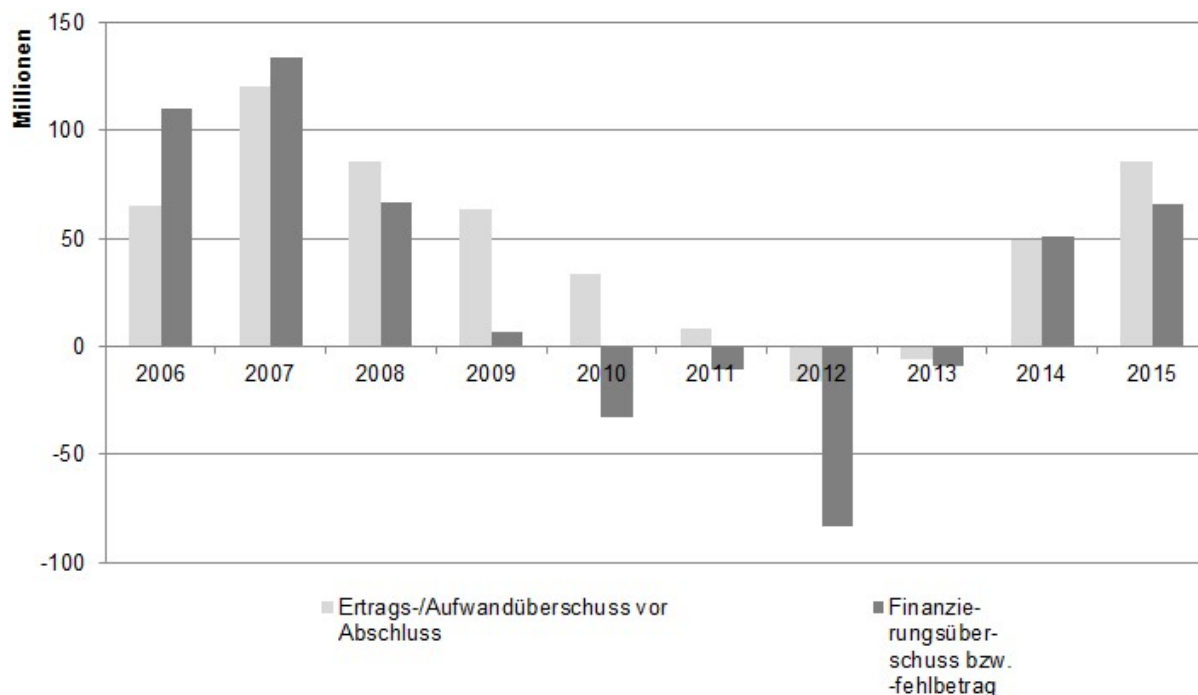
Die Investitionstätigkeit war im Jahr 2015 rege: Netto wurden 219 Millionen Franken investiert, davon allein 94 Millionen Franken im Bildungswesen. Die Luzerner Gemeinden investierten in den letzten zehn Jahren unterschiedlich stark. Das erklärt teilweise auch die unterschiedlich hohe Verschuldung der Gemeinden. In den finanziell schwierigen Jahren 2010 bis 2013 konnten viele Gemeinden weniger Investitionen tätigen als geplant. Diesen Investitionsstau können Gemeinden dank besserer Rechnungsergebnisse nun wieder aufholen.

Trotz der hohen Investitionen hat sich die Nettoschuld 2015 im Total der Gemeinden weiter verringert. Mit 2'132 Franken pro Kopf erreichte sie den tiefsten Stand seit der Einführung der Gemeindefinanzstatistik im Jahr 1992. Nicht nur das kantonsweite Mittel der Verschuldung, sondern auch die Extremwerte und die Unterschiede zwischen den Gemeinden haben sich seit der Jahrtausendwende stark verringert.

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Rechnungsergebnisse der Luzerner Gemeinden (laufende Rechnung, vor Abschluss). Seit 2014 liegen die gesamthaften Rechnungsergebnisse wieder deutlich im Plus.

Die publizierten Rechnungsergebnisse der Luzerner Gemeinden zeigen für 2016 (offizielle Daten von Lustat zum Verfassungszeitpunkt dieses Berichts noch nicht veröffentlicht) ebenfalls wieder ein gutes Ergebnis.

Abbildung 3: Rechnungsabschlüsse der Luzerner Gemeinden seit 2006 in Millionen Franken



## 2 Wirkung Finanzausgleich

### 2.1 Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit

Der Luzerner Finanzausgleich bezweckt nach § 1 des Gesetzes über den Finanzausgleich (FAG) einen Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden, eine Stärkung der finanziellen Autonomie der Gemeinden und eine Verringerung der Unterschiede bei der Steuerbelastung innerhalb des Kantons.

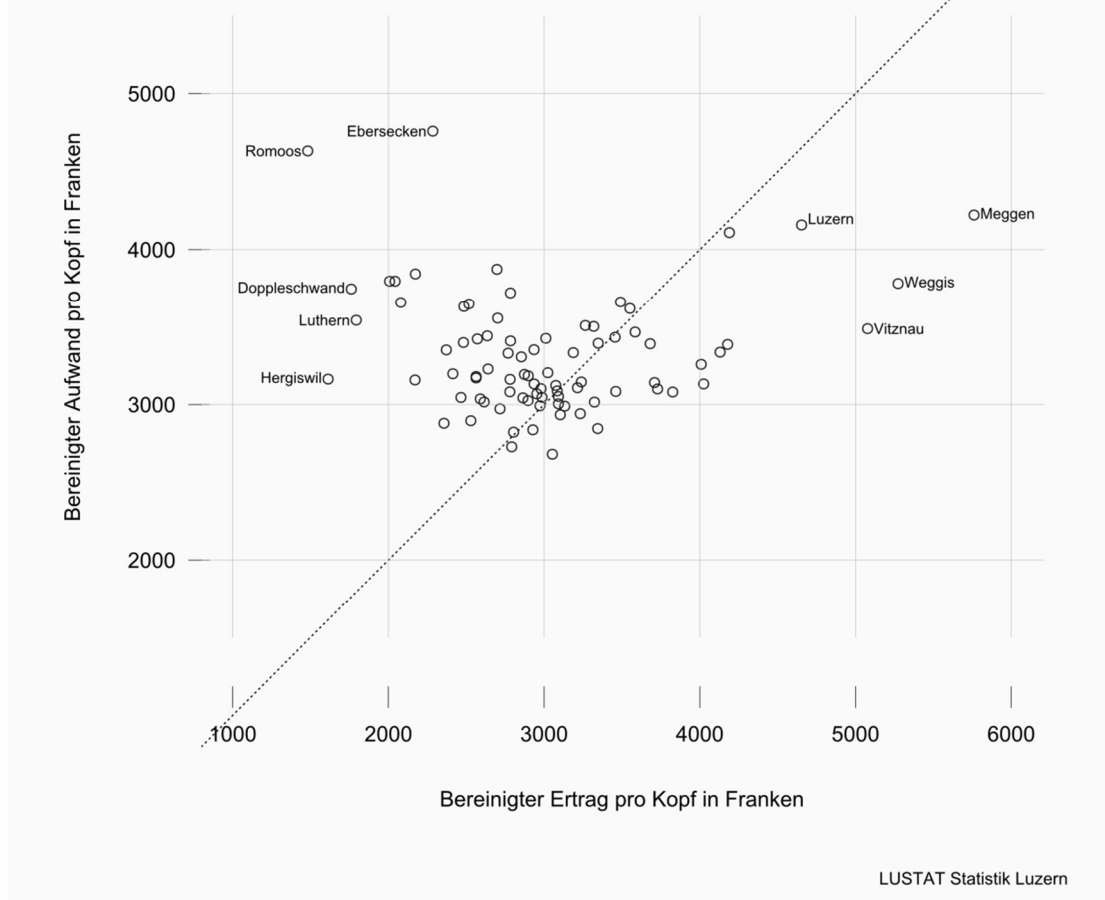
Die Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs und des Lastenausgleichs für die einzelnen Gefässe wird in den jeweiligen Kapiteln (3 Ressourcenausgleich und 4 Lastenausgleich) näher beschrieben. Dort werden auch Optimierungspotenziale identifiziert und Massnahmen hergeleitet. In diesem Kapitel wird auf einer grundsätzlicheren Ebene aufgezeigt, dass der Finanzausgleich insgesamt die im Gesetz geforderte Wirkung hat, dass das System in der Summe aller Instrumente gut funktioniert und dass keine fundamentale Überarbeitung notwendig ist.

Die Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs wird in den folgenden Darstellungen deutlich sichtbar. Abbildung 4 zeigt für alle Luzerner Gemeinden den bereinigten Aufwand und den bereinigten Ertrag pro Kopf, jeweils vor Finanzausgleich (zur Bereinigung der Datenbasis vgl. Anhang 2). Jeder Punkt stellt eine Gemeinde dar. Als Lesebeispiel dient Weggis, im rechten Teil der Abbildung: Weggis hatte im Rechnungsjahr 2015 einen bereinigten Ertrag von über 5000 Franken pro Kopf, deutlich mehr als die Mehrheit der Gemeinden, und steht deshalb weit rechts in der Grafik. Zugleich hatte Weggis auch einen überdurchschnittlich hohen bereinigten Aufwand von gegen 4000 Franken pro Kopf und ist deshalb auch weiter oben positioniert als die Mehrheit der übrigen Punkte.

Auf der winkelhalbierenden Geraden liegen alle Gemeinden, bei denen sich bereinigter Aufwand und Ertrag vor Finanzausgleich die Waage halten. Gemeinden, die rechts unterhalb dieser Geraden liegen, haben vor Finanzausgleich einen höheren Ertrag als Aufwand. Im Falle von Weggis überwiegen die hohen Erträge deutlich, auch wenn die Aufwände ebenfalls überdurchschnittlich sind. Gemeinden, die links oberhalb der Geraden liegen, haben struktu-

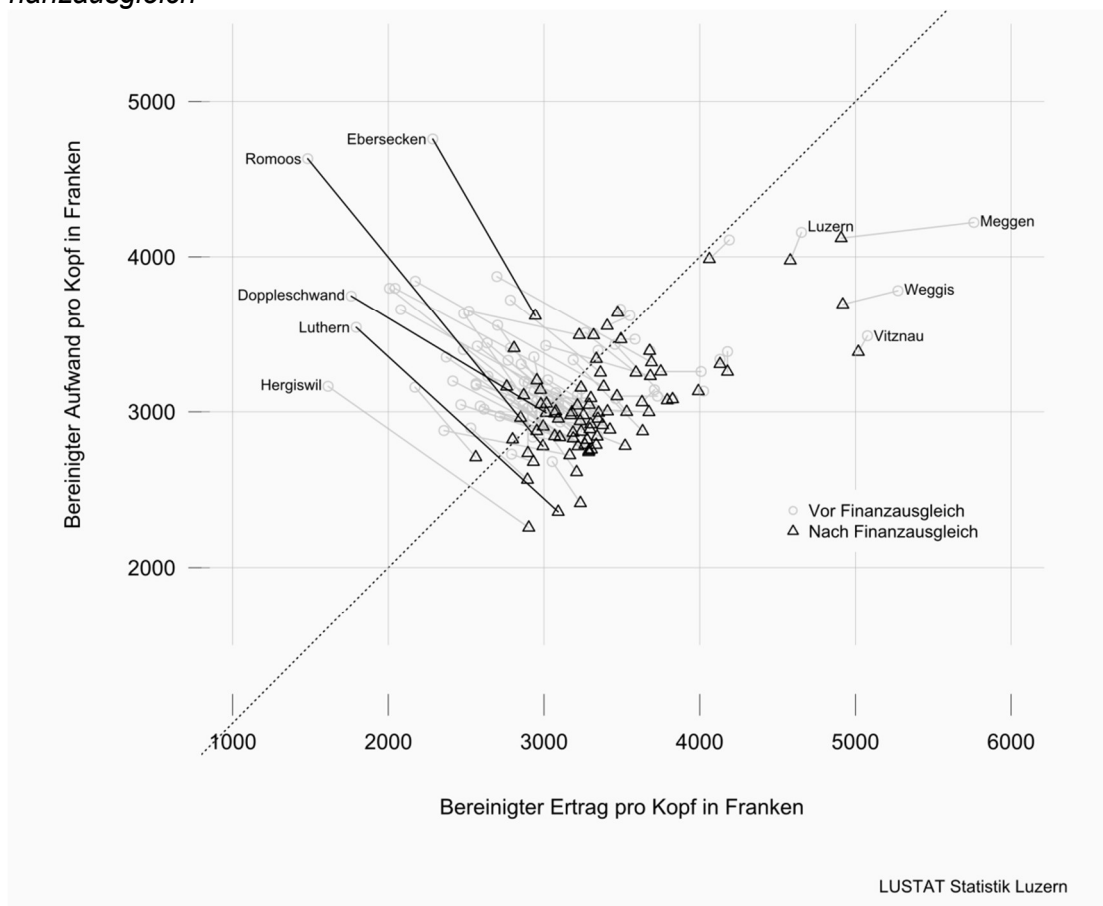
rell höhere Aufwände als Erträge. Die höchsten Pro-Kopf-Aufwände finden sich häufig entweder bei besonders ressourcenschwachen oder bei besonders ressourcenstarken Gemeinden. Im Mittelfeld überwiegen vergleichsweise tiefe Pro-Kopf-Aufwände.

Abbildung 4: Bereinigter Aufwand und bereinigter Ertrag pro Kopf 2015, vor Finanzausgleich



Die Wirkung des Finanzausgleichs wird in der folgenden Abbildung 5 sichtbar, wo nun die bereinigten Aufwände und Erträge sowohl vor als auch nach Finanzausgleich abgebildet sind. Unser Lesebeispiel Weggis, rechts 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 links, bei einem tieferen Ertragsniveau, weil die Gemeinde im Finanzausgleich als ressourcenstarke Gemeinde einen Betrag leistet und ein Teil der Erträge horizontal abgeschöpft wird. Zweitens liegt die neue Position auch leicht weiter unten, weil ein Teil der hohen Aufwendungen auf übermässige Lasten zurückzuführen ist und die Gemeinde einen Beitrag im Lastenausgleich erhält. Weggis verschiebt sich also durch den Finanzausgleich in Richtung des Zentrums der Grafik, liegt aber trotzdem weiterhin deutlich im rechten oberen Bereich. 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.

Abbildung 5: Bereinigter Aufwand und bereinigter Ertrag pro Kopf 2015, vor und nach Finanzausgleich



Die ressourcenschwachen Gemeinden oberhalb der Geraden bewegen sich zumeist nach unten (Lastenausgleich, tieferer Aufwand) sowie nach rechts (Ressourcenausgleich, höherer Ertrag), rücken insgesamt deutlich näher zusammen und im Allgemeinen an oder unter die winkelhalbierende Gerade. Das Zusammenrücken ist eine Folge des Finanzausgleichs, die Verschiebung in die «Gewinnzone» unterhalb der Gerade ist ein Abbild der ausserordentlich guten Rechnungsabschlüsse der Gemeinden im untersuchten Datenjahr 2015. Mit Ausnahme der Jahre 2012 und 2013 schaffte es eine grosse Mehrheit der Gemeinden in die "Gewinnzone", 2012 und 2013 war es ungefähr die Hälfte.

## 2.2 Finanzielle Autonomie der Gemeinden

Der Luzerner Finanzausgleich gewährleistet und fördert als zweites Ziel nach § 1 FAG die finanzielle Autonomie der Gemeinden.

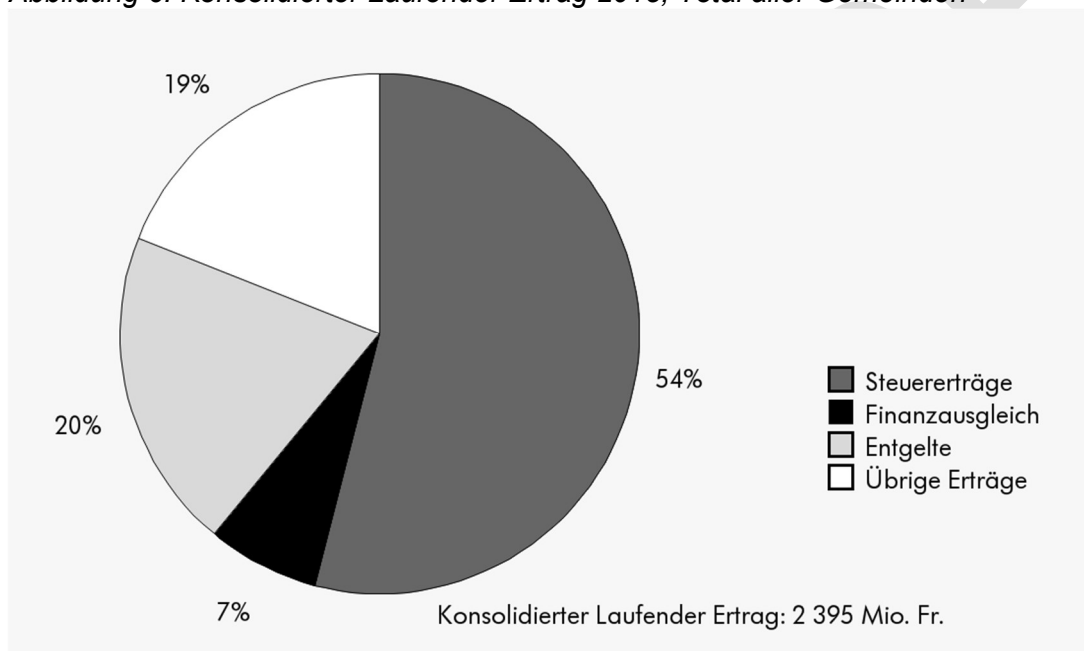
Diese Zielsetzung kann einerseits auf die Ausgaben-, andererseits auf die Einnahmenseite bezogen werden. Auf der Ausgabenseite bedeutet Autonomie für die Gemeinden die Freiheit, über die Verwendung der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel für die laufende Aufgabenerfüllung und für Investitionsvorhaben ungebunden entscheiden und Anlageentscheidungen unabhängig treffen zu können. Einnahmenseitig bedeutet Autonomie, dass die Gemeinden durch eine eigenständige Politik die Höhe ihrer Erträge beeinflussen können.

Die Beiträge des Ressourcen- und Lastenausgleichs sind vollständig zweckungebunden. Auch über die Mittel aus dem Lastenausgleich können die Gemeinden frei verfügen – sie müssen nicht in demjenigen 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. Mit der Einführung des Luzerner Finanzausgleichs 2003 wurden verschiedene indirekte Finanzierungsmechanismen abgelöst, die Fehlanreize verursacht hatten. Die Zweckungebundenheit des Finanzausgleichs konnte seither erfolgreich bewahrt werden.

2015 beliefen sich die Erträge aus dem Finanzausgleich ohne horizontale Abschöpfung auf knapp 7 Prozent des konsolidierten laufenden Ertrags aller Gemeinden (konsolidiert heisst: ohne Doppelzählungen). 54 Prozent stammten mehrheitlich aus ordentlichen Gemeindesteuern und zum kleineren Teil aus Sondersteuern. Weiter waren Entgelte (Erträge aus Leistungen und Lieferungen, welche die Gemeinden für Dritte erbringen, z.B. Ersatzabgaben, Gebühren, Bussen, Heimtaxen, Kostgelder) bedeutsam (vgl. Abbildung 6). Unter "übrige Erträge", die insgesamt knapp ein Fünftel des ordentlichen Ertrags aller Gemeinden ausmachen, fallen unter anderem Regalien und Konzessionen, Vermögenserträge, Rückerstattungen von Gemeinwesen.

Ihre ordentlichen Steuererträge können die Gemeinden teilweise beeinflussen, insbesondere kurzfristig über die Festsetzung des Steuerfusses. Der Steuerwettbewerb auch auf kommunaler Ebene ist ein zentrales Element des Schweizer Föderalismus. Längerfristig haben geeignete Politikmassnahmen und Anreize einen Einfluss auf die Steuererträge, wobei hier aufgrund ihrer unterschiedlichen Ausgangslagen nicht alle Gemeinden gleich lange Spiesse haben.

Abbildung 6: Konsolidierter Laufender Ertrag 2015, Total aller Gemeinden



Im Gegensatz zu den Steuererträgen können die Gemeinden die Erträge aus dem Finanzausgleich schwerlich beeinflussen, es sei denn über politische Einflussnahme. Im Allgemeinen beschränkt der Luzerner Finanzausgleich die Steuerautonomie der Gemeinden nicht: Die Zahlungen im Finanzausgleich sind nicht von der Wahl des Steuerfusses abhängig und der Finanzausgleich ist gesamthaft keine dominierende Ertragsposition. In einzelnen Fällen gibt es Gemeinden, deren Handlungsspielraum auf der Ertragsseite stark eingeschränkt ist: In fünf Luzerner Gemeinden waren die Erträge aus dem Finanzausgleich 2015 höher als ihre Steuererträge; in einem Extremfall machte der Finanzausgleich 56 Prozent des konsolidierten laufenden Ertrags aus, die Steuererträge dagegen nur 22 Prozent. 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 insgesamt. Ausserdem wurden besondere Beiträge teilweise an Vorgaben zur Ausgestaltung des Steuerfusses geknüpft, was die Gemeindeautonomie ebenfalls einschränkt (vgl. Kapitel 6.1 Sonderbeiträge an einzelne Gemeinden). Insgesamt haben diese Vorbehalte für die Gesamtbeurteilung aber nur kleines Gewicht: Der Luzerner Finanzausgleich behindert die finanzielle Autonomie der Luzerner Gemeinden nicht. Im Vergleich zu früheren oder anderen Systemen und durch die Verschiebung nennenswerter Mittel in ressourcenschwache Regionen fördert er die Autonomie vielmehr deutlich. Bei Gemeinden mit ertragsseitig engen Handlungsspielräumen sind diese nicht durch

den Finanzausgleich verursacht, sondern vielmehr durch gewachsene Strukturen und besondere Umstände, zu deren Abfederung der Finanzausgleich selbst dient.

### 2.3 Entwicklung Steuerfüsse

Der Finanzausgleich soll auch die Unterschiede in der Steuerbelastung zwischen den Gemeinden verringern (§ 1 FAG).

Nach 2003 vermochten immer mehr Gemeinden ihren Steuerfuss unter den vor 2003 gesetzlich festgelegten Höchstwert von 2,40 Einheiten zu senken. Zwischen 1996 und 2010 ist der mittlere Steuerfuss der Luzerner Gemeinden kontinuierlich von 2,05 auf 1,82 Einheiten gesunken. Der Finanzausgleich ist für viele Gemeinden eine bedeutende Ertragsquelle, ohne die Steuersenkungen in diesem Ausmass für viele finanzschwache Gemeinden nicht möglich gewesen wären.

Parallel dazu wurde auch der Staatssteuerfuss von 1,90 Einheiten (1996) auf 1,50 Einheiten (2008) gesenkt. Mit drei Steuergesetzrevisionen (2005, 2008 und 2011) wurde die steuerliche Belastung im Kanton Luzern nochmals gezielt reduziert.

Von 2011 bis 2014 war bei den Gemeindesteuerfüssen im Mittel aller Gemeinden wieder ein Anstieg von 1,82 auf 1,90 Einheiten festzustellen. 2013 fiel vor allem die Steuerfusserhöhung in der Stadt Luzern aufgrund ihrer Grösse stark ins Gewicht. Dieser Anstieg der Steuerfüsse folgte auf einige Jahre mit rückläufigen Steuererträgen und einer sinkenden relativen Steuerkraft der Gemeinden, wie Tabelle 1 zeigt. Auch der Staatssteuerfuss ist gestiegen (seit 2014 beträgt dieser 1;6 Einheiten).

*Tabelle 1: Mittlerer Steuerfuss, Steuererträge und Steuerkraft seit 2008*

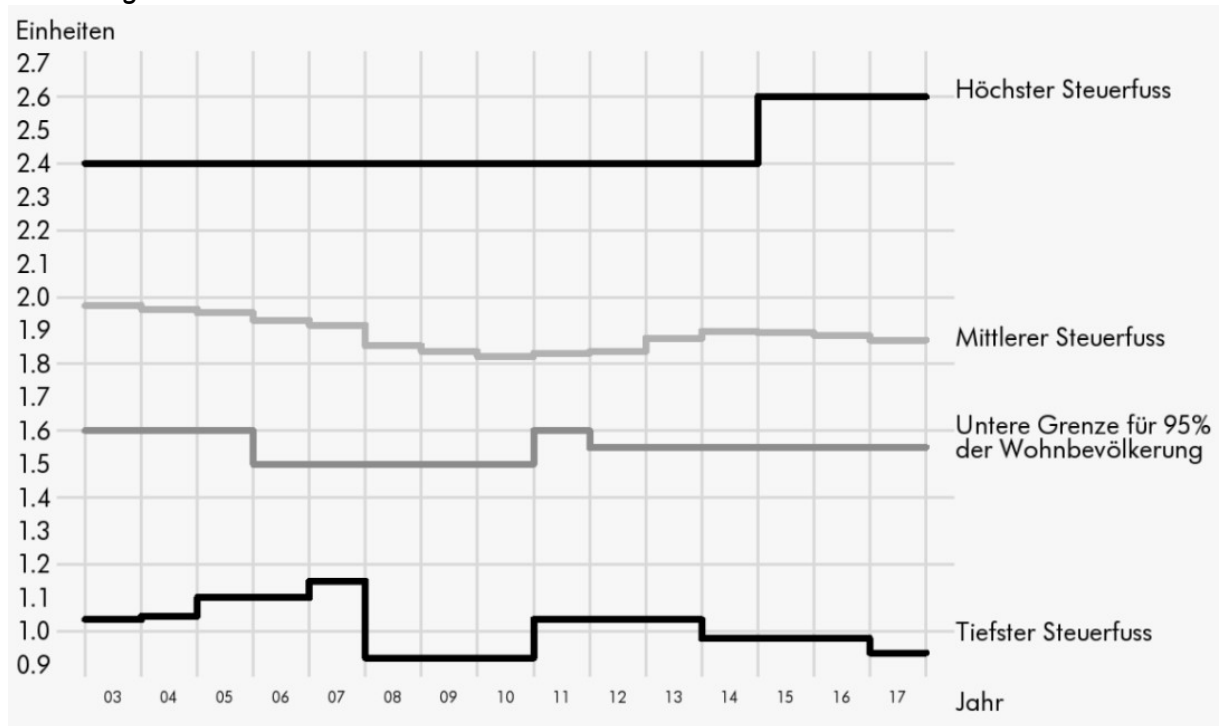
	Staats- steuer- fuss	Mittlerer Steu- erfuss der Lu- zerner Ge- meinden	Ertrag ordentliche Gemeindesteuern in Mio. Fr. <sup>1)</sup>	Absolute Steuer- kraft in Mio. Fr. (Gemeindesteuern pro Einheit)	Relative Steu- erkraft in Fr. (Steuerkraft pro Kopf)
2008	1.50	1.854	1084.8	585.2	1591
2009	1.50	1.837	1049.2	571.2	1534
2010	1.50	1.822	1032.2	566.6	1506
2011	1.50	1.832	1045.3	570.7	1503
2012	1.50	1.836	1002.9	546.1	1422
2013	1.50	1.876	1054.8	562.2	1448
2014	1.60	1.897	1109.7	585.0	1490
2015	1.60	1.894	1164.4	614.9	1550
2016	1.60	1.886	1198.0	635.3	1584
2017	1.60	1.871	...	...	...

<sup>1)</sup> Ohne Eingang abgeschriebener Steuern, Nachsteuern und Steuerstrafen

Neben dem mittleren Steuerfuss haben sich auch die Extremwerte verändert, wie Abbildung 7 zeigt. 2015 haben vier Gemeinden ihren Steuerfuss von 2,40 auf 2,60 Einheiten erhöht – dies im Zusammenhang mit der Gewährung besonderer Beiträge (siehe Kapitel 6.1 Sonderbeiträge an einzelne Gemeinden). 2017 hatten noch zwei Gemeinden diesen höchsten Steuerfuss. Von 1995 bis 2014 hatte der kantonsweit höchste Steuerfuss jeweils 2,40 Einheiten betragen. Von den zehn ressourcenschwächsten Gemeinden wies 2015 die Hälfte einen Steuerfuss von 2,40 Einheiten oder mehr auf. Der tiefste Steuerfuss lag seit 1999 zumeist bei rund 1,00 Einheiten, 2017 erhebt Meggen 0,935 Einheiten.

Zumindest anhand der Extremwerte ist nicht festzustellen, dass sich die Unterschiede der Steuerbelastung im Zeitverlauf verringert hätten. Die Extremwerte erlauben allerdings nur ein sehr eingeschränktes Urteil, weil sie nur für kleine Teile der Bevölkerung gelten. Für 95 Prozent der Luzernerinnen und Luzerner lag der Gemeindesteuerfuss 2017 bei mindestens 1,55 Einheiten (siehe Abbildung 7, untere Grenze für 95% der Wohnbevölkerung). Die höchsten Steuerfüsse kommen meist in kleineren Gemeinden zur Anwendung.

