
Stadt Zug: Grobanalyse Kostenvergleiche mit Zuger Gemeinden und ausgewählten Schweizer Städten sowie der Zentrumslasten der Stadt Zug

Zusammenfassender Bericht im Auftrag des Stadtrates
der Stadt Zug

Dr. Jürg Kuster
Hans Rudolf Meier

Zürich, 6. Februar 2009 / 36006.05

Inhalt

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Aufgabe | 3 |
| 2 | Kostenvergleiche | 4 |
| 2.1 | Vorgehen | 4 |
| 2.2 | Ergebnisse der Gesamt- und bereichsspezifischen Kostenvergleiche | 7 |
| 2.3 | Ergebnisse der Kostenvergleiche für einzelne Funktionen | 11 |
| 2.4 | Schlussfolgerungen zum weiteren Vorgehen | 20 |
| 3 | Spezialanalysen zu Zentrumslasten | 21 |
| 3.1 | Vorgehen | 21 |
| 3.2 | Zentrumslasten am Beispiel des Theater Casinos | 22 |
| 3.3 | Zentrumslasten am Beispiel der Eishalle und Kunsteisbahn | 22 |
| 3.4 | Gesamtheit der Zuger Zentrumslasten | 23 |

1 Aufgabe

Die FDP-Motion vom 8.11.2007 verlangt vom Stadtrat eine Studie zur Klärung der folgenden Fragen für die Stadt Zug: ¹

- a) **Vergleich der Kosten der Zuger Gemeinden in den einzelnen Bereichen und Dienstleistungen absolut und umgelegt pro Kopf der Bevölkerung**
- b) **Aufstellung der Kosten, die unter dem Aspekt „Zentrumsnutzen/-lasten“ zu subsumieren sind**
- c) **Vergleich der Kosten in den einzelnen Bereichen und Dienstleistungen absolut und umgelegt pro Kopf der Bevölkerung mit anderen Schweizer Städten**

Die FDP-Motion umfasst demnach folgende zwei **Teilaufgaben**:

- Systematische **bereichsspezifische Kostenvergleiche** zwischen der Stadt Zug und anderen Zuger Gemeinden sowie anderen Städten (Fragen a und c)
- eine **Analyse der Zentrumsnutzen bzw. -lasten der Stadt Zug**.

Zu beiden Themenkreisen hat die BHP – Hanser und Partner AG in den vergangenen Jahren im Auftrag der Stadt Zug Analysen durchgeführt:

- Zu den bereichsspezifischen Kostenunterschieden zwischen der Stadt Zug und übrigen Zuger Gemeinden sowie fünf ausgewählten Schweizer Städten liegen die Ergebnisse einer im 2. Halbjahr 2008 durchgeführten Grobanalyse vor.
- Zum zweiten Themenkreis hat die BHP – Hanser und Partner AG für das Theater Casino und die Eishallen der Zentrumslasten von Zug ermittelt. Weiter wurde eine Abschätzung des Totals der Zentrumslasten der Stadt Zug vorgenommen. ²

Der vorliegende Bericht stellt vorerst zum Themenkreis „Kostenvergleiche“ (Kapitel 2) und anschliessend zum Themenkreis „Zentrumslasten“ (Kapitel 3) das jeweilige methodische Vorgehen sowie die Hauptergebnisse der Analysen im Überblick dar. Das Kapitel zu den Kostenvergleichen beinhaltet Schlussfolgerungen für das weitere Vorgehen.

¹ Weitere parlamentarische Vorstösse mit ähnlicher inhaltlicher Ausrichtung: SVP-Motion vom 30.10.1997 betreffend einen Studienauftrag über Zentrumslasten und –nutzen; Interpellation der CVP vom 6.5.2005 (am 17.5.2005 in ein Postulat umgewandelt) betreffend Vergleichszahlen einzelner Verwaltungszweige mit den Stadtgemeinden Baar, Zug und Zürich; Interpellation Zuger Finanz- und Aufgabenteilung der FDP vom 10.9.2007.

² BHP – Hanser und Partner (2005): Stadt Zug: Finanzielle Lasten im Vergleich zu den Umlandgemeinden; BHP – Hanser und Partner (2006): Zentrumslasten der Stadt Zug: Zentrumslasten von Schweizer Städten und ihre Abgeltung in Lastenausgleichssystemen; BHP – Hanser und Partner (2006): Zentrumslasten der Stadt Zug: Untersuchung für das Theater Casino, die Theater- und Musikgesellschaft Zug (tmgz) sowie für die Eishallen.

2 Kostenvergleiche

Die FDP-Motion verlangt systematische bereichsspezifische Kostenvergleiche zwischen der Stadt Zug und anderen Zuger Gemeinden sowie anderen Städten (vgl. Fragen a und c in Kapitel 1). Um eine effiziente Durchführung der umfangreichen Analysen zu gewährleisten, hat der Stadtrat ein zweistufiges Vorgehen gewählt:

- Eine **Grobanalyse** für alle Funktionsbereiche der städtischen Verwaltung soll aufzeigen, bei welchen Funktionen gewichtige Kostenunterschiede zu den anderen Zuger Gemeinden und/oder zu ausgewählten Vergleichsstädten bestehen. Soweit dies im Rahmen der Grobanalyse bereits möglich ist, werden auch die Hauptursachen der festgestellten Kostenunterschiede identifiziert.
- Vertiefende **Detailanalysen** werden in der Folge nur für diejenigen Funktionsbereiche durchgeführt, bei denen die Kostenunterschiede zu den anderen Gemeinden bzw. Städten bedeutend sind und in der Grobanalyse nicht ausreichend erklärt werden können.

Im vorliegenden Kapitel werden die Hauptergebnisse der Grobanalyse präsentiert. Einleitend folgen nun zunächst methodische Aspekte der Analyse.

2.1 Vorgehen

Jede Gemeinde weist eine spezifische Gliederung ihrer Gemeinderechnung auf, die sich nach der Zahl und der Abgrenzung der vorhandenen Departemente richtet. Interkommunale Vergleiche der Kosten sind deshalb nicht ohne weiteres möglich.

Die besten verfügbaren Basisdaten für Kostenvergleiche von Gemeinden in unterschiedlichen Kantonen werden von der Eidgenössischen Finanzstatistik bereitgestellt. Für die vergangenen zehn Jahre stehen Rechnungen von mehr als 1'500 Gemeinden (u.a. alle Zuger Gemeinden) zur Verfügung. Um Kostenvergleiche zu ermöglichen, harmonisiert die Eidgenössische Finanzverwaltung die Kontierungen nach funktionalen Kriterien. Ausserdem werden interne Verrechnungen z.B. für Informatik oder Werkhofleistungen eliminiert. Die betreffenden Aufwände werden konsequent derjenigen Verwaltungseinheit belastet, welche die Leistungen schliesslich in Anspruch nimmt. Diese Harmonisierungen können dazu führen, dass gewisse hier ausgewiesene Zahlen für die Stadt Zug nicht mit den Zahlen in der offiziellen Gemeinderechnung übereinstimmen.

Die vorliegende Grobanalyse basiert auf diesen kommunalen Daten der Eidgenössischen Finanzstatistik. Gemäss den Vorgaben des Stadtrates wird die Stadt Zug verglichen mit den

- Gemeinden Baar, Cham, Steinhausen und der Gesamtheit der Zuger Gemeinden (ohne Stadt Zug)
- Städten Chur, Fribourg, Lugano, Luzern und Schaffhausen.

Für die Analyse der Kosten der Stadt Zug gelten folgende Eckpunkte:

- Separate Analyse für jede **Aufwandposition**, die mindestens 1% des jährlichen Aufwandes der Stadt Zug ausmacht (vgl. markierte Funktionen in Abbildung 1)
- Betrachtung der **Mittelwerte der Jahre 2004 bis 2006**, um allfällige jährliche Schwankungen zu glätten
- Betrachtung des **Aufwandes und der Nettobelastung der laufenden Rechnung**³. Dabei entspricht die Nettobelastung in einem Funktionsbereich dem funktions-spezifischen Aufwand nach Abzug der funktions-spezifischen Erträge (Beispiel: Nettobelastung im Bereich „Feuerwehr“ = Aufwand minus Erträge aus Entschädigungen für Feuerwehrleistungen, minus Kantonsbeitrag an Feuerwehr, minus Feuerwehropflichtersatz)
- Um Vergleiche zwischen unterschiedlich grossen Gemeinden zu ermöglichen, werden die **Kosten pro Kopf** betrachtet. Dabei werden für die verschiedenen Funktionen unterschiedliche „Pro-Kopf-Werte“ verwendet, um der Kostenentstehung in den verschiedenen Funktionen möglichst gut Rechnung zu tragen:
 - * Funktionen Gesundheit, Soziale Wohlfahrt: Kosten pro EinwohnerIn
 - * Funktion Bildung: Kosten pro SchülerIn
 - * Funktion Volkswirtschaft: Kosten pro Arbeitsplatz
 - * Funktionen Allgemeine Verwaltung, Öffentliche Sicherheit, Kultur und Freizeit, Verkehr, Umwelt/Raumordnung: Kosten pro Einwohnergleichwert (Einwohnergleichwert = Summe der Einwohnerzahl und der Arbeitsplatzzahl)

Soweit dies im Rahmen der Grobanalyse möglich ist, werden erste Erklärungsansätze für festgestellte Kostenunterschiede ermittelt. Als Grundlagen dienen unter anderem Informationen von Fachleuten aus den verschiedenen Departementen (Workshop vom 12. September 2008), funktions-spezifische Dokumente sowie verschiedene Strukturmerkmale der betrachteten Gemeinden (Entwicklungsdynamik der Wohnbevölkerung und Arbeitsplätze, Lohnniveaus in den öffentlichen Verwaltungen, Altersstruktur der Bevölkerung etc.).

