

Motion der FDP-Fraktion betreffend Erhebung Zentrumsnutzen/-lasten und Kostenvergleich über alle Zuger Gemeinden

Motion der SVP-Fraktion betreffend Studienauftrag/Zentrumslasten und –nutzen

Bericht und Antrag des Stadtrates vom 10. März 2009

Das Wichtigste im Überblick

Am 30. Oktober 1997 hatte die SVP-Fraktion vor dem Hintergrund der angestrebten Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden die Motion Studienauftrag/Zentrumslasten und –nutzen eingereicht. Am 9. November 2007 reichte die FDP-Fraktion im Zusammenhang mit der Zuger Finanz- und Aufgabenreform ZFA die ähnlich lautende Motion „Erhebung Zentrumsnutzen/-lasten und Kostenvergleich über alle Zuger Gemeinden“ ein.

2005 beauftragte der Stadtrat die BHP Hanser und Partner AG mit der Analyse „Finanzielle Lasten im Vergleich zu den Umlandgemeinden, 2006 mit Berechnungen zu „Zentrumsnutzen/-lasten“ und 2007 mit dem „Kostenvergleich über alle Zuger Gemeinden und Schweizer Städte“. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen zeigen, dass die Stadt Zug zusätzlich zu den Finanzausgleichszahlungen des ZFA jährlich Zentrumslasten im Umfang von CHF 15 – 20 Mio. zu tragen hat.

Bei der Analyse der Kosten pro Verwaltungsbereich hat die Analyse der BHP vom 6. Februar 2009 u. a. Folgendes ergeben: Pro Einwohner und Einwohnerin liegen der laufende Aufwand und die Nettobelastung der Stadt Zug aufgrund ihrer Zentrumsfunktion deutlich höher als in den Umlandgemeinden. Wesentlich geringer sind die Unterschiede, wenn neben den Einwohnerinnen und Einwohnern auch die Anzahl der Arbeitsplätze berücksichtigt werden. Der Aufwand pro Einwohnerequivalent der Stadt Zug liegt etwa auf dem Niveau der übrigen Gemeinden; die Nettobelastung pro Einwohnerequivalent liegt rund CHF 140.-- höher als im Mittel der übrigen Zuger Gemeinden. Bessere Benchmarkwerte gibt es für Zug im Vergleich mit Schweizer Vergleichsstädten. Wegen der relativ hohen Arbeitsplatzzahl in Zug ist der Aufwand pro Einwohnerequivalent vergleichsweise tief. Zu beachten gilt es auch, dass in den anderen fünf Vergleichsstädten gemessen an den Einwohnerequivalenten mehr Verwaltungsleistungen über Gebühren in Rechnung gestellt werden.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit Bericht und Antrag zur Motion der SVP-Fraktion vom 30. Oktober 1997 betr. „Studienauftrag/Zentrumslasten und –nutzen“ und zur Motion der FDP-Fraktion vom 9. November 2007 betr. „Erhebung Zentrumsnutzen/-lasten und Kostenvergleich über alle Zuger Gemeinden“. Wortlaut und Begründung der Vorstösse sind aus den vollständigen Motionstexten im Anhang ersichtlich.

Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1. Parlamentarische Vorstösse	Seite 3
2. Auftragserteilung an BHP Hanser und Partner AG	Seite 3
3. Datenverfügbarkeit und Datenhoheit, Datenqualität	Seite 4
4. Freiwillige Aufgabenerfüllung	Seite 5
5. Auswahl von vergleichbaren Schweizer Städten	Seite 5
6. Kostenvergleiche	Seite 5
6.1. Erkenntnisse BHP Bericht bezüglich Kostenvergleich mit anderen Zuger Gemeinden	Seite 5
6.2. Erkenntnisse BHP Bericht bezüglich der fünf Vergleichsstädte	Seite 6
6.3. Schlussfolgerungen	Seite 6
7. Zentrumslasten Allgemein	Seite 7
7.1. Einleitung	Seite 7
7.2. Untersuchungsmethoden	Seite 7
7.3. Erkenntnisse bezüglich finanzielle Mehrbelastung der Kernstädte	Seite 8
8. Zentrumslasten der Stadt Zug	Seite 9
8.1. Schätzwerte	Seite 9
8.2. Zentrumslasten und Zusatzbelastungen aus der ZFA	Seite 11
8.2.1. Theater Casino	Seite 11
8.2.2. Eissportanlagen	Seite 11
8.3. Objekte mit Zentrumscharakter	Seite 12
8.4. Fazit	Seite 12
9. Antrag	Seite 13

