



# **Wirkungen und Zielerreichung des Finanzausgleichs (Wirkungsbericht 2017)**

*Entwurf Kantonsratsbeschluss über die  
Kenntnisnahme*

## Zusammenfassung

**Insgesamt ist der Finanzausgleich zielführend und zufriedenstellend. Er geniesst eine hohe politische Akzeptanz. Die im vorliegenden vierten Wirkungsbericht 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 1482 Franken pro Kopf zur Verfügung. Die ertragsstärkste Gemeinde nahm mit 5761 Franken fast viermal mehr ein. Nach Finanzausgleich haben die beiden Gemeinden 2993 und 4908 Franken pro Kopf zur Verfügung. Ohne Ressourcenausgleich müssten viele Gemeinden wesentlich höhere Steuerfüsse festsetzen. Dadurch würden die Steuerfüsse ressourcenschwacher und ressourcenstarker Gemeinden deutlich weiter auseinanderklaffen, als dies heute der Fall ist. Ohne Finanzausgleich hätten 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 Mittel bei den Zentrumsgemeinden zu betrachten, weil damit im Ressourcenausgleich Lastenunterschiede ausgeglichen werden. Der Regierungsrat vertritt die Ansicht, dass der Ressourcenausgleich grundsätzlich funktioniert und die gewünschte Wirkung erzielt. Als Verbesserung schlägt er aber vor, die Abschöpfung der ressourcenstarken Gemeinden unabhängig von der Zentrumsfunktion zu definieren, dies in Kombination mit der 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 der Liegenschaftssteuer betreffen.

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

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

Im Finanzausgleich kann es einzelne Gemeinden geben, die durch die Maschen des Systems fallen. Es ist besser, solche Einzelfälle als Einzelfälle zu behandeln, als das 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 der Erheblicherklärung des Postulats P 393 von Armin Hartmann über eine Synchronisierung des Wirkungsberichtes 17 zum Finanzausgleich mit der Aufgaben- und Finanzreform 18 wurden die Arbeiten am Wirkungsbericht gestoppt. Weil der Verband Luzerner Gemein-

den im parallel laufenden Projekt Aufgaben- und Finanzreform 18 Massnahmen vorschlug, die den kantonalen Finanzausgleich betreffen und diesen wesentlich verändern würden, soll dieser Wirkungsbericht dem Kantonsrat zusammen mit der Botschaft zur Aufgaben- und Finanzreform 18 unterbreitet werden. Der Wirkungsbericht erhält dadurch noch stärker den Charakter eines Rückblicks. Daneben greift er die bisher unbestrittenen Pendenzen aus dem Wirkungsbericht 2013 auf, die wegen des kantonalen Massnahmenpakets Leistungen und Strukturen II nie umgesetzt wurden. Die gesetzliche Umsetzung der unbestrittenen Pendenzen wird dem Kantonsrat gleichzeitig in der Botschaft B 144 zur Revision des Finanzausgleichsgesetzes unterbreitet. Ebenfalls zur gleichen Zeit wird dem Kantonsrat die Weiterentwicklung des Finanzausgleichs aufgrund der Aufgaben- und Finanzreform 18 in der Botschaft B 145 vorgelegt.

# Inhaltsverzeichnis

<b>0 Vorbemerkung</b> .....	<b>6</b>
<b>1 Ausgangslage</b> .....	<b>6</b>
1.1 Gesetzlicher Auftrag .....	6
1.2 Aufträge aus dem Parlament .....	7
1.3 Ziel des Finanzausgleichs .....	7
1.4 Das Modell in Kürze .....	8
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 des Ressourcenausgleichs .....	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 des Bildungslastenausgleichs 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 Infrastrukturlastenausgleich .....	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 .....	38
6.2 Beiträge an die Zusammenarbeit von Gemeinden .....	40
6.3 Beiträge an Gemeindefusionen .....	41

6.4 Besitzstandswahrung .....	44
6.4.1 Finanzielle Auswirkungen auslaufender Besitzstände .....	44
6.4.2 Änderungsvorschlag: vereinfachte Berechnungsmethode der Besitzstandswahrung bei zukünftigen Fusionen.....	46
6.5 Ausblick.....	47
6.6 Fazit besondere Beiträge .....	47
<b>7 Verfahren Finanzausgleich .....</b>	<b>48</b>
7.1 Änderungsvorschlag: Verlängerung Evaluationszeitraum.....	48
7.2 Änderungsvorschlag: Rechtsmittel .....	48
7.3 Änderungsvorschlag: Möglichkeit für nachträgliche Korrekturen.....	49
<b>8 Zukünftige Einflüsse auf den Finanzausgleich.....</b>	<b>49</b>
8.1 Raumplanungsgesetz.....	49
8.2 Neues Gewässergesetz .....	51
8.3 Konsolidierungsprogramm 2017 .....	51
8.4 Aufgaben- und Finanzreform 2018 .....	54
8.5 Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2.....	54
8.5.1 Neuer Kontenrahmen unter HRM2 .....	54
8.5.2 Auswirkungen der Neubewertung.....	56
<b>9 Fazit .....</b>	<b>56</b>
<b>10 Antrag .....</b>	<b>57</b>
<b>Entwurf .....</b>	<b>58</b>
<b>Beilagen.....</b>	<b>59</b>

# **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 die Zielerreichung des Finanzausgleichs (Wirkungsbericht 2017).

## **0 Vorbemerkung**

Im Rahmen des Projekts Aufgaben- und Finanzreform 18 (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 -vertretern sowie Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung zusammen. Die Interessen der Gemeinden werden vom VLG koordiniert und im Projekt vertreten.

Der VLG schlug im Laufe der Projektarbeiten der AFR18 Massnahmen vor, die den kantonalen Finanzausgleich betreffen und diesen wesentlich verändern würden. In Kenntnis dieses Projektstands erklärte der Kantonsrat das Postulat P 393 von Armin Hartmann über eine Synchronisierung des Wirkungsberichts 17 zum Finanzausgleich mit der Aufgaben- und Finanzreform 18 am 11. September 2017 für erheblich. Entsprechend wurde Ihnen der Wirkungsbericht über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs nicht wie geplant 2017 vorgelegt, sondern er wurde sistiert.

Nun unterbreiten wir Ihnen den Wirkungsbericht gleichzeitig mit der Botschaft zur AFR18 (vgl. B 145). Die AFR18 enthält auch Massnahmen zum Finanzausgleich. Die gesetzliche Umsetzung der Massnahmen aus dem Wirkungsbericht werden Ihrem Rat ebenfalls gleichzeitig in einer Botschaft zur Revision des Finanzausgleichsgesetzes (vgl. B 144) präsentiert.

Der Wirkungsbericht 2017 erhält durch dieses Vorgehen noch stärker den Charakter eines Rückblicks. Die Retrospektive (Kap. 1–6) wurde nicht aktualisiert. Sie hat den mit der Projektorganisation erarbeiteten Stand per September 2017 und schliesst so nahtlos an die bisherigen Wirkungsberichte mit einem Untersuchungszeitraum von vier Jahren an. Die Kapitel 8.1 und 8.2 wurden hingegen an die neusten Entwicklungen angepasst.

## **1 Ausgangslage**

### **1.1 Gesetzlicher Auftrag**

Das Gesetz über den Finanzausgleich verpflichtet unseren Rat in § 1 Absatz 2, Ihrem Rat alle vier Jahre einen Bericht über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs zu unterbreiten und allenfalls, im Sinn eines Planungsberichtes, 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: 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 vor-

bereitet, die dann im Rahmen des Massnahmenpakets Leistungen und Strukturen II sistiert wurde.

## 1.2 Aufträge aus dem Parlament

Im Rahmen der Behandlung des Wirkungsberichtes 2013 erteilte Ihr Rat am 1. April 2014 für den nächsten Wirkungsbericht folgende Aufträge:

- Der Infrastrukturlastenausgleich soll im nächsten Wirkungsbericht speziell auf dessen Höhe und Wirkung überprüft werden.  
Siehe dazu Kapitel 4.2 und 4.6.
- Der Disparitätenausgleich und 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 des Finanzausgleichs<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.
- 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 mässige 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 für die Bereitstellung von staatlichen Gütern und Dienstleistungen an. Aber auch dicht besiedelte Gebiete sind wegen ihrer Bevölkerungsstruktur, ihrer 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 Gemeinden 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 werden Korrekturingriffe oft gutgeheissen. 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.

---

<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

Das Gesetz über den Finanzausgleich (FAG) vom 5. März 2002 (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.

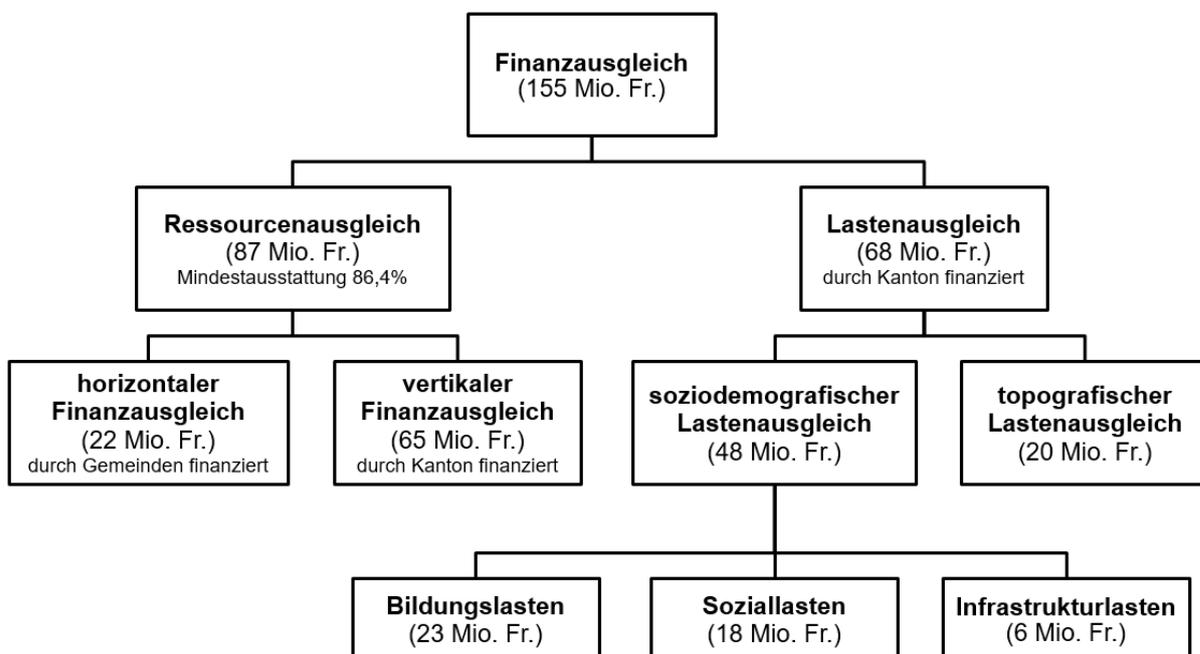


Abb. 1: Modell des Finanzausgleichs (die Frankenbeträge beziehen sich auf den Finanzausgleich 2018)

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 sowie die Verordnung über den Finanzausgleich (FAV) vom 3. Dezember 2002 (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 im 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, Departementssekretär FD
- Dominik Durrer, stv. Departementssekretär JSD
- Armin Hartmann, Gemeindeammann Schlierbach, VLG
- Hans-Ruedi Jung, Gemeinderat Horw, VLG

### *Projektteam:*

- Nicole Bachmann Raschle (Leitung bis 31. August 2017), FD
- Beat Fallegger, Finanzaufsicht Gemeinden, FD
- Jonathan Winkler (Leitung ab 1. September 2017), JSD
- Wendelin Hodel, Stadtmann Willisau, VLG
- HansPeter Hürlimann, Gemeindeammann Meggen, VLG
- Markus Kronenberg, Gemeindeammann Eschenbach, VLG
- Fredy Rössli, Gemeindeammann Werthenstein, VLG
- Roland Brunner, Finanzverwalter Stadt Luzern, ohne Stimmrecht
- Roberto Frisullo, Lustat Statistik Luzern, ohne Stimmrecht

Die Gemeinden, vertreten durch den Verband Luzerner Gemeinden (VLG), wirkten bei der Ausarbeitung der Berichte, wie vom Gesetz verlangt, mit (vgl. §§ 14 und 15 FAG sowie § 14 Abs. 1b 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 Staatssteuereffusses auf 1,50 Einheiten (ab 2008) und die Steuergesetzrevisionen 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, weshalb Investitionen fremdfinanziert werden mussten (wie auch im Jahr 2013). In den Folgejahren 2014 und 2015 konnte eine Verbesserung der Ergebnisse ausgewiesen werden, 2016 war das Jahresergebnis jedoch wieder negativ. Die Finanzperspektiven für den Kanton Luzern 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.