³ Ausgeklammert werden Abschreibungen, Einlagen in bzw. Entnahmen aus Spezialfinanzierungen

Abb. 1: Laufender Aufwand und Nettobelastung der Stadt Zug (Mittelwerte 2004 bis 2006), in 1'000 CHF und Anteil in %

Braun markiert sind die Funktionen, die näher untersucht werden.

| Funktionen | Aufwand Ø 04-06 | Anteil % | Nettobe- lastung Ø 04-06 | Anteil % |
|---------------------------------|--------------------|---------------|--------------------------------|---------------|
| Allgemeine Verwaltung | 22'895 | 16.0% | 19'789 | 20.8% |
| Legislative und Exekutive | 1'910 | 1.3% | 1'878 | 2.0% |
| Allgemeine Verwaltung | 11'827 | 8.3% | 11'167 | 11.7% |
| Übriges | 9'157 | 6.4% | 6'744 | 7.1% |
| Öffentliche Sicherheit | 9'082 | 6.3% | 2'856 | 3.0% |
| Rechtsaufsicht | 4'330 | 3.0% | -196 | -0.2% |
| Polizei | 1'716 | 1.2% | 1'270 | 1.3% |
| Rechtssprechung | | 0.0% | | 0.0% |
| Strafvollzug | | 0.0% | | 0.0% |
| Feuerwehr | 2'818 | 2.0% | 1'580 | 1.7% |
| Militärische Landesverteidigung | 49 | 0.0% | 48 | 0.0% |
| Zivile Landesverteidigung | 169 | 0.1% | 155 | 0.2% |
| Beziehungen zum Ausland | | 0.0% | | 0.0% |
| Bildung | 43'452 | 30.4% | 24'533 | 25.8% |
| Kindergärten | 3'100 | 2.2% | 1'912 | 2.0% |
| Volksschule | 35'551 | 24.9% | 20'971 | 22.0% |
| Sonderschulen | 4'791 | 3.3% | 1'640 | 1.7% |
| Berufsbildung | 10 | 0.0% | 10 | 0.0% |
| Lehrerausbildung | | 0.0% | | 0.0% |
| Allgemein bildende Schulen | | 0.0% | | 0.0% |
| Höhere Berufsbildung | | 0.0% | | 0.0% |
| Hochschulen | | 0.0% | | 0.0% |
| Übriges | | 0.0% | | 0.0% |
| Kultur und Freizeit | 11'313 | 7.9% | 10'029 | 10.5% |
| Kulturförderung | 6'074 | 4.2% | 5'034 | 5.3% |
| Parkanlagen, Wanderwege | 2'310 | 1.6% | 2'303 | 2.4% |
| Sport | 1'765 | 1.2% | 1'614 | 1.7% |
| Übriges | 1'164 | 0.8% | 1'077 | 1.1% |
| Gesundheit | 6'313 | 4.4% | 6'266 | 6.6% |
| Spitäler | | 0.0% | | 0.0% |
| Kranken- und Pflegeheime | 4'194 | 2.9% | 4'194 | 4.4% |
| Psychiatrische Kliniken | | 0.0% | | 0.0% |
| Ambulante Krankenpflege | 1'549 | 1.1% | 1'549 | 1.6% |
| Übriges | 570 | 0.4% | 523 | 0.5% |
| Soziale Wohlfahrt | 24'324 | 17.0% | 12'637 | 13.3% |
| Altersversicherung | 1'328 | 0.9% | 1'328 | 1.4% |
| Invalidenversicherung | 1'497 | 1.0% | 1'497 | 1.6% |
| Krankenversicherung | 103 | 0.1% | 103 | 0.1% |
| Sonstige Sozialversicherungen | 3'325 | 2.3% | -96 | -0.1% |
| Jugendschutz | 3'225 | 2.3% | 3'144 | 3.3% |
| Invalidität | 6 | 0.0% | 6 | 0.0% |
| Sozialer Wohnungsbau | 534 | 0.4% | -2'641 | -2.8% |
| Altersheime | 4'843 | 3.4% | 2'192 | 2.3% |
| Fürsorge | 9'015 | 6.3% | 6'657 | 7.0% |
| Hilfsaktionen | 448 | 0.3% | 448 | 0.5% |
| Verkehr | 16'003 | 11.2% | 10'781 | 11.3% |
| Nationalstrassen | | 0.0% | | 0.0% |
| Kantonsstrassen | | 0.0% | | 0.0% |
| Gemeindestrassen | 10'403 | 7.3% | 5'181 | 5.4% |
| Privatstrassen | | 0.0% | | 0.0% |
| Bundesbahnen | | 0.0% | | 0.0% |
| Regionalverkehr | 5'560 | 3.9% | 5'560 | 5.8% |
| Schiffahrt | 40 | 0.0% | 40 | 0.0% |
| Luftfahrt | | 0.0% | | 0.0% |
| Übriges | | 0.0% | | 0.0% |
| Umwelt und Raumordnung | 8'460 | 5.9% | 7'846 | 8.2% |
| Wasserversorgung | | 0.0% | | 0.0% |
| Abwasserbeseitigung | 3'249 | 2.3% | 2'745 | 2.9% |
| Abfallbeseitigung | 1'715 | 1.2% | 1'682 | 1.8% |
| Friedhof und Bestattung | 205 | 0.1% | 169 | 0.2% |
| Gewässerverbauungen | 193 | 0.1% | 193 | 0.2% |
| Lawinenverbauungen | | 0.0% | | 0.0% |
| Raumordnung | 1'970 | 1.4% | 1'961 | 2.1% |
| Übriges | 1'128 | 0.8% | 1'096 | 1.2% |
| Volkswirtschaft | 1'196 | 0.8% | 372 | 0.4% |
| Landwirtschaft | 47 | 0.0% | 47 | 0.0% |
| Forstwirtschaft | | 0.0% | | 0.0% |
| Jagd und Fischerei | | 0.0% | | 0.0% |
| Tourismus | 152 | 0.1% | 152 | 0.2% |
| Industrie, Gewerbe, Handel | | 0.0% | | 0.0% |
| Energie | 998 | 0.7% | 174 | 0.2% |
| Übriges | | 0.0% | | 0.0% |
| TOTAL | 143'037 | 100.0% | 95'110 | 100.0% |

2.2 Ergebnisse der Gesamt- und bereichsspezifischen Kostenvergleiche

Abbildung 2 gibt einen Überblick über die Aufwand- und Nettobelastungsunterschiede zwischen der Stadt Zug und den übrigen Zuger Gemeinden:

Abb. 2: Aufwand und Nettobelastung der Stadt Zug im Vergleich zu den übrigen Zuger Gemeinden nach Funktionsbereichen (Ø 2004-2006)

| <i>In Franken</i> | Brutto Aufwand (BA) Nettobelastung (NB) | Bezugs- einheit b) | Stadt Zug | Baar | Cham | Stein- hausen | Zuger Gemeinden ohne Stadt Zug |
|-----------------------------|--|--------------------------|--------------|--------|--------|------------------|---|
| Laufender Aufwand a) | BA | / Einw. | 5'898 | 4'352 | 4'743 | 4'231 | 4'367 |
| | BA | / EWG | 3'017 | 2'779 | 3'258 | 2'749 | 2'987 |
| Nettobelastung a) | NB | / Einw. | 3'922 | 2'607 | 2'629 | 2'835 | 2'722 |
| | NB | / EWG | 2'006 | 1'664 | 1'807 | 1'842 | 1'862 |
| Bereiche: | | | | | | | |
| Allg. Verwaltung | BA | / EWG | 483 | 301 | 340 | 245 | 353 |
| | NB | / EWG | 417 | 226 | 247 | 208 | 298 |
| Öffentliche Sicherheit | BA | / EWG | 192 | 157 | 89 | 103 | 118 |
| | NB | / EWG | 60 | 62 | 22 | 57 | 43 |
| Bildung c) | BA | / Schüler | 22'663 | 16'115 | 17'326 | 17'208 | 16'611 |
| | NB | / Schüler | 12'795 | 9'452 | 10'339 | 10'683 | 9'832 |
| Kultur und Freizeit | BA | / EWG | 239 | 178 | 127 | 45 | 109 |
| | NB | / EWG | 212 | 73 | 102 | 45 | 71 |
| Gesundheit | BA | / Einw. | 260 | 63 | 569 | 92 | 200 |
| | NB | / Einw. | 258 | 43 | 60 | 87 | 107 |
| Soziale Wohlfahrt | BA | / Einw. | 1'003 | 1'041 | 848 | 925 | 860 |
| | NB | / Einw. | 521 | 672 | 587 | 723 | 579 |
| Verkehr | BA | / EWG | 338 | 155 | 194 | 152 | 182 |
| | NB | / EWG | 227 | 130 | 171 | 118 | 158 |
| Umwelt, Raumordnung | BA | / EWG | 178 | 147 | 165 | 126 | 158 |
| | NB | / EWG | 165 | 49 | 17 | 51 | 44 |
| Volkswirtschaft | BA | / AP | 52 | 9 | 5 | 14 | 15 |
| | NB | / AP | 16 | 9 | -48 | -113 | -40 |

a) ohne Bereich Steuern und Finanzen; Mittel 2004-2006

b) EWG: Einwohnergleichwert = Einfache Summe der Einwohner- und Arbeitsplatzzahl; AP = Arbeitsplatzzahl

c) Volksschüler, inkl. Kindergarten; unterschiedliche Zahlenbasis für innerkantonalen und zwischenstädtischen Vergleich (vgl. nachfolgende Abbildung)

Quelle: BHP – Hanser und Partner auf Basis der Eidg. Finanzstatistik

- Pro EinwohnerIn liegen der laufende Aufwand und die Nettobelastung der Stadt Zug deutlich höher als in den Umlandgemeinden Baar, Cham und Steinhausen. Geringer sind die Unterschiede, wenn neben den EinwohnerInnen auch die Arbeitsplätze

berücksichtigt werden, da die Stadt Zug vergleichsweise viele Arbeitsplätze aufweist. Der Aufwand pro Einwohnergleichwert der Stadt Zug liegt etwa auf dem Niveau der übrigen Gemeinden; die Nettobelastung pro Einwohnergleichwert liegt gut 100 CHF höher als im Mittel der übrigen Zuger Gemeinden. Die Ergebnisse der Analyse mit und ohne Berücksichtigung der Arbeitsplätze sind ein klares Indiz dafür, dass für die Stadt Zug in ihrer Funktion als Arbeitsplatz- und Wirtschaftszentrum im Vergleich zu den anderen Zuger Gemeinden, wesentliche Zusatzkosten anfallen.