1. Parlamentarische Vorstösse

Die Motion der SVP-Fraktion vom 30. Oktober 1997 betreffend einen Studienauftrag Zentrumslasten und -nutzen wurde vom Grossen Gemeinderat mit der Vorlage Nr. Mo 6/98 am 3. November 1998 behandelt. Damals wurde diese Motion nicht abgeschrieben; vielmehr erhielt der Stadtrat den Auftrag, das Thema Zentrumslasten weiter zu verfolgen und eine separate Studie in Auftrag zu geben. Im Zusammenhang mit der ZFA-Vernehmlassung und der Ermittlung von Vergleichszahlen ist eine Studie zu den Zentrumslasten erstellt worden.

An der Sitzung des GGR vom 17. Mai 2005 wurde die Interpellation „Vergleichszahlen einzelner Verwaltungszweige mit den Stadtgemeinden Baar, Aarau und Zürich“ als Postulat an den Stadtrat überwiesen. Der geforderte Bericht und Antrag (GGR-Vorlage Nr. 1880) vom 2. Mai 2006 zeigt auf, wie schwierig die Ermittlung von Vergleichszahlen in der heterogenen Schweizer Verwaltung ist. Der GGR hat am 13. Juni 2006 den Bericht und Antrag des Stadtrates zur Kenntnis genommen, das Postulat jedoch nicht abgeschrieben.

Mit der Motion der FDP-Fraktion vom 9. November 2007 betr. „Erhebung Zentrumsnutzen/-lasten und Kostenvergleich über alle Zuger Gemeinden“ wird die Erarbeitung von verlässlichen und allgemein anerkannten Zahlen verlangt, um mit Hilfe dieser Werte über die Effizienz der Verwaltung, ebenso wie über die Erbringung von Dienstleistungen, welche in einzelnen Gemeinden für den ganzen Kanton erbracht werden, zu diskutieren.

2. Auftragserteilung an BHP-Hanser und Partner AG

Der Stadtrat hat im Frühjahr 2008 gestützt auf verschiedene Offerten die Firma BHP Hanser und Partner AG mit einer Grobanalyse „Kostenvergleiche mit Zuger Gemeinden und ausgewählten Schweizer Städten sowie der Zentrumslasten der Stadt Zug“ beauftragt. Die Grobanalyse wurde dem Stadtrat am 6. Februar 2009 zugestellt.

Bereits früher hat die BHP für die Stadt Zug folgende Analysen erstellt:

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

Die BHP Analysemethode geht von bestehenden Zahlen aus, die von oben nach unten (Top-Down) analysiert werden. Bei dieser Methode werden die bestehenden, veröffentlichten Gemeindefinanzzahlen miteinander verglichen. Dies im Unterschied zur Bottom-Up Analysemethode von Konkurrenzfirmen bei denen das Zahlenmaterial zuerst erarbeitet werden muss. Die Methode der BHP hat den Vorteil, dass - je nach Auftraggeber - bestimmte Bereiche im Bedarfsfalle vertiefter analysiert werden können.

3. Datenverfügbarkeit und Datenhoheit, Datenqualität

Um die geforderten Vergleiche mit Städten in anderen Kantonen durchführen zu können, wird auf die Auswertungen der Gemeinderechnungen durch die Eidgenössische Finanzverwaltung abgestützt. Diese Daten sind ansatzweise harmonisiert und lassen gewisse Vergleiche auch zwischen Gemeinden und Städten zu, die aufgrund ihrer spezifischen Departements- und Verwaltungsstruktur eine andere Gliederung ihrer Rechnung aufweisen als diejenige der Stadt Zug.

