



SCHLUSSBERICHT – 18.05.2017

Zentrumslasten der Städte

Städtebericht der Stadt Luzern

Im Auftrag der Stadt Luzern und der Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren (KSFD)

**Mediensperfrist:
Montag, 28. August 2017, 11 Uhr**

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Zentrumslasten der Städte
Untertitel: Städtebericht der Stadt Luzern
Auftraggeber: Stadt Luzern und Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren (KSFD)
Ort: Bern
Datum: 18.05.2017

Begleitung Stadt Luzern

Roland Brunner (Leiter Finanzverwaltung)
Ursula Eiholzer (Betriebswirtschaftliche Mitarbeiterin)

Begleitgruppe KSFD

Karin Christen (KSFD)
Emmanuel Bourquin (Stadt Lausanne)
Alex Brühwiler (Stadt Gossau)
Ursula Eiholzer (Stadt Luzern)
Thomas Kuoni (Stadt Zürich)

Projektteam Ecoplan

Felix Walter
Matthias Setz
Ramin Mohagheghi
Claudia Peter

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Schützengasse 1
Postfach
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

	Inhaltsverzeichnis	2
1	Einleitung: Kontext und Ziel	3
1.1	Ausgangslage.....	3
1.2	Ziel und Vorgehensweise.....	3
2	Räumliche Abgrenzungen.....	5
3	Methodik und Vorgehen	7
4	Ergebnisse	9
4.1	Gesamtergebnis.....	9
4.2	Einzelne Sachbereiche und Kostenschlüssel	11
4.3	Hinweise zu Standortvorteilen und Zentrumsnutzen	17
4.3.1	Standortvorteile	17
4.3.2	Zentrumsnutzen – Nutzen aus den Umlandgemeinden (reziproker Effekt).....	19
5	Einordnung ins Gesamtsystem des Finanz- und Lastenausgleichs und mögliche Abgeltungsformen	21
5.1	Finanz- und Lastenausgleichssystem	21
5.2	Denkbare Abgeltung der Zentrumslasten	22
	Bibliographie	25

1 Einleitung: Kontext und Ziel

1.1 Ausgangslage

Die Städte stehen generell und besonders im Zuge der Unternehmenssteuerreform III vor grossen finanziellen Herausforderungen: Steigende Lasten und erodierende Erträge zeichnen sich ab. In dieser Situation sind fundierte Argumente wichtig, beispielsweise in den Diskussionen um die nationalen und kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs-Systeme und die Verteilung der Aufgaben und deren Finanzierung zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden.

Ein wichtiger Aspekt sind die Zentrumslasten: Verschiedene Studien zeigen, dass die Städte weiterhin bedeutende ungedeckte Zentrumslasten tragen. Jedoch gibt es in vielen Städten keine Studien zur Höhe der Zentrumslasten, oder diese sind nicht aktuell - und selbst wenn Studien existieren, sind sie methodisch oft nicht vergleichbar.

Definitionen

- **Zentrumslasten** sind Leistungen eines Zentrums, von denen **ausserkommunale Nutzer/innen profitieren**, ohne diese voll abzugelten (z.B. Kultur- und Freizeitangebote, öffentlicher Verkehr, Sicherheitsaufgaben), also Leistungen des Zentrums zu Gunsten Auswärtiger. Bei Zentrumslasten handelt es sich um «Spillovers», d.h. grenzüberschreitende Kosten- bzw. Nutzenströme.
- **Sonderlasten** der Zentren sind überdurchschnittlich hohe Lasten resp. Ausgaben hauptsächlich **zu Gunsten der eigenen Bevölkerung**, welche den Zentren in Folge von strukturellen Merkmalen entstehen, insbesondere aufgrund der Zentrumsfunktion und der Bevölkerungsstruktur (sog. A-Stadt-Effekte).

Hinweis: Im Methodenbericht wird die Theorie der Zentrumslasten im Detail behandelt.¹

1.2 Ziel und Vorgehensweise

Die Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren (KSFD) hat EcoPlan beauftragt, eine Studie zu erstellen, die aufzeigt, wie gross die Zentrumslasten ausgewählter Städte sind. Neben einem Kurzbericht pro Stadt erstellt EcoPlan auf Basis der erhobenen Zentrumslasten eine Synthese zuhanden der KSFD.

Im vorliegenden Projekt wurden mit beschränktem Aufwand fundierte und methodisch vergleichbare Schätzungen zu den Zentrumslasten der teilnehmenden Städte erstellt. Durch den Synthesebericht zuhanden der KSFD werden der Vergleich, die Einordnung und auch die Kommunikation erleichtert. Damit wird die Diskussion um eine bessere Abgeltung der Zentrumsleistungen auf eine verbesserte Grundlage gestellt.

¹ Vgl. EcoPlan (2017), Zentrumslasten der Städte, Methodenbericht, Anhang A.

Die KSFD finanzierte als Basis für die Studie die Erarbeitung einer Methodik für ein «Rapid Assessment» der Zentrumslasten der teilnehmenden Städte sowie die Synthese der Ergebnisse.

Die teilnehmenden Städte haben in Zusammenarbeit mit Ecoplan die wichtigsten Ausgabenposten und die Anteile der Nutzniessenden (Ortsansässige versus Übrige) zusammengestellt, basierend auf vorhandenen oder fundiert geschätzten Daten. Hierbei beteiligten sich die Städte mit ihrem Fachwissen und einem finanziellen Beitrag. Für jede teilnehmende Stadt wurde durch Ecoplan ein Kurzbericht zu den erhobenen Zentrumslasten erstellt. Zudem fliessen die Resultate der einzelnen Städteberichte in den Synthesebericht zuhanden der KSFD ein.

Beim vorliegenden Bericht handelt es sich um den **Kurzbericht** zuhanden der Stadt Luzern. Dieser Städtebericht bietet im Vergleich zum Synthesebericht eine detailliertere Übersicht zu den einzelnen Zentrumsleistungen und -lasten der Stadt Luzern. Für Vergleiche zu den anderen teilnehmenden Städten der KSFD-Studie wird auf den **Synthesebericht** verwiesen.

Die Datengrundlagen für die Zentrumslasten der Stadt Luzern wurden in einem separaten **Anhang**² zusammengestellt. Die Methodik, wie sie für alle Städte angewendet wurde, ist in einem separaten **Methodenbericht**³ ausführlicher dargestellt.

² Vgl. Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte, Städtebericht der Stadt Luzern: Anhang mit Erhebungsformularen und Datengrundlagen.

³ Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte, Methodenbericht.

2 Räumliche Abgrenzungen

Für diese Studie wurde in Absprache mit der Stadt Luzern folgende räumliche Abgrenzung gewählt:

- Stadt Luzern
- Agglomerationsgürtel: Adligenswil, Buchrain, Dierikon, Ebikon, Gisikon, Horw, Kriens, Meggen, Emmen
- Rest des Kantons Luzern
- Rest der Schweiz (inkl. Tourismus und Ausland)

Zur Veranschaulichung dieser räumlichen Abgrenzungen dienen die folgende Karte (Abbildung 2-1) sowie die anschliessende tabellarische Übersicht wichtiger Kennzahlen (Abbildung 2-2).