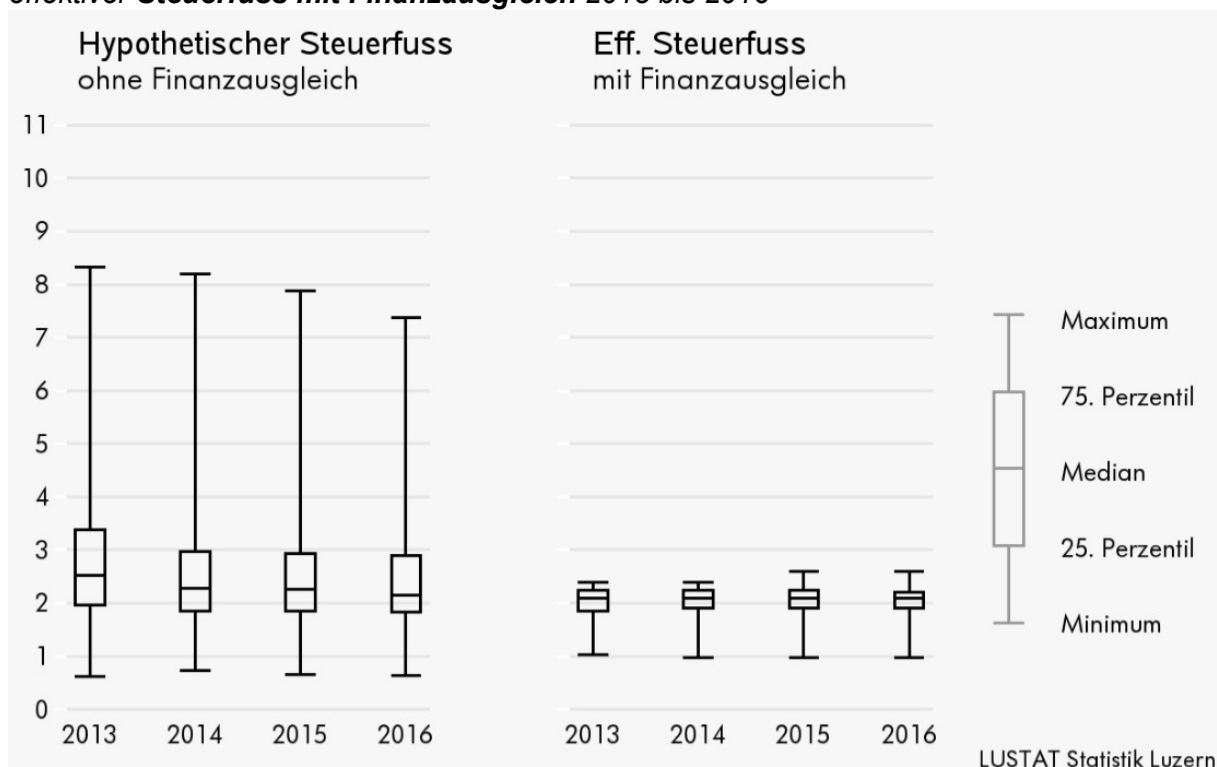
Abbildung 7: Extrem- und Mittelwerte der Gemeindesteuerfüsse seit 2003



Dennoch verringert der Finanzausgleich als Instrument eindeutig die Unterschiede der Steuerbelastung innerhalb des Kantons: Ohne Finanzausgleich müssten viele Gemeinden höhere Steuern verlangen und die Steuerfüsse ressourcenschwacher und ressourcenstarker Gemeinden würden deutlich weiter auseinanderklaffen, als dies heute der Fall ist. Abbildung 8 zeigt, wie hoch der Steuerbedarf der Luzerner Gemeinden in Steuereinheiten ausfallen würde, wenn der Finanzausgleich fehlte: Ohne Finanzausgleich hätten 2015 Steuerfüsse von bis zu acht Einheiten erhoben werden müssen, um das gleiche Ertragsniveau wie mit Finanzausgleich zu erreichen. Durch den Vergleich dieses fiktiven Steuerbedarfs (in der Abb. links) mit den effektiven Werten (rechts) wird die ausgleichende Wirkung des Finanzausgleichs auf die Steuerfüsse deutlich sichtbar.



Abbildung 8: Hypothetischer **Steuerfuss ohne Finanzausgleich** und effektiver **Steuerfuss mit Finanzausgleich** 2013 bis 2016



### 3 Ressourcenausgleich

#### 3.1 Dotierung Ressourcenausgleich

Mit dem Ressourcenausgleich wird den Gemeinden eine einheitliche Mindestausstattung an nicht zweckgebundenen Finanzmitteln garantiert, die derzeit 86,4 Prozent des Mittels des kantonalen Ressourcenpotenzials pro Einwohnerin und Einwohner beträgt (§ 5 Abs. 1 FAG). Anders als im Lastenausgleich wird die Dotierung des Ressourcenausgleichs nicht exogen durch einen Entscheid Ihres oder unseres Rats festgelegt, sondern sie ergibt sich innerhalb des Systems aus dem Zusammenspiel mehrerer Einflussgrössen. Entscheidend für die Gesamthöhe des Ressourcenausgleichs sind namentlich

- die Höhe des Ressourcenpotenzials aller Gemeinden pro Kopf, die ihrerseits wiederum abhängig ist vom Total des Ressourcenpotenzials und der Bevölkerungszahl des Kantons,
- die Disparitäten zwischen den Gemeinden, also der Grad der Ungleichheit zwischen ihnen, besonders innerhalb der Gruppe der ressourcenschwachen Gemeinden,
- das Bevölkerungswachstum der Gemeinden, die Ressourcenausgleich beziehen und
- die Besitzstandwahrung von fusionierten Gemeinden (genauer: deren Auslaufen).

Die Höhe der Mindestausstattung und die Definition des Ressourcenpotenzials sind weitere Einflussgrössen, wobei diese aber nur durch eine Gesetzesänderung modifiziert werden können.

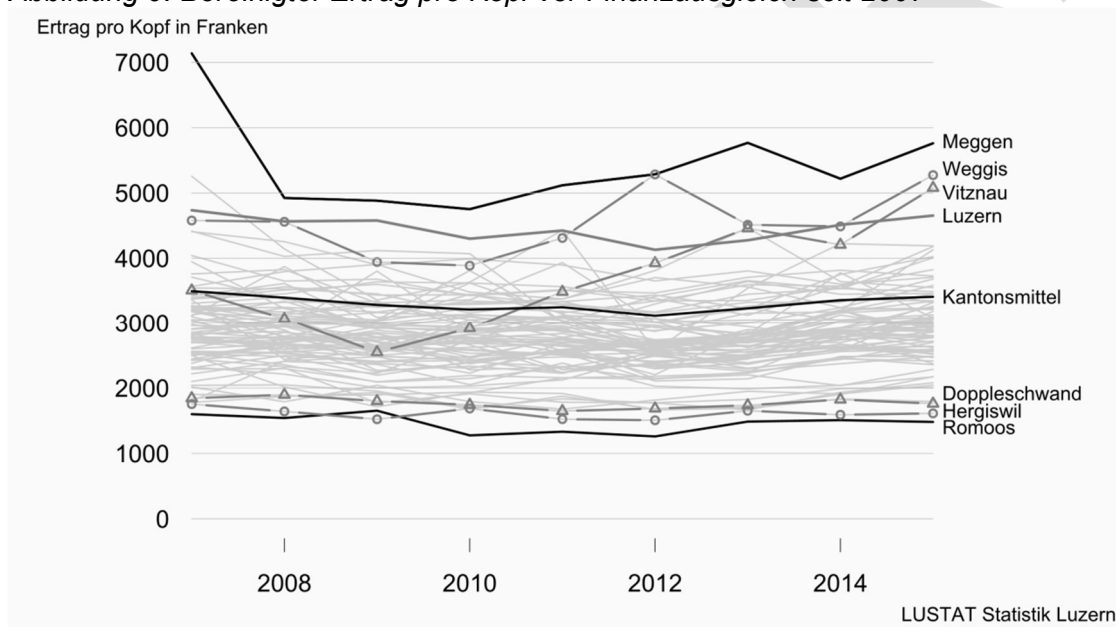
Seitdem die einheitliche Mindestausstattung eingeführt wurde, ist der Ressourcenausgleich von 80,22 Millionen Franken im Jahr 2013 auf 86,87 Millionen Franken im Jahr 2018 gestiegen, was ein neuer Höchstwert seit Einführung des Finanzausgleichs ist. Nur 2015 nahm das Volumen ab, in allen anderen Jahren zu. Die zusätzlichen Mittel wurden, entsprechend dem geltenden Kostenteiler, zu drei Viertel durch den Kanton und zu einem Viertel durch die ressourcenstarken Gemeinden aufgebracht.

### 3.2 Ertrag der Gemeinden vor und nach Ressourcenausgleich und Ausgleichswirkung

Die bereinigten Erträge der Luzerner Gemeinden ohne Finanzausgleich unterscheiden sich stark. 2015 hatte die ertragsschwächste Gemeinde Romoos 1'482 Franken pro Kopf zur Verfügung (Definition siehe Anhang 1). Die ertragsstärkste Gemeinde Meggen vereinnahmte mit 5'761 Franken fast viermal mehr, obwohl Meggen den mit Abstand tiefsten Steuerfuss aller Gemeinden aufweist, das vorhandene Potenzial also prozentual am schwächsten abschöpft. Neben einer Handvoll Extremwerte wies die grosse Mehrheit der Gemeinden (69 von 83) bereinigte Pro-Kopf-Erträge zwischen 2'000 und 3'750 Franken auf. Das kantonale Mittel lag bei 3'411 Franken; seit 2012 ist es jährlich angestiegen. Damals waren die Erträge unter anderem infolge der Steuergesetzrevision 2011 zurückgegangen.

Vor allem bei den finanzstarken Gemeinden können die Erträge von Jahr zu Jahr stark schwanken, wie Abbildung 9 zeigt. Im unteren Bereich des Spektrums, bei den ertragsschwächeren Gemeinden, sind die Schwankungen in absoluten Beträgen weniger stark ausgeprägt, können aber prozentual ebenfalls ins Gewicht fallen. Grössere Auf- und Abstiege in der Rangfolge kommen in Einzelfällen vor: Ein Beispiel ist die Gemeinde Vitznau, deren Erträge bis 2010 noch unter dem kantonalen Mittel lagen und 2015 bereits an dritthöchster Stelle liegen.

Abbildung 9: Bereinigter Ertrag pro Kopf vor Finanzausgleich seit 2007

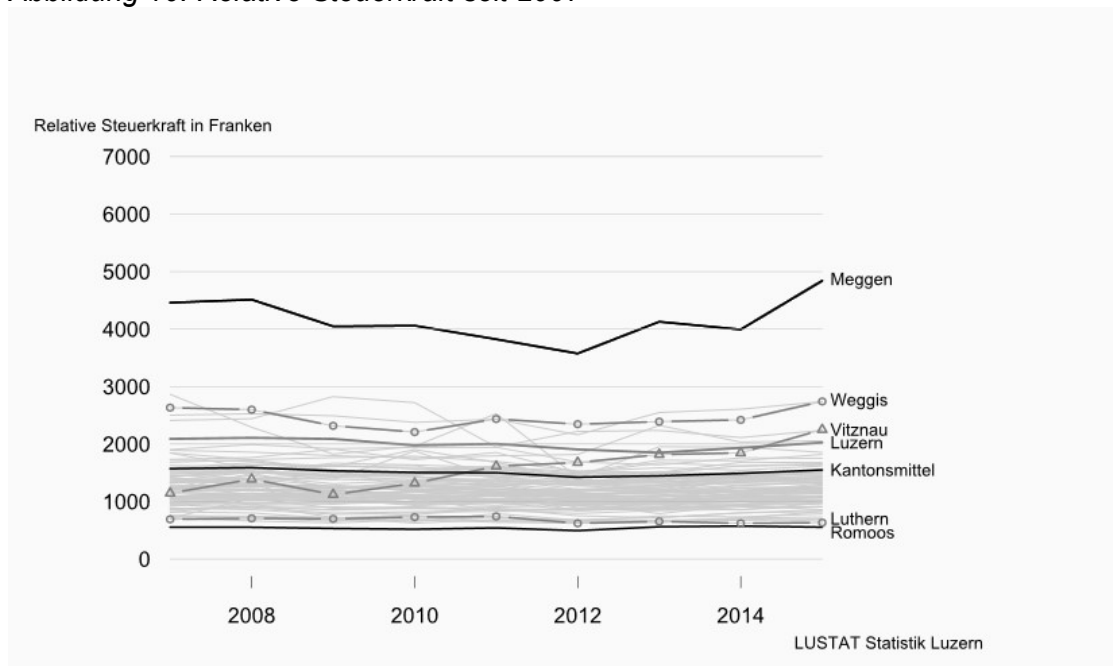


Der bereinigte Pro-Kopf-Ertrag einer Gemeinde ist von ihrem Steuerfuss abhängig. Mit der Analyse dieser Kennzahl kann die tatsächliche Ertragssituation der Gemeinden realitätsnah aufgezeigt werden – im Gegensatz zum Ressourcenpotenzial pro Kopf oder zur relativen Steuerkraft, die ihre potenzielle Finanzstärke unabhängig vom Steuerfuss messen. Die Verteilung des Pro-Kopf-Ertrags ist sehr schief, das heisst der kantonale Mittelwert teilt die Gemeinden in zwei unterschiedlich grosse Gruppen: Die grosse Mehrheit der Gemeinden weist bereinigte Pro-Kopf-Erträge unterhalb des Kantonsmittels auf – nur 18 Gemeinden (dafür mit Luzern die deutlich grösste) haben überdurchschnittliche Werte.

Betrachtet man die relative Steuerkraft, das heisst die ordentlichen Steuererträge pro Einheit und pro Kopf der Bevölkerung (d.h. Gesamtertrag der ordentlichen Gemeindesteuern (ohne Nachsteuern und Steuerstrafen sowie Eingänge abgeschriebener Steuern), dividiert durch den Gemeindesteuerfuss und dividiert durch Anzahl Einwohner), wird die aussergewöhnliche Stellung der Gemeinde Meggen im Luzerner Gefüge noch deutlicher sichtbar (Abbildung 10). Die Steuerkraft misst nicht reale Erträge, sondern das Potenzial einer Gemeinde zur Generierung von Erträgen. Mit der relativen Steuerkraft können Veränderungen in der Ertragssituation, welche auf einer Veränderung der Steuerkraft der Bevölkerung gründen, von den Auswirkungen kommunaler Steuersenkungen und Steuererhöhungen unterschieden werden.

Die relative Steuerkraft ist der gewichtigste Faktor zur Berechnung des Ressourcenpotenzials der Gemeinden und damit des Ressourcenausgleichs. Je grösser die Unterschiede bei der relativen Steuerkraft zwischen den Gemeinden sind, desto höher ist – alle andern Faktoren konstant gehalten – die Gesamtsumme des Ressourcenausgleichs.

Abbildung 10: Relative Steuerkraft seit 2007



Mit dem Ressourcenausgleich werden die Unterschiede in der Ertragskraft der Gemeinden deutlich verringert. In Tabelle 2 sind der bereinigte Ertrag pro Kopf vor und nach Ressourcenausgleich und der diesem Ertrag zugrundeliegende Gemeindesteuerfuss für die zehn ressourcenstärksten und die zehn ressourcenschwächsten Gemeinden aufgeführt. Die Tabelle zeigt anschaulich, dass vergleichsweise tiefe bereinigte Erträge nicht nur auf ein tiefes Steuersubstrat, sondern auch auf eine tiefe Besteuerung der Bevölkerung zurückzuführen sein können. Der Finanzausgleich trägt dieser Tatsache Rechnung, indem er die Ressourcenstärke unabhängig vom Steuerfuss misst (siehe Schlierbach im Vergleich zu Hasle). Umgekehrt können besonders hohe bereinigte Erträge nicht nur auf ein ausserordentliches Steuersubstrat, sondern auch auf einen vergleichsweise hohen Steuerfuss zurückzuführen sein (siehe zum Beispiel Eich im Vergleich zu Meierskappel, das dementsprechend keinen Beitrag an den horizontalen Finanzausgleich zu leisten hatte).

Tabelle 2: Ertrag ausgewählter Gemeinden vor und nach Ressourcenausgleich 2015

	Bereinigter Ertrag pro Kopf vor RA	Steuerfuss	RA pro Kopf (inkl. horizontale Abschöpfung)	Bereinigter Ertrag pro Kopf nach RA
Total der Gemeinden	3411	1,8937	+156	3567
Romoos	1482	2,20	+1511	2993
Hergiswil	1613	2,20	+1289	2902
Doppleschwand	1762	2,40	+1253	3014
Luthern	1794	2,40	+1298	3091
Escholzmatt-Marbach	2008	2,20	+1179	3186
Ufhusen	2043	2,40	+1194	3238
Hasle	2080	2,60	+1267	3346
Schlierbach	2171	1,75	+391	2562
Fischbach	2173	2,40	+1210	3383
Ebersecken	2285	2,15	+659	2944
Aesch	3826	2,20		3826
Eich	4009	1,50	-259	3750
Sempach	4025	2,10	-34	3991
Greppen	4130	1,95		4130
Meierskappel	4179	2,25		4179
Dierikon	4190	1,95	-128	4062
Luzern	4654	1,85	-72	4582
Vitznau	5078	1,50	-59	5019
Weggis	5273	1,55	-354	4919
Meggen	5761	0,9775	-853	4908

Gebietsstand 2015

Durch die Kombination von Beiträgen aus dem Ressourcenausgleich (der 86,4 % des Kantonsmittels des Ressourcenpotentials pro Einwohner und Einwohnerin garantiert) und üblicherweise überdurchschnittlichen Steuerfüssen (was die Lücke zusätzlich verringert) stehen den meisten ressourcenschwachen Gemeinden nahe beim Kantonsmittel liegende Erträge pro Kopf zur Verfügung. Nach Ressourcenausgleich weisen 59 Gemeinden bereinigte Erträge auf, die unterhalb des kantonalen Mittels vor Ressourcenausgleich liegen.

Abbildung 11 illustriert, dass die Unterschiede zwischen den Gemeinden mit Ressourcenausgleich und horizontaler Abschöpfung (vgl. Kapitel 3.5) viel geringer sind als ohne Finanzausgleich. Finanzschwache Gemeinden (in der Abb. links) profitieren stärker als Gemeinden im Mittelfeld, und die finanzstarken Gemeinden rücken näher an das kantonale Mittel. Die detaillierten Zahlen aller Gemeinden sind in Anhang 2 ersichtlich.

Abbildung 11: Bereinigter Ertrag pro Kopf vor und nach Ressourcenausgleich und horizontaler Abschöpfung 2015



Abbildung 11 kann den irreführenden Eindruck erwecken, durch den Ressourcenausgleich werde die Reihenfolge unter den Gemeinden verändert. Dies ist nur in Bezug auf den bereinigten Ertrag (siehe Anhang 1 für eine Definition) der Fall, der hier auf der vertikalen Achse abgebildet wird: Er basiert auf den effektiven Steuerfüssen und nicht, wie das Ressourcenpotenzial als Basis für den Ressourcenausgleich, auf dem mittleren Gemeindesteuerfuss. Des Weiteren wird der Ressourcenausgleich auf der Basis des Ressourcenpotenzials in der Dreijahresperiode des dritten bis fünften Jahres vor der Auszahlung des Finanzausgleichs berechnet und wirkt somit erst mit zeitlicher Verzögerung. Im Zeitpunkt der Berechnung des Finanzausgleichs liegen keine neueren Daten vor. Tatsächliche Verschiebungen der Rangfolge anhand des Ressourcenpotenzials und bei periodengerechter Betrachtung treten nicht auf, es sei denn in Einzelfällen als Folge der Besitzstandwahrung.

### 3.3 Bemessungsgrundlage

Die Finanzkraft der Gemeinden wird mit dem Ressourcenpotenzial pro Einwohnerin und Einwohner gemessen. Liegt es über dem kantonalen Mittel, gelten Gemeinden als finanzstark und leisten Beiträge an den horizontalen Finanzausgleich (siehe Kapitel 3.5). Liegt der Wert unter 86,4 Prozent des kantonalen Mittels, erhält die Gemeinde Ressourcenausgleich in Form der Mindestausstattung (siehe Kapitel 3.4). Schliesslich sind auch die Besitzstände im Ressourcenausgleich als Prozentsatz des mittleren kantonalen Ressourcenpotenzials pro Kopf festgehalten, steigen und fallen also mit ihm.

Seit 2013 ist das Ressourcenpotenzial nach § 4 FAG definiert als die Summe folgender Ertragsquellen:

- Ordentliche Gemeindesteuererträge bei mittlerem Steuerfuss (Abs. 2), wobei die Erträge von beschränkt steuerpflichtigen natürlichen Personen zur Hälfte abgezogen werden (Abs. 4),
- Erträge aus Nachsteuern und Steuerstrafen (Abs. 2)
- Erträge aus Personal-, Liegenschafts-, Grundstückgewinn-, Handänderungssteuer sowie Erbschafts- und Schenkungssteuer ohne Nachkommenserbschaftssteuer (Abs. 2)
- Gemeindeanteil an der Motorfahrzeugsteuer (Abs. 2)
- Erträge aus Regalien und Konzessionsgebühren (Abs. 2), wobei diese nur zur Hälfte anzurechnen sind (Abs. 5)
- Nettovermögenserträge, sofern sie positiv sind (Abs. 2), wobei sich diese zusammensetzen aus Vermögenserträgen exkl. Buchgewinnen, abzüglich Passivzinsen, zu- oder abzüglich Nettoerträgen beziehungsweise Nettoaufwänden für Liegenschaften des Finanzvermögens, zuzüglich 50 Prozent von Gewinnen aus der Veräusserung von Anlagen des Finanzvermögens (Abs. 6).

Die Nettovermögenserträge setzen sich für den Finanzausgleich also wie folgt zusammen:

Vermögenerträge

- Buchgewinne

- Passivzinsen

+ Nettoerträge für Liegenschaften des Finanzvermögens

- Nettoaufwände für Liegenschaften des Finanzvermögens

+ 50% von Gewinnen aus der Veräusserung von Anlagen des Finanzvermögens

Im Rahmen der Evaluation einerseits, aber auch im Hinblick auf die Einführung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 in den Luzerner Gemeinden haben wir die Zusammensetzung des Ressourcenpotenzials grundlegend geprüft. In den folgenden Kapiteln sind die Untersuchungen und Schlussfolgerungen dargestellt.

Zusammenfassend halten wir fest, dass die Bemessungsgrundlage des Ressourcenausgleichs grundsätzlich zweckmässig ist. Änderungen sind nur punktuell wünschenswert, und zwar bei den Regalien, der Liegenschaftssteuer und der Quellensteuer. Die Erläuterungen sind in den nachfolgenden Kapiteln zu finden.

### **3.3.1 Änderungsvorschlag: Keine Berücksichtigung von Regalien**

Die Regalien und Konzessionsgebühren zählen erst seit 2013 zum Ressourcenpotenzial, sie werden hälftig angerechnet. Diese Komponente wurde damals ergänzt, weil als ungerecht empfunden worden war, dass Gewinne eigener Gemeindewerke zu den Nettovermögenserträgen zählten, während Konzessionsgebühren von Betrieben nicht dazuzählten. Der Ressourcenausgleich hing dadurch teilweise von der Verbuchungspraxis ab (siehe Botschaft B5 vom 17. Mai 2011, S. 9).

Erträge aus Regalien werden im Harmonisierten Rechnungslegungsmodell 1 (HRM1) auf der gleichen Kontenart verbucht wie die Erträge aus Konzessionsgebühren (Kontenart 410).

Obwohl nur beabsichtigt gewesen war, die Konzessionsgebühren zu erfassen, zählen darum seit 2013 auch die Regalien zu 50 Prozent zum Ressourcenpotenzial.

Nach der Einführung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2, das die Regalien und Konzessionen separat ausweisen wird, soll dies korrigiert werden; die Regalien sollen nicht mehr zum Ressourcenpotenzial zählen.

Weil die Regalien unter HRM1 nicht separat ausgewertet werden können, können die finanziellen Auswirkungen, die durch die Nichtberücksichtigung entstehen, nicht modelliert werden. Regalien entstehen in den Luzerner Gemeinden hauptsächlich aus der Jagdpacht. Für den Finanzausgleich sind sie finanziell nicht bedeutend. Eine Nichtberücksichtigung wird zu kaum merklichen Veränderungen im Finanzausgleich führen.

### **3.3.2 Änderungsvorschlag: Streichung Nennung Liegenschaftssteuer**

Die Liegenschaftssteuer wurde 2015 im Kanton Luzern abgeschafft. Das Gesetz soll entsprechend vereinfacht und die Liegenschaftssteuer aus der Definition des Ressourcenpotenzials entfernt werden. Diese Änderung soll nicht als Methodenwechsel gelten, das heisst keine Auswirkungen auf die Besitzstände bereits erfolgter Fusionen haben.

### **3.3.3 Kein Änderungsvorschlag bei Schenkungen**

Wir haben untersucht, ob Schenkungen zum Ressourcenpotenzial hinzuzuzählen sind. Es hat sich gezeigt, dass dadurch negative Anreize für die Schenkenden gesetzt würden – bei Legaten beispielsweise würde der Wille der Verstorbenen, die Gemeinde zu unterstützen, durch eine entsprechende Reduktion des Ressourcenausgleichs unterwandert. Das Ausbleiben von Schenkungen oder unerwünschte, kreative Umgehungsversuche könnten die Folge sein. Sekundär ist auch zu berücksichtigen, dass die Datenbasis zu den Schenkungen ungenügend ist, weil vor allem zweckbestimmte Schenkungen aus der Laufenden Rechnung nicht ersichtlich sind. Die Schenkungen sollen deshalb wie bisher nicht angerechnet werden.

### **3.3.4 Kein Änderungsvorschlag bei den Nettovermögenserträgen**

#### *Komplizierte Regelung*

Bei der Neukonzeption des Finanzausgleichs waren ursprünglich zur Berechnung des Ressourcenindex hauptsächlich Steuereinnahmen vorgesehen. Erst nach der Vernehmlassung wurden die Nettovermögenserträge in das Ressourcenpotenzial aufgenommen (vgl. Botschaft B 108 vom 25. September 2001 Seite 16). Buchgewinne auf Anlagen des Finanzvermögens wurden ursprünglich bei der Berechnung der Nettovermögenserträge explizit ausgenommen. Erst eine überwiesene Bemerkung aus dem Kantonsrat beim Wirkungsbericht über den Finanzausgleich 2009 führte zu einer Überprüfung dieser Regelung und schliesslich zur heutigen Bestimmung.

Im guten Willen, die Ressourcen einer Gemeinde gerechter zu erfassen, ist in den letzten Jahren eine anspruchsvolle Regelung entstanden, die zu neuen unzufriedenen Gemeinden führt, teilweise als ungerecht empfunden wird und gleichzeitig mehr Aufwand verursacht. Die Berechnung der Gewinne aus der Veräusserung von Liegenschaften des Finanzvermögens und die Berechnung der Gewinne aus der Veräusserung übriger Anlagen des Finanzvermögens sind für die Gemeinden mit Aufwand verbunden. Die Anlagekosten (Kaufpreis plus Investitionen) müssen belegt werden. Dies führt zu Nachforschungen in den Buchhaltungen der Gemeinde. Seitens der Gemeinden gibt es auch öfters Rückfragen betreffend zu tätigen Reinvestitionen. 2016 gab es sogar eine Verwaltungsbeschwerde. Diese Anfragen und Beschwerden verursachen sowohl auf Gemeinde- als auch auf Kantonsseite grosse Aufwände. Hingegen machen die Nettovermögenserträge nur circa 3 Prozent am gesamten Ressourcenpotenzial aus, sind also von kleiner Bedeutung.

Die Beschränkung der Ressourcenerfassung auf Steuererträge und Konzessionen würde ebenfalls zum Empfinden von Ungerechtigkeiten zwischen den Gemeinden führen, gleich wie heute. Im Unterschied zur heutigen Situation wäre der Erhebungsaufwand dafür kleiner.

#### *Beeinflussbar*

Im Finanzausgleich berücksichtigte Grössen sollten grundsätzlich von den Gemeinden nicht beeinflusst werden können. Die Regelung der Nettovermögenserträge verstösst gegen diesen Grundsatz. Die Höhe der Nettovermögenserträge kann mit einer unterschiedlichen buchhalterischen Behandlung beeinflusst werden, so spielt es z.B. eine Rolle, ob eine Anlage (z. B. Alterswohnungen) im Verwaltungs- oder Finanzvermögen geführt wird.