Bei der vergleichenden Analyse wurden alle Funktionen der Stadt Zug näher betrachtet, die im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2006 je mindestens 1% des laufenden jährlichen Aufwandes verursacht haben. Diese 24 Funktionen machen 95% des gesamten Aufwandes aus. Um aussagekräftige Vergleiche mit anderen Gemeinden und Städten zu ermöglichen, wurde der Aufwand zur Grösse der Gemeinden in Bezug gesetzt. Bei ausschliesslich einwohnerorientierten Funktionen (z.B. Fürsorge, Ambulante Krankenpflege) wurde der Aufwand pro Kopf der Bevölkerung betrachtet. Im Bildungsbereich wurde der Aufwand zur Schülerzahl in Bezug gesetzt. Bei anderen Funktionen (z.B. Feuerwehr, Kulturförderung, Gemeindestrassen, Abwasserbeseitigung) wurde der Aufwand pro Einwohner und Arbeitsplatz verglichen. Gewisse Verwaltungsaufgaben werden nicht nur für die Einwohnerinnen und Einwohner, sondern auch für die in Firmen tätigen Angestellten (Arbeitsplätze) erbracht. Es handelt sich hier um so genannte Einwohnergleichwerte (EWG), die mit den Kosten ins Verhältnis gesetzt werden.

Gründe, weshalb aktuelle und vergleichbare Zahlen nur sehr schwer zu erhalten sind:

- **Daten aus Vergleichsstädten:** Die von der Eidgenössischen Finanzverwaltung zur Verfügung gestellten Zahlen liegen jeweils 2 Jahre in der Vergangenheit. Im Sommer 2008 waren somit erstmals die Zahlen der Jahresrechnungen 2006 vorliegend.
- **Vergleiche zwischen Gemeinden:** Trotz der Verfügbarkeit der Daten der Eidgenössischen Finanzverwaltung bleiben interkommunale Vergleiche anspruchsvoll. Oft sind vertiefende Abklärungen notwendig, damit gewisse gemeindespezifische Kontierungen oder Buchungspraktiken (z.B. Verbuchung von Nettoaufwänden anstelle von Bruttoaufwänden und zugehörigen Erträgen) nicht zu Fehlinterpretationen führen.
- **Ursachen der Kostenunterschiede:** Die Kostenanalyse beschränkt sich nicht – wie in den parlamentarischen Vorstössen vorgesehen – auf eine einfache Beschreibung der Kostenunterschiede zwischen der Stadt Zug und den Zuger Gemeinden bzw. den Vergleichsstädten. Um einen allfälligen Handlungsbedarf für Zug zu erkennen, wurde auch bereits eine erste grobe Analyse der möglichen Ursachen der festzustellenden Kostenunterschiede durchgeführt.

4. Freiwillige Aufgabenerfüllung

In nahezu allen untersuchten Bereichen stellt sich nebst der Kostenfrage auch die Frage des Aufgabenumfangs der erbrachten Verwaltungsleistungen. Alle Gemeinden erfüllen die ihnen übertragenen Aufgaben unterschiedlich intensiv in Quantität und Qualität. Um all jene Bereiche auszuscheiden, die nicht zu den Kernaufgaben der Stadt Zug gehören, wurden die sogenannten „freiwilligen Aufgaben“ aufgelistet. Das sind Aufgaben, die sich nicht auf ein Bundes- oder Kantons- bzw. Gemeindegesetz beziehen. Die Aufwandssumme der in der Liste der „freiwilligen Aufgaben“ aufgeführten Aufgaben beläuft sich auf Brutto rund CHF 33.2 Mio. Nach Abzug der Erträge von rund CHF 14.4 Mio. verbleibt ein Nettoaufwand für „freiwillige Aufgaben“ von rund 18.8 Mio. Franken. Diese „freiwilligen Aufgaben“ tragen zu einer Verschlechterung des Benchmarkwerts bei und stellen ein mögliches Sparpotenzial dar. Die Liste der „freiwilligen Aufgaben“ wurde der GPK im Frühjahr 2008 zur Verfügung gestellt.

5. Auswahl von vergleichbaren Schweizer Städten

Aufgrund der Kriterien Kantonshauptort, Grösse, Anzahl Einwohner bzw. Arbeitsplätze und Branchenstruktur wurden folgende Vergleichsstädte untersucht:

- Schaffhausen
- Fribourg
- Lugano
- Luzern
- Chur

6. Kostenvergleiche

6.1 Erkenntnisse BHP Bericht bezüglich Kostenvergleich mit anderen Zuger Gemeinden (vgl. Abb. 2, Seite 7 im Bericht)

Pro Einwohner und 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 und Einwohnern 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 rund CHF 140.-- höher als im Mittel der übrigen Zuger Gemeinden. Die Ergebnisse der Analyse mit und ohne Berücksichtigung der Arbeitsplätze zeigen, dass für die Stadt Zug in ihrer Funktion als Arbeitsplatz- und Wirtschaftszentrum im Vergleich zu den anderen Zuger Gemeinden wesentliche Zusatzkosten anfallen.