Abbildung 2-1: Räumliche Abgrenzung für diese Studie

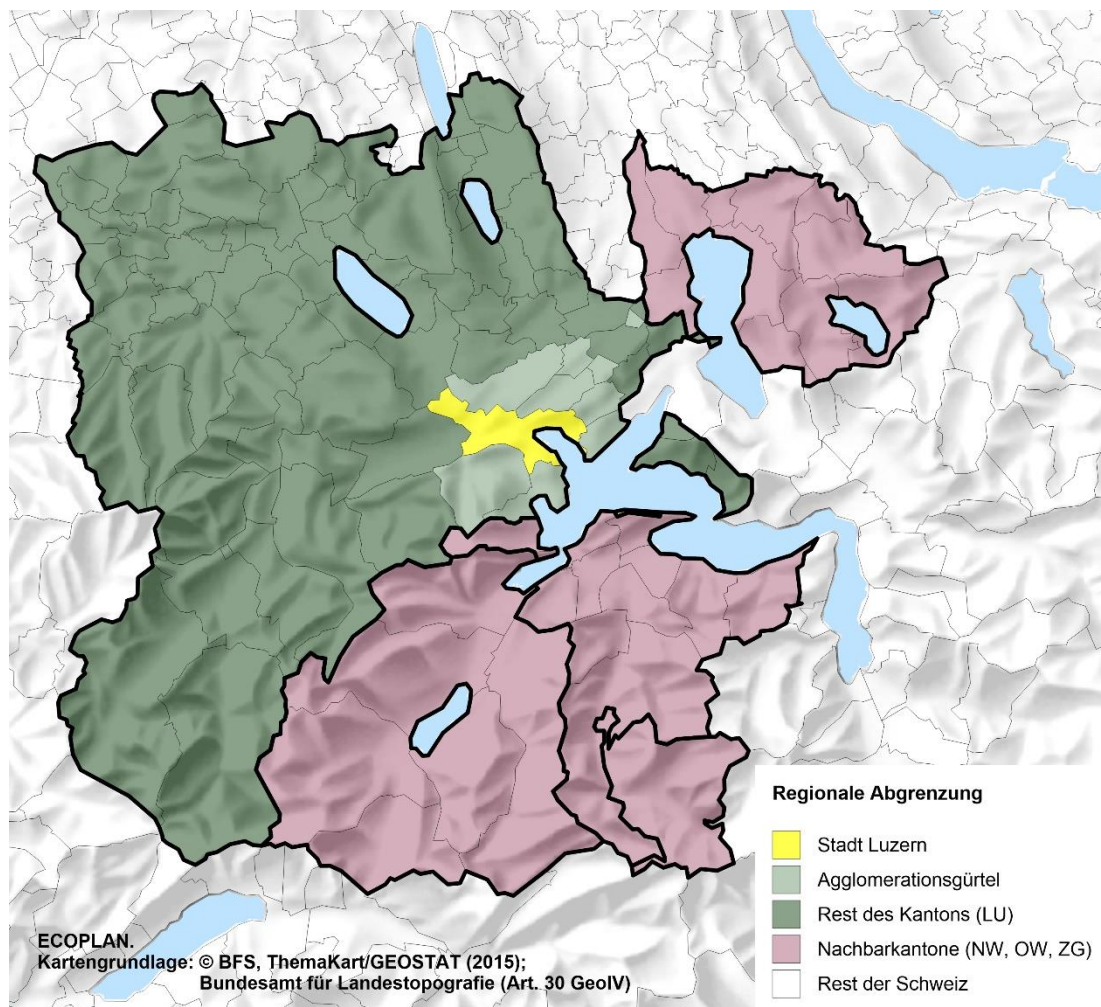


Abbildung 2-2: Kennzahlen zur räumlichen Abgrenzung

	Gemeinden	Bevölkerung	Vollzeit- äquivalente	Zupendler in die Stadt	Wegpendler aus der Stadt
Stadt Luzern	1	81'295	60'677		
Agglomerationsgürtel: Adligenswil, Buchrain, Dierikon, Ebikon, Gisikon, Horw, Kriens, Meggen, Emmen	9	104'623	37'328	15'678	4'850
Rest des Kantons Luzern	73	212'844	87'333	10'449	3'235
Nachbarkantone:					
Nidwalden	11	42'420	18'134	2'959	788
Obwalden	7	37'076	16'752	1'728	581
Zug	11	122'134	85'375	1'665	2'934
Rest der Schweiz	2'212	7'726'734	3'660'138	7'517	4'362
Total	2'324	8'327'126	3'965'736	39'996	16'750

Quellen: Gemeinden: BFS, STATPOP (2015), Gemeindestand
 Bevölkerung: BFS, STATPOP (2015), Ständige Wohnbevölkerung
 Vollzeitäquivalente: BFS, STATENT (2014), VZÄ
 Pendler: BFS, Pendlermatrix (2011), Registerverknüpfung auf Basis STATPOP, AHV-Register, STATENT

Die Agglomeration Luzern umfasst gemäss der Raumgliederung «Agglomerationen und Kerne ausserhalb Agglomerationen 2012» des BFS⁴ insgesamt 19 Gemeinden, die in Agglomerationshauptkern, -nebenkern und -gürtel unterteilt werden. Der für diesen Bericht verwendete Agglomerationsgürtel wurde von der Stadt Luzern definiert und setzt sich aus den Agglomerationskerngemeinden (Hauptkern gemäss BFS, ohne Gemeinde Rothenburg) und der Gemeinde Gisikon zusammen. Der betrachtete Agglomerationsgürtel weicht daher von der eingangs genannten Agglomerationsdefinition gemäss BFS ab.

Lesehilfe zu Abbildung 2-2 (nach Spalten):

- **Gemeinden:** Anzahl Gemeinden, welche die jeweilige Gebietseinheit umfasst.
- **Bevölkerung:** Bevölkerung der jeweiligen Gebietseinheit.
- **Vollzeitäquivalente:** Der Kanton Luzern weist nach Vollzeitäquivalenten (VZÄ) insgesamt 185'388 Stellen auf, davon 60'677 in der Stadt Luzern.
- **Zupendler in die Stadt:** Insgesamt verzeichnet die Stadt Luzern 39'996 Zupendler, davon 15'678 aus dem Agglomerationsgürtel.
- **Wegpendler aus der Stadt:** Insgesamt pendeln 16'750 Stadtluzerner/innen aus der Stadt an einen anderen Arbeitsort, davon 4'850 in den Agglomerationsgürtel und 3'235 in andere Gemeinden des Kantons Luzern (Rest des Kantons Luzern). In den Kanton Zug pendeln fast doppelt so viele Personen aus der Stadt Luzern, wie umgekehrt aus dem Kanton Zug in die Stadt Luzern pendeln.

⁴ Vgl. BFS (2016), Die Raumgliederung der Schweiz 2016, online im Internet:
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/raeumliche-analysen/raeumliche-gliederungen/analyseregionen.html>

3 Methodik und Vorgehen

Bei der Ermittlung der Zentrumslasten wird ein klar strukturiertes und einheitliches Vorgehen gewählt. Im Methodenbericht⁵ wird die Vorgehensweise im Detail dargelegt. Vereinfacht zusammengefasst wurden die Zentrumslasten in fünf Arbeitsschritten ermittelt:

1. Relevante Leistungen: Leistungen mit einem potenziell hohen Nutzenanteil durch Auswärtige werden bestimmt.
2. Verrechenbare Nettokosten: Pro Leistung werden die Kosten auf Basis der städtischen Rechnung 2015 ermittelt. Dabei werden Querschnitts- und Overheadkosten berücksichtigt.
3. Kostenverteilungsschlüssel: Die Kosten werden aufgrund der Nutzung der Zentrumsleistungen verteilt, und diese Kostenverteilungsschlüssel stützen sich auf Nutzerstatistiken, Mitgliederlisten, Bevölkerungsanteile, Pendlerstatistiken usw.
4. Erträge: Berücksichtigt (d.h. subtrahiert) werden Erträge aus Subventionen und Abgeltungen, die die Stadt allenfalls vom Bund, Kantonen und den Gemeinden für die Erbringung einer bestimmten Leistung erhält.
5. Weitere Angaben zu Datenlücken, Trends und Kostenentwicklung

Die Datenerhebung (Vorgehensschritte 1 bis 5) wurde von der städtischen Finanzverwaltung koordiniert. Ecoplan begleitete diese Arbeiten und leistet fachliche Unterstützung. Ecoplan nahm nebst der eigentlichen Berechnung der Zentrumslasten auch eine kritische Prüfung der erhobenen Daten vor.

Die Zentrumslasten und insbesondere die Nutzeranteile wurden generell grob abgeschätzt und stellen eine Annäherung im Sinne einer eher konservativen Schätzung dar. Falls Verhandlungen über konkrete Abgeltungen aufgenommen würden, müssten die Schätzungen insbesondere bei den betragsmässig bedeutenden Zentrumsleistungen allenfalls vertieft und aktualisiert werden.

Neben Zentrumslasten sind auch **Standortvorteile**, die die Stadt aufgrund ihrer Zentrumsfunktion genießt (besserer Zugang zu den angebotenen Leistungen, zusätzliche Arbeitsplätze, Steuern etc.), und **Zentrumsnutzen** bzw. reziproke Effekte (Gegenrechnung: Leistungen der Umlandgemeinden zugunsten der Bevölkerung der Stadt Luzern) zu berücksichtigen. Analog zu den Zentrumslastenstudien im Kanton Bern, St. Gallen, Schaffhausen und Genf⁶ werden diese Standortvorteile und Zentrumsnutzen **pauschal** mit einem Anteil an den Zentrumslasten berücksichtigt.

⁵ Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte, Methodenbericht.