- Ausser im Bereich „Soziale Wohlfahrt“ liegt die Nettobelastung der Stadt Zug pro Kopf im Mittel der Jahre 2004-2006 in sämtlichen Bereichen höher als in den meisten übrigen Zuger Gemeinden.
- Der Bereich „Volkswirtschaft“ stellt in der Stadt Zug und in Baar einen Kostenträger dar, während dieser Bereich in den übrigen Gemeinden Nettoerträge erwirtschaftet.

Eine vergleichende Kostenanalyse mit den fünf Vergleichsstädten Chur, Fribourg, Lugano, Luzern und Schaffhausen führt zu folgenden Ergebnissen (vgl. Abb. 3):

Abb. 3: Aufwand und Nettobelastung der Stadt Zug im Vergleich zu den fünf Vergleichsstädten nach Funktionsbereichen (Ø 2004-2006)

| <i>In Franken</i> | Aufwand (A) Nettobelastung (NB) | Bezugs- einheit b) | Zug | Chur | Fri- bourg | Lugano | Luzern | Schaff- hausen | Total ohne Zug |
|-----------------------------|------------------------------------|--------------------------|--------|--------|---------------|--------|--------|-------------------|----------------------|
| Laufender Aufwand a) | A | / Einw. | 5'898 | 5'392 | 5'133 | 4'645 | 7'590 | 4'954 | 5'715 |
| | A | / EWG | 3'017 | 3'291 | 3'234 | 2'792 | 4'362 | 3'277 | 3'477 |
| Nettobelastung a) | NB | / Einw. | 3'922 | 2'773 | 3'399 | 3'272 | 3'795 | 2'915 | 3'077 |
| | NB | / EWG | 2'006 | 1'473 | 2'079 | 1'910 | 2'160 | 1'840 | 1'931 |
| Bereiche: | | | | | | | | | |
| Allg. Verwaltung | A | / EWG | 483 | 420 | 355 | 388 | 554 | 294 | 423 |
| | NB | / EWG | 417 | 226 | 106 | 339 | 429 | 254 | 299 |
| Öffentliche Sicherheit | A | / EWG | 192 | 321 | 154 | 281 | 437 | 230 | 306 |
| | NB | / EWG | 60 | 172 | 28 | 213 | 160 | 123 | 148 |
| Bildung c) | A | / Schüler | 15'849 | 15'824 | 8'693 | 5'726 | 12'809 | 7'232 | 9'847 |
| | NB | / Schüler | 8'948 | 9'741 | 8'347 | 4'512 | 7'409 | 7'091 | 7'250 |
| Kultur und Freizeit | A | / EWG | 239 | 166 | 166 | 291 | 352 | 313 | 273 |
| | NB | / EWG | 212 | 103 | 103 | 233 | 297 | 206 | 207 |
| Gesundheit | A | / Einw. | 260 | 217 | 504 | 1'002 | 1'153 | 118 | 696 |
| | NB | / Einw. | 258 | 190 | 491 | 442 | 42 | 115 | 245 |
| Soziale Wohlfahrt | A | / Einw. | 1'003 | 943 | 1'277 | 628 | 1'960 | 1'794 | 1'345 |
| | NB | / Einw. | 521 | 246 | 842 | 549 | 1'105 | 704 | 729 |
| Verkehr | A | / EWG | 338 | 271 | 318 | 256 | 326 | 329 | 300 |
| | NB | / EWG | 227 | 205 | 242 | 157 | 197 | 217 | 199 |
| Umwelt, Raumordnung | A | / EWG | 178 | 182 | 257 | 193 | 153 | 185 | 188 |
| | NB | / EWG | 165 | -54 | -63 | 115 | -21 | -38 | -2 |
| Volkswirtschaft | A | / AP | 52 | 136 | 40 | 10 | 49 | 187 | 69 |
| | NB | / AP | 16 | -434 | 23 | -143 | 37 | -150 | -106 |

a) ohne Bereich Steuern und Finanzen; Mittel 2004-2006

b) EWG: Einwohnergleichwert = Einfache Summe der Einwohner- und Arbeitsplatzzahl; AP = Arbeitsplatzzahl

c) Volksschüler, inkl. Kindergarten; unterschiedliche Zahlenbasis für innerkantonalen und zwischenstädtischen Vergleich (vgl. vorangehende Abbildung)

Quelle: BHP – Hanser und Partner auf Basis der Eidg. Finanzstatistik

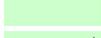
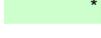
- Der Aufwand pro Einwohner liegt in Zug über dem Mittelwert der Vergleichsstädte. Wegen der relativ hohen Arbeitsplatzzahl in Zug ist der Aufwand pro Einwohnergleichwert (EWG) hingegen vergleichsweise tief (vgl. erste zwei Zeilen in Abb. 3).
- Die Nettobelastung pro Einwohner liegt in Zug höher als in allen anderen betrachteten Städten. Auch die Nettobetrachtung pro EWG ist noch leicht höher als der Mittelwert der Vergleichsstädte.

- Bei allen Vergleichen schneidet die Stadt Zug bei Betrachtung des Aufwandes besser ab als bei Betrachtung der Nettobelastung (Diese Aussage trifft mehrheitlich auch für den innerkantonalen Vergleich zu; siehe Abb. 2). Besonders ausgeprägt gilt dies für die Bereiche „allgemeine Verwaltung“, „Kultur und Freizeit“, „Gesundheit“, „Umwelt und Raumordnung“ sowie für den Bereich „Volkswirtschaft“. Im skizzierten Sachverhalt spiegelt sich - neben anderen Einflüssen (z.B. Beitragsanteile des jeweiligen Kantons; siehe Kap. 2.3.2) die explizite Politik der Stadt Zug, für verschiedene kommunale Dienstleistungen keine bzw. keine kostendeckenden Gebühren zu verlangen.
- Die Stadt Zug weist in den Bereichen „Allgemeine Verwaltung“, „Bildung“, „Umwelt und Raumordnung“ sowie „Volkswirtschaft“ eine bedeutend höhere Nettobelastung pro Kopf auf als die meisten Vergleichsstädte (Ausnahmen: Luzern in der Allg. Verwaltung und in der Volkswirtschaft sowie Chur in der Bildung). Die Bereiche „Volkswirtschaft“ und „Umwelt / Raumordnung“ verzeichnen in den meisten Vergleichsstädten Ertragsüberschüsse (vgl. negative Werte in der Abb. 3), während sie in der Stadt Zug per Saldo Kosten verursachen.

Um die möglichen Gründe der Kostenunterschiede ermitteln zu können werden nachfolgend die Aufwände und Nettobelastungen der Stadt Zug und der Vergleichsgemeinden auf Stufe einzelner Funktionen analysiert (vgl. Kapitel 2.3).

Legende zu den nachfolgenden Abbildungen 4 und 5:

Aufwand- bzw. Belastungsniveau der Vergleichsgemeinde ist ...

| | |
|---|--------------------------|
|  | >= 30% tiefer als in Zug |
|  | 15-29% tiefer als in Zug |
|  | +/- ähnlich wie in Zug |
|  | >=15% höher als in Zug |
|  | * ohne Wertangabe |

2.3 Ergebnisse der Kostenvergleiche für einzelne Funktionen

Abb. 4: Laufender Aufwand und Nettobelastung pro Einheit nach Funktionen in der Stadt Zug im Vergleich zu den übrigen Zuger Gemeinden (Ø 2004-2006)

| Funktion | Bezugs- einheit | Laufender Aufwand pro Einheit (CHF) | | | | | | Nettobelastung pro Einheit (CHF) | | | | | |
|--------------------------------------|--------------------|-------------------------------------|-------|-------|------------------|--------------------------------|--------|----------------------------------|--------|------------------|--------------------------------|--|--|
| | | Zug | Baar | Cham | Stein- hausen | Zuger Gemeinden ohne Zug | Zug | Baar | Cham | Stein- hausen | Zuger Gemeinden ohne Zug | | |
| 01 Legislative und Exekutive | EWG | 40 | 41 | 33 | 43 | 47 | 40 | 41 | 32 | 43 | 46 | | |
| 02 Allgemeine Verwaltung | EWG | 249 | 199 | 182 | 171 | 234 | 236 | 170 | 170 | 162 | 217 | | |
| 03 Übriges | EWG | 193 | 61 | 125 | 32 | 72 | 142 | 15 | 44 | 3 | 35 | | |
| 10 Rechtsaufsicht | EWG | 91 | 59 | 29 | 22 | 36 | -4 | -4 | -4 | 5 | -10 | | |
| 11 Polizei | EWG | 36 | 33 | 15 | 25 | 25 | 27 | 31 | 13 | 24 | 24 | | |
| 14 Feuerwehr | EWG | 59 | 45 | 37 | 53 | 47 | 33 | 19 | 11 | 25 | 22 | | |
| 20 Kindergärten | Schüler | 8'586 | 7048 | 6260 | 6983 | 6597 | 5'296 | 3927 | 3308 | 3699 | 3601 | | |
| 21 Volksschule | Schüler | 22'843 | 16574 | 17347 | 18918 | 17245 | 13'474 | 9542 | 10'125 | 11'932 | 10'140 | | |
| 22 Sonderschulen | 5-14 J. | 2'212 | 1654 | 2957 | 355 | 1'150 | 757 | 1234 | 2202 | 162 | 793 | | |
| 30 Kulturförderung | EWG | 128 | 45 | 26 | 22 | 36 | 106 | 42 | 25 | 22 | 34 | | |
| 33 Parkanlagen, Wanderwege | EWG | 49 | 2 | 22 | 3 | 10 | 49 | 2 | 22 | 3 | 10 | | |
| 34 Sport | EWG | 37 | 125 | 70 | 11 | 56 | 34 | 22 | 46 | 11 | 21 | | |
| 41/57 Kranken-, Pflege-, Altersheime | EW | 373 | 71 | 559 | 75 | 317 | 263 | 68 | 83 | 75 | 135 | | |
| 44 Ambulante Krankenpflege | EW | 64 | 26 | 21 | 67 | 37 | 64 | 26 | 21 | 67 | 37 | | |
| 51 Invalidenversicherung | EW | 62 | * | * | 63 | 66 | 62 | * | * | 63 | 66 | | |
| 53 Sonstige Sozialversicherungen | EW | 137 | 89 | * | 126 | 107 | -4 | 89 | * | 126 | 107 | | |
| 54 Jugendschutz | EW | 133 | 19 | 58 | 58 | 40 | 130 | 10 | 53 | 56 | 30 | | |
| 58 Fürsorge | EW | 372 | 715 | 506 | 539 | 498 | 275 | 363 | 253 | 341 | 269 | | |
| 62 Gemeindestrassen | EWG | 219 | 95 | 124 | 119 | 129 | 109 | 73 | 103 | 87 | 108 | | |
| 65 Regionalverkehr | EWG | 117 | 60 | 70 | 31 | 51 | 117 | 57 | 67 | 29 | 49 | | |
| 71 Abwasserbeseitigung | EWG | 69 | 59 | 82 | 67 | 73 | 58 | -36 | -58 | -7 | -34 | | |
| 72 Abfallbeseitigung | EWG | 36 | 49 | 56 | 36 | 46 | 35 | 49 | 51 | 36 | 45 | | |
| 79 Raumordnung | EWG | 42 | 7 | 12 | 9 | 14 | 41 | 7 | 12 | 9 | 14 | | |

