



# INFO

Gemeindereform 2000+

Dezember 2010



Altes trifft Neues: Spiegelung in der Glasfassade des Hotels Astoria in Luzern.

## PRAKTIZIERTE SOLIDARITÄT

**Luzern hat den Aufbruch gewagt. Der Auslöser war nicht etwa Abenteuerlust, sondern die Überzeugung, dass dieser Aufbruch notwendig ist und lohnend.**

Wer aufbricht, nimmt immer drei Begleiter mit: Hoffnung, Zweifel und Zuversicht. Über die Phase des Hoffen-Müssens sind wir hinaus: Wir haben inzwischen die Ge-

wissheit des Erfolges. Es ist dem Kanton gelungen, den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel gewinnbringend zu gestalten. *Fortsetzung auf Seite 2*

### DEN LUZERNER GEMEINDEN GEHT ES GUT

Der Finanzausgleich ist eine Erfolgsstory. Er bietet den Gemeinden eine Vielzahl von neuen Freiheiten. Mir ist noch niemand begegnet, der sich den alten Zustand wie vor 2003 zurückgewünscht hätte. Damals erhoben noch 63 Gemeinden den Maximalsteuersatz von 2,4 Einheiten. Heute sind es gerade noch vier Gemeinden. Alle anderen konnten die Steuern senken, teilweise sogar massiv. Der durchschnittliche Steuerfuss der Luzerner Gemeinden lag 2009 bei 1,83 Einheiten. Parallel zu den Steuersenkungen wurde auch die Pro-Kopf-Verschuldung reduziert. Der Durchschnitt der Luzerner Gemeinden liegt heute sogar noch tiefer als beim Kanton, obwohl dieser seit 2000 seine Schulden um rund 72 Prozent abgetragen hat. Die Unterschiede innerhalb der 87 Luzerner Gemeinden gleichen sich an – bei jenen mit hohen Steuerfüssen etwas weniger. Der Kanton Luzern wird sich auch zukünftig als verlässlicher Partner erweisen und über 130 Millionen Franken aus eigenen Mitteln im Rahmen des Finanzausgleiches für die Gemeinden aufwenden. Um ein System den laufenden Veränderungen anzupassen



Marcel Schwerzmann  
Regierungsrat

und den Anspruch der Gerechtigkeit zu erfüllen, sind Feinjustierungen von Zeit zu Zeit unerlässlich.

## Blick vom Dach des Luzerner Kantonsspitals über die Dächer der Stadtregion Luzern.



### BEWÄHRTES INSTRUMENT WIRD FEINJUSTIERT

Der Wirkungsbericht 2009 zum Finanzausgleich bestätigt, dass dank des Finanzausgleichsgesetzes aus dem Jahr 2003 viele Gemeinden ihre Schulden abbauen und ihre Steuern senken konnten. Der Luzerner Finanzausgleich ist erfolgreich und zielführend. In den Grundsätzen sind deshalb keine Änderungen nötig, hingegen besteht bei einzelnen Instrumenten Optimierungsbedarf. Diese Optimierungen sind Bestandteil der laufenden Revision. Die wichtigsten Änderungen im Rahmen der Revision 2013 sind die folgenden:

- Alle Gemeinden erhalten nun unabhängig von ihrer Einwohnerzahl eine einheitliche Mindestausstattung.
- So genannte «zentralörtliche» Lasten, die bisher abgegolten wurden, liessen sich empirisch nicht stützen. Die entsprechenden Zuschläge werden abgeschafft.
- Die Abhängigkeit der Zahlung von Bildungslastenausgleich vom Ressourcenpotenzial einer Gemeinde soll reduziert werden.
- Bei Gemeindefusionen soll die Besitzstandsdauer von zehn auf sechs Jahre verkürzt werden.
- Parlamentarische Vorstösse forderten eine Abfederung der Lasten aus der Pflegefinanzierung, die auf die Gemeinden zukommen. Diese Anliegen werden mit der Revision wie folgt aufgenommen: Zum einen erhöht der Kanton seinen Beitrag an den Soziallastenausgleich um drei Millionen Franken. Weitere drei Millionen Franken sollen aus dem topografischen Lastenausgleich zum Soziallastenausgleich verschoben werden.

Per Saldo führen die Systemanpassungen dazu, dass grössere, aber ressourcenschwächere Gemeinden leicht profitieren. Kleinere Gemeinden fahren eher schlechter als bisher.