⁶ Vgl. Ecoplan (1997), Zentrumslasten und -nutzen; KPG (2005), Zentrumslasten/-nutzen; Ecoplan (2011), Zentrumslasten der Stadt St. Gallen; Universität Zürich / Infrac (2004), Zentrumslasten und -nutzen der Stadt Schaffhausen; Ecoplan (2015), Les charges de centre de la Ville de Genève.

Die **Nettozentrumslasten** der Stadt Luzern, welche nach den obenstehenden Abzügen verbleiben, stellen jenen Teil der Zentrumsleistungen dar, der (zusätzlich zu den bereits bestehenden Beiträgen von Bund, Kantonen und Gemeinden) abgegolten werden müsste.

Nicht direkt in die Berechnungen einbezogen wird der Bonus im Ressourcenausgleich des Kantons Luzern (FAG Art. 7)⁷, den die Stadt Luzern als partiellen Ausgleich der zentralörtlichen Leistungen erhält.⁸ Im Jahr 2015 wurde die Stadt Luzern dadurch bei den Beitragszahlungen in den horizontalen Finanzausgleich um 3.2 Mio. CHF entlastet.⁹ Zu beachten ist ferner der Infrastrukturlastenausgleich, aus dem Luzern aufgrund der hohen Arbeitsplatz- bzw. Bebauungsdichte im Jahr 2015 4.3 Mio. CHF erhielt. Das kantonale Finanzausgleichssystem wird in Abschnitt 5 genauer behandelt.

⁷ Vgl. Gesetz über den Finanzausgleich (FAG), Art. 7 (Fassung in Kraft seit: 01.01.2013).

⁸ Hierbei handelt es sich nicht um einen expliziten (im Gesetz verankerten) Zentrumslastenausgleich.

⁹ Die Berechnung des Bonus wurde von der Stadt Luzern durchgeführt und basiert auf der Annahme, dass bei der Anwendung eines einheitlichen Abschöpfungssatzes das Gesamtvolumen der Abschöpfung konstant gehalten wird. Dadurch ergibt sich anstelle des Abschöpfungssatzes von 17.6% der übrigen Gemeinden ein durchschnittlicher Abschöpfungssatz von 12.96%. Auf dieser Basis würde die Belastung der Stadt Luzern im Ressourcenausgleich um 3.2 Mio. CHF steigen.

4 Ergebnisse

4.1 Gesamtergebnis

Gemäss den Berechnungen ergeben sich für die Stadt Luzern Zentrumslasten von 39.9 Mio. CHF.¹⁰ Nach Abzug der grob geschätzten Standortvorteile und der Zentrumsnutzen» («Gegenrechnung», d.h. der Leistungen der Umlandgemeinden zugunsten von städtischen Nutzniessenden) verbleiben Nettozentrumslasten von insgesamt 28.4 Mio. CHF. Jede/r Stadtbewohner/in bezahlt somit über die kommunalen Steuern im Durchschnitt netto 350 CHF pro Jahr für Leistungen, die Auswärtige konsumieren.

Am stärksten ins Gewicht fallen dabei mit über 17 Mio. CHF an nicht abgegoltenen Zentrumslasten der Bereich Kultur sowie mit 13 Mio. CHF die Strassennutzung (Bereich Privater Verkehr). Weiter von Bedeutung ist der Bereich Sport und Freizeit (knapp 8 Mio. CHF).

Die folgende Abbildung 4-1 fasst die Ergebnisse tabellarisch zusammen, und in der Abbildung 4-2 sind die wichtigsten Informationen zusätzlich grafisch dargestellt. Zur Erläuterung der Tabelle (Abbildung 4-1):

- Im Sachbereich Kultur fallen total 17.5 Mio. CHF Zentrumslasten an. Dabei sind die heutigen Abgeltungen der umliegenden Gemeinden bereits berücksichtigt. Die Zentrumslasten wurden aufgrund der Nutzungsstatistiken und -schätzungen ermittelt und den verschiedenen Teilgebieten zugeordnet. Beispielsweise verursacht der Agglomerationsgürtel nicht abgeglichene Zentrumslasten im Sachbereich Kultur von 2.5 Mio. CHF.
- Zur Information wurde auch der Kostenanteil der Stadt aufgeführt. Dabei werden nur die Kostenanteile aus jenen Leistungen aufgeführt, die für die Zentrumslasten relevant sind, also nicht die gesamten Kulturausgaben.¹¹
- Das Total der Zentrumslasten errechnet sich aus der Summe der Zentrumslasten pro Sachbereich.
- In den beiden darauffolgenden Zeilen werden zwei **Abzüge** vorgenommen:
 - **Standortvorteile**, die die Stadt aufgrund ihrer Zentrumsfunktion genießt (besserer Zugang zu den angebotenen Leistungen, zusätzliche Arbeitsplätze, Steuern etc.)
 - **Zentrumsnutzen, d.h.** die reziproken Effekte (sog. Gegenrechnung), also Leistungen der Umlandgemeinden zugunsten der Bevölkerung der Stadt Luzern)
- Es resultieren die **Nettozentrumslasten**, die zudem pro Kopf ausgewiesen werden (pro Kopf der Stadtbevölkerung in der ersten Zahlenspalte, pro Kopf der jeweiligen Umlandbevölkerung in den übrigen Spalten).

¹⁰ Dabei sind die heutigen Abgeltungen der umliegenden Gemeinden und des Kantons bereits berücksichtigt.

¹¹ Das Total der Zentrumslasten plus der Kostenanteil der Stadt (letzte Spalte) plus die bereits heute bezahlten Abgeltungen (in der Tabelle nicht aufgeführt) ergeben die Gesamtkosten der betrachteten Zentrumsleistungen der jeweiligen Sachbereiche.

Abbildung 4-1: Schätzung der Zentrumslasten der Stadt Luzern 2015, in 1'000 CHF

	Nicht abgegoltene Zentrumslasten							zur Information: Kosten verursacht durch Stadtbevölkerung ²⁾
	Total Zentrumslasten	nach Nutzniessenden:						
		Agglomerationsgürtel der Stadt	Rest des Kantons	Kanton Nidwalden	Kanton Obwalden	Kanton Zug	Rest der Schweiz	
Kultur	17'467	2'525	2'704	176	853	763	10'446	16'602
Bildung	401	301	100	-	-	-	-	1'603
Sport und Freizeit	7'923	3'222	2'293	458	256	355	1'339	6'315
Privater Verkehr	13'189	4'710	3'768	1'178	707	471	2'355	10'363
Öffentliche Sicherheit	142	57	36	11	5	5	28	569
Raumordnung und Umwelt	820	318	218	67	33	33	151	854
Total Zentrumslasten	39'942	11'133	9'119	1'890	1'855	1'627	14'319	36'306
Abzug Standortvorteile	-3'176	-713	-622	-89	-145	-135	-1'472	
Abzug Zentrumsnutzen	-8'332	-2'413	-1'609	-392	-289	-1'459	-2'170	
Nettozentrumslasten	28'435	8'008	6'888	1'409	1'421	33	10'677	
Bevölkerung (2015) ¹⁾	81'295	104'623	212'844	42'420	37'076	122'134	7'726'734	
Netto pro Kopf in CHF¹⁾	349.77	76.54	32.36	33.21	38.33	0.27	1.38	