Quelle: BHP – Hanser und Partner auf Basis der Eidg. Finanzverwaltung; * = Position ohne Wertangabe; Negativwert: Ertrag übersteigt den laufenden Aufwand

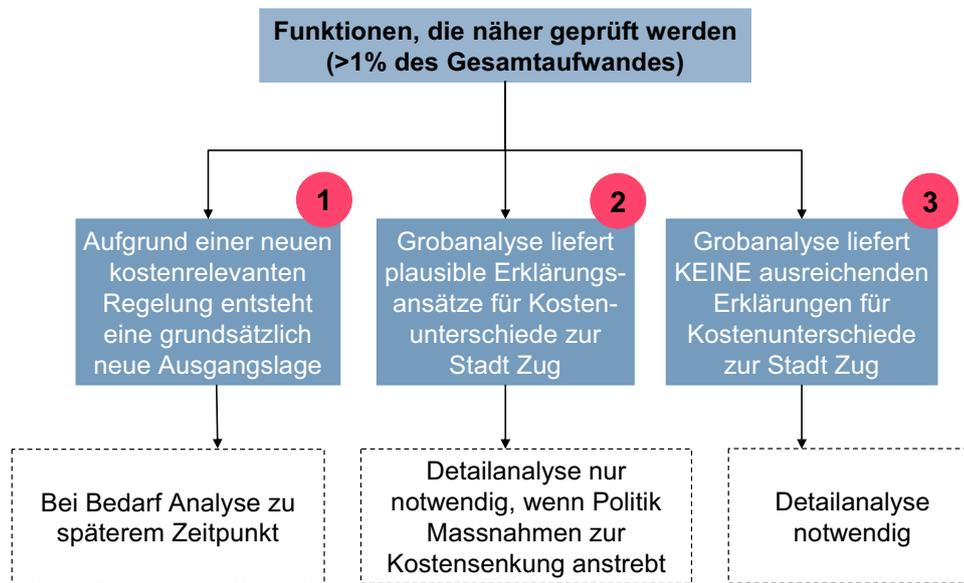
Abb. 5: Laufender Aufwand und Nettobelastung pro Einheit nach Funktionen in der Stadt Zug im Vergleich zu den fünf geprüften Vergleichsstädten (Ø 2004-2006)

| Funktion | Bezugs-einheit | Laufender Aufwand pro Einheit (CHF) | | | | | | | Nettobelastung pro Einheit (CHF) | | | | | | |
|----------|--------------------------------|-------------------------------------|-------|----------|--------|--------|---------------|----------------------------------|----------------------------------|------|----------|--------|--------|---------------|----------------------------------|
| | | Zug | Chur | Fribourg | Lugano | Luzern | Schaff-hausen | Vergleichs-städte ohne Stadt Zug | Zug | Chur | Fribourg | Lugano | Luzern | Schaff-hausen | Vergleichs-städte ohne Stadt Zug |
| 01 | Legislative und Exekutive | 40 | 24 | 31 | 26 | 30 | 34 | 29 | 23 | 29 | 25 | 29 | 32 | 28 | |
| 02 | Allgemeine Verwaltung | 249 | 237 | 184 | 281 | 408 | 213 | 286 | 129 | 146 | 246 | 329 | 181 | 227 | |
| 03 | Übriges | 193 | 159 | 139 | 82 | 116 | 46 | 108 | 74 | -69 | 67 | 72 | 40 | 45 | |
| 10 | Rechtsaufsicht | 91 | 90 | 86 | 32 | 132 | 76 | 86 | 17 | 44 | 8 | 28 | 24 | 23 | |
| 11 | Polizei | 36 | 186 | 9 | 207 | 250 | 121 | 173 | 151 | -34 | 167 | 116 | 100 | 108 | |
| 14 | Feuerwehr | 59 | 28 | 45 | 20 | 29 | 30 | 29 | -7 | 7 | 16 | -7 | -5 | 1 | |
| 20 | Kindergärten | 8'586 | 5642 | 8945 | 8418 | 6685 | 4953 | 7076 | 5136 | 8920 | 6624 | 5026 | 4783 | 6016 | |
| 21 | Volksschule | 14'933 | 11341 | 8246 | 4831 | 10366 | 7186 | 8344 | 9666 | 8010 | 3783 | 7211 | 7050 | 7026 | |
| 22 | Sonderschulen | 2'345 | 3 | 372 | * | 1269 | 429 | 584 | -173 | 197 | * | 339 | 429 | 217 | |
| 30 | Kulturförderung | 128 | 47 | 44 | 122 | 216 | 157 | 131 | 43 | 43 | 100 | 208 | 104 | 115 | |
| 33 | Parkanlagen, Wanderwege | 49 | 11 | 47 | 51 | 35 | 75 | 43 | 1 | 46 | 49 | 35 | 31 | 34 | |
| 34 | Sport | 37 | 99 | 59 | 92 | 72 | 50 | 76 | 50 | 0 | 61 | 65 | 44 | 49 | |
| 41/57 | Kranken-, Pflege-, Altersheime | 373 | 128 | 159 | 900 | 1290 | 722 | 975 | -10 | 159 | 345 | 117 | -20 | 181 | |
| 44 | Ambulante Krankenpflege | 64 | 28 | 59 | 74 | 61 | 25 | 53 | 26 | 59 | 74 | 61 | 25 | 52 | |
| 51 | Invalidenversicherung | 62 | * | 85 | 73 | 103 | 111 | 92 | * | 85 | 73 | 103 | 111 | 92 | |
| 53 | Sonstige Sozialversicherungen | 137 | 10 | 110 | 141 | 218 | 1 | 114 | 10 | 110 | 141 | 218 | 1 | 114 | |
| 54 | Jugendschutz | 133 | 36 | 81 | 108 | 170 | 94 | 108 | 20 | 81 | 45 | 62 | 66 | 55 | |
| 58 | Fürsorge | 372 | 747 | 720 | 149 | 1085 | 584 | 668 | 211 | 289 | 141 | 410 | 328 | 282 | |
| 62 | Gemeindestrassen | 219 | 220 | 173 | 155 | 172 | 179 | 177 | 153 | 97 | 57 | 61 | 67 | 81 | |
| 65 | Regionalverkehr | 117 | 52 | 143 | 91 | 134 | 150 | 114 | 52 | 143 | 91 | 134 | 150 | 114 | |
| 71 | Abwasserbeseitigung | 69 | 79 | 64 | 50 | 74 | 38 | 62 | -23 | -64 | 14 | 2 | -74 | -20 | |
| 72 | Abfallbeseitigung | 36 | 58 | 111 | 122 | 20 | 78 | 74 | -32 | -36 | 118 | -62 | 1 | 0 | |
| 79 | Raumordnung | 42 | 15 | 18 | 11 | 23 | 7 | 16 | -19 | -6 | 11 | 11 | 7 | 3 | |

Quelle: BHP – Hanser und Partner auf Basis der Eidg. Finanzverwaltung; * = Position ohne Wertangabe; Negativwert: Ertrag übersteigt den laufenden Aufwand

Die Analyse der Zahlenwerte in den Abbildungen 4 und 5 führt zur Zuweisung jeder Funktion zu einer der drei Kategorien in Abbildung 6.