**Anton Schwingruber**

Luzern hat innerhalb von zehn Jahren die Gesundheit des Staatshaushalts erreicht, den Standort gestärkt, zeitgemässe Infrastrukturen und Dienstleistungen aufgebaut, die Strukturen gestrafft. Damit nicht genug: Es ist uns geglückt, bei alledem unsere Identität zu bewahren. Die verschiedenen staatlichen Ebenen, die Regionen und die funktionalen Räume im Kanton haben je ihre Eigenheiten und Vorzüge zu erhalten vermocht.

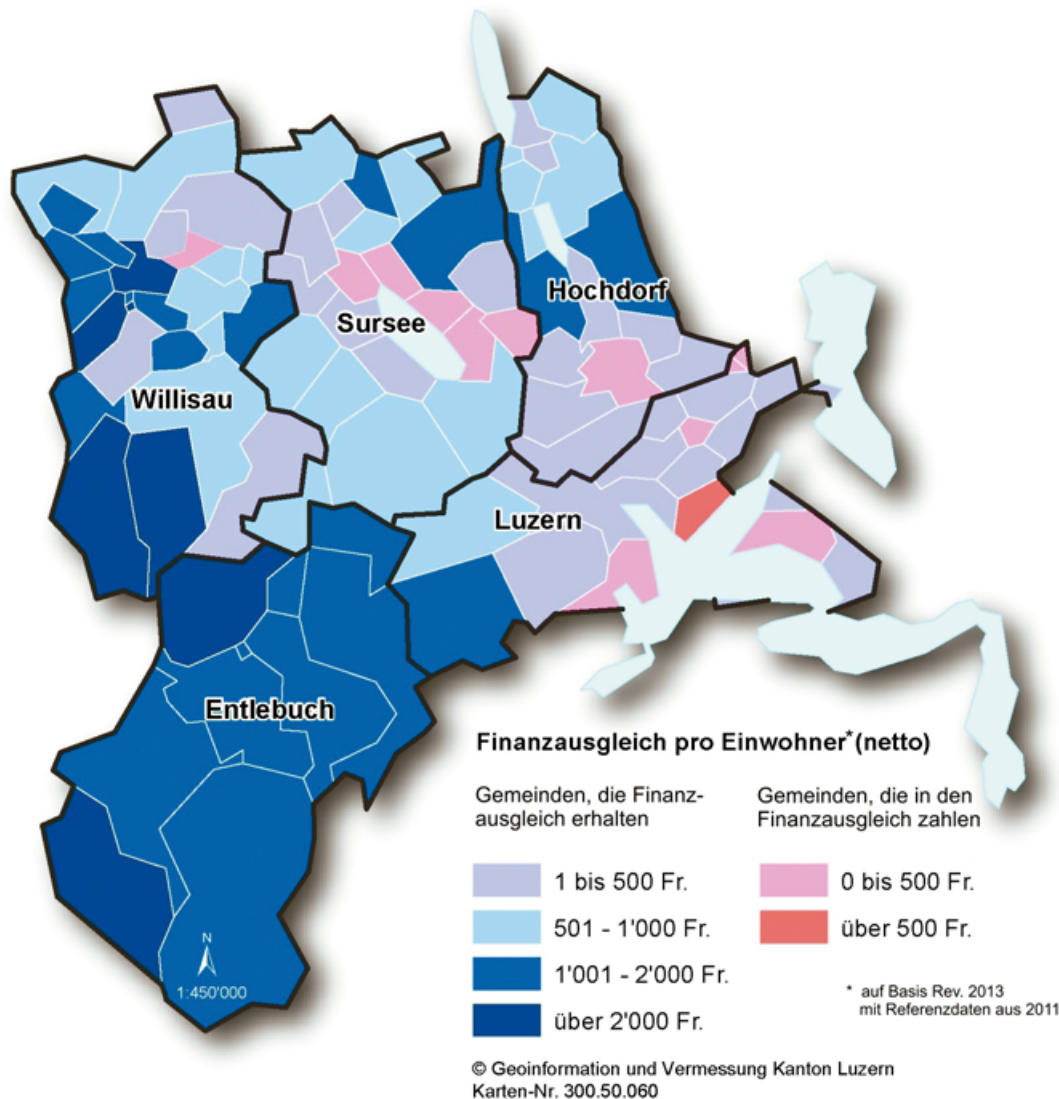
Unsere Überzeugung hat sich also bisher bestätigt. Allerdings ist der Aufbruch nur der Anfang einer Reise. Auf anspruchsvollen Etappen können Zweifel aufkommen: Ist dies der richtige Weg? Ist das Ziel die Anstrengung wert? Solche Zweifel sind nichts Schlechtes. Sie führen dazu, dass wichtige Kontrollfragen immer wieder gestellt werden.