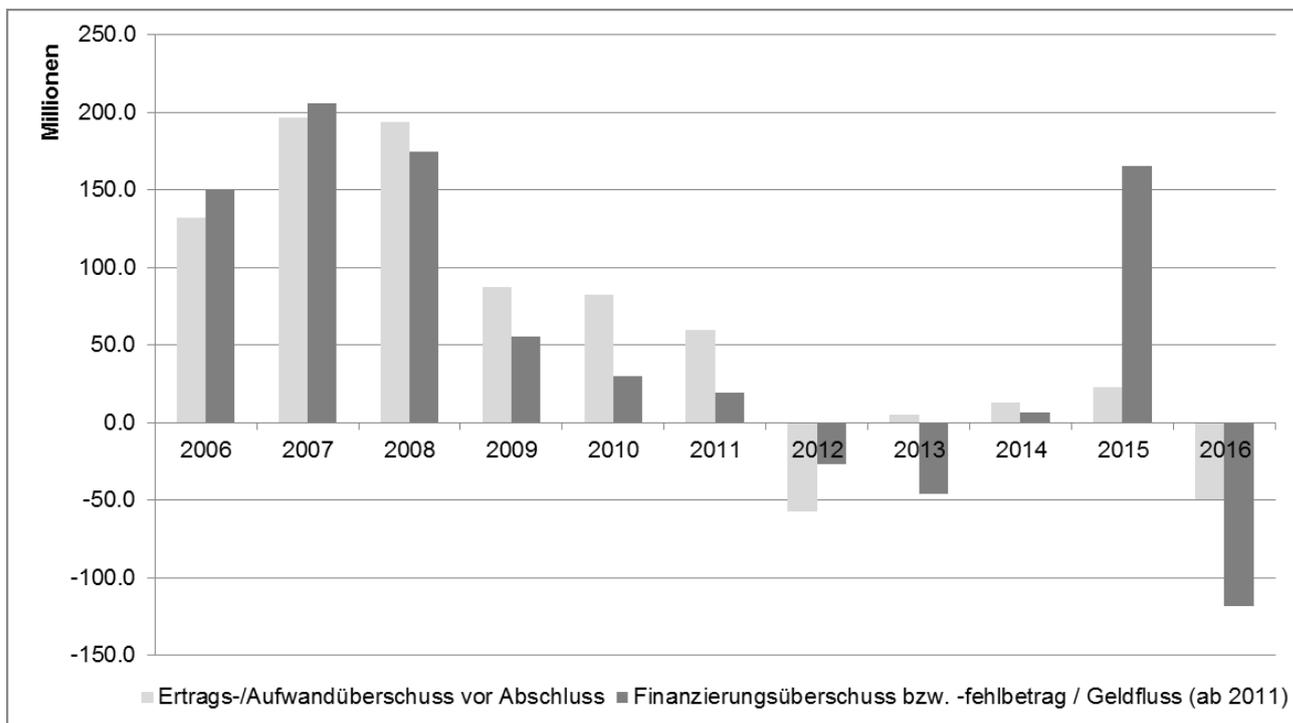


Abb. 2: Rechnungsabschlüsse des Kantons Luzern seit 2006 in Millionen Franken

## 1.8 Entwicklung der Gemeindefinanzen

Die finanzielle Verfassung der Luzerner Gemeinden hat sich in den letzten Jahren verbessert. Wie die Lustat Statistik Luzern (Lustat) 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 Vierteln 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 2132 Franken pro Kopf erreichte sie den tiefsten Stand seit der Einführung der Gemeindefinanzstatistik im Jahr 1992. Nicht nur der kantonsweite Durchschnitt 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 gesamthafteren Rechnungsergebnisse wieder deutlich im Plus.

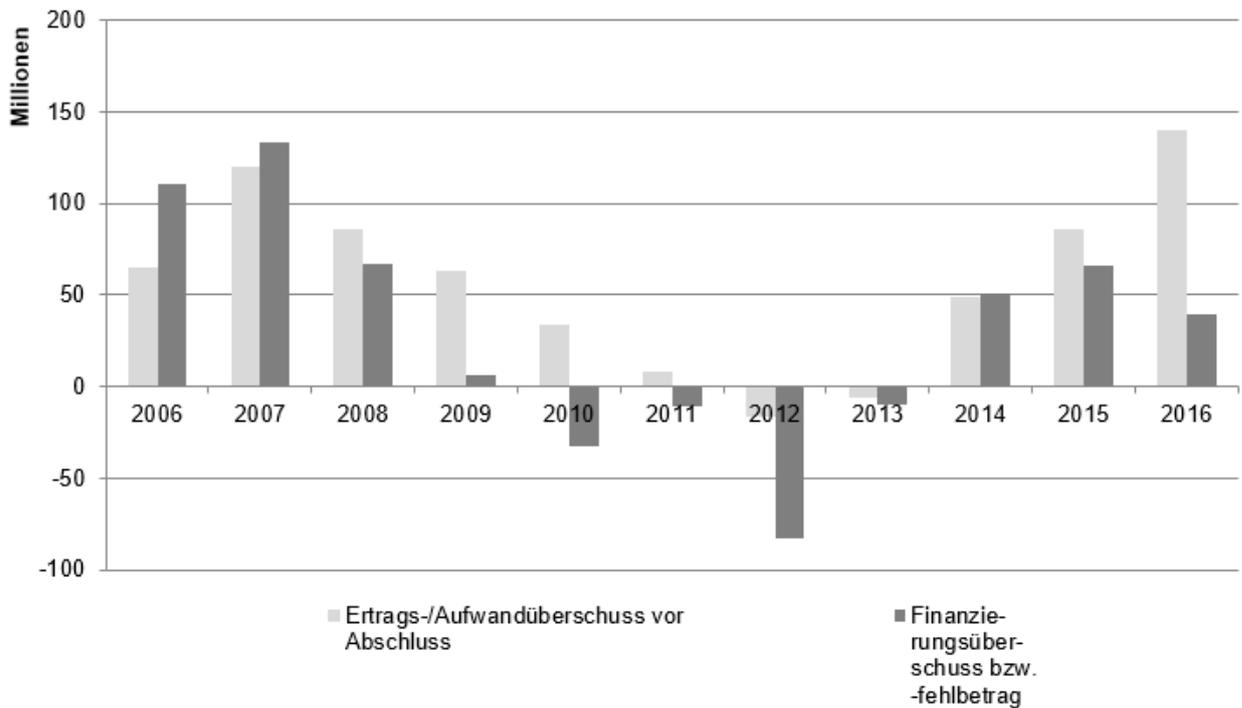


Abb. 3: Rechnungsabschlüsse der Luzerner Gemeinden seit 2006 in Millionen Franken

## 2 Wirkung Finanzausgleich

### 2.1 Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit

Der Luzerner Finanzausgleich bezweckt nach § 1 des Gesetzes über den Finanzausgleich 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. Die 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 strukturell höhere Aufwände als Erträge. Die höchsten Pro-Kopf-Aufwände finden sich häufig ent-

weder bei besonders ressourcenschwachen oder bei besonders ressourcenstarken Gemeinden. Im Mittelfeld überwiegen vergleichsweise tiefe Pro-Kopf-Aufwände.

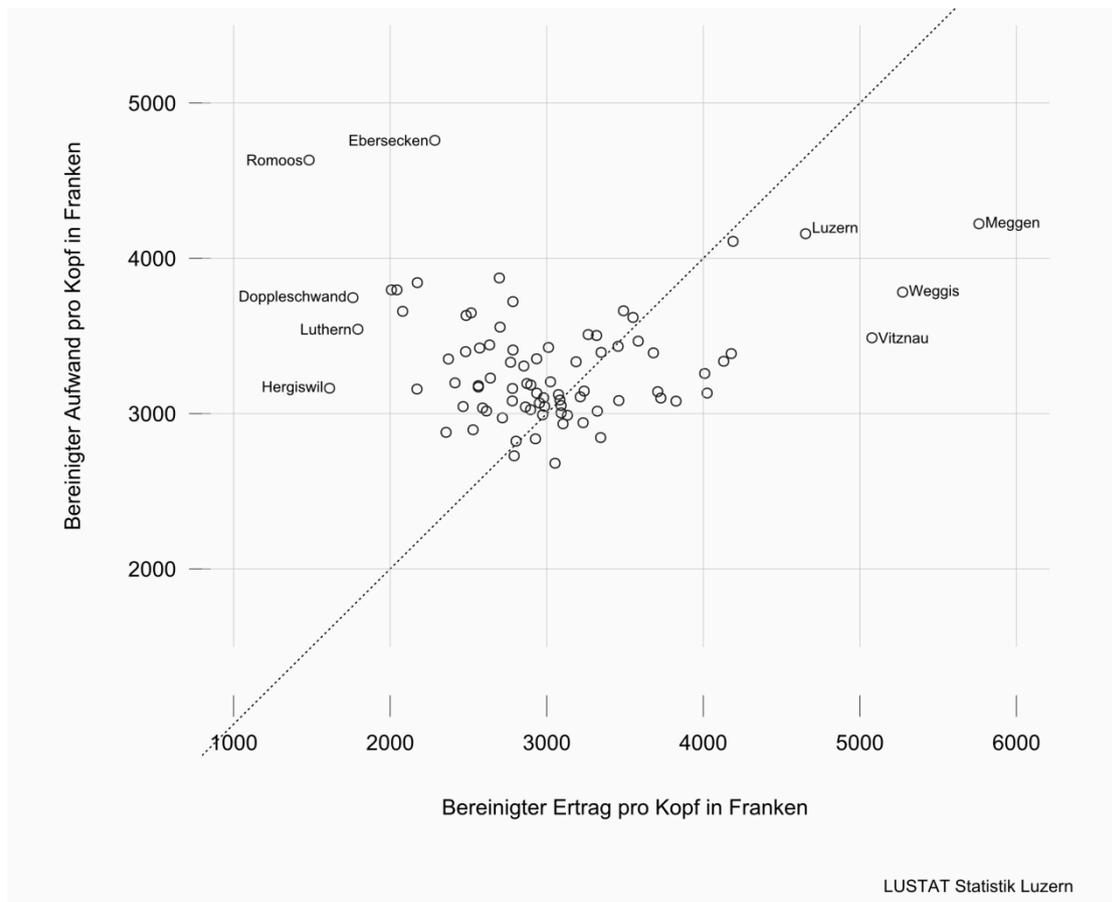


Abb. 4: Bereinigter Aufwand und bereinigter Ertrag pro Kopf 2015, vor Finanzausgleich

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. Zudem 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.

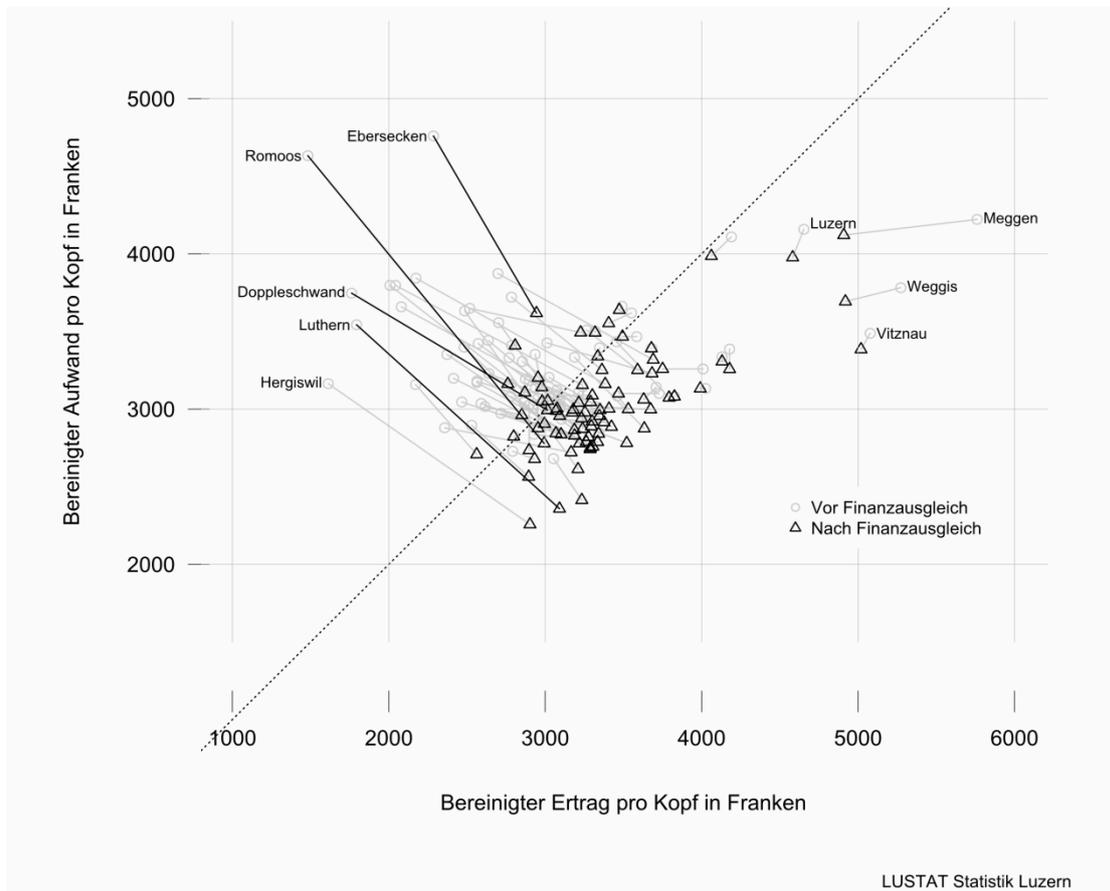


Abb. 5: Bereinigter Aufwand und bereinigter Ertrag pro Kopf 2015, vor und nach Finanzausgleich

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. Auch im Jahr 2014 lag die Mehrheit der Gemeinden nach den Finanzausgleichszahlungen in der «Gewinnzone», 2013 und 2012 waren 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. Abb. 6). Unter «übrige Erträge», die insgesamt knapp ein Fünftel des ordentlichen Ertrags aller Gemeinden ausmachen, fallen unter anderem Regalien und Konzessionen, Vermögenserträge und 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.

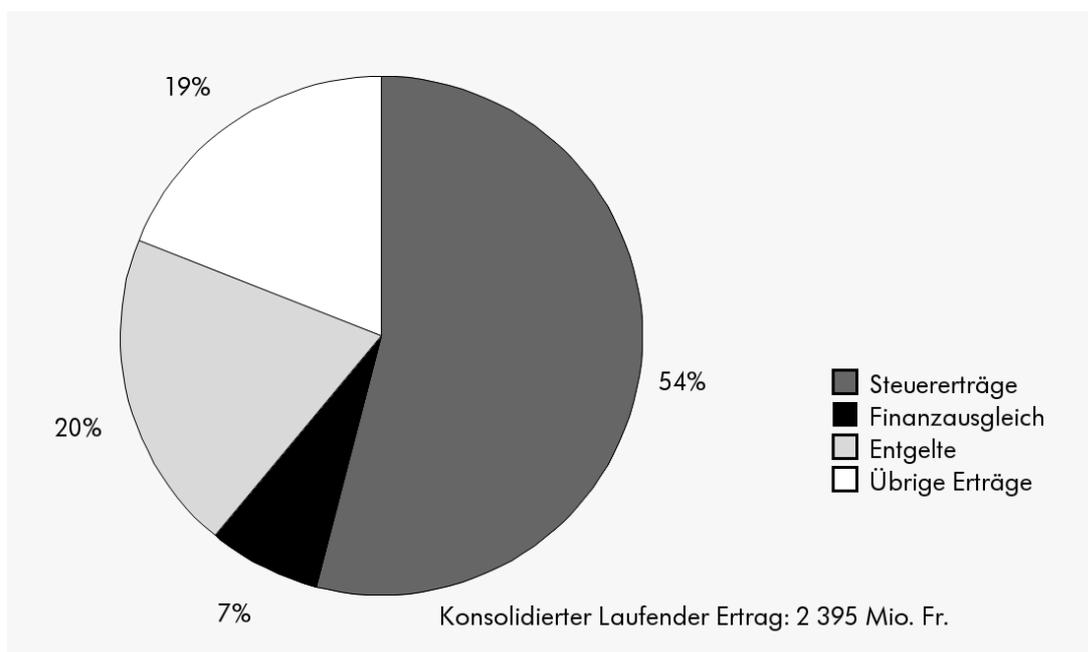


Abb. 6: Konsolidierter Laufender Ertrag 2015, Total aller Gemeinden

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. Ausserdem wurden besondere Beiträge teilweise an Vorgaben zur Ausgestaltung des Steuerfusses geknüpft, was die Gemeindeautonomie ebenfalls einschränkt (vgl. Kap. 6.1 Sonderbeiträge an einzelne Gemeinden).