Abb. 6: Einteilung der 23 Funktionen in 3 Kategorien („Triage“)



Quelle: BHP – Hanser und Partner AG

2.3.1 Funktionen der Kategorie ①: Aufgrund einer neuen kostenrelevanten Regelung entsteht eine grundsätzlich neue Ausgangslage

Bei 7 der 23 untersuchten Funktionen sind seit der Erhebung der Aufwanddaten (2004 bis 2006) neue Regelungen in Kraft getreten, die zu folgender neuer Ausgangslage führen (vgl. Abb. 7):

Abb. 7: Funktionen der Kategorie ①

| Funktion | Neue Regelung |
|-------------------------------|---|
| 22 Sonderschulen | Die Finanzierung der Sonderschulen wurde im Rahmen der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA) auf den 1.1.2008 neu geregelt. Die Kosten für die Sonderschulung, die der Kanton vorab trägt, werden den Gemeinden nach dem Verursacherprinzip zu 50% überwält. |
| 44 Ambulante Krankenpflege | Aufgrund einer neuen kantonalen Regelung gilt heute ein revidierter Kostenteiler im Bereich Spitex, welcher die Stadt Zug im Vergleich zu den Gemeinden im Umland entlastet. |
| 51 Invalidenversicherung | Die Funktion wurde im Rahmen der Zuger Aufgabenreform vollständig kantonalisiert, so dass für die Zuger Gemeinden seit 2008 keine Kosten mehr anfallen. |

| Funktion | | Neue Regelung |
|----------|-------------------------------|--|
| 53 | Sonstige Sozialversicherungen | Die Funktion wurde im Rahmen der Zuger Aufgabenreform vollständig kantonalisiert, so dass für die Zuger Gemeinden seit 2008 keine Kosten mehr anfallen. |
| 58 | Fürsorge | Im Rahmen der Zuger Aufgabenreform wurde diese Funktion vollständig auf die kommunale Stufe transferiert, so dass die Zuger Gemeinden seit 2007 sämtliche Kosten zu tragen haben. |
| 65 | Regionalverkehr | Seit dem Fahrplanwechsel im Dezember 2007 werden die Ortsbusse dem Regionalverkehr zugeordnet. Dadurch wird der Aufwand der Stadt Zug für den Regionalverkehr beinahe halbiert. Er liegt heute auf einem ähnlichen Niveau pro Einwohnergleichwert wie in Baar oder Cham. |
| 71 | Abwasserbeseitigung | Bis 2007 erhob die Stadt Zug als einzige der untersuchten Vergleichsgemeinden keine Abwassergebühren. Seit 2008 wird eine Gebühr erhoben, die allerdings nicht kostendeckend ist. |

Quelle: BHP – Hanser und Partner gemäss Angaben der Stadtverwaltung Zug

2.3.2 Funktionen der Kategorie ②: Grobanalyse liefert plausible Erklärungsansätze für Kostenunterschiede

Für 7 der 23 Funktionen liefert die Grobanalyse für die ermittelten Aufwand- bzw. Nettobelastungsunterschiede zwischen der Stadt Zug und den untersuchten Vergleichsgemeinden Erklärungen, die sich auf klare Fakten stützen lassen bzw. als sehr plausibel beurteilt werden. Dabei wurden – soweit die Informationsgrundlagen vorlagen – verschiedene mögliche Ursachen für Kostenunterschiede geprüft. Denn jede Gemeinde weist Charakteristika auf, die zu spezifischen Aufwänden führen können. So können die folgenden Gründe für einen vergleichsweise hohen Aufwand der Stadt Zug bei einer bestimmten Funktion verantwortlich sein:

- A **Wahlbedarf der Stadt Zug:** Die Stadt Zug übernimmt Aufgaben und bietet Dienstleistungen in einer Form an, für welche keine gesetzliche Pflicht besteht.
- B **Strukturelle Merkmale der Stadt Zug:** Die Stadt Zug hat aufgrund ihrer strukturellen Merkmale (z.B. Topografie, Bevölkerungsstruktur, regionales Lohn- und Preisniveau) einen zusätzlichen Aufwand.
- C **Grösseneffekte:** Die Stadt Zug hat aufgrund ihrer beschränkten Grösse höhere Kosten z.B. pro Einwohner oder pro Schüler als grössere Städte (z.B. Vergleichsstadt Luzern).
- D **Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden:** Die Stadt Zug hat Aufgaben zu erfüllen, die in den Kantonen der Vergleichsstädte ganz oder teilweise vom Kanton getragen und finanziert werden.

- E **Suboptimale Effizienz:** Aufgrund spezifischer betrieblicher Voraussetzungen verursacht ein Aufgabenbereich - unter sonst vergleichbaren Rahmenbedingungen (vgl. übrige Punkte) – in der Stadt Zug höhere Kosten als in anderen Gemeinden.⁴
- F **Andere Gründe** (z.B. Aufgabenteilung Gemeinde – Private): Nimmt Zug eine Aufgabe selber wahr, fallen für die Stadt entsprechend höhere Kosten an, als wenn die betreffende Aufgabe von einer privaten Trägerschaft erfüllt würde.

Die Punkte A und B können den Charakter von **Zentrumslasten** haben, also von Kosten, welche die Gemeinde Zug aufgrund ihrer Funktion als Kernstadt zu tragen hat.

Die Abbildung 8 zeigt für die sieben Funktionen die wichtigsten Ursachen für die ermittelten Kostenunterschiede, wobei der jeweilige Erklärungsbeitrag im Rahmen der vorliegenden Grobanalyse nur in Einzelfällen quantitativ bestimmt werden konnte.

Abb. 8: Funktionen der Kategorie ②

| Funktion | | Relatives Aufwandniveau von Zug im Vergleich zu ... | | Gründe der Kostenunterschiede | | | | | |
|----------|---------------------------|---|-----------------------|-------------------------------|---|---|---|---|---|
| | | ... übrige Zuger Gemeinden | ... Vergleichsstädten | A | B | C | D | E | F |
| 01 | Exekutive und Legislative | Unterschiedlich | Höher | ● | | ● | | | |
| 10 | Rechtsaufsicht | Höher | Unterschiedlich | ● | ● | | ● | | ● |
| 11 | Polizei | Höher | Tiefer | | ● | | ● | | |
| 30 | Kulturförderung | Höher | Unterschiedlich | ● | ● | | | | |
| 33 | Parkanlagen | Höher | Unterschiedlich | ● | ● | | | | |
| 72 | Abfallbeseitigung | Tiefer | Tiefer | ● | | | | | ● |
| 79 | Raumordnung | Höher | Höher | ● | ● | | ● | | |

Quelle: BHP – Hanser und Partner auf Basis der Eidg. Finanzstatistik und gemäss Angaben der Stadtverwaltung Zug

Für den vergleichsweise hohen laufenden Pro-Kopf-Aufwand der Stadt Zug in den oben genannten Funktionen lassen sich folgende Gründe anführen:

⁴ Die vorliegende Grobanalyse liess keine Analyse der Effizienz der Aufgabenerfüllung zu. Dies würde umfangreiche empirische Einzeluntersuchungen erfordern.

Funktion 01: Exekutive und Legislative

Aufwand pro Kopf im Vergleich zu den übrigen Zuger Gemeinden: kein Erklärungsbedarf, da unterschiedlich

Info: Kleinere Gemeinden weisen pro Einwohnergleichwert überproportionale Aufwände für Exekutive auf.

Aufwand pro Kopf im Vergleich zu Vergleichsstädten:

A: Höherer Aufwand von Zug, da ausgewiesener Personalaufwand trotz gleicher Anzahl Stadträte und trotz kleinerer Anzahl Stadtparlamentarier höher ist als im Falle der Städte Fribourg, Lugano und Schaffhausen. Tiefer Aufwand Chur wegen kleinerer Zahl von Stadträten (3) als in Zug (5).

C: Höherer Aufwand von Zug, da sich Kosten für Exekutive und Legislative auf weniger Einwohner und Arbeitsplätze verteilen als in den grösseren Vergleichsstädten (v.a. Lugano und Luzern).

Funktion 10: Rechtsaufsicht

Aufwand pro Kopf im Vergleich zu den übrigen Zuger Gemeinden:

A: Höherer Aufwand von Zug, weil besonders kundenfreundliche und damit aufwändige Begleitung und Abwicklung von Baugesuchen (u.a. Durchführung Vorprüfung)

B: Höherer Aufwand von Zug, weil viele ausländische Einwohner und juristische Personen

D: Höherer Aufwand von Zug, weil Zivilstandsamt auch für Walchwil und Steinhausen geführt wird

F: Höherer Aufwand von Zug und Baar als in übrigen Zuger Gemeinden, weil Betriebsamt nicht ausgelagert sondern Teil der Verwaltung ist (erklärt ca. 15 bis 20 CHF Zusatzaufwand/EWG). Nettobelastung ist jedoch identisch

Höherer Aufwand von Zug wegen intensiverer Hochbautätigkeit

Aufwand pro Kopf im Vergleich zu Vergleichsstädten: kein Erklärungsbedarf, da unterschiedlich

Info: Tieferer Aufwand von Lugano, weil Kanton vergleichsweise hohen Aufwandanteil trägt

Funktion 11: Polizei

Aufwand pro Kopf im Vergleich zu den übrigen Zuger Gemeinden:

B: Höherer Aufwand von Zug, weil viele Bewilligungen und Verkehrssignalisationen

Besonderes: Seit 1.1.2008 kein Beitrag mehr an Zuger Polizei → Verringerung Aufwand um ca. 0.5 Mio. CHF (gilt sinngemäss für alle Zuger Gemeinden)

Aufwand pro Kopf im Vergleich zu Vergleichsstädten: kein Erklärungsbedarf, da Zug tieferen Aufwand hat

Funktion 30: Kulturförderung

Aufwand pro Kopf im Vergleich zu den übrigen Zuger Gemeinden:

A: Höherer Aufwand von Zug, da in Zug grosse Palette von Kulturangeboten „auf freiwilliger“ Basis angeboten wird; Kosten dieser Angebote werden durch auswärtige Nutzer nicht vollständig abgegolten: Beispiel Theater-Casino: Zentrumslast von 1.2 Mio. CHF p.a. bzw. 23 - 25 CHF pro EWG

B: Höherer Aufwand von Zug, da Zug Kernstadtfunktion hat.

Aufwand pro Kopf im Vergleich zu Vergleichsstädten: kein Erklärungsbedarf, da unterschiedlich

Info: Zug hat für seine Grösse relativ viele Arbeitsplätze im Kulturbereich.

Info: Städte Chur und Fribourg zeichnen sich durch weniger Kulturangebote aus als Zug und leisten auch weniger Beiträge an entsprechende Institutionen.

