

Stellungnahme zur Motion 391

Starke Stadtregion: Herausforderungen gemeinsam angehen und fair finanziieren

Simon Roth und Adrian Albisser namens der SP-Fraktion sowie Elias Steiner und Christian Hochstrasser namens der G/JG-Fraktion vom 7. August 2024

Antrag des Stadtrates: Entgegennahme als Postulat, StB 543 vom 2. Juli 2025

Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 13. November 2025 entgegen dem Antrag des Stadtrates abgelehnt

Ausgangslage

Die Motionäre stellen fest, dass die K5-Gemeinden (Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Luzern) unterschiedliche Leistungsangebote, unterschiedliche Investitionsvolumen und unterschiedliche Steuersätze aufweisen. Insbesondere die weit auseinanderliegenden Steuerfusseinheiten seien für divergierende Tendenzen in der Region verantwortlich. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der K5-Gemeinden habe sich in den letzten Jahren insbesondere aufgrund der Steuereinnahmen juristischer Personen auseinanderentwickelt. Es sei im Interesse aller K5-Gemeinden, Herausforderungen gemeinsam und mit einem fairen Kostenschlüssel anzugehen.

Der Stadtrat wird aufgefordert, einerseits die Kooperation mit den K5-Gemeinden zu stärken, andererseits deren Finanzierung aufgrund der Steuerkraft der beteiligten Gemeinden neu zu regeln.

- Dazu seien für neue Verbundaufgaben
 - ... in Zusammenarbeit mit den weiteren K5-Gemeinden der Bedarf, Nutzen und mögliche Effizienzgewinn zu prüfen;
 - ... neue Finanzierungsmodelle zu prüfen, sodass zukünftig die Steuerkraft der beteiligten Gemeinden und nicht mehr Fix- oder Pro-Kopf-Beiträge die Basis bilden.
- Es sollen, wo möglich, neue Kooperationsprojekte lanciert werden, die ebenfalls im Verhältnis zur Steuerkraft der beteiligten Gemeinden finanziert werden.
- Bei Gebühren und ähnlichen Entgelten soll auf eine Diskriminierung von Bewohnenden der K5-Gemeinden verzichtet werden.

Erwägungen

Seit 2020 konnte die Stadt Luzern den kommunalen Steuerfuss in drei Schritten um total 0,2 Einheiten senken. Kriens erhöhte und senkte den Steuerfuss in dieser Zeitspanne jeweils um 0,05 Einheiten.

In Horw und Emmen blieb der Steuerfuss unverändert, während Ebikon ihn in zwei Schritten um 0,25 Einheiten erhöhte.

Die Gemeinden handeln innerhalb des gesetzlichen Rahmens autonom und entscheiden eigenständig über ihre Leistungen und ihre Gemeindesteuerfüsse. Sie handeln nach dem Grundsatz der Subsidiarität eigenverantwortlich. Die Disparitäten innerhalb des ganzen Kantons sind sehr gross, innerhalb der Kernagglomeration Luzern gross. Die vergleichende Tabelle illustriert dies:

Gemeinde	Steuerfuss (2025)	Steuerkraft/Kopf (2023)	Nettoschuld/Kopf (2023)
Ebikon	2,05 Einh.	1'543 Franken	2'418 Franken
Emmen	2,15 Einh.	1'296 Franken	3'716 Franken
Horw	1,45 Einh.	2'369 Franken	-2'056 Franken
Kriens	1,90 Einh.	2'535 Franken	1'323 Franken
Luzern	1,55 Einh.	3'050 Franken	-4'219 Franken

Überdurchschnittliche Belastungen und unterdurchschnittliche Finanzkraft werden zumindest teilweise durch die kantonalen Finanzausgleichsinstrumente ausgeglichen. Diese werden regelmässig überprüft und angepasst, umfassend mit der Aufgaben- und Finanzreform 18 (AFR18) und zuletzt mit der Revision des Gesetzes über den Finanzausgleich vom 5. März 2002 (FAG; SRL Nr. 610) im vergangenen Mai. Die Stadt Luzern zeichnet sich durch ein sehr hohes Ressourcenpotenzial aus, weist demgegenüber hohe Kultur- und Soziallasten auf.

