



Zentrumslasten der Stadt Zug

Bericht im Auftrag des Finanzdepartementes der Stadt Zug

25. November 2019

Impressum

Auftraggeber Finanzdepartement der Stadt Zug

Bearbeitung Hanser Consulting AG:

- Dr. Jürg Kuster
- Dr. Irene Bösch
- Mario Luketic

Kontaktpersonen auf Seite der Stadt Zug

- Andreas Rupp, Finanzsekretär, Stadt Zug
- Marcel Grepper, Controller, Stadt Zug
- Mitarbeitende der Stadtverwaltung und von Institutionen, die von der Thematik der Zentrumslasten betroffen sind (z.B. Stiftung Casino)

Offenlegung von Quellen

Die in diesem Dokument verwendeten Inhalte, Angaben und Quellen wurden mit grösster Sorgfalt zusammengestellt. Die Ausführungen beruhen teilweise auf Annahmen, die auf Grund des zum Zeitpunkt der Auftragsbearbeitung zugänglichen Materials für plausibel erachtet wurden.

Gleichwohl kann Hanser Consulting AG für die Richtigkeit der gemachten Annahmen keine Haftung übernehmen.

Inhaltsverzeichnis

	Inhaltsverzeichnis	3
1	Management Summary	4
2	Einleitung	5
2.1	Zentrumslasten.....	5
2.2	Motion der SVP-Fraktion	5
2.3	Aufbau des Berichtes	6
3	Kostenniveau der Stadt Zug	6
3.1	Aufwand und Nettobelastung im Jahr 2017	6
3.2	Kosten im Vergleich zu Zuger Agglomerationsgemeinden.....	7
3.3	Kosten im Vergleich zu Städten in anderen Kantonen	10
4	Zentrumslasten der Stadt Zug	13
4.1	Übersicht.....	13
4.2	Brutto-Zentrumslasten der Stadt Zug.....	13
4.3	«Spiegelbildliche Effekte» zu den Zentrumslasten.....	17
4.4	Netto-Zentrumslasten der Stadt Zug	19
5	«Effekte», welche die Zentrumslasten relativieren können	21
5.1	Finanzielle Abgeltung der Zentrumslasten durch interkommunale Finanzausgleichssysteme der Kantone	21
5.2	Standortvorteile.....	22
	Anhang 1: Grobe Schätzung der Netto-Zentrumslasten in den Vergleichsstädten	23
	Anhang 2: Vergleich der Netto-Zentrumslasten mit Belastungen bzw. Entlastungen im Finanzausgleich	24

1 Management Summary

Zentrumslasten

Als Zentrumslasten werden öffentliche Leistungen von Städten verstanden, von welchen die Bevölkerung und die Unternehmen in den umliegenden Gemeinden profitieren, ohne dafür zu bezahlen bzw. ohne die verursachten Kosten vollständig zu bezahlen. Ein typisches Beispiel sind Kulturangebote in einer Stadt, die von Einwohnerinnen und Einwohnern aus der Stadt und den umliegenden Gemeinden besucht werden. Oft decken die Erträge aus den verkauften Eintrittskarten die Kosten nicht vollständig. Trägt die Stadt die ungedeckten Kosten allein, so wird derjenige Teil des finanziellen Beitrags als Brutto-Zentrumslast bezeichnet, der aufgrund der Herkunft der Besucherinnen und Besucher eigentlich von den umliegenden Gemeinden bezahlt werden müsste.

Brutto-Zentrumslasten

Die Brutto-Zentrumslasten der Stadt Zug betragen 2017 zwischen CHF 10 und 11 Mio. Hinzu kommen Abschreibungen und Zinsen von mehr als CHF 1 Mio. für Investitionen, die Zentrumslasten beinhalten. Gut CHF 4 Mio. der Brutto-Zentrumslasten entfallen auf den Bereich Kultur und Stadtentwicklung, knapp CHF 4 Mio. auf den Bereich Verkehr und öffentlicher Raum.

«Spiegelbildliche Effekte» zu Zentrumslasten

In der Praxis existieren in allen Agglomerationen auch «spiegelbildliche Effekte» zu den Zentrumslasten. So entsteht für die Stadt Zug ein finanzieller Nutzen, wenn die Zuger Bevölkerung in anderen Gemeinden Angebote nutzt, ohne dass durch ihre Eintrittskarten etc. und/oder durch Pauschalzahlungen der Stadt Zug die tatsächlich verursachten Kosten gedeckt werden. So resultiert für die Stadt Zug z.B. im Fall des Schwimmbades Lättich in Baar, das von der Zuger Bevölkerung häufig besucht wird, ein «spiegelbildlicher Effekt» von mehr als CHF 200'000. Insgesamt kann die Stadt Zug jedes Jahr von «spiegelbildlichen Effekten» zu ihren Zentrumslasten profitieren, die einen niedrigen einstelligen Millionenbetrag pro Jahr erreichen dürften.

Netto-Zentrumslasten

Werden die «spiegelbildlichen Effekte» von den Brutto-Zentrumslasten subtrahiert, so erhält man die Netto-Zentrumslasten der Stadt Zug. Sie betragen im Jahr 2017 CHF 6 bis 8 Mio.

Vergleich der Zentrumslasten in den Jahren 2004/2006 und 2017

Gemäss der Studie von BHP – Hanser und Partner aus dem Jahr 2009¹ lagen die Netto-Zentrumslasten der Stadt Zug in den Jahren 2004/2006 bei CHF 15 bis 20 Mio. 2017 betragen die Netto-Zentrumslasten CHF 6 bis 8 Mio. Die Verringerung der Netto-Zentrumslasten in den letzten 10 bis 15 Jahren ist gemäss den Einschätzungen der Fachleute der Stadtverwaltung Zug auf den wesentlichen Ausbau der (Dienst)Leistungsangebote in den umliegenden Gemeinden zurückzuführen, der zu einer entsprechenden Erhöhung der Nettobelastung pro Einwohnerin und Einwohner in den umliegenden Gemeinden geführt hat. Diese Angebote werden sowohl von der Bevölkerung der betreffenden Gemeinden als auch von Zuger Einwohnerinnen und Einwohnern anstelle von Angeboten in der Stadt Zug genutzt, was per Saldo zu einer Verringerung der Netto-Zentrumslasten der Stadt geführt hat.

Die Brutto-Zentrumslasten der Stadt Zug betragen im Jahr 2017 CHF 10 bis 11 Mio. (vgl. oben). Für die Jahre 2004/2006 wurden die Brutto-Zentrumslasten nicht umfassend ermittelt.

2 Einleitung

2.1 Zentrumslasten

Als **Zentrumslasten** werden öffentliche Leistungen von Städten verstanden, von welchen die Bevölkerung und die Unternehmen in den umliegenden Gemeinden profitieren, ohne dafür zu bezahlen bzw. ohne die verursachten Kosten vollständig zu decken. Ein typisches Beispiel sind Kulturangebote in einer Stadt, die von Einwohnerinnen und Einwohnern aus der Stadt und den umliegenden Gemeinden besucht werden. Oft decken die Erträge aus den verkauften Eintrittskarten die Kosten nicht vollständig. Trägt die Stadt die ungedeckten Kosten allein, so wird derjenige Teil des finanziellen Beitrags als Zentrumslast bezeichnet, der aufgrund der Herkunft der Besucherinnen und Besucher eigentlich von den umliegenden Gemeinden bezahlt werden müsste.

In der Praxis existieren in allen Agglomerationen auch **«spiegelbildliche Effekte» zu den Zentrumslasten**. So entsteht für die Stadt Zug ein finanzieller Nutzen, wenn die Zuger Bevölkerung in anderen Gemeinden Angebote nutzt (z.B. Schwimmbad Lättich in Baar), ohne dass durch ihre Eintrittskarten etc. und/oder durch Pauschalzahlungen der Stadt Zug die tatsächlich verursachten Kosten gedeckt werden.

Überdies können die Zentrumslasten durch verschiedene weitere Effekte teilweise ausgeglichen oder zumindest relativiert werden:

- **Finanzielle Abgeltung der Zentrumslasten durch interkommunale Finanzausgleichssysteme der Kantone**
- **Standortvorteile des Zentrums:** Hochwertiges Dienstleistungsangebot in der eigenen Gemeinde und Imageeffekte, welche die Stadt als Wohn- und Wirtschaftsstandort attraktiv machen

2.2 Motion der SVP-Fraktion

Am 15. Februar 2019 hat die SVP-Fraktion im Grossen Gemeinderat der Stadt Zug eine Motion eingereicht², welche eine Untersuchung der Zentrumslasten der Stadt Zug verlangt. Neben der Beleuchtung der aktuellen Situation soll ein Vergleich mit den Ergebnissen der Analyse der Zentrumslasten der Firma BHP – Hanser und Partner AG aus dem Jahr 2009³ vorgenommen werden, welche für die Testjahre 2004/2006 jährliche Zentrumslasten der Stadt Zug von CHF 15 bis 20 Mio. ergeben hat.