#### *Umfassend und trotzdem nicht vollständig*

Der Ressourcenausgleich berücksichtigt einen grossen Teil der Erträge einer Gemeinde (Steuern, Regalien und Konzessionen, Nettovermögenserträge), aber nicht alle (Entgelte, Rückerstattungen, Billettsteuern, Nachkommenserbtschaftssteuern). Je nach Perspektive wird dies als ungerecht empfunden. Bei Einführung des Finanzausgleichs wurde vom Gesetzgeber aber explizit definiert (siehe Kommentar zu § 4 des Finanzausgleichsgesetzes (B 108 vom 25. September 2001)), dass nicht alle Ressourcen einer Gemeinde als Bemessungsgrundlage gelten sollen:

"Im Ressourcenindex können nicht alle Einnahmen der Gemeinden erfasst werden. Der Ressourcenindex beschränkt sich auf die wichtigsten Steuerquellen der Gemeinden (...). Mit den im Ressourcenindex berücksichtigten Quellen werden rund 60% der eigenen Einnahmen der luzernischen Gemeinden (Laufende Rechnung) abgebildet."

#### *Verzicht auf Antrag zur Abschaffung*

Weil die Berücksichtigung der Nettovermögenserträge den Aufträgen aus Ihrem Rat entsprechen, verzichteten wir nach längerer Diskussion und entgegen dem Antrag aus der Projektgruppe auf den Antrag einer Abschaffung. Wir empfehlen, dieses Thema im Rahmen des nächsten Wirkungsberichtes unter Berücksichtigung der in der Zwischenzeit gemachten Erfahrungen neu zu beurteilen.

### *Keine Änderung bei der Berücksichtigung der Erträge aus Kieswerken*

Der Spezialfall Kieswerke betrifft zurzeit nur zwei Gemeinden: Ballwil und Eschenbach. Beide Gemeinden führen die Kieswerke in einer eigenen Rechnung. Im Finanzausgleich wird bis jetzt jeweils die Gewinnablieferung der Kieswerke an die Gemeinde im Ressourcenausgleich angerechnet. Unter HRM2 müssen gemeindeeigene Betriebe, wie z.B. Kieswerke, aber auch landwirtschaftliche Betriebe etc., in die Gemeinderechnung integriert werden. Unter HRM2 ist die bisher gewählte buchhalterische Option nicht mehr möglich. Bei den anderen Optionen zur Verbuchung gibt es faktisch keine Änderung. Es gibt somit unter HRM1 als auch unter HRM2 weiterhin die Möglichkeit, bewusst eine Option zu wählen, die Erträge aus Kieswerken finanzausgleichsrelevant zu machen oder eben nicht.

Grundsätzlich ist es, wie oben erwähnt, aus Sicht des Finanzausgleichsystems unschön, wenn der Finanzausgleich Positionen berücksichtigt, welche die Gemeinde steuern kann. Dies wurde in der Vergangenheit jedoch in Kauf genommen. Die Projektgruppe versuchte diesen Mangel zu beheben und beantragte (mangels praktikabler Alternative), die Nettovermögenserträge im Finanzausgleich nicht mehr zu berücksichtigen. Diesen Antrag lehnen wir jedoch ab, weil es nicht dem politischen Willen entspricht.

HRM2 lässt die bisherige Buchungspraxis bei den beiden Kieswerk-Gemeinden zwar nicht mehr zu. Aber weil HRM2 nichts an der Tatsache ändert, dass Gemeinden buchhalterisch wie bisher eine Option haben, ob Erträge aus Kieswerken zum Finanzausgleich zählen oder nicht, schlagen wir keine gesetzliche Anpassung vor.

### *Weiterhin keine Berücksichtigung von Ersatzinvestitionen*

Von einzelnen Gemeinden und vom VLG wurde beantragt, zu prüfen, ob bei den Gewinnen aus der Veräusserung von Liegenschaften des Finanzvermögens Ersatzinvestitionen abgezogen werden können.

Zur Glaubwürdigkeit des Finanzausgleichs tragen in hohem Masse klare Definitionen bei. Die genaue Definition von "quantitativ gleichen Ersatzinvestitionen" ist jedoch schwierig. Wird ein Schulhaus mit acht Schulzimmern verkauft und ein neues Schulhaus mit 16 Zimmern gebaut, so sollen nur die Baukosten von acht Schulzimmern angerechnet werden können. Unklar ist in diesem Fall, wie der Umrechnungsschlüssel aussehen könnte, wenn neue Schulkonzepte weniger Klassenzimmer und mehr Gruppenräume fordern. Oder wenn der neue Kindergarten gleichzeitig als Mittagstisch genutzt wird: Müsste eine Gemeinde dann eine separate Berechnung machen, wie teuer der Kindergarten ohne Mittagstisch geworden wäre?

Eine weitere Erschwernis aus Sicht des Finanzausgleichs ist, dass die Ersatzinvestition zeitlich nicht unbedingt unmittelbar im Anschluss an den Verkauf getätigt wird. Pläne können aufgrund interner und externer Faktoren ändern. Und wie soll reagiert werden, wenn die Ersatzinvestition (innert kurzer Zeit) nach Inbetriebnahme zweckentfremdet wird? Ein Kindergarten wird z.B. zur Tagesstruktur umgenutzt oder ähnliches. Dies bedingt von Seiten der Verwaltung zusätzliche aufwändige Kontrollen, ob die finanzausgleichsrelevante Ersatzinvestition tatsächlich getätigt wurde.

Voranstehende Ausführungen zeigen, dass eine klare Definition für Ersatzinvestitionen nicht möglich ist und in jedem Fall zusätzliche Aufwendungen für die Gemeinden und die Kontrollinstanz bedeuten. Die Änderung ist nicht im Sinne, das System insgesamt zu vereinfachen.

Ein System, wie das System für den Finanzausgleich, kann nicht jeden Einzelfall gesondert regeln. Solch ein System ist darauf ausgelegt, die ganz grosse Mehrheit aller Fälle im Sinne des Gesetzgebers zu behandeln. Einzelne Fälle können durch die Maschen des Systems fallen. Das ist der Preis für ein formelbasiertes, im Vornherein berechenbares System.

Die bisherige Lösung des Finanzausgleichs trägt dem jedoch Rechnung mit einer Art "Pauschalabzug". Gewinne aus der Veräusserung von Liegenschaften aus dem Finanzvermögen werden im Finanzausgleich nur zu 50 Prozent berücksichtigt. Damit werden auf einfache Weise Aufwände der Gemeinden abgegolten.



In diesem Sinne beantragen wir, keine Änderung in Bezug auf Anrechnung von Ersatzinvestitionen vorzunehmen.

### **3.3.5 Änderungsvorschlag: Erfassung Quellensteuer nach Buchungsjahr**

Die Angaben zu den Quellensteuererträgen bezieht LUSTAT von der Dienststelle Steuern, welche die Quellensteuererträge nach dem Jahr des Bezugs bei den Steuerpflichtigen pro Gemeinde ausweist. Da die Quellensteuer-Software der Dienststelle Steuern nicht in der Lage ist, einen maschinenlesbaren Export zu erzeugen, werden die Daten bei LUSTAT von Hand erfasst. Die Quellensteuererträge nach Bezugsjahr werden anschliessend verwendet, um den "Ertrag der ordentlichen Gemeindesteuern" und abgeleitet die "absolute Steuerkraft" und die "relative Steuerkraft" zu berechnen. Diese Grössen werden unter anderem für die Berechnung des Ressourcenausgleichs und für die Berechnung mittlerer Steuerfüsse verwendet.

Seit 1992 existiert zudem die Luzerner Gemeindefinanzstatistik. Auch die Gemeindefinanzstatistik enthält Angaben zu den Erträgen aus der Quellensteuer in Konto 400.30. Allerdings verbuchen die Gemeinden die Angaben nicht nach dem Jahr des Bezugs bei den Steuerpflichtigen, sondern nach dem Zeitpunkt der Avisierung ihres Anteils durch den Kanton. Zwischen dem Bezug und der abschliessenden Abrechnung zwischen Kanton und Gemeinden entsteht ein zeitlicher Verzug, der durch Akontozahlungen annäherungsweise ausgeglichen wird. Die Differenz zwischen den Akontozahlungen und der Schlussabrechnung zeigt sich in der Statistik als Differenz zwischen den Quellensteuererträgen nach Bezugs- und Buchungsjahr. Im Durchschnitt der letzten 10 Jahre beträgt die Abweichung 0,5 Prozent, im Durchschnitt der letzten 5 Jahre 0,7 Prozent. Für einzelne Gemeinden fallen die Unterschiede vor allem bei kleinen Gemeinden teilweise höher aus. Die Definitionsfrage hat also im Kantons-total keinen wesentlichen Einfluss auf die Höhe der ordentlichen Gemeindesteuererträge und der absoluten Steuerkraft. Der Einfluss beläuft sich im 10-Jahres-Mittel auf 0,011 Prozent, im 5-Jahres-Mittel auf 0,018 Prozent. In einzelnen Gemeinden sind die Effekte zwar stärker, aber ebenfalls gering. Im Jahr 2012 betrug die Differenz in der am stärksten betroffenen Gemeinde 0,655 Prozent der ordentlichen Gemeindesteuer.

Weil die separate Erhebung der Quellensteuer nach Bezugsjahr aufwändig und ohne Mehrwert ist, soll die Quellensteuer im Finanzausgleich neu nach Buchungsjahr berücksichtigt werden. Rechtlich steht einer solchen Änderung nichts entgegen. Es existiert keine Vorgabe, welche der beiden Definitionen in der Statistik und den daraus abgeleiteten Anwendungen zu verwenden ist. Die heutige Definition ist eine historisch gewachsene Konvention.

Gegenüber dem heutigen Prozess hat eine Definitionsänderung folgende Vorteile:

- Höhere Transparenz und bessere Nachvollziehbarkeit durch Vereinfachung der Definitionen. Heute ist es für die Gemeinden nicht möglich, ihren Ertrag der ordentlichen Gemeindesteuer selbst zu berechnen, da ihnen die Angabe zu den Quellensteuererträgen nach Bezugsjahr fehlt. Somit kann auch die Berechnung des Ressourcenpotenzials nicht autonom nachvollzogen werden.
- Geringerer Erhebungsaufwand für die Dienststelle Steuern und LUSTAT Statistik Luzern durch Vereinfachung und Entflechtung von Prozessen, keine Mehrbelastung der Gemeinden. Der Effizienzgewinn kann eingesetzt werden, um heute dezentral durchgeführte kleinere Erhebungen zu den Gemeindefinanzen ins bestehende System zu integrieren.

Nachteile einer Änderung sind:

- Im Übergangsjahr kann die Definitionsänderung für einzelne Gemeinden einmalig Auswirkungen auf die in der Statistik ausgewiesenen ordentlichen Gemeindesteuererträge haben. Im Kantonstotal sind die Effekte minimal. Zu beachten ist, dass die Auswirkungen für die Gemeinden nicht real sind. Sie ergeben sich durch die Definitionsänderung nur in der Statistik. Die tatsächlichen Geldflüsse aus Quellensteuern werden nicht tangiert. Indirekt über den Finanzausgleich kann sich die Änderung allerdings geringfügig real auswirken. Es wird nicht möglich sein, diesen indirekten Effekt a priori oder ex post

für einzelne Gemeinden zu berechnen (ausser bei paralleler Durchführung des alten und neuen Prozesses im Umstellungsjahr). Ferner ist keine systematische Bevorteilung oder Benachteiligung bestimmter Gemeinden zu erwarten.

- Einmaliger Umstellungsaufwand (Prozessanpassung, geringfügige Datenbank Anpassung, Kommunikationsmassnahmen wie Anpassen der Definitionen etc.). Um den Umstellungsaufwand zu minimieren, soll die Änderung zeitlich, technisch und bezüglich der Prozesse mit der Totalrevision der Gemeindefinanzstatistik im Zuge der Einführung von HRM2 abgestimmt werden.

### 3.4 Mindestausstattung

Der Ressourcenausgleich verringert die festgestellten Unterschiede zwischen den Gemeinden durch zwei Mechanismen. Erstens erhalten ressourcenschwache Gemeinden eine garantierte Mindestausstattung, die zweitens durch die ressourcenstarken Gemeinden mitfinanziert wird. Beide Gemeindegruppen rücken dadurch näher an das kantonale Mittel. Die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden werden durch das Ressourcenpotenzial und den daraus abgeleiteten Ressourcenindex ermittelt. Tabelle 3 zeigt die Entwicklung des Ressourcenausgleichs seit Einführung des Finanzausgleichs.

*Tabelle 3: Ressourcenausgleich in Millionen Franken seit 2003*

	Ressourcen- ausgleich Total	davon Mindest- ausstat- tung	davon Besitz- stand	vertikale Fi- nanzierung (Kanton)	horizontale Finanzie- rung (Ge- meinden)	Anteil Gemein- den
2003	75,19	75,19	-	50,13	25,06	33,3%
2004	78,15	78,15	-	52,10	26,05	33,3%
2005	78,45	78,11	0,34	52,30	26,15	33,3%
2006	78,14	73,51	4,63	52,10	26,05	33,3%
2007	77,26	72,44	4,82	51,51	25,75	33,3%
2008	74,05	69,22	4,83	49,37	24,68	33,3%
2009	75,35	69,85	5,50	56,51	18,84	25,0%
2010	79,73	71,71	8,02	59,80	19,93	25,0%
2011	82,89	74,61	8,27	62,16	20,72	25,0%
2012	81,58	73,27	8,31	61,18	20,39	25,0%
2013	80,22	71,97	8,25	60,16	20,05	25,0%
2014	83,05	74,83	8,22	62,29	20,76	25,0%
2015	82,61	74,62	8,00	61,96	20,65	25,0%
2016	85,39	77,99	7,40	64,04	21,35	25,0%
2017	85,54	78,83	6,70	64,15	21,38	25,0%
2018	86,87	80,65	6,22	65,15	21,72	25,0%

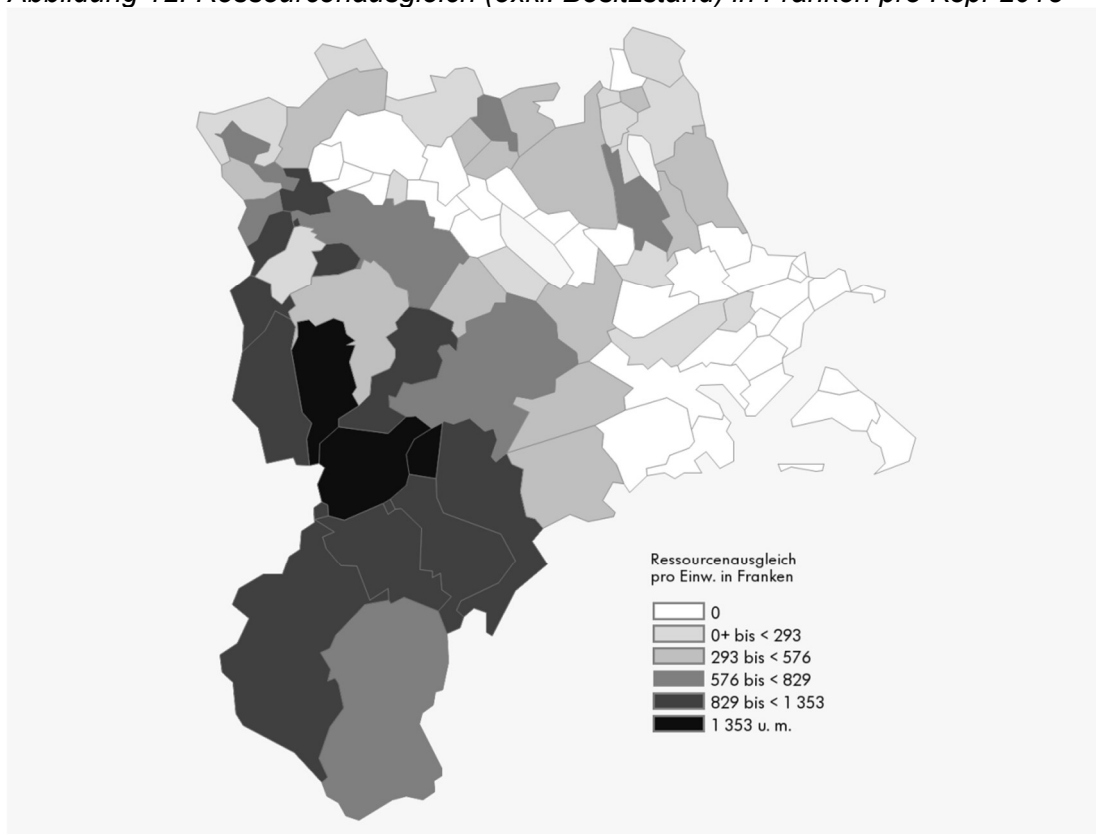
Bei der Einführung des Finanzausgleichs im Jahr 2003 wurde die Mindestausstattung abhängig von der Bevölkerungszahl der jeweiligen Gemeinde festgelegt. Bis und mit Finanzausgleich 2008 wurde Gemeinden mit einer Einwohnerschaft von weniger als 500 Personen eine Mindestausstattung von 95 Prozent des kantonalen Mittels garantiert. Die Mindestausstattung sank mit steigender Bevölkerungszahl nach einer abgestuften Skala bis auf 70 Prozent bei Gemeinden mit mehr als 7000 Personen. Ab 2009 wurde für Gemeinden mit weniger als 500 Personen eine Mindestausstattung von noch 92 Prozent garantiert, welche sich wiederum abgestuft reduzierte, jedoch nur noch bis 81 Prozent für Gemeinden mit einer Bevölkerung von mehr als 15000 Personen.

Seit der Gesetzesrevision per 1. Januar 2013 wird allen Gemeinden eine einheitliche Mindestausstattung von 86,4 Prozent garantiert. Zudem wurden die früheren Zuschläge für Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen (gemäss kantonalem Richtplan) abgeschafft. Dadurch wurde eine bessere Trennung des Ressourcenausgleichs vom Lastenausgleich erreicht.

Die Mindestausstattung hat regional unterschiedliche Auswirkungen. Die Pro-Kopf-Beiträge an die Empfängergemeinden steigen tendenziell mit zunehmender Distanz von den Zentren.

Am höchsten sind sie in der Napfregion (Abbildung 12). Regionale Muster werden in diesem Bericht ohne Besitzstände dargestellt, weil diese mittelfristig auslaufen werden.

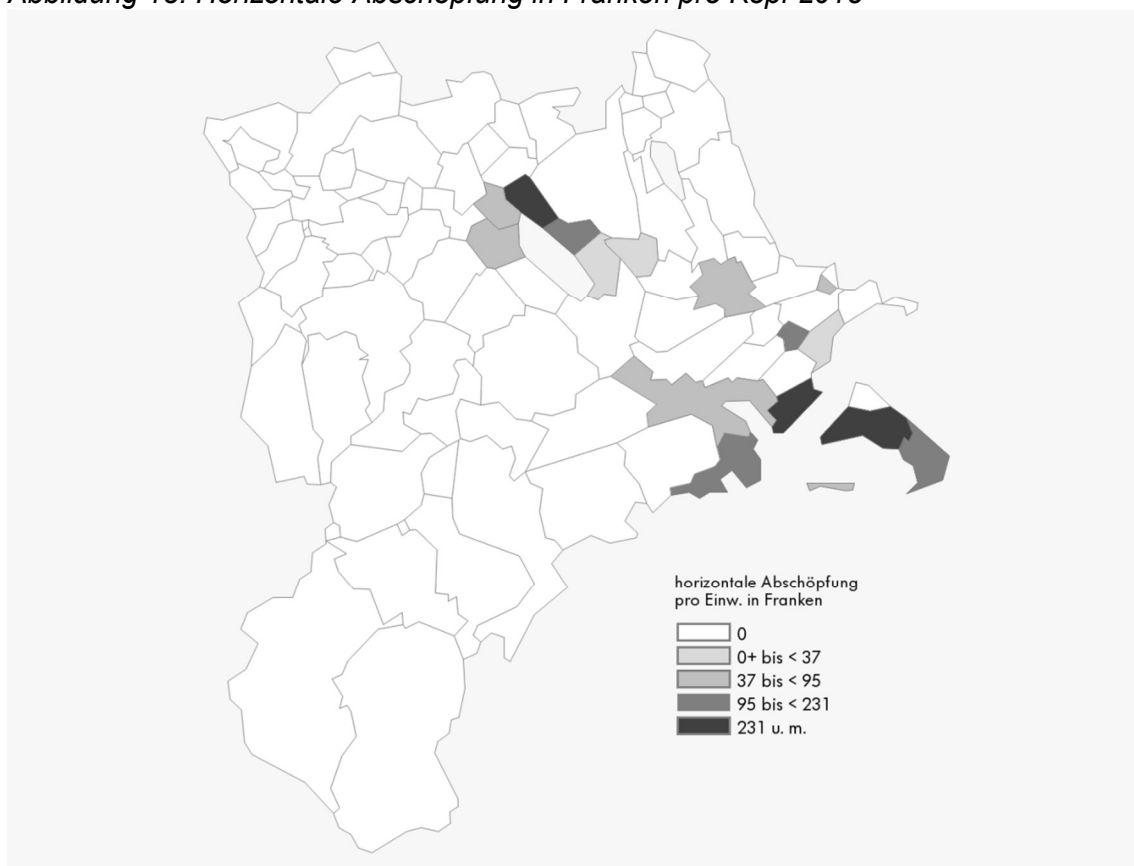
Abbildung 12: Ressourcenausgleich (exkl. Besitzstand) in Franken pro Kopf 2018



### 3.5 Horizontaler Finanzausgleich

Die Mindestausstattung des Finanzausgleichs wird durch den Kanton und die ressourcenstarken Gemeinden finanziert. Gemeinden mit einem Ressourcenindex über 100 Prozent, also über dem kantonalen Mittel, leisten einen Beitrag an den horizontalen Finanzausgleich. Die Abschöpfung der Mittel ist abhängig von der Zentralität gemäss kantonalem Richtplan. Die Abschöpfung ist einheitlich für alle Gemeinden, die derselben Zentralitätsstufe zugeordnet sind. Hauptsächlich Gemeinden an begehrten Wohnlagen am Vierwaldstätter- und Sem-pachersee sowie auf der Hauptachse in Richtung Zug/Zürich leisten Beiträge an den horizontalen Finanzausgleich (Abbildung 13).

Abbildung 13: Horizontale Abschöpfung in Franken pro Kopf 2018



Von 2003 bis 2008 wurden zwei Drittel der notwendigen Mittel durch den Kanton (vertikaler Finanzausgleich) und ein Drittel durch die Gemeinden (horizontaler Finanzausgleich) aufgebracht. 2008 wurde bei der Mehrheit der ressourcenstarken Gemeinden 32 Prozent der überdurchschnittlichen Ressourcen abgeschöpft (in Prozent des über dem kantonalen Mittelwert liegenden Ressourcenpotenzials pro Einwohnerin und Einwohner), beim Hauptzentrum Luzern 11 Prozent, bei den Regionalzentren (Sursee) 16 Prozent und bei den Sub- und Kleinzentren (Meggen, Root, Weggis) 21 Prozent. 2008 waren 17 Gemeinden von der horizontalen Abschöpfung betroffen. Insgesamt leisteten sie im Jahr 2008 einen Beitrag von 24,7 Millionen Franken. Luzern mit 10,5 Millionen Franken und Meggen mit 6,3 Millionen Franken finanzierten zusammen mit 68 Prozent den weitaus grössten Teil.

Seit der Gesetzesrevision per 1. Januar 2009 tragen die ressourcenstarken Gemeinden noch ein Viertel des Ressourcenausgleichs. Diese Änderung erfolgte im Zusammenhang mit der damaligen Halbierung des Infrastrukturlastenausgleichs. In der Folge reduzierte sich die Abschöpfung für das Hauptzentrum auf 9 Prozent, für die Regionalzentren (nur für Sursee von Bedeutung) auf 14 Prozent und für alle übrigen Gemeinden auf 17 Prozent der überdurchschnittlichen Ressourcen (die effektiven Prozentsätze weichen leicht ab, weil ein Korrekturfaktor dafür sorgt, dass der Gemeindeanteil insgesamt genau ein Viertel des Ressourcenausgleichs beträgt). Die Differenzierung zwischen Sub- und Kleinzentren und übrigen Gemeinden wurde per 2009 abgeschafft. Insgesamt wurden die ressourcenstarken Gemeinden um 5,8 Millionen Franken entlastet, der Kanton Luzern hingegen mit der gleichen Summe zusätzlich belastet. Gleichzeitig wurde der Infrastrukturlastenausgleich um 5,9 Millionen Franken reduziert, sodass die finanzielle Bilanz für den Kanton und die Gemeinden insgesamt praktisch unverändert blieb.

2018 wird der horizontale Finanzausgleich von 15 Gemeinden bestritten. Sie leisten einen Beitrag von insgesamt 21,7 Millionen Franken. Luzern mit 7,6 Millionen Franken und Meggen mit 6,7 Millionen Franken finanzierten zusammen den weitaus grössten Teil. Wird der Beitrag einer Gemeinde mit ihrem Ressourcenpotenzial verglichen, ergibt sich eine andere Reihenfolge (Tabelle 4): Meggen bezahlte 10,8 Prozent des Ressourcenpotenzials an den horizontalen Finanzausgleich, vor Weggis (6,8%) und Schenkon (6,5%). Der entsprechende Wert der Stadt Luzern liegt bei 2,2 Prozent, für Sursee bei 1,6 Prozent.

*Tabelle 4: Ressourcenpotential und horizontaler Finanzausgleich 2018, ausgewählte Gemeinden*

	Ressourcenpotential		Horizontaler Finanzausgleich	
	in Fr. pro Kopf *	Total in 1000 Fr. *	Total in 1000 Fr.	in % des Res- sour- cenpotenzials
Meggen	9'199	62'366	6'711	10,8
Weggis	5'491	23'525	1'602	6,8
Schenkon	5'316	14'509	941	6,5
Vitznau	4'629	5'838	291	5,0
Eich	4'543	7'708	367	4,8
Horw	4'505	62'034	2'893	4,7
Dierikon	3'970	5'763	176	3,1
Gisikon	3'737	4'267	94	2,2
Luzern	4'316	348'091	7'630	2,2
Sursee	3'663	33'982	536	1,6

Gebietsstand 2018

\* Mittel der Jahre 2013-2015 bei mittlerem Steuerfuss

Bei den übrigen fünf, nicht in der Liste aufgeführten Gemeinden, die einen Beitrag an den horizontalen Finanzausgleich leisteten, wurde weniger als 1,5 Prozent des Ressourcenpotenzials abgeschöpft.

### **3.5.1 Änderungsvorschlag zentralitätsunabhängige Abschöpfung**

Die Stadt Luzern und die Gemeinde Sursee haben nach aktueller Regelung im Verhältnis zu ihrem Ressourcenpotential geringere Beiträge als die übrigen Gemeinden zu leisten, um ihrer Zentralität gemäss kantonalem Richtplan Rechnung zu tragen. 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.

Im Vergleich zum nicht reduzierten Abschöpfungssatz der übrigen Gemeinden wird Luzern 2018 um 6,8 Millionen Franken und Sursee um gut 100'000 Franken entlastet. Seit dem Finanzausgleich 2014 hat sich die Entlastung sowohl für Luzern als auch für Sursee verringert, weil sich ihr Ressourcenindex und damit die Abschöpfung verringert hat. Es ist nicht sachlogisch, dass die Entschädigung für zentralörtliche Lasten abnimmt, wenn der Ressourcenindex sinkt.

Richtigerweise müssten diese Lasten über den Infrastrukturlastenausgleich entschädigt werden. Auf diesen Systemfehler haben wir bereits in den Wirkungsberichten 2009 und 2013 hingewiesen. Wir sind weiterhin der Meinung, dass diese Systemwidrigkeit zu korrigieren ist und die horizontale Abschöpfung einheitlich sein soll. Im Rahmen der Erarbeitung des Wirkungsberichtes wurden zu dieser Zielsetzung verschiedene Umsetzungsvarianten geprüft und verglichen.

Neu soll die horizontale Abschöpfung einheitlich bei 17% liegen. Durch die dadurch bewirkte höhere Abschöpfung der Zentren Luzern und Sursee fliessen gemäss Modellrechnung auf Basis des Finanzausgleichs 2018 7,56 Millionen Franken mehr in den Ressourcenausgleich. Dadurch erhöht sich der Gemeindeanteil am Ressourcenausgleich von einem Viertel auf einen Drittel, der Kantonsanteil reduziert sich entsprechend von drei Viertel auf zwei Drittel. Mit der Schlussfolgerung, dass Zentrumslasten ausschliesslich im Infrastrukturlastenausgleich abgegolten werden sollen, wird der Infrastrukturlastenausgleich durch denselben Betrag, um den der Kanton im Ressourcenausgleich entlastet wird (7,56 Mio. Fr.), aufgestockt (siehe Kap. 4.6.2). Luzern und Sursee profitieren von dieser Aufstockung am meisten. Die Mehrbelastung im Ressourcenausgleich wird durch die Aufstockung im Infrastrukturlastenausgleich ziemlich gut kompensiert.