Insgesamt haben diese Vorbehalte für die Gesamtbeurteilung aber wenig Gewicht: Der Luzerner Finanzausgleich behindert die finanzielle Autonomie der Luzerner Gemeinden nicht. Vielmehr fördert er die Autonomie im Vergleich zu früheren oder anderen Systemen und durch die Verschiebung nennenswerter Mittel in ressourcenschwache Regionen deutlich. Die

ertragsseitig engen Handlungsspielräume einiger Gemeinden sind nicht durch den Finanzausgleich verursacht, sondern vielmehr durch gewachsene Strukturen und besondere Umstände, zu deren Abfederung der Finanzausgleich selbst dient.

### 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 solche Steuersenkungen 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).

	<i>Staatssteuerfuss</i>	<i>Mittlerer Steuerfuss der Luzerner Gemeinden</i>	<i>Ertrag ordentliche Gemeindesteuern in Mio. Fr.<sup>1)</sup></i>	<i>Absolute Steuerkraft in Mio. Fr. (Gemeindesteuern pro Einheit)</i>	<i>Relative Steuerkraft in Fr. (Steuerkraft pro Kopf)</i>
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

Tab. 1: Mittlerer Steuerfuss, Steuererträge und Steuerkraft seit 2008

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 (s. Kap. 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 erhob 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 einen kleinen Teil der Bevölkerung gelten. Für 95 Prozent der Luzernerinnen und Luzerner lag der Gemeindesteuerfuss 2017 bei mindestens 1,55 Einheiten (s. Abb. 7, untere Grenze für 95 % der Wohnbevölkerung). Die höchsten Steuerfüsse weisen meist kleinere Gemeinden auf.

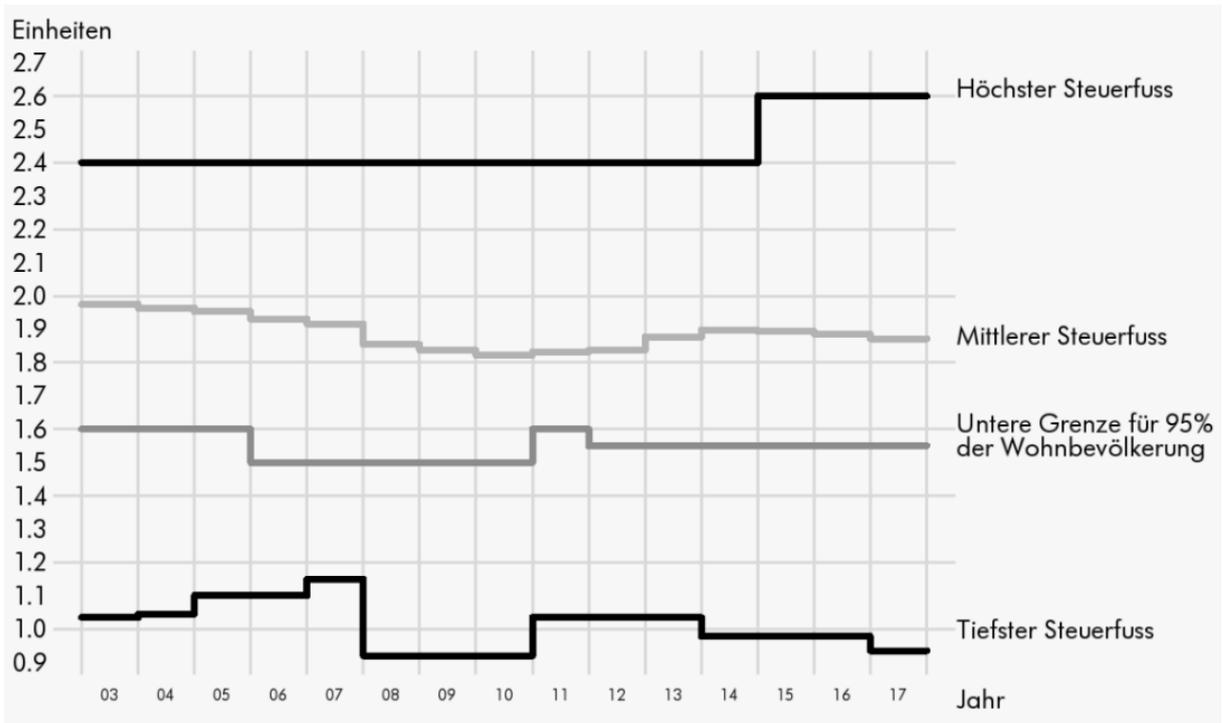


Abb. 7: Extrem- und Mittelwerte der Gemeindesteuerfüsse seit 2003

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.

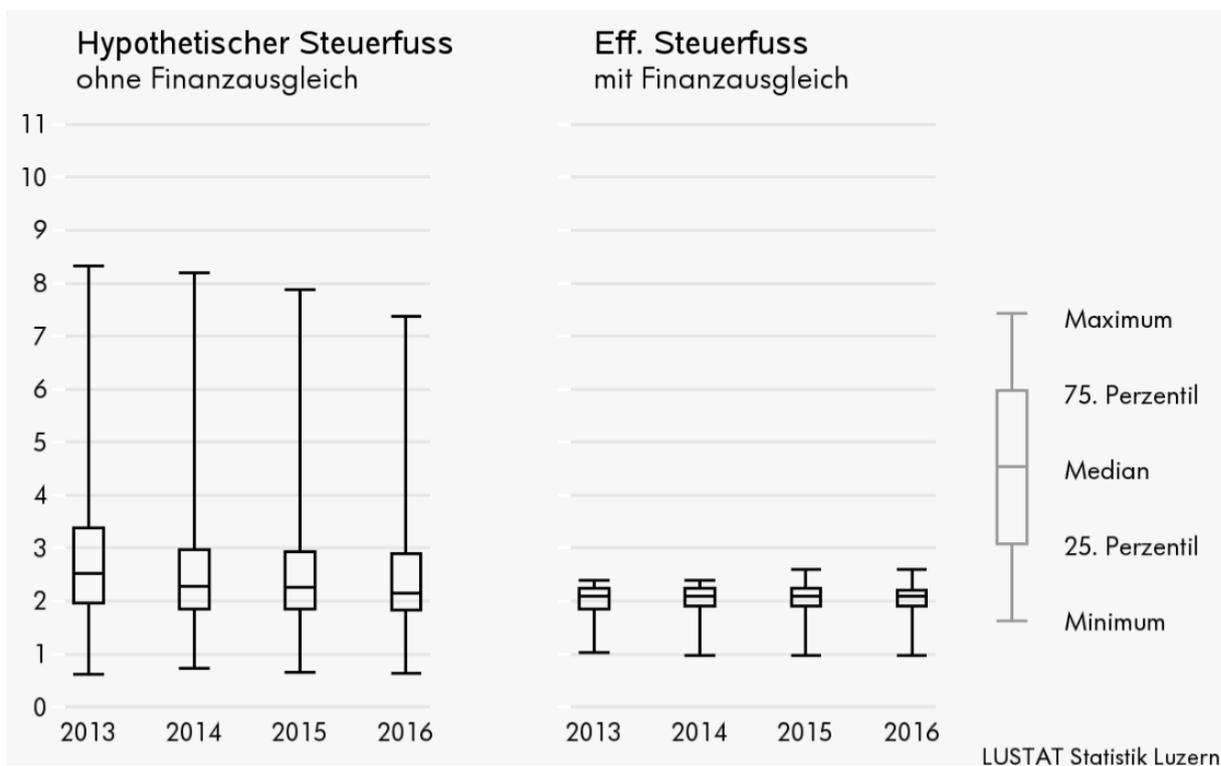


Abb. 8: Hypothetischer Steuerfuss ohne Finanzausgleich und effektiver Steuerfuss mit Finanzausgleich 2013 bis 2016

### 3 Ressourcenausgleich

#### 3.1 Dotierung des Ressourcenausgleichs

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 Einwohner und Einwohnerin 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 den Gemeinden, besonders innerhalb der Gruppe der ressourcenschwachen Gemeinden,
- das Bevölkerungswachstum der Gemeinden, die Ressourcen ausgleich 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 Ressourcen ausgleich von 80,22 Millionen Franken im Jahr 2013 auf 86,87 Millionen Franken im Jahr 2018 gestiegen, was seit der Einführung des Finanzausgleichs einen neuen Höchstwert bedeutet. Nur 2015 nahm das Volumen ab, in allen anderen Jahren zu. Die zusätzlichen Mittel wurden, entsprechend dem geltenden Kostenteiler, zu drei Vierteln vom Kanton und zu einem Viertel von den 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 1482 Franken pro Kopf zur Verfügung (Definition siehe Anhang 1). Die ertragsstärkste Gemeinde Meggen nahm mit 5761 Franken fast viermal mehr ein, 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 2000 und 3750 Franken auf. Das kantonale Mittel lag bei 3411 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 und 2015 bereits an dritthöchster Stelle lagen.

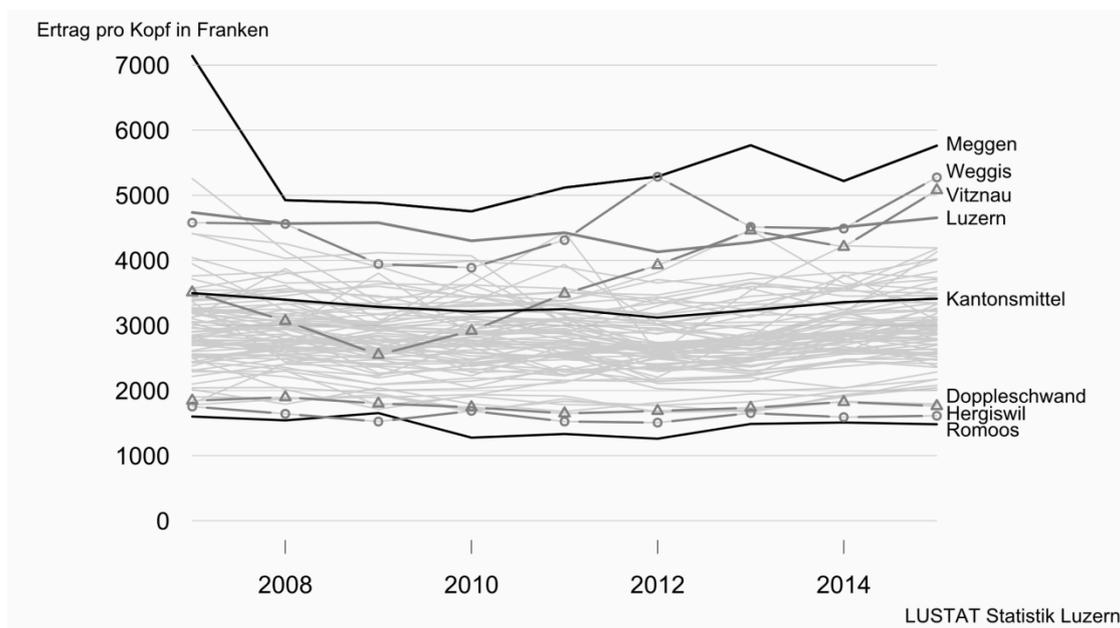


Abb. 9: Bereinigter Ertrag pro Kopf vor Finanzausgleich seit 2007

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 (Abb. 10). Die Steuerkraft misst nicht reale Erträge, sondern das Potenzial einer Gemeinde zur Generierung von Erträgen. Mit der relativen Steuerkraft können Veränderungen in der Ertragssituati-

on, welche auf einer Veränderung der Steuerkraft der Bevölkerung gründen, von den Auswirkungen kommunaler Steuerensenkungen 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.