Die Motion wirft u.a. die Frage auf, ob die Zentrumslasten der Stadt Zug seit der Untersuchung im Jahr 2009 parallel zum seitherigen Bevölkerungswachstum angestiegen seien und somit heute etwa CHF 30 Mio. betragen müssten. Zu diesem Punkt kann bereits an dieser Stelle das Folgende festgehalten werden: Die Kosten, welche die Stadt Zug trägt, weil auch die eigenen Einwohnerinnen und Einwohner mit ihren Eintrittskarten nicht die vollen Kosten z.B. des Theater Casinos decken, werden gemäss der Definition in Kapitel 2.1 *nicht* als Zentrumslasten bezeichnet. Das Bevölkerungswachstum der Stadt Zug allein führt damit *nicht* zu einem Zuwachs der Zentrumslasten.

² SVP-Fraktion im GGR (15. Februar 2019): Motion zu den städtischen Zentrumslasten im Jahre 2019

³ BHP – Hanser und Partner AG (2009): Stadt Zug: Grobanalyse der Kosten und der Zentrumslasten, Bericht im Auftrag des Stadtrates der Stadt Zug

2.3 Aufbau des Berichtes

Der vorliegende Bericht hat die Aufgabe, die in der Motion genannte Studie zu den Zentrumslasten der Stadt Zug aus dem Jahr 2009 zu aktualisieren und punktuell zu vertiefen. Der Bericht ist wie folgt aufgebaut:

- Kapitel 3: Kostenniveau der Stadt Zug
- Kapitel 4: Zentrumslasten der Stadt Zug
- Kapitel 5: «Effekte», welche die Zentrumslasten relativieren können

3 Kostenniveau der Stadt Zug

3.1 Aufwand und Nettobelastung im Jahr 2017

Die Tabelle 1 gibt einen Überblick über den Aufwand und die Nettobelastung⁴ für die verschiedenen Funktionen der Stadt Zug (ausgeklammert wird die Funktion 9 Finanzen und Steuern). Dargestellt sind die acht Haupt-Funktionen (einstellige Funktionsbezeichnung) sowie ausgewählte zweistellige Funktionen, die für die Thematik der Zentrumslasten von besonderem Interesse sind.

Die Nettobelastung beträgt 2017 CHF 111.693 Mio. Sie liegt 2017 um 20% höher als im Mittel der Jahre 2004/2006. Der Zuwachs der Bevölkerung und der Anzahl Arbeitsplätze belief sich zwischen 2004/2006 und 2017 auf 25% resp. 76%. Die Nettobelastung hat somit weniger stark zugenommen als die Bevölkerungszahl und die Arbeitsplatzzahl.

Mit Blick auf allfällige Zentrumslasten sind insbesondere die folgenden Funktionen im Auge zu behalten, die zusammen rund 30% der Nettobelastung der Stadt Zug ausmachen:

- Öffentliche Sicherheit (Funktion 11): Nettobelastung CHF 0.988 Mio.
- Kultur / Sport / Freizeit (Funktion 3): Nettobelastung CHF 16.925 Mio.
- Verkehr (Funktion 6): Nettobelastung CHF 6.202 Mio.
- Abfallwirtschaft (Funktion 73): Nettobelastung CHF 9.162 Mio.

Tabelle 1

Aufwand und Nettobelastung der Stadt Zug 2017 (ohne Funktion 9 Finanzen und Steuern)

Funktion		Aufwand (in Mio. CHF)	Nettobelastung (in Mio. CHF)
0	Allgemeine Verwaltung	28.900	21.948
1	Öffentliche Ordnung und Sicherheit	8.109	3.144
	11 Öffentliche Sicherheit (insb. Polizei)	0.988	0.988
	14 Allgemeines Rechtswesen	4.693	1.472
	15 Feuerwehr	2.428	0.684
2	Bildung	57.389	33.030
	21 Obligatorische Schule	46.723	27.301
	22 Sonderschulen (a)	7.806	3.119
	23 Berufliche Grundbildung	0	0
3	Kultur / Sport / Freizeit	19.098	16.925
	31 Kulturerbe (z.B. Museen, Denkmalpflege und Heimatschutz)	0.967	0.967
	32 Übrige Kultur (z.B. Bibliotheken, Theater)	6.024	4.813
	34 Sport und Freizeit	11.926	10.964
4	Gesundheit	10.508	10.507

⁴ Nettobelastung = Aufwand minus funktionsspezifische Erträge

Funktion		Aufwand (in Mio. CHF)	Nettobelastung (in Mio. CHF)
5	Soziale Sicherheit	20.668	9.052
6	Verkehr	10.420	6.202
61	Strassenverkehr	6.313	2.105
62/63	Öffentlicher und übriger Verkehr	4.107	4.098
7	Umweltschutz / Raumordnung	17.502	10.159
73	Abfallwirtschaft (b)	10.482	9.162
77	Übriger Umweltschutz	0	0
79	Raumordnung	1.303	0.994
8	Volkswirtschaft	0.725	0.725
TOTAL Funktionen 0 bis 8		173.319	111.693

- (a) Neben den Zuger Beiträgen an die Heilpädagogische Schule und an auswärtige Sonderschulen beinhaltet diese Position sämtliche Beiträge des Kantons.
- (b) Die Position Abfallwirtschaft beinhaltet gemäss der Rechnung der Stadt Zug neben den Kosten für Müllabfuhr oder Kehrichtverbrennung auch Kosten für Strassenreinigungen, Winterdienst etc.

Hinweis: Der CHF-Betrag einer einstelligen Funktion entspricht nicht in allen Fällen der Summe der dargestellten zweistelligen Funktionen, da nur ausgewählte zweistellige Funktionen dargestellt sind.

Quelle: Auswertungen Hanser Consulting auf Basis der Rechnung der Stadt Zug

3.2 Kosten im Vergleich zu Zuger Agglomerationsgemeinden

In den Tabellen 2 und 3 werden der Aufwand bzw. die Nettobelastung der Stadt Zug mit drei Agglomerationsgemeinden sowie mit allen übrigen Gemeinden im Kanton Zug verglichen. Für einen aussagekräftigen Vergleich können nicht die absoluten Werte betrachtet werden. Stattdessen werden die Kosten «pro Kopf» verglichen. Je nach betrachteter Funktion wird eine unterschiedliche Bezugseinheit «pro Kopf» verwendet:

- Einwohnergleichwert (EWG): Der Einwohnergleichwert bildet sich aus der Summe der Einwohnerzahl und der Anzahl der Arbeitsplätze. Der EWG wird für die meisten Funktionen verwendet, da viele Aufwände nicht nur wegen den Einwohnerinnen und Einwohnern, sondern auch wegen den Arbeitsplätzen entstehen.
- Bevölkerung: Die Kosten werden pro Einwohnerin und Einwohner der Gemeinde ausgewiesen.
- Schülerinnen und Schüler: Die (Bildungs-)Kosten werden pro Schülerin und Schüler in der Gemeinde angegeben.
- Arbeitsplätze: Die Kosten für die Funktion Volkswirtschaft werden pro Arbeitsplatz in der Gemeinde angegeben.

Tabelle 2

Aufwand «pro Kopf» in den Zuger Gemeinden 2017 (ohne Funktion 9 Finanzen und Steuern)

Funktion			Bezugs- einheit «pro Kopf»	Aufwand «pro Kopf» (in CHF)				
				Zug	Agglo- merati- onsge- meinde A	Agglo- merati- onsge- meinde B	Agglo- merati- onsge- meinde C	Zuger Gemein- den ohne Zug
0	Allgemeine Verwal- tung		EWG	406	349	354	485	486
1	Öffentliche Ordnung und Sicherheit		EWG	114	34	89	87	63
	11	Öffentliche Sicherheit (insb. Polizei)	EWG	14	2	6	6	5
	14	Allgemeines Rechts- wesen	EWG	66	4	50	44	44
	15	Feuerwehr	EWG	34	27	29	35	38
2	Bildung		Schüler/in	24'452	22'504	23'926	26'996	23'986
	21	Obligatorische Schule	Schüler/in	19'908	17'936	23'010	24'957	26'514
	22	Sonderschulen	Schüler/in	3'326	473	849	2'039	2'334
	23	Berufliche Grundbil- dung	Schüler/in	0	0	0	0	0
3	Kultur / Sport / Frei- zeit		EWG	268	120	212	66	123
	31	Kulturerbe (z.B. Mu- seen, Denkmalpflege und Heimatschutz)	EWG	14	2	14	0	3
	32	Übrige Kultur (z.B. Bibliotheken, Thea- ter)	EWG	85	36	97	29	46
	34	Sport und Freizeit	EWG	168	82	101	37	75
4	Gesundheit		Einw.	348	271	256	260	243
5	Soziale Sicherheit		Einw.	684	555	365	292	472
6	Verkehr		EWG	146	161	200	162	220
	61	Strassenverkehr	EWG	89	126	154	125	181
	62/63	Öffentlicher und übriger Verkehr	EWG	58	35	44	37	39
7	Umweltschutz / Raumordnung		EWG	246	97	139	120	144
	73	Abfallwirtschaft (a)	EWG	147	23	16	10	84
	77	Übriger Umwelt- schutz	EWG	0	18	5	25	17
	79	Raumordnung	EWG	18	5	1	0	11
8	Volkswirtschaft		Arbeitspl.	18	4	19	2	10
TOTAL Funktionen 0 bis 8			Pro Einw.	5'738	4'291	5'738	4'741	4'804
			Pro EWG	2'435	2'156	2'435	2'545	2'775

(a) Die Position Abfallwirtschaft beinhaltet gemäss der Rechnung der Stadt Zug neben den Kosten für Müll-
abfuhr oder Kehrichtverbrennung auch Kosten für Strassenreinigungen, Winterdienst etc.