Eine dieser Kontrollfragen lautet: Wie sichern wir den Zusammenhalt des Ganzen, bei einer Vielfalt dynamischer Prozesse in den Gemeinden, in den Regionen, auf Kantonsebene? Die Politik hat für diese komplexe Herausforde-

rung einen Begriff geprägt: Kohäsion. Ich bin über diesen Begriff nicht ganz glücklich, weil er sperrig ist, ein Fremdwort, also fremd. Dabei meinen wir mit Kohäsion etwas Vertrautes und für uns Selbstverständliches. Wir haben im Kanton Luzern als Ausdruck unserer Identität einen Solidaritätspakt geschlossen. Man kann es auch etwas weniger wolkig sagen: Wir haben ein Finanzausgleichsgesetz geschaffen.

Das Finanzausgleichsgesetz sichert seit 2003 die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden, stärkt ihre finanzielle Autonomie und verringert die Unterschiede bei der Steuerbelastung. Dieses Gesetz ist das eigentliche Kohäsions-Instrument des Kantons und der Gemeinden. Wir justieren dieses Instrument aufs Jahr 2013 zum zweiten Mal neu, um die Gemeinden nachhaltig zu stärken. Wir praktizieren die Solidarität zwischen Kanton und Gemeinden, respektive zwischen den Gemeinden untereinander, also auch in Zukunft. Deshalb dürfen wir die nächsten, anspruchsvollen Etappen unserer Reise mit Zuversicht angehen – und mit der Überzeugung, gut unterwegs zu sein.

*Anton Schwingruber, Regierungspräsident*



## DIE MEISTEN GEMEINDEN PROFITIEREN VOM FINANZAUSGLEICH

Die Revision 2013 sorgt dafür, dass die Ausgleichsmechanismen noch gerechter auf die effektiven Ressourcen und Lasten ausgerichtet sind.

Die oben stehende Grafik zeigt: Zu den Zahlergemeinden gehören vor allem Gemeinden aus der engeren Agglomeration um Luzern und Gemeinden am rechten Ufer des Sempachersees. Alle anderen Gemeinden erhalten Finanzausgleich, am meisten die Regionen Entlebuch und Willisau.

Der Finanzausgleich ist eine Kombination von Ressourcenausgleich und Lastenausgleich. In beiden Bereichen engagiert sich der Kanton stark: Drei Viertel der Finanzen im Ressourcenausgleich (2011: 62 Millionen Franken)

werden vom Kanton bereitgestellt, ein Viertel (21 Millionen Franken) von den finanzstarken Gemeinden. Die Revision 2013 wird an dieser Finanzierung nichts verändern. Der Ressourcenausgleich kommt vollumfänglich den finanzschwächeren Gemeinden zugute.

Mit dem zweiten Instrument des Finanzausgleichs, dem Lastenausgleich, unterstützt der Kanton gezielt Gemeinden mit überdurchschnittlichen topographischen Lasten, Bildungslasten, Soziallasten und Infrastruktur-

### ZIELE DES FINANZAUSGLEICHS

Der Finanzausgleich bezweckt laut Gesetz

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

lasten. 2011 zahlt der Kanton dafür 66 Millionen Franken. Nach der Revision 2013 wendet er zusätzlich 3 Millionen Franken für den Lastenausgleich auf.

Insgesamt zahlt also der Kanton 2011 knapp 130 Millionen Franken, die Gemeinden gut 20 Millionen Franken.