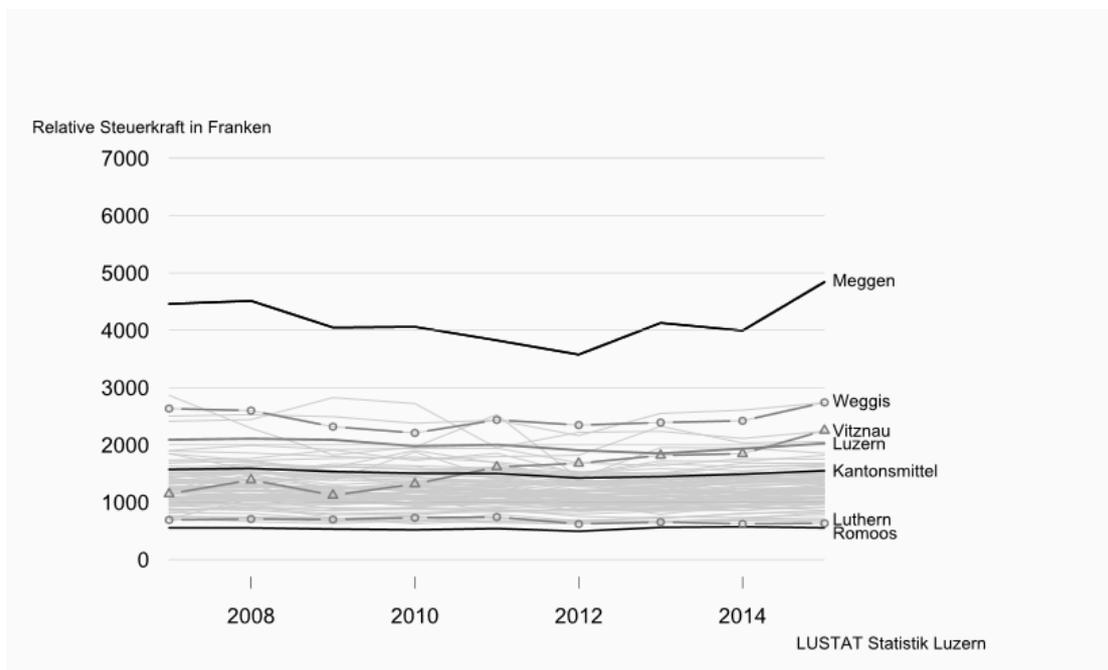


Abb. 10: Relative Steuerkraft seit 2007

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 z.B. Eich im Vergleich zu Meierskappel, das dementsprechend keinen Beitrag an den horizontalen Finanzausgleich zu leisten hatte).

	<i>Bereinigter Ertrag pro Kopf vor RA</i>	<i>Steuerfuss</i>	<i>RA pro Kopf (inkl. horizontale Abschöpfung)</i>	<i>Bereinigter Ertrag pro Kopf nach RA</i>
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

*Tab. 2: Ertrag ausgewählter Gemeinden vor und nach Ressourcenausgleich 2015*

Durch die Kombination von Beiträgen aus dem Ressourcenausgleich (der 86,4 % des Kantonsmittels des Ressourcenpotenzials pro Einwohner und Einwohnerin garantiert) und üblicherweise überdurchschnittlichen Steuerfüssen (was die Lücke zusätzlich verringert) stehen den meisten ressourcenschwachen Gemeinden Erträge pro Kopf zur Verfügung, die nahe beim Kantonsmittel liegen. 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. Kap. 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.

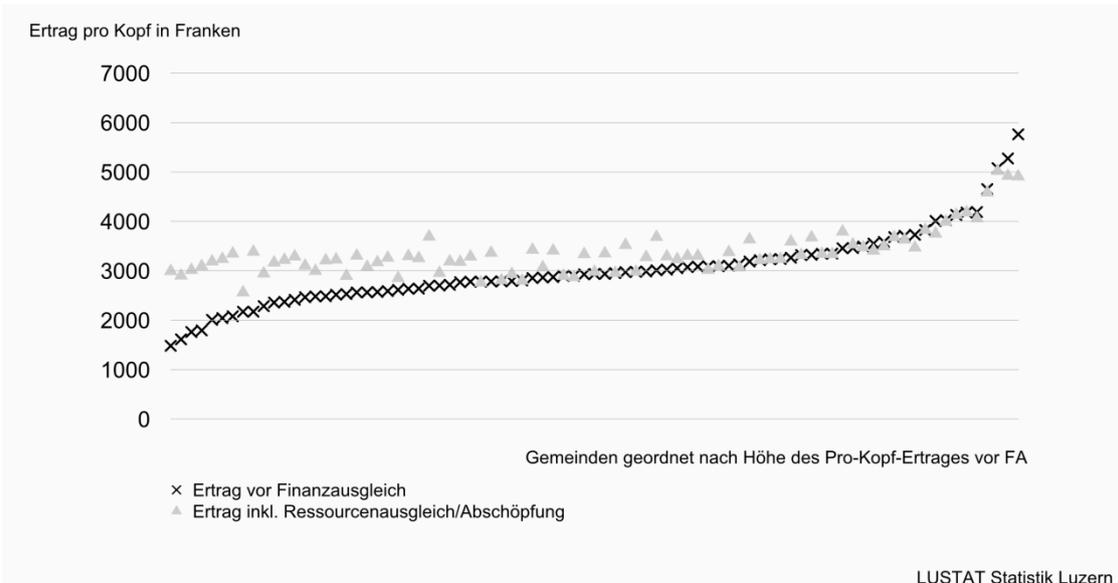


Abb. 11: Bereinigter Ertrag pro Kopf vor und nach Ressourcenausgleich und horizontaler Abschöpfung 2015

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 Einwohner und Einwohnerin gemessen. Liegt es über dem kantonalen Mittel, gelten Gemeinden als finanzstark und leisten Beiträge an den horizontalen Finanzausgleich (s. Kap. 3.5). Liegt der Wert unter 86,4 Prozent des kantonalen Mittels, erhält die Gemeinde Ressourcenausgleich in Form der Mindestausstattung (s. Kap. 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-, Grundstücksgewinn-, 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 der Gewinne aus der Veräusserung von Anlagen des

Finanzvermögens (Abs. 6).

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

Vermögenserträge

- Buchgewinne

- Passivzinsen

+ Nettoerträge für Liegenschaften des Finanzvermögens

- Nettoaufwände für Liegenschaften des Finanzvermögens

+ 50 Prozent der Gewinne aus der Veräusserung von Anlagen des Finanzvermögens

Im Rahmen der Evaluation einerseits, aber auch im Hinblick auf die Einführung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) 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 die Konzessionsgebühren zählen erst seit 2013 zum Ressourcenpotenzial, sie werden hälftig angerechnet. Diese Komponente wurde damals ergänzt, weil es als ungerrecht 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 (s. Botschaft B 5 zum Entwurf einer Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich 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). Darum zählen seit 2013 auch die Regalien zu 50 Prozent zum Ressourcenpotenzial, obwohl nur beabsichtigt gewesen war, die Konzessionsgebühren zu erfassen. Mit der Einführung von HRM2, das die Regalien und die 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. Entsprechend ist die Liegenschaftssteuer auch bei den Ertragsquellen des Ressourcenpotenzials nicht mehr zu nennen. 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 über die Totalrevision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich vom 25. September 2001, S. 16). Buchgewinne auf Anlagen des Finanzvermögens wurden ursprünglich bei der Berechnung der Nettovermögenserträge explizit ausgenommen. Erst eine überwiesene Bemerkung aus Ihrem Rat (vgl. Kantonsblatt Nr. 4 vom 30. Januar 2010, S. 295) beim Wirkungsbericht über den Finanzausgleich 2009 führte zu einer Überprüfung dieser Regelung und schliesslich zur heutigen Bestimmung.

In der Absicht, die Ressourcen einer Gemeinde gerechter zu erfassen, ist in den letzten Jahren eine anspruchsvolle Regelung entstanden, die 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 Gemeinden. Seitens der Gemeinden gibt es auch öfters Rückfragen beim Kanton betreffend zu tätigen Reinvestitionen. 2016 führte die Berechnung der Nettovermögenserträge sogar zu einer Verwaltungsbeschwerde. Dies alles verursacht sowohl auf Gemeinde- als auch auf Kantonsseite grossen Aufwand. Dabei machen die Nettovermögenserträge nur rund 3 Prozent am gesamten Ressourcenpotenzial aus, sie sind also von geringer Bedeutung.

Die Beschränkung der Ressourcenerfassung auf Steuererträge und Konzessionen würde von den Gemeinden ebenfalls als ungerecht empfunden werden, gleich wie heute. Im Unterschied zur heutigen Situation wäre der Erhebungsaufwand jedoch kleiner.

#### *Beeinflussbar*

Im Finanzausgleich berücksichtigte Grössen sollten von den Gemeinden grundsätzlich nicht beeinflusst werden können. Die Regelung der Nettovermögenserträge verstösst gegen diesen Grundsatz. Die Höhe der Nettovermögenserträge kann durch die unterschiedliche buchhalterische Behandlung eines Sachverhalts beeinflusst werden. So spielt es beispielsweise eine Rolle, ob eine Anlage (z.B. Alterswohnungen) im Verwaltungs- oder im 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, Nachkommenerbschaftssteuern). Je nach Perspektive wird dies als ungerecht empfunden. Bei der Einführung des heutigen Finanzausgleichssystems war es aber Absicht, dass nicht alle Ressourcen einer Gemeinde als Bemessungsgrundlage gelten sollen. So wurde in der Botschaft B 108 über die Totalrevision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich vom 25. September 2001 folgendes ausgeführt: «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 Prozent der eigenen Einnahmen der luzernischen Gemeinden (Laufende Rechnung) abgebildet.» (B 108, S. 18)

#### *Verzicht auf Abschaffung*

Weil die Berücksichtigung der Nettovermögenserträge den Aufträgen aus Ihrem Rat entsprechen, sollen sie weiterhin einfließen. 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 usw., in die Gemeinderechnung integriert werden. Die bisher von Ballwil und Eschenbach verfolgte Praxis wird somit nicht mehr erlaubt sein. Bei den anderen Optionen zur Verbuchung von Gewinnen aus gemeindeeigenen Kieswerken gibt es faktisch keine Änderung unter HRM2 gegenüber HRM1. Es kann somit unter HRM1 wie auch unter HRM2 weiterhin bewusst gewählt werden, ob die Erträge aus Kieswerken finanzausgleichsrelevant sein sollen oder eben nicht.

Wie oben erwähnt, ist es aus Sicht des Finanzausgleichsystems grundsätzlich unerwünscht, 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. Weil dieser Antrag nicht dem politischen Willen entspricht, wurde er in der Projektorganisation nicht weiterverfolgt.

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, die Erträge aus Kieswerken zum Finanzausgleich zu zählen oder nicht, besteht unseres Erachtens wegen HRM2 kein Anpassungsbedarf.

### *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 Akzeptanz des Finanzausgleichssystems 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 erfordern. Oder wenn der neue Kindergarten gleichzeitig als Mittagstisch genutzt wird: Müsste eine Gemeinde dann eine separate Berechnung machen, die zeigt, wie teuer der Kindergarten ohne Mittagstisch geworden wäre?

Eine weitere Erschwernis 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 aufwendige Kontrollen darüber, 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 trägt nicht dazu bei, das System insgesamt zu vereinfachen.

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

Dem Anliegen der Berücksichtigung der Ersatzinvestitionen wird jedoch mit einer Art «Pauschalabzug» Rechnung getragen, indem Gewinne aus der Veräusserung von Liegenschaften aus dem Finanzvermögen nur zu 50 Prozent berücksichtigt werden. Damit werden auf einfache Weise Aufwände der Gemeinden abgegolten.

Daher wollen wir keine Änderung in Bezug auf die Anrechnung von Ersatzinvestitionen vornehmen.

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

Die Angaben zu den Quellensteuererträgen bezieht die 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 der Lustat von Hand erfasst. Die Quellensteuererträge nach Bezugsjahr werden anschliessend verwendet, um den «Ertrag der ordentlichen Gemeindesteuern» und abgeleitet davon 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. Die Unterschiede fallen vor allem bei kleinen Gemeinden teilweise höher aus. Die Definitionsfrage hat also im Kantonstotal 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 aufwendig 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 für die Lustat durch Vereinfachung und Entflechtung von Prozessen, keine Mehrbelastung für die 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. Allerdings kann sich die Änderung indirekt über den Finanzausgleich 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 Datenbankanpassung, Kommunikationsmassnahmen wie Anpassen der Definitionen usw.). 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 von den 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 der Einführung des Finanzausgleichs.

	<i>Ressourcenausgleich Total</i>	<i>davon Mindestausstattung</i>	<i>davon Besitzstand</i>	<i>vertikale Finanzierung (Kanton)</i>	<i>horizontale Finanzierung (Gemeinden)</i>	<i>Anteil Gemeinden</i>
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 %

Tab. 3: Ressourcenausgleich in Millionen Franken seit 2003

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 weniger als 500 Einwohnerinnen und Einwohnern 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 Einwohnerinnen und Einwohnern eine Mindestausstattung von noch 92 Prozent garantiert, welche sich wiederum abgestuft reduzierte, jedoch nur noch bis 81 Prozent für Gemeinden mit mehr als 15'000 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 (Abb. 12). Regionale Muster werden in diesem Bericht ohne Besitzstände dargestellt, weil diese mittelfristig auslaufen werden.

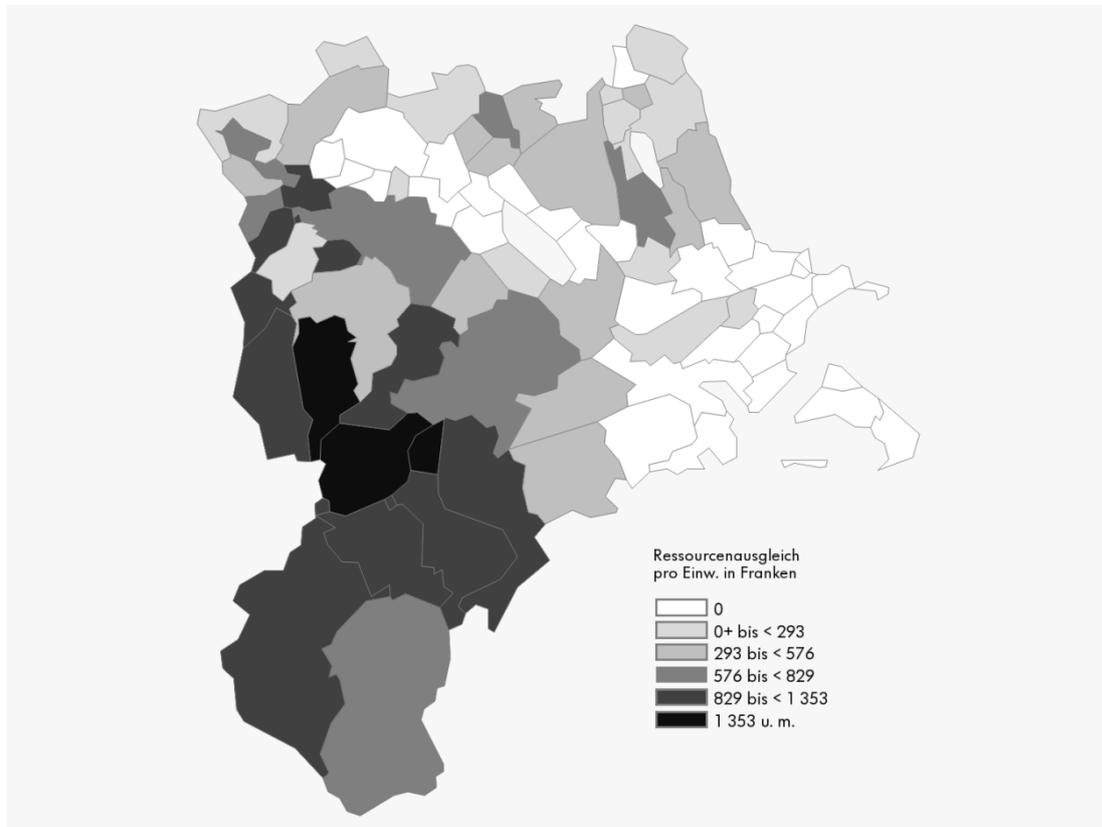


Abb. 12: Ressourcenausgleich (exkl. Besitzstand) in Franken pro Kopf 2018

### 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 für alle Gemeinden, die derselben Zentralitätsstufe zugeordnet sind, einheitlich. Hauptsächlich Gemeinden an begehrten Wohnlagen am Vierwaldstätter- und Sempachersee sowie auf der Hauptachse in Richtung Zug/Zürich leisten Beiträge an den horizontalen Finanzausgleich (Abb. 13).