Gemeinden können und sollen Aufgaben an Dritte auslagern oder gemeinsam erfüllen. Im vorliegenden Zusammenhang ist die horizontale Zusammenarbeit der Gemeinden von besonderem Interesse. Nicht im Fokus der vorliegenden Überlegungen stehen Verbundaufgaben von Kanton und Gemeinden, obschon sie wichtige Themenfelder umfassen. Als Beispiele zu nennen sind: Verkehrsverbund Luzern (VVL), Volksschule, Ergänzungsleistungen, Individuelle Prämienverbilligung, Soziale Einrichtungen (SEG), Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung (ZiSG) usw.

Die horizontale Zusammenarbeit der Gemeinden ist ein grundsätzlich erfolgreiches Mittel, die Region als funktionalen Raum zu entwickeln und damit zu stärken. Die dabei gewählten Rechtsformen sind unterschiedlich, sie reichen vom Zweckverband bis zur Leistungsvereinbarung mit der leistungsbringenden Gemeinde. Ebenso unterschiedlich ist die Finanzierung. Sie reicht von Pro-Kopf-Beiträgen über Fallpauschalen bis zu Entschädigungen nach dem Verursacherprinzip oder gemischten Verteilschlüsseln. Beispiele für regionale Kooperationen:

- Gemeindeverband Recycling Entsorgung Abwasser Luzern (REAL);
- Bibliotheksverband Region Luzern (BVL);
- Regionales Zivilstandsamt Luzern;
- Luzerner Ferienpass;
- Mütter- und Väterberatung;
- Aufsicht und Bewilligung Kitas;
- Sozialinspektor Emmen.

Neben diesen auf einzelne Themen beschränkten Kooperationen ist für die Entwicklung der Region Luzern der Regionale Entwicklungsträger LuzernPlus besonders relevant. Er wird bereits heute über Pro-Kopf-Beiträge finanziert (vgl. Art. 29 Statuten). Inhaltlicher Hauptfokus liegt auf der räumlichen Entwicklung von koordinierter Siedlungsentwicklung bis zu gemeinsamer Standortförderung. Basierend auf dem Planungs- und Baugesetz des Kantons erlässt der Verband im Auftrag der Mitgliedsgemeinden Teilrichtpläne und Konzepte. Diese schaffen Verbindlichkeiten für kantonale und kommunale Behörden. Erfolgreich ist das Gebietsmanagement, mit dem LuzernPlus die Entwicklungsschwerpunkte LuzernOst, LuzernSüd und LuzernNord gemeindeübergreifend transformiert. Für die Stadt Luzern sind insbesondere die beiden Letztgenannten aus räumlicher und wirtschaftlicher Sicht bedeutend.

Zudem führt LuzernPlus die Geschäftsstelle der regionalen Kulturförderung, der jedoch nur ein Teil der Mitgliedsgemeinden von LuzernPlus angehören. Sie fördern gemeinsam Institutionen, Festivals und Einzelprojekte mit Projekt- und Strukturbeiträgen.

Unter der Bezeichnung K5 organisieren sich die Gemeinden der Kernagglomeration (Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Luzern) als Kooperations- und Kommunikationsplattform innerhalb von LuzernPlus. Der Wille zur Zusammenarbeit ist gross. In sechs Handlungsfeldern stimmen sie Interessen aufeinander ab

und schaffen so die Grundlage, um aus einer gemeinsamen, starken Position heraus effektiv gegenüber Kanton und Bund auftreten zu können. Sie versuchen ihre strategischen Ausrichtungen zu koordinieren sowie Synergien zu nutzen. Die sechs Handlungsfelder lauten: Finanzen / Mobilität / Soziales und Gesundheit / Sport / Volksschule / Wirtschaft.

Die Stadt Luzern pflegt einen guten Austausch mit den umliegenden Gemeinden in den genannten Gremien und im direkten Kontakt. Sie ist zudem in diversen kantonalen Arbeits- und Projektgruppen vertreten, um ihre Interessen dort einzubringen. Namentlich in Bezug auf die Zentrumsfunktionen und die damit verbundenen Mehrwerte und Lasten der Stadt Luzern ist dem Stadtrat der Dialog mit dem Kanton, den K5-Gemeinden und weiteren Agglomerationsgemeinden ein wichtiges Anliegen.