6.2 Erkenntnisse BHP Bericht bezüglich der fünf Vergleichsstädte (vgl. Abb. 3, Seite 9 im Bericht)

- Der Aufwand pro Einwohner liegt in Zug über dem Mittelwert der Vergleichsstädte. Wegen der relativ hohen Arbeitsplatzzahl in Zug ist der Aufwand pro Einwohnerequivalent (EWG) hingegen vergleichsweise tief. Erklärung: In den anderen fünf Vergleichsstädten werden gemessen an den EWG (Einwohnerequivalenten) mehr Verwaltungsleistungen gegen Gebühren etc. in Rechnung gestellt.
- 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 Brutto Aufwandes besser ab als bei der Betrachtung der Nettobelastung.
- 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, während sie in der Stadt Zug per Saldo Kosten verursachen.

6.3 Schlussfolgerungen

Die Schlussfolgerungen bezüglich der Kostenvergleiche sind im Bericht BHP Hanser und Partner AG auf Seite 20 ausgeführt.

Die BHP empfiehlt in den Funktionskategorien 1 und 2 nichts zu unternehmen, weil sich in diesen Bereichen entweder die Rechtsgrundlagen ändern oder weil plausible Erklärungen für die Kostenunterschiede vorliegen.

Bezüglich der Funktionskategorie 3 liefert die Grobanalyse keine ausreichenden Erklärungen für die Kostenunterschiede. Hier schlägt der Stadtrat folgendes Vorgehen vor:

Mittels funktionspezifischer Detailanalyse sind vertiefte Erkenntnisse zu gewinnen und gestützt darauf geeignete Massnahmen zu treffen. Aus der Sicht des Stadtrates kann eine vertiefte Untersuchung in den Bereichen „Feuerwehr“ und „Kranken- und Pflegeheime, Altersheime“ durchgeführt werden. Pro untersuchten Bereich ist – je nach Bearbeitungstiefe und Komplexität - mit Kosten von CHF 15'000.-- bis 40'000.-- zu rechnen.

In den meisten Fällen entsprechen den höheren „Kosten“ jedoch auch höhere oder bessere Dienstleistungen, die in der Stadt Zug angeboten werden. Beispielsweise ist das Angebot in der Schulergänzenden Kinderbetreuung in der Stadt Zug deutlich besser ausgebaut als in den umliegenden Gemeinden. In diesen Bereichen ist es ein politischer Entscheid, ob dieser Qualitätsstandard beibehalten werden soll.

Die Höhe und die Art der von der Stadtverwaltung erbrachten Leistungen in den Funktionskategorien 1 – 3 können wie folgt gesteuert werden:

- Leistungen in der Liste der „freiwilligen Aufgaben“ kürzen
- Umfang und oder Qualität der gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben kürzen
- Wiederkehrende Beiträge periodisch überprüfen und kürzen
- Mit parlamentarischer Vorstösse Änderungen verlangen
- Budgetkürzungen

7. Zentrumslasten Allgemein

7.1 Einleitung

Für die Stadt Zug als grösste Zahlergemeinde im kantonalen Finanzausgleich stellt sich die Frage, welche Zentrumslasten sie heute für die umliegenden Zuger Gemeinden zusätzlich zur ZFA Belastung auch noch zu tragen hat.