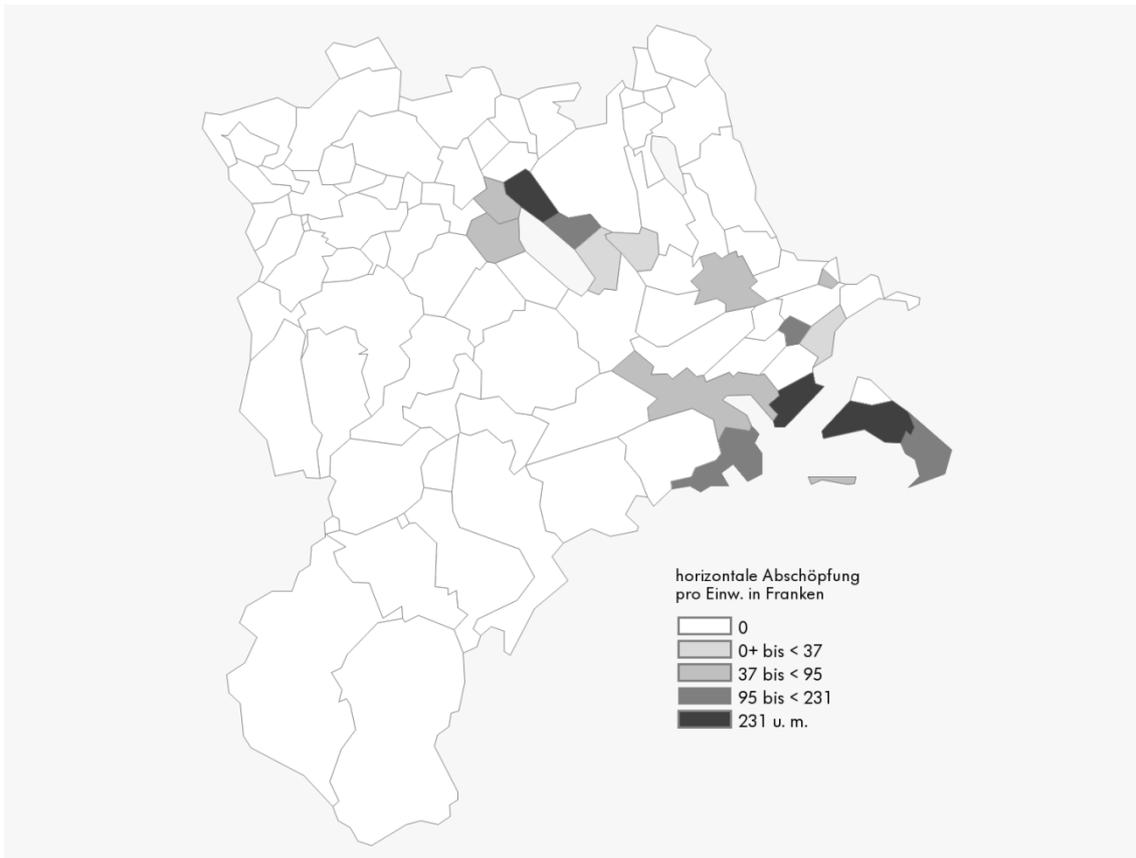


Abb. 13: Horizontale Abschöpfung in Franken pro Kopf 2018

Von 2003 bis 2008 wurden zwei Drittel der notwendigen Mittel vom Kanton (vertikaler Finanzausgleich) und ein Drittel von den Gemeinden (horizontaler Finanzausgleich) aufgebracht. 2008 wurde bei der Mehrheit der ressourcenstarken Gemeinden 32 Prozent der überdurchschnittlichen Ressourcen abgeschöpft (in % des über dem kantonalen Mittelwert liegenden Ressourcenpotenzials pro Einwohner und Einwohnerin), beim Hauptzentrum Luzern 11 Prozent, bei den Regionalzentren (nur für Sursee von Bedeutung) 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 Unterscheidung 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 zahlen 15 Gemeinden in den horizontalen Finanzausgleich ein. 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 (Tab. 4): Meggen bezahlte mit 10,8 Prozent des Ressourcenpotenzials am meisten 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.

	<i>Ressourcenpotenzial</i>		<i>Horizontaler Finanzausgleich</i>	
	in Fr. pro Kopf *	Total in 1000 Fr. *	Total in 1000 Fr.	in % des Res- sourcenen- potenzials
Meggen	9199	62'366	6711	10,8
Weggis	5491	23'525	1602	6,8
Schenkon	5316	14'509	941	6,5
Vitznau	4629	5838	291	5,0
Eich	4543	7708	367	4,8
Horw	4505	62'034	2893	4,7
Dierikon	3970	5763	176	3,1
Gisikon	3737	4267	94	2,2
Luzern	4316	348'091	7630	2,2
Sursee	3663	33'982	536	1,6

Gebietsstand 2018

\* Mittel der Jahre 2013–2015 bei mittlerem Steuerfuss

Tab. 4: Ressourcenpotenzial und horizontaler Finanzausgleich 2018, ausgewählte Gemeinden

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 heutiger Regelung im Verhältnis zu ihrem Ressourcenpotenzial geringere Beiträge als die übrigen Gemeinden zu leisten, damit ihrer Zentralität gemäss kantonalem Richtplan Rechnung getragen werden kann. Damit vermengt das System die Finanzierung des horizontalen Finanzausgleichs mit den speziellen Lasten der Zentren und dem Lastenausgleich. Zentralörtliche Lasten werden über das falsche Ausgleichsgefäss abgegolten.

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 jedoch 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.

Im heutigen System sollte die horizontale Abschöpfung einheitlich bei 17 Prozent liegen. Durch die dadurch bewirkte höhere Abschöpfung der Zentren Luzern und Sursee würden gemäss Modellrechnung auf der Basis des Finanzausgleichs 2018 7,56 Millionen Franken mehr in den Ressourcenausgleich fliessen. Dadurch erhöhte sich der Gemeindeanteil am Ressourcenausgleich von einem Viertel auf ein Drittel, der Kantonsanteil würde sich entsprechend von drei Viertel auf zwei Drittel reduzieren. Mit der Schlussfolgerung, dass Zentrumslasten ausschliesslich im Infrastrukturlastenausgleich abgegolten werden sollen, würde der Infrastrukturlastenausgleich durch denselben Betrag, um den der Kanton im Ressourcenausgleich entlastet würde (7,56 Mio. Fr.), aufgestockt werden (s. Kap. 4.6.2). Luzern und Sursee würden von dieser Aufstockung am meisten profitieren. Die Mehrbelastung im Res-

sourcenausgleich würde durch die Aufstockung im Infrastrukturlastenausgleich ziemlich gut kompensiert werden.

### **3.6 Fazit Ressourcenausgleich**

Zwischen den Luzerner Gemeinden bestehen vor Finanzausgleich beträchtliche Unterschiede beim Ertrag pro Einwohner und Einwohnerin. 2015 hatte die ertragsschwächste Gemeinde 1482 Franken pro Kopf zur Verfügung. Die ertragsstärkste Gemeinde nahm mit 5761 Franken fast viermal mehr ein. 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 betrachten, 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 abgegoltenen 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 abgegolten 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 Lastenausgleichs-

gefässe wurden zudem laufend der Entwicklung der Teuerung angepasst. Tabelle 5 zeigt, wie sich der Lastenausgleich (inkl. Besitzstand) seit 2003 entwickelt hat.

	<i>Topografi- scher Las- tenausgleich</i>	<i>Bildungs- lastenaus- gleich</i>	<i>Sozial- lastenaus- gleich</i>	<i>Infrastruktur- lastenaus- gleich</i>	<i>Total</i>
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

Tab. 5: Dotierung des Lastenausgleichs in Millionen Franken seit 2003

Im Finanzausgleich 2018 profitieren 73 Gemeinden, die durch topografische oder soziodemografische Faktoren übermässig belastet sind, vom Lastenausgleich. 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 geht daraus hervor, dass sich die grosse Mehrheit der Gemeinden in einer relativ engen Bandbreite um das kantonale Mittel bewegt, dass es aber auch einzelne Extremfälle nach oben und unten gibt. Drittens zeigen Einzelfälle, dass die Position einer Gemeinde im Gefüge offenbar nicht gegeben ist, sondern sich innerhalb weniger Jahre stark verändern kann: Beispiele sind Dietikon, 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.

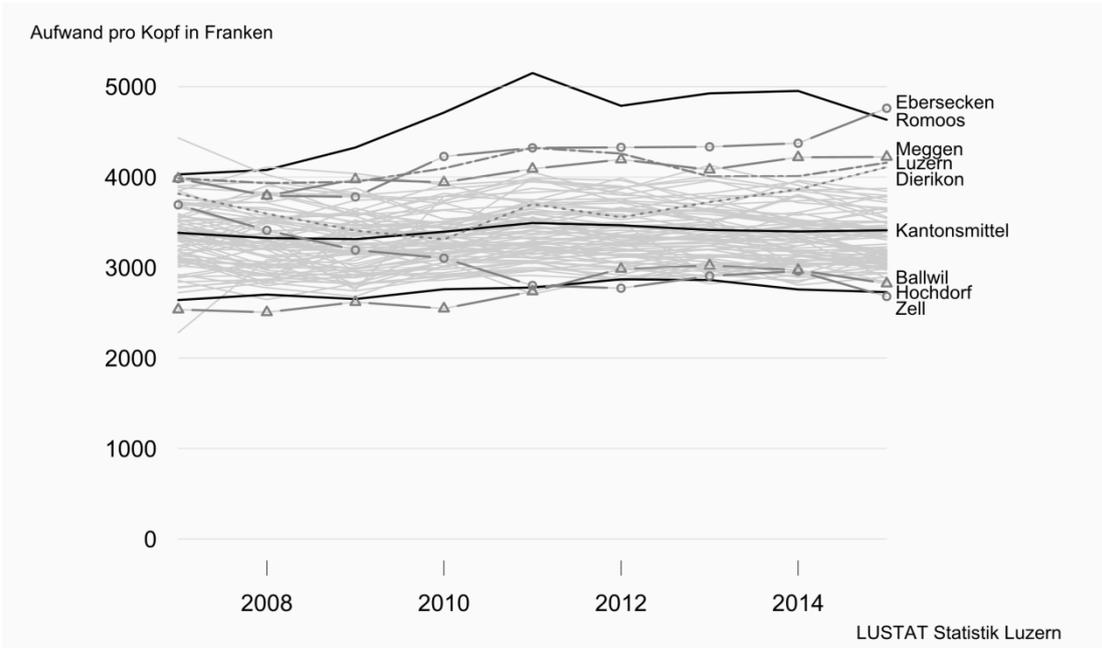


Abb. 14: Bereinigter Aufwand pro Kopf vor Finanzausgleich seit 2007

Abbildung 15 zeigt die Gemeinden geordnet nach dem bereinigten Pro-Kopf-Aufwand vor und nach Lastenausgleich für das Rechnungsjahr 2015. Die detaillierten Zahlen 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.

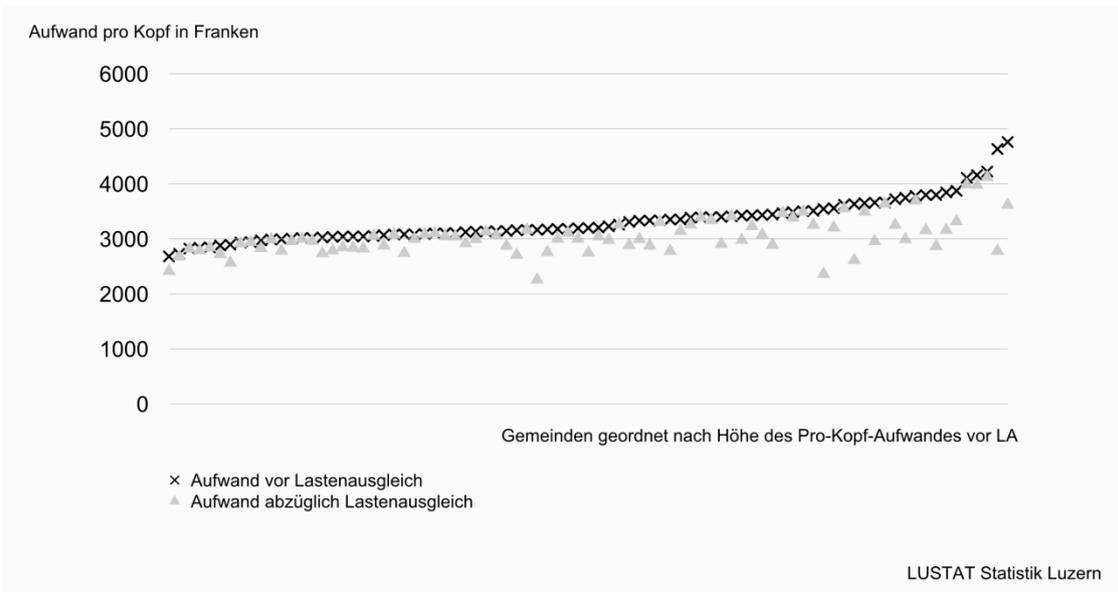


Abb. 15: Bereinigter Aufwand pro Kopf vor und nach Lastenausgleich 2015

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 der 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 topografischen Lastenausgleich umdotiert, und der Soziallastenausgleich wurde mit zusätzlichen kantonalen Mitteln um vier Millionen Franken aufgestockt.