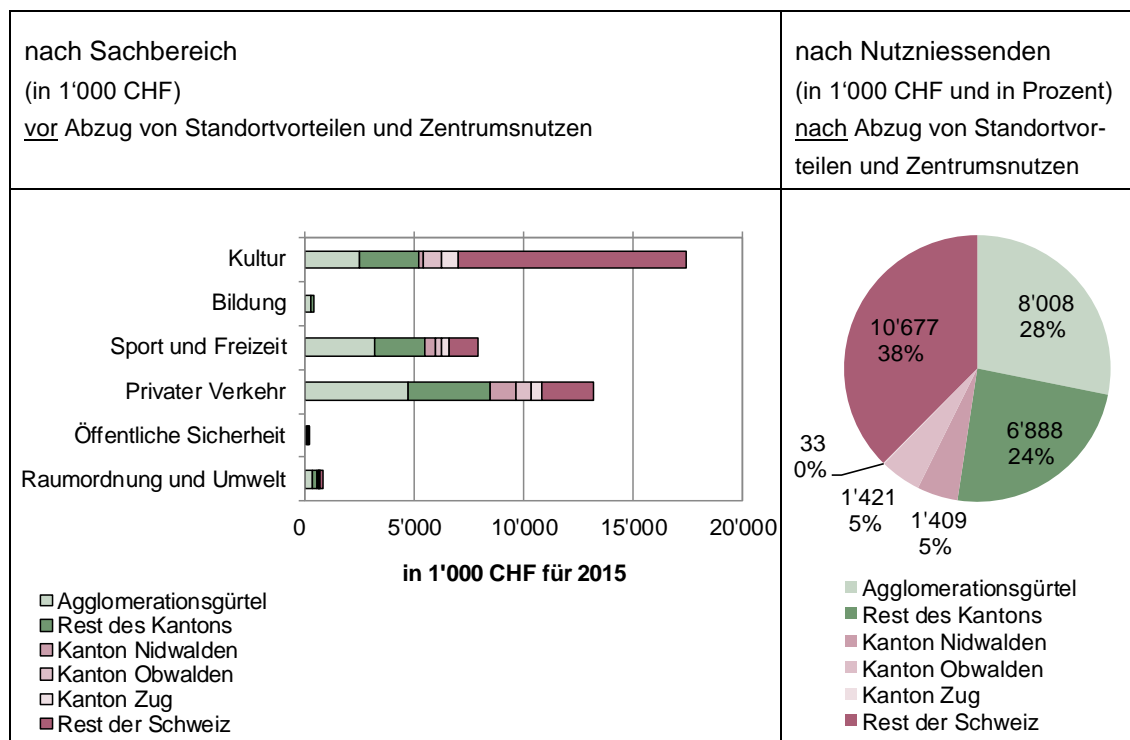
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der erhobenen Daten.

- 1) *Bevölkerung in Spalte «Total Zentrumslasten»* entspricht der Bevölkerung der Stadt, die Angabe «Netto pro Kopf» entspricht somit der Belastung durch Auswärtige pro Kopf der Stadtbevölkerung. *Bevölkerung in Spalten «nach Nutzniessenden»* entspricht der Bevölkerung der jeweiligen Gebietseinheit, die Angabe «Netto pro Kopf» entspricht somit der verursachten Belastung pro Kopf der jeweiligen Gebiets-einheit.

Lesehilfe: Die Stadt Luzern bezahlt für jeden Einwohner des Agglomerationsgürtels CHF 76.54 und für jeden Einwohner der übrigen Luzerner Gemeinden CHF 32.36, damit dieser in der Stadt Luzern Zentrumsleistungen in Anspruch nehmen kann. Verteilt auf die Luzerner Bevölkerung, übernimmt jeder Einheimische Zentrumslasten von rund CHF 350.

- 2) Aufgeführt sind nur die Kostenanteile aus jenen Leistungen, die für die Zentrumslasten relevant sind, diese entsprechen also z.B. nicht den gesamten Kulturausgaben. Das Total der Zentrumslasten plus der Kostenanteil der Stadt (letzte Spalte) plus die bereits heute bezahlten Abgeltungen (in der Tabelle nicht aufgeführt) ergeben die Gesamtkosten der betrachteten Zentrumsleistungen der jeweiligen Sachbereiche.

Abbildung 4-2: Schätzung der Zentrumslasten der Stadt Luzern 2015, in 1'000 CHF



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der erhobenen Daten.

Pro Einwohner/in betrachtet verursacht der Agglomerationsgürtel die höchsten Zentrumslasten (rund 77 CHF pro Kopf).¹² Vom Gesamtbetrag her (Nettozentrumslast) ist aber der «Rest der Schweiz» bedeutender. Den durch den Kanton Zug verursachten Zentrumslasten (1.63 Mio. CHF) stehen beinahe gleich hohe Abzüge für Standortvorteile und Zentrumsnutzen gegenüber (insgesamt 1.59 Mio. CHF) – es verbleiben Nettolasten von lediglich 33'000 CHF. Dieser Sachverhalt kommt durch den hohen Zentrumsnutzen-Abzug beim Kanton Zug zu Stande, welcher u.a. auf Grundlage der Pendlerströme berechnet wird (vgl. 4.3.2).

4.2 Einzelne Sachbereichen und Kostenschlüssel

a) Kultur

Der Bereich Kultur ist sowohl hinsichtlich der Anzahl der erfassten Zentrumsleistungen als auch des finanziellen Volumens am bedeutendsten. Die Nettokosten belaufen sich im Jahr 2015 auf 45.6 Mio. CHF (Abbildung 4-3). Fast die Hälfte davon macht das Luzerner Theater aus. Zudem entfällt ein guter Viertel der Nettokosten auf das Kultur- und Kongresszentrum Luzern (KKL). An den Nettokosten beteiligen sich sowohl der Kanton Luzern als auch die um-

¹² Der Pro-Kopf-Betrag entspricht der verursachten Belastung pro Kopf der jeweiligen Gebietseinheit.

liegenden Gebietseinheiten mit Abgeltungen von insgesamt rund 22 Mio. CHF (vgl. Ausführungen weiter unten). Es verbleibt jedoch noch immer eine Zentrumslast von gut 17 Mio. CHF. Mit einem Anteil von 60% der Zentrumslasten zugunsten Auswärtiger zieht das kulturelle Angebot der Stadt besonders viele Nutzer aus der übrigen Schweiz an. Der Anteil der übrigen Luzerner Gemeinden an den Zentrumslasten liegt bei 15%, jener des Agglomerationsgürtels bei 14%.

Die Kostenschlüssel basieren auf Besucherstatistiken (Luzerner Theater, Lucerne Festival, Verkehrshaus der Schweiz, Kleintheater) oder wurden auf Basis von Besuchererhebungen vergleichbarer regionaler oder überregionaler Kultureinrichtungen bzw. Veranstaltungen geschätzt.

Abbildung 4-3: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Kultur

Leistung	Nettokosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)							Abgeltungen (1'000 CHF) ⁽¹⁾	Zentrumslasten zugunsten Auswärtiger (1'000 CHF)						Total	
		Stadt	Agglo (LU)	Rest Kt. (LU)	Nachbarkantone:			Rest CH		Agglo (LU)	Rest Kt. (LU)	Nachbarkantone:			Rest CH		
					NW	OW	ZG					NW	OW	ZG			
Kultur																	
Theater																	
Luzerner Theater	21'393	51%	19%	12%	3%	2%	3%	10%	14'412 ⁽²⁾	1'293	817	-79	428	51	1'002	3'511	
Kleintheater	395	18%	22%	33%	4%	7%	4%	12%	138 ⁽³⁾	-17	102	10	28	16	47	186	
Musik																	
KKL	12'060	17%	6%	6%	1%	1%	4%	66%	1'778 ⁽⁴⁾	675	699	1	84	373	6'410	8'243	
Luzerner Sinfonieorchester	2'973	51%	19%	12%	3%	2%	3%	10%	2'098 ⁽⁵⁾	195	123	-4	59	-10	-11	352	
Lucerne Festival	877	22%	7%	5%	2%	1%	3%	61%	828	-107	-80	15	5	28	535	397	
Südpol	1'861	18%	22%	33%	4%	7%	4%	12%	61 ⁽⁶⁾	364	602	72	130	74	223	1'466	
Museen																	
Kunstmuseum	2'011	51%	19%	12%	3%	2%	3%	10%	1'423	52	33	60	40	60	201	448	
Verkehrshaus der Schweiz	980	6%	3%	3%	1%	1%	2%	84%	896	-178	-211	6	5	18	828	468	
Diverse Kulturbeiträge																	
Mit hoher Aussenwirkung	1'852	11%	7%	15%	3%	2%	5%	57%	55 ⁽⁷⁾	88	266	53	37	93	1'056	1'593	
Mit lokaler Bedeutung	1'189	21%	22%	32%	4%	3%	5%	13%	136 ⁽⁸⁾	159	352	42	36	59	155	803	
Total (Verteilung in %)	45'592								21'826	2'525	2'704	176	853	763	10'446	17'467	
										14%	15%	1%	5%	4%	60%		

⁽¹⁾ Wo nicht weiter spezifiziert handelt es sich um Beiträge des Kantons Luzern

⁽²⁾ Kantonsbeitrag 11'962 / Interkantonaler Kulturlastenausgleich (IKLA): Beiträge Kantone ZH (377), UR (107), SZ (456), NW (721), ZG (591), AG (198)

⁽³⁾ Regionalkonferenz Kultur (RKK): Agglomerationsgürtel (104), Rest des Kantons LU (28), Gemeinde Hergiswil NW (6)