Als Zentrumslasten im engeren Sinne werden in der Regionalökonomie öffentliche Leistungen von Zentrumsgemeinden verstanden, von welchen die Bevölkerung und Unternehmen in anderen Gemeinden profitieren, ohne dafür (vollumfänglich) zu bezahlen. Die Zentrumslasten können indessen auch weiter gefasst werden (Zentrumslasten im weiteren Sinne): Zum Beispiel fallen in den Kernstädten monetär schwierig fassbare Umweltbelastungen an, die wesentlich durch ausserkommunale Verkehrsteilnehmende verursacht werden (z.B. Arbeitspendler, Einkaufs- und Freizeitverkehr). Ebenso wirkt sich die ungleiche Verteilung der verschiedenen Bevölkerungssegmente im Agglomerationsraum in der Regel belastend auf die Finanzlage der zugehörigen Kerngemeinde aus. Dies bedeutet einen überdurchschnittlichen Anteil an Alten, Armen, Alleinstehenden, Auszubildenden, Arbeitslosen und Ausgesteuerten, wodurch einerseits verhältnismässig hohe Kosten entstehen und andererseits relativ wenig Steuern generiert werden. Bei einer umfassenden Sicht der Kernstädteproblematik sind auch allfällige Zentrumsnutzen zu berücksichtigen. Zu den Zentrumsnutzen zählen nicht abgegoltene Leistungen einer Umlandgemeinde zugunsten einer Zentrumsgemeinde, z.B. Nutzung einer Freizeitanlage in einer Agglomerationsgemeinde durch die städtische Bevölkerung oder die Standortvorteile durch städtische Infrastrukturangebote (z.B. Zugänglichkeit, Imageeffekte).

7.2 Untersuchungsmethoden

Zur Untersuchung der Frage, ob und in welchem Ausmass Kernstädte gegenüber ihren jeweiligen Umlandgemeinden finanzielle Mehrbelastungen zu tragen haben, bieten sich zwei verschiedene methodische Ansätze mit unterschiedlicher Detaillierung an:

Makroanalysen ohne genauere Abklärungen zur geografischen Herkunft der Nutzer der städtischen Dienstleistungen: Anhaltspunkte über mögliche Zentrumslasten von Kernstädten liefert ein Vergleich des mittleren Pro-Kopf-Aufwandes bzw. der mittleren Nettobelastung pro Einwohner in der Kernstadt mit dem betreffenden Durchschnittswert der zugehörigen Umlandgemeinden. Im Unterschied zum laufenden Aufwand umfasst die Nettobelastung nur die Aufwendungen, welche nach Abzug allfälliger aufgabenspezifischer Erträge (z.B. Parkbussen, Zahlungen der Krankenkas-

sen und der Pensionäre für Kosten der Alters- und Pflegeheime oder Transferzahlungen des Kantons) über allgemeine Finanzmittel (v.a. Steuereinnahmen) finanziert werden müssen. Höhere Nettobelastungen der Kernstädte pro Einwohner werden als Indiz für Zentrumslasten beurteilt in der vereinfachenden Annahme, dass die Einwohner von Kernstädten und Umlandgemeinden im Durchschnitt etwa dieselben kommunalen Dienstleistungen beanspruchen. Nur Fallbeispiele können darüber Aufschluss geben, wie weit diese Annahme für die verschiedenen Funktionsbereiche zutrifft. Im Rahmen des Monitorings urbaner Raum Schweiz des Bundesamtes für Raumentwicklung bot sich BHP Hanser und Partner AG die Gelegenheit, mittels einer Spezialauswertung von rund 500 Gemeinderechnungen erstmals die finanziellen Belastungsunterschiede zwischen zahlreichen Gross- und Mittelstädten und deren jeweiligen Umlandgemeinden zu ermitteln. Die nach einheitlichen Kriterien definierte Datenbasis und der gewählte methodische Ansatz ermöglichen dabei auch Vergleiche über die Kantonsgrenzen hinweg.