## KANTON HILFT GEMEINDEN BEI DER PFLEGEFINANZIERUNG

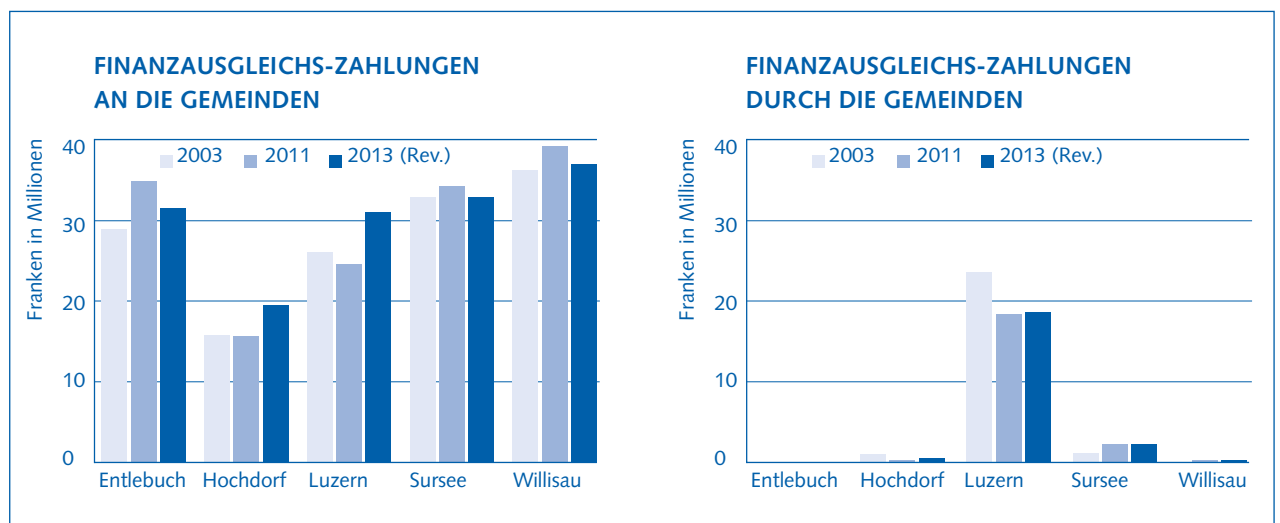
Die Luzerner Regierung nimmt bei der Revision des Finanzausgleichs die Anliegen von parlamentarischen Vorstössen auf. Sie stockt den Soziallastenausgleich deutlich auf, um die überproportionalen Lasten abzufedern, die mit der neuen Pflegefinanzierung auf die Gemeinden zukommen.

Zwar ist die Pflegefinanzierung grundsätzlich eine Gemeindeaufgabe, während der Kanton im Gegenzug die Kosten der neuen Spitalfinanzierung übernimmt. An dieser Aufgabenteilung, die mit der Finanzreform 2008 beschlossen wurde, will die Regierung auch festhalten. Sie

sieht aber in der Revision des Finanzausgleichs eine Möglichkeit, die Gemeinden mit überdurchschnittlichen Lasten aus der Pflegefinanzierung zu unterstützen.

Zum einen will der Kanton deshalb seinen Beitrag an den Soziallastenausgleich

um drei Millionen Franken erhöhen. Weitere drei Millionen Franken sollen aus dem topografischen Lastenausgleich zum Soziallastenausgleich verschoben werden. Die zusätzlichen Mittel aus der Staatskasse sollen trotz angespannter Finanzlage gewährt werden.



Die Grafiken zeigen, wie die Gutschriften und die Belastungen durch den Finanzausgleich bei Inkrafttreten des Gesetzes verteilt waren, wie sie im nächsten Jahr aussehen und wie nach der Revision 2013. Deutlich wird, dass die Mittel für die Zahlungen vor allem aus den beiden Zentrumsregionen Luzern und Sursee sowie vom Kanton stammen. Deutlich wird auch, dass alle Regionen 2013 mehr Geld aus dem Finanzausgleich zu erwarten haben als bei Inkrafttreten des Gesetzes.

## TOPOGRAFISCHER LASTENAUSGLEICH: HINTERLAND PROFITIERT

Der Regierungsrat hatte die Mittel im topografischen Ausgleichstopf 2004 um drei Millionen Franken aufgestockt, um Berggemeinden gezielt zu entlasten. In der Zwischenzeit konnten diese Gemeinden ihre Schulden reduzieren und ihre Steuerfüsse teilweise senken. Studien auf Kantons- wie auch auf Bundesebene haben ergeben, dass

der topografische Ausgleichstopf im Verhältnis zu den anderen Lastenausgleichsgefässen relativ hoch dotiert ist. Beim topografischen Lastenausgleich gilt neu als Verteilkriterium die über dem Kantonsdurchschnitt liegende gewichtete Nutzfläche pro Einwohner. Zudem wurde die Gewichtung der Erschwerniszonen angepasst. Diese Be-

rechnungsänderungen führen dazu, dass das Luzerner Hinterland mit seinem hohen Anteil an Hügel- und tiefer gelegenen Bergzonen vom topografischen Ausgleichstopf in Zukunft stärker profitiert, während das Entlebuch und Luzern weniger Mittel erhalten.