### **3.6 Fazit Ressourcenausgleich**

Zwischen den Luzerner Gemeinden bestehen vor Finanzausgleich beträchtliche Unterschiede beim Ertrag pro Einwohner und Einwohnerin. 2015 hatte die ertragschwächste Gemeinde 1'482 Franken pro Kopf zur Verfügung. Die ertragsstärkste Gemeinde vereinnahmte mit 5'761 Franken fast viermal mehr. Ohne Ressourcenausgleich müssten viele Gemeinden deutlich höhere Steuerfüsse festsetzen. Mit dem Ressourcenausgleich wird den Gemeinden eine einheitliche Mindestausstattung an nicht zweckgebundenen Finanzmitteln gewährt, welche 86,4 Prozent des kantonalen Mittels des Ressourcenpotenzials pro Einwohner und Einwohnerin beträgt. Die Analysen zeigen, dass dadurch die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden verringert, ihre Autonomie gefördert und die Unterschiede zwischen den Steuerfüssen der Gemeinden verringert werden.

Als Systemfehler ist die uneinheitliche Abschöpfung der Zentrumsgemeinden zu deklarieren, weil damit im Ressourcenausgleich Lastenunterschiede ausgeglichen werden.

Wir vertreten daher die Ansicht, dass der Ressourcenausgleich grundsätzlich funktioniert und die gewünschte Wirkung erzielt. Als Verbesserung schlagen wir vor, die Abschöpfung der ressourcenstarken Gemeinden unabhängig von der Zentrumsfunktion zu definieren, dies in Kombination mit einer Berücksichtigung der bisher im Ressourcenausgleich abgegoltene Lasten im Infrastrukturlastenausgleich. Weiter schlagen wir kleinere Bereinigungen bei der Bemessungsgrundlage vor, welche die Regalien, die Liegenschaftssteuer und die Quellensteuer betreffen.

## **4 Lastenausgleich**

### **4.1 Ausgleichswirkung Lastenausgleich**

Mit dem Lastenausgleich sollen, strikt getrennt vom Ressourcenausgleich, strukturell bedingte, übermässige und von den Gemeinden weitgehend nicht beeinflussbare (exogene) Lasten abgegolt werden.

Die Dotierung des Lastenausgleichs wird jährlich der Teuerung angepasst. Seit der letzten Gesetzesrevision 2013, als die Gesamtdotierung um 4 Millionen Franken erhöht worden war, hat sich der Landesindex der Konsumentenpreise mehrheitlich negativ entwickelt. Der Lastenausgleich hat dadurch insgesamt von 69,31 auf 67,86 Millionen Franken abgenommen. Das Verhältnis zwischen dem Lastenausgleich und dem Ressourcenausgleich, das nach § 11 FAG zwischen 70 und 100 Prozent liegen muss, verringerte sich durch die Abnahme des Lastenausgleichs bei gleichzeitiger Zunahme des Ressourcenausgleichs von 86,4 auf 78,1 Prozent. Eine Gefahr, dass die untere Grenze der Bandbreite erreicht wird, besteht nicht unmittelbar, weil die auslaufenden Besitzstände im Ressourcenausgleich eine entgegengesetzte Wirkung haben.

An der Dotierung der einzelnen Gefässe des Lastenausgleichs wurden seit der Einführung des Finanzausgleichs im Jahr 2003 drei Anpassungen vorgenommen. Im Jahr 2004 wurde der topografische Lastenausgleich zur Unterstützung topografisch benachteiligter Gemeinden um 3 Millionen Franken erhöht. 2009 wurde der Infrastrukturlastenausgleich um 6 Millionen Franken reduziert: Der Indikator Wegpendler entfiel, da diese Verkehrsströme für die Wohnsitzgemeinden, wenn überhaupt, nur geringe Lasten bewirken und die Steuern am Wohn- und nicht am Arbeitsplatz anfallen. 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 steigenden Kosten der Pflegefinanzierung abfedern zu können. Alle Dotierungen der Lastenausgleichsgefässe wurden zudem laufend der Entwicklung der Teuerung angepasst. Tabelle 5 zeigt, wie sich der Lastenausgleich (inkl. Besitzstand) seit 2003 entwickelt hat.

*Tabelle 5: Dotierung des Lastenausgleichs in Millionen Franken seit 2003*

	Topografi- scher Las- tenausgleich	Bildungs- lastenaus- gleich	Sozial- lastenaus- gleich	Infrastruktur- lastenaus- gleich	Total
2003	18,36	22,44	11,60	11,60	64,00
2004	21,36	22,44	11,60	11,60	67,00
2005	21,47	22,55	11,66	11,66	67,34
2006	21,79	22,89	11,84	11,84	68,36
2007	22,01	23,12	11,96	11,96	69,05
2008	22,12	23,24	12,02	12,02	69,40
2009	22,52	23,66	12,24	6,12	64,54
2010	22,86	24,02	12,42	6,21	65,51
2011	22,86	24,02	12,42	6,21	65,51
2012	22,91	24,07	12,44	6,22	65,64
2013	20,79	23,95	18,38	6,19	69,31
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

Im Finanzausgleich 2018 profitieren 73 Gemeinden vom Lastenausgleich, die durch topografische oder soziodemografische Faktoren übermässig belastet sind. Ausschlaggebend sind dabei nicht die tatsächlichen Aufwendungen in einem Aufgabengebiet, sondern von den Gemeinden nicht beeinflussbare Lastenindikatoren. Dadurch werden Fehlanreize vermieden. Nur zehn Gemeinden erhalten keinen Lastenausgleich.

Abbildung 14 zeigt den bereinigten Pro-Kopf-Aufwand vor Finanzausgleich aller Luzerner Gemeinden seit 2007. Die Grafik zeigt erstens, dass der bereinigte Aufwand im Jahresvergleich starken Schwankungen von mehreren 100 Franken unterliegen kann, dass das Kantonsmittel aber seit 2007 im Grossen und Ganzen stabil geblieben ist. Zweitens zeigt es, 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 offenbar nicht gegeben ist, sondern sich innerhalb weniger Jahre stark verändern kann: Beispiele sind Dierikon, 2010 noch mit unterdurchschnittlichem Aufwand und 2015 an fünfthöchster Stelle, sowie Zell, das 2012 und 2015 den tiefsten Aufwand auswies, 2007 aber noch dem oberen Mittelfeld angehörte.

*Abbildung 14: Bereinigter Aufwand pro Kopf vor Finanzausgleich seit 2007*

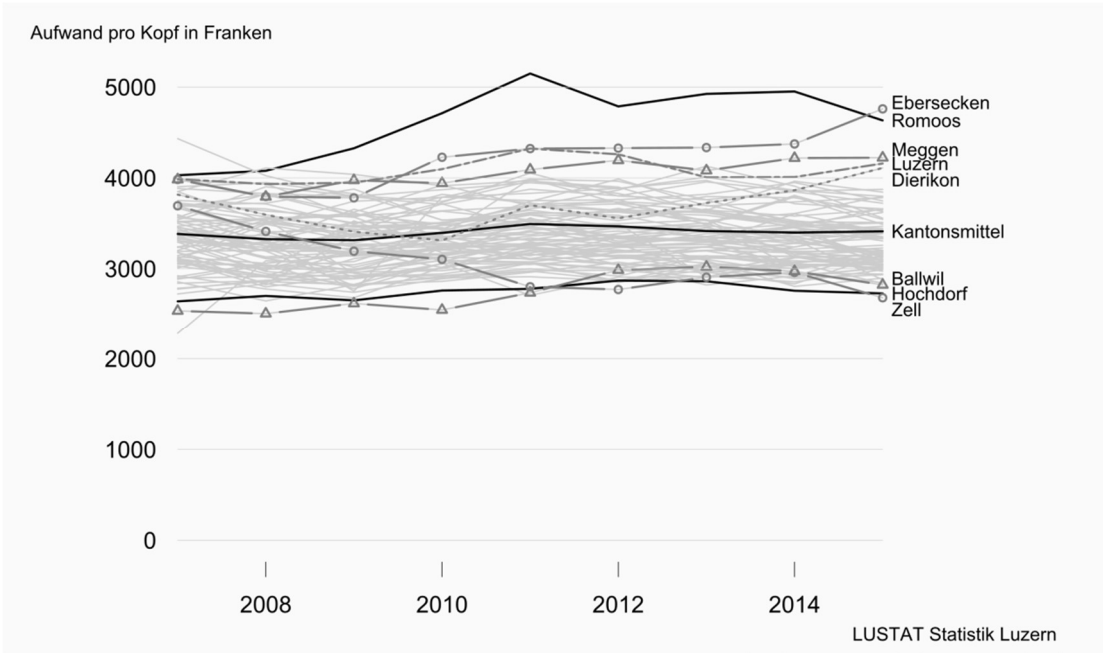
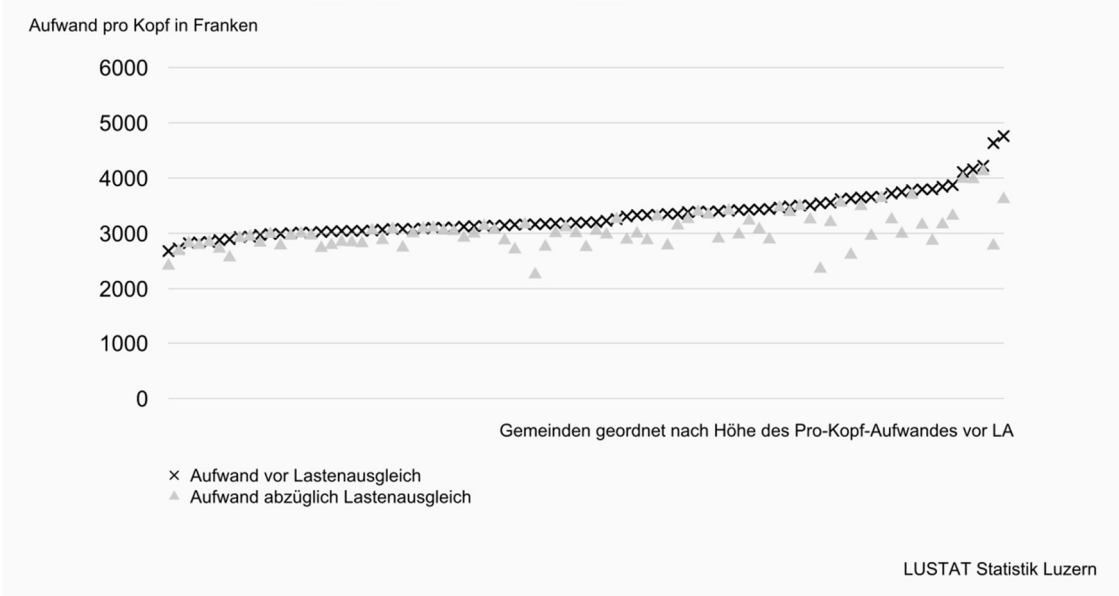


Abbildung 15 zeigt die Gemeinden geordnet nach dem bereinigten Pro-Kopf-Aufwand vor und nach Lastenausgleich für das Rechnungsjahr 2015. Die Zahlen im Detail finden sich in Anhang 2. Damit der Aufwand der Gemeinden untereinander verglichen werden kann, wurde er bereinigt (vgl. Anhang 1). Der bereinigte Aufwand pro Kopf lag zwischen 2681 und 4760 Franken vor Lastenausgleich und zwischen 2257 und 4121 Franken nach Lastenausgleich. Der Lastenausgleich wirkt insgesamt ausgleichend: Nicht nur der Unterschied zwischen den Extremwerten verringert sich (2015 um gut 200 Franken, 2014 und 2013 gar um über 400 Franken pro Kopf), sondern ganz allgemein ist die Entlastungswirkung in Gemeinden mit überdurchschnittlich hohen Aufwendungen in der Tendenz stärker als in Gemeinden mit tieferem Aufwand pro Kopf.

Abbildung 15: Bereinigter Aufwand pro Kopf vor und nach Lastenausgleich 2015



Die Ausgleichswirkung ist jedoch 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.



## 4.2 Dotierung der Lastenausgleichsgefässe

Die finanzielle Bestückung der einzelnen Lastenausgleichsgefässe war bei Einführung des neuen Finanzausgleichs im Jahr 2003 das Resultat der Betrachtung des Gesamtsystems des Finanzausgleichs und seiner Auswirkungen auf die Gemeinden. Es mussten zudem Kompromisse geschlossen werden, um die politische Akzeptanz des Reformwerks zu sichern. Spezielle Grundlagen für die finanzielle Bestückung der einzelnen Lastenausgleichsgefässe wurden nicht erarbeitet.

Es gibt grundsätzlich zwei Konzepte für die Dotierung der Gefässe:

1. Das Umverteilungsziel und das Umverteilungsvolumen eines Finanzausgleichssystems sind Gegenstand der politischen Entscheidung im Rahmen des finanzpolitischen Handlungsspielraums. Die Wahl und die Dotierung der Lastenausgleichsgefässe sind Ausdruck der politischen Gewichtung.
2. Die Wahl und die Dotierung der Lastenausgleichsgefässe richten sich nach den tatsächlich feststellbaren Kosten und nach deren Verhältnis zueinander.

Im Kanton Luzern wurde bisher eher das Konzept 1 verfolgt. Untersuchungen zur Dotierung der Lastenausgleichsgefässe anhand einer statistischen Analyse im Rahmen der Wirkungsberichte 2009 und 2013, also gemäss Konzept 2, legen eine markant höhere Gewichtung des Infrastrukturlastenausgleichs nahe.

In den letzten Jahren gab es in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden eine grosse Veränderung: Die Gemeinden sind verantwortlich für die Pflegefinanzierung, der Kanton für die Spitalfinanzierung. Im Lastenausgleich wurde der höheren Belastung der Gemeinden Rechnung getragen. Auf 2013 wurde der Soziallastenausgleich um sechs Millionen Franken höher dotiert. Zwei Millionen Franken wurden vom topographischen Lastenausgleich umdotiert, um vier Millionen Franken wurde der Soziallastenausgleich mit zusätzlichen kantonalen Mitteln aufgestockt.

Als Massnahme des KP17 wird der Finanzierungsschlüssel bei den Ergänzungsleistungen (EL) in den Jahren 2018/19 angepasst: Die Gemeinden tragen 100% der Kosten der EL zu AHV. Diese Veränderung verursacht aber keine höheren überdurchschnittlichen Lasten bei den Gemeinden, weil die EL pro Kopf verteilt wird.

Ansonsten gab es in den letzten Jahren keine nennenswerten Veränderungen in der Aufgabenteilung und somit keinen Anlass, die bisherige Dotierung anzupassen.

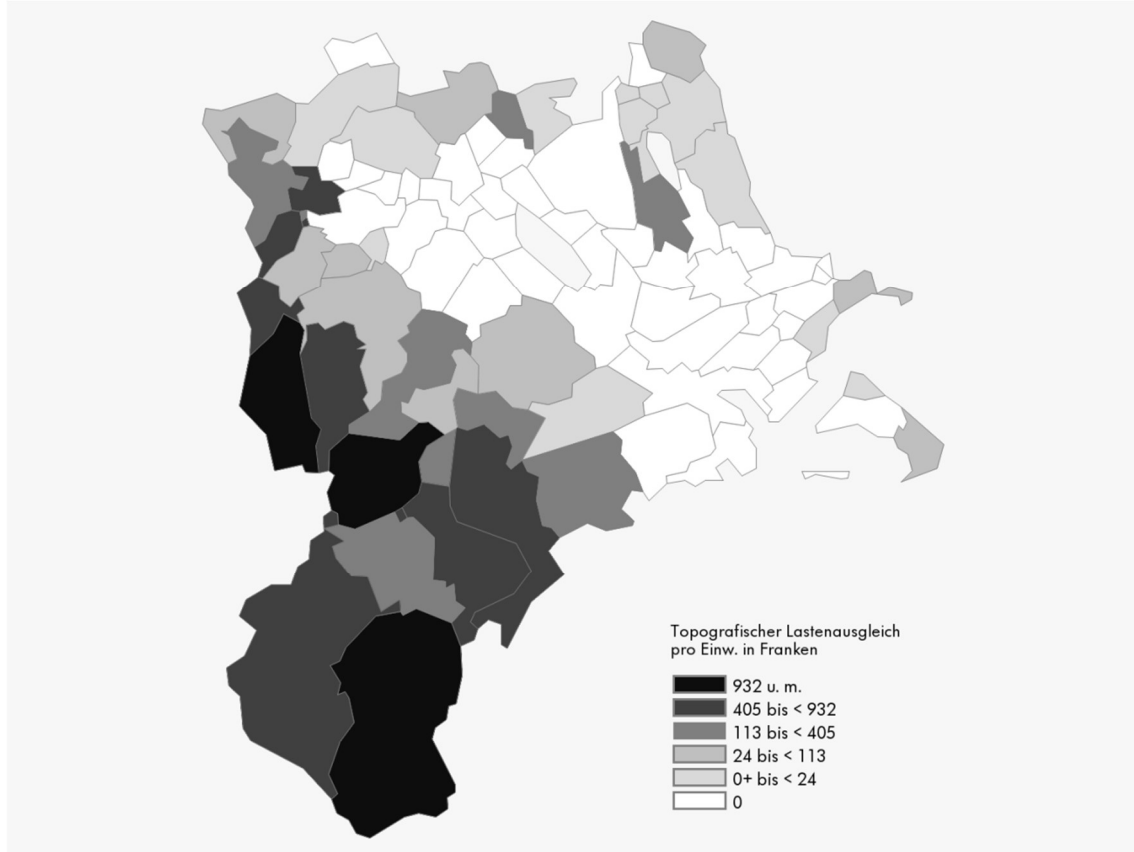
Die Diskussion unter den verschiedenen Anspruchsgruppen zeigte, dass man unter Berücksichtigung der politischen Machbarkeit mit der bestehenden Gewichtung und Dotierung der Lastenausgleichsgefässe insgesamt zufrieden ist. Das heisst, die Gewichtung und Dotierung der Lastenausgleichsgefässe soll wie bisher fortgeführt werden, mit Ausnahme der Aufstockung des Infrastrukturlastenausgleichs in Kombination mit der zentrumsunabhängigen Abschöpfung im Ressourcenausgleich (siehe Kap. 4.6.2 und 3.5.1).

## 4.3 Topografischer Lastenausgleich

Im topografischen Lastenausgleich wird Gemeinden eine finanzielle Entlastung gewährt, denen durch schwieriges Gelände und weite Flächen überdurchschnittliche Kosten entstehen. Die zur Verfügung stehenden Mittel werden zu 50 Prozent für die landwirtschaftlich genutzte Fläche, gewichtet nach Hügel- und Bergzonen, zu 40 Prozent für die gewichtete Länge von Güter- und Gemeindestrassen und zu 10 Prozent für die Länge der Fliessgewässer (ohne Seen) ausgerichtet. Die Indikatoren werden jeweils zur Bevölkerungszahl ins Verhältnis gesetzt (§ 5 FAV). Gestützt auf den Wirkungsbericht 2009 wurden zwei Indikatoren verändert (in Kraft seit Finanzausgleich 2013).

Der topografische Lastenausgleich konzentriert sich stark auf den Südwesten des Kantons, das Entlebuch und das Hinterland (siehe Abbildung 16). Mit dem Auslaufen von Besitzständen in einigen fusionierten Gemeinden im Seetal und Michelsamt wird sich dieses geografische Muster in den kommenden Jahren noch verstärken.

Abbildung 16: Topografischer Lastenausgleich (exkl. Besitzstand) pro Kopf in Franken 2018

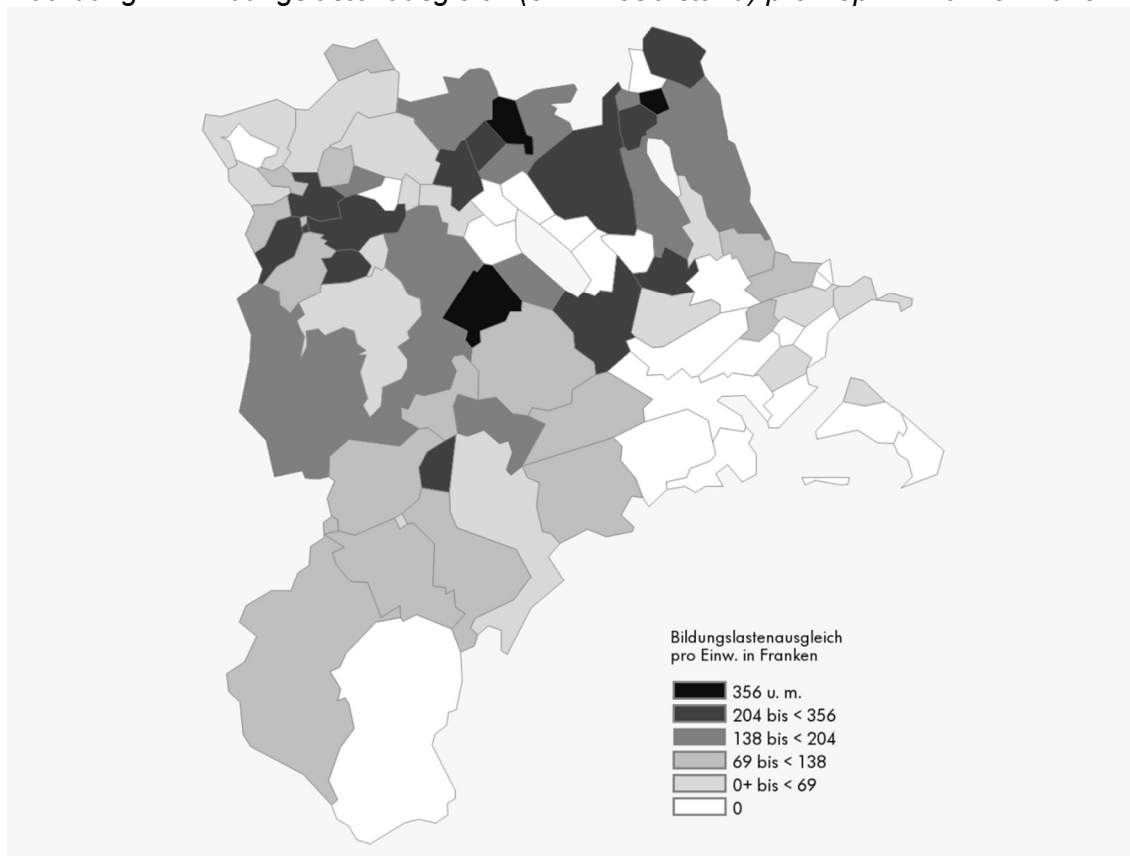


Eine Analyse der Kosten in den Gemeinden im Rahmen des Wirkungsberichts 2013 hat gezeigt, dass die im topografischen Lastenausgleich angewendeten Indikatoren mit den überdurchschnittlichen Kosten der Gemeinden gut korrespondierten und dass die Indikatoren sinnvoll definiert sind. Im Vergleich zu den anderen Gefässen des Lastenausgleichs ist der topographische Lastenausgleich, gemessen an den feststellbaren überdurchschnittlichen Lasten der Gemeinden, am höchsten dotiert.

#### 4.4 Bildungslastenausgleich

Mit dem Bildungslastenausgleich werden Lasten teilweise abgegolten, die durch eine sogenannte «überdurchschnittliche Schülerintensität» entstehen. Speziell in der Stadt Luzern, aber auch in allen anderen Gemeinden mit einer Bevölkerung von mehr als 10'000 Personen (Emmen, Kriens, Horw und Ebikon) führt die demografische Struktur dazu, dass die Schülerintensität vergleichsweise gering ist. In diesen fünf Gemeinden leben über 40 Prozent der Luzernerinnen und Luzerner. Dies hat zur Folge, dass fast alle übrigen Gemeinden des Kantons eine überdurchschnittliche Schülerintensität aufweisen. Eine für eine Landgemeinde normale Schülerdichte ist, über den ganzen Kanton betrachtet, deutlich überdurchschnittlich. Dadurch wird der Bildungslastenausgleich sehr breit gestreut: 60 von 83 Gemeinden erhalten 2018 Beiträge.

Abbildung 17: Bildungslastenausgleich (exkl. Besitzstand) pro Kopf in Franken 2018



Die Verknüpfung des Bildungslastenausgleichs mit den Ressourcen einer Gemeinde ist störend. Wir schlagen deshalb vor, diese Verknüpfung aufzulösen. Siehe dazu nachfolgendes Kapitel.

#### 4.4.1 Änderungsvorschlag: Entkoppelung Bildungslastenausgleich vom Ressourcenausgleich

Für die Berechnung der Ausgleichszahlungen wird neben der Schülerintensität auch der Ressourcenindex verwendet (§ 6 FAV). Gemeinden mit einem Ressourcenindex über 100 Prozent – d.h. ihr Ressourcenpotenzial pro Kopf liegt über dem kantonalen Mittel – haben keinen Anspruch auf Bildungslastenausgleich, auch wenn sie überdurchschnittlich hohe Schülerzahlen aufweisen (2018: 6 Gemeinden). Gemeinden mit einem Ressourcenindex zwischen 90 und 100 Prozent erhalten einen linear reduzierten Beitrag (2018: 9 Gemeinden). Bereits im Rahmen der Wirkungsberichte 2005, 2009 und 2013 wurde festgehalten, dass die Koppelung der Anspruchsberechtigung an den Ressourcenindex systemfremd ist, da Ressourcen und Lasten vermischt werden, und daher abgeschafft werden sollte. Mit der heutigen Ausgestaltung des Bildungslastenausgleichs werden die überdurchschnittlichen Kosten der ressourcenschwachen Gemeinden überproportional ausgeglichen. Wir schlagen auch mit dem vorliegenden Wirkungsbericht vor, den Bildungslastenausgleich vom Ressourcenindex zu entkoppeln.

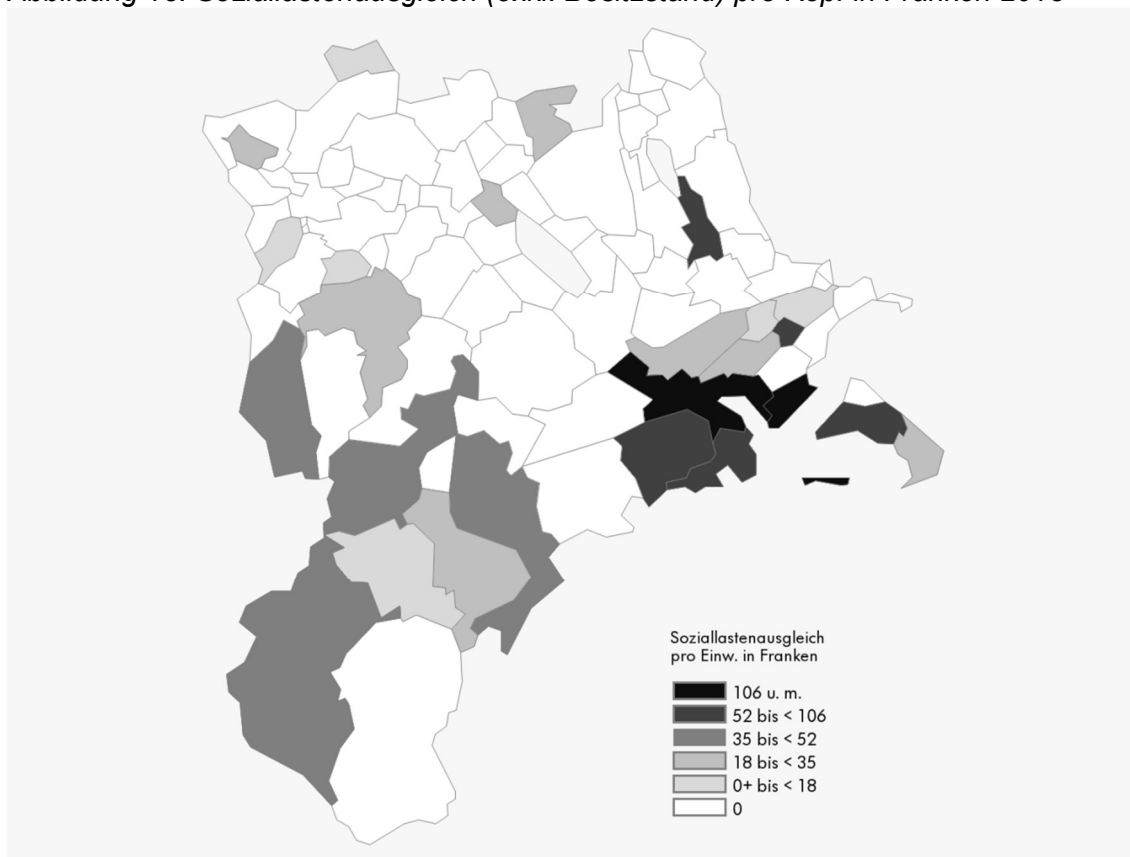
Systemgegeben treffen die negativen Kostenfolgen ausnahmslos die ressourcenschwächeren Gemeinden, die ressourcenstärkeren Gemeinden gewinnen. Bei einer Umsetzung ist die Anpassung deswegen eventuell in zwei Schritten vorzusehen.