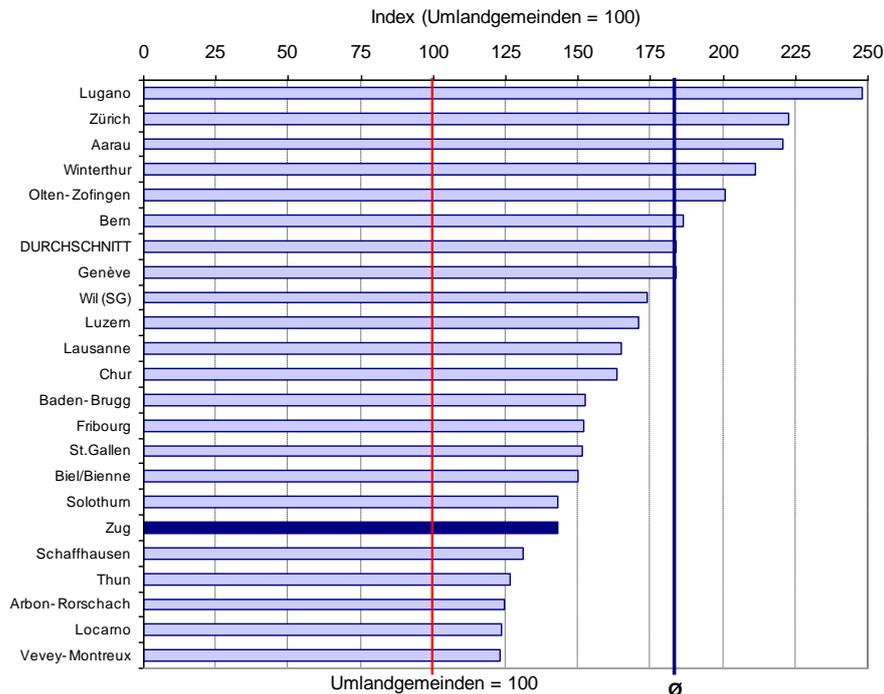
7.3 Erkenntnisse bezüglich finanzielle Mehrbelastung der Kernstädte

Ein erstes Indiz für bestehende Zentrumslasten liefert ein Vergleich des mittleren laufenden Aufwandes pro Einwohner/in der Kernstadt mit jenem der zugehörigen Umlandgemeinden. 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, Seite 24 im Bericht). Auch beim Verkehr und in der sozialen Wohlfahrt sind die laufenden Kosten der Kernstädte rund doppelt so hoch wie in den Umlandgemeinden.

Bei einer verfeinerten Betrachtung (vgl. Abb. 13, Seite 25 im Bericht) führen ebenfalls typische Kernstadtfunktionen die Liste der Aufwandunterschiede zum Umland an: Kulturförderung (363% des Pro-Kopf-Aufwandes im Umland) sowie die Soziale Wohlfahrt (181%), der Verkehr (165%) oder im Jahre 2002 war es auch die Öffentliche Sicherheit mit (355%).

Nicht nur die Grossstädte, sondern auch Kernstädte von mittelgrossen Agglomerationen wie z.B. Winterthur, Zug, Aarau, Thun und Solothurn weisen deutlich höhere Aufwände pro Einwohner auf als die Gruppe der zur jeweiligen Agglomeration zählenden Umlandgemeinden (vgl. nachstehende Abbildung).

Laufender Aufwand pro Einwohner in den Kernstädten im Vergleich zu den Umlandgemeinden nach Agglomerationen (2002)



Quelle: BHP Hanser und Partner AG (2005)

Als Fazit kann festgehalten werden, dass nicht nur Grosstädte wie Zürich oder Bern, sondern auch Mittelstädte wie Biel, St. Gallen, Schaffhausen oder Zug Zentrumslasten zu tragen haben. Da die vorliegenden Fallstudien unterschiedliche Schwerpunkte setzen, können die Zentrumslasten der Stadt Zug nicht direkt aus den Fallstudienresultaten abgeleitet werden. Notwendig sind massgeschneiderte Fallstudien für die Stadt Zug.

8. Zentrumslasten der Stadt Zug

8.1 Schätzwerte

Die BHP hat folgende Schätzwerte für die Zentrumslasten der Stadt Zug ermittelt (vgl. Seite 27, im Bericht BHP):

Schätzwerte für die Zentrumslasten der Stadt Zug pro Einwohner und Jahr

	Stadt Zug
Mittlere Nettobelastung pro Einwohner der Stadt Zug ^{a)}	3'922 CHF
Mittlere Nettobelastung pro Einw. 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