Luzerner Landschaft – im Vordergrund die Dächer des Klosters St. Urban. (Fotos Franco Mantovani)

## «GERECHTIGKEIT, SOLIDARITÄT, VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT»

Der Finanzausgleich hat die Finanzen der Luzerner Gemeinden seit 2003 auf ein neues Fundament gestellt. Um die Wirklichkeit korrekt darstellen zu können, muss der Mechanismus periodisch feinjustiert werden. Wurde an den richtigen Schrauben gedreht? Finanzdirektor Marcel Schwerzmann beantwortet kritische Fragen.

*Die Änderungen kommen für viele Gemeinden zur falschen Zeit, wo es ganz danach aussieht, dass sich die «fetten Jahre» zu Ende neigen.*

**Marcel Schwerzmann:** Die Luzerner Gemeinden präsentieren sich insgesamt in einer robusten Verfassung und gehen die Zukunft aus einer Position der Stärke an. 2009 budgetierten sie zusammen ein Minus vom 9 Mio. Franken, konnten aber erfreulicherweise Ertragsüberschüsse von 73 Millionen Franken ausweisen. Damit haben die Luzerner Gemeinden fast den gleich hohen Ertragsüberschuss wie der Kanton erwirtschaftet, obwohl die Aufwendungen der Gemeinden nur  $\frac{2}{3}$  der Ausgaben des Kantons ausmachen. Auch für 2010 erwarten die Gemeinden gute Abschlüsse.

*Trotzdem, die neue einheitliche Mittelausstattung erhöht den Druck auf Gemeinden bis 3000 Einwohnern, indem sie weniger Ressourcenausgleich erhalten.*

**MS:** Wenn Gemeinden überdurchschnittliche Lasten tragen und dadurch finanziell einen schwierigen Stand haben, wird dies im Lastenausgleich aufgefangen, nicht im Ressourcenausgleich. Man darf die Wirkungsmechanismen des Finanzausgleichs nicht vermischen. Beim Ressourcenausgleich erhalten die Gemeinden im Sinne der Gleichbehandlung, unabhängig von ihrer Einwohnerzahl, die gleich hohe Mindestausstattung. Mit diesem Instru-

ment werden die Unterschiede bei der finanziellen Leistungsfähigkeit und bei der Steuerbelastung verringert.

*Der Kanton nimmt 3 Millionen aus dem topografischen Topf und steckt diese in den Soziallastenausgleich. Zu den Verlierern zählt das Entlebuch, zu den Gewinnern das Luzerner Hinterland und die Stadtregion. Macht dies Sinn?*

**MS:** Die Landschaft wird nicht geschwächt, ihre Lasten werden aber gerechter ausgeglichen. Bisher sind Gemeinden mit einem hohen Gebietsanteil in der Berg- und Hügelzone bei

gleichzeitig hohem Anteil in der Talzone tendenziell benachteiligt. Aber auch in solchen Gemeinden, etwa im Amt Willisau, fallen aufgrund der Topografie überdurchschnittliche Kosten an. Gemeinden mit ausgeprägten Berggebieten erhalten – im Gegensatz dazu – heute unverhältnismässig viel Geld.

*Aber 3 Millionen weniger im topografischen Topf sind 3 Millionen weniger.*

**MS:** Erstens: Verschiedene Studien zeigen, dass der topografische Lastenausgleich beim Eidgenössischen wie beim Luzerner Finanzausgleich im Verhältnis



Marcel Schwerzmann



HERAUSGEBERIN  
 Gemeinderform 2000+  
 Bundesplatz 14  
 6003 Luzern  
 Telefon 041 228 64 83  
 Fax 041 210 14 62  
 E-Mail afg@lu.ch  
 www.gemeinderform.lu.ch

KANTON  
 LUZERN

zu den soziodemografischen Lasten überdotiert ist. Zweitens: Die Regierung hat den topografischen Lastenausgleich 2004 um drei Millionen aufgestockt, um die Gemeinden in den Ämtern Entlebuch und Willisau zu unterstützen. Es handelte sich um eine eigentliche Entschuldungsaktion – und die erhoffte Wirkung ist eingetreten. Die Massnahme kann deshalb jetzt zurückgenommen werden. Drittens: Das Entlebuch erhält aus dem topografischen Lastenausgleich trotz allem noch 1,8 Millionen Franken mehr als 2003 bei der Einführung des neuen Finanzausgleichs.