Als Massnahme des KP17 wird der Finanzierungsschlüssel bei den Ergänzungsleistungen (EL) in den Jahren 2018/2019 angepasst: Die Gemeinden tragen 100 Prozent der Kosten der EL zur AHV. Diese Veränderung verursacht aber keine höheren überdurchschnittlichen Lasten bei den Gemeinden, weil die EL pro Kopf verteilt werden. 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 (s. Kap. 4.6.2 und 3.5.1).

## 4.3 Topografischer Lastenausgleich

Im topografischen Lastenausgleich wird Gemeinden, denen durch schwieriges Gelände und weite Flächen überdurchschnittliche Kosten entstehen, eine finanzielle Entlastung gewährt. Die zur Verfügung stehenden Mittel werden zu 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 (s. Abb. 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.

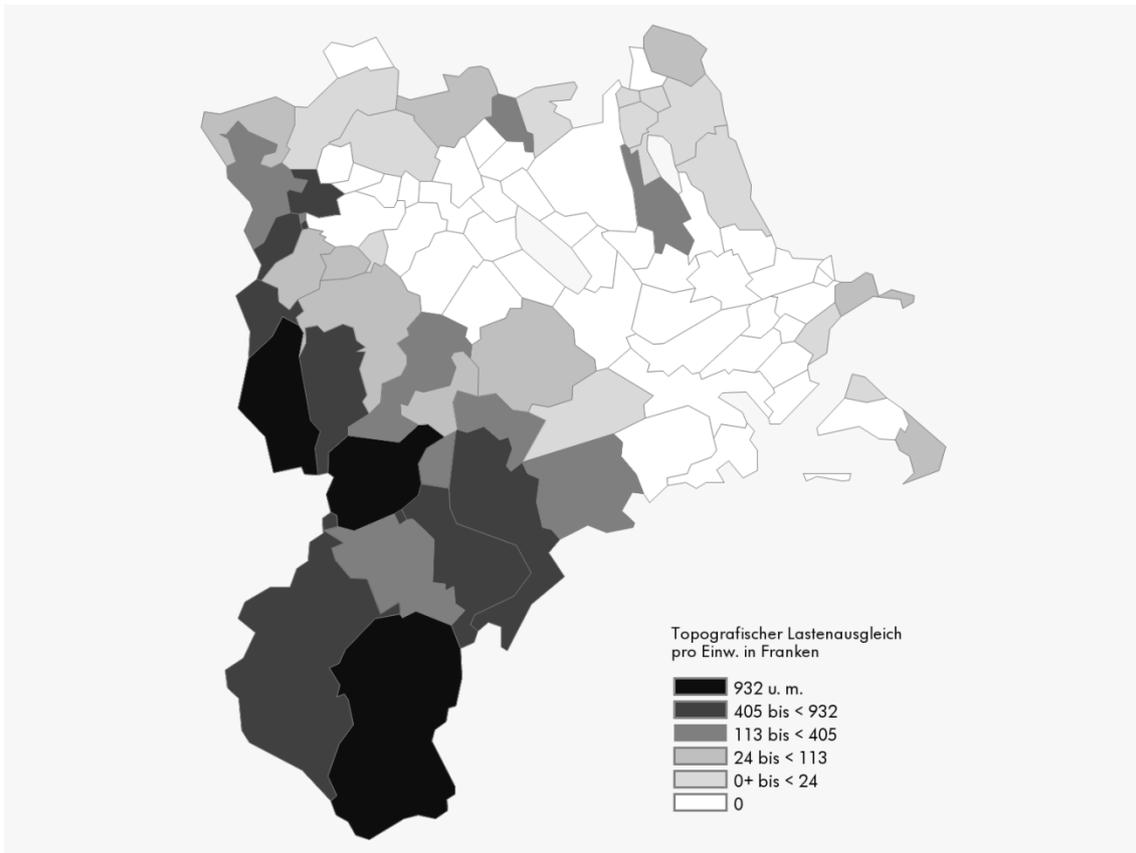


Abb. 16: Topografischer Lastenausgleich (exkl. Besitzstand) pro Kopf in Franken 2018

Eine Analyse der Kosten in den Gemeinden im Rahmen des Wirkungsberichtes 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 topografische Lastenausgleich, gemessen an den feststellbaren überdurchschnittlichen Lasten der Gemeinden, am höchsten dotiert.

#### 4.4 Bildungslastenausgleich

Mit dem Bildungslastenausgleich wird ein Teil der Lasten 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.

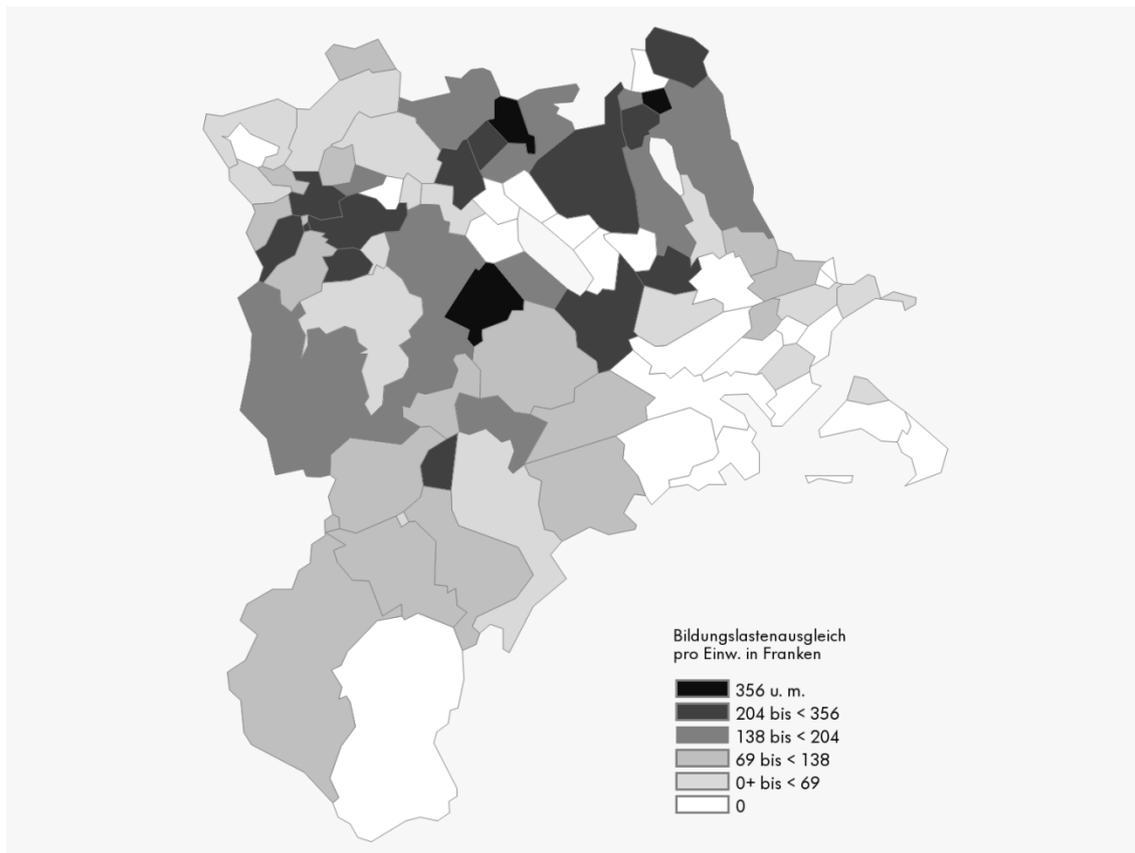


Abb. 17: Bildungslastenausgleich (exkl. Besitzstand) pro Kopf in Franken 2018

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 des Bildungslastenausgleichs vom Ressourcenausgleich

Für die Berechnung der Ausgleichszahlungen wird neben dem Index der Schülerintensität auch der Ressourcenindex verwendet (§ 6 FAV). Gemeinden mit einem Ressourcenindex über 100 Prozent – das heisst, ihr Ressourcenpotenzial pro Kopf liegt über dem kantonalen Mittel – haben keinen Anspruch auf einen 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 deshalb mit dem vorliegenden Wirkungsbericht erneut 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 Indika-

tors 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 (Abb. 18). Die für den Wirkungsbericht 2013 in Bezug zum Soziallastenausgleich ermittelten Kosten zeigten eine hohe Übereinstimmung mit den angewandten Indikatoren.

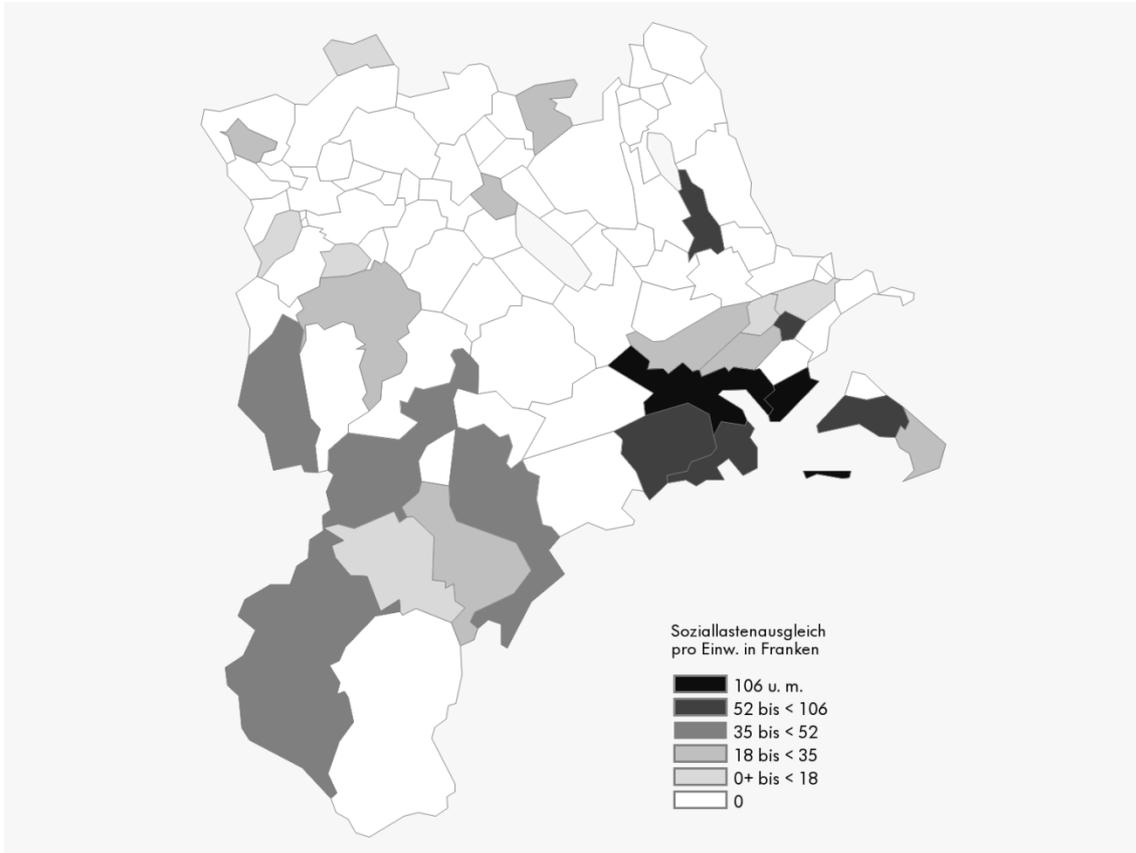


Abb. 18: Soziallastenausgleich (exkl. Besitzstand) pro Kopf in Franken 2018

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 Anzahl Gemeinden konzentriert, wie Abbildung 19 zeigt. Die Zahl der Bezügergemeinden wird sich in den kommenden Jahren noch weiter verringern, weil sieben 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.