EWG: Einwohnergleichwert = Summe der Bevölkerungszahl und der Anzahl Arbeitsplätze

Hinweis: Der CHF-Betrag einer einstelligen Funktion entspricht nicht in allen Fällen der Summe der dargestellten
zweistelligen Funktionen, da nur ausgewählte zweistellige Funktionen dargestellt sind.

Quelle Auswertungen Hanser Consulting auf Basis der Rechnungen der Zuger Gemeinden

Tabelle 3

Nettobelastung «pro Kopf» in den Zuger Gemeinden 2017 (ohne Funktion 9 Finanzen und Steuern)

Funktion		Bezugs- einheit «pro Kopf»	Nettobelastung «pro Kopf» (in CHF)				
			Zug	Agglo- merati- onsge- meinde A	Agglo- merati- onsge- meinde B	Agglo- merati- onsge- meinde C	Zuger Gemein- den ohne Zug
0	Allgemeine Verwaltung	EWG	308	269	337	432	400
1	Öffentliche Ordnung und Sicherheit	EWG	44	11	14	52	28
11	Öffentliche Sicherheit (insb. Polizei)	EWG	14	0	1	5	2
14	Allgemeines Rechtswesen	EWG	21	2	3	26	14
15	Feuerwehr	EWG	10	8	7	19	17
2	Bildung (c)	Schüler/in	14'073	14'453	14'673	19'009	15'239
21	Obligatorische Schule	Schüler/in	11'632	10'914	13'805	16'970	16'113
22	Sonderschulen (a)	Schüler/in	1'329	263	849	2'039	1'559
23	Berufliche Grundbildung	Schüler/in	0	0	0	0	0
3	Kultur / Sport / Freizeit	EWG	238	55	134	61	85
31	Kulturerbe (z.B. Museen, Denkmalpflege und Heimatschutz)	EWG	14	2	14	0	3
32	Übrige Kultur (z.B. Bibliotheken, Theater)	EWG	68	31	48	25	34
34	Sport und Freizeit	EWG	154	21	72	37	49
4	Gesundheit	Einw.	348	271	256	260	242
5	Soziale Sicherheit	Einw.	300	353	255	230	334
6	Verkehr	EWG	87	92	117	148	163
61	Strassenverkehr	EWG	30	57	76	121	127
62/63	Öffentlicher und übriger Verkehr	EWG	58	35	40	27	35
7	Umweltschutz / Raumordnung	EWG	143	40	33	19	42
73	Abfallwirtschaft (b)	EWG	129	23	12	10	74
77	Übriger Umweltschutz	EWG	0	16	4	5	13
79	Raumordnung	EWG	14	1	-8	0	5
8	Volkswirtschaft	Arbeitspl.	18	4	19	2	5
TOTAL Funktionen 0 bis 8		Pro Einw.	3'698	2'809	2'928	3'562	3'276
		Pro EWG	1'569	1'411	1'818	1'912	1'892

- (a) Neben den Zuger Beiträgen an die Heilpädagogische Schule und an auswärtige Sonderschulen beinhaltet diese Position sämtliche Beiträge des Kantons.
- (b) Die Position Abfallwirtschaft beinhaltet gemäss der Rechnung der Stadt Zug neben den Kosten für Müllabfuhr oder Kehrrichtverbrennung auch Kosten für Strassenreinigungen, Winterdienst etc.
- (c) Unterschiedliche Zahlenbasis für innerkantonalen Vergleich und zwischenstädtischen Vergleich. Für die Stadt Zug ergeben sich damit bei den beiden Vergleichen unterschiedliche Nettobelastungen pro Schülerin und Schüler.

EWG: Einwohnergleichwert = Summe der Bevölkerungszahl und der Anzahl Arbeitsplätze

Hinweis: Der CHF-Betrag einer einstelligen Funktion entspricht nicht in allen Fällen der Summe der dargestellten zweistelligen Funktionen, da nur ausgewählte zweistellige Funktionen dargestellt sind.

Negative Werte: In der Funktion erzielt die Gemeinde einen Gewinn.

Quelle: Auswertungen Hanser Consulting auf Basis der Rechnungen der Zuger Gemeinden

Pro Einwohnerin und Einwohner liegt die Nettobelastung in der Stadt Zug mit CHF 3'698 höher als in den drei betrachteten Agglomerationsgemeinden. Die Nettobelastung ist auch gut 10% höher als im Durchschnitt aller Zuger Gemeinden (ohne Stadt Zug). Berücksichtigt man neben der Bevölkerungszahl auch die Arbeitsplatzzahl in einer Gemeinde, d.h. die Nettobelastung pro Einwohnergleichwert, so ergibt sich ein deutlich anderes Bild: Die Stadt Zug befindet sich mit einer Nettobelastung von CHF 1'569 pro Einwohnergleichwert im Mittelfeld. Einige Agglomerationsgemeinden weisen eine höhere Nettobelastung pro Einwohnergleichwert auf. Die Nettobelastung der Stadt Zug pro Einwohnergleichwert liegt auch unter dem Kantonsdurchschnitt.

In der Funktion Kultur / Sport / Freizeit liegt die Nettobelastung der Stadt Zug pro Einwohnergleichwert deutlich über den Werten aller übrigen Gemeinden im Kanton. Besonders ausgeprägt ist die zusätzliche Belastung der Stadt Zug für Sport und Freizeit (Funktion 34).

Die Nettobelastung pro Einwohnergleichwert für die Funktion Umweltschutz / Raumordnung (Funktion 7) ist in der Stadt Zug höher als in den betrachteten Agglomerationsgemeinden. Besonders die Abfallwirtschaft weist eine deutlich höhere Nettobelastung auf, weil neben den Kosten für die Müllabfuhr oder die Kehrichtverbrennung auch die Kosten für Strassenreinigungen, Winterdienst etc. in der Rechnung der Stadt Zug unter dieser Position verbucht werden.

3.3 Kosten im Vergleich zu Städten in anderen Kantonen

Die Tabelle 4 vergleicht die Nettobelastungen der Stadt Zug «pro Kopf» mit den Nettobelastungen anderer Schweizer Städte. Betrachtet werden Luzern als Stadt in der unmittelbaren Nachbarschaft sowie die vier Städte Aarau, Solothurn, Thun und Chur, die eine ähnliche Grösse und Zentrumsfunktion aufweisen wie Zug.

Die totale Nettobelastung pro Einwohnerin und Einwohner liegt in Zug mit CHF 3'698 leicht über dem Mittelwert aller betrachteten Städte (*zweitunterste Zeile der Tabelle 4*). Pro Einwohnergleichwert liegt die Nettobelastung von Zug wegen der vergleichsweise grossen Arbeitsplatzzahl mit CHF 1'569 deutlich unter dem Durchschnitt der betrachteten Städte (*unterste Zeile der Tabelle 4*).

Bei der Interpretation dieser Werte ist Vorsicht geboten. Das unterschiedliche Niveau der Nettobelastungen der verschiedenen Städte kann auf ein unterschiedliches Ausgabeverhalten der Städte zurückzuführen sein. Es kann aber auch eine Folge der kantonsspezifischen Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und seinen Gemeinden sein. Mögliche Ursache kann auch eine unterschiedliche Kontierungspraxis in den verschiedenen Städten sein. Die folgenden Beispiele sollen dies illustrieren:

- Öffentliche Sicherheit (Funktion 11): In der Stadt Zug ist die Nettobelastung mit CHF 14 pro Einwohnergleichwert vergleichsweise tief, weil im Kanton Zug die Kantonspolizei diese Aufgaben im Wesentlichen erfüllt, während z.B. im Kanton Aargau die von den Gemeinden finanzierte Regional- bzw. Stadtpolizei gewisse Aufgaben zu erfüllen hat.
- Obligatorische Schule (Funktion 21): In Chur liegt die Nettobelastung pro Schülerin und Schüler mehrere Tausend Franken höher als in den anderen betrachteten Städten. Diese Differenz ist darauf zurückzuführen, dass die kantonalen Beiträge an die Schulen unterschiedlich hoch ausfallen. Die Aufwände der Stadtschule Chur (inkl. Aufwand für Schulliegenschaften) betragen rund CHF 58 Mio. Die Kantonsbeiträge liegen bei rund CHF 5.8 Mio.

Dies entspricht lediglich rund 10% des Aufwands.⁵ Die entsprechenden Aufwände der Stadt Zug (exkl. Aufwand für Schulliegenschaften) betragen rund CHF 32 Mio. Die Höhe der kantonalen Beiträge liegt bei CHF 13.5 Mio.⁶ Dies entspricht einem Anteil von 42% des Aufwands. Chur hat deshalb pro Schülerin und Schüler eine wesentlich höhere Nettobelastung zu tragen als beispielsweise Zug.