Info: Grössere (Tourismus-) Städte, die im Wettbewerb mit anderen Tourismusstädten stehen, leisten sich häufig hochkarätigere kulturelle Angebote (z.B. Stadt Luzern: Beiträge an KKL Luzern Trägerstiftung (2006: 4.2 Mio. CHF, d.h. CHF 42 / EWG)

Funktion 33: Parkanlagen, Wanderwege

Aufwand pro Kopf im Vergleich zu den übrigen Zuger Gemeinden:

A: Höherer Aufwand von Zug, da die Stadt Zug ihre Anlagen im Interesse von Image- und Standortförderung besonders intensiv pflegt (z.B. tägliche Reinigung)

B: Höherer Aufwand von Zug, da betreffende Anlagen (Seeanlage, Badanstalten, Pärke, Wanderwege Zugerberg), besonders stark beansprucht werden (-> Zentrumsfunktion von Zug)

Aufwand pro Kopf im Vergleich zu Vergleichsstädten: kein Erklärungsbedarf, da unterschiedlich

Funktion 72: Abfallbeseitigung

Aufwand pro Kopf im Vergleich zu den übrigen Zuger Gemeinden: kein Erklärungsbedarf, da Zug tieferen Aufwand hat

Aufwand pro Kopf im Vergleich zu Vergleichsstädten: kein Erklärungsbedarf, da Zug tieferen Aufwand hat

F: *Info:* Defizitbeitrag an ZEBA bemisst sich aufgrund der Einwohnerzahl der Zuger Gemeinden. Wegen grosser Arbeitsplatzzahl in Zug ergibt sich für Zug vergleichsweise tiefer Aufwand pro Einwohnergleichwert

Info: Vollkosten für Abfallbeseitigung sind in Rechnung nicht ersichtlich, da Aufgabe in Zweckverband ausgelagert ist (-> nur ungedeckte Kosten ausgewiesen)

Info: Zug hat im Unterschied zu Chur, Fribourg, Luzern und Schaffhausen eine Nettobelastung zu tragen, da Gebühren nicht ausreichen, um Kosten zu decken (Zug: vergleichsweise hohe Sackgebühr, aber z.B. keine Grundgebühr und keine Gebühr für Grüngut).

Info: Hohe Nettobelastung der Stadt Lugano erklärt sich aus dem Umstand der fehlenden Sackgebühr.

Funktion 79: Raumordnung

Aufwand pro Kopf im Vergleich zu den übrigen Zuger Gemeinden:

- A: Höherer Aufwand von Zug, da viele aufwändige Bebauungspläne erarbeitet werden, um für die Bauherren rasch klare Rahmenbedingungen zu schaffen (Element der Standortförderung)
- B: Höherer Aufwand von Zug, da ältere Bausubstanz, höhere Baudichte und hohe Wachstumsdynamik und somit erhöhter Planungsaufwand

Aufwand pro Kopf im Vergleich zu Vergleichsstädten:

- A: Höherer Aufwand von Zug, da viele aufwändige Bebauungspläne erarbeitet werden, um für die Bauherren rasch klare Rahmenbedingungen zu schaffen (Element der Standortförderung)
- D: *Info:* Aufwand in Schaffhausen und Lugano besonders tief, da Kanton vergleichsweise hohen Aufwandanteil trägt

2.3.3 Funktionen der Kategorie ③: Grobanalyse liefert noch KEINE ausreichenden Erklärungen für Kostenunterschiede

Für die restlichen 9 Funktionen kann die Grobanalyse die jeweiligen Aufwand- bzw. Nettobelastungsunterschiede zwischen der Stadt Zug und den Vergleichsgemeinden nicht ausreichend erklären. Es fehlen die Informationsgrundlagen, um die oben genannten Kategorien möglicher Ursachen A bis E zu überprüfen.

Die Abbildung 9 gibt eine Übersicht über diese Funktionen samt Hinweisen auf Charakteristika, die zumindest einen Teil des höheren / tieferen Pro-Kopf-Aufwandes bzw. der höheren / tieferen Pro-Kopf-Nettobelastung der Stadt Zug erklären.

Abb. 9: Funktionen der Kategorie ③

| Funktion | | Relatives Aufwandniveau von Zug im Vergleich zu ... | | In Grobanalyse bereits erkannte Gründe zur teilweisen Erklärung der Kostenunterschiede | | | | | |
|-----------|---------------------------------------|---|-----------------------|--|---|---|---|---|---|
| | | ... übrige Zuger Gemeinden | ... Vergleichsstädten | A | B | C | D | E | F |
| 02 | Allg. Verwaltung | Höher | Unterschiedlich | | | | | | |
| 03 | Übrige Verwaltung | Höher | Höher | | | | | | ● |
| 14 | Feuerwehr | Höher | Höher | ● | ● | | | | ● |
| 20 | Kindergärten | Höher | Höher | ● | ● | | | ● | |
| 21 | Volksschule | Höher | Höher | ● | ● | | ● | ● | |
| 34 | Sport | Tiefer | Tiefer | ● | ● | | | | ● |
| 41/ 57 | Kranken- und Pflegeheime, Altersheime | Unterschiedlich | Unterschiedlich | | ● | | ● | | ● |
| 54 | Jugendschutz | Höher | Höher | ● | | | | | |
| 62 | Gemeindestrassen | Höher | Höher | ● | ● | | | | ● |

Quelle: BHP – Hanser und Partner auf Basis der Eidg. Finanzstatistik und gemäss Angaben der Stadtverwaltung Zug

2.4 Schlussfolgerungen zum weiteren Vorgehen

Aufgrund der Ergebnisse der Grobanalyse ergeben sich folgende Schlussfolgerungen zum weiteren Vorgehen:

| Funktionskategorien | Funktion | Schlussfolgerungen zum weiteren Vorgehen |
|---|---|---|
| ①: Aufgrund einer neuen kostenrelevanten Regelung entsteht eine grundsätzlich neue Ausgangslage | Aufgaben vollständig kantonalisiert: 51 Invalidenversicherung 53 Sonstige Sozialversicherungen | Eine Analyse der Kosten erübrigt sich für diese zwei Funktionen. |
| | Veränderte Kosteneffekte für Stadt Zug: 22 Sonderschulen 44 Ambulante Krankenpflege 58 Fürsorge 65 Regionalverkehr 71 Abwasserbeseitigung | Im Falle der Ambulanten Krankenpflege und des Regionalverkehrs weist die Stadt Zug heute keine überproportionalen Belastungen mehr auf. Eine vertiefende Analyse ist vor diesem Hintergrund nicht erforderlich. Bei den übrigen drei Funktionen fehlen aktuelle Daten zu den finanziellen Effekten der neuen Regelung. Bei Bedarf könnte hier zu einem späteren Zeitpunkt eine vertiefende Analyse zweckmässig sein. |
| ②: Grobanalyse liefert ausreichende Erklärungen für Kostenunterschiede | 01 Exekutive, Legislative 10 Rechtsaufsicht 11 Polizei 30 Kulturförderung 33 Parkanlagen / Wanderwege 72 Abfallentsorgung 79 Raumordnung | Für diese Funktionen bestehen aus Sicht von BHP plausible Erklärungsansätze für ermittelte Kostenunterschiede. Eine vertiefende Detailanalyse ist nur notwendig, wenn die Politik Massnahmen zur Kostensenkung anstrebt. |
| ③: Grobanalyse liefert noch KEINE ausreichenden Erklärungen für Kostenunterschiede | 02 Allg. Verwaltung 03 Übrige Verwaltung 14 Feuerwehr 20 Kindergärten 21 Volksschule 34 Sport 41/57 Kranken- und Pflegeheime, Altersheime 54 Jugendschutz 62 Gemeindestrassen | Die Grobanalyse vermag die Ursachen der Kostenunterschiede zwischen der Stadt Zug und den Vergleichsgemeinden nicht ausreichend zu erklären. Es bedarf funktionspezifischer Detailanalysen, um die Ursachen der Kostenunterschiede zu verstehen und Ansatzpunkte für allenfalls wünschbare Optimierungen zu identifizieren. |

3 Spezialanalysen zu Zentrumslasten

3.1 Vorgehen

Das Thema der Zentrumslasten bezieht sich auf Frage b) der FDP-Motion (vgl. Kap. 1). Als Zentrumslasten werden öffentliche Leistungen von Städten verstanden, von welchen die Bevölkerung und Unternehmen in umliegenden Gemeinden profitieren, ohne dafür (vollumfänglich) zu bezahlen. Die Zentrumslasten können indessen auch weiter gefasst werden: Zum Beispiel fallen in den Kernstädten ökonomisch oft schwierig fassbare Umweltbelastungen an, welche wesentlich durch Verkehrsteilnehmer aus anderen Gemeinden verursacht werden (vgl. Arbeitspendler, Einkaufs- und Freizeitverkehr). Ebenso kann sich die ungleiche Verteilung der verschiedenen Bevölkerungssegmente im Agglomerationsraum als Zentrumslast oder auch als Zentrumsnutzen auf die Finanzlage der zugehörigen Kerngemeinde auswirken.

Für die vorliegende Grobanalyse wurden folgende Untersuchungen zur Grösse der Zentrumslasten der Stadt Zug durchgeführt:

- **Exemplarische Ermittlung der Höhe der Zentrumslasten für je ein Dienstleistungsangebot aus dem Kulturbereich** (Theater Casino mit Theater- und Musikgesellschaft) **und aus dem Sportbereich** (Eishalle und Kunsteisbahn): Zur Abschätzung der Zentrumslasten wird in einem ersten Schritt die geografische Verteilung der NutzerInnen der jeweiligen Dienstleistung (EinwohnerInnen der Stadt Zug versus BesucherInnen aus anderen Gemeinden) ermittelt. Im zweiten Schritt wird die geografische Herkunft der finanziellen Mittel für die Dienstleistung (Billetteinnahmen, Mieten, Defizitbeiträge etc.) erfasst. Ist der Anteil der finanziellen Mittel aus der Stadt Zug grösser als der Anteil der BesucherInnen aus der Stadt Zug, so besteht eine Zentrumslast, deren Grösse berechnet werden kann.
- **Schätzung der Höhe der gesamten Zentrumslasten der Stadt Zug:** In der Grobanalyse können nicht alle Bereiche mit potenziellen Zentrumslasten einzeln quantitativ untersucht werden. Die Bereiche mit Zentrumslasten können aber identifiziert werden. Ausserdem kann die Gesamtheit der Zentrumslasten mittels eines Vergleichs der Höhe der Nettobelastung pro EinwohnerIn in der Stadt Zug und in der Gesamtheit der Zuger Gemeinden abgeschätzt werden.