#### 4.5 Soziallastenausgleich

Mit dem Soziallastenausgleich werden höhere Lasten aus der Bevölkerungszusammensetzung teilweise abgegolten. Seit 2013 bilden die Indikatoren «Anteil Hochbetagte (Personen über 80 Jahre)» und «Anteil der Wohnbevölkerung, die durch Sozialhilfe unterstützt wird» die Grundlage für die Berechnungen (§ 7 FAV). Die Beiträge, die aufgrund des letzteren Indikators ausgeschüttet werden, gehen fast ausschliesslich an Gemeinden in der Agglomeration Luzern, wo proportional die meisten der durch Sozialhilfe unterstützten Personen leben. Beim

Indikator «Anteil Hochbetagte» werden die Mittel etwas breiter gestreut, speziell auch in Richtung Entlebuch und Hinterland (Abbildung 18). Die für den Wirkungsbericht 2013 in Bezug zum Soziallastenausgleich ermittelten Kosten zeigten eine hohe Übereinstimmung mit den angewandten Indikatoren.

Abbildung 18: Soziallastenausgleich (exkl. Besitzstand) pro Kopf in Franken 2018



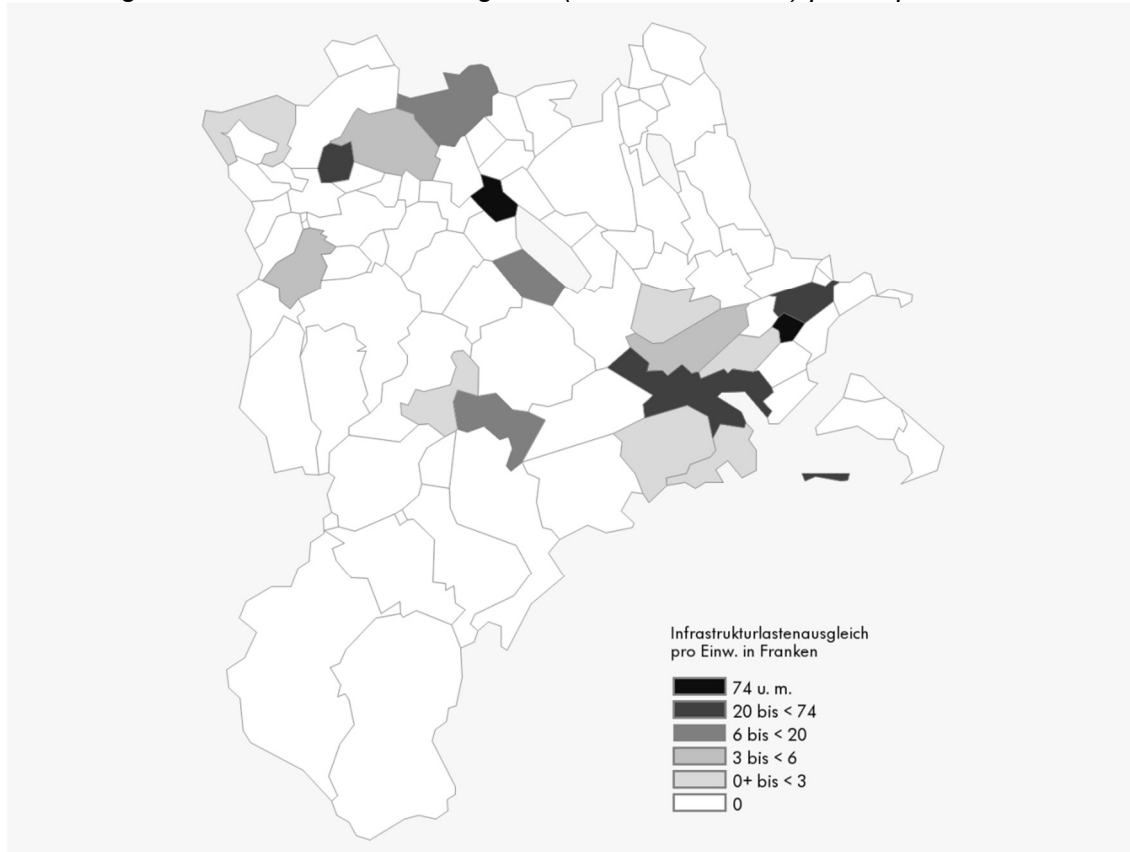
Weil die heute im Soziallastenausgleich verwendeten Indikatoren inhaltlich überzeugen und einfach, transparent und effizient sind, vertreten wir die Meinung, dass am Soziallastenausgleich bis auf Weiteres keine Änderungen vorgenommen werden sollen.

#### 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 75%) und Bebauungsdichte (Gewicht 25%) herangezogen (§ 8 FAV).

Die Leistungen des Infrastrukturlastenausgleichs sind auf eine relativ kleine Zahl von Gemeinden konzentriert, wie Abbildung 19 zeigt. Die Zahl der Bezügergemeinden wird sich in den kommenden Jahren noch weiter verringern, weil 7 Gemeinden ausschliesslich aufgrund der Besitzstandswahrung noch Beiträge aus dem Infrastrukturlastenausgleich erhalten. Der Grossteil der Mittel wird an die Stadt Luzern ausgeschüttet, gefolgt von Sursee, das pro Kopf die höchsten Beiträge bezieht.

Abbildung 19: Infrastrukturlastenausgleich (exkl. Besitzstand) pro Kopf in Franken 2018



Bis 2012 dienten auch die Zupendlerströme als Indikator. Da aber die früher mit der eidgenössischen Volkszählung alle zehn Jahre erfassten Pendlerdaten nicht mehr im nötigen Detaillierungsgrad zur Verfügung stehen, wurde dieser Indikator per 1. Januar 2013 durch den Indikator Bebauungsdichte ersetzt. Die Analyse der effektiven überdurchschnittlichen Kosten in den Gemeinden zeigte im Wirkungsbericht 2013, dass speziell in der Stadt Luzern hohe Kosten in den Bereichen Sicherheit, Kultur (grosse Kulturinstitutionen), Gemeindestrassen und Regionalverkehr anfallen. In den an die Stadt Luzern angrenzenden Gemeinden und in Sursee sind es überdurchschnittliche Kosten für Gemeindestrassen und Regionalverkehr, Sport- und Parkanlagen.

Untersuchungen im letzten Wirkungsbericht legen eine neue Gewichtung der Indikatoren nahe. Ausserdem sollen bisher im Ressourcenausgleich abgegoltene Zentrumslasten im Infrastrukturlastenausgleich abgegolt werden. Mehr zu den beiden Änderungsvorschlägen ist in den nachfolgenden beiden Kapiteln zu finden.

#### 4.6.1 Änderungsvorschlag: neue Gewichtung Indikatoren Bebauungsdichte und Arbeitsplatzdichte

Zentrumslasten sind besonders in Gemeinden von Bedeutung, die durch eine hohe Bebauungsdichte charakterisiert sind. Gemeinden, die zwar eine hohe Arbeitsplatzdichte aufweisen, jedoch keine hohe Bebauungsdichte, erhalten nach geltendem Recht zwar Infrastrukturlastenausgleich, weisen aber keine überdurchschnittlichen Kosten im Infrastrukturbereich auf. Da sich der im Finanzausgleich 2013 erstmals angewendete Indikator Bebauungsdichte bewährt hat und er die überdurchschnittlichen Lasten gut abbildet, soll sein Gewicht verstärkt werden. Die zentrale Rolle der Arbeitsplatzdichte als Indikator mit dem bisher höheren Gewicht lässt sich aus den vorliegenden Resultaten dagegen nicht begründen. Dessen Gewicht soll verringert werden. Wir schlagen vor, den Indikator Bebauungsdichte neu mit 70 Prozent (heute 25%) und den Indikator Arbeitsplatzdichte mit 30 Prozent (heute 75%) zu berücksichtigen.

#### **4.6.2 Änderungsvorschlag: Aufstockung des Infrastrukturlastenausgleichs**

In Kapitel 3.5 zum horizontalen Finanzausgleich wird festgehalten, dass der Luzerner Finanzausgleich systemwidrig die horizontale Abschöpfung und den Lastenausgleich vermengt. Die Entlastung für zentralörtliche Lasten, welche die Stadt Luzern und Sursee heute durch die verminderte Abschöpfung im horizontalen Finanzausgleich erfahren, ist richtigerweise dem Infrastrukturlastenausgleich zuzuordnen und sollte in diesem Rahmen gewährt werden.

Neu soll die horizontale Abschöpfung einheitlich bei 17% liegen. Durch die höhere Abschöpfung der Zentren Luzern und Sursee fliessen gemäss Modellrechnung auf Basis des Finanzausgleichs 2018 7,56 Millionen Franken mehr in den Ressourcenausgleich. Dadurch erhöht sich der Gemeindeanteil am Ressourcenausgleich von einem Viertel auf ein Drittel, der Kantonsanteil reduziert sich entsprechend von drei Viertel auf zwei Drittel. Mit der Schlussfolgerung, dass Zentrumslasten ausschliesslich im Infrastrukturlastenausgleich abgegolten werden sollen, wird der Infrastrukturlastenausgleich durch denselben Betrag, um den der Kanton im Ressourcenausgleich entlastet wird (7,56 Mio. Fr.), aufgestockt (siehe Kap. 3.5.1). Luzern und Sursee profitieren von dieser Aufstockung am meisten. Die Mehrbelastung im Ressourcenausgleich wird durch die Aufstockung im Infrastrukturlastenausgleich ziemlich gut kompensiert.

#### **4.7 Fazit Lastenausgleich**

Aus den Analysen geht hervor, dass der Lastenausgleich die erwünschte Ausgleichswirkung zeitigt. In zwei Lastenausgleichsgefässen sehen wir jedoch Handlungsbedarf:

- Beim Bildungslastenausgleich soll die Koppelung mit den Ressourcen einer Gemeinde aufgehoben werden.
- Beim Infrastrukturlastenausgleich sind die beiden Indikatoren neu zu gewichten. Ausserdem ist der Infrastrukturlastenausgleich in Kombination mit der Massnahme der zentrumsunabhängigen Abschöpfung höher zu dotieren.

#### **5 Finanzausgleich: Nettozahler, Nettobezüger**

Im Finanzausgleichsjahr 2018 sind zwölf Gemeinden (14%) Nettozahler. Zwei Gemeinden (2%) sind weder Zahler noch Bezüger und 69 Gemeinden (83%) sind Nettoempfänger. Diese Verhältnisse waren in den letzten Jahren relativ stabil.

#### **6 Besondere Beiträge und Besitzstandregelung**

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

- Sonderbeiträge an einzelne Gemeinden
- Beiträge an Gemeindefusionen
- Beiträge für die Zusammenarbeit von Gemeinden.

Der Fonds wurde in den Jahren 2003 bis 2008 jährlich mit einem Betrag von 7 Millionen Franken geäufnet. Gemäss Dekret über Einlagen in den Fonds für Sonderbeiträge vom 10. September 2007 wurde in den Jahren 2009 bis 2014 jährlich ein Betrag von 4 Millionen Franken in den Fonds eingelegt (total 24 Millionen Franken). Mit Dekret vom 18. Juni 2012 wurde mit Wirkung ab 1. Januar 2013 ein weiterer Sonderkredit von 20 Millionen Franken zur Äufnung des Fonds bewilligt. Ende 2012 waren die Mittel im Fonds bis auf 0,3 Millionen Franken aufgebraucht, beziehungsweise verbindlich zugesichert. Um zulasten der Jahresrechnung 2012 noch Beiträge zuzusichern (Sonderbeiträge an Menznau und Wolhusen), hat Ihr Rat in der Dezembersession 2012 einer Einlage in der Höhe von 2,5 Millionen Franken zugestimmt. Für die Sonderbeiträge an Altwis, Hasle, Menznau und Wolhusen, die 2014 gesprochen wurden, war 2014 ein Nachtragskredit in der Höhe von 1,1 Millionen Franken notwendig. Per Ende 2016 befanden sich noch 16,3 Millionen Franken im Fonds.

Die Auszahlung von Beiträgen an Gemeindefusionen kann einmalig oder verteilt auf maximal vier Jahre erfolgen. Letzteres war etwa der Fall bei den Beiträgen an die Fusionen per 1. Januar 2013. In der Erfolgsrechnung 2013 des Kantons Luzern waren 21,8 Millionen Franken für die beschlossenen Fusionen Escholzmatt-Marbach, Schötz-Ohmstal, Beromünster-Neudorf und Rickenbach-Pfeffikon enthalten. Mit Ausnahme des Beitrags für Escholzmatt-Marbach wurden die Beiträge gestaffelt ausbezahlt. Damit belastete der Geldabfluss die Schuldenbremse gleichmässiger.

## **6.1 Sonderbeiträge an einzelne Gemeinden**

Unser Rat kann Sonderbeiträge für die gezielte Entschuldung vorsehen, wenn eine Gemeinde unverschuldet in eine finanzielle Notlage geraten ist oder für Sondermassnahmen. 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).

Als "tragbar" galt bis 2014 ein Steuerfuss von 2,4 Einheiten. Mit Beschluss Nr. 208 vom 21. Februar 2014 wurde vom Regierungsrat – unter Berücksichtigung der steuerlichen Entlastung der Luzerner Bevölkerung durch die Steuergesetzrevisionen 2005, 2008 und 2011 – der tragbare Steuerfuss auf 2,6 Einheiten angehoben. Infolge dieses Beschlusses wurden die Sonderbeiträge für die Gemeinden Altwis, Hasle, Menznau und Wolhusen, welche 2014 gesprochen wurden, mit der Auflage versehen, den Steuerfuss auf 2,6 Einheiten zu erhöhen. Diese Auflage wurde von allen Gemeinden erfüllt. Da die Auszahlung der Beiträge über drei Jahre verteilt erfolgen sollte (Ausnahme Wolhusen, wo der Beitrag in einer Tranche ausbezahlt wurde), wurde sie an die Auflage geknüpft, dass der Steuerfuss in allen drei Jahren bei 2,6 Einheiten zu belassen sei. Altwis und Menznau haben diese erfüllt und somit den ganzen Sonderbeitrag erhalten. Hasle hat den Steuerfuss nach einem Jahr wieder auf 2,4 Einheiten gesenkt und dadurch nur die erste Tranche von 350'000 Franken beansprucht.

Tabelle 6 zeigt, welche Sonderbeiträge seit Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs im Jahr 2003 aus dem Fonds ausbezahlt wurden.

*Tabelle 6: Sonderbeiträge an einzelne Gemeinden*

Gemeinde	Jahr der Auszahlung	Sonderbeitrag in Mio. Fr.
Pfaffnau	2004	3,5
Flühli	2005	3,0
Grossdietwil	2005	3,0
Luthern	2008	3,0
Pfeffikon	2010	2,0
Menznau	2011, 2012	4,0
Wolhusen	2012	1,0
Altwis	2014, 2015, 2016	0,79
Hasle	2014	0,35 <sup>2</sup>
Menznau	2014, 2015, 2016	2,1 <sup>3</sup>
Wolhusen	2014	0,7 <sup>4</sup>
<b>Total</b>		<b>23,44</b>

Pfeffikon hat per 1. Januar 2013 mit Rickenbach fusioniert; die Wirkung des Sonderbeitrags lässt sich nicht isoliert erfassen. Bei allen anderen Gemeinden ging die Nettoschuld pro Einwohner seit der Auszahlung der Sonderbeiträge zurück; am stärksten in Flühli. Bilanzfehlbeiträge wurden in den meisten Gemeinden im Auszahlungsjahr oder spätestens ein Jahr danach abgebaut. In zwei Fällen – Menznau und Wolhusen – stieg der Bilanzfehlbetrag nach dem Sonderbeitrag weiter an. 2014 stellten beide Gemeinden erneut ein Gesuch um einen Sonderbeitrag. Diesem wurde – mit der erwähnten Auflage einer Erhöhung des Steuerfusses auf 2,6 Einheiten – entsprochen. In Wolhusen hat nebst dem Sonderbeitrag aber auch das 2014 gutgeheissene Gesuch um Aufwertung des Finanzvermögens zur Verbesserung der finanziellen Situation beigetragen. Der Effekt von Sonderbeitrag und Aufwertung lässt sich nicht separat ermitteln.

Einzelne Finanzkennzahlen zu den Gemeinden, die Sonderbeiträge erhalten haben, sind in Anhang 2, Tabelle A2-3, ersichtlich.

## 6.2 Beiträge an die Zusammenarbeit von Gemeinden

Mit der Revision des Finanzausgleichsgesetzes per 1. Januar 2013 wurde nebst den Pro-Kopf-Beiträgen für Gemeindefusionen (siehe Kap. 6.3) auch die Möglichkeit geschaffen, 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. Dort werden auch die Kriterien für die Bemessung der Beiträge genannt.

Diese Beiträge verstehen sich als Ergänzung zur neuen Regionalpolitik und zu den Tätigkeiten der regionalen Entwicklungsträger, welche als Handlungsschwerpunkt der Gemeindezu-

<sup>2</sup> Total wurden 650'000 Franken gesprochen, davon aber nur 350'000 Franken ausbezahlt. Da der Steuerfuss per 2016 wieder auf 2,4 Einheiten gesenkt wurde, wurden die zweite und dritte Tranche nicht ausbezahlt.

<sup>3</sup> Total 2,5 Millionen Franken, davon wurden die 2,1 Millionen Franken ausbezahlt welche an die Bedingung der Steuerfusserhöhung geknüpft waren. Daneben sah der Beschluss Nr. **xxxx** 400'000 Franken vor für den Fall, dass Menznau mit Wolhusen per Schuljahr 2015/2016 einen gemeinsamen Oberstufenschulkreis bildet. Menznau hat sich aber dagegen ausgesprochen, so dass dieser Teil des Sonderbeitrags nicht zur Auszahlung kam.

<sup>4</sup> Total 1,2 Millionen Franken, davon wurden die 0,7 Millionen Franken ausbezahlt, welche an die Bedingung der Steuerfusserhöhung geknüpft waren. Weitere 500'000 Franken waren vorgesehen, sofern Wolhusen mit Menznau per Schuljahr 2015/2016 einen gemeinsamen Oberstufenschulkreis bilden würde. Menznau hat sich aber dagegen ausgesprochen; entsprechend wurde dieser Teil nicht ausbezahlt.



sammenarbeit vornehmlich die Zusammenarbeit in wirtschaftlichen und raumplanerischen Belangen haben. Beide Bereiche werden mit kantonalen Mitteln unterstützt. Doch auch die kommunale Zusammenarbeit im organisatorischen Bereich ist wichtig. Es sollte deshalb eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, damit Organisationsprojekte zur Vereinfachung der interkommunalen Zusammenarbeit während der Initialisierungsphase von kantonalen Seite finanziell unterstützt werden können. Beitragsberechtigt sind Projekte, die im Interesse mehrerer Gemeinden und im Gesamtinteresse des Kantons liegen.<sup>5</sup>

Im Planungsbericht Regionalpolitik B27 vom 19. Januar 2016 wurde zudem festgehalten, dass die Beiträge an überkommunale Zusammenarbeitsprojekte nur unter der Voraussetzung gesprochen werden können, 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.

Finanzielle Mittel zur Unterstützung von Zusammenarbeitsbeiträgen standen erstmals im Jahr 2015 zur Verfügung. Seither sind jährlich 200'000 Franken zu diesem Zweck im Voranschlag festgehalten. Bis Mitte 2017 wurden insgesamt sieben Gesuche um entsprechende Beiträge eingereicht. Eines wurde von den Gesuchstellern zurückgezogen, ein weiteres nicht behandelt, nachdem das Geschäft von den Gemeinden sistiert wurde. Zwei wurden vom Regierungsrat abgelehnt und drei wurden unterstützt. Gründe für ablehnende Entscheide waren ein zu wenig konkreter Projektinhalt, ein zu geringes kantonales Interesse oder der fehlende Innovationsgehalt. Die folgende Tabelle zeigt die Beiträge auf, die bislang gesprochen wurden.

*Tabelle 7: Beiträge für Zusammenarbeitsprojekte*

Projekt	Beteiligte Gemeinden	Jahr	Beitrag in Fr.
GICT (Gemeindeverband IT-Zusammenarbeit)	Emmen, Kriens	2016	40'000
Optimierung überkommunale Schulrauminfrastruktur"	Geuensee, Knutwil, Mauensee, Oberkich, Schenkon und Sursee	2016	20'000
"Alter(n) bewegt" - Altersleitbild Planungsregion Sursee	Büron, Eich, Geuensee, Grosswangen, Hildisrieden, Knutwil, Mauensee, Neuenkirch, Nottwil, Oberkirch, Schenkon, Schlierbach, Sempach, Sursee und Triengen	2017	20'000
Total			80'000

### 6.3 Beiträge an Gemeindefusionen

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. Bei Gemeindefusionen sind neben Kosten- und Steuersenkungen auch andere Ziele wichtig, wie zum

<sup>5</sup> vgl. Botschaft zum Gesetz; [http://www.lu.ch/downloads/lu/kr/botschaften/2011-2015/b\\_028.pdf](http://www.lu.ch/downloads/lu/kr/botschaften/2011-2015/b_028.pdf)

Beispiel Optimierung von Gemeindeorganisation und Dienstleistungen sowie bessere Abstimmung von Raumplanungs- und Infrastrukturfragen.

Bis zum 31. Dezember 2012 wurden die Fusionsbeiträge mit den betroffenen Gemeinden ausgehandelt. Dabei wurden deren finanzielle Lage und Zukunftsaussichten berücksichtigt. Die bestgestellte der fusionswilligen Gemeinden sollte durch die Fusion nicht schlechter gestellt werden. 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 (§ 13a – 13d FAG). 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, kann unser Rat in Ausnahmefällen einen Zusatzbeitrag sprechen, der über der Begrenzung von 50 Prozent des Pro-Kopf-Beitrags liegt (sogenannte Ventilklausel).

Bisher wurden 56,2 Millionen Franken für Gemeindefusionen ausgerichtet. Tabelle 11 zeigt die einzelnen Fusionen und Beiträge.

*Tabelle 8: Beiträge an Gemeindefusionen*

Beteiligte Gemeinden	Jahr der Fusion	Fusionsbeitrag in Mio. Fr.
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, Retschwil, Sulz	2009	7,3
Triengen, Winikon	2009	3,0
Luzern, Littau	2010	- <sup>1</sup>
Escholzmatt, Marbach	2013	3,2
Rickenbach, Pfeffikon	2013	8,5
Schötz, Ohmstal	2013	7,0
Beromünster, Neudorf	2013	3,1
<b>Total</b>		<b>56,2</b>

<sup>1</sup> Fusionsbeitrag von 20 Millionen Franken an die Fusion Luzern-Littau wurde in der kantonalen Volksabstimmung vom 25. November 2007 abgelehnt

Die oben geschilderte neue Regelung zur Berechnung der Fusionsbeiträge kam bislang zwei Male zur Anwendung. In beiden Fällen kam es nicht zu einer Auszahlung, da die Fusionsprojekte abgebrochen wurden. 2014 verhandelten die Gemeinden Altwis und Hitzkirch über eine Fusion. Der gesetzliche Fusionsbeitrag inklusive Zusatzbeitrag lag damals bei rund 1,5 Millionen Franken. Aufgrund der finanziellen Notsituation der Gemeinde Altwis wurde zudem die Anwendung der Ventilklausel in Aussicht gestellt. Die Gemeinden ersuchten aber um einen Beitrag, der den in Aussicht gestellten um ein Mehrfaches überstieg. Aufgrund der fehlenden Aussicht auf eine Einigung brach der Gemeinderat Hitzkirch das Projekt im Juli 2014 ab.

Der zweite Fall betrifft die Gemeinden Wauwil und Egolzwil. Im Frühjahr 2015 waren die Fusionsabklärungen soweit fortgeschritten, dass die Gemeinden um einen Beitrag in der Höhe von rund 3 Millionen Franken ersuchten. Dies entsprach dem gesetzlich vorgesehenen Pro-Kopf-Beitrag sowie dem vollen Zuschlag von 50 Prozent. Der Regierungsrat legte den Beitrag schliesslich mit dem gesetzlichen Pro-Kopf-Beitrag plus einem fixen Zusatzbeitrag von

685'000 Franken fest. Bei durchschnittlicher Bevölkerungsentwicklung hätte sich der Beitrag auf rund 2,8 Millionen Franken summiert. Die Gemeinderäte zeigten sich mit diesem Beitrag einverstanden. Das Projekt wurde jedoch im August 2015 vom Gemeinderat Wauwil abgebrochen, so dass es nicht zu einer Auszahlung kam.

Vereinzelt waren Stimmen zu vernehmen, dass die Beiträge mit der neuen Regelung zu tief ausfielen. Ob dies der Fall ist oder ob sich die Regelung bewährt, lässt sich anhand dieser Beispiele noch nicht abschliessend feststellen.

Welche Wirkung haben die Fusionsbeiträge erzielt? Diese Frage ist nicht eindeutig zu beantworten. In den Jahren nach der Fusion haben gesetzliche und gesellschaftliche Veränderungen den Finanzhaushalt der fusionierten Gemeinden beeinflusst. Zu nennen sind namentlich die Revisionen der Steuergesetzgebung, die Finanz- und Aufgabenreform 2008, die zusätzlichen Gemeindeaufgaben bei der Pflegefinanzierung, im Bildungsbereich und die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden. Entsprechend schwierig ist es, die Wirkung der Fusionsbeiträge und jene der verschiedenen Revisionen bei den Aufgaben und Finanzen auseinanderzuhalten. Zumal über die Fusionsbeiträge frei verfügt werden kann. Ob also eine Gemeinde den Beitrag zum Schuldenabbau oder zum Beispiel für Investitionen verwendet, ist ihr freigestellt. Zudem sind die jeweiligen Besitzstandsgarantien im Moment noch nicht ausgelaufen, was eine genaue finanzielle Analyse ebenfalls erschwert.

Mit Blick auf die Finanzkennzahlen zeigt sich aber zumindest momentan das relativ deutliche Bild einer finanziellen Verbesserung der fusionierten Gemeinden. In die bisherigen Fusionsprojekte waren 37 Gemeinden involviert. In 31 (ehemaligen) Gemeinden ist der Steuerfuss 2017 niedriger als im Jahr 2003, in 3 Gemeinden höher; in letzterem Fall sind mit Hitzkirch, Willisau-Stadt und Reiden die Zentrumsgemeinden betroffen. Bei 3 Gemeinden blieb der Steuerfuss unverändert. Reiden und Willisau-Stadt verzeichnen mit 0,2 Einheiten den grössten Anstieg. Die grösste Schwankung weist die Gemeinde Triengen auf: nach der Fusion mit Kulmerau und Wilihof sank der Steuerfuss von 2,2 auf 1,6 Einheiten, stieg dann bis 2013 auf 2,4 Einheiten und liegt 2017 wieder bei 1,6 Einheiten.