- Berufliche Grundbildung (Funktion 23): Die Kantone AG und GR sind die einzigen Kantone, in denen die Berufsschulen zum Teil von den jeweiligen Standortgemeinden mitgetragen werden. Für die Vergleichsstädte Aarau und Chur resultieren entsprechende Nettobelastungen.
- Abfallwirtschaft (Funktion 73): Die hohe Nettobelastung der Stadt Zug pro Einwohnergleichwert ist darauf zurückzuführen, dass unter der Funktion 73 auch Kosten der Strassenreinigung und des Winterdienstes verbucht werden.

⁵ Stadt Chur (2019): Jahresrechnung 2018.

⁶ Stadtrat Zug (2018): Jahresrechnung 2017.

Tabelle 4

Nettobelastung «pro Kopf» in Zug und in den Vergleichsstädten 2017 (ohne Funktion 9 Finanzen und Steuern)

Funktion		Bezugseinheit «pro Kopf»	Nettobelastung «pro Kopf» (in CHF)					
			Zug	Aarau	Solo- thurn	Thun	Chur	Luzern (b)
0	Allgemeine Verwaltung	EWG	308	242	288	524	34	135
1	Öffentliche Ordnung und Sicherheit	EWG	44	79	89	91	133	33
11	Öffentliche Sicherheit (insb. Polizei)	EWG	14	42	81	50	125	
14	Allgemeines Rechtswesen	EWG	21	21	-3	30	6	
15	Feuerwehr	EWG	10	7	0	0	0	
2	Bildung (a)	Schüler/in	10'248	10'792	8'652	6'653	14'965	11'092
21	Obligatorische Schule	Schüler/in	8'471	9'291	7'999	6'232	14'863	
22	Sonderschulen	Schüler/in	968	232	651	0	0	
23	Berufliche Grundbildung	Schüler/in	0	875	2	0	102	
3	Kultur / Sport / Freizeit	EWG	238	190	282	95	177	198
31	Kulturerbe (z.B. Museen, Denkmalpflege und Heimatschutz)	EWG	14	40	85	14	5	
32	Übrige Kultur (z.B. Bibliotheken, Theater)	EWG	68	69	81	32	54	
34	Sport und Freizeit	EWG	154	81	117	48	194	
4	Gesundheit	Einw.	348	217	135	4	368	504
5	Soziale Sicherheit	Einw.	300	768	893	778	430	1'322
6	Verkehr	EWG	87	177	112	175	149	153
61	Strassenverkehr	EWG	30	107	61	86	183	
62/63	Öffentlicher und übriger Verkehr	EWG	58	70	51	90	-33	
7	Umweltschutz / Raumordnung	EWG	143	27	18	73	29	-5
73	Abfallwirtschaft	EWG	129	1	-12	0	-17	
77	Übriger Umweltschutz	EWG	0	-1	0	36	11	
79	Raumordnung	EWG	14	22	22	35	15	
8	Volkswirtschaft	Arbeitspl.	18	-26	29	43	-12	21
TOTAL Funktionen 0 bis 8		Pro Einw.	3'698	3'827	3'933	2'980	3'148	3'891
		Pro EWG	1'569	1'462	1'755	1'806	1'639	1'942

- (a) Unterschiedliche Zahlenbasis für innerkantonalen Vergleich und zwischenstädtischen Vergleich. Für die Stadt Zug ergeben sich damit bei den beiden Vergleichen unterschiedliche Nettobelastungen pro Schülerin und Schüler.
- (b) Für die Stadt Luzern liegen nur Angaben zu den einstelligen Funktionen vor.

Hinweis: Der CHF-Betrag einer einstelligen Funktion entspricht nicht in allen Fällen der Summe der dargestellten zugehörigen zweistelligen Funktionen, da nur ausgewählte zweistellige Funktionen dargestellt sind.

Quelle: Auswertungen Hanser Consulting auf Basis der Rechnung der Stadt Zug und Angaben der Kantone AG, SO, BE, GR und LU

4 Zentrumslasten der Stadt Zug

4.1 Übersicht

In den nachfolgenden Abschnitten werden die Brutto-Zentrumslasten und die Netto-Zentrumslasten der Stadt Zug abgeschätzt:

- **Brutto-Zentrumslasten:** Als Brutto-Zentrumslasten werden diejenigen finanziellen Lasten bezeichnet, welche die Stadt Zug zu tragen hat, weil die Bevölkerung aus anderen Gemeinden in Zug (Dienst)Leistungen nutzt, ohne dass diese Personen über Eintrittspreise etc. die vollen Kosten bezahlen und ohne dass die Wohngemeinden dieser Personen einen Kostenbeitrag an die Stadt Zug leisten → *Kapitel 4.2*
- **«Spiegelbildliche Effekte» zu Zentrumslasten:** Als «spiegelbildliche Effekte» werden finanzielle Belastungen in anderen Gemeinden bezeichnet, die darauf zurückzuführen sind, dass Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Zug in diesen Gemeinden (Dienst)Leistungen nutzen, ohne dass sie über Eintrittspreise etc. die vollen Kosten bezahlen und ohne dass die Stadt Zug einen Kostenbeitrag an die betreffenden Gemeinden leistet → *Kapitel 4.3*
- **Netto-Zentrumslasten:** Brutto-Zentrumslasten – «spiegelbildliche Effekte» = Netto-Zentrumslasten → *Kapitel 4.4*

4.2 Brutto-Zentrumslasten der Stadt Zug

Es gibt (Dienst)Leistungen der Stadt Zug, die ausschliesslich ihren Einwohnerinnen und Einwohnern bzw. den Betrieben in der Stadt zugutekommen. In diese Kategorie fallen z.B. die Kosten für die Legislative und Exekutive, für die Gesundheit, für Friedhof und Bestattung oder für die Landwirtschaft.

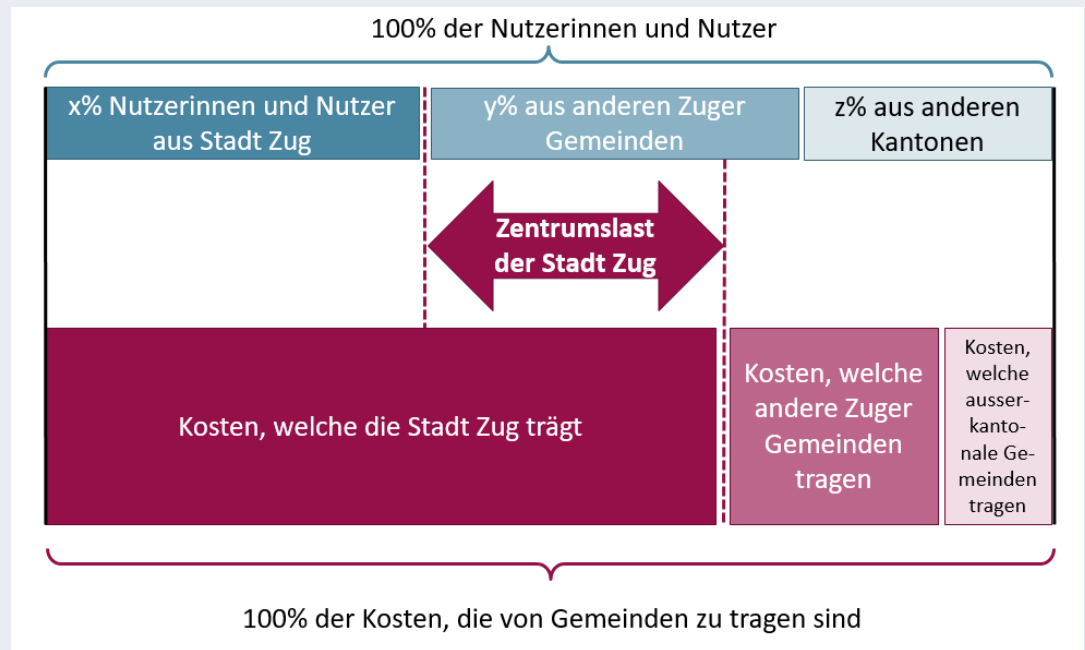
Daneben gibt es zahlreiche (Dienst)Leistungen der Stadt Zug, die auch von Einwohnerinnen und Einwohnern aus den anderen Zuger Gemeinden oder aus anderen Kantonen genutzt werden, wenn sie nach Zug kommen um einzukaufen, zu arbeiten, zur Schule zu gehen oder ihre Freizeit zu verbringen. Zentrumslasten resultieren dann für die Stadt Zug,

- wenn die auswärtigen Nutzerinnen und Nutzer mit der Bezahlung einer Gebühr (z.B. Parkgebühr, Eintritt in die Kunsteisbahn, Billett für Theater) nicht die vollen Kosten der beanspruchten Leistungen decken
 - und wenn auch die Herkunftsgemeinden nicht in ausreichendem Umfang für die Kosten aufkommen, welche ihre Einwohnerinnen und Einwohner in der Stadt Zug verursachen.