⁽⁴⁾ IKLA: Beitrag der Kantone ZH (926), UR (39), SZ (121), NW (131), ZG (158), AG (403)

⁽⁵⁾ Kantonsbeitrag 1'598 / IKLA: Beitrag der Kantone ZH (143), UR (19), SZ (54), NW (93), ZG (99), AG (92)

⁽⁶⁾ RKK: Agglomerationsgürtel (46), Rest des Kantons LU (13), Gemeinde Hergiswil NW (2)

⁽⁷⁾ RKK: Agglomerationsgürtel (42), Rest des Kantons LU (11), Gemeinde Hergiswil NW (2)

⁽⁸⁾ RKK: Agglomerationsgürtel (102), Rest des Kantons LU (28), Gemeinde Hergiswil NW (6)

Die rund 22 Mio. CHF an Abgeltungen stammen zu gut drei Viertel vom Kanton Luzern (rund 17 Mio. CHF). Der Grossteil der Kantonsbeiträge wird dabei über den Zweckverband Grosse Kulturbetriebe Kanton Luzern (ZVGKB)¹³ ausgerichtet. Daneben beteiligen sich aber auch

¹³ Der Zweckverband von Kanton und Stadt Luzern beteiligt sich an den Kosten der grossen Kulturbetriebe (Luzerner Theater, Luzerner Sinfonieorchester, Kunstmuseum Luzern, Verkehrshaus der Schweiz und Lucerne Festival). Die Beiträge werden zu 70% vom Kanton und zu 30% von der Stadt Luzern finanziert.

zahlreiche weitere Kantone und Gemeinden über zwei verschiedene Abgeltungssysteme an den Nettokosten. Diese werden im Folgenden kurz beschrieben:

- **Interkantonaler Kulturlastenausgleich (IKLA):** Über diesen Ausgleich beteiligen sich die Kantone Zürich, Luzern, Uri, Schwyz, Nidwalden, Zug und Aargau an den Kosten folgender überregionaler Kultureinrichtungen: Opernhaus, Tonhalle und Schauspielhaus in Zürich, sowie KKL, Theater und Sinfonieorchester in Luzern. Die Beiträge berechnen sich nach der Besucherzahl aus den jeweiligen Kantonen. Der Kanton Luzern zahlte 2015 fast 1.5 Mio. CHF in den Lastenausgleich (für die drei Zürcher Kultureinrichtungen). Im Gegenzug erhielt er für die drei Luzerner Einrichtungen gut 4.7 Mio. CHF aus dem Lastenausgleich.
- **Regionalkonferenz Kultur (RKK):** Die RKK – ursprünglich für die Mitfinanzierung des Luzerner Theater und des Sinfonieorchesters gegründet – konzentriert sich seit der Finanzreform im Jahr 2008 auf die Förderung von regional bedeutenden Kulturinstitutionen bzw. -veranstaltungen. Im Jahr 2015 beteiligten sich neben der Stadt Luzern 15 weitere Luzerner Gemeinden¹⁴ sowie die Gemeinde Hergiswil aus dem Kanton Nidwalden an Luzerner Kultureinrichtungen von regionaler Bedeutung bzw. an der regionalen Kulturförderung.¹⁵

b) Bildung

Im Bereich Bildung wurde nur die Stadtbibliothek als Zentrumsleistung erfasst, wobei sich die Nettokosten auf 2 Mio. CHF belaufen (Abbildung 4-4). Für den Kostenschlüssel wurde die Besucherstatistik der Stadtbibliothek verwendet. Hauptnutznießer ist mit 80% Nutzungsanteil klar die Stadt selbst. Auswärtige Nutzer kommen aus dem Agglomerationsgürtel und den übrigen Luzerner Gemeinden. Der Anteil des Agglomerationsgürtels an der resultierenden Zentrumslast von 0.4 Mio. CHF beträgt 75%, jener der übrigen Luzerner Gemeinden 25%.

Abbildung 4-4: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Bildung

Leistung	Nettokosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)						Abgeltungen (1'000 CHF) ⁽¹⁾	Zentrumslasten zugunsten Auswärtiger (1'000 CHF)						Total	
		Stadt	Agglo (LU)	Rest Kt. (LU)	Nachbarkantone: NW OW ZG				Rest CH	Agglo (LU)	Rest Kt. (LU)	Nachbarkantone: NW OW ZG				Rest CH
Bildung																
Stadtbibliothek (Verteilung in %)	2'004	80%	15%	5%	0%	0%	0%	0%	0	301	100	0	0	0	0	401
										75%	25%	0%	0%	0%	0%	

¹⁴ Adligenswil, Buchrain, Dierikon, Ebikon, Emmen, Greppen, Horw, Kriens, Malters, Meggen, Root, Rothenburg, Schwarzenberg, Udligenswil, Weggis.

¹⁵ Im Jahr 2017 umfasst die RKK noch 13 Gemeinden: inzwischen ausgetreten sind die Gemeinden Adligenswil, Buchrain, Greppen und Udligenswil.

c) Sport und Freizeit

Im Bereich Sport und Freizeit wurden Zentrumsleistungen mit Nettokosten von gesamthaft 14 Mio. CHF erfasst (Abbildung 4-5). Den grössten Posten stellen dabei die diversen Sportbeiträge dar (4 Mio. CHF). Darunter fallen auch Investitionsbeiträge an verschiedene Sportinfrastrukturanlagen¹⁶, die mit 85% den grössten Anteil an den diversen Sportbeiträgen ausmachen (daneben kommen den Sportvereinen rund 0.6 Mio. CHF zu). Weitere grosse Budgetposten stellen die Parkanlagen und Brunnen sowie die Bäder dar. Die Investitionsbeiträge an die Messehallen wurden zu 50% berücksichtigt, was in etwa dem Anteil des Angebots an Freizeitveranstaltungen in diesen Anlagen entspricht.

Insgesamt resultiert im Bereich Sport und Freizeit eine Zentrumslast von knapp 8 Mio. CHF. Besonders stark von den städtischen Leistungen profitieren dabei die Gemeinden des Kantons Luzern (Agglomeration und Restkanton); von den übrigen Auswärtigen werden die Sport- und Freizeitanlagen deutlich weniger häufig genutzt.

Die Kostenschlüssel wurden auf Basis von Mitgliederstrukturen (Aussensportanlagen), Besucherstatistiken an Sportveranstaltungen oder Erhebungen der Betreiber (Bäder) geschätzt. Für die Parkanlagen und Brunnen sowie die öffentlichen WC-Anlagen wurde der Kostenschlüssel der «öffentlichen Anlagen»¹⁷ verwendet, der auf der Pendler- und Bevölkerungsstruktur beruht.

Die Stadt Luzern verrechnet für die Benützung von Sportanlagen abgestufte Tarife, wobei die städtischen Vereine und Organisationen stärker von Tarifreduktionen gegenüber den Vollkosten profitieren als nichtstädtische und kommerzielle Organisationen.¹⁸ Diesem Sachverhalt wurde Rechnung getragen, indem bei den Aussensportanlagen nur die nicht gedeckten Kosten berücksichtigt wurden. Die Kostenschlüssel wurden wie erwähnt anhand der Mitgliederstruktur berechnet.

¹⁶ Z.B. Stadion Allmend, Regionales Eiszentrum, Ruderanlage Rotsee.

¹⁷ Vgl. Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte. Städtebericht der Stadt Luzern: Anhang mit Erhebungsformularen und Datengrundlagen. Abschnitt 3.4.1.

¹⁸ Es werden drei Tarifklassen unterschieden (vgl. Grosser Stadtrat Luzern (2015), Sportanlagen und Schulräume in der Stadt Luzern, Reglement über die Benützung von Sportanlagen und Schulräumen in der Stadt Luzern):

- Tarifklasse 1 (ca. 15% der Vollkosten): Städtische Vereine mit Sitz in der Stadt Luzern sowie lose Gruppen, sofern eine Mehrheit der Mitglieder in der Stadt Luzern wohnhaft ist. Zudem fallen auch regionale Verbände in diese Tarifgruppe.
- Tarifklasse 2 (50% der Vollkosten): Nichtstädtische Vereine (Sitz nicht in der Stadt Luzern) sowie lose Gruppen, sofern weniger als 50% der Mitglieder in der Stadt Luzern wohnhaft sind. Zudem fallen Privatschulen mit Sitz in der Stadt Luzern in diese Tarifgruppe.
- Tarifklasse 3 (100% der Vollkosten): Zu dieser Tarifgruppe gehören kommerzielle Nutzer und/oder gewinnorientierte Nutzer, nichtstädtische Privatschulen sowie das Gemeinwesen (Bund, Kanton, Gemeinden).