Würdigung

Die Kooperation und die Koordination auf Gemeindeebene haben in der Region Luzern ein hohes, komplexes Level erreicht. Verbundaufgaben haben Vor- und Nachteile. Werden Aufgaben abgegeben, führt das zu einem Autonomieverlust der Gemeinde. Werden Aufgaben von einer gemeinsamen getragenen Trägerschaft erbracht, bedingt das eine komplexe Struktur. Das führt zu aufwendigen Entscheidungswegen und langen Entscheidungsfristen. Gleichzeitig kann die Koordination unter den Gemeinden ungerechtfertigte Vorteilnahmen oder Benachteiligungen verhindern. Zahlreiche Aufgaben lassen sich im Verbund effizienter und wirtschaftlicher erbringen. Die Dienstleistungsqualität wird dank Professionalisierung und Spezialisierung besser.

Die horizontale Zusammenarbeit beruht auf Freiwilligkeit und setzt einen gemeinsamen politischen Willen sowie die Bereitschaft zu Kompromissen voraus. Den Mitgliedern institutioneller Kooperationen steht der Austritt explizit offen. Ohne den Willen mitzuwirken, auch wenn vorübergehend Nachteile bestehen, sind Verbände, Trägerschaften, Projekte usw. latent von Austritten bedroht. Häufig werden diese finanziell begründet (z. B. beim Austritt von Gemeinden aus der regionalen Kulturförderung). Lange Kündigungsfristen führen zu grösserer Planungssicherheit.

Kooperationen unter Gemeinden ermöglichen es den Gemeinden, ihre Selbstständigkeit zu bewahren, obschon sie einen Grossteil ihrer Autonomie abgeben müssen. Eine Gemeindefusion dagegen führt zur vollständigen Verschmelzung von zwei oder mehr Gemeinden. Im Projekt «Starke Stadtregion Luzern» (2008 bis 2012) stellten die beteiligten Gemeinden den Status quo den beiden Szenarien «verstärkte Kooperation» und «Fusion» gegenüber. Nachdem früh im Prozess die Gemeinden Horw und Meggen ausgeschieden waren, führten zum Schluss Adligenswil, Ebikon, Emmen, Kriens und Luzern Volksabstimmungen durch. Einzig die Stadt Luzern sprach sich für weitere Fusionsabklärungen aus. Seither hält die Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 (sRSL 0.1.1.1.1) in Art. 3a fest, die Stärkung der Stadtregion Luzern durch Fusion mit weiteren Agglomerationsgemeinden anzustreben.¹ Aufgrund aktueller Vorstösse aus den kommunalen Parlamenten erfährt die Fusionsdiskussion in Ebikon und Luzern neue Belebung.

Die Verschmelzung der Gemeinden würde die fiskalische Äquivalenz herstellen und damit Kongruenz herstellen zwischen Bezahlenden, Nutzenden und Entscheidenden. In einem gemeindeübergreifenden funktionalen Raum muss nicht bloss die Frage, wie gemeinsame Aufgaben finanziert werden, laufend neu geklärt werden. Offen ist auch, wer darüber entscheidet, ob und wie eine Aufgabe gemeinsam erfüllt werden soll.

Folgerungen

Die Gemeinden der Stadtregion Luzern zeichnen sich durch individuell unterschiedliche Stärken und Schwächen aus. Der finanzielle Ausgleich erfolgt im Wesentlichen durch kantonale Instrumente (Ressourcenausgleich und Lastenausgleich). Durch Kooperationen lässt sich ein gewisser materieller Ausgleich herstellen, sodass Schwache von Starken profitieren. Dabei geht es um finanzielle, räumlich-strukturelle und organisatorische Stärken und Schwächen, die in Kooperationsgremien zumindest teilweise ausgeglichen werden können. Es ist Daueraufgabe jeder kommunalen Behörde, die bestehenden Zusammenarbeitsformen zu überprüfen und dabei nach neuen Verbundaufgaben oder

¹ [sRSL 0.1.1.1.1 Gemeindeordnung der Stadt Luzern.pdf](#)

Kooperationsprojekten zu suchen. Der Stadtrat unterstützt die diesbezüglichen Forderungen der Motionäre, weil dies eine bestehende Daueraufgabe ist. Neue Aktivitäten erachtet der Stadtrat nicht als zielführend.