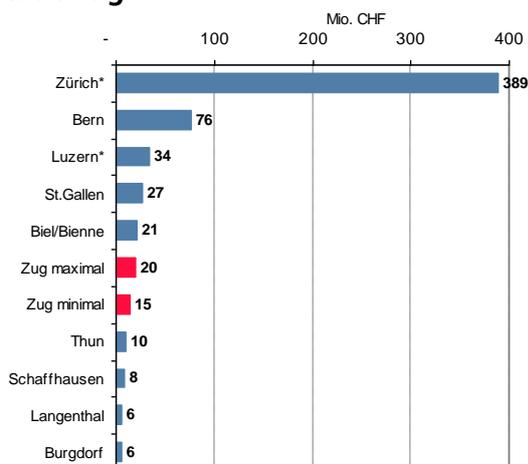
a) ohne Bereich Steuern und Finanzen; Mittel 2002/2003

b) Annahme: 65% bis 85% des ermittelten oberen Grenzwertes

Aufgrund der Differenz zwischen der mittleren Nettobelastung pro Einwohner der Stadt Zug und jener in allen Gemeinden des Kantons Zug errechnet sich per Saldo eine Mehrbelastung für die Stadt Zug von CHF 926.-- pro Einwohner. 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. unterschiedliche Anspruchsniveaus der Bevölkerung, Produktivitätsunterschiede usw.). Für eine vorsichtige Schätzung wurde deshalb eine Bandbreite definiert, welche unterhalb des oberen Grenzwertes liegt. Gemäss dieser Grobschätzung resultieren für die Stadt Zug Zentrumslasten in der Höhe von CHF 15 – 20 Mio. pro Jahr.

Die Einordnung der Stadt Zug in die Liste der untersuchten Fallbeispiele zeigt folgendes Bild:

Saldo der Zentrumslasten und -nutzen ausgewählter Städte im Vergleich mit der Stadt Zug



Die Schätzwerte für Zug liegen in einer ähnlichen Grössenordnung wie für die Stadt Biel, deren Agglomerationsbevölkerung mit jener der Agglomeration Zug vergleichbar ist.

*) Zürich, Luzern: ohne Berücksichtigung von Zentrumsnutzen

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

jahre

8.2 Zentrumslasten und Zusatzbelastungen aus der ZFA

Für die Stadt Zug - als grösste Zahlergemeinde im kantonalen Finanzausgleich - stellt sich die Frage, welche Zentrumslasten sie heute trägt. Wie nachfolgend gezeigt wird, ist nebst signifikant höheren Aufwendungen für Kultur und Sport (Eissportanlage) auch in den übrigen Verwaltungsbereichen anzunehmen, dass die Stadt Zug wegen ihrer zentralörtlichen Funktion höhere Aufwendungen aufweist und einen Mehrnutzen für die Agglomeration erbringt. Diese Aufwendungen sind zu den ZFA-Zahlungen von CHF 57.5 Mio (Finanzausgleich 2009 gemäss Gesetz über den direkten Finanzausgleich vom 30. August 2007) noch hinzuzählen.

Im Auftrag des Stadtrates der Stadt Zug hat die BHP Hanser und Partner AG eine quantitative Ermittlung der Zentrumslasten der Stadt Zug in zwei Bereichen durchgeführt. Weitere Objekte der Stadt Zug haben ebenfalls Zentrumscharakter und sind Teil der geschätzten Zentrumslast von CHF 15 - 20 Mio. pro Jahr. Die wichtigsten Objekte sind folgende:

- Kulturbereich: Theater Casino, Theater- und Musikgesellschaft (tmgz)
 - Sportbereich: Eishallen (Stadion, Trainingshalle, Curlinghalle, Ausseneisfeld)
- Bereits aus diesen zwei Objekten ergibt sich für die Stadt Zug eine Zentrumslast von rund CHF 3,0 Mio.

8.2.1 Theater Casino

Das Theater Casino stellt insbesondere die Infrastruktur bereit, während die Theater- und Musikgesellschaft Zug (tmgz) für einen Teil der Veranstaltungen und das künstlerische Programm des Theaters Casino zuständig ist. Im Theater Casino finden aber auch Anlässe statt (z.B. Generalversammlungen, Seminare, Vereinsnässe, etc.), die in keinem Zusammenhang mit der tmgz stehen. Sowohl das Theater Casino als auch die tmgz erhalten von der Stadt Zug Beiträge. Zusätzlich erhält die tmgz auch einen Beitrag vom Kanton Zug. Beim Casino Zug beträgt die Zentrumslast CHF 0,7 bis 0,8 Mio. pro Jahr. In den nächsten Jahren stehen hier grössere Sanierungen an.