Abbildung 4-5: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Sport und Freizeit

Leistung	Netto- kosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)							Abgelt- ungen (1'000 CHF)	Zentrumslasten zugunsten Auswärtiger (1'000 CHF)						Total	
		Stadt	Agglo (LU)	Rest Kt. (LU)	Nachbarkantone:			Rest CH		Agglo (LU)	Rest Kt. (LU)	Nachbarkantone:			Rest CH		
					NW	OW	ZG					NW	OW	ZG			
Sport und Freizeit																	
Aussensportanlagen	1'846	66%	34%	0%	0%	0%	0%	0%	0	628	0	0	0	0	0	0	628
Div. Sportbeiträge	4'028	21%	22%	32%	4%	3%	5%	13%	0	886	1'289	161	121	201	524		3'182
Bäder	3'169	58%	25%	10%	3%	1%	1%	2%	0	792	317	95	32	32	63		1'331
Freizeit																	
Parkanlagen, Brunnen	3'844	51%	19%	13%	4%	2%	2%	9%	0	730	500	154	77	77	346		1'884
Öffentliche WC-Anlagen	759	51%	19%	13%	4%	2%	2%	9%	0	144	99	30	15	15	68		372
Messe Luzern	592	11%	7%	15%	3%	2%	5%	57%	0	41	89	18	12	30	337		527
Total	14'239								0	3'222	2'293	458	256	355	1'339		7'923
(Verteilung in %)										41%	29%	6%	3%	4%	17%		

d) Privater Verkehr

Rund ein Drittel der insgesamt knapp 40 Mio. CHF Zentrumslasten der Stadt Luzern fallen bei der Strassennutzung im privaten Verkehr an.¹⁹

Die Gemeindestrassen werden zu einem erheblichen Teil von Auswärtigen (Zupendlern, Einkaufs- und Freizeitverkehr) genutzt. Von den gut 23 Mio. CHF Nettokosten verbleiben nach Abzug der innerstädtischen Nutzung (44%) rund 13 Mio. CHF. Der Kostenschlüssel wurde aufgrund einer Spezialauswertung der aktuellsten Pendlerstatistik geschätzt.

Abbildung 4-6: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Privater Verkehr

Leistung	Netto- kosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)							Abgelt- ungen (1'000 CHF) ⁽¹⁾	Zentrumslasten zugunsten Auswärtiger (1'000 CHF)						Total	
		Stadt	Agglo (LU)	Rest Kt. (LU)	Nachbarkantone:			Rest CH		Agglo (LU)	Rest Kt. (LU)	Nachbarkantone:			Rest CH		
					NW	OW	ZG					NW	OW	ZG			
Privater Verkehr																	
Strassen (Verteilung in %)	23'552	44%	20%	16%	5%	3%	2%	10%	0	4'710	3'768	1'178	707	471	2'355		13'189
										36%	29%	9%	5%	4%	18%		

¹⁹ Demgegenüber fallen im Bereich «Öffentlicher Verkehr» keine Zentrumslasten an, da die Kosten des öffentlichen Verkehrs als Verbundaufgaben von Kanton und Gemeinden gemeinsam und verursachergerecht finanziert werden.

4.3 Hinweise zu Standortvorteilen und Zentrumsnutzen

4.3.1 Standortvorteile

Wie bereits im Kapitel 3 erwähnt, kann das «zentralörtliche» Angebot einer Stadt auch zu Standortvorteilen führen:

- Vorteile aufgrund des leichteren Zugangs
- Politische Vorteile aufgrund von Mitbestimmungsmöglichkeiten
- Finanzielle Vorteile in Form von Arbeitsplätzen, Einkommen und Steuereinnahmen in der Standortgemeinde
- Imagevorteile

Diese Vorteile sind aber gleichzeitig zu relativieren:

- Zentrumsinstitutionen zahlen meist keine Steuern (z.B. Theater etc.)
- Ein Teil der zentralen Arbeitsplätze wird durch Personen besetzt, die ausserhalb der Stadt wohnen und daher auch ausserhalb der Stadt Steuern zahlen. Zudem belasten sie als Pendler ihrerseits das Zentrum.
- Der Zugang ist für Umlandgemeinden in vielen Fällen ähnlich gut. Erst für weiter entfernte Landgemeinden verschlechtert sich der Zugang spürbar
- Auch die Imagevorteile sind nicht auf das Zentrum beschränkt
- Es gibt auch Standortnachteile wie z.B. Verkehrslärm und Luftverschmutzung

Eine zahlenmässige Schätzung der Standortvorteile ist schwierig. Gestützt auf die verwendeten Schätzwerte aus anderen Studien wurde auch in der vorliegenden Untersuchung eine pauschale Abschätzung vorgenommen (vgl. Abbildung 4-9).²⁰

²⁰ Für weitere Ausführungen vgl. Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte, Methodenbericht.

Abbildung 4-9: Schätzung der Standortvorteile je Sachbereich

Bereich	Einschätzung gemäss Ecoplan-Studie				
	Zugang	Image	Kaufkraft / Steuern	Standortnachteile	Gesamtbewertung
Kultur	++	+++	+	-	10 - 15%
Bildung	++	+++	+	0	5 - 10%
Sport und Freizeit	++	++	+	--	5 - 10%
Privater Verkehr	+	+	+	---	0 - 5%
Öffentlicher Verkehr	+	+	+	---	0 - 5%
Öffentliche Sicherheit	+++	++	++	0	10 - 15%
Soziale Sicherheit	++	+	0	--	0 - 5%
Raumordnung und Umwelt	0	0	0	0	0 - 5%
Übrige Zentrumslasten	+	0	0	0	0 - 5%

Legende: 0 = kein Standortvorteil

+ / ++ / +++ = Standortvorteile (mit steigender Bedeutung)

- / -- / --- = Standortnachteile (mit steigender Bedeutung)

Ausgehend von den Nettozentrumslasten je Sachbereich (vgl. Abbildung 4-1) und den Schätzwerten zu den Standortvorteilen je Sachbereich (Abbildung 4-9) werden für Standortvorteile 3.2 Mio. CHF abgezogen:

Abbildung 4-10: Berechnung des Pauschalabzugs für Standortvorteile

	Total Zentrumslasten (in 1'000 CHF)	Standortvorteil				
		in % der Zentrumslast		absolut (in 1'000 CHF)		Mittelwert
		von	bis	von	bis	
Kultur	17'467	10%	15%	1'746.7	2'620.0	2'183
Bildung	401	5%	10%	20.0	40.1	30
Sport und Freizeit	7'923	5%	10%	396.2	792.3	594
Privater Verkehr	13'189	0%	5%	0.0	659.4	330
Öffentliche Sicherheit	142	10%	15%	14.2	21.3	18
Raumordnung und Umwelt	820	0%	5%	0.0	41.0	21
Total	39'942	5%	10%	2'177.1	4'174.2	3'176

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der erhobenen Daten.

4.3.2 Zentrumsnutzen – Nutzen aus den Umlandgemeinden (reziproker Effekt)

Als Zentrumsnutzen werden die Leistungen der Umlandgemeinden zugunsten der Zentrumsbevölkerung verstanden, also die sog. Gegenrechnung (reziproker Effekt).

Eine fundierte Analyse ist grundsätzlich nur möglich, wenn die Umlandgemeinden befragt werden und diese ihre Leistungen sowie deren Kosten und die Nutzeranteile ermitteln. Dies wurde unseres Wissens bisher einzig im Kanton Bern Ende der 1990er-Jahre gemacht.²¹ Im Rahmen der vorliegenden Studie sind solche Untersuchungen nicht möglich.

Grobe Abschätzungen sind in einzelnen Bereichen anhand von Verkehrsdaten (Pendlerstatistiken oder analoge Daten) möglich. In anderen Bereichen (Kultur, Sport) bleibt nichts Anderes übrig, als sehr grobe Abschätzungen vorzunehmen, z.B. gestützt auf die erwähnten Berner Studien.²²

Pro Bereich wird ein Abzug für den Zentrumsnutzen vorgenommen (vgl. Abbildung 4-11). Der jeweilige Abzug wird auf den «totalen Zentrumslasten» pro Bereich berechnet. Insgesamt werden Zentrumsnutzen im Umfang von 8.3 Mio. CHF in Abzug gebracht, was 21% der berechneten Zentrumslasten der Stadt Luzern entspricht. Die Aufschlüsselung erfolgt anhand des Anteils der einzelnen Gebietseinheiten an den Wegpendlern aus der Stadt.