In diesem Fall muss die Stadt Zug – allenfalls nach Abzug von Beiträgen des Kantons – die ungedeckten Kosten tragen, die auf die auswärtigen Nutzerinnen und Nutzer zurückzuführen sind. Diese Kosten werden als Zentrumslasten bezeichnet. Die nachfolgende Box zeigt, wie die Brutto-Zentrumslasten ermittelt werden.

Ermittlung der Brutto-Zentrumslast der Stadt Zug für eine bestimmte Dienst(Leistung):

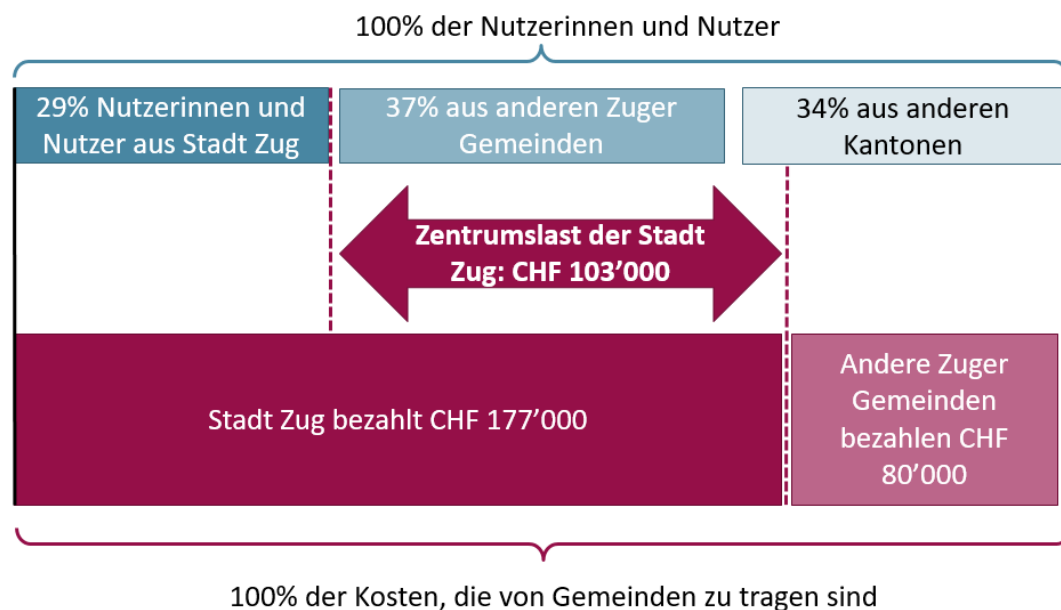
- Schritt 1: Von den Fachleuten der Zuger Stadtverwaltung wurde ermittelt, welcher Teil der Nutzerinnen und Nutzer einer bestimmten (Dienst)Leistung (z.B. Chollerhalle, Eisbahn) aus der Stadt Zug stammt und welcher Teil in anderen Zuger Gemeinden bzw. in anderen Kantonen wohnt.
- Schritt 2: Vom Gesamtaufwand für eine (Dienst)Leistung werden die Erträge aus Gebühren / Billetten etc. sowie allfällige Zahlungen des Kantons oder von weiteren Dritten (OHNE andere Gemeinden) subtrahiert.
- Schritt 3: Die Zentrumslast entspricht den Kosten, welche die Stadt Zug für die Nutzerinnen und Nutzer aus anderen Gemeinden bzw. Kantonen trägt.



Das «Kulturzentrum Galvanik» ist ein Kulturangebot in der Stadt Zug, das auch von auswärtigen Besucherinnen und Besuchern genutzt wird. Die Abbildung 1 zeigt beispielhaft, welche Zentrumslast das Kulturzentrum Galvanik für die Stadt Zug verursacht. Festzuhalten ist, dass die Zentrumslast nicht CHF 177'000 beträgt, sondern «nur» CHF 103'000, da auch Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Zug das Kulturzentrum Galvanik besuchen. Der Betrag von CHF 74'000 (= CHF 177'000 – CHF 103'000) entspricht dem Kostenanteil für diese Zuger Einwohnerinnen und Einwohner.

Abbildung 1

Vorgehen zur Schätzung der Zentrumslasten: Beispiel «Kulturzentrum Galvanik» (2017)



Quelle: Darstellung Hanser Consulting auf Basis von Angaben der Stadt Zug

Die Tabelle 5 gibt eine Übersicht über die Bereiche, in welchen die Stadt Zug bedeutende Zentrumslasten zu tragen hat:

- Kultur und Stadtentwicklung
- Sport und Freizeit
- Verkehr und öffentlicher Raum
- Bildung und Soziales

Tabelle 5

Schätzung der Brutto-Zentrumslasten der Stadt Zug aufgrund von städtischen (Dienst)Leistungen, die auch von Personen aus anderen Gemeinden bzw. Kantonen genutzt werden (2017)

Dienst(Leistungen)der Stadt Zug mit Zentrumscharakter		Anteil der Nutzerinnen und Nutzer aus ...			Von den Gemeinden getragene Kosten (in Mio. CHF)			Brutto-Zentrumslast der Stadt Zug (in Mio. CHF)
		Stadt Zug	andere Zuger Gemeinden	anderen Kantonen	Stadt Zug	Andere Zuger Gemeinden	Andere Kantone	
Kultur und Stadtentwicklung								
1600	Chollerhalle	14%	31%	55%	0.180	0.080	0	0.144
	Kulturzentrum Galvanik (2017)	29%	37%	34%	0.177	0.080	0	0.103
	Kunsthause Zug	16%	20%	64%	0.565	0.113	0	0.457
	Theater Casino	2%	50%	48%	0.623	0	0	0.610
	Theater- und Musikgesellschaft	10%	85%	5%	0.412	0	0	0.371
	Stiftung Museum Burg	10%	85%	5%	0.402	0.282	0	0.334
	Kellertheater Burgbach	10%	85%	5%	0.120	0	0	0.108
	Gesangs- und Musikvereine	35%	40%	25%	0.232	0	0	0.151

Dienst(Leistungen)der Stadt Zug mit Zentrumscharakter		Anteil der Nutzerinnen und Nutzer aus ...			Von den Gemeinden getragene Kosten (in Mio. CHF)			Brutto-Zentrums- last der Stadt Zug
		Stadt Zug	andere Zuger Gemeinden	anderen Kantonen	Stadt Zug	An-dere Zuger Gemeinden	An-dere Kantone	(in Mio. CHF)
	Freizeitanlagen	36%	38%	26%	0.255	0	0	0.163
	Einmalige Beiträge an Vereine / Institutionen	50%	40%	10%	0.306	0	0	0.153
	Wiederkehrende Beiträge an Vereine / Institutionen	50%	40%	10%	0.158	0	0	0.079
1800	Seefest	18%	52%	30%	0.096	0	0	0.079
	Mittelalterfest	40%	20%	40%	0.025	0.012	0	0.010
	Beiträge an Tagungen	10%	4%	86%	0.030	0	0	0.027
	Ornithologischer Verein	40%	40%	20%	0.130	0	0	0.078
	Märlisunntig	40%	40%	20%	0.080	0.003	0	0.047
	Einmalige Beiträge an Vereine / Institutionen	34%	33%	33%	0.077	0	0	0.051
	Wiederkehrende Beiträge an Vereine / Institutionen	70%	10%	20%	0.116	0	0	0.035
2225	Unterhalt und Facility Management der Bauten für «Kultur und Geselligkeit»	10%	85%	5%	1.243	0	0	1.119
Subtotal Kultur und Stadtentwicklung								4.117
Sport und Freizeit								
2224 und 3710	Unterhalt und Betrieb der Sport- und Freizeitanlagen	40%	46%	14%	2.665	0	0	1.599
Subtotal Sport und Freizeit								1.599
Verkehr und öffentlicher Raum								
5700	Zugbergbahn	30%	40%	30%	0.643	0	0	0.450
4400 und 4500	Unterhalt, Beleuchtung und Entwässerung von Strassen und Plätzen	30%	40%	30%	4.536	0	0	3.175
Subtotal Verkehr und öffentlicher Raum								3.625
Bildung und Soziales								
3250	Integrationsklasse (Netto vor Gemeindebeiträgen)	40%	60%	0%	0.175	0.119	0	0.057
3900	Bibliothek Zug	49%	38%	13%	2.309	0	0	1.169
5190	Podium 41	44%	50%	6%	0.335	0	0	0.187
Subtotal Bildung und Soziales								1.413
TOTAL Brutto-Zentrumslast								10.754

Quelle Darstellung Hanser Consulting auf Basis von Auswertungen der Stadt Zug

Hinweis Die verwendeten Prozentangaben zur Herkunft der Nutzerinnen und Nutzer wurden von den Fachbereichsleiterinnen und Fachbereichsleitern in der Zuger Stadtverwaltung ermittelt oder mit grösster Sorgfalt geschätzt.