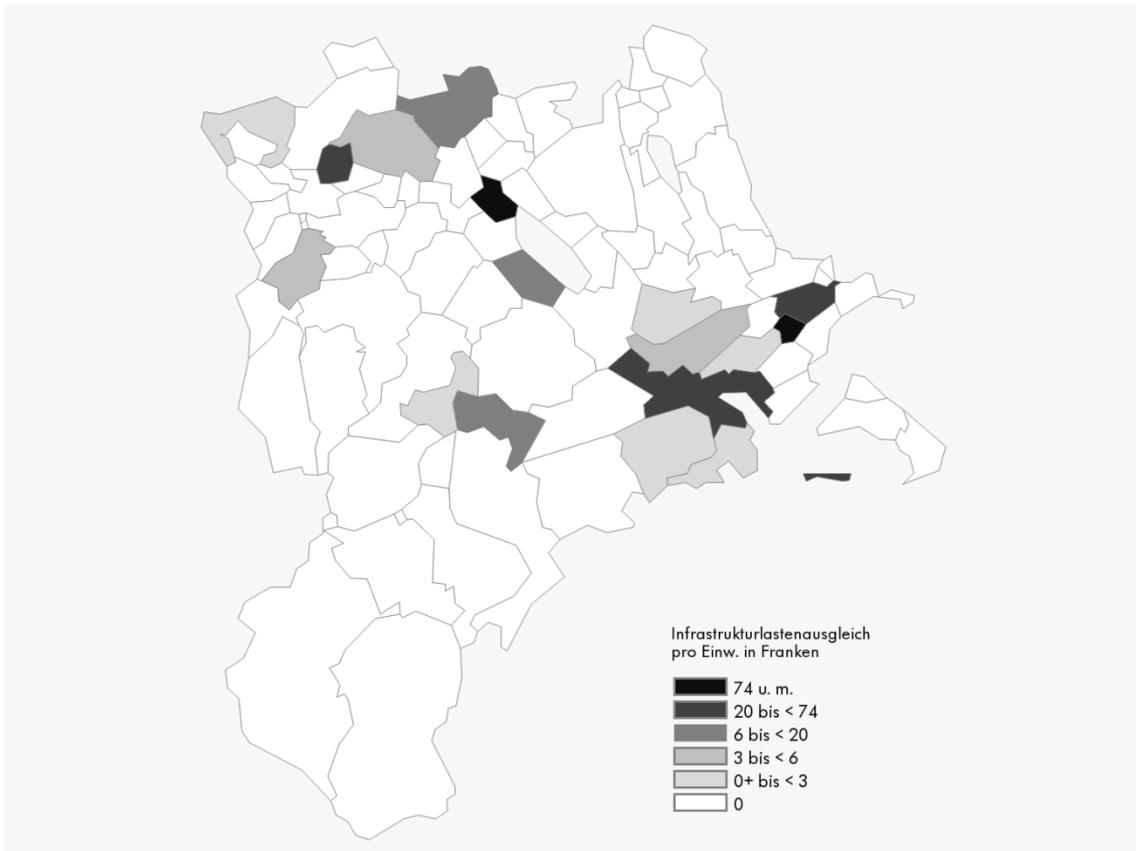


Abb. 19: *Infrastrukturlastenausgleich (exkl. Besitzstand) pro Kopf in Franken 2018*

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 Infrastrukturlastenausgleich**

In Kapitel 3.5 zum horizontalen Finanzausgleich wird festgehalten, dass der Luzerner Finanzausgleich systemwidrig die horizontale Abschöpfung und den Lastenausgleich vermennt. 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 sollte die horizontale Abschöpfung einheitlich bei 17 Prozent liegen. Durch die höhere Abschöpfung der Zentren Luzern und Sursee würden gemäss Modellrechnung auf Basis des Finanzausgleichs 2018 insgesamt 7,56 Millionen Franken mehr in den Ressourcenausgleich fliessen. Dadurch erhöhte sich der Gemeindeanteil am Ressourcenausgleich von einem Viertel auf ein Drittel, der Kantonsanteil würde sich entsprechend von drei Viertel auf zwei Drittel reduzieren. Mit der Schlussfolgerung, dass Zentrumslasten ausschliesslich im Infrastrukturlastenausgleich abgegolten werden sollen, würde der Infrastrukturlastenausgleich durch denselben Betrag, um den der Kanton im Ressourcenausgleich entlastet wird (7,56 Mio. Fr.), aufgestockt werden (s. Kap. 3.5.1). Luzern und Sursee würden von dieser Aufstockung am meisten profitieren. Die Mehrbelastung im Ressourcenausgleich würde durch die Aufstockung im Infrastrukturlastenausgleich ziemlich gut kompensiert werden.

#### **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 wäre 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 Ihr Rat 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.

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 und 13 FAG).

Als «tragbar» galt bis 2014 ein Steuerfuss von 2,4 Einheiten. Mit Beschluss vom 21. Februar 2014 hat unser Rat – unter Berücksichtigung der steuerlichen Entlastung der Luzerner Bevölkerung durch die Steuergesetzrevisionen 2005, 2008 und 2011 – den tragbaren Steuerfuss auf 2,6 Einheiten angehoben. 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.

<i>Gemeinde</i>	<i>Jahr der Auszahlung</i>	<i>Sonderbeitrag in Mio. Fr.</i>
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>
<i>Total</i>		<i>23,44</i>

*Tab. 6: Sonderbeiträge an einzelne Gemeinden*

Pfeffikon hat per 1. Januar 2013 mit Rickenbach fusioniert; die Wirkung des Sonderbeitrags lässt sich somit nicht isoliert erfassen. Bei allen anderen Gemeinden ging die Nettoschuld pro Einwohner und Einwohnerin seit der Auszahlung der Sonderbeiträge zurück; am stärk-

<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 wurden 2,5 Millionen Franken gesprochen, davon wurden die 2,1 Millionen Franken ausbezahlt, welche an die Bedingung der Steuerfusserhöhung geknüpft waren. Daneben waren für den Fall, dass Menznau mit Wolhusen per Schuljahr 2015/2016 einen gemeinsamen Oberstufenschulkreis bildet, 400'000 Franken vorgesehen. Menznau hat sich aber dagegen ausgesprochen, sodass dieser Teil des Sonderbeitrags nicht zur Auszahlung kam.

<sup>4</sup> Total wurden 1,2 Millionen Franken gesprochen, 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, sodass dieser Teil nicht ausbezahlt wurde.

ten in Flühl. Bilanzfehlbeträge 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. Unser Rat 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, die als Handlungsschwerpunkt der Gemeindefusionen 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 (vgl. Botschaft B 28 vom 27. Januar 2012, S. 19).

Im Planungsbericht über die Regionalentwicklung im Kanton Luzern (B 27 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 von unserem Rat 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.

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

Tab. 7: Beiträge für Zusammenarbeitsprojekte

### 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 Beispiel die Optimierung von Gemeindeorganisation und Dienstleistungen sowie eine 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 zwei Jahre 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.

<i>Beteiligte Gemeinden</i>	<i>Jahr der Fusion</i>	<i>Fusionsbeitrag in Mio. Fr.</i>
Beromünster, Schwarzenbach	2004	1,5
Triengen, Kulmerau, Wilihof	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
<i>Total</i>		<i>56,2</i>

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

*Tab. 8: Beiträge an Gemeindefusionen*

Die oben geschilderte neue Regelung zur Berechnung der Fusionsbeiträge kam bislang zwei Mal 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. Unser Rat 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, sodass 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 aus-

einanderzuhalten. 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 Willihof 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>5</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. Anhang 2 Tabelle A2-5, Nettobelastungen nach Hauptfunktionen).

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>6</sup>

<sup>5</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)

<sup>6</sup> Amt für Gemeinden: Info für Gemeinden, Newsletter 1/16 und 3/16

## **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 den 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 (zwei Gemeinden haben mehrfach fusioniert) geniessen während zehn 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 besitzstandberechtigt. Diese Besitzstandwahrung für bereits abgeschlossene Fusionen ist garantiert, sie kann durch Gesetzesänderungen rückwirkend nicht aufgeweicht werden.

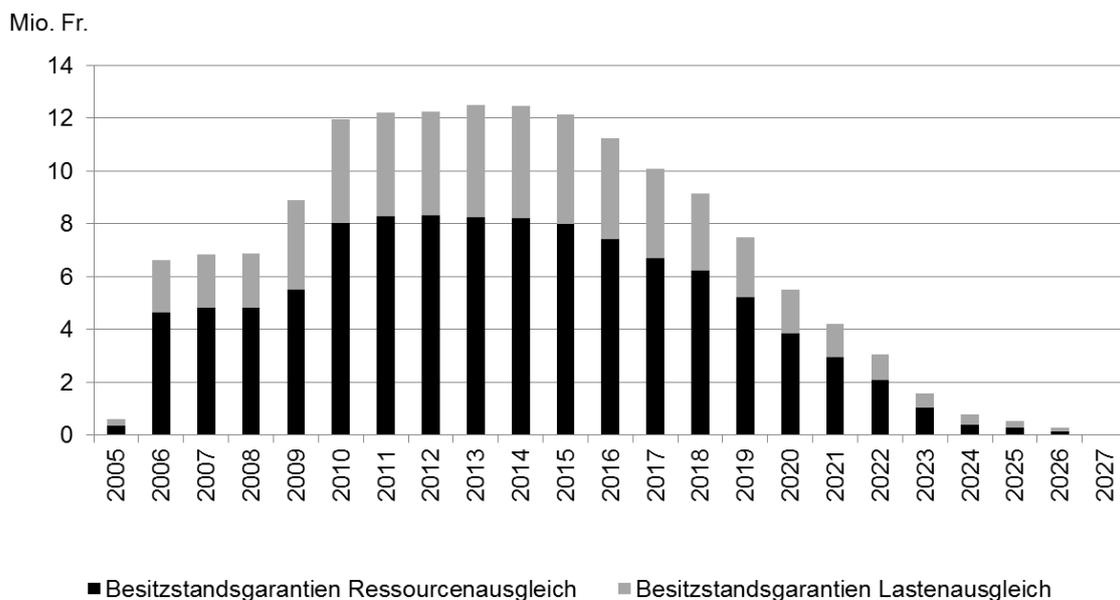


Abb. 20: Besitzstandsgarantien in Millionen Franken seit 2005 und ungefähre Entwicklung bis 2027 ohne weitere Fusionen und Methodenwechsel<sup>7</sup>

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.). Das Auslaufen der Besitzstände muss nicht zwingend 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 Bezügergemeinden proportional verteilt werden. Dabei gehören auch Fusionsgemeinden zu den Begünstigten.

<sup>7</sup> 2019 bis 2027: Schätzung unter vereinfachenden Annahmen zu Bevölkerungswachstum, Inflation und Entwicklung des kantonalen Ressourcenpotenzials, ohne Berücksichtigung allfälliger zukünftiger Methodenwechsel und Fusionen

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 zehn Jahre voll und danach jährlich reduziert. Seit 2013 gilt sie während sieben Jahre, während sechs 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 Zyklus der Berichterstattung zum Finanzausgleich (vgl. Kap. 7.1) unwahrscheinlicher, dass eine Fusionsgemeinde während der Besitzstandswahrung von mehreren Methodenwechseln betroffen ist, wie dies heute der Fall ist.

Die Berechnung des Besitzstandes 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 der Erarbeitung des Wirkungsberichtes 2013 bestand ein breiter Konsens, dass die Methode zur Berechnung 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 während der sechsjährigen Dauer der vollen Besitzstandswahrung neu als Betrag in Franken absolut unverändert bleiben und im siebten Jahr wie bisher um die Hälfte reduziert werden. Bisher wurde der Betrag jährlich der Entwicklung des kantonalen Ressourcenpotenzials pro Einwohner und Einwohnerin 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 Methodenwechsel» 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 zwischen diesen Faktoren ab. Sie können sowohl zugunsten als auch zuungunsten 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 Wirkungsberichtes in Ihrem Rat auf den Finanzausgleich 2020 hin in Kraft setzen, um eine unerwünschte Verzögerung zu vermeiden.

## **6.5 Ausblick**

Die Entwicklung der besonderen Beiträge ist naturgemäss schwer prognostizierbar. Zwar erstellt die Lustat jährlich ein Monitoring der Gemeindefinanzen, aus dem sich Hinweise auf allfällige kommende Sonderbeitragszahlungen ergeben. Dennoch lässt sich kaum vorhersagen, ob eine Gemeinde in finanziell prekärer Lage schliesslich einen Beitrag benötigt oder nicht. Festhalten lässt sich jedoch, dass mit der Einführung von HRM2 die Möglichkeit einer Aufwertung von Finanzvermögen – so wie dies in Wolhusen 2014 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 auf 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 kantonomer Ebene – gestellt werden.

## **6.6 Fazit besondere Beiträge**

Im Finanzausgleich kann es einzelne Gemeinden geben, die durch die Maschen des Systems fallen. Es ist besser, solche Einzelfälle als Einzelfälle zu behandeln, als das 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

---

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

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 wird den Einzelfällen gerecht. Wir möchten deshalb an der bisherigen Regelung weitestgehend festhalten. Lediglich bei der Berechnung des Besitzstandes möchten wir eine einfachere Methode 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 Finanzausgleichssystems 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 zeichnet sich nun durch grössere Beständigkeit und damit auch durch höhere Planungssicherheit aus. 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 Ihren Rat.

Aus den genannten Gründen soll die Periodizität der Wirkungsberichte und allfälliger sich daraus ergebender Gesetzesrevisionen wie bereits im Wirkungsbericht 2013 vorgeschlagen, 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**

Gemäss § 18 FAG sind die Verfügungen des zuständigen Departementes auf kantonaler Ebene nur mit Verwaltungsbeschwerde an unseren Rat weiterziehbar. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid unseres Rates ist 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. 24 f.).

---

<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 Bezügergemeinde ihren Steuerfuss so weit gesenkt, dass die Regelung wirkte.

Weiter soll ausdrücklich festgehalten werden, dass nicht nur Verfügungen, sondern auch Beschwerdeentscheide des zuständigen Departementes mit Verwaltungsbeschwerde bei unserem Rat 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 ist gemäss geltender Rechtslage eine Korrektur von fehlerhaften Finanzausgleichszahlungen nur nach den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Prinzipien zur Anpassung von fehlerhaften Verfügungen möglich. Der nachträglichen Veränderung der Finanzausgleichsverfügung steht in aller Regel der Vertrauensschutz entgegen. Der Bund hat beim nationalen Finanzausgleich nachträglich eine gesetzliche Korrekturregelung geschaffen. Eine solche Regelung ist für wesentliche Fehler 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 insgesamt mindestens 10'000 Franken ausmacht, soll die Korrektur vorgenommen werden. Damit soll verhindert werden, dass wegen eines kleinen Fehlers, zum Beispiel wegen einer festgestellten Rundungsdifferenz, die sehr geringe Auswirkungen hat, mit grossem Aufwand eine Korrektur bearbeitet werden muss.
- Ein Fehler soll korrigiert werden können, wenn das vom Fehler betroffene Bemessungsjahr nicht mehr als fünf Jahre zurückliegt. Das heisst, ein Fehler kann spätestens dann noch korrigiert werden, wenn das vom Fehler betroffene Bemessungsjahr zum letzten Mal zur Berechnung der Ausgleichszahlungen verwendet wird. Beispiel: Für den Finanzausgleich 2020 sind die Bemessungsjahre 2015–2017 massgebend. Wenn der Fehler bei Daten für das Bemessungsjahr 2015 passiert ist, wird er korrigiert. Werden ältere Fehler entdeckt, werden sie nicht mehr korrigiert.
- Die Fehlerkorrektur soll auf mehrere Jahre erstreckt werden können, weil die Korrektur in einem Jahr unter Umständen zu grossen Belastungen von Einzelgemeinden führt. Unser Rat soll nach Rücksprache mit dem VLG entscheiden können, ob die Fehlerkorrektur auf mehrere Jahre erstreckt wird.