Abbildung 4-11: Abzug für Zentrumsnutzen pro Bereich

	Total Zentrumslasten (in 1'000 CHF)	Total Zentrumsnutzen		Zentrumsnutzen aufgeschlüsselt ¹⁾					
		in %	absolut (in 1'000 CHF)	Agglomerationsgürtel der Stadt	Rest des Kantons	Kanton Nidwalden	Kanton Obwalden	Kanton Zug	Rest der Schweiz
Kultur	17'467	10.0%	1'746.7	505.8	337.3	82.2	60.6	306.0	454.9
Bildung	401	10.0%	40.1	11.6	7.7	1.9	1.4	7.0	10.4
Sport und Freizeit	7'923	30.0%	2'377.0	688.3	459.1	111.8	82.4	416.4	619.0
Privater Verkehr	13'189	30.9%	4'073.2	1'179.4	786.7	191.6	141.3	713.5	1'060.7
Öffentliche Sicherheit	142	19.8%	28.1	8.1	5.4	1.3	1.0	4.9	7.3
Raumordnung und Umwelt	820	8.1%	66.9	19.4	12.9	3.1	2.3	11.7	17.4
Total	39'942	20.9%	8'332	2'413	1'609	392	289	1'459	2'170

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der erhobenen Daten.

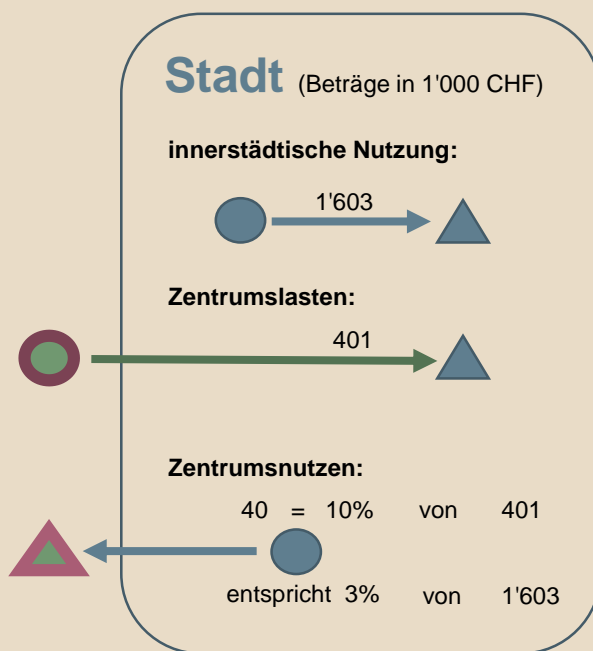
- 1) Der Abzug für die Zentrumsnutzen wird auf den totalen Zentrumslasten pro Bereich berechnet. Die Aufschlüsselung geschieht anhand des Anteils der jeweiligen Gebietseinheiten an den Wegpendlern aus der Stadt.

²¹ Vgl. Ecoplan (1997), Zentrumslasten und -nutzen.

²² Für weitere Ausführungen zu den genutzten Datenquellen vgl. Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte, Methodenbericht.

Exkurs: Berechnung der Zentrumsnutzen (reziproke Effekte)

Die untenstehende Darstellung zeigt schematisch die Berechnungsweise der Zentrumsnutzen anhand des Bereichs Bildung auf. Während die Bevölkerung der Stadt Luzern im betrachteten Bereich städtische Zentrumsleistungen im Umfang von 1.6 Mio. CHF konsumiert, entfallen auf die auswärtigen Nutzniessenden 0.4 Mio. CHF. Der Zentrumsnutzen (reziproker Effekt) wird nun als Anteil der vom Umland verursachten Zentrumslasten berechnet, d.h. es wird angenommen, dass pro 100 Franken Zentrumslasten 10 Franken reziproker Effekt (Zentrumsnutzen) anfallen, also die Stadtbevölkerung in diesem Umfang Leistungen von Umlandgemeinden nutzt. Gesamthaft entspricht dies einem Zentrumsnutzen von 40'075 CHF im Bereich Bildung. Verglichen mit den Leistungen, welche die Luzerner Bevölkerung auf heimischem Boden konsumiert, sind dies 3%.



5 Einordnung ins Gesamtsystem des Finanz- und Lastenausgleichs und mögliche Abgeltungsformen

5.1 Finanz- und Lastenausgleichssystem

Die städtischen Zentrumsleistungen zu Gunsten Auswärtiger sind nur ein Element in einem komplexen System von Finanz- und Nutzenströmen zwischen Gemeinden, Kanton(en) und z.T. auch dem Bund.

Aus dem System des Finanz- und Lastenausgleichs des Kantons Luzern seien in Kürze folgende Elemente erwähnt (vgl. auch Abbildung 5-1):²³

- Mit dem Ressourcenausgleich sollen die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung verringert werden. Zur Feststellung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden werden deren Ressourcenpotenzial und ein Ressourcenindex berechnet. Gemeinden, deren Ressourcenindex mehr als 100 Punkte beträgt, bezahlen Beiträge an den Disparitätenabbau (horizontaler Finanzausgleich). Im Jahr 2015 wurden der Stadt Luzern auf Basis dieses Instruments 8.2 Mio. CHF abgeschöpft.²⁴

Der Finanzausgleich des Kantons Luzern kennt keine expliziten Zentrumslastenausgleich. Jedoch erhalten die Stadt Luzern und Regionalzentren beim oben beschriebenen Disparitätenabbau einen Bonus (reduzierter Grundbeitrag), welcher zentralörtliche Leistungen entschädigen soll. Dadurch wurde die Stadt bei den Beitragszahlungen in den horizontalen Finanzausgleich im Jahr 2015 um 3.2 Mio. CHF entlastet.²⁵

- Aufgrund ihrer Gegebenheiten erhält die Stadt Luzern keine Beiträge aus dem topographischen Lastenausgleich.²⁶

²³ Vgl. Gesetz über den Finanzausgleich (FAG) vom 05.03.2002 (Fassung in Kraft seit: 01.01.2013), SRL 610 und Verordnung über den Finanzausgleich (FAV) vom 03.12.2002 (Fassung in Kraft seit: 01.01.2016), SRL 611.

²⁴ Im Jahr 2017 werden der Stadt Luzern auf Basis des Disparitätenabbaus 7.5 Mio. CHF abgeschöpft.

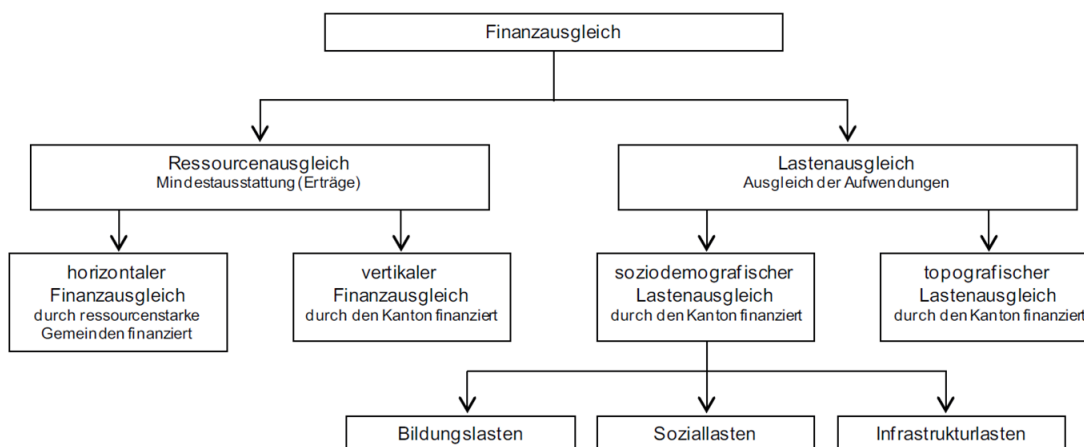
²⁵ Die Berechnung des Bonus wurde von der Stadt Luzern durchgeführt und basiert auf der Annahme, dass bei der Anwendung eines einheitlichen Abschöpfungssatzes das Gesamtvolumen der Abschöpfung konstant gehalten wird. Dadurch ergibt sich anstelle des Abschöpfungssatzes von 17.6% der übrigen Gemeinden ein durchschnittlicher Abschöpfungssatz von 12.96%. Auf dieser Basis würde die Belastung der Stadt Luzern im Ressourcenausgleich um 3.2 Mio. CHF steigen.