Auch bezüglich Nettoschuld lässt sich eine deutliche Verbesserung feststellen. Von 37 involvierten Gemeinden konnten 36 ihre Nettoschuld pro Einwohner und Einwohnerin bis ins Jahr 2015 reduzieren. Nur in Reiden ist ein – wenn auch geringer – Anstieg zu verzeichnen. (Einzelne Finanzkennzahlen zu den fusionierten Gemeinden sind in Anhang 2, Tabelle A2-4, ersichtlich)

Eine 2016 erschienene Studie hat 160 Fusionen aus der ganzen Schweiz untersucht. Sie kam zum Schluss, dass fusionierte Gemeinden im Vergleich mit ähnlichen, nicht-fusionierten keine tieferen Gesamtkosten aufweisen und folgerte daraus, dass kantonale Beiträge an Gemeindefusionen nicht gerechtfertigt seien.<sup>6</sup> Allerdings ist die Aussagekraft der Studie begrenzt. Aussagen auf der Ebene eines einzelnen Kantons lassen sich daraus nicht machen. Zudem ist der Vergleich von fusionierten mit nicht-fusionierten Gemeinden zwar wissenschaftlich nachvollziehbar, politisch hingegen kaum begründbar. Gemeinden fusionieren nicht, um einen Wettbewerbsvorteil gegenüber nicht-fusionierten zu erhalten, sondern um die eigene Situation im Vergleich zur Situation ohne Fusion zu verbessern. Die vorstehend ausgeführten veränderten Rahmenbedingungen (neue gesetzliche Regelungen, neue Aufgaben) erschweren jedoch einen solchen Vorher-Nachher-Vergleich, da keine Laborsituation vorliegt. Um dennoch bezüglich Kostenfolgen der Fusionen im Kanton Luzern einen Anhaltspunkt zu erhalten, wurden die Nettobelastungen pro Aufgabenbereich für vier Fusionsgemeinden, die per 1. Januar 2006 fusioniert hatten, genauer betrachtet. Die Übersicht zeigt ein uneinheitliches Bild: teilweise gingen die Verwaltungskosten deutlich zurück, in einem Fall lag der Rückgang allerdings unter dem kantonalen Durchschnitt. Betrachtet man die Gesamtkosten, so ist das Bild ebenfalls nicht eindeutig: eine fusionierte Gemeinde weist gar eine Kostensenkung, zwei einen Kostenanstieg unter und eine einen solchen über das kantonale Mittel auf (vgl. Tabelle A2-5, Nettobelastungen nach Hauptfunktionen)

---

<sup>6</sup> J. Studerus, "Fiscal effects of voluntary municipal mergers in Switzerland": [http://www.srfcdn.ch/srf-data/data/2016/2016\\_10\\_Paper\\_Fusionseffekte.pdf](http://www.srfcdn.ch/srf-data/data/2016/2016_10_Paper_Fusionseffekte.pdf)

Eine rein monetäre Betrachtung der Fusionsfolgen ist deshalb schwierig und greift zu kurz. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine deutliche Mehrheit der in Fusionsprojekte involvierten Gemeinden eine Verbesserung der Finanzkennzahlen aufweisen kann. Dies als Folge der Fusionsbeiträge, die als politisches Instrument einer strategischen Investition in die Modernisierung der Kantonsstrukturen zu verstehen sind und somit auch dem neuformulierten Grundsatz aus dem Finanzleitbild dienen, wonach die Luzerner Gemeinden eigenständig, handlungsfähig und selbstverantwortlich sein sollen. Bezüglich der Kostenfolgen ergibt sich ein differenziertes Bild. Eindeutiger ist das Bild jedoch bei einer gesamtheitlichen Betrachtung der Fusionsfolgen: zahlreiche Erhebungen in zusammengeschlossenen Gemeinden zeigen auf, 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 künftig über ein grösseres Gebiet geplant werden kann.<sup>7</sup>

## **6.4 Besitzstandwahrung**

Mit der finanziellen Besitzstandwahrung 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. Diese Zielsetzungen bleiben in Übereinstimmung mit der Kantonsstrategie weiterhin aktuell. Das Instrument der Besitzstandwahrung soll darum grundsätzlich beibehalten werden.

Der Finanzausgleich war in den Jahren bis 2013 eher ein Treiber als ein Hindernis für Fusionen, weil anstehende Methodenwechsel (vor allem die schrittweise Einführung der einheitlichen Mindestausstattung) für fusionswillige Gemeinde ein Anreiz waren, den Fusionsprozess rasch voranzutreiben. Die Besitzstandwahrung entfaltete somit die gewünschte Wirkung.

Die Summe der Beiträge für alle laufenden Besitzstandwahrungen betrug bei ihrem Höhepunkt im Finanzausgleich 2013 rund 12,5 Millionen Franken. Seither ist der Betrag rückläufig. Im Finanzausgleich 2018 werden Besitzstände von 9,2 Millionen Franken an die 13 Fusionsgemeinden ausbezahlt. Mehr als die Hälfte des Betrages geht an die drei Gemeinden Luzern (2,5 Mio. Fr.), Beromünster (1,5 Mio. Fr.) und Hitzkirch (1,4 Mio. Fr.).

Die Besitzstandwahrung ist jedoch nicht nur wegen der direkt ausbezahlten Mittel von Bedeutung, sondern auch, weil die Fusionsgemeinden während der Besitzstandwahrung von Auswirkungen von Methodenwechseln nicht betroffen sind.

Im Finanzausgleich 2018 beziehen die Fusionsgemeinden Ressourcenausgleich im Umfang von 28,8 Millionen Franken, das heisst ein Drittel des Ressourcenausgleichs ist gebunden und kann durch Gesetzesrevisionen während der Dauer der Besitzstandwahrung nicht umverteilt werden. Am höchsten ist dieser Anteil gebundener Mittel im Infrastrukturlastenausgleich, bei dem die Stadt Luzern 71 Prozent der Gesamtdotierung erhält.

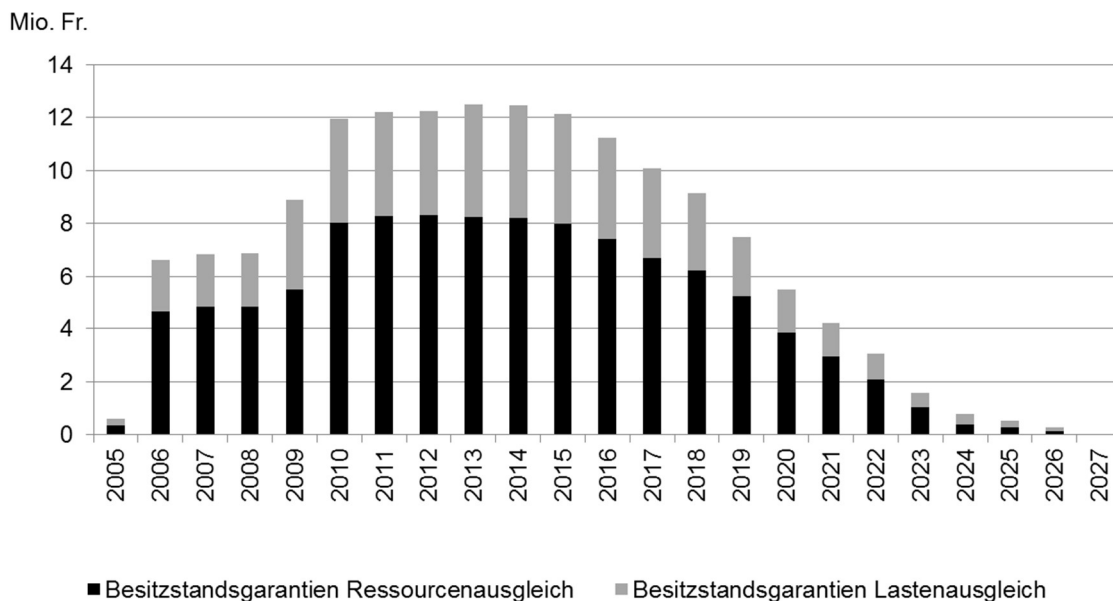
### **6.4.1 Finanzielle Auswirkungen auslaufender Besitzstände**

Alle bisherigen 16 Fusionen (2 Gemeinden haben mehrfach fusioniert) geniessen während 10 Jahren die volle Besitzstandwahrung. Danach reduziert sie sich jährlich um 20 Prozentpunkte, sodass der Besitzstand im 15. Jahr nach der Fusion vollständig wegfällt. Bei den ersten drei Fusionen – Beromünster-Schwarzenbach, Triengen-Kulmerau-Wilihof sowie Römerswil-Herlisberg – wird dies 2019 der Fall sein. Die vier bisher letzten Fusionen per 2013 sind noch bis 2026 besitzstandsberechtigt. Diese Besitzstandwahrung für bereits abgeschlossene Fusionen ist garantiert, sie kann durch Gesetzesänderungen rückwirkend nicht aufgehebt werden.

---

<sup>7</sup> Amt für Gemeinden: Info für Gemeinden, Newsletter 1/16 und 3/16

Abbildung 20: Besitzstandsgarantien in Millionen Franken seit 2005 und ungefähre Entwicklung bis 2027 ohne weitere Fusionen und Methodenwechsel <sup>1</sup>



<sup>1</sup> 2019 bis 2027: Schätzung unter vereinfachenden Annahmen zu Bevölkerungswachstum, Inflation und Entwicklung des kantonalen Ressourcenpotenzials, ohne Berücksichtigung all-fälliger zukünftiger Methodenwechsel und Fusionen

Abbildung 20 zeigt, dass die finanzielle Bedeutung der Besitzstandswahrung in den kommenden Jahren weiter zurückgehen wird. Bestehende Besitzstandsgarantien laufen aus, zum Beispiel für Willisau 2020, und heute noch voll gewährte Besitzstände beginnen sich zu verringern, zum Beispiel ab 2019 für Hitzkirch und ab 2020 für die Stadt Luzern. Bis zum Finanzausgleich 2021 werden die Besitzstände voraussichtlich nur noch etwas mehr als 4 Millionen Franken betragen. Damit wird auch der Handlungsspielraum für eine Gesetzesrevision grösser, weil ein kleinerer Teil der Ansprüche an die Besitzstandswahrung gebunden ist und das System insgesamt effektiver gestaltet werden kann. 2024 dürften die Besitzstände erstmals auf weniger als eine Million Franken sinken, falls keine neuen Fusionen oder Methodenwechsel hinzukommen.

Das Auslaufen der Besitzstände führt damit bis 2027, im Vergleich zu 2013, zu Mindererträgen von 12,5 Millionen Franken für die fusionierten Gemeinden. Kanton und Gemeinden profitieren in den kommenden Jahren von diesen auslaufenden Besitzstandsgarantien. Im Ressourcenausgleich gehen die Einsparungen zugunsten des Kantons, der den Ressourcenausgleich vertikal finanziert (75% nach heutigem Kostenteiler), und der ressourcenstarken Gemeinden. Der Kanton hat damit im Jahr 2027 jährlich gut 6 Millionen Franken weniger aufzuwenden als 2013. Die ressourcenstarken Gemeinden, die über die horizontale Abschöpfung einen Viertel beisteuern, werden um rund 2 Millionen Franken entlastet (zugleich verliert aber die Stadt Luzern, ebenfalls eine ressourcenstarke Gemeinde, ihren Besitzstand von 2,5 Mio. Fr.). Nicht zwingend muss das Auslaufen der Besitzstände zu einem Rückgang des Ressourcenausgleichs führen. Die erwähnten Beträge sind nämlich mit dem zukünftigen Anstieg oder Rückgang des Ressourcenausgleichs zu einer Gesamtentwicklung zu verrechnen.

Im Lastenausgleich verbleiben die Mittel aus auslaufenden Besitzständen hingegen im System. Da die Dotierung der Lastenausgleichstöcke insgesamt fixiert ist, könnten dort bis 2027 frei werdende Mittel im Umfang von 4,3 Millionen Franken pro Jahr zusätzlich an alle Bezüggemeinden proportional verteilt werden. Dabei gehören auch Fusionsgemeinden zu den Begünstigten.

Insgesamt resultieren sowohl im Ressourcen- als auch im Lastenausgleich finanzielle Entlastungen für den Kanton Luzern, für die ressourcenstarken Gemeinden und für die Gemeinden, die Lastenausgleich beziehen.

#### **6.4.2 Änderungsvorschlag: vereinfachte Berechnungsmethode der Besitzstandswahrung bei zukünftigen Fusionen**

Das Instrument der Besitzstandswahrung soll grundsätzlich beibehalten werden. In den kommenden Jahren dürfte es aber an Bedeutung verlieren. Vier Faktoren sind dafür ausschlaggebend. Erstens werden Fusionsvorhaben nicht mehr mit der gleichen Intensität vorangetrieben wie nach der Jahrtausendwende. Damit dürfte sich die Zahl der Fusionen verringern. Zweitens könnte die Besitzstandswahrung für zukünftige Fusionen tendenziell geringer ausfallen als in der Vergangenheit, da mit der Teilrevision des Gesetzes über den Finanzausgleich per 1. Januar 2013 die einheitliche Mindestausstattung im Ressourcenausgleich eingeführt wurde. Drittens wurde mit derselben Revision die Dauer der Besitzstandswahrung halbiert. Früher galt sie während 14 Jahren, davon 10 Jahre voll und danach jährlich reduziert. Seit 2013 sind es 7 Jahre, während 6 Jahren voll und im siebten Jahr zur Hälfte. Damit wird derselbe Betrag in Zukunft weniger oft ausbezahlt werden. Viertens wird es durch die Verkürzung der Besitzstandsdauer und die nun geplante Verlängerung des Berichterstattungszyklus zum Finanzausgleich (vgl. Kapitel 7.1) unwahrscheinlicher, dass eine Fusionsgemeinde von mehreren Methodenwechseln während der Besitzstandswahrung betroffen ist, wie dies heute der Fall ist.

Die Berechnung des Besitzstands wurde in den bisherigen Wirkungsberichten als kompliziert und schwer nachvollziehbar bezeichnet. Für bereits vollzogene Fusionen kann die Berechnungsmethodik nicht nachträglich geändert und vereinfacht werden, da sich dies nicht mit der Besitzstandsgarantie vereinbaren liesse. Für zukünftige Fusionen soll hingegen eine einfachere Regelung eingeführt werden.

Im Rahmen des Wirkungsberichts 2013 bestand ein breiter Konsens, dass die Berechnungsmethode des Besitzstandes wie folgt vereinfacht werden soll: Der Besitzstand soll im Jahr der Fusion sowohl im Ressourcen- als auch im Lastenausgleich nach unveränderter Methodik berechnet werden. Der Anspruch auf Besitzstand wird also nicht grundsätzlich verändert. Danach soll der Besitzstand aber neu als Betrag in Franken absolut unverändert bleiben während der sechsjährigen Dauer der vollen Besitzstandswahrung und im siebten Jahr wie bisher um die Hälfte reduziert werden. Bisher wurde der Betrag jährlich der Entwicklung des kantonalen Ressourcenpotenzials pro Einwohnerin und Einwohner sowie der Bevölkerungszahl der Fusionsgemeinde (im Ressourcenausgleich) beziehungsweise der Dotierung des Lastenausgleichsgefässes angepasst. Die vorgeschlagene neue Berechnungsmethode vereinfacht die Berechnung und erhöht die Planungssicherheit. Die finanziellen Auswirkungen für zukünftig fusionierende Gemeinden sind gering. Bereits vollzogene Fusionen sind von den Veränderungen nicht betroffen.

Auch bei Methodenwechseln soll der Besitzstand in Zukunft als fixer Betrag unverändert bleiben. Der sogenannte Besitzstand Methodenwechsel, der bei Änderungen am Finanzausgleichssystem entstehen kann, soll abgeschafft werden. Bisher wurde fusionierten Gemeinden während der Dauer der Besitzstandswahrung ein Ausgleich für Verluste gewährt, die sich aus Änderungen der gesetzlichen Grundlagen ergeben haben. Unter gewissen Voraussetzungen wurde umgekehrt auch ein Abzug für Gewinne aus solchen Methodenwechseln verrechnet (vgl. § 18 FAV). Fusionierte Gemeinden waren dadurch in gewisser Weise abgeschirmt vor Gesetzesänderungen, was seinerzeit im Zusammenhang mit der schrittweisen Einführung der einheitlichen Mindestausstattung von Bedeutung war. Zugleich wurde dadurch aber die Steuerbarkeit des Systems eingeschränkt. Der Besitzstand Methodenwechsel verhindert, dass eine fusionierte Gemeinde während der Dauer der Besitzstandswahrung gegenüber dem Zustand ohne Fusion gleichgestellt ist, denn der Methodenwechsel hätte die Gemeinde auch betroffen, wenn sie sich gegen eine Fusion entschieden hätte. Gewinne und Verluste aus Methodenwechseln haben also keinen ursächlichen Zusammenhang mit Fusionen und sollten daher auch nicht über die Besitzstandswahrung verhindert werden. Auch von der Abschaffung des Besitzstand Methodenwechsels sind die bereits vollzogenen Fusionen nicht betroffen. Diese Massnahme führt zu einer stark verbesserten Transparenz und Nachvollziehbarkeit im System des Luzerner Finanzausgleichs.

Die finanziellen Auswirkungen lassen sich im Voraus nicht beziffern: Sie sind abhängig von den in Zukunft umgesetzten Fusionsprojekten und heute noch nicht absehbaren Methodenwechseln im nächsten Jahrzehnt. Die Auswirkungen hängen von Wechselwirkungen zwi-

schen diesen Faktoren ab. Sie können sowohl zu Gunsten als auch zu Ungunsten der fusionierenden Gemeinde ausfallen.

Weil die Methodik für bereits fusionierte Gemeinden nicht geändert werden kann, sind folglich während einer Übergangsfrist zwei verschiedene Berechnungsmethoden anzuwenden. Mittelfristig kann aber eine bedeutende Vereinfachung des Systems und eine höhere Transparenz und Planungssicherheit für die Gemeinden erreicht werden.

Die Vereinfachung erfordert eine Anpassung der Verordnung über den Finanzausgleich, jedoch nicht des Gesetzes über den Finanzausgleich. Die Übergangsfrist dauert nach heutigem Stand bis 2026, wenn letztmals Besitzstände nach heutigem Recht für bereits erfolgte Fusionen ausbezahlt werden. Sollte nach dem 1. Januar 2020, aber vor der Inkraftsetzung dieser Vereinfachung eine Fusion stattfinden, würde sich die Übergangsfrist verlängern. Wir wollen daher diese leicht umsetzbare Verbesserung nach der Behandlung des Wirkungsberichts im Kantonsrat auf den Finanzausgleich 2020 hin in Kraft zu setzen, um eine unerwünschte Verzögerung zu vermeiden.

## 6.5 Ausblick

Die Entwicklung der besonderen Beiträge ist naturgemäss schwer prognostizierbar. Zwar erstellt LUSTAT Statistik Luzern 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 der Fall war – nicht mehr gegeben ist. Die Umstellung auf HRM2 macht die Gemeindefinanzen somit transparenter.

Auch bezüglich Beiträge an Fusionen sind kaum Prognosen möglich. Im Frühling 2017 hat unser Rat die Neujustierung der kantonalen Fusionsstrategie bekannt gegeben. Der Kanton Luzern fokussiert seine Fusionsunterstützung somit künftig auf Gemeinden in finanzieller Notlage sowie Fusionen, die von den Gemeinden selbst angestossen werden.<sup>8</sup> Ausschlaggebend für diese Neuausrichtung war die Analyse, dass sich die Gemeindefinanzlandschaft seit der ersten Fusion in Luzern im Jahre 2004 stark bewegt hat, dass die Gemeinden insgesamt gestärkt wurden und in den nächsten Jahren – trotz anhaltender und teilweise zunehmender Herausforderungen für die Gemeinden – kaum mit nochmals so vielen Fusionen wie in den Jahren 2004 bis 2013 zu rechnen ist. Insgesamt ist deshalb mit einem Rückgang der Beiträge zu rechnen, wobei sich allerdings nicht prognostizieren lässt, wie gross dieser ausfällt. Ob und wie viele Fusionen es in den nächsten Jahren geben wird, hängt primär vom politischen Willen der Gemeindebehörden ab. Wie viele Mittel in den nächsten Jahren für Fusionsbeiträge aufgewendet werden, ist also massgeblich davon abhängig, welche politischen Weichen – auf kommunaler wie auf kantonaler Ebene – gestellt werden.

## 6.6 Fazit besondere Beiträge

Im Finanzausgleich kann es Einzelfälle von Gemeinden geben, die durch die Maschen des Systems fallen. Es ist wirkungsvoller, solche Einzelfälle als Einzelfälle zu behandeln, als ein formelbasiertes System so kompliziert auszugestalten, dass jeder Einzelfall abgedeckt ist. Der Kanton unterhält zu diesem Zweck einen Fonds für besondere Beiträge. Mit den besonderen Beiträgen können Gemeinden, die im Finanzausgleich offensichtlich zu wenig begünstigt werden, unterstützt werden.<sup>9</sup> Weil die Anwendung der besonderen Beiträge auf Einzelfälle beschränkt ist, existiert keine grosse Datenbasis zur Auswertung. Das bei den besonderen Beiträgen im Gegensatz zum ordentlichen Finanzausgleich wenig formelbasierte Vorgehen

<sup>8</sup> vgl. Medienmitteilung vom 6.3.2017: "Kanton Luzern passt Strategie für Gemeindereform an"

<sup>9</sup> Eine Regelung für Gemeinden, die vom Finanzausgleich zu stark begünstigt werden, gibt es in einer anderen Form: Wenn der Steuerfuss einer Gemeinde mehr als 20 Prozent unter dem mittleren Steuerfuss liegt, wird der Ressourcenausgleich gekürzt (§ 5 FAG). Bis jetzt hat keine Bezüger-Gemeinde ihren Steuerfuss so weit gesenkt, dass die Regelung wirkte.

wird den Einzelfällen gerecht. Wir möchten deshalb an der bisherigen Regelung weitestgehend festhalten. Lediglich bei der Berechnung des Besitzstandes möchten wir eine einfachere Berechnungsmethode einführen.

## **7 Verfahren Finanzausgleich**

### **7.1 Änderungsvorschlag: Verlängerung Evaluationszeitraum**

§ 1 Absatz 2 FAG verlangt, dass unser Rat Ihrem Rat alle vier Jahre einen Bericht über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs unterbreitet und allenfalls Massnahmen vorschlägt. In den ersten Jahren nach der Einführung des neuen Finanzausgleichs im Jahr 2003 waren ein enges und zeitnahes Monitoring und eine regelmässige intensive Evaluation sinnvoll, um rasch auf neue Erkenntnisse reagieren und das System weiterentwickeln zu können. Das Instrument des Wirkungsberichtes hat sich dafür bewährt.

Die zeitnahe Berichterstattung hat jedoch auch den Nachteil, dass die Auswirkungen der jeweils unmittelbar vorhergehenden Gesetzesrevision noch kaum sichtbar sind. Zugleich ist der Änderungsbedarf am Finanzausgleichssystem heute geringer als in dessen Anfangsphase. Das System des Finanzausgleichs hat sich gefestigt und ist nun in einer Phase, die sich durch grössere Beständigkeit und damit auch höhere Planungssicherheit auszeichnet. Neben einer besseren Datengrundlage aus der verlängerten Berichterstattungsperiode sprechen auch geringere Kosten, eine höhere Systemstabilität und bessere mittelfristige Planungsgrundlagen für die Gemeinden für einen längeren Rhythmus der Berichterstattung an den Kantonsrat.

Aus den genannten Gründen soll die Periodizität der Wirkungsberichte wie bereits im Wirkungsbericht 2013 vorgeschlagen, und allfälliger sich daraus ergebender Gesetzesrevisionen von vier auf sechs Jahre verlängert werden. Falls Ihr Rat dennoch schon früher einen Zwischenbericht wünscht, kann er einen solchen verlangen.

### **7.2 Änderungsvorschlag: Rechtsmittel**

Bisher waren die Verfügungen des zuständigen Departementes auf kantonaler Ebene nur mit Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat weiterziehbar. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Regierungsrates war ausgeschlossen. In unserer Botschaft B 108 über die Totalrevision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich vom 25. September 2001 wurde dazu festgehalten, dass offen sei, ob die mit der Justizreform des Bundes eingeführte Rechtsweggarantie Auswirkungen auf das in § 18 FAG vorgesehene Rechtsmittel haben werde. Bei Inkrafttreten der Justizreform des Bundes müsse die Kompatibilität überprüft werden (vgl. GR 2002 S. 102). Inzwischen wurde der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom Bundesgericht im Urteil 2C\_761/2012 vom 12. April 2013 mit Verweis auf die Rechtsweggarantie als unzulässig bezeichnet. 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) von Regierung oder Parlament gewährt, sondern gemäss den konkreten gesetzlichen Vorgaben im FAG und der Verordnung zum FAG berechnet und vom Departement verfügt. Diese Entscheide seien daher justiziabel und unterlägen der Kontrolle durch ein kantonales Gericht. Das Gesetz sei entsprechend anzupassen, so das Bundesgericht. Somit ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nur noch im Bereich der besonderen Beiträge – mit Ausnahme der Pro-Kopf-Beiträge bei Fusionen – ausgeschlossen (vgl. dazu Botschaft B 28 vom 27. Januar 2012, S. 24f.).

Weiter soll ausdrücklich festgehalten werden, dass nicht nur Verfügungen, sondern auch Beschwerdeentscheide des zuständigen Departementes mit Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat angefochten werden können. Die Änderung erfordert eine Anpassung des Gesetzes über den Finanzausgleich in § 18 Absatz 1.

### **7.3 Änderungsvorschlag: Möglichkeit für nachträgliche Korrekturen**

Nach Erlass der Beitragsverfügungen sieht die gesetzliche Regelung keine Möglichkeit vor, die Finanzausgleichszahlungen zu korrigieren. Der Bund hat beim nationalen Finanzaus-



gleich nachträglich eine gesetzliche Korrekturregelung geschaffen. Solch eine Regelung ist auch für den Luzerner Finanzausgleich wünschenswert. In Anlehnung an die Bundesregelung soll sie sich an folgenden Eckpunkten orientieren:

- Das fehlerhafte Finanzausgleichsjahr wird mit den korrekten Daten neu berechnet. Anschliessend wird die Differenz zwischen korrekter Berechnung und fehlerhafter (verfügter) Berechnung festgestellt. Diese Differenz wird dann im Jahr, in dem die Korrektur stattfindet, mit der jährlichen Finanzausgleichszahlung verrechnet.
- Ein Fehler soll erst ab einer gewissen Wesentlichkeitsgrenze korrigiert werden. Erst wenn die Differenz bei einer Gemeinde mehr als 5 Franken pro Kopf und für eine Gemeinde im Total mindestens 10'000.- ausmacht, soll die Korrektur vorgenommen werden. Damit soll verhindert werden, dass wegen eines kleinen Fehlers, z.B. einer festgestellten Rundungsdifferenz, die sehr kleine Auswirkungen hat, mit grossem Aufwand eine Korrektur bearbeitet werden muss.
- Ein Fehler soll korrigiert werden können, wenn er nicht mehr als 5 Jahre zurückliegt.
- Die Fehlerkorrektur soll auf mehrere Jahre erstreckt werden können, weil die Korrektur in einem Jahr unter Umständen zu grossen Belastungen von Einzelgemeinden führen kann. Darüber soll unser Rat nach Rücksprache mit dem VLG entscheiden können.

## **8 Zukünftige Einflüsse auf den Finanzausgleich**

### **8.1 Raumplanungsgesetz**

Ihr Rat hat uns bei der Behandlung des Wirkungsberichts 2013 beauftragt, die Auswirkungen des neuen Raumplanungsgesetzes eingehend zu untersuchen.

#### *Inhalt des neuen Raumplanungsgesetzes*

Am 1. Mai 2014 ist das teilrevidierte eidgenössische Raumplanungsgesetz (RPG) in Kraft getreten. Ziel der Gesetzesrevision ist es, einen haushälterischen Umgang mit dem Boden zu fördern und damit die Zersiedelung in der Schweiz zu bremsen. Die künftige Siedlungsentwicklung soll vor allem in den bestehenden Bauzonen erfolgen. Der Kanton Luzern hat die strengeren bunderechtlichen Anforderungen mit der Teilrevision des Richtplans und einer ersten Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG, SRL Nr. 735) umgesetzt. In einer zweiten Teilrevision wurden auch die Vorgaben zum Mehrwertausgleich umgesetzt.

Mit der Teilrevision des kantonalen Richtplans und des PBG müssen die Gemeinden neue Vorgaben für die Dimensionierung ihrer Bauzonen beachten. Diese müssen bis spätestens 2023 mit der nächsten Revision der Ortsplanung umgesetzt werden.

Der Handlungsspielraum der Gemeinden wird vor allem bei Neueinzonungen beschränkt; unter Umständen müssen Gemeinden auch Rück- und Auszonungen prüfen und vornehmen. Die Gemeinden werden in ihrem Wachstum aber nicht eingeschränkt, solange dieses in den bestehenden Bauzonen stattfindet.

Das RPG verlangt von den Kantonen auch eine kantonalgesetzliche Regelung des Mehrwertausgleichs mit dem Inkrafttreten bis spätestens am 1. Mai 2019. Die dem Kantonsrat im März 2017 unterbreitete Vorlage (B 72 vom 24. Januar 2017) sieht vor, dass für erforderliche Einzonungen in eher zentral gelegenen Gemeinden 20% des entstehenden Mehrwerts in einen kantonal verwendeten Fonds eingebracht werden, mit dem primär notwendige Auszonungen in eher peripher gelegenen Gemeinden entschädigt werden, sofern überhaupt eine materielle Enteignung mit entsprechender Entschädigungspflicht geltend gemacht werden kann. Darüber hinaus sollen Gemeinden auch kompensatorische Ein- und Auszonungen innerhalb der Gemeinde durchführen sowie auch Um- und Aufzonungen vornehmen können; die dabei relevanten Mehrwerte und allfälligen Entschädigungen verbleiben innerhalb derselben Gemeinde.

#### *Auswirkungen auf den Finanzausgleich*

Die Festsetzung der zulässigen Art und Intensität der Nutzung einer Bauzone kann die Entwicklung einer Gemeinde wesentlich prägen. Zum einen wird die Entwicklung der Zahl der

Einwohner in der Gemeinde beeinflusst; zum anderen die sozioökonomische Struktur der Bevölkerung, denn in einer Bauzone mit vergleichsweise lockerer baulicher Nutzung wählen – unter sonst gleichen Bedingungen - andere Segmente der Bevölkerung ihren Wohnsitz als in einer Bauzone mit vergleichsweise dichter Nutzung.