Die Brutto-Zentrumslasten der Stadt Zug betrugen im Jahr 2017 rund CHF 10.754 Mio.:

- Auf den Bereich Kultur und Stadtentwicklung entfällt der grösste Teil der Zentrumslasten, nämlich 38% (CHF 4.117 Mio.). Bedeutendste Einzelpositionen sind der Unterhalt und das Facility Management der Bauten für «Kultur und Geselligkeit» (CHF 1.119 Mio.) sowie das Theater Casino (CHF 0.610 Mio.), auf das auch bedeutende Abschreibungen und Zinsen für Investitionen entfallen. Hinzu kommen weitere 17 Positionen, bei welchen die Stadt Zug Zentrumslasten zwischen CHF 10'000 (Mittelalterfest) und mehreren Hunderttausend Franken (Kunsthause Zug, Theater- und Musikgesellschaft, Stiftung Museum Burg) zu tragen hat.
- Auf den Bereich Verkehr und öffentlicher Raum entfällt mit 34% (CHF 3.625 Mio.) der zweitgrösste Teil der Zentrumslasten.
- Die beiden Bereiche Sport und Freizeit sowie Bildung und Soziales sind für 15% (CHF 1.599 Mio.) bzw. 13% (CHF 1.413 Mio.) verantwortlich.

Auch Investitionen beinhalten zum Teil Zentrumslasten. Die Stadt Zug hat jährlich Abschreibungen und Zinsen von CHF 1.702 Mio. zu tragen für Kredite, welche die Stadt in den Jahren 2010 bis 2018 für Investitionen mit Zentrumslasten-Charakter gewährt hat (z.B. für Casino). Wie die Tabelle 6 zeigt, sind Abschreibungen und Zinsen von CHF 1.293 Mio. als Zentrumslasten zu verstehen⁷.

Tabelle 6

Zentrumslasten aufgrund von Investitionen

Investitionskredite der Stadt Zug, die Zentrumslasten beinhalten	Anteil der Nutzerinnen und Nutzer aus ...			Von den Gemeinden getragene Kosten (in Mio. CHF)			Zentrumslast der Stadt Zug
	Stadt Zug	anderen Zuger Gemeinden	anderen Kantonen	Stadt Zug	Andere Zuger Gemeinden	Andere Kantone	(in Mio. CHF)
Abschreibungen und Zinsen für Investitionskredite, die Zentrumslasten beinhalten	24%	76%	0%	1.702	0	0	1.293

Quelle Darstellung Hanser Consulting auf Basis von Auswertungen der Stadt Zug

Hinweis Die verwendeten Prozentangaben zur Herkunft der Nutzerinnen und Nutzer wurden von den Fachbereichsleiterinnen und Fachbereichsleitern in der Zuger Stadtverwaltung ermittelt oder mit grösster Sorgfalt geschätzt.

4.3 «Spiegelbildliche Effekte» zu den Zentrumslasten

Wie in Kapitel 4.2 gezeigt wurde, verursachen Einwohnerinnen und Einwohner aus anderen Gemeinden in der Stadt Zug namhafte Zentrumslasten. Im umgekehrten Sinne verursachen aber auch die Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Zug in anderen Zuger Gemeinden und in ausserkantonalen Gemeinden (z.B. in Zürich und Luzern) Kosten, weil sie die tatsächlichen Kosten mit den bezahlten Gebühren, Eintrittspreisen etc. nur teilweise decken.

⁷ Detaillierte Angaben zu den einzelnen Investitionskrediten finden sich im Bericht und Antrag des Stadtrates zur Motion zu den städtischen Zentrumslasten im Jahr 2019

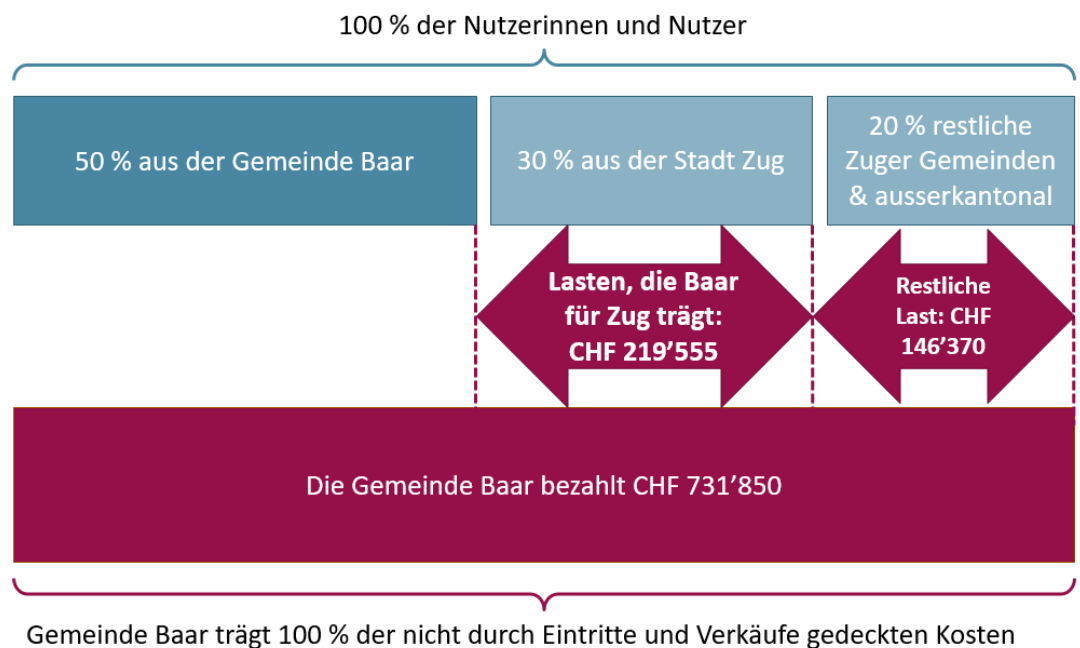
Es ist im Rahmen dieser Studie nicht möglich, diese «spiegelbildlichen Effekte» zu den Zentrumslasten systematisch zu ermitteln. Die beiden folgenden Beispiele zeigen aber, dass diese «spiegelbildlichen Effekte» ein beträchtliches Volumen erreichen können:

Beispiel Schwimmbad Lättich in Baar: Das Schwimmbad Lättich gehört zu den beliebtesten Schwimmbädern der Region. Es zieht deshalb nicht nur Besucherinnen und Besucher aus der Gemeinde Baar an. Die Hälfte der Badegäste stammen gemäss Angaben der Gemeinde Baar nicht aus Baar. Die Besucherinnen und Besucher aus der Stadt Zug machen den grössten Teil der auswärtigen Gäste aus. Die Nettobelastung der Gemeinde Baar für das Schwimmbad Lättich betrug im Jahr 2017 CHF 731'850. Die Badegäste aus der Stadt Zug machen rund 30% der Besucherinnen und Besucher des Schwimmbads Lättich aus. Wie die Abbildung 3 zeigt, hat die Gemeinde Baar damit Kosten von CHF 219'555 zu tragen, um den Prozentanteil (30%) der ungedeckten Kosten zu finanzieren, der auf Badegäste aus der Stadt Zug zurückzuführen ist. Die Stadt Zug profitierte damit 2017 im Fall des Schwimmbades Lättich von «spiegelbildlichen Effekten» zu den Zentrumslasten von mehr als CHF 200'000.

Im Falle des **Lorzensaals** in Cham und des **Dreiklangs** in Steinhausen dürfte die Stadt Zug ebenfalls von namhaften «spiegelbildlichen Effekten» profitieren.

Abbildung 2

«Spiegelbildliche Effekte» zu Zentrumslasten: Beispiel «Hallen- und Freibad Lättich» (2017)



Quelle: Darstellung Hanser Consulting auf Basis von Angaben der Gemeinde Baar

- **Beispiel Verkehr und öffentlicher Raum in anderen Gemeinden:** 7'947 (52%) der in Zug wohnhaften Erwerbstätigen⁸ arbeiten nicht in Zug, sondern in über 100 anderen Gemeinden. 2'917 dieser Erwerbstätigen haben ihre Arbeitsstätte in den Gemeinden Baar, Cham oder Steinhausen. Werden die Kosten (Strassenunterhalt, Reinigung, Winterdienst etc.) berechnet, welche für diese Agglomerationsgemeinden durch die Zupendler aus Zug ent-

⁸ BFS (2014): Pendlermatrix.

stehen, so resultiert eine Summe von einigen Hunderttausend Franken. Die Stadt Zug profitiert damit von «spiegelbildlichen Effekten» zu ihren Zentrumslasten von mehreren Hunderttausend Franken pro Jahr.

Ohne hier eine genaue Zahl nennen zu können, zeigen die obigen Beispiele, dass die Stadt Zug jedes Jahr von «spiegelbildlichen Effekten» zu ihren Zentrumslasten profitieren kann, die einen niedrigen einstelligen Millionenbetrag pro Jahr erreichen dürften.

4.4 Netto-Zentrumslasten der Stadt Zug

Gemäss Kapitel 4.2 betragen die Brutto-Zentrumslasten der Stadt Zug 2017 CHF 10 Mio. bis CHF 11 Mio. Gemäss Kapitel 4.3 kann die Stadt Zug von «spiegelbildlichen Effekten» zu ihren Zentrumslasten von einigen wenigen Millionen Franken profitieren. Werden die «spiegelbildlichen Effekte» von den Brutto-Zentrumslasten subtrahiert, so erhält man die Netto-Zentrumslasten.