*Von der Revision des Finanzausgleichsgesetzes profitieren vor allem die Gemeinden der Stadtregion. Eine einseitige Bevorzugung, oder?*

**MS:** In den grossen Agglomerations-Gemeinden sind die überdurchschnittlichen Aufwändungen für die Pflegefinanzierung am grössten. Die Regierung erfüllt mit der Revision auch einen parlamentarischen Auftrag. Es ist zudem nicht so, dass nur Gemeinden der Stadtregion mehr Gelder erhalten. Auch grössere Gemeinden wie Malters, Hochdorf oder Ruswil profitieren von den Änderungen beim Ressourcenausgleich.

*Viele Gemeinden erwarten rund um die Pflegefinanzierung ein Zeichen des Kantons.*

**MS:** Im Rahmen der laufenden Revision wendet der Kanton – trotz der angespannten Finanzlage – drei Millionen Franken zusätzlich aus der Staatskasse auf, um die Gemeinden gezielt zu entlasten. Das ist ein grosses Entgegenkommen. Weitere drei Millionen Fran-

ken stammen aus der Umverteilung vom topographischen in den Soziallastenausgleich.

*Wollte das Parlament nicht 20 statt 6 Millionen Franken an die Gemeinden ausrichten?*

**MS:** Nein, das Parlament hat diesen Antrag in der November-Session deutlich abgelehnt. Es gilt zu beachten, dass die Pflegefinanzierung eine Gemeindeaufgabe ist. Der Kanton will jedoch die überproportionalen Lasten abfedern, die mit der neuen Pflegefinanzierung ab nächstem Jahr auf die Gemeinden zukommen. Für das Jahr 2012 ist ein Wirkungsbericht zur Finanzreform 08 geplant. Dieser überprüft die Aufgaben- und Kostenteilung zwischen Kanton und Gemeinden.

*Der Indikator «Anteil ausländische Wohnbevölkerung» fällt weg. Weshalb?*

**MS:** Die Überprüfung der Indikatoren hat ergeben, dass der Anteil Ausländer per se kein kostentreibender Faktor ist. Der Indikator «Sozialhilfebezüger» bildet hingegen die effektiven Kosten einer Gemeinde im Sozialbereich viel besser ab.

*Haben Sie Verständnis für jene Gemeinden, die wenig Freude für die Änderungen aufbringen können?*

**MS:** Niemand freut sich, wenn Mittel nicht mehr im gewohnten Umfang fließen. Die Änderungen erfolgen aufgrund von exakten Berechnungen und bilden die Veränderungen der letzten Jahre ab. Eine positive Entwicklung einer Gemeinde ist auch ein Anlass zur Freude, inskünftig weniger vom kantonalen Finanzausgleich abhängig zu sein.

*Damit strafen Sie Gemeinden, die ihre Hausaufgaben gelöst haben oder sich verbessern konnten.*

**MS:** Es muss doch der Ehrgeiz jeder Gemeinde sein, seine Standortfaktoren zu verbessern. Und wer stärker wird, braucht weniger Fremdhilfe. Die Luzerner Gemeinden haben längst erkannt, dass jammern eine schlechte Idee ist, statt dessen wird konsequent an einer guten Positionierung der einzelnen Gemeinden gearbeitet. Diese Haltung verdient Respekt und bringt uns alle weiter!

*Glauben Sie auch in Zukunft an den Finanzausgleich und die damit verbundene Solidarität?*

**MS:** Ja, weil er Gemeinden und Kanton in den letzten Jahren entscheidend vorwärts gebracht hat. Das System bildet eine wirkungsvolle Klammerfunktion innerhalb der 87 Gemeinden und des Kantons. Die Änderungen basieren auf den drei wichtigsten Säulen der Gemeinschaft: dem Gebot der Gerechtigkeit, der Solidarität und der Verhältnismässigkeit.

*Marcel Schwerzmann, Regierungsrat*