Dem vorgeschlagenen Paradigmenwechsel von fixen Mitglieds- oder Pro-Kopf-Beiträgen hin zu Beiträgen, die auf der Finanzkraft der beteiligten Gemeinden basieren, erachtet der Stadtrat als untauglich. Das Äquivalenzprinzip, wonach jene, die profitieren, auch (mit)finanzieren sollen, würde damit zusätzlich verletzt. Schon heute bezahlt die Stadt Luzern aufgrund ihrer Grösse mehr an die einzelnen Kooperationen als andere Gemeinden. Das kann zu – ausgesprochenen oder unausgesprochenen – Spannungen führen, wenn die «große Stadt» aufgrund ihrer Stärke überproportionales Gewicht erhält oder zu erhalten scheint. Würde dies verstärkt, könnten sich auch allfällige Dissonanzen forcieren.

Verschiedene Studien zeigen, dass die Städte weiterhin bedeutende ungedeckte Zentrumslasten tragen. Im Legislaturziel Z1.1 des Legislaturprogramms 2022–2025 hält die Stadt Luzern darum fest, «den Dialog in Bezug auf ihre Zentrumsfunktionen und die damit verbundenen Mehrwerte und Lasten» zu verstärken. Die Stadt Luzern beteiligte sich bereits 2017 an einer breit angelegten Studie «Zentrumslasten der Städte» im Auftrag der Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren (KSFD). Die Ecoplan-Studie² wurde 2024 mit Zahlen aus dem Jahr 2023 aktualisiert. Insgesamt verbleiben der Stadt Luzern nach der Berücksichtigung von Zentrumslasten und Zentrumsnutzen Nettozentrumslasten von mehr als 26 Mio. Franken. Mit dem vorgeschlagenen Wechsel des Finanzierungsmodells würde sich der Spill-over-Effekt weiter verstärken. Das widerspricht der im geltenden Legislaturprogramm 2022–2025 festgehaltenen Strategie.

Einschätzung der Folgekosten

Die strategischen, interkommunalen Diskussionen, die als Folge der Überweisung des Vorstosses geführt werden müssten, führen zu keinen nennenswerten Folgekosten. Die strategischen Ziele der Stadt Luzern sind ohnehin mit den kantonalen Strategien und regionalpolitischen Entwicklungen abzuleichen. Ebenso wenig entstehen aus der Überweisung der Motion als Postulat erhebliche Mehrarbeiten bei der Mitentwicklung der strategischen Zielsetzungen von LuzernPlus bzw. K5. Hingegen können aus diesen Strategien Mehraufwände resultieren. Sie lassen sich heute indessen nicht quantifizieren.

Fazit

Es bestehen vielfältige interkommunale Kooperationen im Raum Luzern, die sich grundsätzlich bewähren und keinesfalls eingeschränkt werden sollen. Im Gegenteil, der Stadtrat unterstützt den Ausbau dieser Kooperationen ausdrücklich. Sie dienen einerseits der effizienten und effektiven Aufgabenerfüllung, sodass jede beteiligte Gemeinde ihre Leistungen günstiger erbringen kann. Andererseits profitieren die beteiligten Gemeinden von der gemeinsam erbrachten Qualität und Quantität der Leistungen. Ideen zu neuen Kooperationen vertieft der Stadtrat jederzeit ergebnisoffen. Aktuelle Beispiele: Masterplan «Digitale Transformation K5Plus» getragen von den K5-Gemeinden und Sursee; Planung bzw. Nutzung gemeinsamer Sportstätteninfrastruktur in der Region Luzern, z. B. Hallenbad. Eine grundlegende Anpassung des finanziellen Verteilschlüssels unter Berücksichtigung der Steuerkraft würde die Kooperationen nicht stärken, jedoch die fragilen Finanzierungsmechanismen gefährden. Die Stadt Luzern setzt sich weiterhin für Weiterentwicklung des kantonalen Finanzausgleichs ein. Auch neuen Kooperationen steht die Stadt Luzern selbstverständlich offen gegenüber. Einen gesonderten Planungsbericht erachtet der Stadtrat nicht als zielführend.

Gestützt auf die Ausführungen beantragt der Stadtrat die Entgegennahme der Motion als Postulat.

² https://www.stadtluern.ch/_docn/5184520/Schlussbericht_Studie_Ecoplan_AG_vom_6._Juni_2024.pdf