Um die Netto-Zentrumslasten genauer zu ermitteln, wird eine Abschätzung mit einer anderen Methodik durchgeführt, die bereits in der SVP-Motion genannten Studie aus dem Jahr 2009⁹ eingesetzt worden ist. Die Netto-Zentrumslasten der Stadt Zug werden wie folgt abgeschätzt:

- Schritt 1: Die Nettobelastung pro Einwohnerin und Einwohner der Stadt Zug beträgt im Jahr 2017 CHF 3'698 (vgl. Kapitel 3.1). Dieser Wert liegt pro Einwohnerin und Einwohner um CHF 320 über dem Mittelwert der Nettobelastungen in allen Zuger Gemeinden von CHF 3'378.
- Schritt 2: Geht man von der vereinfachenden Annahme aus, dass alle Einwohnerinnen und Einwohner sowie die Betriebe im Kanton Zug dieselben (Dienst)Leistungen vom Kanton und den Gemeinden beanspruchen, so ist die höhere Nettobelastung pro Kopf in der Stadt Zug darauf zurückzuführen, dass
 - a. die Gemeinden in der Umgebung der Stadt Zug die Kosten, welche ihre Einwohnerinnen und Einwohner in der Stadt Zug verursachen, nicht (vollständig) abgelten.
 - b. und die «spiegelbildlichen Effekte», von denen die Stadt Zug profitieren kann, die Zentrumslasten der Stadt Zug nur teilweise kompensieren.
- Schritt 3: Wird die Differenz von CHF 320 pro Kopf mit der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Zug multipliziert, so resultiert eine zusätzliche finanzielle Last von CHF 9.7 Mio.
- Schritt 4: Ein Teil dieser zusätzlichen finanziellen Last der Stadt Zug ist darauf zurückzuführen, dass auch die Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Zug für manche (Dienst)Leistungen der Stadt mit ihren Eintrittspreisen etc. nicht die vollen Kosten zahlen. Gemäss Tabelle 5 (vgl. Kap. 4.2) dürften die Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Zug somit für etwa 30% der CHF 9.7 Mio. verantwortlich sein.
- Schritt 5: Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Netto-Zentrumslasten der Stadt Zug 65% bis 80% von CHF 9.7 Mio. betragen.

⁹ BHP Hanser und Partner AG (2009): Stadt Zug: Grobanalyse der Kosten und der Zentrumslasten

Tabelle 7

Schätzung der Netto-Zentrumslasten der Stadt Zug (2017)

	Stadt Zug
Nettobelastung pro Einwohnerin und Einwohner der Stadt Zug (a)	CHF 3'698
Nettobelastung pro Einwohnerin und Einwohner in allen Gemeinden des Kantons Zug (inkl. Stadt Zug) (a)	CHF 3'378
Netto-Mehrbelastung pro Einwohnerin und Einwohner der Stadt Zug	CHF 320
Finanzielle Zusatzlast der Stadt Zug (30'205 Einwohnerinnen und Einwohner * CHF 320)	CHF 9.7 Mio.
Schätzung der Netto-Zentrumslasten der Stadt Zug (65% bis 80% von CHF 9.7 Mio.)	CHF 6.3 – 7.8 Mio.

(a) Ohne Funktion 9 Finanzen und Steuern

Quelle Auswertungen Hanser Consulting auf Basis der Rechnungen der Zuger Gemeinden

Aufgrund der oben skizzierten Berechnungen betragen die Netto-Zentrumslasten der Stadt Zug im Jahr 2017 CHF 6.3 bis 7.8 Mio. (vgl. Tabelle 7).

Im Bericht von BHP – Hanser und Partner aus dem Jahr 2009 wurden die Zentrumslasten der Stadt Zug mit derselben Methode abgeschätzt wie die Netto-Zentrumslasten im Jahr 2017. Wie die Tabelle 8 zeigt, lagen die Zentrumslasten in den Jahren 2004 bis 2006 deutlich höher als 2017. Sie betrugen schätzungsweise CHF 15 bis 20 Mio. Der Hauptgrund für die Verringerung der Zentrumslasten zwischen 2004/2006 und 2017 liegt in der wesentlichen Verkleinerung der Netto-Mehrbelastung pro Einwohnerin und Einwohner der Stadt Zug von CHF 926 (vgl. blau gefärbte Zeile in Tabelle 8) auf CHF 320 (vgl. blau gefärbte Zeile in Tabelle 7). Gemäss den Einschätzungen der Fachleute der Stadtverwaltung Zug ist dies auf den wesentlichen Ausbau der (Dienst)Leistungsangebote in den umliegenden Gemeinden in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren zurückzuführen, der zu einer entsprechenden Erhöhung der Nettobelastung pro Einwohnerin und Einwohner in den umliegenden Gemeinden geführt hat. Diese Angebote werden sowohl von der Bevölkerung der betreffenden Gemeinden als auch von Zuger Einwohnerinnen und Einwohnern anstelle von Angeboten in der Stadt Zug genutzt, was per saldo zu einer Verringerung der Netto-Zentrumslasten der Stadt Zug geführt hat.

Tabelle 8

Schätzung der Netto-Zentrumslasten der Stadt Zug (Mittelwert der Jahre 2004 – 2006)

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

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

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

Quelle: BHP-Hanser und Partner AG (2009): Stadt Zug: Grobanalyse der Kosten und der Zentrumslasten, Bericht im Auftrag des Stadtrates der Stadt Zug, S. 27.

Entgegen der Vermutung in der SVP-Motion (vgl. Kapitel 2.2) sind die Netto-Zentrumslasten der Stadt Zug in den vergangenen zehn Jahren somit nicht gestiegen, sondern von rund CHF 15 – 20 Mio. in den Jahren 2004/2006 auf circa CHF 6 – 8 Mio. im Jahr 2017 gesunken. Die Brutto-Zentrumslasten der Stadt Zug betragen im Jahr 2017 CHF 10 – 11 Mio. Hinzu kommen jährliche Abschreibungen und Zinsen von mehr als CHF 1 Mio. für Investitionen, die Zentrumslasten beinhalten. Für die Jahre 2004/2006 wurden die Brutto-Zentrumslasten nicht umfassend ermittelt.

5 «Effekte», welche die Zentrumslasten relativieren können

5.1 Finanzielle Abgeltung der Zentrumslasten durch interkommunale Finanzausgleichssysteme der Kantone

Der interkommunale Finanzausgleich des Kantons Zug beschränkt sich auf einen **Ressourcenausgleich**, d.h. auf einen teilweisen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der einzelnen Gemeinden¹⁰.

In vielen anderen Kantonen umfasst der interkommunale Finanzausgleich neben einem Ressourcenausgleich auch einen Lastenausgleich. Im Rahmen eines Lastenausgleich erhalten Gemeinden, die aufgrund ihrer Lage oder Struktur besondere Kosten zu tragen haben, einen finanziellen Beitrag:

- **Topografischer Lastenausgleich:** Finanzielle Beiträge für höher gelegene Gemeinden oder für Gemeinden mit vielen steilen Hängen, um sie von den überdurchschnittlichen Kosten für den Strassenbau und –unterhalt, für die Schneeräumung etc. teilweise zu entlasten (z.B. Kantone ZH, LU, SG).
- **Soziodemografischer Lastenausgleich:** Finanzielle Beiträge für Gemeinden mit einer im Vergleich zur Bevölkerungszahl besonders grossen Zahl von Schülerinnen und Schülern (z.B. Kantone ZH, LU, SZ, SH, SG, AG) oder von betagten Personen (z.B. Kanton LU) oder von sozial schwachen Personen (z.B. Kantone LU, SH, SG, AG, TG), um sie von den entsprechenden Kosten zu entlasten.

In verschiedenen Kantonen beinhaltet der Lastenausgleich auch ein spezielles Instrument zum (teilweisen) finanziellen Ausgleich der **Zentrumslasten**. Dabei agieren die Kantone unterschiedlich:

- Gewisse Kantone leisten einen **Pauschalbeitrag** an ausgewählte Städte:
 - z.B. Kanton ZH (2019)¹¹: Pauschalbeitrag an Stadt Zürich: CHF 404.3 Mio., an Stadt Winterthur: CHF 84.3 Mio.
 - z.B. Kanton BE (2019)¹²: Pauschalbeitrag an Stadt Bern: CHF 61.5 Mio., an Stadt Thun: CHF 9.4 Mio., an Stadt Biel CHF 20.0 Mio.
 - z.B. Kanton SO (2019)¹³: Pauschalbetrag an Stadt Solothurn: CHF 0.6 Mio. , an Stadt Olten: CHF 0.4 Mio., an Stadt Grenchen: CHF 0.1 Mio.
 - z.B. Kanton SH (2018)¹⁴: Pauschalbeitrag an Stadt Schaffhausen: CHF 3.6 Mio., Pauschalbeitrag an Gemeinde Neuhausen: CHF 0.3 Mio.
 - z.B. Kanton SG (2019)¹⁵: Pauschalbeitrag an Stadt St. Gallen: CHF 16.5 Mio.
- Andere Kantone (z.B. LU, TG) schaffen einen gewissen Ausgleich der Zentrumslasten durch eine **Besserstellung ausgewählter Städte im Ressourcenausgleich**. Diese Städte erhalten im interkommunalen Finanzausgleich einen grösseren Beitrag aus dem Ressourcenausgleich oder müssen eine kleinere Abgabe in den Ressourcenausgleich leisten, als dies aufgrund ihrer Finanzkraft eigentlich der Fall wäre.