Die einzelnen Bevölkerungssegmente generieren unterschiedliche Kosten und Erträge für die Gemeinden. Familien mit Kindern führen z.B. in der Regel zu vergleichsweise hohen Kosten für die Gemeinden (Schule, familienergänzende Betreuung etc.), aber nur zu relativ geringen zusätzlichen Erträgen in Form von Steuern (u.a. wegen Abzügen vom Einkommen wegen Kindern, Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung etc.). Das umgekehrte Bild ergibt sich in der Regel z.B. für Doppelverdienerehepaare mittleren Alters ohne Kinder. Ebenso haben die Vorgaben der Nutzungsplanung einen Einfluss auf die Art der Betriebe in der Gemeinde (Einkaufszentren, Industrien, Bürogebäude etc.) und damit z.B. auf die Kosten der Erschliessung mittels Strassen und ÖV.

Der Richtplan bietet Chancen und Herausforderungen für alle Gemeindekategorien: So wird bei Zentrumsgemeinden zwar ein überdurchschnittlicher Wachstumswert für die Beurteilung des Neueinzonungsbedarfs zugrunde gelegt, gleichzeitig sind aber strenge Dichtevorgaben zu erfüllen und die Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung ist zentral. Für eher ländliche Gemeinden sind die Verdichtungsanforderungen hingegen tiefer, zudem können sie auf das Erarbeiten von Wohnraumstrategien für spezifische Wohnbedürfnisse verzichten. Eine klar einseitige Lastenverteilung kann aus den Vorgaben nicht abgeleitet werden.

An ein Siedlungswachstum ist oft die Hoffnung geknüpft, dass sich durch den Zuzug einkommensstarker Haushalte der finanzielle Spielraum der Gemeinde ausweitet. Die Hochschule Luzern und LUSTAT Luzern Statistik haben ein Analyseinstrument entwickelt und anhand der Pilotgemeinde Nottwil berechnet, wie hoch die Aufwände und Erträge pro Wohneinheit sind. Die Untersuchungen zeigen, dass aus einer finanziellen Perspektive Einfamilienhäuser für Nottwil eher als Belastung zu sehen sind. Eine positive finanzielle Wirkung geht hingegen von Mehrfamilienhäusern aus. Die Ergebnisse der Pilotgemeinde können auch für weitere Gemeinden richtungsweisend sein, wenngleich sie nicht uneingeschränkt übertragbar sind. Die Ergebnisse zeigen jedoch auf, dass die Vorgabe zur Verdichtung nicht mit negativen finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden verbunden sein muss. Die vorgesehenen PBG-Änderungen betreffend dem Mehrwertausgleich sind so ausgestaltet, dass keine wesentlichen Vor- oder Nachteile von bestimmten Gemeinden oder Gemeindekategorien entstehen sollten; insbesondere müssen Gemeinden mit Auszonungsbedarf allfällige Entschädigungen nicht selbst tragen und müssen Gemeinden, die noch ohne Kompensation einzonen können, den entsprechenden Mehrwert in den Fonds abgeben.

Wenn sich das neue RPG und der darauf abgestimmte kantonale Richtplan Luzern 2015 überhaupt negativ oder positiv auf die Ertragssituation auswirken würden, dann würde der Finanzausgleich dies – systemgegeben zeitlich etwas verzögert - über den Ressourcenausgleich auffangen.

In Anbetracht der vorstehend gemachten Ausführungen sind aufgrund des neuen Raumplanungsgesetzes keine Änderungen beim Finanzausgleich nötig.

## **8.2 Neues Gewässergesetz**

Zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Wirkungsberichts ist das neue Gewässergesetz in Erarbeitung. Mit dem neuen Gewässergesetz verändert sich voraussichtlich die Finanzierung von Investitionen, Unterhalt und Betrieb der Gewässer grundsätzlich. Die Gemeinden würden ab 2019 von den Kosten von insgesamt rund 25 Millionen Franken weitestgehend entlastet (Quelle: Vernehmlassungsbotschaft Wasserbaugesetz, S. 52). Was wären die Auswirkungen auf den Finanzausgleich?

Im Bereich Gewässer wird die Länge der Fließgewässer als Indikator für überdurchschnittliche Lasten verwendet. Der Indikator „Gewässerlängen“ im Finanzausgleich wäre unter dem

neuen Gewässergesetz nicht mehr gerechtfertigt, weil die meisten Gemeindeaufgaben im Bereich der Gewässer zu Kantonsaufgaben werden. Zwar kann ein Indikator dadurch gerechtfertigt sein, dass er gewisse Lasten treffend anzeigt, auch wenn die Lasten nicht durch die gemessene Grösse entstehen – als Beispiel sei die Bebauungsdichte genannt, die ein sehr genauer Indikator für zentralörtliche Lasten ist, auch wenn die Bebauungsdichte per se die Kosten nicht direkt verursacht. Beim Indikator Gewässer ist dies jedoch nicht der Fall. Mit den Indikatoren „landwirtschaftliche Nutzflächen“ und „Strassenlängen“ stehen zwei Indikatoren zur Verfügung, die andere topographische Lasten bereits ausreichend abbilden. Der Indikator „Gewässerslängen“ sollte deshalb ersatzlos entfernt und das System vereinfacht werden. Die Dotierung des topographischen Lastenausgleichs sollte um seinen Anteil in der Höhe von 10 Prozent reduziert werden. Die verbleibende Dotierung soll neu zu 55 Prozent auf den Indikator „landwirtschaftliche Nutzflächen“ (bisher: 50%) und zu 45 Prozent auf den Indikator „Strassenlängen“ (bisher: 40%) verteilt werden.

### 8.3 Konsolidierungsprogramm 2017

In der Botschaft B 55 vom 6. September 2016 über das Konsolidierungsprogramm 2017 (KP17) wurde folgendes festgehalten:

Im Wirkungsbericht 2017 werden wir die Auswirkungen des KP17 auf den kantonalen Finanzausgleich dokumentieren.

Diesem Auftrag kommen wir hiermit nach: Die Auswirkungen des KP17 auf die Gemeinden sind in Tabelle 9 ersichtlich.

Tabelle 9: Auswirkungen KP17 auf die Gemeinden

Nr.	Aufgabenbereich	Massnahme	Finanz. Auswirkung auf Gemeinden in Mio CHF (- Entlastung / + Belastung)			
			2017	2018	2019	2020
2.02	H9-4021 Finanzausgleich	Kantonaler Finanzausgleich: Reduktion um den Betrag der auslaufenden Besitzstandswahrungen. Die Mittel aus den auslaufenden Besitzstandswahrungs-Regelungen werden nicht mehr für den Finanzausgleich eingesetzt.	1.0	1.4	1.8	2.2
2.04	H2-3200 Volksschulbildung	Kantonsbeiträge an Musikschulen: Der kantonale Beitrag an die Gemeinden von durchschnittlich 350 Franken pro Lernenden wird halbiert.-> Diese Massnahme wurde in der Volksabstimmung vom Mai 2017 abgelehnt.	0.0	1.8	1.8	1.8
5.04	H2-3200 Volksschulbildung	Erhöhung Unterrichtsverpflichtung der Lehrpersonen um eine Lektion (kantonale Schulen).	-0.2	-0.5	-0.5	-0.5
5.05	H2-3200 Volksschulbildung	Erhöhung Unterrichtsverpflichtung der Lehrpersonen um eine Lektion (kommunale Schulen). Die finanzielle Auswirkung beim Kanton wird nur erreicht, wenn das Berechnungsmodell der Pro-Kopf-Beiträge geändert wird.	-2.5	-6.0	-6.0	-6.0
6.02	H7-2030 Raum und Wirtschaft	Kostendeckende Gebühren: Verrechnung des Aufwandes für Vorprüfungsberichte bei Ortsplanungsverfahren an Gemeinden.	0.2	0.2	0.2	0.2
6.04	H0-2010 Stabsleistungen BUWD	Professionalisierung Bauämter/Betriebskosten eBAGEplus: Überwälzung eBAGEplus-Betriebskostenanteil des Kantons auf die Gemeinden.	0.2	0.2	0.2	0.2
18.02	H4-5020 Gesundheit	Überprüfung des Angebots der Sozial-Beratungszentren im Bereich Sucht: Die einzelnen Leistungen und deren Entschädigung sollen im Rahmen der Verhandlungen über die Leistungsvereinbarungen 2017-2018 kritisch überprüft werden.	0.2	0.4	0.4	0.4
18.04	H4-5020 Gesundheit	Weiterverrechnung Sozialpsychiatrie: Der Kanton entschädigt die Lups via GWL-Beiträge für Leistungen der Sozialpsychiatrie. Der Teil der Aufgaben in der Zuständigkeit der Gemeinden (z.B. persönl. Sozialhilfe) soll von diesen in Form einer Pauschalabgeltung (d.h. keine Einzelverrechnung) bezahlt werden.	0.0	1.0	1.0	1.0

Nr.	Aufgabenbereich	Massnahme	Finanz. Auswirkung auf Gemeinden in Mio CHF (- Entlastung / + Belastung)			
			2017	2018	2019	2020
18.05	H5-5011 Sozialversicherungen	Berücksichtigung der zu erwartenden Rückerstattungen der Versicherer (individuelle Prämienverbilligung um rund 5 Millionen Franken brutto (50 % je Kanton und Gemeinden).	-2.4	-2.4	-2.3	-2.3
19.01	H5-5040 Soziales und Gesellschaft	Förderung der Versorgungskette "präventiv-ambulant-stationär": Der Geltungsbereich soll geöffnet werden (gemäss Planungsbericht SEG). Nach anfänglichen Mehrkosten durch die Finanzierung bisheriger Gemeindemassnahmen resultieren mittelfristig Einsparungen.	0.0	1.0	0.5	-0.5
19.03	H5-5040 Soziales und Gesellschaft	Leistungskatalog fokussieren und Qualität definieren: Durch 1–2 Qualitätsvorgaben (z.B. Senkung des Mindeststandards Fachquote) soll eine vom Kanton vorgegebene vertretbare Reduktion bzw. Vereinheitlichung der Qualität erreicht werden.	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5
19.04	H5-5040 Soziales und Gesellschaft	Die innerkantonale Kostenbeteiligung wird unter Berücksichtigung der Pensionskosten (Grundtaxe) angehoben und nach geltender Höhe der Hilflosenentschädigung abgestuft. Einsparung des Kantons durch Differenz Kostenteiler EL (30/70) und SEG (50/50).	1.0	1.0	1.0	1.0
19.05	H5-5040 Soziales und Gesellschaft	Elternbeiträge Internat in Sonderschulheimen erhöhen: Der bisherige Elternbeitrag für Internatskosten von monatlich 120 soll auf neu 300 Franken erhöht werden.	-0.3	-0.3	-0.3	-0.3
19.06	H5-5040 Soziales und Gesellschaft	SEG-Gebäude analog Gemeindehochbauten auf 40 Jahre abschreiben: Nutzungsdauer soll von bisher 33 auf neu 40 Jahre erhöht werden.	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5
20.03	H5-5040 Soziales und Gesellschaft	Sozialhilfedossiers von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen nach 8 Jahren an die Gemeinden (bisher 10 Jahre). Die ganze Einsparung beim Kanton soll in ein grösseres finanzielles Engagement für die berufliche Integration investiert werden.	0.0	0.0	0.0	0.0
21.01	H6-2050 Strassen	Mittelverteilung für Strassen und öV aus zweckgebundenen Einnahmen: Verteilschlüssel für Verkehrsabgaben und LSVA wird vereinfacht, indem neu 1/3 für öV und 2/3 für Kantonsstrassen verwendet werden. Gemeindeanteil entfällt. Realisierung von mehr Projekten dank Senkung des Standards. Übernahme der Planungsverantwortung durch VVL (ohne Aufgabenübertragung) für öV-Infrastrukturen.	0.0	0.0	0.0	0.0
21.02	H6-2052 Öffentlicher Verkehr	Erhöhung Kostendeckungsgrad (KDG) bei öV-Linien: Einnahmenerhöhung (Billett-Preise, zusätzl. Beiträge Verkehrsverursacher usw.), Kostensenkung.	0.0	-1.0	-1.0	-1.0
26.01	H9-4061 Steuern	Minimalsteuer für juristische Personen: Einführung einer Minimalsteuer für juristische Personen (Pendart zur Personalsteuer der natürlichen Personen).	0.0	-1.0	-1.0	-1.0
26.02	H9-4061 Steuern	Begrenzung Pendlerabzug: Begrenzung Pendlerabzug auf maximal 6000 Franken. Annäherung an Bundessteuerregelung und das Vorgehen der umliegenden Kantone.	0.0	-7.1	-7.1	-7.1
26.03	H9-4061 Steuern	Abschaffung Eigenbetreuungsabzug: Streichung kantonaler Eigenbetreuungsabzug von 2000 Franken und gleichzeitige Erhöhung Fremdbetreuungsabzug von 4700 auf 6700 Franken.	0.0	-4.1	-4.1	-4.1
26.04	H9-4061 Steuern	Anpassung Ausgleichszins ab 2017: Der Kanton Luzern kennt positive und negative Ausgleichszinsen. Die Höhe des Zinssatzes wird überprüft.	-2.3	-2.3	-0.4	3.4
26.05	H9-4061 Steuern	Teilbesteuerung der Erträge aus massgebenden Beteiligungen des Privatvermögens zu 70 Prozent (bisher 50 %).	0.0	-3.6	-3.6	-3.6
27.01	H9-4061 Steuern	Steuerexperten: Durch eine risikoorientierte Selektion der Steuerdossiers wird die gesetzliche Veranlagungstätigkeit noch besser wahrgenommen und die Wirksamkeit der Kontrollen erhöht. Nettoeinsparung (+Personalaufwand / +Mehrerträge).	-0.9	-2.6	-2.6	-2.6

Nr.	Aufgabenbereich	Massnahme	Finanz. Auswirkung auf Gemeinden in Mio CHF (- Entlastung / + Belastung)			
			2017	2018	2019	2020
29.04	H2-3300 Gymnasiale Bildung	Beiträge an Musikschulen der Gemeinden	0.2	0.2	0.2	0.2
29.08	H0-5010 Stabsleistungen GSD	Kürzung Kantonsbeitrag Zweckverband institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung (ZISG)	0.0	-0.1	-0.1	-0.1
29.11	H5-5011 Sozialversicherungen	Kürzung der Entschädigung für an die Ausgleichskasse Luzern übertragene Aufgaben um netto 8 %	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2
29.18	H9-4061 Steuern	Entschädigungen an Gemeinden im Steuerbereich: Aufhebung Entschädigung von Fr. 10.5 je Steueroossier	0.0	2.3	2.3	2.3
29.19	H5-5011 Sozialversicherungen	Kosten für EL zur AHV werden neu zu 100 % von den Gemeinden getragen (analog WSH und Restkosten Pflegefinanzierung). Kostenteiler EL zur IV (70:30) und Verwaltungskosten (50:50) bleiben unverändert.	0.0	31.2	31.9	0.0
29.24	H2-3200 Volksschulbildung	Sonderschulen an Gemeinden, Anrechnung Arbeitszeiterhöhung analog Kernverwaltung (bereits im AFP-Prozess umgesetzt)	0.0	-0.1	-0.1	-0.1
29.27	H3-3502 Kultur und Kirche	Beitrag Zweckverband Grosse Kulturbetriebe	0.0	0.0	-0.5	-0.5
		<b>Total Auswirkungen auf Gemeinden</b>	<b>-7.0</b>	<b>8.4</b>	<b>10.6</b>	<b>-18.1</b>

Das KP17 entlastet die Gemeinden ab 2020, resp. in der Summe erst ab 2021. Insofern ist keine zusätzliche Alimentierung des Finanzausgleichs angebracht. Allenfalls könnte die Entlastung der Gemeinden durch das KP17 (und ev. durch die AFR18) eine Veränderung der Mittel aus dem Finanzausgleich rechtfertigen.

Die Auswirkungen der steuerlichen Mehreinnahmen können ungleich verteilt sein. Der Ressourcen ausgleich fängt dies jedoch auf.

Die anderen Massnahmen aus dem KP17 sind für die Gemeinden finanziell von kleiner Bedeutung und machen keine Anpassungen im Finanzausgleich nötig.

## 8.4 Aufgaben- und Finanzreform 2018

Im Rahmen des Projekts Aufgaben- und Finanzreform 2018 (AFR18) werden die Aufgaben des Kantons und der Gemeinden sowie ihre Zuordnung überprüft, wenn nötig optimiert und allenfalls entflochten sowie neu normiert.

Das Projektteam setzt sich aus Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertretern sowie Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung zusammen. Die Interessen der Gemeinden werden vom VLG koordiniert und im Projekt repräsentiert.

Der VLG schlug im Laufe der Projektarbeiten Massnahmen vor, die den kantonalen Finanzausgleich betreffen und diesen wesentlich verändern würden. In diesem Sinne erachten wir es als konsequent, Ihrem Rat den Wirkungsbericht 2017 zusammen mit der Botschaft zur AFR18 zu unterbreiten. Der Wirkungsbericht erhält dadurch noch stärker den Charakter eines Rückblicks. Daneben wird er die bisher unbestrittenen Pendenzen aus dem Wirkungsbericht 2013 aufgreifen. Die gesetzliche Umsetzung dazu wird Ihrem Rat gleichzeitig in einer Botschaft zur Revision des Finanzausgleichsgesetzes präsentiert. Die Weiterentwicklung des Finanzausgleichs aufgrund der AFR18 wird Ihnen ebenfalls zur gleichen Zeit in der Botschaft zur AFR18 unterbreitet. Mit diesem Vorgehen folgen wir dem Postulat von Armin Hartmann (P 393 vom 11. September 2017), welches am 11. September 2017 für erheblich erklärt wurde.

## 8.5 Harmonisiertes Rechnungsmodell 2

### 8.5.1 Neuer Kontenplan unter HRM2

Mit der Umstellung der Rechnungslegung der Gemeinden auf das Harmonisierte Rechnungsmodell 2 (HRM2) wird eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen des Finanzausgleichs an die neuen Kontenpläne nötig sein. Die geltenden gesetzlichen Grundlagen lassen

sich nicht direkt auf HRM2 anwenden. Würden sie unverändert bleiben und bloss ihrem Sinn nach angewendet, bestünde insbesondere bezüglich der Berechnung der Nettovermögenserträge ein erhebliches Potenzial für Meinungsverschiedenheiten. Die Rechtsgrundlagen müssen darum unabhängig von anderen Revisionsvorhaben rechtzeitig angepasst werden, um Verbindlichkeit und Rechtssicherheit zu schaffen.

Fünf Pilotgemeinden werden erstmals das Rechnungsjahr 2018 nach HRM2 abschliessen. Die übrigen Gemeinden folgen erstmals im Rechnungsjahr 2019. Damit ergibt sich im Finanzausgleich eine mehrere Jahre dauernde Übergangsphase, die in Tabelle 10 dargestellt ist.

*Tabelle 10: Übergangsphase HRM1 zu HRM2*

Rechnungsjahr	Rechnungslegungsmodell	Zeitpunkt der Erhebung des Ressourcenpotenzials	Zeitpunkt erste Verwendung für Berechnung FA	Verwendung für FA der Jahre
2017	HRM1 (alle Gemeinden)	2018	2020	2020-2022
2018	HRM2 (Pilotgemeinden)	2019	2021	2021-2023
	HRM1 (übrige)			
2019	HRM2 (alle Gemeinden)	2020	2022	2022-2024

Der Finanzausgleich 2020 wird demnach der letzte sein, der vollständig mit Daten nach HRM1 berechnet wird. Der Finanzausgleich 2024 wird erstmals vollständig nach HRM2 berechnet. In den Finanzausgleichsjahren 2021-2023 kommen beide Rechnungslegungsstandards gleichzeitig vor: 2021 nur bei den Pilotgemeinden, 2022 bei allen Gemeinden und 2023 nur bei den übrigen Gemeinden. Damit der Finanzausgleich 2021 rechtzeitig verfügt werden kann, müssen alle für seine Berechnung notwendigen Grundlagen Anfang 2020 bekannt und vor Mitte 2020 rechtskräftig sein. Dabei sind die für Gesetzes- und Verordnungsänderungen notwendigen Fristen und Prozesse zu berücksichtigen. Falls spezielle Daten erhoben werden müssen (z.B. bei den Pilotgemeinden), müssen die Anforderungen noch deutlich früher bekannt sein.

Die Ausgangslage mit unterschiedlichen Umstellungszeitpunkten bedingt, dass die Anpassung der rechtlichen Grundlagen des Finanzausgleichs an HRM2 inhaltlich neutral ausfällt. Dies bedeutet, dass die Änderungen nur formaler Natur sein dürfen und keine realen Auswirkungen auf die Zahlungen an und von Gemeinden haben dürfen. Würden nämlich inhaltliche Änderungen mit finanziellen Auswirkungen vorgenommen, wären die Pilotgemeinden davon ein Jahr früher als andere Gemeinden betroffen und dadurch entweder besser oder schlechter gestellt.

Bei fusionierten Gemeinden ist zudem zu berücksichtigen, dass ihr Besitzstand nach dem zum Fusionszeitpunkt geltenden Recht gewährleistet werden muss. Der Besitzstand wird berechnet aus einem Vergleich der Finanzausgleichszahlungen für dasselbe Jahr nach altem und neuem Recht. Da solche Daten für die Umstellung auf HRM2 nicht existieren werden (keine parallele Buchführung, verschiedene Umstellungszeitpunkte), wird die korrekte Berechnung eines Besitzstandes nicht möglich sein. Durch eine materiell neutrale Umstellung auf HRM2, die für alle Gemeinden ohne finanzielle Auswirkungen ist, kann der Anforderung der Besitzstandwahrung Rechnung getragen und zugleich auf die Berechnung eines Besitzstandes Methodenwechsels verzichtet werden.

Wir schlagen deshalb die Umstellung gemäss Tabelle 11 vor. Die Definition des Ressourcenpotenzials stimmt damit nach HRM1 und HRM2 weitestgehend überein.

Tabelle 11: Komponenten des Ressourcenpotenzials nach HRM1 und HRM2

Komponente Ressourcenpotenzial nach HRM1	Komponente Ressourcenpotenzial nach HRM2	Bemerkungen
Ordentliche Gemeindesteu- er, 400.10 / 400.20	Einkommens- und Gewinn- steuern, Vermögens- und Ka- pitalsteuern, 4000.00 / 4000.10 4001.00 / 4001.10 4010.00 / 4010.10 4011.00 / 4011.10	Unverändert bei mittlerem Steuer- fuss;
nachtr. Vermögenssteuern 400.15	abgeschafft	400.15 wurde abgeschafft
Sondersteuer auf Kapital- ausz. 400.16	Sondersteuer auf Kapitalaus- zahlungen 4009.20	
Quellensteuer 400.30	Quellensteuer 4002	
Steuererträge von be- schränkt steuerpflichtigen natürlichen Personen (Abzug von 50%)	Unverändert	Nicht in Buchhaltung ersichtlich, wie bisher separate Datenerhe- bung aus LuTax
Nachsteuern und Steuerstra- fen, 400.40	Nachsteuern und Steuerstra- fen 4009.00, 4019.00	
Sondersteuern 402.01, 402.02, 403.01, 404, 405.01	Sondersteuern 4008.00, 4021.00, 4022.00, 4023.00, 4024.00	Liegenschaftssteuer (4021) sollen weggelassen werden, Zeitpunkt der Änderung ist aber unabhängig von der Umstellung auf HRM2 (siehe Kapitel 2.1.2) Laufnummer deshalb, weil neues Konto 4022.1 (Mehrwertabgabe) nicht zu erfassen ist.
Regalien und Konzessionen, 410 zu 50%	Regalien und Konzessionen 4100, 4120, 4810, 4811 zu 50%	Regalien (4100, 4810) sollen weggelassen werden, Zeitpunkt der Änderung ist aber unabhängig von der Umstellung auf HRM2 (siehe Kapitel 2.1.1)
Vermögenserträge ohne Buchgewinne, d.h. Kontenart 42 ohne 424	Sachgruppen 44, 4840 ohne 441, 444, 4490, 4495	Wie bisher werden Gewinne aus Veräußerung von Finanzvermö- gen separat erhoben, daher hier abgezogen; ebenso nicht reali- sierte Gewinne
Passivzinsen, d.h. Kontenart 32	Sachgruppe 34, 3840 ohne 341, 344	
Aufwand und Ertrag Liegen- schaften Finanzvermögen, d.h. Nettoergebnis Funktion 941-949 ohne Kontenarten	Nettoergebnis Funktion 963 ohne 34, 341, 344, 35, , 387, 389, 394, 398, 3840, 40, 41, 44, 45, 481, 489, 494, 498,	Unter anderem müssen hier Posi- tionen abgezogen werden, die be- reits anderswo ins Ressourcenpo- tenzial einfließen (Doppelzählung

32, 42, 38, 48, 396, 496	4840	vermeiden)
Gewinne aus Veräusserung von Liegenschaften und anderen Anlagen des Finanzvermögens	Unverändert	Nicht in Buchhaltung ersichtlich, wie bisher separate Datenerhebung durch Finanzaufsicht Gemeinden
Korrekturanweisungen	Unverändert	Wie bisher separat bei Bedarf (Finanzaufsicht Gemeinden)
Steuerfuss	Unverändert	Wie bisher separate Erhebung LUSTAT
Keine Kontonummer für den Gemeindeanteil an der Motorfahrzeugsteuer	Keine Kontonummer vorgesehen für den Gemeindeanteil an der Motorfahrzeugsteuer	Wie bisher separate Erhebung LUSTAT

Die Rechtsgrundlagen werden Übergangsbestimmungen vorsehen müssen. Beispielsweise im Finanzausgleich 2023 werden für die fünf Pilotgemeinden bereits alle Daten nach HRM2 gegliedert sein, während bei den übrigen Gemeinden auch ein HRM1-Rechnungsjahr (2018) einfließt. Ungeachtet der unterschiedlichen Quellen wird der Dreijahresdurchschnitt gebildet, um das Ressourcenpotenzial zu bestimmen.

Zusammenfassend stellen wir fest, dass die Umstellung des Finanzausgleichs auf HRM2 Anpassungen an den Rechtsgrundlagen erfordert, aber nicht zu spürbaren finanzielle Auswirkungen führen wird. Technisch ist die Umstellung mit einer langen Übergangsphase und Anpassungen an Systemen und Prozessen verbunden. Die Anpassungen betreffen ausschliesslich Verordnungsrecht. Damit die Rechtsgrundlage für die Umstellung auf HRM2 sicher bereitsteht, wollen wir daher diese leicht umsetzbare Anpassung nach der Behandlung des Wirkungsberichts 2017 im Kantonsrat auf den Finanzausgleich 2020 hin in Kraft setzen, um eine unerwünschte Verzögerung zu vermeiden.

## 8.5.2 Auswirkungen der Neubewertung

### *Neubewertung*

Ab Rechnungsjahr 2019 werden die Vorgaben des auf den 1. Januar 2018 in Kraft getretenen neuen Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG, SRL Nr. 160) gelten. Eine Folge der neuen Bestimmungen ist die Darstellung der Vermögenswerte zu ihren tatsächlichen Werten. Neu zu bewerten sind die Anlagen des Finanzvermögens, da diese bisher nicht aufgewertet werden durften, neu aber zum Verkehrswert bewertet werden müssen. Bei den Sachanlagen des Verwaltungsvermögens wird auf die vorhandenen Werte der Anlagebuchhaltung gemäss Kostenrechnung (Kore) abgestellt.

Die Neubewertung des Finanzvermögens und die Aufwertung des Verwaltungsvermögens werden in den allermeisten Gemeinden zu höheren oder gar wesentlich höheren Vermögenswerten führen. Die stillen Reserven werden eliminiert. Beim Verwaltungsvermögen ist dies abhängig von den zusätzlichen Abschreibungen der letzten Jahre, welche eine Gemeinde vorgenommen hat. Die Neubewertung des Finanzvermögens ist im Eigenkapital als Neubewertungsreserve und die Aufwertung des Verwaltungsvermögens als Aufwertungsreserve auszuweisen.

Die neuen Werte des Verwaltungsvermögens werden künftig entsprechend zu einem höheren Abschreibungsaufwand führen. Die Aufwertungsreserve kann zur Finanzierung dieses Mehraufwandes verwendet werden.

### *Auswirkungen auf den Finanzausgleich*

Auf die Gewinne aus Veräusserung von Finanzvermögen hat die Aufwertung keinen Einfluss, denn für die Berechnung werden die effektiven Gewinne verwendet.

Bei gemeindeeigenen Betrieben (Spezialfinanzierungen) könnten sich durch Aufwertungen die Schulden und/oder die Guthaben bei der Gemeinde verändern. Als Auswirkung könnten andere Zinszahlungen fließen, was zu geänderten Vermögenserträgen führen könnte.

Die positiven Nettovermögenserträge aller Luzerner Gemeinden machen nur ca. 3 Prozent des gesamten Ressourcenpotenzials aus. Zudem sind bei mehr als der Hälfte der Gemein-



den bei den Berechnungen zum Finanzausgleich keine Nettovermögenserträge zu berücksichtigen.  
Insgesamt sind die Auswirkungen auf den Finanzausgleich vernachlässigbar.