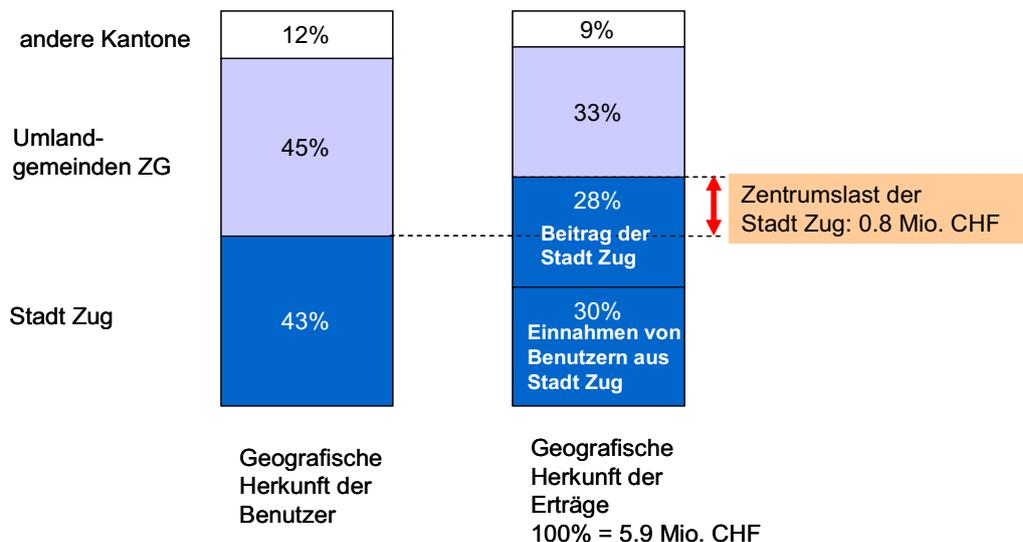
Die Hauptergebnisse der genannten Untersuchungen werden nachfolgend vorgestellt.

3.2 Zentrumslasten am Beispiel des Theater Casinos

Im Theater Casino Zug finden neben kulturellen Veranstaltungen auch andere Anlässe (z.B. Messen, Tagungen, Vereinsanlässe) statt. Die Theater- und Musikgesellschaft Zug (tmgz) ist für den künstlerischen Teil der Veranstaltungen verantwortlich. Das Theater Casino betreibt und vermietet die Infrastruktur. Sowohl das Theater Casino als auch die tmgz erhalten von der Stadt Zug Beiträge; die tmgz erhält zusätzlich einen Beitrag des Kantons.

Wie die Abbildung 10 zeigt, stammen 43% ($\pm 4\%$) der Benutzer des Theater Casino (Besucher von Theaterveranstaltungen, Mieter der Räumlichkeiten etc.) aus der Stadt Zug. Demgegenüber stammen rund 58% ($\pm 2\%$) der Erträge (Billetteinnahmen, Mietzinseinnahmen, Beiträge der öffentlichen Hand) aus der Stadt Zug. Die Differenz zwischen diesen beiden Werten von 0.7 bis 0.8 Mio. CHF entspricht der Zentrumslast, welche die Stadt Zug im Mittel der Jahre 2004 und 2005 für das Theater Casino getragen hat. In den gleichen Jahren lag die Zentrumslast der Stadt Zug für die tmgz bei ca. 0.4 Mio. Fr..

Abb. 10: Zentrumslasten der Stadt Zug im Bereich Theater Casino (Durchschnitt der Jahre 2004 und 2005)

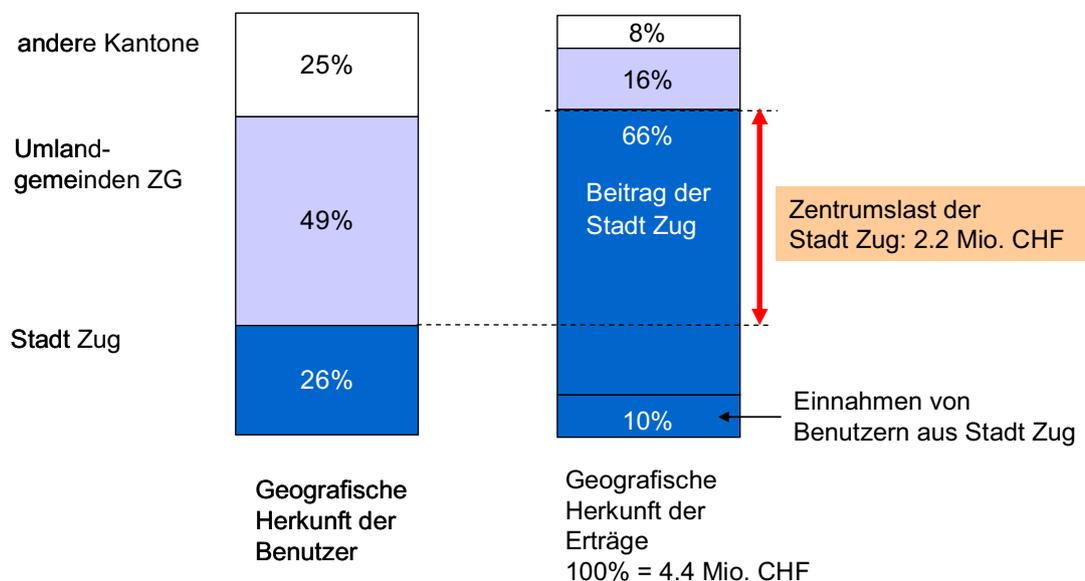


3.3 Zentrumslasten am Beispiel der Eishalle und Kunsteisbahn

Führt man dieselbe Analyse wie für das Theater Casino für die Eishallen (samt Trainings- und Curlinghalle sowie Ausseneisfeld) durch, so resultiert für die Stadt Zug im Durchschnitt der Jahre 2004 und 2005 eine Zentrumslast von 2.1 bis 2.3 Mio. CHF (vgl. Abb. 11). Enthal-

ten in diesem Frankenbetrag sind auch die buchhalterisch erforderlichen Abschreibungen sowie der Finanzaufwand für die zuvor realisierten Investitionen.

Abb. 11: Zentrumslasten der Stadt Zug im Bereich Eishalle und Kunsteisbahn (Durchschnitt der Jahre 2004 und 2005)



3.4 Gesamtheit der Zuger Zentrumslasten

Für die Grobanalyse konnten nicht alle Bereiche mit Zentrumslasten so detailliert analysiert werden wie das Theater Casino und die Eishallen. Um die Gesamtheit der Zuger Zentrumslasten gleichwohl abzuschätzen, wird ein makroökonomisches Analyseverfahren eingesetzt. Die Auswertung von mehr als 1'500 Gemeinderechnungen durch die Eidgenössische Finanzverwaltung (vgl. Kapitel 2.1) liefert hierfür die Basis.

Ein erstes Indiz für bestehende Zentrumslasten liefert ein Vergleich des mittleren laufenden Aufwandes pro Einwohner der Kernstadt mit jenem der zugehörigen Umlandgemeinden.⁵ 2002 lag der durchschnittliche Pro-Kopf-Aufwand in den untersuchten Kernstädten bei rund 6'300 Franken, was 184% des mittleren laufenden Pro-Kopf-Aufwandes der Umlandgemeinden (3'400 CHF) entspricht.

Im Vergleich zu den Umlandgemeinden besonders hoch sind die Aufwände der Kernstädte in den Bereichen öffentliche Sicherheit, Kultur und Freizeit sowie Gesundheit (vgl. Abb. 12).

⁵ Investitionsausgaben wurden aus Gründen der Datenverfügbarkeit ausgeklammert. Detaillierte methodische Hinweise finden sich in: BHP – Hanser und Partner AG (2005): Monitoring Urbaner Raum Schweiz, Themenkreis A9: Zentrumslasten (Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung).

Auch beim Verkehr und in der sozialen Wohlfahrt sind die laufenden Kosten pro Einwohner in den Kernstädten rund doppelt so hoch wie in den Umlandgemeinden.

Abb. 12: Laufender Aufwand pro Einwohner in den Kernstädten im Vergleich zu den Umlandgemeinden (2002)

| Funktionsbereiche | Durchschnittlicher laufender Aufwand | | |
|---|--|--------------------------------|--------------------------------|
| | Kernstädte und Umlandgemeinden mit mehr als 50'000 Einwohnern (CHF pro Einwohner) a) | Umlandgemeinden Index | Kernstädte Index |
| Allg. Verwaltung | 479 | 100 | 139 |
| Öffentliche Sicherheit | 376 | 100 | 367 |
| Bildung | 1098 | 100 | 101 |
| Kultur und Freizeit | 359 | 100 | 363 |
| Gesundheit | 425 | 100 | 367 |
| Soziale Wohlfahrt | 1086 | 100 | 197 |
| Verkehr | 321 | 100 | 219 |
| Umwelt, Raumordnung | 330 | 100 | 142 |
| Volkswirtschaft | 39 | 100 | 149 |
| Alle Funktionen (ohne Finanzen und Steuern) | 4'514 CHF | 100 3'413 CHF | 184 6'274 CHF |

a) Ohne Agglomeration Basel, da keine vergleichbaren Daten verfügbar

Quelle: BHP – Hanser und Partner AG (2005)

Sowohl Kernstädte als auch Umlandgemeinden können einen bedeutenden Teil ihres laufenden Aufwandes aus aufgabenspezifischen Einnahmen (z.B. über Parkbussen, Zahlungen der Krankenkassen und der Pensionäre für Kosten der Alters- und Pflegeheime oder aus Transferzahlungen des Kantons) decken. Nach Abzug dieser Einnahmen vom mittleren laufenden Aufwand von rund 6'300 Franken pro Einwohner resultiert für die in die Analyse einbezogenen Gross- und Mittelstädte eine durchschnittliche Nettobelastung von noch knapp 3'200 Franken pro Einwohner, die aus nicht zweckgebundenen Mitteln, also insbesondere durch Steuern, finanziert werden muss. Für die Gruppe der zugehörigen Umlandgemeinden reduziert sich die entsprechende mittlere Belastung lediglich von 3'400 auf 2'200 Franken pro Einwohner. Die **Nettobelastung der Kernstädte beträgt somit im Durchschnitt 144% der Nettobelastung der Umlandgemeinden** (vgl. Abb. 13).