²⁶ Der topografische Lastenausgleich hat zum Ziel, die Zusatzkosten zu vermindern, die einer Gemeinde durch spezielle topografische Verhältnisse entstehen (Art. 9 FAG).

- Der soziodemografische Lastenausgleich hat zum Ziel, die Zusatzkosten zu vermindern, die einer Gemeinde durch spezielle soziodemografische Verhältnisse oder Infrastrukturbedürfnisse entstehen. Der soziodemografische Lastenausgleich umfasst drei Bereiche:
 - *Bildungslastenausgleich*: Für die Berechnung des Bildungslastenausgleichs werden die durchschnittliche Zahl der Schülerinnen und Schüler in der Wohngemeinde und die ständige Wohnbevölkerung berücksichtigt. Die Stadt Luzern erhielt bisher keine Beiträge aus diesem Ausgleichstopf.
 - *Soziallastenausgleich*: Die Ausgleichszahlungen werden an jene Gemeinden entrichtet, deren Anteil der Wohnbevölkerung, die durch Sozialhilfe unterstützt wird, das kantonale Mittel übersteigt. Im Jahr 2015 erhielt die Stadt Luzern Ausgleichszahlungen in der Höhe von 10.4 Mio. CHF aus dem Soziallastenausgleich.
 - *Infrastrukturlastenausgleich*: Die Ausgleichsbeiträge werden an Gemeinden ausgerichtet, die eine hohe Arbeitsplatzdichte oder eine hohe Bebauungsdichte haben. Im Jahr 2015 konnte Luzern 4.3 Mio. CHF aus diesem Ausgleichsgefäss beziehen.

Neben dem kantonalen Finanzausgleichssystem bestehen mehrere Abgeltungssysteme für die Finanzierung bedeutender überregionaler Kultureinrichtungen. Die einzelnen Systeme werden in Abschnitt 4.2a) genauer erläutert. Insgesamt werden in diesem Rahmen Ausgleichsbeiträge von rund 22 Mio. CHF ausgerichtet.

Abbildung 5-1: Instrumente des Finanzausgleichs im Kanton Luzern



Quelle: Finanzdepartement des Kantons Luzern (2017), online im Internet: <http://www.lu.ch/verwaltung/FD/Finanzausgleich>

5.2 Denkbare Abgeltung der Zentrumslasten

Ob und nach welchem System die netto resultierenden Zentrumslasten im konkreten Fall abgegolten werden sollen, ist nicht Thema der vorliegenden Studie. Es wird an dieser Stelle nur

kurz darauf eingegangen, was grundsätzlich zu bedenken ist und welche Möglichkeiten bestehen. Weitere Ausführungen insbesondere zu möglichen Abgeltungsformen sind im Synthesebericht dargestellt.

Grundsätzlich sind Zentrumslasten und Sonderlasten der Zentren²⁷ stark davon abhängig, welche Aufgabenteilung und welche Finanzierungs- und Ausgleichssysteme in einem Kanton bestehen, ebenso spielen strukturelle Voraussetzungen eine Rolle, z.B. die Grösse der Zentrumsgemeinde im Vergleich zum Umland.

Ob und wie stark **Sonderlasten** der Zentren abgegolten werden sollen, ist ebenso wie die Abgeltung anderer Sonderlasten, z.B. der ländlichen Regionen, eine politische Frage und muss insbesondere im Rahmen einer Globalbetrachtung entschieden werden. Dabei spielt es insbesondere eine Rolle, ob das Gesamtsystem des Finanz- und Lastenausgleichs per Saldo zu verträglichen Unterschieden in der Gemeindesteuerbelastung führt.

Hingegen ist die Abgeltung von **Zentrumslasten** (Spillovers) grundsätzlich anzustreben, da diese eine Systemverzerrung (Verletzung der fiskalischen Äquivalenz: «Nutznliessende sollen zahlen») darstellen; allerdings wäre auch eine Mitsprache der Mitfinanzierenden zu gewährleisten («wer zahlt, befiehlt»), was oftmals schwierig umsetzbar ist.

Für die Abgeltung von Zentrums- und Sonderlasten kommen grundsätzlich folgende Modelle in Frage (weitere Ausführungen siehe Synthesebericht):

- **Bundes- oder Kantonsbeiträge** reduzieren durch eine Ausgleichszahlung die Sonder- oder Zentrumslasten eines Zentrums.
- Bei der **Kantonalisierung** wird durch die Übertragung der Aufgabenerfüllung auf die übergeordnete Ebene das Lastenproblem des Zentrums gelöst.
- **Gemeinsame Finanzierungsmodelle** (z.B. Kostenverteilungsschlüssel mit Beteiligung von Kanton und/oder Gemeinden, «horizontaler Lastenausgleich» usw.) können für eine sachgerechte Aufteilung von Kosten sorgen. Wie in Abschnitt 4.2a) erläutert, bestehen im Bereich Kultur bereits mehrere Abgeltungssysteme für die Finanzierung bedeutender überregionaler Kultureinrichtungen der Stadt Luzern.
- Eine Stärkung des soziodemografischen **Lastenausgleichs** begünstigt i.d.R. auch die Städte. Hier existieren im Kanton Luzern wie erwähnt drei Ausgleichsgefässe, wobei die Stadt Luzern bei den Soziallasten und den Infrastrukturlasten Beiträge erhält.
- **Interkantonale Ausgleichsmodelle** (z.B. auf Basis der interkantonalen Rahmenvereinbarung gemäss NFA) kommen z.B. für Kulturinstitutionen von grosser Reichweite in Frage.
- Eine **spezifische Abgeltung der Zentrumslasten** ist mit einer Pauschale oder aufgrund von Erhebungen möglich, die periodisch nachgeführt werden können. Der Finanzausgleich des Kantons Luzern kennt keine expliziten Zentrumslastenausgleich. Jedoch erhalten die Stadt Luzern und Regionalzentren einen **Bonus im Ressourcenausgleich** (horizontale Abschöpfung), welcher zentralörtliche Leistungen entschädigen soll.

²⁷ Vgl. Definition in Kapitel 1.

- **Direkte Beiträge** der Umlandgemeinden und Umlandkantone an bestimmte Zentrumsleistungen reduzieren ebenfalls die Zentrumslasten.
- Anpassungen im **Steuersystem** sind i.d.R. grundlegender und müssten auf ihre Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht geprüft werden; dazu zählen Arbeitsplatzsteuern, Pendlersteuern oder Anpassung bei den Steuerteilungen für Selbstständigerwerbende, bei denen je nach Kanton ein Teil des Einkommens der Arbeitsgemeinde zugerechnet wird.
- Letztlich können **differenzierte Tarife** oder Zulassungsbedingungen für «Auswärtige» in Frage kommen («Einheimischen-Rabatt»). Die Stadt Luzern setzt dieses Modell teilweise im Bereich Sport um, indem abgestufte Tarife für die Benützung von Sportanlagen verrechnet werden (vgl. Abschnitt 4.2c).

Welche dieser Möglichkeiten für die Stadt Luzern in ihrem Umfeld in Frage kommen, ist nicht Gegenstand der Studie. Wie erwähnt verfügt Luzern bereits über verschiedene der denkbaren Instrumente. Diese decken aber die Zentrumslasten nicht vollständig ab.

Bibliographie

Literatur

Ecoplan (2015)

Les charges de centre de la Ville de Genève. Etude des prestations de la Ville de Genève au bénéfice d'usagers externes. Sur mandat du Conseil administratif de la Ville de Genève.

Ecoplan (2017)

Zentrumslasten der Städte. Methodenbericht. Studie im Auftrag der KSFD.

Ecoplan (2017)

Zentrumslasten der Städte. Städtebericht der Stadt Luzern: Anhang mit Erhebungsformularen und Datengrundlagen.

Grosser Stadtrat Luzern (2015), Sportanlagen und Schulräume in der Stadt Luzern, Reglement über die Benützung von Sportanlagen und Schulräumen in der Stadt Luzern.

Rechtsgrundlagen

Gesetz über den Finanzausgleich (FAG) vom 05.03.2002 (Fassung in Kraft seit: 01.01.2013). SRL 610.

Verordnung über den Finanzausgleich (FAV) vom 03.12.2002 (Fassung in Kraft seit: 01.01.2016). SRL 611.