## **9 Fazit**

Insgesamt ist der Finanzausgleich zielführend und zufriedenstellend. Bei der Erarbeitung des Wirkungsberichts war eine hohe politische Akzeptanz zu spüren.  
Die in diesem Bericht vorgeschlagenen Änderungen tragen zu einer Optimierung des Gesamtsystems bei. Einzelne Änderungen müssen wegen der Einführung von HRM2 bei den Gemeinden zwingend umgesetzt werden. Es handelt sich dabei um Änderungen formeller Natur ohne finanzielle Auswirkungen.

## **10 Antrag**

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

Luzern,

Im Namen des Regierungsrates  
Der Präsident Die Präsidentin:  
Der Staatsschreiber:

**Kantonsratsbeschluss  
über den Planungsbericht über**

vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

nach Einsicht in den Bericht des Regierungsrates vom \_\_\_\_\_ ,  
*beschliesst:*

1. Vom Planungsbericht über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs (Wirkungsbericht 2017) wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident \_\_\_\_\_ :

Der Staatsschreiber:

**Verzeichnis der Beilagen**

Anhang 1     Bereinigter Aufwand und bereinigter Ertrag

Anhang 2     Tabellen

Anhang 3     Finanzkennzahlen zu Sonderbeiträgen

ENTWURF

**Bereinigter Aufwand und bereinigter Ertrag**

Für die Analyse der Ausgleichswirkung im Ressourcen- und im Lastenausgleich wurde die interkommunale Vergleichbarkeit durch verschiedene begriffliche Abgrenzungen und Bereinigungen erreicht. Zweckgebundene Erträge (Entgelte) und Transferzahlungen von Gemeinden wurden als Minusaufwand behandelt, Transferzahlungen zwischen Bund, Kantonen und den Gemeinden saldiert, die Nettovermögenserträge beziehungsweise der Nettozinsaufwand 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 Tabellen A1-1 und A1-2 zeigen, wie sich der bereinigte Aufwand und der bereinigte Ertrag zusammensetzen.

*Tabelle A1-1: Positionen des bereinigten Aufwands (in Klammer Kontengruppen nach HRM1)*

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

*Tabelle A1-2: Positionen des bereinigten Ertrags (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 Nettozinsaufwand 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. Rückerstattungen 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 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)

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 (im Wirkungsbericht 2017 üblicherweise die Jahre 2013 und 2015), das Ressourcenpotenzial auf einen Dreijahresdurchschnitt (im Finanzausgleich 2018 die Jahre 2013–2015).
- 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 eigene Rechnung.

*Tabelle A2-1: Bereinigter Ertrag vor und nach Ressourcenausgleich 2012 und 2015*

	bereinigter Ertrag vor Ressourcenausgleich, Total in 1'000 Fr.		bereinigter Ertrag vor Ressourcenausgleich, in Fr. pro Kopf		Ressourcenausgleich bzw. Abschöpfung, in Fr. pro Kopf		bereinigter Ertrag inkl. Ressourcenausgleich, in Fr. pro Kopf	
	2012	2015	2012	2015	2012	2015	2012	2015
Kanton Luzern	1'198'024	1'352'897	3'120	3'411	159	156	3'279	3'567
Adligenswil	17'163	19'690	3'163	3'681	-1	-3	3'162	3'679
Aesch	3'349	4'092	3'345	3'826	389	-	3'735	3'826
Alberswil	1'289	1'531	2'180	2'357	1'138	808	3'318	3'165
Altbüron	2'915	3'200	3'072	3'265	617	326	3'689	3'591
Altishofen	3'929	4'541	2'620	2'898	-	-28	2'620	2'870
Altwis	891	1'316	2'205	3'187	263	446	2'467	3'633
Ballwil	6'771	7'567	2'638	2'804	-	-6	2'638	2'798
Beromünster	14'915	16'035	2'487	2'529	441	365	2'928	2'894
Buchrain	16'426	18'153	2'724	2'953	-	-	2'724	2'953
Büron	5'640	6'687	2'553	2'874	328	534	2'881	3'408
Buttisholz	8'574	9'035	2'645	2'769	616	410	3'262	3'179
Dagmersellen	13'010	16'066	2'573	3'104	261	272	2'834	3'376
Dierikon	3'753	6'029	2'575	4'190	-200	-128	2'375	4'062
Doppleschwand	1'245	1'315	1'687	1'762	1'411	1'253	3'098	3'014
Ebersecken	897	916	2'143	2'285	1'189	659	3'332	2'944
Ebikon	41'890	42'956	3'347	3'319	-	-	3'347	3'319
Egolzwil	3'568	4'299	2'684	3'084	346	217	3'029	3'301
Eich	5'739	6'797	3'415	4'009	-322	-259	3'093	3'750
Emmen	75'157	77'161	2'629	2'615	-	235	2'629	2'850
Entlebuch	7'046	7'916	2'137	2'372	1'002	846	3'139	3'218
Ermensee	2'213	2'579	2'542	2'935	473	42	3'015	2'978
Eschenbach	10'595	11'359	3'022	3'133	-89	-64	2'932	3'068
Escholzmatt-Marbach	7'722	8'683	1'775	2'008	1'143	1'179	2'918	3'186
Ettiswil	5'641	6'749	2'295	2'590	832	672	3'126	3'262
Fischbach	1'215	1'586	1'676	2'173	1'406	1'210	3'082	3'383
Flühli	4'005	4'674	2'108	2'485	1'007	724	3'115	3'209
Gettnau	2'479	2'804	2'409	2'517	1'010	709	3'419	3'227
Geuensee	6'376	8'599	2'493	3'075	354	225	2'847	3'300
Gisikon	4'188	4'163	3'705	3'585	-83	-90	3'621	3'494
Greppen	2'834	4'275	2'737	4'130	-	-	2'737	4'130
Grossdietwil	2'135	2'251	2'519	2'697	1'154	993	3'673	3'690
Grosswangen	7'262	7'674	2'380	2'466	735	635	3'115	3'101
Hasle	3'104	3'667	1'772	2'080	1'259	1'267	3'031	3'346
Hergiswil	2'740	3'029	1'508	1'613	1'473	1'289	2'981	2'902
Hildisrieden	5'576	7'011	2'867	3'344	-24	-3	2'843	3'342
Hitzkirch	12'452	17'662	2'592	3'456	463	336	3'055	3'792
Hochdorf	22'589	26'700	2'553	2'792	144	140	2'697	2'932
Hohenrain	5'977	7'163	2'489	2'854	603	570	3'092	3'423
Honau	1'002	1'058	2'729	2'781	-30	-21	2'699	2'760
Horw	51'899	49'008	3'813	3'551	-93	-145	3'720	3'406
Inwil	6'806	7'235	3'017	2'980	12	-	3'029	2'980
Knutwil	6'094	6'910	2'961	3'239	37	-	2'998	3'239
Kriens	76'617	87'231	2'879	3'214	-	-	2'879	3'214
Luthern	2'231	2'328	1'665	1'794	1'473	1'298	3'138	3'091
Luzern	325'384	377'759	4'130	4'654	-70	-72	4'060	4'582

	bereinigter Ertrag vor Ressourcenausgleich, Total in 1'000 Fr.		bereinigter Ertrag vor Ressourcenausgleich, in Fr. pro Kopf		Ressourcenausgleich bzw. Abschöpfung, in Fr. pro Kopf		bereinigter Ertrag inkl. Ressourcenausgleich, in Fr. pro Kopf	
	2012	2015	2012	2015	2012	2015	2012	2015
Malters	16'424	18'897	2'398	2'717	437	471	2'835	3'188
Mauensee	3'808	4'493	3'300	3'460	169	70	3'469	3'531
Meggen	35'542	39'256	5'285	5'761	-958	-853	4'327	4'908
Meierskappel	4'330	5'647	3'384	4'179	24	-	3'408	4'179
Menznau	6'845	7'436	2'386	2'563	220	742	2'606	3'305
Nebikon	6'490	7'857	2'661	3'092	-	-	2'661	3'092
Neuenkirch	16'508	19'606	2'677	2'986	416	290	3'094	3'277
Nottwil	8'880	10'718	2'596	3'024	256	266	2'852	3'290
Oberkirch	12'979	12'953	3'436	3'092	-0	-76	3'436	3'016
Pfaffnau	5'809	7'075	2'596	2'928	577	407	3'173	3'335
Rain	7'201	7'349	2'940	2'897	55	-	2'995	2'897
Reiden	17'001	20'360	2'567	2'936	341	414	2'908	3'350
Rickenbach	7'960	9'374	2'600	2'974	601	547	3'201	3'521
Roggliwil	1'419	1'723	2'300	2'635	977	660	3'278	3'295
Römerswil	3'845	4'188	2'361	2'482	860	513	3'222	2'995
Romoos	875	992	1'261	1'482	1'736	1'511	2'997	2'993
Root	13'911	15'824	3'014	3'348	-16	-11	2'998	3'336
Rothenburg	21'109	23'568	2'927	3'232	-	-0	2'927	3'232
Ruswil	16'776	17'500	2'539	2'563	477	512	3'016	3'075
Schenkön	9'140	10'213	3'468	3'729	-286	-260	3'183	3'469
Schlierbach	1'476	1'749	2'028	2'171	593	391	2'620	2'562
Schöngau	2'447	2'723	2'698	2'702	708	252	3'405	2'954
Schötz	8'982	10'930	2'335	2'640	667	614	3'002	3'254
Schüpfheim	8'598	9'976	2'145	2'414	887	874	3'032	3'288
Schwarzenberg	4'454	4'359	2'692	2'571	795	600	3'487	3'172
Sempach	12'364	16'763	3'016	4'025	-64	-34	2'952	3'991
Sursee	33'016	35'015	3'653	3'709	-85	-80	3'568	3'629
Triengen	11'187	12'473	2'533	2'780	327	507	2'861	3'287
Udligenswil	6'966	7'924	3'177	3'491	-	-17	3'177	3'474
Ufhusen	1'538	1'806	1'815	2'043	1'274	1'194	3'089	3'238
Vitznau	4'864	6'578	3'926	5'078	38	-59	3'964	5'019
Wauwil	4'935	6'451	2'707	3'323	530	351	3'237	3'674
Weggis	22'116	22'900	5'283	5'273	-351	-354	4'932	4'919
Werthenstein	4'543	5'678	2'324	2'784	646	579	2'971	3'363
Wikon	4'300	4'103	3'074	2'784	436	23	3'509	2'808
Willisau	20'128	21'910	2'723	2'864	277	204	3'000	3'068
Wolhusen	10'732	12'967	2'573	3'011	621	672	3'194	3'683
Zell	5'221	6'100	2'608	3'053	75	181	2'682	3'234

LUSTAT Statistik Luzern

Datenquelle: LUSTAT Statistik Luzern - Gemeindefinanzstatistik, BFS STATPOP, Finanzausgleich

Gebietsstand: 2017

Aktualisiert: 16.06.2017



Tabelle A2-2: Bereinigter Aufwand vor und nach Lastenausgleich 2012 und 2015

	bereinigter Aufw and vor Lastenausgleich, Total in 1'000 Fr.		bereinigter Aufw and vor Lastenausgleich, in Fr. pro Kopf		Lastenausgleich, in Fr. pro Kopf		bereinigter Aufw and inkl. Lastenausgleich, in Fr. pro Kopf	
	2012	2015	2012	2015	2012	2015	2012	2015
	Kanton Luzern	1'331'374	1'353'377	3'467	3'412	171	174	3'296
Adligenswil	18'381	18'139	3'387	3'391	16	-	3'371	3'391
Aesch	3'467	3'295	3'464	3'081	52	-	3'412	3'081
Alberswil	1'983	1'870	3'353	2'880	214	158	3'139	2'721
Altbüron	3'633	3'439	3'828	3'509	307	258	3'521	3'252
Altishofen	4'570	4'991	3'047	3'185	134	78	2'914	3'107
Altwis	1'601	1'377	3'963	3'334	430	459	3'533	2'875
Ballwil	7'662	7'617	2'985	2'823	31	-	2'954	2'823
Beromünster	20'107	18'360	3'352	2'896	342	332	3'010	2'564
Buchrain	17'327	18'860	2'874	3'068	206	192	2'668	2'876
Büron	7'149	7'432	3'236	3'194	179	191	3'057	3'002
Buttisholz	10'113	10'868	3'120	3'331	274	335	2'846	2'996
Dagmersellen	14'398	15'189	2'847	2'934	-1	20	2'849	2'915
Dierikon	5'182	5'914	3'555	4'110	159	123	3'396	3'986
Doppleschwand	2'774	2'797	3'759	3'747	822	754	2'938	2'993
Ebersecken	1'811	1'909	4'328	4'760	1'079	1'142	3'249	3'618
Ebikon	41'152	45'343	3'288	3'503	17	11	3'271	3'492
Egolzwil	4'540	4'304	3'415	3'088	91	-	3'323	3'088
Eich	5'597	5'525	3'330	3'259	-	-	3'330	3'259
Emmen	87'033	89'016	3'044	3'017	86	55	2'958	2'961
Entlebuch	11'832	11'185	3'589	3'352	683	573	2'906	2'779
Ermensee	2'911	2'946	3'344	3'353	190	213	3'154	3'141
Eschenbach	10'040	10'841	2'864	2'990	-	-	2'864	2'990
Escholzmatt-Marbach	16'158	16'421	3'714	3'797	910	931	2'804	2'866
Ettiswil	7'819	7'911	3'180	3'036	176	248	3'004	2'789
Fischbach	2'699	2'804	3'722	3'844	715	682	3'007	3'161
Flühli	6'918	6'832	3'641	3'632	1'137	1'019	2'504	2'613
Gettnau	3'674	4'065	3'571	3'649	170	156	3'401	3'493
Geuensee	8'319	8'733	3'252	3'123	208	203	3'044	2'920
Gisikon	3'680	4'027	3'255	3'467	7	-	3'248	3'467
Greppen	3'232	3'454	3'121	3'337	181	30	2'940	3'307
Grossdietwil	3'223	3'233	3'803	3'874	526	556	3'276	3'318
Grosswangen	9'704	9'478	3'181	3'046	200	208	2'980	2'837
Hasle	6'804	6'451	3'885	3'659	885	703	3'000	2'956
Hergiswil	6'252	5'941	3'440	3'164	983	907	2'457	2'257
Hildisrieden	6'101	5'966	3'137	2'846	-	4	3'137	2'841
Hitzkirch	17'949	17'546	3'737	3'433	312	359	3'424	3'074
Hochdorf	25'396	26'091	2'870	2'728	42	50	2'828	2'679
Hohenrain	8'479	8'300	3'531	3'307	464	421	3'067	2'886
Honau	1'282	1'203	3'494	3'162	-	-	3'494	3'162
Horw	47'007	49'952	3'453	3'620	-	66	3'453	3'553
Inwil	7'055	7'532	3'127	3'102	136	54	2'991	3'048
Knutwil	7'161	6'710	3'479	3'145	275	273	3'203	2'872
Kriens	79'669	84'345	2'994	3'108	9	68	2'984	3'040
Luthern	4'909	4'599	3'664	3'543	1'148	1'185	2'516	2'358
Luzern	335'614	337'578	4'260	4'159	146	181	4'114	3'977
Malters	21'033	20'675	3'071	2'973	167	143	2'904	2'829
Mauensee	4'181	4'005	3'623	3'084	129	85	3'494	2'999
Meggen	28'201	28'772	4'194	4'222	35	101	4'159	4'121
Meierskappel	4'105	4'577	3'208	3'387	58	129	3'150	3'257
Menznaun	9'573	9'199	3'337	3'171	355	413	2'982	2'758
Nebikon	6'995	7'635	2'868	3'005	49	49	2'819	2'956
Neuenkirch	18'530	20'001	3'005	3'047	216	226	2'789	2'821
Nottwil	11'168	11'360	3'264	3'205	110	160	3'154	3'045



	bereinigter Aufw and vor Lastenausgleich,		bereinigter Aufw and vor Lastenausgleich,		Lastenausgleich,		bereinigter Aufw and inkl. Lastenausgleich,	
	Total in 1'000 Fr.		in Fr. pro Kopf		in Fr. pro Kopf		in Fr. pro Kopf	
	2012	2015	2012	2015	2012	2015	2012	2015
Kanton Luzern	1'331'374	1'353'377	3'467	3'412	171	174	3'296	3'238
Oberkirch	11'511	12'785	3'048	3'052	-	-	3'048	3'052
Pfaffnau	6'506	6'857	2'908	2'838	63	49	2'845	2'788
Rain	7'630	7'676	3'115	3'026	230	291	2'885	2'735
Reiden	21'502	21'718	3'247	3'132	126	138	3'121	2'994
Rickenbach	10'703	9'433	3'497	2'993	254	211	3'243	2'781
Roggiswil	2'406	2'251	3'899	3'442	491	554	3'408	2'889
Römerswil	5'925	5'736	3'638	3'399	561	494	3'077	2'905
Romoos	3'322	3'102	4'787	4'633	1'911	1'854	2'876	2'779
Root	15'074	16'046	3'266	3'395	57	55	3'209	3'339
Rothenburg	21'524	21'447	2'985	2'941	21	2	2'964	2'940
Ruswil	19'292	21'713	2'920	3'180	145	178	2'775	3'003
Schenken	8'302	8'491	3'150	3'100	-	-	3'150	3'100
Schlierbach	2'380	2'544	3'269	3'158	377	450	2'893	2'709
Schongau	3'506	3'585	3'866	3'557	366	355	3'500	3'202
Schötz	12'860	13'367	3'344	3'229	280	250	3'064	2'978
Schüpfheim	13'792	13'216	3'442	3'198	565	448	2'877	2'750
Schwärzenberg	5'470	5'801	3'306	3'422	539	444	2'767	2'978
Sempach	13'105	13'047	3'197	3'133	-	-	3'197	3'133
Sursee	30'169	29'655	3'338	3'141	124	80	3'214	3'062
Triengen	14'849	13'827	3'363	3'082	373	340	2'990	2'742
Udligenswil	8'001	8'313	3'649	3'662	129	23	3'520	3'639
Ufhusen	3'291	3'357	3'883	3'797	701	642	3'182	3'155
Vitznau	4'661	4'519	3'762	3'488	200	103	3'561	3'385
Wauwil	5'727	5'854	3'141	3'016	68	18	3'073	2'998
Weggis	16'692	16'424	3'988	3'782	71	89	3'916	3'693
Werthenstein	7'428	7'590	3'800	3'721	524	470	3'277	3'252
Wikon	4'692	5'024	3'354	3'410	19	-	3'335	3'410
Willisau	24'226	23'278	3'278	3'043	246	199	3'032	2'844
Wolhusen	15'129	14'755	3'627	3'426	218	197	3'409	3'229
Zell	5'549	5'356	2'772	2'681	213	267	2'559	2'414

LUSTAT Statistik Luzern

Datenquelle: LUSTAT Statistik Luzern - Gemeindefinanzstatistik, BFS STATPOP, Finanzausgleich

Gebietsstand: 2017  
Aktualisiert: 16.06.2017

Tabelle A2-3: Finanzkennzahlen zu Sonderbeiträgen

	mittl. Wohnbevölkerung 2015	Sonderbeitrag in Mio. Fr.	Jahr der Auszahlung	Steuerfuss				Nettoschuld pro Einw.			
				2003	2008	2013	2017	2003	2008	2013	2015
Pfaffnau	2'417	3,5	2004	2.40	2.30	2.15	1.95	9'996	3'467	-162	-1'927
Flühli	1'881	3,0	2005	2.40	2.40	2.20	2.10	12'797	-567	-2'558	-4'596
Grossdietwil	835	3,0	2005	2.40	2.30	2.40	2.30	12'483	2'786	2'010	379
Luthern	1'298	3,0	2008	2.40	2.40	2.40	2.40	14'152	8'176	2'688	1'656
Pfeffikon	- <sup>1</sup>	2,0	2010	2.25	2.25	- <sup>1</sup>		3'153	3'128	- <sup>1</sup>	-
Menznau	2'901	4,0	2011/12	2.40	2.30	2.40	2.60	7'853	5'008	5'541	4'477
		2,1	2014/15/16								
Wolhusen	4'307	1,0	2012	2.40	2.30	2.40	2.40	7'756	7'139	5'968	4'525
		0,7	2014								
Altwis	413	0,79	2014/15/16	2.40	1.95	2.40	2.60	1'870	-895	2'090	176
Hasle	1'763	0,35	2014	2.40	2.40	2.40	2.40	7'273	5'953	5'340	4'124

Gebietsstand 2011; <sup>1</sup> Pfeffikon: Fusion mit Rickenbach per 1. Januar 2013

Tabelle A3-4: Finanzkennzahlen zu Fusionsbeiträgen

	mittl. WB vor 1.	Beitrag (Mio.)	Steuerfuss				Nettoschuld pro Einw.				relative Steuerkraft			
			2003	2008	2013	2017	2003	2008	2013	2015	2003	2008	2013	2015

	Fusion	Fr.)												
<b>Beromünster</b>	2'314		2,15				5'423					1'272		
Schwarzenbach	239		2,40				7'061					667		
<b>Fusion 2004</b>		1,5	2,16	2,05			5'576	3'618				1'215	1'348	
Gunzwil	1'887		2,40	2,05			2'310	-227				796	933	
<b>Fusion 2009</b>		3,0	2,24	2,05			4'189	1'982				1'037	1'172	
Neudorf	1'224		2,40	2,00			4'436	873				1'062	1'429	
<b>Fusion 2013</b>		3,1	2,27	2,04	1,95	1,95	4'237	1'757	-970	-1'862		1'042	1'224	1'041 1'129
Kulmerau	215		2,40				8'464					730		
<b>Triengen</b>	2'965		2,30				3'455					1'087		
Willihof	247		2,40				3'053					622		
<b>Fusion 2005</b>		2,05	2,31	1,60			3'746	-35				1'030	1'356	
Winikon	748		2,40	1,95			5'054	2'542				792	1'061	
<b>Fusion 2009</b>		3,0	2,32	1,65	2,40	1,60	3'896	411	194	-1'042		986	1'305	1'016 1'247
Herlisberg	229		2,40				5'911					693		
<b>Römerswil</b>	1'277		2,35				2'943					1'000		
<b>Fusion 2005</b>		1,55	2,36	2,10	2,00	2,15	3'398	1'513	1'233	1'234		953	964	991 1'072
Buchs	392		2,40				11'368					715		
<b>Dagmersellen</b>	3'333		1,95				2'346					1'721		
Uffikon	685		2,40				5'215					808		
<b>Fusion 2006</b>		4,4	2,01	1,70	1,70	1,95	3'597	944	1'270	1'319		1'488	1'701	1'173 1'416
<b>Ettiswil</b>	1'793		2,40				7'609					922		
Kottwil	409		2,40				9'794					758		
<b>Fusion 2006</b>		2,8	2,40	2,20	2,15	2,15	8'017	3'729	2'074	781		892	1'037	976 1'077
Langnau	1'200		2,40				5'094					934		
<b>Reiden</b>	4'005		2,10				4'100					1'165		
Richenthal	710		2,40				6'220					795		
<b>Fusion 2006</b>		5,0	2,18	2,00	2,30	2,30	4'547	4'968	4'476	4'363		1'075	1'214	1'091 1'177
<b>Willisau-Land</b>	4'042		2,40				5'984					1'034		
<b>Willisau-Stadt</b>	3'094		2,00				9'104					1'516		
<b>Fusion 2006</b>		2,6	2,19	2,10	2,10	2,20	7'330	7'619	5'639	4'763		1'242	1'299	1'157 1'199
<b>Hohenrain</b>	2'151		2,40				3'446					895		
Lieli	211		2,40				8'336					861		
<b>Fusion 2007</b>		1,2	2,40	2,05	2,25	2,25	3'876	796	2'715	2'160		892	1'147	1'035 1'189
Gelfingen	774		2,40	2,20			6'764	4'160				905	916	
Hämikon	478		2,40	2,30			7'140	2'495				1'055	1'196	
<b>Hitzkirch</b>	2'272		2,05	2,00			4'761	3'273				1'267	1'534	
Mosen	286		2,40	2,35			8'454	2'119				941	1'223	
Müswangen	459		2,40	2,10			2'526	-207				841	1'090	
Retschwil	170		2,40	2,20			12'873	-3'607				713	885	
Sulz	200		2,40	2,00			10'269	-4'800				869	1'214	
<b>Fusion 2009</b>		7,3	2,20	2,09	2,15	2,15	5'832	2'325	864	-153		1'086	1'296	1'146 1'335
<b>Luzern</b>	59'737		1,85	1,75			2'270	747				2'245	2'354	
Littau	17'107		2,20	2,20			3'064	3'239				1'227	1'244	
<b>Fusion 2010</b>		-	1,90	1,81	1,85	1,85	2'444	1'297	2'936	1'994		2'022	2'109	1'851 2'026
<b>Escholzmatt</b>	3'136		2,40	2,20			7'036	2'975				691	1'054	
<b>Marbach</b>	1'215		2,40	2,20			10'581	3'979				573	724	
<b>Fusion 2013</b>		3,2	2,40	2,20	2,20	2,20	8'020	3'251	1'236	2'539		658	963	721 828
Pfeffikon	732		2,25	2,25			3'153	3'128				1'062	1'131	
<b>Rickenbach</b>	2'329		2,40	2,15			4'003	5'095				989	1'080	
<b>Fusion 2013</b>		8,5	2,36	2,18	2,25	2,25	3'779	4'614	3'263	1'295		1'009	1'092	1'077 1'219
Ohmstal	306		2,40	2,40			11'558	4'220				699	910	
<b>Schötz</b>	3541		2,40	2,10			5'504	3'011				920	1'035	
<b>Fusion 2013</b>		7,0	2,40	2,12	2,25	2,25	6'040	3'114	2'236	3'351		900	1'024	940 1'019
<b>Total Beiträge an Fusionen</b>			56,2											

Tabelle A2-5: Nettobelastung nach Hauptfunktionen für Gemeinden, welche per 1.1.2006 fusioniert haben

	Jahr	Nettobelastung pro Aufgabenbereich (CHF pro Kopf)								Total 0 - 8	Total ohne 2, 4, 5*	
		0	1	2	3	4	5	6	7.			8
<b>Kanton Luzern (alle Gemeinden)</b>	2005	424	99	1'196	150	51	832	225	59	-39	5002	918
	2015	342	90	1'248	154	280	898	189	33	-33	5216	775
		<b>-19%</b>	<b>-9%</b>	<b>4%</b>	<b>3%</b>	<b>449%</b>	<b>8%</b>	<b>-16%</b>	<b>-44%</b>	<b>-15%</b>	<b>4,3%</b>	<b>-15,6%</b>
<b>Dagmersellen</b>	2005	377	134	1'321	89	10	867	148	-20	-73	4858	655
	2015	294	57	1'248	64	147	801	159	30	-75	4740	529
		<b>-22%</b>	<b>-57%</b>	<b>-6%</b>	<b>-28%</b>	<b>1370%</b>	<b>-8%</b>	<b>7%</b>	<b>-250%</b>	<b>3%</b>	<b>-2,4%</b>	<b>-19,2%</b>
<b>Ettiswil</b>	2005	441	61	1'250	29	42	759	142	30	-35	4724	668
	2015	368	67	1'352	34	229	725	133	33	-36	4920	599
		<b>-17%</b>	<b>10%</b>	<b>8%</b>	<b>17%</b>	<b>445%</b>	<b>-4,48%</b>	<b>-6%</b>	<b>10%</b>	<b>3%</b>	<b>4,1%</b>	<b>-10,3%</b>
<b>Reiden</b>	2005	463	75	1'296	69	24	708	129	29	-36	4762	729
	2015	330	77	1'226	68	263	722	154	196	-64	4987	761
		<b>-29%</b>	<b>3%</b>	<b>-5%</b>	<b>-1%</b>	<b>996%</b>	<b>1,98%</b>	<b>19%</b>	<b>576%</b>	<b>78%</b>	<b>4,7%</b>	<b>4,4%</b>
<b>Willisau</b>	2005	416	65	1'182	113	52	728	165	16	-26	4716	749
	2015	285	68	1'196	77	232	758	150	12	-37	4756	555
		<b>-31%</b>	<b>5%</b>	<b>1%</b>	<b>-32%</b>	<b>346%</b>	<b>4,12%</b>	<b>-9%</b>	<b>-25%</b>	<b>42%</b>	<b>1%</b>	<b>-26%</b>

\*ohne 2, 4, 5 da diese Kosten besonders stark von übergeordneten Vorschriften (Bund, Kanton) beeinflusst werden

**Aufgabenbereiche:**

- 0: Allgemeine Verwaltung
- 1. Öffentliche Sicherheit
- 2. Bildung
- 3. Kultur und Freizeit
- 4. Gesundheit
- 5. Soziale Wohlfahrt
- 6. Verkehr
- 7. Umwelt und Raumordnung
- 8. Volkswirtschaft

ENTWURF

KANTON  
LUZERN



---

---

**Staatskanzlei**

Bahnhofstrasse 15  
6002 Luzern

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