¹⁰ Kanton Zug: Gesetz über den direkten Finanzausgleich vom 30. August 2007 (621.1)

¹¹ Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich: Zürcher Finanzausgleich, Planungstool 2019

¹² Regierungsrat des Kantons Bern: RRB 912/2019, Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich, Abgeltung der Zentrumslasten für das Jahr 2019

¹³ Amt für Gemeinden des Kantons Solothurn (16. 1. 2019): Finanz- und Lastenausgleich 2019: Eröffnung Beiträge und Abgaben nach Einwohnergemeinden

¹⁴ Volkswirtschaftsdepartement des Kantons Schaffhausen: Finanzlage der Schaffhauser Gemeinden 2017 und Finanzausgleich 2018

¹⁵ Kanton St. Gallen: Finanzausgleichsgesetz vom 23. September 2007 (813.1)

5.2 Standortvorteile

Das Angebot an spezialisierten (Dienst)Leistungen verursacht der Stadt Zug Zentrumslasten. Die Angebote in den Bereichen Kultur, Sport, Freizeit und öffentlicher Raum bringen Zug aber auch vielfältige Standortvorteile und Imagegewinne sowohl als Wohnort als auch als Wirtschaftsstandort. Diese Vorteile sind schwierig zu beziffern. Sie vermögen aber sicher einen gewissen Teil der Zentrumslasten auszugleichen.

Anhang 1: Grobe Schätzung der Netto-Zentrumslasten in den Vergleichsstädten

Die Tabelle 9 zeigt die Netto-Zentrumslasten der Stadt Zug und der betrachteten Vergleichsstädte in anderen Kantonen. Die Berechnung erfolgt für alle Städte nach derselben Methodik wie für die Stadt Zug in Kapitel 4.4.

Beim Vergleich mit Zug ist Vorsicht geboten, da für die Vergleichsstädte keine Angaben vorliegen, welcher Anteil der finanziellen Zusatzlast (= Zeile (6)) als Zentrumslast zu betrachten ist. Für die grobe Schätzung wird mangels genauerer Angaben der gleiche Prozentwert wie für Zug verwendet.

Tabelle 9

Grobe Schätzung der Netto-Zentrumslasten in den Vergleichsstädten (2017)

	Zug	Aarau	Solothurn	Thun	Chur	Luzern
(1) Nettobelastung pro Einwohnerin und Einwohner der Kernstadt (a)	CHF 3'698	CHF 3'827	CHF 3'933	CHF 2'980	CHF 3'148	CHF 3'891
(2) Nettobelastung pro Einwohnerin und Einwohner in allen Gemeinden der jeweiligen Agglomeration (inkl. Kernstadt) (a)	CHF 3'378	CHF 2'951	CHF 3'039	CHF 2'672	CHF 3'109	CHF 3'415
(3) Netto-Mehrbelastung pro Einwohnerin und Einwohner der Kernstadt	CHF 320	CHF 876	CHF 894	CHF 309	CHF 39	CHF 476
(4) Bevölkerungszahl der Kernstadt	30'205	21'268	16'703	43'743	35'038	81'401
(5) Anteil der Bevölkerung der Kernstadt am Total der Bevölkerung in der Agglomeration	24 %	28 %	18 %	54 %	59 %	36 %
(6) Finanzielle Zusatzlast der Kernstadt (Bevölkerungszahl * Netto-Mehrbelastung)	CHF 9.7 Mio.	CHF 18.6 Mio.	CHF 14.9 Mio.	CHF 13.5 Mio.	CHF 1.4 Mio.	CHF 38.8 Mio.
(7) Grobschätzung der Netto-Zentrumslasten der Kernstadt (b)	CHF 6.3 – 7.8 Mio.	CHF 12.1 – 14.9 Mio.	CHF 9.7 – 11.9 Mio. (c)	CHF 8.8 – 10.8 Mio.	CHF 0.9 – 1.1 Mio.	CHF 25.2 – 31.0 Mio. (d)

(a) Ohne Funktion 9 Finanzen und Steuern

(b) Annahme 65% bis 80% der ermittelten finanziellen Zusatzlast (Zeile (6))

(c) Ecoplan hat die Nettozentrumslasten der Stadt Solothurn ermittelt als Differenz von Brutto-Zentrumslasten und «spiegelbildlichen Effekten». Für das Jahr 2015 resultiert ein Wert von CHF 6.6 Mio. (CHF 8.188 Mio. – CHF 1.586 Mio.) (Ecoplan (2017): Zentrumslasten der Städte, Synthesebericht, Bern, S. 6)

(d) Ecoplan hat die Nettozentrumslasten der Stadt Luzern ermittelt als Differenz von Brutto-Zentrumslasten und «spiegelbildlichen Effekten». Für das Jahr 2015 resultiert ein Wert von CHF 31.6 Mio. (CHF 39.942 Mio. – CHF 8.332 Mio.) (Ecoplan (2017): Zentrumslasten der Städte, Synthesebericht, Bern, S. 6)

Quelle Auswertungen Hanser Consulting auf Basis der Rechnungen der Gemeinden in den betrachteten Agglomerationen

Anhang 2: Vergleich der Netto-Zentrumslasten mit Belastungen bzw. Entlastungen im Finanzausgleich

Die Tabelle 10 vergleicht die Netto-Zentrumslasten der Stadt Zug und der Vergleichsstädte mit den Abgaben bzw. Beiträgen dieser Städte an den bzw. aus dem Finanzausgleich

Tabelle 10

Netto-Zentrumslasten und Finanzausgleich in Zug und in den Vergleichsstädten

	Zug	Aarau	Solothurn	Thun	Chur	Luzern
(1) Grobschätzung der Netto-Zentrumslasten der Kernstadt (a)	CHF 6.3 – 7.8 Mio.	CHF 12.1 – 14.9 Mio.	CHF 9.7 – 11.9 Mio.	CHF 8.8 – 10.8 Mio.	CHF 0.9 – 1.1 Mio.	CHF 25.2 – 31.0 Mio.
	Zug (2019) (b)	Aarau (2019) (c)	Solothurn (2019) (d)	Thun (2019) (e)	Chur (2019) (f)	Luzern (2019) (g)
Interkommunaler Finanzausgleich	<i>Positive Werte: erhaltene Beiträge</i> <i>Negative Werte: zu leistende Abgaben</i>					
(2) Zentrumslastenausgleich im interkommunalen Finanzausgleich	Nein	Nein	Ja CHF +0.6 Mio.	Ja CHF +9.4 Mio. (c)	Nein	(Ja) Implizit durch Verringerung der zu leistenden Abgabe in den Ressourcenausgleich (h)
(3) Restliche Beiträge Lastenausgleich	Nein	Ja CHF +0.7 Mio.	Ja CHF +0.2 Mio.	Ja CHF +0.6 Mio.	Ja CHF +0.0 Mio.	Ja CHF +14.2 Mio.
(4) Ressourcenausgleich	Ja CHF –53.5 Mio.	Ja CHF –6.9 Mio.	Ja CHF –5.6 Mio.	Ja CHF +1.9 Mio.	Ja CHF +0.3 Mio.	Ja CHF –5.6 Mio.
(5) TOTAL Interkommunaler Finanzausgleich	CHF –53.5 Mio.	CHF –6.2 Mio.	CHF –4.8 Mio.	CHF +11.9 Mio.	CHF +0.3 Mio.	CHF +8.7 Mio.
Nationaler Finanzausgleich	<i>Negative Werte: zu leistende Abgaben</i>					
(6) Abgaben der Gemeinden	Ja CHF –16.6 Mio.	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein

(a) Vgl. Tabelle 9

(b) Bericht und Antrag des Stadtrates zur Motion zu den städtischen Zentrumslasten im Jahr 2019

(c) Departement Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau (2019): Gesamtübersicht Finanzausgleichszahlungen 2019.

(d) Amt für Gemeinden des Kantons Solothurn (16. 1. 2019): Finanz- und Lastenausgleich 2019: Eröffnung Beiträge und Abgaben nach Einwohnergemeinden

(e) Finanzverwaltung des Kantons Bern (2019): Kantonaler Finanzausgleich. Gemeindejournal 2019.

(f) Amt für Gemeinden des Kantons Graubünden (2019): Ressourcenausgleich sowie Gebirgs- und Schullastenausgleich für 2019.

(g) Iustat Statistik Luzern (2018): Finanzausgleich 2019, Tabellen zur Beitragsverfügung vom 1. Juni 2018

(h) § 7 Abs. 3 Gesetz über den Finanzausgleich des Kantons Luzern

Quelle Darstellung Hanser Consulting auf Basis von Angaben der Kantone