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

### **8.1 Raumplanungsgesetz**

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

#### *Inhalt des neuen Raumplanungsgesetzes*

Am 1. Mai 2014 ist das teilrevidierte eidgenössische Raumplanungsgesetz (RPG) vom 22. Juni 1979 (SR 700) 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 bundesrechtlichen Anforderungen mit der Teilrevision des Richtplans und einer ersten Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG) vom 7. März 1989 (SRL Nr. 735) umgesetzt. In einer zweiten Teilrevision wurden auch die Vorgaben zum Mehrwertausgleich umgesetzt.

Seit 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 Handlungsspiel-

raum der Gemeinden wird vor allem bei Neueinzonungen beschränkt. Unter Umständen müssen Gemeinden aber 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, die bis spätestens am 1. Mai 2019 in Kraft treten muss. Die Ihrem Rat im März 2017 unterbreitete Vorlage (B 72 vom 24. Januar 2017) wurde am 19. Juni 2017 im Kantonsrat beschlossen und steht seit 1. Januar 2018 in Kraft. Sie sieht im Wesentlichen vor, dass für erforderliche Einzonungen in eher zentral gelegenen Gemeinden 20 Prozent des entstehenden Mehrwerts in einen kantonal verwalteten Fonds eingebracht werden, mit dem primär notwendige Rückzonungen nach Art. 15 Abs. 2 RPG in eher peripher gelegenen Gemeinden entschädigt werden, sofern eine materielle Enteignung mit entsprechender Entschädigungspflicht geltend gemacht werden kann. Die überschüssigen Mittel aus dem Fonds werden hälftig auf Kanton und alle Gemeinden aufgeteilt. Unter den Gemeinden erfolgt die Aufteilung nach Einwohnerzahl und Fläche. Darüber hinaus sollen Gemeinden auch kompensatorische Ein- und Auszonungen innerhalb der Gemeinde, Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Sondernutzungsplanpflicht sowie den Erlass oder die Änderung von Bebauungsplänen beschliessen können; die dabei anfallenden Mehrwertabgaben verbleiben in der 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 Einwohnerzahl 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 beispielsweise verursachen in der Regel vergleichsweise hohe Kosten für die Gemeinden (Schule, familienergänzende Betreuung usw.), bringen aber nur relativ geringe zusätzliche Erträge in Form von Steuern ein (u.a. wegen Abzügen vom Einkommen im Zusammenhang mit Kindern). Das umgekehrte Bild ergibt sich in der Regel zum Beispiel bei Doppelverdienerehepaaren mittleren Alters ohne Kinder. Ebenso haben die Vorgaben der Nutzungsplanung einen Einfluss auf die Art der Betriebe in der Gemeinde (Einkaufszentren, Industrien, Bürogebäude u.a.) und damit zum Beispiel auf die Kosten der Erschliessung mittels Strassen und öV.

Der Richtplan bietet Chancen und enthält 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 vergrössert. Die Hochschule Luzern und die Lustat haben ein Analyseinstrument entwickelt und anhand der Pilotgemeinde Nottwil berechnet, wie hoch die Aufwände und Erträge pro Wohneinheit sind. Die Untersuchungen zeigen, dass Einfamilienhäuser aus finanzieller Perspektive für Nottwil eher als eine Belastung anzusehen sind. Eine positive finanzielle Wirkung haben hingegen Mehrfamilienhäuser. Die Ergebnisse aus dieser Pilotgemeinde können auch für weitere Gemeinden richtungweisend sein, wenngleich sie nicht uneingeschränkt übertragbar sind. Die Er-

gebnisse zeigen jedoch auf, dass die Vorgabe der Verdichtung für die Gemeinden nicht mit negativen finanziellen Auswirkungen verbunden sein muss.

Die PBG-Änderungen betreffend Mehrwertausgleich sind so ausgestaltet, dass keine wesentlichen Vor- oder Nachteile für bestimmte 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 dies – systemgegeben zeitlich etwas verzögert – im Finanzausgleich über den Ressourcenausgleich aufgefangen.

In Anbetracht dieser Ergebnisse unserer Untersuchung sind aufgrund des neuen Raumplanungsgesetzes keine Änderungen beim Finanzausgleich nötig.

## **8.2 Neues Gewässergesetz**

Zum Zeitpunkt, in dem unser Rat diesen Wirkungsbericht beschliesst, wird das neue Gewässergesetz in Ihrem Rat beraten. Mit dem neuen Gewässergesetz verändert sich die Finanzierung der Investitionen und des Unterhalts der Gewässer voraussichtlich grundsätzlich. Die Gemeinden würden ab 2019 von Kosten von insgesamt rund 21 Millionen Franken entlastet (vgl. B 125 vom 17. April 2018 Totalrevision des Wasserbaugesetzes, S. 57). Für die Globalbilanzen wurde der anzurechnende Betrag im Interesse des Gelingens der AFR18 (B 145) um 10 Prozent tiefer angesetzt, nämlich auf 18,9 Millionen Franken.

Im topografischen Lastenausgleich wird im Bereich Gewässer die Länge der Fliessgewässer als Indikator für überdurchschnittliche Lasten verwendet. Der Indikator «Länge des Fliessgewässers» im Finanzausgleich wäre unter dem neuen Gewässergesetz nicht mehr gerechtfertigt, weil die Gemeinden sowohl von ihrer bisherigen Finanzierungspflicht an den Wasserbau als auch von ihrer bisherigen Aufgabe des baulichen Gewässerunterhalts (inkl. dessen Finanzierung) entlastet werden. Zudem übernimmt der Kanton von den Gemeinden die Aufgabe und Finanzierung des betrieblichen Gewässerunterhalts an grösseren Fliessgewässern. Den Gemeinden verbleibt somit nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes nur noch die Aufgabe des betrieblichen Gewässerunterhalts an den übrigen Fliessgewässern. 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 «Länge des Fliessgewässers» ist dies jedoch nicht der Fall. Mit den Indikatoren «landwirtschaftliche Nutzflächen» und «Strassenlängen» stehen weiterhin zwei Indikatoren zur Verfügung, welche die topografischen Lasten ausreichend abbilden. Der Indikator «Länge des Fliessgewässers» soll deshalb ersatzlos entfernt und das System vereinfacht werden. Die Dotierung des topografischen Lastenausgleichs soll um dessen bisherigen 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. In der AFR18 ist ein entsprechender Vorschlag enthalten.

## **8.3 Konsolidierungsprogramm 2017**

In der Botschaft B 55 vom 6. September 2016 über das KP17 ist festgehalten, dass im Wirkungsbericht 2017 die Auswirkungen des KP17 auf den kantonalen Finanzausgleich dokumentiert werden sollen.

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

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 Besitzstandwahrungs-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
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

Nr.	Aufgabenbereich	Massnahme	2017	2018	2019	2020
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 Verkehrsversucher 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 (Pendant 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
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 Steuerdossier	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
		<i>Total Auswirkungen auf Gemeinden</i>	-7.0	8.4	10.6	-18.1

Tab. 9: Auswirkungen KP17 auf die Gemeinden

Das KP17 entlastet die Gemeinden ab 2020 beziehungsweise in der Summe erst ab 2021. Insofern ist keine zusätzliche Alimentierung des Finanzausgleichs angebracht. Allenfalls könnte die Entlastung der Gemeinden durch das KP17 eine Veränderung der Mittel aus dem Finanzausgleich rechtfertigen. Die Auswirkungen der steuerlichen Mehreinnahmen können ungleich verteilt sein. Der Ressourcenausgleich fängt dies jedoch auf. Die anderen Mass-

nahmen aus dem KP17 sind für die Gemeinden finanziell von geringer Bedeutung und erfordern keine Anpassungen im Finanzausgleich.

## 8.4 Aufgaben- und Finanzreform 2018

Siehe dazu das Einleitungskapitel 0 und unsere Botschaft B 145 vom 16. Oktober 2018.

## 8.5 Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2

### 8.5.1 Neuer Kontenrahmen unter HRM2

Mit der Umstellung der Rechnungslegung der Gemeinden auf das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2) ist eine Anpassung der rechtlichen Bestimmungen an die Begrifflichkeiten und die neuen Kontenrahmen des neuen Rechnungslegungsstandards nötig.

Im Rahmen der Einführung des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG) vom 20. Juni 2016 werden fünf sogenannte Testgemeinden das Rechnungsjahr 2018 erstmals nach HRM2 abschliessen. Die übrigen Gemeinden folgen erstmals im Rechnungsjahr 2019. Damit ergibt sich für den Finanzausgleich eine mehrere Jahre dauernde Übergangsphase, die in Tabelle 10 dargestellt ist.

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

*Tab. 10: Übergangsphase HRM1 zu HRM2*

Die Finanzausgleichsleistungen 2020 werden die letzten sein, die vollständig mit den Daten nach HRM1 berechnet werden. Für das Finanzausgleichsjahr 2024 wird das Ressourcenpotenzial erstmals vollständig nach HRM2 berechnet. In den Finanzausgleichsjahren 2021–2023 finden beide Rechnungslegungsstandards Anwendung: 2021 nur bei den Testgemeinden, 2022 bei allen Gemeinden und 2023 nur bei den übrigen Gemeinden. Ungeachtet des unterschiedlichen Rechnungslegungsmodells wird der Dreijahresdurchschnitt gebildet, um das Ressourcenpotenzial zu bestimmen.

Die Anpassungen an HRM2 sollen keine Auswirkungen auf die Finanzausgleichsleistungen an und von Gemeinden haben, weil die Testgemeinden sonst ein Jahr früher als die übrigen Gemeinden davon betroffen und dadurch entweder besser- oder schlechtergestellt wären. 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 bei der Umstellung auf HRM2 nicht existieren werden (keine parallele Buchführung, verschiedene Umstellungszeitpunkte), wäre eine korrekte Berechnung des Besitzstandes nicht möglich. Durch eine Anpassung an HRM2, die für alle Gemeinden ohne finanzielle Auswirkungen ist, kann der Anforderung der Besitzstandswahrung Rechnung getragen und zugleich auf die Berechnung eines «Besitzstands Methodenwechsel» verzichtet werden.

Die Anpassung an den neuen Kontenrahmen soll gemäss Tabelle 11 erfolgen. Damit stimmt die Berechnung des Ressourcenpotenzials nach HRM1 und nach HRM2 weitestgehend überein.

<i>Komponente Ressourcenpotenzial nach HRM1</i>	<i>Komponente Ressourcenpotenzial nach HRM2</i>	<i>Bemerkungen</i>
Ordentliche Gemeindesteuern, 400.10 / 400.20	Einkommens- und Gewinnsteuern, Vermögens- und Kapitalsteuern, 4000.00 / 4000.10 4001.00 / 4001.10 4010.00 / 4010.10 4011.00 / 4011.10	Unverändert bei mittlerem Steuerfuss;
nachtr. Vermögenssteuern 400.15	abgeschafft	400.15 wurde abgeschafft
Sondersteuer auf Kapitalausz. 400.16	Sondersteuer auf Kapitalauszahlungen 4009.20	
Quellensteuer 400.30	Quellensteuer 4002	
Steuererträge von beschränkt steuerpflichtigen natürlichen Personen (Abzug von 50%)	unverändert	nicht in Buchhaltung ersichtlich, wie bisher separate Datenerhebung aus LuTax
Nachsteuern und Steuerstrafen, 400.40	Nachsteuern und Steuerstrafen 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	Liegenschaftssteuern (4021) sollen weggelassen werden, Zeitpunkt der Änderung ist aber unabhängig von der Umstellung auf HRM2 (s. Kap. 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 (s. Kap. 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 Finanzvermögen separat erhoben, daher hier abgezogen; ebenso nicht realisierte Gewinne
Passivzinsen, d.h. Kontenart 32	Sachgruppe 34, 3840 ohne 341, 344	
Aufwand und Ertrag Liegenschaften 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 Positionen abgezogen werden, die bereits anderswo ins Ressourcenpotenzial 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

Tab. 11: Komponenten des Ressourcenpotenzials nach HMR1 und HRM2

Der Zeitpunkt der erstmaligen Anwendung der Kontenrahmen nach HRM2 bei den Testgemeinden und den übrigen Gemeinden wird in den Übergangsbestimmungen zur vorliegenden Änderung des FAG bestimmt.

## 8.5.2 Auswirkungen der Neubewertung

### Neubewertung

Ab dem Rechnungsjahr 2019 werden die Vorgaben des auf den 1. Januar 2018 in Kraft getretenen neuen Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG) vom 20. Juni 2016 (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 deren 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 rund 3 Prozent des gesamten Ressourcenpotenzials aus. Zudem sind bei mehr als der Hälfte der Gemeinden 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 Wirkungsberichtes 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 umge-

setzt 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, 16. Oktober 2018

Im Namen des Regierungsrates  
Der Präsident: Robert Küng  
Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

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

vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

nach Einsicht in den Bericht des Regierungsrates vom 16. Oktober 2018,

*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

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber:

**Verzeichnis der Beilagen**

Anhang 1     Bereinigter Aufwand und bereinigter Ertrag

Anhang 2     Tabellen

**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
Fühli	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
Roggiswil	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
Schenkon	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
Schongau	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 Aufwand vor Lastenausgleich,		bereinigter Aufwand vor Lastenausgleich,		Lastenausgleich,		bereinigter Aufwand 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
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
Fühli	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, 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	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
Roggliwil	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
Schenkon	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 A2-4: Finanzkennzahlen zu Fusionsbeiträgen

	mittl. WB vor 1. Fusion	Beitrag (Mio. Fr.)	Steuerfuss				Nettoschuld pro Einw.				relative Steuerkraft			
			2003	2008	2013	2017	2003	2008	2013	2015	2003	2008	2013	2015
<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			
Wilihof	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
Total Beiträge an Fusionen		56,2												

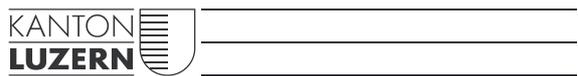
Tabelle A2-5: Nettobelastung nach Hauptfunktionen für Gemeinden, welche per 1.1.2006 fusioniert haben

	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



**Staatskanzlei**

Bahnhofstrasse 15  
6002 Luzern

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