8.2.2 Eissportanlagen

Die von der Firma BHP Hanser und Partner AG errechnete Zentrumslast beträgt für die Eissportanlagen rund CHF 2,1 - 2,3 Mio. pro Jahr. Daraus ist ersichtlich, dass die übrigen Gemeinden entsprechend ihrer Nutzung zu geringe Kostenanteile tragen. Bei einer Neuverteilung der nicht gedeckten Kosten könnte die Stadt Zug erheblich entlastet werden.

8.3 Objekte mit Zentrumscharakter

<p>Kultur</p> <ul style="list-style-type: none"> – Chollerhalle – Kulturzentrum Galvanik – Kunsthaus – Theater Casino – Museum in der Burg – Kellertheater Burgbach – Stadt- und Kantonsbibliothek – Jugendorchester – Wiederkehrende Beiträge an kulturelle Verein – Freizeitanlagen / Anlässe – Seefest 	<p>Sport</p> <ul style="list-style-type: none"> – Sporthalle – Sportanlagen – Jugendsportförderung – Seebäder – Hallenbäder – Stierenmarktareal – Eissportanlagen
<p>Jugendbetreuung</p> <ul style="list-style-type: none"> – Jugendzentrum – Jugendbeiz – Heilpädagogische Schule 	<p>Verkehr</p> <ul style="list-style-type: none"> – Tarifverbund – Regionale Busse – Bahnhof (Investitionsbeitrag) – Zugerbergbahn – Ortsbusse – Zu- und Wegpendler
	<p>Sicherheit</p> <ul style="list-style-type: none"> – Stützpunktfeuerwehr – Ordnung und Sicherheit

8.4 Fazit

Die durchgeführten Recherchen der BHP Hanser und Partner AG zeigen unter anderem, dass:

- in verschiedenen Kantonen eine Entlastung der grösseren Städte im Finanz- und Lastenausgleichsgesetz entweder bereits gesetzlich festgeschrieben oder vorgesehen ist;
- im Kanton Bern auch die Kleinstädte Burgdorf und Langenthal eine pauschale Abgeltung ihrer (periodisch neu ermittelten) Zentrumslasten erhalten;
- in der Frage der Zentrumslasten von den untersuchten Städten nur Luzern auf Kooperationslösungen setzt;
- in der ZFA die Zentrumslasten nicht berücksichtigt werden;
- die Stadt Zug nebst sehr hohen Direktzahlungen über den Finanzausgleich ZFA auch noch weitere Zentrumslasten in der Verwaltung trägt, die nicht genügend honoriert werden.

9. Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- die Antwort des Stadtrates zur Motion der SVP-Fraktion vom 30. Oktober 1997 betr. „Studienauftrag/Zentrumslasten/-nutzen“ und die Antwort zur Motion der FDP-Fraktion vom 9. November 2007 betr. „Zentrumslasten/-nutzen und Kostenvergleich über alle Zuger Gemeinden und anderen Schweizer Städten“ zur Kenntnis zu nehmen und die beiden Vorstösse als erledigt von der Geschäftskontrolle abzuschreiben, sowie
- das Postulat der CVP Fraktion vom 6. Mai 2005 betr. „Vergleichszahlen einzelner Verwaltungszweige mit den Stadtgemeinden Baar, Aarau und Zürich“ als erledigt von der Geschäftsfallkontrolle abzuschreiben.

Zug, 10. März 2009

Dolfi Müller, Stadtpräsident

Arthur Cantieni, Stadtschreiber

Beilagen:

1. Motion der FDP-Fraktion vom 9. November 2007 betreffend Erhebung Zentrumsnutzen/-lasten und Kostenvergleich über alle Zuger Gemeinden
2. Motion der SVP-Fraktion vom 30. Oktober 1997 betreffend einen Studienauftrag/Zentrumslasten und -nutzen
3. Studie BHP Hanser und Partner AG, „Grobanalyse Kostenvergleiche mit Zuger Gemeinden und ausgewählten Schweizer Städten sowie der Zentrumslasten der Stadt Zug“ vom 6. Februar 2009

Die Vorlage wurde vom Präsidiatdepartement und vom Finanzdepartement verfasst. Für Auskünfte steht Ihnen Marcel Grepper unter Tel. 041 728 21 12 zur Verfügung.