Abb. 13: Nettobelastung pro Einwohner in den Kernstädten im Vergleich zu den Umlandgemeinden nach Funktionsbereichen (2002)

| Funktionsbereich | Gross- und Mittelagglomerationen | |
|---|----------------------------------|---------------------|
| | Umlandgemeinden Index | Kernstädte Index |
| Allg. Verwaltung | 100 | 117 |
| Öffentliche Sicherheit | 100 | 355 |
| Bildung | 100 | 91 |
| Kultur und Freizeit | 100 | 363 |
| Gesundheit | 100 | 142 |
| Soziale Wohlfahrt | 100 | 181 |
| Verkehr | 100 | 165 |
| Umwelt, Raumordnung | 100 | 145 |
| Alle Funktionsbereiche (ohne Finanzen + Steuern) | 100 | 144 |
| - in CHF pro Einwohner a) | 2'204 | 3'180 |

Quelle: BHP auf Basis der Eidg. Finanzstatistik

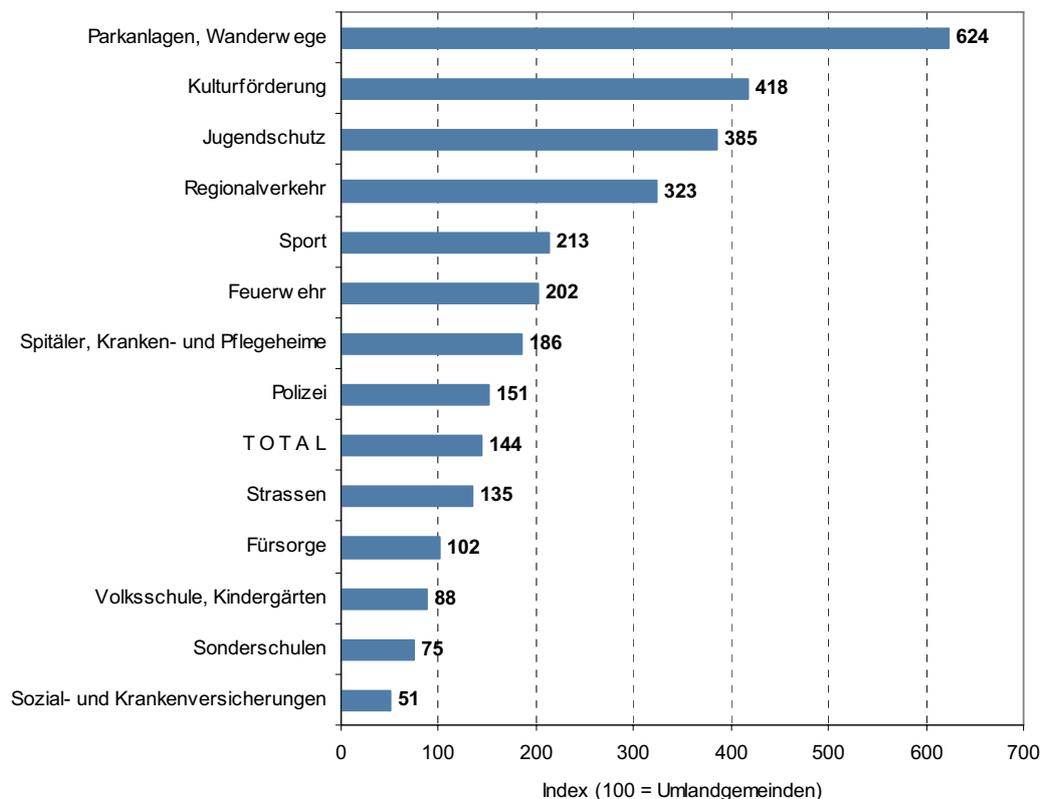
a) inkl. Volkswirtschaft, ohne Finanzen und Steuern

Auch unter Berücksichtigung aufgabenspezifischer Erträge haben die Kernstädte in den Bereichen **Öffentliche Sicherheit** sowie **Kultur und Freizeit** im Vergleich zum Umland ein Mehrfaches an Kosten zu tragen. In den übrigen Funktionsbereichen liegt die Nettobelastung ebenfalls noch deutlich über dem entsprechenden Niveau der Umlandgemeinden (Ausnahmen: Bildung und allgemeinen Verwaltung).

Wie die Abbildung 14 zeigt, trägt auch die Stadt Zug bei verschiedenen Funktionen deutlich höhere Nettobelastungen pro Einwohner als die Umlandgemeinden. Dies ist ein Indiz für die Existenz von Zentrumslasten insbesondere bei den Funktionen

- Parkanlagen / Wanderwege (z.B. Quaianlage)
- Kulturförderung (z.B. Casino Theater (vgl. Kapitel 3.2), Chollerhalle, Kulturzentrum Galvanik, Museum in der Burg, Jugendorchester, Kellertheater Burgbach, Stadt- und Kantonsbibliothek., diverse Anlässe)
- Jugendschutz (z.B. Jugendzentrum, Jugendbeiz)
- Regionalverkehr (u.a. Kosten für die ÖV-Erschliessung der Quartiere mit zahlreichen Arbeitsplätzen, die zu einem bedeutenden Teil von auswärtigen Arbeitnehmern eingenommen werden)
- Sport (z.B. Eishallen (vgl. Kapitel 3.3), Sporthalle, Seebad)

Abb. 14: Nettobelastung der Stadt Zug im Vergleich zum Durchschnitt der übrigen Zuger Gemeinden (Ø 2004-2006)



Quelle: BHP – Hanser und Partner AG

Die mittlere Nettobelastung pro Einwohner der Stadt Zug liegt 926 CHF über der mittleren Nettobelastung in sämtlichen Zuger Gemeinden (vgl. Abb. 15 auf der folgenden Seite). Durch Multiplikation dieser Mehrbelastung mit der Einwohnerzahl der Stadt Zug erhält man einen Wert, welcher eine obere Marke für die Zentrumslast der Stadt Zug darstellt. Denn in der Regel lassen sich positive Nettobelastungsunterschiede nicht nur auf Kernstadtphänomene zurückführen (z.B. höheres Anspruchsniveau der Stadtbevölkerung, Produktivitätsunterschiede usw.). Für eine vorsichtige Schätzung der Zentrumslasten wurde deshalb eine Bandbreite definiert, welche unterhalb des oberen Grenzwertes liegt. Gemäss dieser Grobschätzung resultieren für die Stadt Zug im Mittel der Jahre 2004 bis 2006 per Saldo⁶ Zentrumslasten in der Höhe von 15 – 20 Mio. CHF pro Jahr.⁷ Davon verursachen allein das Theater Casino sowie die Eishallen Zentrumslasten von zusammen rund 3 Mio. CHF (vgl. Kap. 3.2 und 3.3).

⁶ d.h. nach Berücksichtigung allfälliger Zentrumslasten bzw. von Leistungen der übrigen Zuger Gemeinden, welche von der Bevölkerung der Stadt Zug beansprucht, aber nicht vollumfänglich abgegolten werden (z.B. Nutzung des Hallen- und Freibades Lättich in Baar durch die BewohnerInnen der Stadt Zug).

⁷ Exkl. Abschreibungen sowie ohne Einlagen in bzw. Entnahmen aus Spezial- und Vorfinanzierungen.

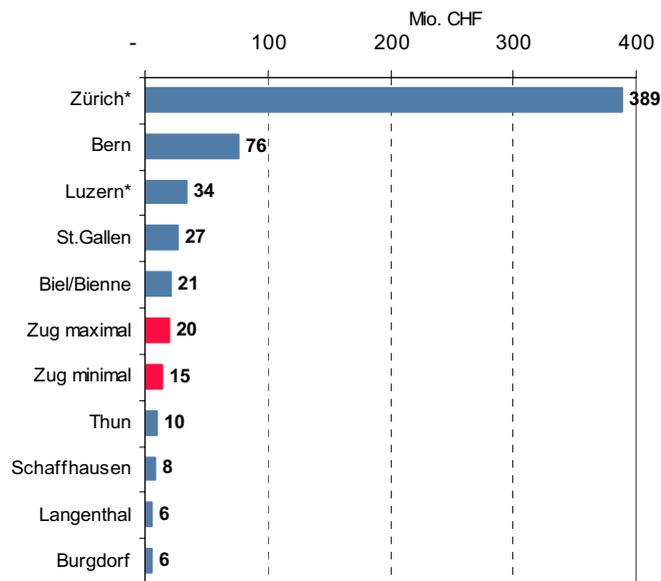
Abb. 15: Schätzwerte für die Zentrumslasten der Stadt Zug

| | Stadt Zug |
|--|-------------------------|
| Mittlere Nettobelastung pro Einwohner der Stadt Zug ^{a)} | 3'922 CHF |
| Mittlere Nettobelastung pro Einwohner in allen Gemeinden des Kantons Zug (inkl. Stadt Zug) ^{a)} | 2'996 CHF |
| Netto-Mehrbelastung pro Einwohner der Stadt Zug | 926 CHF |
| Oberer Grenzwert für Zentrumslasten der Stadt Zug (= 24'250 Einw. * 926 CHF) | 22.5 Mio. CHF |
| Grobschätzung der Zentrumslasten der Stadt Zug ^{b)} | 15 - 20 Mio. CHF |

a) ohne Bereich Steuern und Finanzen; Mittel der Jahre 2004-2006

b) Annahme: 65% bis 90% des ermittelten oberen Grenzwertes

Die Zentrumslasten der Stadt Zug (2004/2006) bewegen sich in einer Bandbreite, welche zwischen den in einer empirischen Fallstudie ermittelten Werten für die Stadt Biel (49'000 Einwohner) und für Thun (41'000 Einwohner) liegt.

Abb. 16: Saldo der Zentrumslasten und -nutzen ausgewählter Städte im Vergleich mit Stadt Zug

*) Zürich, Luzern: ohne Berücksichtigung von Zentrumsnutzen

Quelle: diverse Fallstudien; Finanzdaten basieren mit Ausnahme von Zug auf Einzeljahren